

Konsumenten i centrum

– ett framtida konsumentstöd

*Betänkande av Utredningen om framtidens stöd
till konsumenter*

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:43

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslagsbild: Isabelle Tandan.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23751-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Birgitta Ohlsson

Regeringen beslutade den 5 maj 2011 att tillkalla en särskild utredare för att se över det befintliga stödet till konsumenter i form av information och vägledning samt föreslå hur det bör organiseras och bedrivs för att bli mer ändamålsenligt, effektivt och likvärdigt för alla konsumenter i landet. Uppdraget omfattade även att föreslå lämpliga strategier och metoder för hur insatser ska utformas för att stödet ska nå fram till och användas av konsumenterna.

Samma dag förordnades civilekonomen Elisabeth Tandan som särskild utredare.

Som experter förordnades från och med den 1 juni 2011 filosofie doktorn Anna Dreber Almenberg, departementssekreteraren Anders Bagge, styrelseordföranden i Sveriges Konsumenter Örjan Brinkman, departementssekreteraren Charlotte Brunlid, professorn Karin M Ekström, teknologie doktorn Johan Groth, utredaren Leif Klingensjö, departementssekreteraren Mårten Kristiansen, hållbarhetschefen Alice Bah Kuhnke, chefredaktören Nicklas Mattsson, juris kandidaten Gunnar Olsson, kommunikationschefen Mia Westerberg Olsson, budget- och skuldrådgivaren Christina Sjödahl, föreningsjuristen Anna-Karin Smedberg, utredaren Per-Arne Ström, konsumentekonomen Annika Wilow Sundh, journalisten Ebba von Sydow, och kommunikatören Jan Åkerlund. Som experter förordnades vidare från och med den 17 juni 2011 kommunikationsstrategen Kerstin Riese, från och med den 1 november 2011 rätts-sakkunnige Niklas Schüllerqvist, från och med den 1 februari 2012 departementssekreteraren Marita Axelsson samt från och med den 10 april 2012 kanslirådet Henrik Källsbo.

Ebba von Sydow entledigades den 1 september 2011, Anders Bagge den 1 februari 2012 och Charlotte Brunlid den 10 april 2012. Som sekreterare anställdes från och med den 1 juni 2011 hovrätts-assessorn Hanna Borén.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om framtidens stöd till konsumenter (Ju 2011:06).

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd* (SOU 2012:43). Till betänkandet har fogats två särskilda yttranden.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2012

Elisabeth Tandan

/Hanna Borén

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	25
Författningsförslag	39
DEL I	
Inledning	
1 Utredningens uppdrag och arbete	71
1.1 Utredningens arbete	71
1.2 Betänkandets disposition.....	72
2 Inledande utgångspunkter och avgränsningar	75
2.1 Utgångspunkter	75
2.2 Avgränsningar	76
2.3 Begrepp.....	77
3 Köpprocessen	81
3.1 Köpprocessen.....	81
3.1.1 Konsumentens behov av stöd i köpprocessen	83
3.1.2 Vilka informationskällor använder sig konsumenter av i köpprocessen?	85
3.1.3 Konsumtionsmönster.....	88
3.1.4 Konsumenters beteende efter ett köp	89

DEL II

Bakgrund

4	Nuvarande konsumentstöd	93
4.1	Tidigare utredningar och regeringens mål med konsumentpolitiken	94
4.2	EU:s strategi för konsumentpolitiken	98
4.3	Myndigheter	98
4.3.1	Konsumentverket.....	100
4.3.2	Konsument Europa.....	107
4.4	Kommunalt konsumentstöd.....	108
4.4.1	Tidigare utredningar	108
4.4.2	Kommunalt självstyre	110
4.4.3	Den kommunala konsumentvägledningen	112
4.4.4	Budget- och skuldrådgivningen	124
4.4.5	Kommunal energi- och klimatrådgivning.....	128
4.5	Konsumentbyråerna.....	130
4.5.1	Konsumenternas Försäkringsbyrå	130
4.5.2	Konsumenternas Bank- och finansbyrå.....	132
4.5.3	Konsumenternas Energimarknadsbyrå.....	133
4.5.4	Konsumenternas tele, tv & internetbyrå, telekområdgivarna AB	134
4.5.5	Konsumenternas kännedom om konsumentbyråerna	135
4.6	Sveriges Konsumenter.....	135
5	Förebyggande arbete på det privatekonomiska området.....	139
5.1	Problemet med överskuldsättning i samhället.....	140
5.2	Bristande kunskaper och engagemang rörande privatekonomiska frågor	141
5.3	Utredningar	141
5.4	Finansinspektionen	142
5.4.1	Närmare om projekten	142

5.5	Kronofogdemyndigheten	144
5.5.1	Närmare om projekten.....	144
5.6	Pensionsmyndigheten.....	145
6	Stöd inför val av skola, vård och omsorg	147
6.1	Val av skola.....	147
6.1.1	Statistik.....	148
6.1.2	Utvecklingen mot en ökad valfrihet av skola.....	149
6.1.3	Gällande rätt.....	150
6.1.4	Informationsinsatser inför val av barnomsorg och val av grund- och gymnasieskola	154
6.1.5	Pågående uppdrag och utredningar	156
6.2	Ökad valfrihet inom vård- och omsorg.....	156
6.2.1	Gällande rätt.....	157
6.2.2	Myndigheten för vårdanalys.....	159
6.2.3	Information till den enskilda om valfrihetssystem på kommuner och landstings hemsidor	160
6.2.4	Utredningar och rapporter.....	163
7	Konsumentstöd ur en miljö- och etikaspekt.....	167
7.1	Konsumentstöd på miljö- och etikområdet	167
7.1.1	Närmare om begreppet etik och konsumentstöd ur en etikaspekt.....	168
7.2	Svensk strategi för hållbar utveckling.....	169
7.3	De svenska miljö kvalitetsmålen	170
7.4	Nordiskt arbete för hållbar utveckling	170
7.5	EU:s strategi för hållbar utveckling.....	171
7.5.1	EU:s handlingsplan för hållbar konsumtion och produktion	171
7.6	Tidigare utredningar på konsumentområdet.....	172
7.7	Aktörer	173
7.7.1	Myndigheter.....	173
7.7.2	Det civila samhällets organisationer	174
7.8	Information om hantering av uttjänata varor	175

7.9	Märkning som stöd för konsumenter	175
7.9.1	Miljömärkning.....	176
7.9.2	Miljömärkning Sverige AB	176
7.9.3	Etisk märkning	177

8 Konsumentstödet i några andra länder 179

8.1	Finland	179
8.1.1	Konsumentverket.....	180
8.1.2	Konsumentforskningscentralen	180
8.1.3	Regional- och lokalförvaltning.....	180
8.1.4	Konsumentrådgivningsverksamheten.....	181
8.1.5	Ekonomi- och skuldrådgivning	183
8.1.6	Exempel på andra aktörer på konsumentområdet	183
8.2	Norge	183
8.2.1	Forbrukerrådet	184
8.2.2	Forbrukerombudet och Statens institutt for forbrukerforskning	185
8.2.3	Vägledning i privatekonomiska frågor.....	185
8.3	Storbritannien.....	186
8.4	Nederländerna	187
8.4.1	ConsuWijzer	187
8.4.2	Webbplats och telefonsluss	188
8.4.3	Marknadsföring.....	188
8.4.4	Exempel på andra aktörer på konsumentområdet	189

DEL III

Överväganden

9 Ett effektivt och ändamålsenligt konsumentstöd 193

10 Förslag till åtgärder för att bättre nå ut med konsumentstödet 195

10.1	Nuvarande struktur för att nå ut med konsumentstödet	195
10.2	Likvärdighet och tillgänglighet för konsumenterna.....	196
10.3	Konsumenternas kännedom om konsumentstödet	197

10.4	Tydlighet, relevans och överskådlighet i förhållande till konsumenterna.....	198
10.5	Konsumentstödet med hänsyn till köpprocessen.....	199
10.6	En it-baserad tjänst för det oberoende konsumentstödet... 200	
10.6.1	Behov av en samlad elektronisk informationstjänst för konsumenter	201
10.6.2	Behov av ett samordningsorgan.....	203
10.6.3	Konsumentverkets roll.....	205
10.6.4	Rådet för konsumentinformation.....	207
10.6.5	Myndigheternas informationsansvar	207
10.6.6	Vilka statliga myndigheter bör bli informationsansvariga?.....	209
10.6.7	Kommunerna	211
10.6.8	Konsumentbyråerna	212
10.6.9	Det civila samhällets organisationer	212
10.6.10	Kommersiell konsumentinformation.....	213
10.6.11	Närmare om tekniska möjligheter för kommunikation med den elektroniska informationstjänsten	214
10.6.12	Sociala medier	215
10.7	Direktvägledning åt konsumenter	216
10.7.1	Konsumentverket ansvarig för vägledning till konsumenter i enskilda fall	218
10.7.2	Samverkan mellan olika aktörer i direktvägledningstjänsten.....	223
10.7.3	Förslaget i förhållande till den kommunala konsumentvägledningen.....	225
10.7.4	Förslaget i förhållande till offentlighets- och sekretesslagen.....	227
10.8	Vägledning för att motverka överskuldssättning	228
10.9	Behov av marknadsföringsåtgärder.....	230
11	Metoder och strategier för att nå konsumenter som kan vara svåra att nå.....	233
11.1	Närmare om innehållet i den föreslagna kommunikationsplanen	234

11.2	Behov av effektivare stödinsatser	235
11.2.1	Närmare om det uppsökande arbetet	235
11.2.2	Det uppsökande arbetet är betydelsefullt och nödvändigt	236
11.2.3	Behov av ett effektivare uppsökande arbete	237
11.3	Information på rätt sätt vid rätt tillfälle	238
11.3.1	Anpassa informationskanal efter målgrupp och budskap	239
11.4	Behovet av uppsökande konsumentverksamhet på lokal nivå	240
11.4.1	Den kommunala konsumentverksamhetens centrala roll	240
11.4.2	Konsumentverket en stödjande funktion	242
11.4.3	Ärendestatistik	242
11.5	Behov av samverkan och koordinering av det uppsökande arbetet	243
11.5.1	Samverkan med konsumentföreningar, konsumentorganisationer och andra aktörer som står nära konsumenterna	245
11.6	Behov av en gemensam utgångspunkt vid definiering av målgrupper	246
11.7	Viktiga utgångspunkter för att skapa engagemang och probleminsikt	249
11.7.1	Behov av kartläggning av orsaken till konsumenters agerande eller passivitet	249
12	Stöd inför val av skola, vård och omsorg	251
12.1	Val av skola	251
12.2	Val av vård och omsorg	253
13	Förslag om konsumentstöd ur en miljö- och etikaspekt	255
13.1	Synliggöra information ur en miljö- och etikaspekt	255
13.1.1	Ansvarsfördelningen mellan myndigheter	257

13.1.2 En statlig myndighet får ansvar för information om vilken påverkan hushållens konsumtion får på människor och miljö.....	258
13.2 Naturvårdsverkets roll mot konsumenterna förtydligas.....	259
13.3 Den elektroniska informationstjänsten bör användas även för miljö- och etikfrågor	260
13.3.1 Den elektroniska informationstjänsten som nav för miljöfrågor	260
13.3.2 Vilken information bör avses?	261
13.3.3 Synliggöra miljömärkningen	262
13.3.4 Tydliggöra information av uttjänta varor.....	263
13.3.5 I första hand skriftlig information.....	263
13.4 Information ur en etikaspekt	264
13.5 Betydelsen av det civila samhällets organisationer.....	264
13.6 Statligt stöd till organisationer på konsumentområdet	265

DEL IV

Konsekvenser

14 Konsekvenser.....	269
14.1 Statsfinansiella kostnader	270
14.1.1 Förslagen om en elektronisk informationstjänst.....	270
14.1.2 Förslaget om en direktvägledningstjänst	273
14.1.3 Förslaget om kommunikation och marknadsföring av det nya konsumentstödet.....	282
14.1.4 Finansiering.....	283
14.1.5 Förslag rörande det uppsökande arbetet.....	286
14.1.6 Informationsansvariga myndigheter.....	287
14.1.7 Naturvårdsverket	287
14.2 Kommuner	287
14.3 Näringsliv, konsumenter och det civila samhällets organisationer.....	289
14.4 Samhällsekonomiska konsekvenser	290
14.5 Genomförande	291

DEL V**Särskilda yttranden och bilagor****Särskilda yttranden 295****Bilagor***Bilaga 1* Kommittédirektiv 2011:38.....301*Bilaga 2* Tilläggsdirektiv 2011:119.....307

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen om framtidens stöd till konsumenter har haft i uppdrag att se över det befintliga stödet till konsumenter i form av information och vägledning när det gäller såväl rättigheter och skyldigheter som val av produkter på konsumentmarknaderna, val av offentligt finansierade tjänster och val av produkter med hänsyn till etiska och miljörelaterade aspekter. Utredningen har även haft i uppdrag att föreslå hur ett ändamålsenligt och effektivt stöd som är likvärdigt för alla konsumenter i landet bör organiseras och i det sammanhanget beakta att relevanta aktörers roller och ansvarsområden blir tydliga. Vidare har i uppdraget ingått att föreslå strategier och metoder för hur berörda aktörer ska utforma sina insatser för att stödet till konsumenter ska nå fram till och användas av konsumenter, identifiering av olika målgruppers behov och förutsättningar och lämpliga informationskanaler. I utredningens uppdrag har även ingått att kartlägga hur konsumentstödet är organiserat och bedrivs i andra länder t.ex. Storbritannien, Finland, Norge och Nederländerna samt att föreslå lämpliga författningsregleringar som motiveras av utredarens överväganden.

Konsumentens behov av stöd som utgångspunkt

En utgångspunkt i utredningens arbete har varit konsumentens behov av stöd. Val av metoder, strategier och informationskanaler liksom organisering av konsumentstödet har därför i största möjliga utsträckning skett utifrån ett konsumentperspektiv och inte ett aktörsperspektiv. Samhällsutvecklingen de senaste 20 åren har förändrat förutsättningarna radikalt för konsumenter när det gäller att söka efter och dela med sig av information. Ett exempel är att det numera är vanligt förekommande – speciellt bland unga konsum-

enter – att söka information i sociala medier men också att via internet dela med sig av sina köppplevelser till andra. I dag sker en allt större del av informationsutbytet i samhället via internet, vilket har skapat nya möjligheter men också risker, eftersom informationen som finns tillgänglig där är av varierad kvalitet och inte alltid tillförlitlig.

Samhällsutvecklingen har även lett till nya möjligheter att konsumera. E-handeln har gjort konsumtion mer lättillgänglig hemifrån och bidragit till nya konsumtionsmönster. Likaså har framväxten av köpcentrum skapat nya inköpsmönster. Även förändringarna på kreditmarknaden har gett upphov till nya konsumtionsmönster, med exempelvis lättåtkomliga och snabba krediter som kan utnyttjas till dagligkonsumtion, vilket har bidragit till en ökad överskuldssättning i samhället. Omregleringarna och nya innovationer på vissa områden har skapat nya marknader, där konsumenten har fått ansvar för att välja vara eller tjänst. Teknikutvecklingen har dessutom lett till att konsumenter lättare nås av kommersiella marknadsföringsbudskap i allt fler kanaler (mobiltelefoner och internet). Utvecklingen har i flera avseenden varit positiv ur ett konsumentperspektiv i form av ett större utbud av produkter och mer information (exempelvis framväxten av jämförelseverktyg) men utvecklingen har även inneburit att större krav ställs på konsumenten vid val av varor och tjänster och därmed ökade risker för konsumenten.

Som en följd av utvecklingen ställs även nya krav på det oberoende konsumentstödet när det gäller exempelvis tillgänglighet och synlighet i ett överskådligt informationsutbud från olika aktörer, både oberoende och kommersiella. Därför ser utredningen behov av en ambitionshöjning vad gäller stödet till konsumenter.

För att konsumenten enkelt ska kunna vända sig till det oberoende stödet bör det kunna nås i största möjliga utsträckning genom en ingång och ur ett konsumentperspektiv upplevas som en enhet. En kontaktyta till konsumentstödet skapar bättre förutsättningar för att öka kännedomen, lättillgängligheten, samt bidra till enkelt och tydligt konsumentstöd. Konsumentstödet bör även vara aktivt utåtriktat för att nå konsumenten i en given söksituation. En ytterligare aspekt som utredningen har beaktat och som är en utgångspunkt i direktivet är att föreslå ett mer likvärdigt konsumentstöd.

Konsumentstödet utformning metoder och strategier bör ta hänsyn till olika målgruppers behov och beteenden. Utredningen har valt att grovt dela in konsumenterna i två målgrupper eftersom

de krävs olika metoder och strategier för att nå dessa grupper. Den ena gruppen konsumenter är de som aktivt söker information. Den andra gruppen konsumenter utgörs av de som inte söker information. För att nå den förstnämnda gruppen är centrala det att skapa ett konsumentstöd som bättre når ut till konsumenterna i form av tillgänglighet, kännedom och relevans. För att nå den andra gruppen krävs målgruppsinriktade strategier för att öka insikten om värdet av att vara en medveten konsument. Utredningens förslag till åtgärder för att bättre nå ut med konsumentstödet riktar sig till den förstnämnda målgruppen. Utredningens förslag om metoder och strategier för att nå konsumenter som är svåra att nå riktar sig till den sistnämnda målgruppen.

Förslag till åtgärder för att bättre nå ut med konsumentstödet

En ny struktur av konsumentstödet

En del av konsumentstödet utgörs av vägledning i enskilda ärenden samt webbaserad information. Det kan handla om både förköpsinformation samt stöd inför ett klagomål. Dessa former av konsumentstöd riktar sig till konsumenter som har ett engagemang och en insikt eftersom det krävs en aktivitet från konsumentens sida att nå konsumentstödet. Utredningens bedömning är att nuvarande struktur för att nå ut med konsumentstödet inte är ändamålsenlig för att tillhandahålla ett effektivt, likvärdigt och lättillgängligt konsumentstöd. Detta beror enligt utredningen på att ingångarna till olika aktörers information och vägledning inte är anpassade efter konsumenternas sökbeteende efter information. Konsumentstödet måste synliggöras där konsumenten befinner sig och där de letar information. Konsumentstödet måste därför tillhandahållas i en mer renodlad och enkel struktur, som underlättar för konsumenter att komma igång och hitta fram till information och vägledning när behov uppstår. Konsumentstödet måste även bli mer likvärdigt. Utredningen har ansett det vara relevant att konsumentstödet ska uppfattas som en enhet trots att olika aktörer tillhandahåller konsumentstöd. Vidare måste strukturen utformas efter hur konsumenten söker efter information, vilket huvudsakligen sker på internet.

Webbaserad information från olika aktörer ska gå att nå genom en elektronisk informationstjänst

I syfte att förbättra tillgängligheten till webbaserad konsumentinformation som tillhandahålls av olika myndigheter, konsumentbyråer, aktörer inom det civila samhället och kommuner *föreslår utredningen* att det ska finnas en informationstjänst med samlad information som ska vara tillgänglig i ett allmänt nätverk. Utredningen föreslår att den elektroniska informationstjänsten ska regleras i en ny förordning om konsumentinformation. Informationstjänsten ska innehålla information om konsumentens rättsliga ställning samt information som syftar till att möjliggöra för konsumenten att göra medvetna och välinformerade val. Informationstjänsten ska innehålla relevanta myndigheters information som de bedömer är av intresse ur ett konsumentperspektiv. Förslaget innebär att varje enskild myndighet gör bedömningen om vad som är att anse som aktuell, tillförlitlig och relevant information för konsumenterna av den befintliga information som myndigheten redan är skyldig att tillhandahålla och som tillhandahålls på den egna webbplatsen eller på annat sätt. *Utredningen föreslår* att Allmänna reklamationsnämnden, Energimarknadsinspektionen, Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Konkurrensverket, Livsmedelsverket, Lotteriinspektionen, Läke- och medicinska myndigheten, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Transportstyrelsen, Pensionsmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Elsäkerhetsverket, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Boverket, Statens energimyndighet och Datainspektionen ska vara informationsansvariga, vilket ska framgå av respektive myndighetsinstruktion.

Förslaget innebär att det i framtiden blir lättare att identifiera om innehållet i informationen är otillräckligt inom vissa sektorer, vilket i så fall kan leda till att myndighetsinstruktionerna på de områdena kan behöva förtydligas.

Konsumentverket som samordningsmyndighet för den elektroniska informationstjänsten

Utredningen föreslår att Konsumentverket ska vara samordningsmyndighet för den elektroniska informationstjänsten, vilket ska framgå av myndighetsinstruktionen. Samordningsmyndighetens funktioner ska framgå av föreslagna förordning om konsument-

information. Konsumentverket ansvarar för utvecklandet, tillhandahålllet och förvaltningen av informationstjänsten. Konsumentverket ansvarar även för att sköta praktisk samordning och gemensamma driftsfrågor, det tekniska systemet samt uppföljning av informationstjänsten. I samordningsansvaret ska även ingå ett huvudredaktörsansvar vilket innebär att samordningsmyndigheten beslutar om strukturering av information och redaktionellt upplägg. Ska samordningsmyndigheten göra ändringar som inte är av enbart redaktionell karaktär ska de göras i samråd med den som lämnat informationen, eftersom varje aktör har ansvaret för innehållet i den egna texten, vilket också ska framgå av informationstjänsten. Konsumentverket ska vidare inom ramen för sitt utökade ansvar utreda möjligheterna till användning av sociala medier, som en del av den elektroniska informationstjänsten. Utredningen vill framhålla Konsumentverkets möjlighet till att utveckla den elektroniska informationstjänsten och använda sig av s.k. öppna format. Det möjliggör automatisk informationssamverkan mellan informationsansvariga aktörer samt tillgängliggör information för andra aktörer.

Information från konsumentbyråer, kommuner och det civila samhällets organisationer

Utredningen anser det vara mycket värdefullt att konsumentbyråernas webbaserade information går att nå från den elektroniska informationstjänsten. Utredningen ser även positivt på att det civila samhällets organisationer vars syfte överensstämmer med de konsumentpolitiska målen kan bidra med information i den elektroniska informationstjänsten. *Utredningen föreslår* att Konsumentverket som samordningsmyndighet ska ha ansvar för att träffa avtal med andra aktörer än myndigheter med informationsansvar som myndigheten bedömer kan ha en aktiv roll i informationstjänsten och villkoren för deras medverkan. *Utredningen föreslår* även att regeringen ska ge de myndigheter som sitter i konsumentbyråernas styrelser i uppdrag att verka för att konsumentbyråerna inom ramen för respektive byrås ändamålsbeskrivning samverkar med Konsumentverket i att tillhandahålla konsumentinformation. Konsumentinformation som rör lokala eller regionala förhållanden bör kunna nås via informationstjänsten genom länkar till kommunernas webbplatser.

Införande av ett råd för konsumentinformation

Eftersom det är flera aktörer som ska ansvara för innehållet i den elektroniska informationstjänsten är det nödvändigt att de deltagande aktörerna samarbetar kontinuerligt med att exempelvis uppnå enhetlighet i informationstjänsten och för att lösa eventuella problem som kan uppstå. För att möjliggöra samordning och säkra inflytande, effektivitet och engagemang hos de aktörer som ska bidra med information föreslår utredningen att det inom Konsumentverket ska finnas ett rådgivande organ, Rådet för konsumentinformation, vars uppgift ska vara att bistå Konsumentverket i dess roll som samordningsmyndighet. Konsumentverket ska vara ordförande i rådet och därutöver ska det finnas högst tio ledamöter, som regeringen ska utse. Rådet bör bestå av informationsansvariga myndigheter, representant för konsumentbyråerna och en representant för den kommunala verksamheten.

Konsumentverkets ansvar för vägledning till enskilda konsumenter

Direktvägledning i konsumentfrågor är ett nödvändigt komplement till det webbaserade stödet samt betydelsefullt för att nå de konsumenter som av olika skäl inte kan ta till sig webbaserad information. Konsumentverkets nuvarande uppdrag att inte tillhandahålla vägledning till enskilda konsumenter överensstämmer inte med många konsumenters förväntningar på myndigheten, vilket kan ha bidragit till en struktur som inte är anpassad efter hur konsumenter söker efter information. För att uppnå en tydlig struktur med *en kontaktyta mot konsumenten* ska konsumentstödet utformas i en *first-line support*, dit konsumenter enkelt kan vända sig för att få vägledning och stöd i den elektroniska informationstjänsten, genom sociala medier, telefon, e-post eller brev. Fokus ska ligga på att konsumenten kan bli behjälpt av den elektroniska informationstjänsten med hjälp- till- självhjälpverktyg och övrig information från olika aktörer. Övriga myndigheter och konsumentbyråerna ska i den föreslagna strukturen fungera som en *second-line support*, som kan erbjuda konsumenterna specialistkompetens. Även den kommunala konsumentvägledningen kan utgöra *second-line support* för frågor där det krävs att vägledaren går igenom

skriftligt material, för frågor som har lokal anknytning eller där det av annat skäl krävs ett fysiskt möte med vägledaren.

Utredningen föreslår att det av Konsumentverkets myndighetsinstruktion ska framgå att Konsumentverket ska ha ansvar för att ge vägledning till enskilda konsumenter i köp- eller avtalsrättsliga frågor samt inom sitt verksamhetsområde informera och vägleda konsumenter i syfte att möjliggöra medvetna och välinformerade val. *Utredningen föreslår* att regeringen ska ge Konsumentverket i uppdrag att utveckla och tillhandahålla en rikstäckande direktvägledning, vilken bör inkludera vägledning per telefon och skriftlig vägledning. *Utredningen föreslår* att det är rimligt att i ett initialt skede bemanna vägledningstjänsten med 25 årsarbetskrafter.

Samverkan mellan olika aktörer i direktvägledningstjänsten

För att strukturen ska bli ändamålsenlig och effektiv krävs att samverkan sker mellan Konsumentverket och andra myndigheter, konsumentbyråer och den kommunala konsumentvägledningen där befintlig kompetens finns. *Utredningen föreslår* att regeringen ska ge Post- och telestyrelsen, Energimarknadsinspektionen, Statens energimyndighet och Finansinspektionen i uppdrag att verka för att konsumentbyråerna inom ramen för respektive byrås ändamålsbeskrivning samverkar med Konsumentverket i dess utveckling och tillhandahållande av vägledningstjänst. *Utredningens förslag* innebär en ambitionshöjning där kommunernas konsumentverksamhet även fortsättningsvis kommer att ha stor betydelse.

Utredningens bedömning är att förslaget leder till att det skapas ett större utrymme för kommunerna att förbättra servicen mot sina kommuninvånare med en bättre och mer lättillgänglig vägledning och samtidigt ha möjlighet att arbeta mer uppsökande mot sina kommuninvånare och mot näringsidkare jämfört med i dag.

Vägledning för att motverka överskuldssättning

Det finns behov av en rikstäckande vägledningstjänst, en Ekonomiakut, vars syfte är att motverka överskuldssättning hos privatpersoner. *Utredningen bedömer* att införandet av en sådan tjänst kräver en mer djupgående analys på flera områden och detta bör därför närmare ses över i ett annat sammanhang.

Behov av marknadsföringsåtgärder

För att göra konsumentstödet känt hos allmänheten och för att öka medvetenheten hos konsumenter om fördelarna med att vara en medveten konsument behövs en kommunikationsplan.

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Konsumentverket i uppdrag att utarbeta en kommunikationsplan i syfte att öka kännedomen om vart konsumenten kan vända sig. En strategi är att etablera en särskild grafisk profil med logotyp för det oberoende konsumentstödet. En annan strategi är att samverka med näringsidkare att tillhandahålla information om det oberoende konsumentstödet. Kommunikationsplanen bör även innefatta strategier och aktiviteter för att öka medvetenheten om fördelarna med att vara en medveten konsument. Åtgärderna av sistnämnda slag riktar sig framför allt till konsumenter som är svåra att nå.

Metoder och strategier för att nå konsumenter som är svåra att nå

Utredningens förslag om åtgärder för att bättre nå ut med konsumentstödet innebär att tröskeln till information och vägledning sänks och det blir lättare att hitta och komma i kontakt med konsumentstödet. För att nå de konsumenter som inte söker information krävs målgruppsanpassad uppsökande verksamhet.

Information på rätt sätt vid rätt tillfälle

Det är betydelsefullt att väcka mottagarens intresse genom att tydliggöra nyttan av att vara en medveten konsument. Det finns även behov av att berörda aktörer utgår från gemensamma utgångspunkter av målgrupper samt att val av informationskanaler anpassas till de målgrupper som ska nås. *Utredningen föreslår* att berörda aktörer i större utsträckning än i dag ska identifiera lämpliga situationer för förmedling av information till konsumenten. Enstaka insatser bör inriktas på åtgärder som tydliggör för konsumenten *att* det finns ett konsumentstöd och *hur* det kan nås och vikten av att vara en medveten konsument.

Den kommunala konsumentverksamhetens centrala roll i det uppsökande arbetet mot konsumenter

Det centrala i det uppsökande arbetet är närheten till konsumenterna, vilket kan uppnås både vid fysiskt möte men även virtuellt. Kommunernas roll när det gäller det uppsökande arbetet är alltjämt mycket relevant genom sin lokala förankring som ger en naturlig närhet till kommuninvånarna. *Utredningens bedömning* är att den kommunala konsumentverksamheten ges möjlighet att utgöra en mer central roll än i dag i detta arbete. Genom Konsumentverkets roll som *first-line support* möjliggörs för kommunerna att prioritera det uppsökande arbetet i större utsträckning än i dag.

Konsumentverket ska stödja kommunerna i deras uppsökande arbete mot konsumenter

Statliga myndigheter och kommuner bedriver uppsökande verksamhet lokalt eller i bredare samordnade projekt. Det är viktigt att kommunerna samverkar i det uppsökande arbetet och får stöd och information om framgångsrika projekt samt att kommunerna får del av de indikationer som Konsumentverket får som samordningsmyndighet för den föreslagna informationstjänsten och i vägledningstjänsten. Det uppsökande arbetet i kommunerna gynnas av att en aktör får en stödjande roll. *Utredningen föreslår* att Konsumentverkets uppdrag ska preciseras genom att det uttryckligen framgår av myndighetsinstruktionen att Konsumentverket ska stödja kommunerna i deras uppsökande verksamhet mot konsumenter.

Behov av samverkan och koordinering av det uppsökande arbetet

Det uppsökande arbetet behöver planeras och koordineras enligt en övergripande metod och i större utsträckning ske i samverkan mellan relevanta myndigheter, konsumentbyråer, kommuner och konsumentorganisationer. Av stor vikt är att Konsumentverket kan bidra till fortsatt metodutveckling inom området. *Utredningen föreslår* att följande arbetsmetod ska tjäna som utgångspunkt i det uppsökande arbetet:

- Klargöra vilka sektorer eller val som anses relevanta att fokusera på när det gäller att påverka engagemang och insikt hos konsumenterna.
- Klargöra det bakomliggande problemet och upprätta tydliga och helst mätbara mål.
- Öka kännedomen om olika målgruppers beteenden i köpprocessen.
- Upprättande av ”*best practice*” (nya projekt prövas i pilotprojekt).
- Utvärdera effektivitet och målpuppfyllelse.
- En tydlig ansvarsfördelning mellan berörda aktörer.

Behov av en gemensam utgångspunkt vid definiering av målgrupper

För att en identifiering av olika målgruppers behov ska bli meningsfull behövs enligt utredningen en mer enhetlig begreppsstruktur. Gemensamma utgångspunkter vid definiering av målgrupper ger även en gemensam plattform för olika aktörer, vilket underlättar vid samverkan eftersom arbetet lättare kan koordineras. *Utredningen föreslår* att en gemensam utgångspunkt vid definiering av målgrupper bör se ut enligt följande. En konsument är i en *sårbar* situation när han eller hon har lätt att lida skada i köpprocessen. Risken för att lida skada beror på marknads karaktär, produktens kvalitéer, transaktionens art, personliga egenskaper eller personliga förhållanden som inverkar negativt på möjligheten för konsumenten att göra ett val eller att gå vidare med ett klagomål. Risken för att konsumenten lider skada kan även bero på en kombination av marknads karaktär och de personliga förhållandena. En konsument är i en *utsatt* situation när han eller hon mer bestående befinner sig i en sådan livssituation och/eller har bestående personliga egenskaper som inverkar negativt i köpprocessen. En person befinner sig i en *utsatt* situation när han eller hon gång på gång lider skada i sin konsumtion eller känner en lägre tillfredsställelse med sin konsumtion.

Kartläggning av konsumenters beteende i olika valsituationer

Vilka behov olika målgrupper har av information och stöd är en komplex fråga som är beroende av en rad faktorer, exempelvis vilken marknad som är aktuell eller vilken valsituation som konsumenten befinner sig i. För att kunna utveckla lämpliga metoder för det arbetet och för att kunna se om metoderna är ändamålsenliga krävs att de bakomliggande orsakerna till konsumenters agerande eller passivitet utreds marknad för marknad och valsituation för valsituation. Detsamma gäller för konsumenters engagemang eller bristande engagemang i miljö- och etikaspekter i samband med konsumtion.

Utredningen föreslår att regeringen bör ge Konsumentverket i uppdrag att ansvara för att kartlägga de bakomliggande orsakerna till konsumenters beteende i olika valsituationer som bedöms som särskilt betydelsefulla och föreslå vilka metoder och informationskanaler som är lämpliga med hänsyn till vad som framkommit i kartläggningen om olika målgruppers behov. Utredningen ser positivt på att samverkan sker med den konsumentforskning som bedrivs vid olika universitet och högskolor.

Information om vilken påverkan hushållens konsumtion har på människa och miljö ska tydliggöras

Ett nytt ansvar för Naturvårdsverket

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket ska ansvara för att informera konsumenter om vilken påverkan hushållens konsumtion har på människor och miljö. Tanken är att konsumenter därigenom ska tillhandahållas information ur ett mer övergripande perspektiv om hur deras konsumtion kan påverka människa och miljö. Informationen ska inte innefatta exempelvis näringslivets och offentlig verksamhets påverkan på miljön. Utredningens bedömning är att information av sådant slag bör kunna hjälpa konsumenten att bättre förstå hur han eller hon kan konsumera miljövänligt.

Stöd inför val av skola, vård och omsorg

Den ökade valfriheten på skolmarknaden innebär att valsituationen inför ett skolval i flera avseenden liknar ett val av produkter på traditionella konsumentmarknader. De krav som utredningen har ställt på utformningen av och kännedomen om konsumentstödet är således relevanta även vid utformningen av stöd och information inför ett skolval. Samtidigt kvarstår väsentliga skillnader. Skolvalsituationen ställer ytterligare krav på vägledning samt särskilda krav på metoder och strategier för att nå ut till brukaren vilket innebär att frågorna bör behandlas i annan ordning. Med hänsyn till pågående uppdrag (Friskolekommittén dir. 2011:68) avstår utredningen ifrån att ge förslag i denna del.

Utredningen konstaterar att den enskilda kan ställas inför komplexa valsituationer på vård- och omsorgsområdet i situationer där lag (2008:962) om valfrihetssystem är tillämplig. Hur stödet bör utformas på vård- och omsorgsområdet är en komplex och omfattande fråga och bör behandlas i en annan ordning. Mot denna bakgrund samt med hänvisning till Patientmaktsutredningens uppdrag (dir. 2011:25) vars förslag bör inväntas, lämnar utredningen inga förslag i denna del.

Summary

Remit

The Committee of Inquiry into Future Support to Consumers has been tasked with reviewing existing support for consumers in the form of public information and guidance on consumer rights and obligations, choosing products in consumer markets and publicly financed services, and selecting products on the basis of ethical and environmental criteria. The Committee has also been instructed to propose ways of organising and providing appropriate, effective support available on equal terms to all consumers in the country, while taking account of the need to ensure that relevant actors' roles and spheres of responsibility are clearly defined. The Committee's remit further includes proposing strategies and methods to be applied by actors when designing measures in order to ensure that support reaches consumers and can be utilised by them. It is also required to identify target group needs and appropriate information channels. Finally, the Committee has been tasked with conducting a general survey of how consumer support is organised and implemented in other countries such as the UK, Finland, Norway and the Netherlands, and with proposing suitable legislation based on the Committee Chair's deliberations.

Consumer need for support as a point of departure

A starting point for the Committee was the need for consumer support. Considerations regarding choice of methods, strategies and information channels and the organisation of consumer support have accordingly been based as far as possible on a consumer, as opposed to an actor, perspective. Social developments in the past 20 years have radically changed conditions for consumers in terms of opportunities to seek and share information. One example is the

now widespread tendency, particularly among young people, to search for information in the social media, and to share their purchasing experiences with others on the internet. A growing proportion of all information exchange in society now takes place on the internet, a trend that has created new risks as well as opportunities, as the information available there is of varying quality and not always reliable.

These developments have also led to new ways of consuming. E-commerce has made it easier to shop from home and contributed to the emergence of new consumption patterns. Similarly, the proliferation of large shopping centres has created new purchasing patterns and behaviours. Changes in the credit market have also given rise to new consumption patterns. These include quick, easily available credit to meet daily consumption, a development which has also played a major part in growing over-indebtedness in society. Re-regulation and new innovations in certain areas have given rise to new markets where responsibility for choosing goods or services has devolved on the consumer. Thanks to technological advances, commercial marketing messages can now reach the consumer more easily over a growing number of channels, such as mobile telephony and the internet. In a number of respects, this development has been favourable from a consumer standpoint, with a wider selection of products on offer and more information, e.g. through the emergence of product comparison tools. However, it also places new demands on – and correspondingly higher risks for – consumers when selecting goods and services.

Moreover, it places new demands on independent consumer support in terms of ensuring accessibility and visibility in a limitless stream of information from different independent and commercial actors. The Committee accordingly recognises the need for a higher level of ambition with regard to consumer support.

If the consumer is to have ready access to independent support, this should be available as far as possible via a single entry point and be experienced as a cohesive unit. A single contact interface for consumer support is more conducive to enhancing consumer knowledge and easy accessibility. It also makes for accessible, coherent support. In addition, support efforts should incorporate active outreach in order to make contact with consumers in any given search query. A further aspect which the Committee has taken into consideration, and which constitutes one of the

directive's points of departure, is the need for more equitable consumer support.

Consumer support methods and strategies should take account of the needs and behaviours of different target groups. The Committee has chosen to divide consumers roughly into two target groups, each requiring different methods and strategies. One group comprises consumers who actively search for information. The other is composed of consumers who do not. The first group is most effectively reached by support which is accessible, informative and relevant. Reaching the second group requires targeted strategies aimed at raising awareness of the value of being a competent, critical consumer. The Committee's proposed measures for reaching out more effectively to consumers are aimed at the first-mentioned target group. Its proposals on methods and strategies for consumers who are not easy to reach are aimed at the second group.

Proposed measures for reaching consumers more effectively

A new structure for consumer support

A part of consumer support consists in offering guidance in specific cases and providing web-based information. Examples range from the provision of pre-purchase information to support in the event of a consumer complaint. These forms of support are aimed at consumers who have a degree of involvement and insight into consumer-related issues, as availing oneself of support requires a certain amount of activity on the consumer's part. The Committee considers that existing structures for reaching out to consumers are unsuited to the provision of effective, equitable and accessible consumer support. In the Committee's view, this is because entry points to guidance and information provided by actors are not adapted to consumers' search behaviours. Consumer support must be visible at the point where the consumer is located and searching for information. It must therefore be provided within a simpler, more straightforward structure that makes it easier for consumers to get started and track down information and advice at need. Consumer support must also be more equitable. The Committee rec-

ognises the relevance of the argument that support should be perceived as a unified entity despite the involvement of different actors. In addition, the structure must be designed in accordance with the way consumers search for information – primarily on the internet.

Web-based information provided by actors must be available via an electronic information service

With a view to improving accessibility to web-based consumer information provided by authorities, consumer advice centres, actors in civil society and municipal councils, the Committee proposes the establishment of an electronic information service with a comprehensive body of information available on a public network. *The Committee proposes* that the service be governed by a new government ordinance on consumer information. The service would be required to include information on consumers' legal positions, and information designed to enable them to make conscious, informed choices. It would also be required to include information from relevant authorities deemed to be of interest to consumers. Under the proposal, each authority would make its own assessment of what is to be regarded as applicable, reliable and appropriate for consumers of the existing information authorities are already required to provide and make available on their own websites or elsewhere. *The Committee proposes* that responsibility for providing consumer information be vested with the following government agencies, and that this task be specified in the respective agencies' standing instructions: the National Board for Consumer Disputes, the Energy Markets Inspectorate, the Board of Supervision of Estate Agents, the Financial Supervisory Authority, the Swedish Enforcement Authority, the Swedish Competition Authority, the National Food Administration, the National Gaming Board, the Medical Products Agency, the Post and Telecom Authority, the Swedish Transport Administration, the Swedish Transport Agency, the Swedish Pensions Agency, the Swedish Chemicals Agency, the National Electrical Safety Board, the Swedish Consumer Agency, the Environmental Protection Agency, the National Board of Housing, the Swedish Energy Agency and the Data Inspection Board.

The aim of the proposal is to make it easier in future to determine whether information content is inadequate in a given sector, in which case the agency's instructions in the corresponding areas may need to be more clearly formulated.

The Swedish Consumer Agency as coordinating body for the electronic information service

The Committee proposes that the Swedish Consumer Agency act as the coordinating authority for the electronic information service, and that this responsibility be specified in the agency's standing instructions. The Committee proposes that the coordinating agency's functions be set out in the proposed ordinance on consumer information. The Consumer Agency should be given responsibility for the development, provision and management of the information service. In addition, the agency should be made responsible for practical coordination and joint operational issues, the technical system itself, and performance monitoring of the information service. The responsibilities of a coordinating agency include that of editor-in-chief; the agency will accordingly be expected to make final decisions on the structuring of information and editorial content. Any changes of a non-editorial character made by the coordinating agency must be implemented in consultation with the information provider as each actor bears responsibility for the content of its own texts, a requirement which should also be stated by the information service. In addition, the agency would be required as part of its extended responsibility to look into the possibility of using social media as a component of the information service. The Committee wishes to call attention to the importance of developing the electronic information service using open format. This both enables automatic coordination of information between authorities responsible for its provision and makes data available to other actors.

Information provided by consumer advice centres, municipal authorities and civil society organisations.

The Committee acknowledges the value to consumers of access to web-based consumer advice information via the electronic information service. It also takes a positive view of the contributions to the information service of civil society organisations whose aims are in agreement with consumer policy objectives. *The Committee proposes* that the Swedish Consumer Agency in its capacity as coordinating authority be responsible for entering into agreements with actors – other than those with official responsibility for providing information – which in the agency's view could play an active role in the information service and meet the terms and conditions for participation. *The Committee also proposes* that the Government task the authorities represented on the boards of consumer advice centres with seeking to ensure that centres collaborate with the Consumer Agency in providing consumer information within the framework of their respective remits. Consumer information relating to local or regional conditions should be accessible via the information service through links to municipal council websites.

Establishment of a consumer information council

As responsibility for the information content of the electronic information service is vested in a number of actors, continuous cooperation between them will be essential to ensure coherence and facilitate solutions to problems that may arise. To ensure that those tasked with contributing information bring their influence to bear, operate effectively and coordinate with other actors, *the Committee proposes* the establishment of an advisory body, a consumer information council, tasked with assisting the Consumer Agency in its role as coordinating authority. It is further proposed that the council be composed of not more than 10 members appointed by the Government and be chaired by the agency. The council should comprise representatives of the agencies responsible for providing information. The municipal sector and the consumer advice centres should also be represented.

Consumer Agency responsibility for guidance to individual consumers

Direct guidance and advice on consumer issues is an essential complement to web-based support and a significant factor in reaching consumers who for various reasons cannot access web-based information. The fact that the Consumer Agency's is not currently required to provide guidance to individual consumers is at variance with many consumers' expectations of the agency. This state of affairs may have contributed to a structure which is ill-adapted to the way consumers search for information. In order to achieve a clearly articulated structure with a single contact interface *to the consumer*, consumer support must be in the form of *first-line support* so the consumer can easily obtain guidance and support from the electronic information service via social media, telephone, email or written correspondence. The focus should be on ensuring that consumers can be helped by the electronic information system using self-help tools and information from other actors. Other authorities and the consumer advice centres should function within the proposed structure as second-line support capable of offering consumers specialised skills. Municipal consumer guidance activities can also constitute *second-line support* in cases where the guidance officer needs to look through written material, e.g. to address a local issue, or where the case involves meeting the officer in person.

The Committee proposes that agency instructions in this connection should state that the Consumer Agency bears responsibility for providing guidance to individual consumers on sale-related and contractual issues, and for informing and advising consumers within its sphere of activity, with the aim of enabling the latter to make conscious, informed choices. *The Committee proposes* that the Government task the Consumer Agency with developing and providing nationwide direct guidance, including guidance by telephone and in writing. In the Committee's view, an initial staff complement of 25 annual full-time equivalents for guidance services constitutes a reasonable figure.

Collaboration between actors responsible for direct guidance services

If the structure is to be appropriate and effective, there must be collaboration between the Consumer Agency and other agencies, consumer advice centres and municipal consumer guidance services, where existing skills are to be found. *The Committee proposes* that the Government task the National Post and Telecom Agency, the Energy Markets Inspectorate, the Swedish Energy Agency and the Swedish Financial Supervisory Authority with working to ensure that consumer advice centres – acting in accordance with their respective purpose descriptions – cooperate with the Consumer Agency in its efforts to develop and deliver guidance services. The Committee's proposal represents a higher level of ambition, with municipal consumer-related activities continuing to play a significant role.

The Committee's assessment is that this proposal will give municipal councils greater scope to improve the service for their communities with better and more accessible guidance, while enabling them to pursue a more assertive outreach approach vis à vis municipal residents and businesses than at present.

Guidance in the prevention of over-indebtedness

There is a need for a national guidance service, a 'financial emergency facility' designed to counter over-indebtedness among private individuals. *The Committee considers* that the introduction of such a service would require a more in-depth analysis in a number of areas, and that its proposal should be evaluated more closely in a different context.

The need for marketing measures

Promoting public awareness of consumer support and encouraging general recognition of the benefits of becoming an informed consumer will require a communication plan.

The Committee proposes that the Government task the Swedish Consumer Agency with drawing up a communication plan designed to give consumers a better idea of where to turn for guidance and advice. One strategy is to establish a visual identity, a graphic profile and logotype for independent consumer support.

Another is to collaborate with business operators to offer information on independent consumer support. The communication plan should also include strategies and activities aimed at raising awareness of the benefits of being an informed consumer. Such measures would be aimed primarily at consumers who are difficult to reach.

Methods and strategies for communicating with consumers who are difficult to reach

The Committee's proposals regarding outreach measures for consumer support will serve to lower the threshold for information and guidance provision and better enable consumers to find and come in contact with consumer support.

Reaching consumers who do not search for information requires a targeted outreach approach.

Information provided in the right way, at the right time

It is important to arouse the recipient's interest by explaining the benefits of being a critical and informed consumer. It is also essential that the relevant actors share a common point of departure in terms of target groups and that their choice of information channels are appropriate to the target groups to be reached. *The Committee proposes* that actors make more concerted efforts than at present to identify situations suitable for relaying information to consumers. Efforts should be made from time to time to remind consumers that consumer support is available, to explain *how* it can be accessed, and to highlight the importance of being an informed, critical consumer.

The key role of municipal consumer support activities in outreach efforts

Crucial to outreach work is proximity to the consumer, who can now be reached virtually as well as physically. The role of municipal councils with regard to outreach will continue to be highly relevant thanks to their strong local connections and natural proximity to

their communities. *The Committee's assessment* is that municipal consumer support activities have the potential to play a more pivotal role in this area than at present. The provision of *first-line support* by the Consumer Agency will allow municipal councils to give greater priority to outreach work than at present.

The Consumer Agency should support municipal councils in their outreach activities vis à vis consumers

Government agencies and municipal councils currently carry out outreach activities at local level or as part of broader coordinating projects. Inter-municipal collaboration on outreach work is important. Councils should be given support and information about successful projects and be informed of indications received by the Consumer Agency in its capacity of coordinating authority regarding the proposed information and guidance services. Assigning an actor a supporting role will benefit outreach work in the municipalities. *The Committee proposes* that the Consumer Agency's remit be defined more precisely through a provision in its instructions expressly requiring the agency to support municipal councils in their outreach activities.

The need for collaboration and coordination of outreach efforts

Outreach work must be planned and coordinated in accordance with an overall approach, and to a large extent take place through collaboration between the relevant agencies, consumer advice centres, municipal councils and consumer advocacy organisations. It is vital that the Consumer Agency contribute to continued methods development in this sphere. The Committee proposes that the following approach serve as a point of departure for outreach work.

- Identify the sectors or choices deemed appropriate for action aimed at impacting consumer involvement and insight.
- Define the underlying problem and set up clear, preferably measurable, goals.
- Gain better understanding of the purchasing behaviours of different target groups.
- Establish *best practices* (new projects tested as pilot projects).

- Evaluate effectiveness and goal fulfilment.
- Ensure clear allocation of competencies among the actors concerned.

The need for a common point of departure when defining target groups

If identification of target groups is to be meaningful, a more uniform conceptual framework will be needed in the Committee's view. Choosing common points of departure when defining target groups also furnishes actors with a joint platform. This in turn makes collaboration easier as efforts can more readily be coordinated. *The Committee proposes* that a common point of departure for defining target groups should take the following form: A consumer is in a *vulnerable* position if he or she is likely to suffer harm in the purchasing process. The risk of suffering harm will vary with the character of the market, the qualities of the product, the type of transaction, personal qualities or personal circumstances that adversely impact the consumer's ability to choose or to pursue a complaint. The risk of harm may also arise from a combination of the market's character and the consumer's personal circumstances. A consumer is placed in an *exposed* situation when his or her circumstances and/or personal qualities adversely affect the consumer process in more permanent ways. A person is placed in an exposed situation when he or she repeatedly suffers harm as a consumer or experiences reduced satisfaction with the products he or she consumes.

Survey of consumer behaviour in different situations

The needs of different target groups in terms of information and support is a complex question involving a number of factors, such as the type of market concerned and the choices facing the consumer. In order to develop suitable methods for this undertaking and to determine whether such methods are appropriate, it will be necessary to examine the underlying reasons for consumer action or passivity, market by market and choice by choice. The same applies to consumer involvement, or lack thereof, in environmental or ethical concerns.

The Committee proposes that the Government vest the Swedish Consumer Agency with responsibility for charting the underlying causes of consumer behaviour in choice situations deemed to be of particular significance, and to recommend suitable methods and information channels on the basis of the survey findings in terms of the needs of the various target groups. The Committee takes a favourable view of ongoing collaboration on consumer research at various universities and institutes of higher education.

The need for clearer information on the impact of household consumption on people and the environment

A new responsibility for the Environmental Protection Agency

The Committee proposes that the Environmental Protection Agency be given responsibility for informing consumers on the impact of household consumption on people and the environment. The aim here is to enable consumers to access information with a broader perspective on the impact their consumption can have on people and the environment. Such information should not, however, include (for example) the environmental or human impact of the activities of the enterprise or public sectors. The Committee's assessment is that information of this kind should help give consumers a better understanding of how to consume in an environmentally friendly way.

Support for consumers in choice situations involving schools, healthcare and the social services

Greater freedom of choice in the school market has led to a situation where choosing a school resembles in certain respects the process of choosing a product in a traditional consumer market. The Committee's recommendations regarding the structure, composition and promotion of consumer support are thus relevant to the configuration of support and information for consumers who are considering a choice of school. However, there are substantial differences. The school choice situation not only places additional demands on those responsible for providing guidance but also in-

volves the development of methods and strategies for reaching users. This issue should therefore be addressed elsewhere. Having regard to the inquiry currently in progress (Committee of Inquiry on Independent Schools, ToR 2011:68¹), the Committee has no plans to present proposals in this area.

The Committee notes that individuals can face complex choice situations in the healthcare and social services sphere, in situations where the Free Choice Systems Act (2008:962) is applicable. The structure and composition of support in the healthcare and social services sphere is a broad, complex issue and should therefore be addressed elsewhere. In light of the above, and having regard to the deliberations of the Committee of Inquiry on Patient Power (ToR 2011:25²) and its forthcoming findings, the Committee has no plans to present proposals in this area.

¹ Friskolekommittén dir. 2011:68.

² Patientmaktsutredningen dir. 2011:25, dir. 2012:24.

Författningsförslag

1 Förslag till förordning (0000:000) om konsumentinformation

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I syfte att förbättra tillgängligheten till konsumentinformation ska det finnas en elektronisk informationstjänst med samlad information som ska vara tillgänglig genom ett allmänt nätverk.

2 § Informationstjänsten ska innehålla information om konsumentens rättsliga ställning samt information som syftar till att möjliggöra för konsumenten att göra medvetna och välinformerade val. Informationen ska tillhandahållas elektroniskt av de statliga myndigheter som är informationsansvariga.

Den samordningsmyndighet som avses i 5 § ska ensam besluta vilken information som ska ingå i informationstjänsten.

Informationsansvar

3 § Informationsansvar enligt denna förordning innefattar en skyldighet att tillhandahålla aktuell, tillförlitlig information som är relevant ur ett konsumentperspektiv. Informationsansvaret innebär även en skyldighet att se till att informationen görs elektroniskt tillgänglig för samordningsmyndigheten samt ett ansvar för säkerheten i det egna informationssystemet.

4 § De myndigheter som är informationsansvariga bestämmer innehåll och omfattning av informationen utifrån myndighetens uppdrag.

Samordning

5 § Konsumentverket är samordningsmyndighet för informationstjänsten enligt denna förordning.

6 § Samordningsmyndigheten ska utveckla, tillhandahålla och förvalta informationstjänsten samt sköta praktisk samordning och gemensamma driftsfrågor. Myndigheten ansvarar även för det tekniska systemet och uppföljning av informationstjänsten.

Samordningsmyndigheten ansvarar för att träffa avtal med andra aktörer än myndigheter med informationsansvar, som myndigheten bedömer kan ha en aktiv roll i informationstjänsten och om villkoren för deras medverkan.

Samordningsmyndigheten ansvarar för huvudredaktörskapet. I huvudredaktörskapet ingår att myndigheten beslutar om strukturering av information och redaktionellt upplägg. Ändringar som inte är av enbart redaktionell karaktär ska göras i samråd med den som lämnat informationen.

7 § Vid Konsumentverket ska det finnas ett rådgivande organ, som benämns Rådet för konsumentinformation. Rådet har till uppgift att bistå Konsumentverket i dess uppgifter enligt denna förordning.

8 § Myndighetschefen vid Konsumentverket är ordförande och regeringen utser övriga ledamöter, som ska vara högst tio.

9 § Innan Konsumentverket fattar beslut som är av principiell betydelse för dem som lämnar information i informationstjänsten ska samråd alltid ske med Rådet för konsumentinformation.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:756) med instruktion för Lotteriinspektionen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:756) med instruktion för Lotteriinspektionen att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Utöver det som följer av lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel, lotterilagen (1994:1000) och kasinolagen (1999:355), ska myndigheten

1. svara för en enhetlig tillämpning av lagen om anordnande av visst automatspel, lotterilagen och kasinolagen samt för en ändamålsenlig tillsyn och kontroll över att lagstiftningen följs,

2. följa och underrätta regeringen om utvecklingen på spel- och lotterimarknaden, nationellt och internationellt, samt bistå regeringen med det underlag som behövs inom spelområdet,

3. främja allmän kännedom om spel- och lotterilagstiftningen,

4. verka för en sund utveckling inom tillsynsområdet, *och* 4. verka för en sund utveckling inom tillsynsområdet,

5. vara representerad i samordningsorganet för tillsyn enligt förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. 5. vara representerad i samordningsorganet för tillsyn enligt förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, *och*

6. vara informationsansvarig enligt förordning (0000:000) om konsumentinformation.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

¹ Senaste lydelse 2009:94.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:781) med instruktion för Kronofogdemyndigheten

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:781) med instruktion för Kronofogdemyndigheten ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

*3 a §
Kronofogdemyndigheten är
informationsansvarig enligt för-
ordning (0000:000) om
konsumentinformation.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ska införas en ny paragraf, 1 b §, av följande lydelse.

*1 b §
Post- och telestyrelsen är
informationsansvarig enligt för-
ordning (0000:000) om
konsumentinformation.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen ska införas en ny paragraf, 3 b §, av följande lydelse.

3 b §

Datainspektionen är informationsansvarig enligt förordning (0000:000) om konsumentinformation.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1041) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1041) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Allmänna reklamationsnämnden ska

1. pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare som rör en vara, tjänst eller annan nyttinghet som näringsidkaren har tillhandahållit konsumenten och rekommendera en lösning av tvisten,

2. pröva tvister om skadestånd mellan fysiska personer och juridiska personer eller enskilda näringsidkare om den fysiska personens anspråk på skadestånd helt eller delvis kan komma att omfattas av motpartens ansvarsförsäkring och skadan inte uppkommit i samband med den fysiska personens näringsverksamhet och rekommendera en lösning av tvisten,

3. yttra sig i konsumenttvister på begäran av domstol,

4. informera konsumenter och näringsidkare om myndighetens praxis, *och*

4. informera konsumenter och näringsidkare om myndighetens praxis,

5. stödja den kommunala konsumentverksamhetens hantering av konsumenttvister genom bl.a. utbildning och information.

5. stödja den kommunala konsumentverksamhetens hantering av konsumenttvister genom bl.a. utbildning och information, *och*

6. vara informationsansvarig enligt förordning (0000:000) om konsumentinformation.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket att 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §²

Konkurrensverket ska utöver vad som följer av 3 §

1. uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig och privat verksamhet och mot en effektiv offentlig upphandling, lämna förslag till konkurrensutsättning och till regelreformer och samt följa upp utvecklingen på konkurrens- och upphandlingsområdet,

2. fullgöra den övervakning och rapportering i fråga om detaljhandel med alkohol som överenskommit mellan Sverige och Europeiska kommissionen,

3. avge yttranden enligt 23 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation,

4. inom sina verksamhetsområden och i lämplig omfattning utfärda allmänna råd,

5. samla in uppgifter för statistikändamål, *och*

6. när verket från allmän domstol eller Marknadsdomstolen får en kopia av en dom eller ett slutligt beslut som gäller tillämpningen av artikel 101 eller artikel 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt utan dröjsmål översända domen eller beslutet till Europeiska kommissionen.

5. samla in uppgifter för statistikändamål,

6. när verket från allmän domstol eller Marknadsdomstolen får en kopia av en dom eller ett slutligt beslut som gäller tillämpningen av artikel 101 eller artikel 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt utan dröjsmål översända domen eller beslutet till Europeiska kommissionen, *och*

² Senaste lydelse 2011:718.

*7. vara informationsansvarig
enligt förordning (0000:000) om
konsumentinformation.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1118) med instruktion för Energimarknadsinspektionen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1118) med instruktion för Energimarknadsinspektionen att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §³

Energimarknadsinspektionens uppgifter är att

1. ansvara för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprövningen enligt ellagen (1997:857), naturgaslagen (2005:403) med undantag för frågor om försörjningstrygghet enligt 8 a kap., och lagen (1978:160) om vissa rörledningar samt för tillsynen och regelgivningen enligt fjärrvärmelagen (2008:263),
2. upprätta och offentliggöra en tillsynspolicy,
3. inom sitt verksamhetsområde verka för
 - a) effektiv konkurrens på el- och naturgasmarknaderna,
 - b) funktion, effektivitet och konkurrenskraftiga priser på fjärrvärmemarknaderna,
 - c) stärka el-, naturgas- och fjärrvärmekundernas ställning och möjliggöra aktiva valmöjligheter genom lättillgänglig och tillförlitlig information,
4. främja energikonsumenterns rättigheter genom att i samråd med Konsumentverket samordna upprättandet av svar avseende Europeiska kommissionens checklista, offentliggöra samt hålla checklistan fortsatt aktuell,
5. följa och analysera utvecklingen på el-, naturgas- och fjärrvärmemarknaderna och lämna förslag till ändringar i regelverk eller andra åtgärder för att främja marknadernas funktion,
6. inom sitt område fullgöra uppgifter som följer
 - a) Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/89/EG av den 18 januari 2006 om åtgärder för att trygga elförsörjning och infrastrukturinvesteringar,

³ Senaste lydelse 2011:719.

b) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 713/2009 av den 13 juli 2009 om inrättande av en byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter,

c) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 714/2009 av den 13 juli 2009 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel och om upphävande av förordning (EG) nr 1228/2003,

d) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2009 av den 13 juli 2009 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten och om upphävande av förordning (EG) nr 1775/2005,

e) Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG, och

f) Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG och i det sammanhanget samråda med Affärsverket svenska kraftnät när det gäller utarbetandet av den årliga rapporten om försörjningstrygghet för naturgas,

7. för Sveriges räkning delta i utvecklingen av marknaderna för el och naturgas inom Norden och EU,

8. samarbeta med europeiska tillsynsmyndigheter och med byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter i syfte att verka för en harmonisering av regelverk så att likvärdiga förutsättningar skapas på marknaderna för el och naturgas inom Norden och EU,

9. se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnads-effektiva och enkla för medborgare och företag, *och*

10. se till att det finns en gemensam kontaktpunkt där konsumenterna av el och naturgas kan få tillgång till all nödvändig information om gällande lagstiftning, sina rättigheter och möjligheter till tvistlösning i händelse av en tvist.

9. se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnads-effektiva och enkla för medborgare och företag,

10. se till att det finns en gemensam kontaktpunkt där konsumenterna av el och naturgas kan få tillgång till all nödvändig information om gällande lagstiftning, sina rättigheter och möjligheter till tvistlösning i händelse av en tvist, *och*

*11. vara informationsansvarig
enligt förordning (0000:000) om
konsumentinformation.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1121) med instruktion för Elsäkerhetsverket

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:1121) med instruktion för Elsäkerhetsverket ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

3 a §

Elsäkerhetsverket är informationsansvarig enligt förordning (0000:000) om konsumentinformation.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

**10 Förslag till
förordning om ändring i förordningen
(2007:1153) med instruktion för Statens
energimyndighet**

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

2 a §

Statens energimyndighet är informationsansvarig enligt förordning (0000:000) om konsumentinformation.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1205) med instruktion för Läkemedelsverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1205) med instruktion för Läkemedelsverket att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁴

Läkemedelsverket ska särskilt

1. svara för kontrollen och tillsynen enligt läkemedelslagen(1992:859), lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer, rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer, lagen (2009:366) om handel med läkemedel och övriga författningar på läkemedelsområdet i fråga om tillverkare, importörer, distributörer, detaljister och andra som tar befattning med läkemedel,

2. svara för tillsyn i fråga om medicintekniska produkter i enlighet med lagen (1993:584) om medicintekniska produkter och förordningen (1993:876) om medicintekniska produkter samt de föreskrifter som verket har meddelat med stöd av lagen,

3. svara för kontrollen och tillsynen i fråga om vissa produkter som med hänsyn till egenskaper eller användning står läkemedel nära,

4. svara för kontrollen och tillsynen i fråga om kosmetiska och hygieniska produkter,

5. svara för föreskrifter och allmänna råd i fråga om läkemedel och andra produkter som omfattas av myndighetens kontroll eller tillsyn,

6. delta i internationellt samarbete inom sitt verksamhetsområde,

7. svara för information inom sitt ansvarsområde till andra myndigheter och enskilda,

⁴ Senaste lydelse 2011:1145.

8. svara för stöd till Socialstyrelsens tillsynsverksamhet och styrelsens beredningsplanering på läkemedelsområdet,

9. svara för forskning på områden av betydelse för den kontroll och tillsyn som ska bedrivas,

10. fullgöra de uppgifter som ankommer på behörig myndighet enligt rådets förordning (EG) nr 953/2003 av den 26 maj 2003 om förhindrande av att handeln med vissa viktiga mediciner avleds till Europeiska unionen, ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 1662/2005 av den 11 oktober 2005 om ändring av bilaga I till rådets förordning (EG) nr 953/2003 om förhindrande av att handeln med vissa viktiga mediciner avleds till Europeiska unionen,

11. fullgöra de uppgifter som ankommer på behörig myndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen, i fråga om efterlevnaden av sådana regler som verket har tillsyn över,

12. fullgöra de uppgifter som en behörig myndighet har enligt artiklarna 14 och 16.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 816/2006 av den 17 maj 2006 om tvångslicensiering av patent för tillverkning av läkemedelsprodukter för export till länder med folkhälsoproblem,

13. inom sitt verksamhetsområde verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,

14. tillhandahålla producentobunden läkemedelsinformation till allmänheten,

15. lämna giftinformation genom Giftinformationscentralen,

16. bedriva utrednings- och utvecklingsverksamhet för att förbättra läkemedelsanvändningen samt verka för samordning och samverkan mellan de aktörer som är verksamma på området, *och*

16. bedriva utrednings- och utvecklingsverksamhet för att förbättra läkemedelsanvändningen samt verka för samordning och samverkan mellan de aktörer som är verksamma på området,

17. inom ramen för den egna verksamheten och i samarbete med andra aktörer arbeta för att bidra till genomförandet av Sveriges politik för global utveckling.

17. inom ramen för den egna verksamheten och i samarbete med andra aktörer arbeta för att bidra till genomförandet av Sveriges politik för global utveckling, *och*

18. vara informationsansvarig enligt förordning (0000:000) om konsumentinformation.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen ska införas en ny paragraf, 11 a §, av följande lydelse.

11 a §

Transportstyrelsen är informationsansvarig enligt förordning (0000:000) om konsumentinformation.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

3 a §

Finansinspektionen är informationsansvarig enligt förordning (0000:000) om konsumentinformation.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:606) med instruktion för Fastighetsmäklarnämnden

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2009:606) med instruktion för Fastighetsmäklarnämnden ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

*2 a §
Fastighetsmäklarnämnden är
informationsansvarig enligt
förordning (0000:000) om
konsumentinformation.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:607) med instruktion till Konsumentverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:607) med instruktion till Konsumentverket

dels att 1 § och 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Konsumentverket är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har ansvar för att

1. de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens tillsynsansvar följs,

2. konsumenter har tillgång till information som ger dem möjlighet att göra aktiva val om ingen annan myndighet har den uppgiften, *och*

3. stärka konsumenternas ställning på marknaden genom kontakter med privata aktörer och i det arbetet genomföra branschöverenskommelser och insatser på standardiseringsområdet.

2. konsumenter har tillgång till information som ger dem möjlighet att göra aktiva val om ingen annan myndighet har den uppgiften,

3. stärka konsumenternas ställning på marknaden genom kontakter med privata aktörer och i det arbetet genomföra branschöverenskommelser och insatser på standardiseringsområdet *och*

4. ge vägledning till enskilda konsumenter i köp- och avtalsrättsliga frågor samt inom sitt verksamhetsområde informera och vägleda konsumenter i syfte att möjliggöra för konsumenter att göra medvetna och välinformerade val.

1 a §

Konsumentverket är informationsansvarig enligt förordning (0000:000) om konsumentinformation samt ska fullgöra de uppgifter som framgår av nämnda förordning.

3 §⁵

Myndigheten ska därutöver

1. Bevaka och analysera marknaderna ur ett konsumentperspektiv samt vid behov vidta eller föreslå åtgärder,

2. med utbildning och information stödja kommunernas konsumentverksamhet i frågor som rör konsumentskydd och konsumentlagstiftning,

2. med utbildning och information stödja kommunernas konsumentverksamhet i frågor som rör konsumentskydd, konsumentlagstiftning och därutöver särskilt stödja kommunerna i deras uppsökande verksamhet mot konsumenter,

3. vara kontaktmyndighet för svenska myndigheters samarbete med myndigheter inom EES och med Europeiska kommissionen i konsumentrelaterade frågor som rör informationssamhällets tjänster enligt lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster,

4. vara kontaktmyndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen, och

5. fullgöra de uppgifter som en behörig myndighet har enligt samma förordning, i fråga om efterlevnaden av sådana regler som myndigheten har tillsyn över.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

⁵ Senaste lydelse 2011:1218.

16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen ska införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

*4 a §
Kemikalieinspektionen är
informationsansvarig enligt för-
ordning (0000:000) om
konsumentinformation.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

**17 Förslag till
förordning om ändring i förordningen
(2009:1173) med instruktion för
Pensionsmyndigheten**

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

*2 a §
Pensionsmyndigheten är
informationsansvarig enligt för-
ordning (0000:000) om
konsumentinformation.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket ska införas en ny paragraf, 2 b §, av följande lydelse.

2 b §

Livsmedelsverket är informationsansvarig enligt förordning (0000:000) om konsumentinformation.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket

dels att 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §⁶

Naturvårdsverket ska särskilt

1. ansvara för den centrala tillsynsvägledningen,
2. samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete,
3. bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna verkets synpunkter tidigt i processen,
4. delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön,
5. vägleda statliga myndigheter i deras miljöledningsarbete,
6. verka för att miljö kvalitetsmålen nås genom att följa och utvärdera miljöarbetet och vid behov föreslå åtgärder för arbetets utveckling,
7. i samråd med Havs- och vattenmyndigheten fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljö kvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljö tillståndet inom sitt ansvarsområde,
8. följa upp och utveckla arbetet med miljö informationsförsörjning och ansvara för den övergripande administrativa samordningen av miljöövervakningen,
9. samråda med andra berörda myndigheter och
 - a) varje år göra en samlad redovisning av myndigheternas uppföljning och prognos av utvecklingen i förhållande till miljö kvalitetsmålen,

⁶ Senaste lydelse 2011:843.

b) regelbundet göra en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen samt i en rapport till regeringen ge en samlad bild av myndigheternas utvärdering, och

c) utveckla, följa upp och utvärdera tillämpningen av samhällsekonomiska analyser inom miljömålssystemet,

10. finansiera miljöforskning av hög kvalitet till stöd för verkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete,

11. göra kunskaper om miljön och miljöarbetet tillgängliga för myndigheter, allmänhet och andra berörda,

12. ansvara för nationell samordning och prioritering när det gäller avhjälpande av sådana föroreningsskador och allvarliga miljöskador som avses i 10 kap. miljöbalken,

13. ansvara för administration, uppföljning och utvärdering av de statliga bidrag som omfattas av förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statsbidrag för sådant avhjälpande,

14. förvärva värdefulla naturområden för statens räkning,

15. samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön,

16. verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas,

17. ansvara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen,

18. verka för att avfallshanteringen i fråga om kapacitet och metoder är effektiv för samhället och enkel för konsumenterna,

19. samordna myndigheternas arbete avseende omgivningsbullen, och

20. vara medlem i en sådan ideell förening som avses i 2 § Laponiaförordningen (2011:840).

19. samordna myndigheternas arbete avseende omgivningsbullen,

20. vara medlem i en sådan ideell förening som avses i 2 § Laponiaförordningen (2011:840), och

21. informera konsumenter om vilken påverkan hushållens konsumtion har på människor och miljö.

3 b §
*Naturvårdsverket är
informationsansvarig enligt för-
ordning (0000:000) om
konsumentinformation.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1482) med instruktion för Boverket

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2009:1482) med instruktion för Boverket ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

*5 a §
Boverket är informations-
ansvarig enligt förordning
(0000:000) om konsument-
information.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

21 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

*2 a §
Trafikverket är informations-
ansvarig enligt förordning
(0000:000) om konsument-
information.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

1 Utredningens uppdrag och arbete

Utredningen har haft i uppdrag att se över det befintliga stödet till konsumenter i form av information och vägledning när det gäller såväl rättigheter och skyldigheter som val av produkter på konsumentmarknaderna, val av offentligt finansierade tjänster och val av produkter med hänsyn till etiska och miljörelaterade aspekter. Vidare ska utredningen föreslå hur konsumentstödet bör organiseras och bedrivs för att bli mer ändamålsenligt, effektivt och likvärdigt för alla konsumenter i landet. Utredningen har även haft i uppdrag att föreslå lämpliga strategier och metoder för hur insatser ska utformas för att stödet ska nå fram till och användas av konsumenterna. Vidare har det ingått i uppdraget att kartlägga hur konsumentstödet är organiserat och hur det bedrivs i andra jämförbara länder, t.ex. Storbritannien, Finland, Norge och Nederländerna.

Utredningen har genom regeringsbeslut den 22 december 2011 fått förlängd tid för sitt uppdrag till senast den 30 juni 2012. Direktiven till Utredningen om framtidens stöd till konsumenter (dir. 2011:38 och dir. 2011:119) bifogas i bilaga 1–2.

1.1 Utredningens arbete

Utredningens arbete påbörjades i juni 2011. Utredningen har haft åtta sammanträden samt därutöver ett arbetsmöte med några av experterna i utredningen. Det har även förekommit underhandskontakter med experterna. Utredaren och sekreteraren har besökt Konsumentverket, Pensionsmyndigheten, Konsumenternas Bank- och finansbyrå, Konsumenternas försäkringsbyrå, Konsumenternas Energimarknadsbyrå och Konsumenternas tele, tv & internetbyrå, telekområdgivarna AB, Sveriges Konsumenter och Svenska natur-

skyddsföreningen. Utredaren har besökt Allmänna reklamationsnämnden, Miljömärkning Sverige AB, Svenska Bankföreningen, Fondbolagens förening, Projektet Ekonomismart och Konsumentrådgivningen i Uppsala kommun. Utredaren har även deltagit i ett seminarium om räknefärdighet och finansiell förmåga som anordnades av Riksbanken och Finansmarknadskommittén, en konferens om konsumentskydd som anordnades av Konkurrensverket, en nätverksträff för de statliga representanterna i de olika konsumentbyråerna samt haft möte med konsulten Peter Krantz tillsammans med experten Johan Groth.

Sekreteraren har besökt konsumentrådgivningen i Trollhättan och Konsument Göteborg.

Utredaren och sekreteraren har besökt Department of Business Innovation and Skills och Consumer Focus i London, Storbritannien. Utredaren och sekreteraren har även besökt Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie och Consumentenautoriteit i den Haag, Nederländerna samt har träffat tjänstemän vid Konsumentverket i Finland och från Arbets- och näringsministeriet vid ett möte i Helsingfors, Finland.

Konsumentverket har bistått utredningen med statistik rörande den kommunala konsumentvägledningen. Konsumentverket har också bistått utredningen med underlag för den analys utredningen har gjort över vilka konsekvenser utredningens förslag kan få.

Sekreteraren har haft kontakter med sekreterare i Friskolekommittén (U 2011:04) och i Patientmaktsutredningen (S 2011:03).

1.2 Betänkandets disposition

Betänkandet består av fem delar, I–V.

I *del I* finns inledning. Först redovisas utredningens uppdrag och arbete. Därpå inledande utgångspunkter och avgränsningar samt därefter köpprocessen.

Del II behandlar bakgrund, dvs. nuvarande konsumentstöd, förebyggande arbete på det privatekonomiska området, stöd inför val av skola, vård och omsorg samt konsumentstöd ur en miljö- och etikaspekt. Slutligen ges en beskrivning av konsumentstödet i några andra länder.

I *del III* återfinns utredningens överväganden. Först redovisas utredningens tankar om ett effektivt och ändamålsenligt konsumentstöd. Därefter utredningens förslag till åtgärder för att bättre nå ut

med konsumentstödet följt av metoder och strategier för att nå konsumenter som kan vara svåra att nå. Vidare presenteras utredningens bedömning rörande stöd inför val, skola och omsorg. Slutligen ges förslag på området konsumentstöd ur en miljö- och etikaspekt.

I del IV finns konsekvensbedömning.

I del V finns särskilda yttranden och bilagor.

2 Inledande utgångspunkter och avgränsningar

2.1 Utgångspunkter

Begreppet konsumentstöd omfattar ett sektorsövergripande ansvar och därmed även många statliga myndigheters verksamhetsområden. Av direktiven framgår att det är det befintliga och oberoende konsumentstödet i form av *vägledning* och *information* som utredaren ska se över. I direktiven nämns aktörer som myndigheter, kommuner, konsumentbyråer, Konsument Europa och organisationer.

Konsumentverket har i en av sina rapporter använt sig av begreppet *oberoende* och har då syftat på aktörer som arbetar med att verkställa det konsumentpolitiska målet. I rapporten nämns Konsumentverket, Konsument Europa, Allmänna Reklamationsnämnden, kommunal konsumentvägledning, budget- och skuldrådgivning, energi- och klimatrådgivning, konsumentbyråerna, Konsumentvägledarnas yrkesförening och Sveriges Konsumenter (Konsumentverkets rapport *Kommunernas konsumentvägledning – bra men okänd* [2010:21] se även prop. 2011/2012:1 utg.omr. 18 s. 69).

Mot denna bakgrund har utredningen valt att med begreppet *oberoende konsumentstöd* avse stöd till konsumenter i form av vägledning och information som tillhandahålls av aktörer och som har syfte att verkställa regeringens konsumentpolitik eller vars syfte överensstämmer med de konsumentpolitiska målen.

Utgångspunkten för utredningens arbete har således varit det stöd till konsumenter som tillhandahålls av de oberoende aktörer som har nämnts ovan. I direktiven specificeras närmare att med stöd avses sådant som ges till konsumenter när det gäller rättigheter och skyldigheter och inför val av produkter på konsumentmarknaderna, inför val av offentligt finansierade tjänster och med hänsyn till etiska och miljörelaterade aspekter. Utöver stöd i form

av förköpsinformation tar skrivningen enligt utredningen närmast fasta på stöd i form av information och vägledning om konsumenträtt. Utredningen kan dock se ett behov av stöd mot enskilda även i frågor som rör rättsliga förhållanden mellan två privatpersoner. Sådana avtalsförhållanden kan exempelvis uppstå via internet (exempelvis Tradera och Blocket), men också vid köp av fast egendom och frågan är om köparen är att betrakta som konsument i en sådan situation trots att den konsumenträttsliga skyddslagstiftningen inte är tillämplig på rättsförhållandet, eftersom det förutsätter ett köp eller ett avtal mellan en näringsidkare och en fysisk person. Några av de konsumentvägledare som utredningen har varit i kontakt med ger stöd för att information och vägledning tillhandahålls av oberoende aktörer också i sådana situationer. Utredningen har därför valt att inte tolka direktivet på sådant sätt att stöd mot enskilda där konsumenträttslig lagstiftning inte skulle vara tillämpligt på rättsförhållandet ska uteslutas i förslagen.

2.2 Avgränsningar

Vilket innehåll som konsumentstödet bör ha för att vara ändamålsenligt för den enskilda är en fråga som det inte går att ge något allmängiltigt svar på utan att en gapanalys har gjorts för att identifiera vilka sektorer där det eventuellt kan finnas brister i innehållet i konsumentstödet. Det i sin tur förutsätter att marknaden för marknads- och värdesituation för värdesituation studeras. Utredningen anser att direktivet har en annan utgångspunkt än fokusera på att göra en sådan analys. Med hänsyn till det och den tid som har stått till utredningens förfogande har utredningen ansett det vara mest ändamålsenligt att fokusera på ett sektorsövergripande perspektiv i förslagen om ansvarsfördelning och således inte lämna konkreta förslag som rör innehållet i konsumentstödet inom varje specifik sektor. Som utredningen har kommit fram till i kapitel 10 innebär utredningens förslag en struktur som underlättar för en framtida gapanalys, som kan ligga till grund för eventuella förändringar när det gäller myndigheternas ansvar för information riktade till konsumenterna. När det gäller stöd inför val av produkter med hänsyn till etiska- och miljörelaterade aspekter har utredningen gått ett steg längre och har lämnat förslag om förbättringar av själva innehållet i konsumentstödet på det området. Utredningen har valt att ha konsumenten i fokus och har av det skälet

inte behandlat eventuellt stöd till näringsidkare. Utredningens förslag medför dock indirekta fördelar även för näringslivet, vilket vi redogör för i kapitel 14.

En del av konsumentstödet innefattar det förebyggande arbetet som bedrivs på bl.a. det privatekonomiska området av statliga myndigheter, organisationer och på kommunal nivå. Under arbetets gång blev det tydligt att det krävs en genomgång marknad för marknad och valsituation för valsituation för att kunna identifiera vilka behov olika målgrupper har av information, vilket är en utgångspunkt för att kunna lämna relevanta förslag på strategier och metoder för att nå olika målgrupper. Med hänsyn till det ovan anförda har utredningen ansett det vara mest ändamålsenligt att i den delen (kapitel 11) lämna förslag på strategier och metoder av mer övergripande karaktär som kan anses generella för samtliga målgrupper och som skapar förutsättningar för ett mer målgruppsinriktat uppsökande arbete.

En annan del av uppdraget har varit att se över det stöd som ges till konsumenter inför val av offentligt finansierade tjänster. Utredningen har valt att ha huvudsakligt fokus på konsumentstödet på den privata marknaden och därför gett en mer översiktlig beskrivning av den rättsliga reglering som styr valsituationen på övriga marknader. Stöd inför val av offentliga tjänster innefattar många olika sektorer och situationer för den enskilda. Utredningen har fått prioritera ett par områden och valt att se över stöd inför val av skola, vård och omsorg eftersom dessa områden särskilt står nämnda i direktiven. Utredningen kan konstatera att den enskildas roll som brukare är komplex och flera olika rättsområden berörs. Ytterligare avgränsningar inom respektive område framgår av kapitel 6.

2.3 Begrepp

Av direktivet framgår att utredaren ska se över det stöd som ges till konsumenter när det gäller rättigheter och skyldigheter och val av produkter samt att föreslå hur konsumentstödet ska organiseras och kommuniceras. Frågan är vad som ska anses innefattas i begreppet konsumentstöd. Det finns vare sig i Sverige eller inom EU något enhetligt konsumentbegrepp. I konsumentskyddslagstiftningen regleras individens rättigheter och skyldigheter i köprocessen i egenskap av *konsument*. I exempelvis konsumentköp-

lagen (1990:932) definieras en konsument som en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet. Liknande definitioner finns i andra lagar som fastighetsmäklarlagen (2011:666) och konsumentkreditlagen (2010:1846). Utredningen har i betänkandet utgått från att med konsumentstöd avses i detta sammanhang vägledning och information som *oberoende* aktörer tillhandahåller till fysiska personer som söker vägledning och information för ändamål som faller utanför näringsverksamhet. Det sagda innebär att utredningen inte har behandlat information och stöd som vänder sig specifikt till näringsidkare.

I samband med val av offentliga tjänster förekommer det att begreppet brukare används i stället för begreppet konsument. Statskontoret har i en rapport undersökt vilken information som brukaren behöver för att välja vård, skola och omsorg (Statskontorets rapport, *Vård, skola och omsorg, vilken information behöver brukaren för att välja?*[2007:19]). I rapporten anges att med brukare och potentiell brukare avses ”i första hand medborgare som är slutmottagare av offentliga nyttigheter och har tillgång till en s.k. sortistrategi, dvs. som har möjlighet att välja mellan olika utförare och tjänsteinnehåll. Som exempel på brukare anges i samma rapport en grundskoleelev som tilldelas skolpeng och ges möjlighet att välja skola och som exempel på potentiell brukare de medborgare som står inför ett val av vårdcentral, äldreboende, grundskola, tandläkare eller förskola. Enligt Statskontoret kan brukare likställas med konsumenter eller kunder i flera avseenden men en stor skillnad är dock att brukare av välfärdstjänster i regel inte har tillgång till den prismekanism som verkar på en fri marknad. Utredningen har valt att använda begreppet *brukare* i de fall stödet riktar sig till privatpersoner inför val av offentliga tjänster.

I de konsumentpolitiska målen finns uttalat att *information* till konsumenterna ska vara lättillgänglig och tillförlitlig samt att några myndigheter ansvarar för att verkställa regeringens konsumentpolitik så att det underlättas för konsumenterna att göra aktiva och medvetna val (se prop. 2011/12:1 utg. omr. 18 s. 66 och dir. 2011:38). Enligt utredningen bör begreppet information ses i ljuset av de konsumentpolitiska målen, vilket innebär att med information i utredningen avses sådan information som möjliggör för konsumenterna att göra aktiva, medvetna och välinformerade val samt information om hur konsumenten kan hantera ett klagomål (rättigheter och skyldigheter).

Utredningen har gjort en åtskillnad mellan begreppen *oberoende information* och *kommersiell information* där utredningen med *oberoende information* avser sådan som tillhandahålls av statliga myndigheter, konsumentbyråer, kommuner och det civila samhällets organisationer under förutsättning att deras uppdrag överensstämmer med det konsumentpolitiska målet.

I motsats till den *oberoende informationen* står *kommersiell information*. Med det avser utredningen sådan som ges inom ramen för en vinstdrivande verksamhet, dvs. där syftet med informationen också kan vara något annat än det konsumentpolitiska målet. *Kommersiell information* har således ett annat syfte än att enbart upplysa och råda konsumenten inför ett köp eller tillhandahålla information om konsumentens rättigheter och skyldigheter, eftersom det kan finnas ett ekonomiskt vinstincitament för näringsidkaren att få konsumenten att köpa en viss produkt. *Kommersiell information* av varor och tjänster kan exempelvis utgöras av reklam från företag eller av olika jämförelseverktyg. Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att *oberoende information* inte är fri från värderingar eftersom alla framställningar mer eller mindre baseras på val, som i förlängningen grundas på värderingar. *Oberoende information* är inte samma sak som *objektiv information*. I utredningen avses med begreppet *oberoende information* sådan som är *oberoende av vinstintressen*.

3 Köpprocessen

3.1 Köpprocessen

På en väl fungerande marknad är det konsumenterna som genom sina val styr vilka företag som långsiktigt kommer att finnas kvar och utvecklas väl. Ekonomisk tillväxt är avgörande för att vårt välfärdssamhälle ska fungera och för detta krävs en fungerande marknadsekonomi med bl.a. ett konsumentkollektiv som vågar och har möjlighet att ställa krav. En förutsättning för att konsumenterna ska kunna göra aktiva val och därmed kunna bidra till tillväxt och välfärd är att de fattar medvetna beslut grundade på god information, känner till sina rättigheter samt att de är trygga i att de har sådana. Konsumenterna måste kunna lita på varors och tjänsters kvalitet och säkerhet. Vidare måste konsumenterna ha förtroende för den information som ges och det är därför viktigt att det finns ett oberoende konsumentstöd vid sidan av den kommersiella information som erbjuds av aktörer på den privata marknaden.

För att kunna förmedla ett ändamålsenligt konsumentstöd måste stödet anpassas efter konsumentens behov, vilket kommer till uttryck i regeringens skäl för förslag till nuvarande konsumentpolitiska mål (se prop. 2007/08:1 utg.omr. 18 s. 60). För att identifiera konsumenters behov är en lämplig första utgångspunkt enligt utredningen att se vilka olika former av information som det borde finnas ett behov av, med hänsyn till olika skeden i köpprocessen. Nedanstående förenklade beskrivning av köpprocessen bygger på att konsumenten är rationell och medveten i sina val. Köpprocessen delas in i fem steg (Engel, Kollat och Blackwell, *Consumer Behaviour* 1968 s. 345):

- Problemidentifiering
- Informationssökning
- Utvärdering av information
- Köp
- Utvärdering av köp (efterköpsprocessen)

Senare forskning inom bl.a. de nationalekonomiska och beteendekonomiska disciplinerna har betonat att konsumentens beteende i köpprocessen är långt mer komplicerad än den rationella köpprocessen gett uttryck för (se exempelvis Östling, *Beteendekonomi och konsumentpolitik*, Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2009). Konsumentens köpbeteende kan styras av flera faktorer, exempelvis erfarenhetsmässiga eller emotionella skäl. Sociala livsvillkor eller hur mycket tid som konsumenten har till sitt förfogande i köpprocessen kan också inverka på köpbeteendet, liksom konsumentens personliga förutsättningar att söka och ta till sig information, vilken produkt som efterfrågas, konsumentens värderingar och vilken situation i livet som konsumenten befinner sig i. Hur mycket tid som konsumenten bedömer att han eller hon har till förfogande i en specifik köpprocess är också en omständighet som har betydelse. Utöver dessa faktorer inverkar även konsumentens insikt och engagemang om hur pass angelägen han eller hon är när det gäller att söka information och stöd inför ett beslut eller i att agera efter ett köp om konsumenten inte är nöjd. Inställningen till konsumtion, konsumtionsmönster och konsumtionsbeteenden påverkas således av många olika faktorer. Professor Karin M Ekström har valt att dela upp det på individuella faktorer, sociokulturell kontext och kommunikation. Individuella faktorer omfattar bedömningar, individuellt beslutsfattande, vanor, engagemang attityder, perception, informationsbehandling, lärande, minne, personlighet, självbild, kundnöjdhet och lojalitet. Sociokulturella faktorer omfattar värderingar, livsstil, smak, mode, välfärd, fattigdom, familj, referensgrupper samt även hur ålder, kön, etnicitet definieras i ett sociokulturellt sammanhang. Kommunikation omfattar teknologi, informationsteknologi, service, design, varumärken, reklam, shopping och medier. Därutöver, menar Ekström, finns samhällseliga aspekter som påverkar konsumtion, exempelvis historia, lokal- och global konsumtion, miljöengagemang, politisk konsumtion och offentlig konsumtion (se Ekström,

Families and reference groups i Ekström red., Consumer Behaviour, A Nordic Perspective, 2010).

När det gäller begreppet engagemang har definitionen varierat i forskningslitteraturen.¹ En vanlig definition, och som utredningen har utgått ifrån, är att beskriva *engagemang* som *motivation till att bearbeta information*.²

3.1.1 Konsumentens behov av stöd i köpprocessen

I direktivet anges som bakgrund till uppdraget att konsumenten måste ha tillgång till information som förenklar möjligheten att jämföra olika varor och tjänster med varandra utifrån kvalitet och pris. Vidare anges att konsumenten ofta befinner sig i ett kunskaps- och informationsmässigt underläge i förhållande till näringsidkaren inför ett köp.

Om konsumenterna saknar tillräcklig information och inte förstår olika varors eller tjänsters funktion försvårar det i förlängningen förutsättningarna för konsumenten att göra aktiva val vilket i sin tur kan verka hämmande på konkurrensen.

Inom den klassiska nationalekonomin förekommer det att det rent teoretiskt hänvisas till att marknader många gånger leder till effektiva utfall. Om marknaden å andra sidan inte på egen hand kan skapa effektivitet föreligger ett *marknadsmislyckande* (market failure) (se exempelvis Östling, *Beteendeekonomi och konsumentpolitik* s. 10, Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2009). Om det föreligger bristande marknadstransparens finns det brister på marknaden när det gäller exempelvis konsumentens kunskap om säljarna, priset, kvaliteten, processsegenskaperna, kontraktsvillkoren för varorna eller tjänsterna (Chrystal Clear – *More insight into transparency*, Ministry of Economic Affairs, 2004). Saknar konsumenterna tillräcklig kunskap om en eller flera delar av utbudet föreligger bristande transparens. Orsaken till detta behöver inte vara att konsumenterna har tillgång till för lite information om utbudet utan det kan istället bero på att de inte har haft tillgång till rätt sorts information utifrån behov och intresse. Samhälls-

¹ Se exempelvis Poiesz T och C de Bont, 1995, *Do We Need Involvement to Understand Consumer Behaviour*, *Advances in Consumer Research*, F. Kardes och M. Suajan [reds.], Provo, UT: Association for Consumer Research s. 448–452.

² Se exempelvis Mitchell, 1979, *Involvement: A Potentially Important Mediator of Consumer Behaviour*, i *Advances in Consumer Research*, W.L. Wilkie [red.], Provo, UT, Association for Consumer Research, s. 191–196.

ekonomisk ineffektivitet uppstår om konsumenterna inte träffar de konsumtionsval de skulle ha träffat med för dem rätt och tillräcklig information.

En av de faktorer som påverkar vilken information som konsumenten är i behov av är vilken vara eller tjänst som konsumenten står inför att köpa, med andra ord den specifika marknadens *karakteristik*. Bank- och försäkringsmarknaden, liksom pensionsmarknaden, är exempel på marknader som saluför produkter som är komplicerade att överblicka. Det kan vara svårt att jämföra produkter från olika bolag på dessa marknader. Dessutom är kunskaperna om produkterna många gånger bristande hos konsumenten på grund av produkternas komplexitet (Almenberg, *Räknefärdighet och finansiell förmåga s. 17 f*, Ekonomisk debatt nr 5 2011). Det kan till exempel vara problematiskt att förstå relationen mellan pris och produkt, och konsumenten vet inte alltid hur mycket eller för vad han eller hon betalar. Produkter inom dessa sektorer ställer även höga krav på informationsgivarens kunskaper och förmåga att förmedla informationen på ett ändamålsenligt sätt. Det kan även förhålla sig så att konsumenterna har bristande grundkunskaper, vilket försvårar möjligheten att förstå och ta till sig information på marknaderna.

Ur både ett samhällsekonomiskt och ett privatekonomiskt perspektiv kan det argumenteras för att oberoende information inom dessa marknader är särskilt viktigt, eftersom konsekvenserna av ett felaktigt val kan vara kostsamma och dessutom ofta inte uppenbaras förrän en lång tid från köpet då möjligheten att reparera det misslyckade köpet har minskat eller helt försvunnit. Inom dessa sektorer kan det också finnas behov av information som möjliggör för konsumenten att göra en riskbedömning.

Andra sektorer som kännetecknas av trög kundrörlighet och som bl.a. Konsumentverket identifierat som marknader där många konsumenter har svårt att få en överblick över vilka val som finns är marknaden för telekommunikation och elmarknaden (Konsumentverkets rapport, *Rationella och hållbara val på fem marknader, Del 1: Hur konsumenter söker information*[2010:14]). För att konsumenten ska kunna klaga på ett effektivt sätt behövs kunskap om rättigheter och skyldigheter, om hur reklamation och klagomåls hantering fungerar och vilka möjligheter som finns om parterna inte kan komma överens på egen hand.

Om näringsidkarna har bra förutsättningar att förebygga missnöje och dessutom välutvecklade metoder för att hantera de

konsumenter som har problem gynnas konsumenterna. Det är därför av stor betydelse att *både* konsumenter och näringsidkare har goda kunskaper i konsumenträtt och reklamationshantering.

Konsumentstöd ur ett hållbarhetsperspektiv

En ytterligare aspekt för konsumenten att ta ställning till, och som aktualiseras mer eller mindre inom samtliga sektorer, är konsumtion ur ett hållbarhetsperspektiv. Begreppet hållbar utveckling utgår ifrån tre dimensioner; social, ekonomisk och miljömässig utveckling. De tre dimensionerna är beroende av varandra och i en hållbar utveckling ges inget område företräde framför de andra. Konsumtionsvalet får olika konsekvenser på miljö och människa och det är därför viktigt att information om konsumtionens konsekvenser ur en miljö- och etikaspekt är lättillgänglig och ändamålsenlig och ett hållbarhetsperspektiv lyfts fram.

3.1.2 Vilka informationskällor använder sig konsumenter av i köprocessen?

Information finns i stort sett överallt i vårt samhälle och tillgången till information, både när det gäller oberoende och kommersiell, har ökat påtagligt genom internet. Dagens konsumenter kan således på enklare och snabbare sätt hämta information i sin köpprocess, om exempelvis varor och tjänsters egenskaper och kvalitet eller information om sina rättigheter och skyldigheter än vad som var möjligt innan internet fanns. En förutsättning för att kunna hämta webbaserad information är att ha tillgång till dator och internetuppkoppling. I Sverige är den tillgången stor hos befolkningen. Enligt Statistiska centralbyrån hade 94 procent av befolkningen i åldern 16–84 år tillgång till dator i hemmet våren 2011 och 93 procent hade tillgång till internet samma år. Uppgifterna visar även att nästan nio av tio svenskar använder internet varje dag eller minst en gång i veckan. Ökningen har skett i samtliga åldersgrupper. Unga och medelålders personer använder internet i princip dagligen. Äldre använder internet klart mindre än andra grupper. (Statistiska centralbyråns rapport 2012, *Privatpersoners användning av datorer och internet 2011*). Den tekniska utvecklingen har således inneburit att dagens konsumenter har helt

andra förutsättningar att få del av och dela med sig av information än t.ex. för 20 år sedan. En god tillgång till information är positivt för konsumenterna men det har också medfört att informationsflödet blivit mer oöverskådligt för den enskilda och torde också ha bidragit till att gränserna mellan oberoende information och kommersiell information har suddats ut.

En intressant fråga för utredningens arbete är på vilket sätt konsumenterna söker information och agerar då det har uppstått problem i samband med köp. På uppdrag från regeringen (se avsnitt 4.4.3) genomfördes år 2010 fördjupade studier rörande den kommunala konsumentvägledningen och där bl.a. konsumenternas informationssökning studerades i samarbete med Högskolan i Borås, som redovisades i tre rapporter. I samma undersökning studerades vart konsumenter vände sig för att få hjälp (se Konsumentverkets rapport *Att klaga eller inte klaga – En kartläggning av missnöjda konsumenters agerande* [2011:3]). I en annan rapport, *Kommunernas konsumentvägledning, – bra men okänd* (2010:21), redovisas bl.a. resultatet av en undersökning som studerat hur konsumenter söker information inför ett köp.

Informationssökning om rättigheter och skyldigheter som konsument

Resultatet av ovan nämnda undersökningar från Konsumentverket visar på att internet var den vanligaste informationskanalen för konsumenter att hitta information om sina rättigheter och skyldigheter. Efter internet (som 63 procent av respondenterna använt sig av) var kontakt med företag och butik vanligt förekommande (37 procent). Andra informationskanaler var släkt och vänner (35 procent), Konsumentverket (32 procent) och kommunal konsumentvägledning (19 procent). De kommunala webbplatserna hamnade långt ner liksom bibliotek (8 procent respektive 2 procent). (Konsumentverkets rapport *Att klaga eller inte klaga – En kartläggning av missnöjda konsumenters agerande* s. 14 [2011:3].)

Informationssökning inför ett köp

Även inför ett köp var internet den vanligaste informationskanalen för konsumenter enligt Konsumentverkets undersökning. Inom

vissa branscher, exempelvis bankmarknaden, telekommunikationsmarknaden samt marknaderna för försäkring och el var det vanligt förekommande att konsumenten kontaktade säljaren direkt för information. Undersökningen visade även att en stor andel av dessa konsumenter gjorde en informationssökning på internet, i första hand på företagens webbplatser. Konsumentverkets undersökningar visade även att behovet av information var särskilt stort inom konsumentbyråernas verksamhetsområden samt när det gällde hantverkstjänster.

Konsumentverkets slutsats var att de konsumenter som inför ett köp vände sig till en oberoende aktör (exempelvis någon av konsumentbyråerna eller en konsumentvägledare) i mycket liten utsträckning var missnöjda med sitt köp och enligt Konsumentverket indikerar resultaten från undersökningen att det är företagen själva som är sämst på att ge relevant och korrekt information samtidigt som det oftast är där som konsumenterna söker sin information (Konsumentverkets rapporter, *Att klaga eller inte klaga – En kartläggning av missnöjda konsumenters agerande* s. 44 [2011:3] och *Kommunernas konsumentvägledning – bra men okänd* [2010:21]).

Svensk Handel har låtit undersöka hur befolkningen handlar på nätet. Av den undersökningen framgår att internet var den vanligaste informationskanalen som konsumenter använde sig av för att söka information inför ett köp. Konsumenterna använde internet som informationskälla i mycket stor utsträckning (9 av 10 använde internet inför ett köp i butik). Den vanligaste källan var prisjämförelsewebbplatser även om de minskat i förhållande till tidigare år. Butikernas webbplatser hade också minskat i betydelse. Andelen konsumenter som använder sig av sociala medier (exempelvis bloggar) har däremot ökat (Svensk Handel, *Så handlar vi på nätet – Företag och konsumenter på en global e-handelsmarknad* 2011).

Olika marknader

En annan faktor som har betydelse för konsumentens möjlighet att inhämta oberoende information före ett köp är själva försäljningssituationen. Inom vissa marknader är det mer vanligt att konsumenten gör sina val efter att han eller hon har blivit kontaktad av en säljare. I en sådan situation minskar naturligt utrymmet för individen att själv värdera den information som ges av säljaren och att jämföra den med oberoende information. Hur vanligt det är

med uppsökande säljare varierar mellan olika marknader. När det gäller bankrelaterade produkter var det en förhållandevis låg andel konsumenter som gjorde sina val på sådant sätt (6 procent), jämfört med exempelvis telekommunikationsmarknaden (30 procent) och försäkringsmarknaden (19 procent). I de situationer där konsumenten blivit kontaktad av en säljare har konsumenten i regel ett mindre utrymme till eftertanke före inköpet, eftersom konsumenten inte själv hade initierat köpet (se Konsumentverkets rapport, *Rationella och hållbara val på fem marknader – Del 1: Hur konsumenter söker information* s. 47 f. [2010:14]).

Unga målgruppers informationssökning

Konsumentverket har undersökt unga vuxnas syn på konsumtion (ungdomar mellan 18–23 år). Enligt undersökningen söker unga vuxna oftast information på internet, vanligen direkt hos källan, exempelvis Blocket eller Ikea, i forum på internet eller på olika jämförelsewebbplatser. Gruppen inhämtar också information av sina föräldrar och av direktreklam. När unga vuxna behöver få hjälp inför ett köp är det vanligt förekommande att de vänder sig till forum på nätet, kompisar, säljaren, pratar med föräldrarna eller andra i sin närhet (Konsumentverkets rapport, *Hur handlar unga – En studie om ungas konsumtion 2011* [2011:13]).

3.1.3 Konsumtionsmönster

Den tekniska utvecklingen har ökat möjligheten för konsumenterna att handla över internet, dels av näringsidkare men också av privatpersoner (exempelvis på Tradera eller Blocket). Statistik visar även på att handeln på internet har ökat kraftigt under senare år och enligt Svensk Handel växer e-handeln i förhållande till övrig detaljhandel (Svensk Handel, *Så handlar vi på nätet – Företag och konsumenter på en global e-handelsmarknad* 2011). Enligt E-barometern var e-handels omsättning 27,7 miljarder kr år 2011 och e-handelsåret har inletts med en tillväxt på 13 procent under det första kvartalet 2012, vilket kan jämföras med omsättningsökningen i den svenska detaljhandeln som helhet som uppgick till 4,5 procent under samma period. Prognosen är att tillväxten håller i sig under hela 2012, vilket i så fall skulle resultera i en omsättning på

31 miljarder år 2012. Kategorierna hemelektronik samt kläder/skor var störst omsättningsmässigt under det första kvartalet 2012. Den snabbaste tillväxten finns inom sport/fritid och heminredning/möbler. Allt fler konsumenter väljer att handla över internet. Sju av tio av de tillfrågade i undersökningen hade handlat varor på internet under årets första kvartal (se E-barometern, *Den svenska detaljhandelns utveckling inom e-handeln*, 2012³).

Enligt E-barometern följer konsumenternas beteende vid e-handel ett särskilt mönster. Efter att konsumenten har bestämt sig för att köpa varor på internet är det vanligaste att använda sökmotorer och jämförelsewebbplatser samt att läsa omdömen på en internetwebbplats. Tryckta kataloger används också som informationskälla (E-barometern, *Den svenska detaljhandelns utveckling inom e-handeln*, 2011 och 2012).

Även handeln på utländska e-handelsföretag har ökat. Svensk Handel har i ovan nämnda rapport angett att var tredje svensk har handlat från ett utländskt e-handelsföretag under det senaste året och svenskarnas e-handlande utanför Sveriges gränser uppgick 2011 till 1,5 miljarder kr, vilket motsvarar en ökning med cirka 20 procent från 2010.

3.1.4 Konsumenters beteende efter ett köp

En annan aspekt är hur konsumenter agerar *efter* ett köp när problem har uppstått. Europeiska Kommissionen tar regelbundet fram statistiskt underlag från medlemsländerna rörande konsumentmarknaderna. Av rapporten *Consumer Conditions Scoreboard – Consumers at home in the single market – SEC (2011) 200* framgår att 16 procent av de svenska respondenterna hade klagat till en näringsidkare och att 10 procent av konsumenterna ansåg sig ha anledning att klaga men utan att ha gått vidare. Samma undersökning visade på att 68 procent av de som hade klagat blev nöjda.

I Konsumentverkets rapport, *Att klaga eller inte klaga – En kartläggning av missnöjda konsumenters agerande* (2011:3) framgår att 63 procent av de respondenter som varit rejält missnöjda gått vidare med sitt klagomål. Undersökningen visade på att äldre konsumenter var mer klagobenägna än de yngre. Andra faktorer som spelade stor roll var vilken produkt det handlade om (de tre vanligaste produktkategorierna var telefoni, internet och tv-tjänster,

³ E-barometern ges ut av Posten i samarbete med Svensk Distanshandel och HUI Research.

hemelektronik och kläder och skor). Vanligast var att konsumenterna kontaktade säljaren för att klaga, följt av att klaga till släkt och vänner. En förhållandevis liten andel (7 procent) hade kontaktat kommunens konsumentvägledning. Bland de respondenter som inte hade klagat visade undersökningen på att den vanligaste orsaken var att de inte trodde sig få någon framgång med sitt klagomål.

4 Nuvarande konsumentstöd

Det oberoende konsumentstödet i Sverige är uppbyggt huvudsakligen kring en kommunal och en statlig verksamhet. Ett flertal av kommunerna erbjuder sina invånare konsumentstöd i varierad omfattning via de kommunala konsumentvägledarna. I kommunerna finns även budget- och skuldrådgivare samt energi- och klimatrådgivare. På myndighetsnivå är Konsumentverket den centrala myndigheten. Flera andra myndigheter har i varierande grad till uppgift att ge konsumentstöd till konsumenterna inom sina respektive verksamhetsområden. Utöver dessa aktörer finns fyra konsumentbyråer som vardera inom sitt verksamhetsområde tillhandahåller konsumentstöd. De fyra konsumentbyråerna är Konsumenternas Försäkringsbyrå, Konsumenternas Bank- och finansbyrå, Konsumenternas Energimarknadsbyrå (tidigare Konsumenternas Elrådgivningsbyrå) och Konsumenternas tele, tv & internetbyrå, telekområdgivarna AB¹.

Det finns också flera frivilligorganisationer som har konsumentfrågor som huvuduppgift, exempelvis paraplyorganisationen Sveriges Konsumenter. Fackförbund, pensionärsorganisationer och branschorganisationer (t.ex. Kooperativa förbundet, Svenska naturskyddsföreningen, Villaägarnas Riksförbund, Hyresgästföreningen, Motormännens Riksförbund och Fair Trade Sverige) är exempel på föreningar som driver konsumentfrågor för sina medlemmar samt även i vissa fall arbetar opinionsbildande.

Av direktivet framgår att utredningen ska se över det stöd som ges till konsumenter när det gäller såväl rättigheter och skyldigheter som val av produkter på konsumentmarknaderna, val av offentligt finansierade tjänster och val av produkter med hänsyn till etiska och miljörelaterade aspekter.

¹ Konsumenternas tele, tv & internetbyrå, telekområdgivarna AB är bolagsnamnet. Byrån marknadsför sig under namnet Telekområdgivarna.

Mot denna bakgrund har utredningen i detta kapitel valt att inledningsvis redogöra för tidigare utredningar på området, regeringens konsumentpolitiska mål samt kortfattat om EU:s strategi med konsumentpolitiken. Därefter beskrivs Konsumentverkets verksamhet samt konsumentstödet på kommunal nivå. Vidare redovisas konsumentbyråernas och Sveriges Konsumenters verksamhet. I kapitel 5 har vi närmare beskrivit konsumentstödet på det privatekonomiska området och i kapitel 6 stöd inför val av skola, vård och omsorg. I kapitel 7 behandlar utredningen konsumentstödet ur en miljö- och etikaspekt.

För att bedriva ett ändamålsenligt konsumentstöd är det viktigt att förstå konsumenters beteende och konsumtionens betydelse och konsekvenser. Konsumentforskningen som bedrivs vid flera lärosäten i Sverige fyller en viktig funktion i detta avseende. Med hänsyn till utredningens uppdrag har utredningen inte beskrivit konsumentforskningen.

4.1 Tidigare utredningar och regeringens mål med konsumentpolitiken

Statlig konsumentpolitik har en lång tradition i Sverige. Från början inriktades den statliga konsumentstödsverksamheten på att hjälpa hushållen att utnyttja sina resurser ändamålsenligt. På 1970- och 1980-talen tillkom flera civilrättsliga lagar i syfte att stärka konsumentskyddet och under samma period inrättades statliga institutioner som Konsumentverket och Konsumentombudsmannen. Allmänna reklamationsnämnden inrättades några år tidigare (1967). År 1972 antog riksdagen de första riktlinjerna för konsumentpolitiken och målet angavs då vara ”att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden” (se vidare prop. 1972:33). Därefter har konsumentpolitiska riktlinjer fastställts av riksdagen vid sju tillfällen. År 1983 tillsattes en parlamentarisk kommitté för att göra en översyn av konsumentpolitiken och betänkandet lämnades 1985 (*Hushållning för välfärd, Den framtida konsumentpolitikens inriktning* [SOU 1985:32]).

I förarbetena från 1985/86 framhölls att 1972 års definition av konsumentpolitiken alltjämt skulle gälla. Enligt den definitionen skulle konsumentpolitik avse de problem som hängde samman med konsumenternas köp och användning av varor och tjänster som bjöds ut på den privata marknaden eller på marknader som arbetade

enligt likartade principer. Föredraganden framhöll att en sådan avgränsning inte hindrade att man kunde lägga konsumentpolitiska aspekter på många andra samhällsproblem men att dessa aspekter borde bedömas inom respektive sektor inom den offentliga verksamheten (prop. 1985/86:121 s. 17). Enligt regeringen behövdes mångsidig lokal verksamhet i bred samverkan komma tillstånd mellan kommunernas konsumentverksamhet, andra kommunala organ, frivilliga organisationer, företag och övriga aktörer. I mars 1988 beslutade Nordiska Ministerrådet att utreda möjligheterna att införa en frivillig nordisk miljömärkning. En särskild utredare tillkallades för att kartlägga fördelar och nackdelar med miljömärkning och för att utreda formerna för ett eventuellt införande av ett frivilligt svenskt miljömärkningssystem (se SOU 1988:62, *Miljömärkning av produkter*).

År 1992 tillsattes en ny parlamentarisk utredning för att se över konsumentpolitiken, vilket resulterade i betänkandet *Konsumentpolitik i en ny tid* (SOU 1994:14). I prop. 1994/95:140 formulerades fyra nya konsumentpolitiska mål.

- Att hushållen ska ha goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt.
- Att konsumenterna ska ha en stark ställning på marknaden.
- Att konsumenternas hälsa och säkerhet skyddas.
- Att sådana konsumtions- och produktionsmönster utvecklas som minskar påfrestningarna på miljön och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling.

Under slutet av 1990-talet tillsattes en parlamentarisk kommitté som lämnade delrapporten *Finansiella tjänster från ett konsumentperspektiv* och ett delbetänkande 1999 (*Nordisk miljömärkning, det statliga engagemanget* [1999:145]) samt ett slutbetänkande år 2000 (*Starka konsumenter i en gränslös värld* SOU 2000:29). Också den utredningen hade ett klart konsumentpolitiskt uppdrag och perspektiv. I prop. 2000/01:135 lade regeringen fram en handlingsplan för konsumentpolitiken till riksdagen för åren 2001–2005 (bet.2001/02:LU2, skr. 2001/02:51). De fem konsumentpolitiska målen hade följande utformning.

- Inflytandemålet – Konsumenternas ställning och inflytande på marknaden ska stärkas.
- Hushållningsmålet – Hushållen ska ha goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt.
- Säkerhetsmålet – Konsumenternas hälsa och säkerhet ska skyddas.
- Miljömålet – Sådana konsumtions- och produktionsmönster ska utvecklas som minskar påfrestningen på miljön och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling.
- Kunskapsmålet – Konsumenterna ska ha tillgång till god vägledning, information och utbildning.

Den svenska inriktningen på EU-arbetet och miljöfrågorna inom konsumentpolitiken lämnades i separata skrivelser till riksdagen i mars 2002 (se skr. 2001/02:148 och i januari 2003 (se skr. 2002/03:31). År 2003 beslutade konsumentministern om ett projekt med uppgift att ta fram en ny konsumentpolitisk strategi (se Ds. 2004:51, *Den framtida konsumentpolitiken- Ett underlag till en ny konsumentpolitisk strategi 2006*). I promemorian lyftes fram att information måste anpassas efter mottagaren när det gäller såväl utformning som distributionskanaler, för att kunna nå konsumenter på ett mer effektivt sätt. Utredningen föreslog bl.a. att all konsumentinformation borde samlas på ett och samma ställe, en internetportal, som Konsumentverket skulle administrera. I propositionen föreslog regeringen att Konsumentverket skulle få i uppdrag att lämna förslag på hur verkets webbplats kunde byggas ut till en mer heltäckande konsumentportal. Vidare ansågs det finnas skäl att analysera möjligheten att införa en rikstäckande telefonupplysning för konsumentfrågor. Genom beslut den 11 augusti 2004 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att precisera begreppet hållbar konsumtion när det gäller hushållen samt föreslå en handlingsplan för åtgärder för hur en ekologisk, social och ekonomisk hållbar konsumtion skulle uppnås. Utredningen antog namnet Utredningen om en handlingsplan för hållbar konsumtion – för hushållen och lämnade sitt delbetänkande *Hållbara laster, konsumtion för en ljusare framtid* (SOU 2004:119) år 2004 samt slutbetänkandet *Biffen, Bilen, Bostaden, hållbara laster – smartare konsumtion* år 2005. (SOU 2005:51).

I juni 2006 ersattes de tidigare konsumentpolitiska målen av ett nytt: Trygga konsumenter som handlar hållbart (prop. 2005/06:105,

bet. 2005/06: LU33, rskr. 2005/06:377) och riksdagen beslutade även om en ny konsumentpolitisk strategi. Riksdagen beslutade hösten 2007 att ändra det övergripande målet till "Konsumenterna har makt och möjlighet att göra aktiva val" (prop. 2007/08:1 utg.omr. 18 s. 60 f., bet. 2007/08:CU1, rskr. 2007/06:106). Målet inom området konsumentpolitik angavs i 2009 års budgetproposition vara likalydande med det mål för konsumentpolitiken som fastställdes 2007 (prop.2008/09:1 utg.omr. 18 s. 53 f, bet. 2008/09 CU1, rskr. 2008/09:118). I skälen till regeringens förslag preciserades det övergripande målet med två delmål.

- Ett brett konsumentskydd på en hög nivå.
- Att den information konsumenterna behöver är lättillgänglig och tillförlitlig.

Med ett brett konsumentskydd avsågs en utökning av konsumentskyddet så att det även omfattar rättigheter vid konsumtion av offentligt producerade tjänster och harmoniseringen av regelverket inom EU. Konsumentinformationen ska utformas av näringsidkare, myndigheter och andra aktörer efter konsumenternas behov. Regeringen anförde vidare att myndigheterna genom en effektiv tillsyn tillser att lagstiftningen följs och att konsumentskyddet upprätthålls på en hög nivå (prop. 2007/08:1 utg.omr. 18 s. 60).

I propositionen framhölls att det nya målet ska ta sin utgångspunkt i konsumenternas förutsättningar att vara aktiva och göra medvetna val. Vidare angavs att konsumenterna själva ansvarar för att vara aktiva och konsumentpolitikens roll är att bidra till att öka konsumenternas egenmakt genom att möjliggöra aktiva val. Innebörden av ett aktivt val innebär att man som konsument fattar medvetna beslut och agerar utifrån sina rättigheter och skyldigheter. För att konsumenterna ska ha makt och möjlighet att vara aktiva krävs enligt regeringen ett grundläggande konsumentskydd samt tillgång till information om produkters pris och egenskaper, om produktionsmetoder, säkerhetsaspekter och om vilken påverkan konsumtionen har på människor och miljö.

4.2 EU:s strategi för konsumentpolitiken

Europeiska kommissionen har tre delmål under perioden 2007–2013.

- Att stärka konsumenternas ställning i EU. Om konsumenterna får stå vid rodret, kommer det att vara till gagn för medborgarna, men det kommer också att märkbart öka konkurrensen. Starka konsumenter behöver verkliga valmöjligheter, korrekt information, en öppen marknad och det förtroende som är baserat på ett effektivt skydd och starka rättigheter.
- Högre välbefinnande för konsumenterna i EU när det gäller pris, valmöjligheter, kvalitet, mångfald, prisöverkomlighet och säkerhet. Konsumenternas välbefinnande är ett centralt element på väl fungerande marknader.
- Effektivt skydd av konsumenterna mot de allvarliga risker och faror som de enskilda medborgarna inte själva kan hantera. En hög skyddsnivå mot dessa hot är en avgörande förutsättning för konsumenternas förtroende.

I arbetet med att uppfylla målsättningarna kommer EU:s konsumentpolitik att vara koncentrerad till att konsumenterna blir bättre informerade och utbildade (EU:s strategi för konsumentpolitiken 2007–2013, *Starkare konsumenter, högre välbefinnande för konsumenterna och ett effektivt konsumentskydd*). En reviderad strategi planeras att presenteras under 2012.

4.3 Myndigheter

Som framgått av avsnitt 4.1 är konsumentpolitikens uppgift att stärka konsumenternas makt och möjlighet att göra aktiva val samt att erbjuda ett högt konsumentskydd. De myndigheter som ansvarar för att verkställa regeringens konsumentpolitik är Marknadsdomstolen, Konsumentverket inklusive Konsumentombudsmannen, Allmänna reklamationsnämnden, Fastighetsmäklarnämnden och Resegarantinämnden. Även det delägda statliga bolaget Miljömärkning Sverige Aktieföretag är verksam inom konsumentpolitiken. Därutöver har konsumentpolitiken nära koppling till andra områden såsom finansmarknadspolitiken, konkurrenspolitiken och it-politiken (se prop. 2011/12:1 utg.omr.18 s. 65). Som angetts inledningsvis är det flera myndigheter som har

ett mer eller mindre uttalat uppdrag att tillhandahålla information till allmänheten inom sitt verksamhetsområde. Hur det ser ut framgår av respektive myndighetsinstruktion. Myndigheternas informationsskyldighet kommer även till uttryck i 4 § förvaltningslagen (1986:223), där det framgår att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Vid sidan därav är de årliga regleringsbrev till myndigheterna ett viktigt styrinstrument för regeringen när det gäller myndigheternas verksamhet.

Konsumentverkets ansvar för att konsumenter har tillgång till information som ger dem möjlighet till aktiva val uppstår endast om ingen annan myndighet har den uppgiften. I prop. 2005/06:105 framhölls av regeringen att uppdragen för myndigheterna Post- och telestyrelsen, Finansinspektionen, Livsmedelsverket, Boverket, Naturvårdsverket, Vägverket² och Statens energimyndighet borde vara förenliga med de nya konsumentpolitiska målen som föreslogs. Vidare betonades att Konsumentverkets och Konkurrentverkets samverkan var en betydelsefull komponent för arbetet med att tydliggöra konsumentpolitiken.

Utöver de myndigheter som har ett direkt ansvar för att verkställa konsumentpolitiken och de därutöver ovannämnda myndigheterna bör nämnas att exempelvis Energimarknadsinspektionen har ett uttalat ansvar att möjliggöra aktiva valmöjligheter genom lättillgänglig och tillförlitlig information (se 1 § punkt 3 c förordning (2007:1118) med instruktion för Energimarknadsinspektionen). Pensionsmyndigheten är en annan myndighet med en uttalad uppgift att ge allmänheten information om bl.a. pensioner (se 2 § förordning [2009:1173] med instruktion för Pensionsmyndigheten).

Utredningen har begränsat redovisningen i denna del till att närmare beskriva Konsumentverkets roll. I kapitel 5 har vi redogjort för de myndigheter som har ett informationsuppdrag gentemot konsumenterna på det privatekonomiska området.

² Myndigheten lades ner den 31 mars 2010. Verksamheten övertogs av Trafikverket och Transportstyrelsen.

4.3.1 Konsumentverket

Konsumentverkets uppdrag

Konsumentverket är en förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och verksamheten regleras i förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket. Konsumentverkets uppgifter framgår av 1–5 §§ i nämnda förordning. Konsumentverket har ansvar för att de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens tillsynsansvar följs, att konsumenter har tillgång till information som ger dem möjlighet att göra aktiva val om ingen annan myndighet har den uppgiften samt att stärka konsumenternas ställning på marknaden genom kontakter med privata aktörer och i det arbetet genomföra branschöverenskommelser och insatser på standardiseringsområdet. Till Konsumentverkets uppgifter, enligt instruktionen, hör även att verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling och integrera ett funktionshindersperspektiv och utifrån detta stödja och driva på övriga berörda parter. Vidare ska Konsumentverket bevaka och analysera konsumenternas ställning på marknaderna, med utbildning och information stödja kommunernas konsumentverksamhet i frågor som rör konsumentskydd och konsumentlagstiftning, vara kontaktmyndighet för bl.a. svenska myndigheters samarbete med myndigheter inom EES och med Europeiska kommissionen i vissa konsumentrelaterade frågor samt fullgöra de uppgifter som en behörig myndighet har, enligt samma förordning, i fråga om efterlevnaden av sådana regler som myndigheten har tillsyn över. Enligt 6 § punkt 1 myndighetsinstruktionen ska myndigheten också vara pådrivande i andra myndigheters arbete med integrering av konsumentaspekter i verksamheten och tillhandahållande av konsumentinformation. Av Konsumentverkets årsredovisning från år 2010 framgår att myndigheten har påbörjat ett arbete med att ta fram en strategi för hur Konsumentverket ska kunna uppfylla det uppdraget.

Regelbunden samverkan både på lednings- och handläggarnivå sker med Konkurrensverket, Socialstyrelsen, Kronofogdemyndigheten, Barnombudsmannen, Ungdomsstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Elsäkerhetsverket, Post- och telestyrelsen, Boverket, Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen och

Energimarknadsinspektionen (se Konsumentverkets årsredovisning 2012 s. 64).

Konsumentombudsmannen har möjlighet att göra anmälan om grupptalan till Allmänna reklamationsnämnden och väcka offentlig grupptalan enligt lagen (2002:599) om grupprättegång. Konsumentverket kan också företräda enskilda konsumenter i principiellt viktiga rättsfrågor som berör många konsumenter som KO-biträde (se lag [2011:1211] om Konsumentombudsmannens medverkan i vissa tvister).

Konsumentinformation

När regeringen beslutade om en ny konsumentpolitisk strategi år 2006 kom Konsumentverkets uppgifter att renodlas, vilket innebar ökat fokus på tillsyn och marknadskontroll. Samma år övergick Testlab till Statens energimyndighet och Tidningen Råd och Rön avyttrades till Sveriges Konsumentråd (numera Sveriges Konsumenter). Vidare överflyttades uppgifter rörande kommersiell service från Konsumentverket till Tillväxtverket samt Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser i samband med att de båda sistnämnda myndigheterna bildades år 2009.

Den nya konsumentpolitiska strategin fick även till följd att informationsansvar som tidigare legat på Konsumentverket flyttades över till andra myndigheter. Av 1 § punkt 2 i förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket framgår att Konsumentverkets har ansvar för att konsumenter har tillgång till information som ger dem möjlighet att göra aktiva val om ingen annan myndighet har den uppgiften.

Verkets informationsinsatser är i första hand kopplade till Konsumentverkets och Konsument Europas webbplatser samt till de mer målgruppsanpassade webbplatserna omboende.se (som drivs i samarbete med Boverket) och ungskonsument.se (som drivs i samarbete med Konkurrensverket). Konsumentverket har renodlat kunskapen som förmedlas och samtidigt utvidgat informationen på de områden som efterfrågats av konsumenterna. Konsumentverket har uppgett att antalet besök på webbplatserna inledningsvis minskade på grund av verkets förändrade uppdrag från regeringen men att besöksiffrorna har ökat under år 2011. Många av de mest besökta tjänsterna (Köpguiden, Bredbandskollen, Elpriskollen, Begbilguiden och Energikalkylen) har försvunnit från webbplatsen

vilket kan vara en bidragande orsak till lägre besökandesiffror. (Konsumentverkets årsredovisning 2010). Konsumentverket har under år 2011 tagit fram information på teckenspråk samt helt ny privatekonomisk information som utgår från olika livssituationer (se Konsumentverkets årsredovisning 2011).

Konsumentverket finns numera även i sociala medier som Facebook, YouTube och Twitter; i huvudsak används de som rena sändarkanaler men även som observationskanal för agerande inom tillsynsområdet. Konsumentverket kan även vara aktiva i den meningen att verket interagerar med målgruppen och ger svar på frågor och agerar vägledande. För detta ändamål har framtagits policydokument för användning av sociala medier.

Konsumentverket ger ingen enskild rådgivning till konsumenter med undantag av den av EU-kommissionen samfinansierade verksamheten inom enheten Konsument Europa, se vidare avsnitt 4.3.2. Trots detta får Konsumentverket varje år motta en stor mängd frågor av sådan karaktär. Enligt uppgifter från Konsumentverkets växel. Frågor som inte ligger inom myndighetens ansvarsområde ska enligt Konsumentverket tas omhand inom ett dygn i funktionen *Snabben*, som slussar konsumenten vidare till rätt aktör. Konsumentverket har även tagit fram handlingsdokument för hanteringen av direktinformation till konsumenter i sociala medier. Sammanfattningsvis slås fast att Konsumentverket kan ge generell information till en enskild konsument i specifika frågor, exempelvis redogöra för konsumentens rättigheter, men bör inte ge specifika svar på frågeställningar i enskilda ärenden. Detta görs inom ramen för *Snabben* men kan aktualiseras även i nya arenor som sociala medier.

Konsumentverkets roll som stöd till aktörer som vidareförmedlar information till konsumenter

Konsumentverket har även en funktion som stöd till olika aktörer bl.a. organisationer, föreningar, kommuner och institutioner, som i sin tur använder materialet i sitt förebyggande arbete. I praktiken har det rört sig om material att användas i insatser mot olika grupper av konsumenter som ansetts som utsatta i sin konsumentroll. Konsumentverket tar fram informationsmaterial som riktar sig till exempelvis ekonomiskt utsatta hushåll och till barnfamiljer

rörande barnsäkerhet (*Koll på pengarna och Säkra barn – trygga föräldrar*). Den senare broschyren har tagits fram på flera språk och i samarbete med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Elsäkerhetsverket, Boverket, Transportstyrelsen och Kemikalieinspektionen. Konsumentverket arbetar också med ett brett stöd till skolan och lärare i bl.a. hem- och konsumentkunskap och samhällskunskap. På Konsumentverkets skolwebb finns undervisningsmaterial, lärarhandledningar, lektionsupplägg i den s.k. *lektionsbanken* och inspiration kring undervisning i konsumenträtt, privatekonomi, reklam med mera. Bland undervisningsmaterialen kan nämnas *Köp rätt* och *Smarta val* som handlar om konsumenträtt för olika åldersgrupper. Pengapusslet är ett undervisningsmaterial om privatekonomi, liksom Festivalmatte för gymnasieskolans Matematik A. Vidare pågår ett arbete inom myndigheten med att kartlägga behovet av ett nytt skolmaterial i konsumentkunskap för elever i grundsärskola. Konsumentverket når även konsumenter direkt genom att myndigheten är närvarande på exempelvis mässor och festivaler, vilket ofta sker i samarbete med andra aktörer och myndigheter.

Stöd till kommunerna

Enligt 3 § första stycket punkt 2 förordningen med instruktion för Konsumentverket ska verket med utbildning och information stödja kommunernas konsumentverksamhet i frågor som rör konsumentskydd och konsumentlagstiftning. Verket har inte någon tillsynsuppgift gentemot den kommunala verksamheten, utan stödet sker i samarbete med kommunen. Konsumentverket tillhandahåller information och informationsmaterial och andra verktyg för att stödja kommunernas verksamhet i frågor som rör konsumentskydd och konsumentlagstiftning. Därutöver gör Konsumentverket statistiska kartläggningar och utvärderingar, håller i utbildningar samt ger stöd till utveckling av arbetsmetoder. Konsumentverket tillhandahåller ett extranät för kommunernas konsumentverksamhet (konsumentvägledare, budget- och skuldrådgivare samt samhällsvägledare) samt verktyget ”Fråga experten” där det finns möjlighet att ställa frågor till experter inom många områden, bl.a. energi, fritid, boende, telefoni och resor. Experterna är i första hand från Konsumentverket men även från exempelvis konsumentbyråerna och Fastighetsmäklarnämnden. Konsument-

verket tillhandahåller därutöver ett forum där konsumentvägledarna kan ställa frågor till varandra, ett statistik- och registreringsverktyg för kommunernas konsumentvägledning (Konstat) och ett arbetsverktyg för budget- och skuldrådgivning (Boss). Dessutom erbjuder Konsumentverket utbildningar till kommuner som arbetar med budget- och skuldrådgivning och konsumentrådgivning.

Konsumentverket medverkar också vid de olika årskonferenser som yrkesföreningarna för konsumentvägledare, budget- och skuldrådgivare samt samhällsvägledare arrangerar årligen.

År 2011 lade Konsumentverket ner knappt 18 miljoner kronor insatser för att öka kunskapen hos konsumentvägledare och budget- och skuldrådgivare samt hos företrädare för relevanta frivilligorganisationer. 4 miljoner kronor av det totala beloppet utgjorde särskilt anslag (*Konsumentverkets årsredovisning 2011 s. 48*).

Statligt stöd till organisationer på konsumentområdet

Enligt 8 § förordningen (2007:954) om statligt stöd till organisationer på konsumentområdet kan Konsumentverket fatta beslut om stöd enligt nämnda förordning i syfte att stödja konsumentintresset inom olika verksamhetsområden. Stödet finns i form av organisationsstöd, verksamhetsstöd och projektstöd. Av samma förordning framgår att projektstöd får lämnas till en organisation för projekt som har till syfte att tillvarata konsumenternas intressen och bidra till en ökad kunskap och ge dem bättre förutsättningar att göra aktiva val. Projekten får inte antas ha ett kommersiellt syfte och det ska vara klart avgränsade och ligga vid sidan av den ordinarie verksamheten. Utöver ovannämnda krav definierar och prioriterar Konsumentverket projekt inom särskilda teman.

För bidragsåret 2011 prioriterades projekt som rörde konsumenters rättigheter, skyldigheter och möjligheter, privatekonomi, socialt ansvarstagande, miljöpåverkan och säkerhet. Av särskilt intresse var projekt som riktade sig mot barn och ungdomar (Trycksaken, *Ekonomiskt stöd till organisationer 2012*). Konsumentverket hade totalt drygt 12 miljoner kr att fördela. Cirka 3 miljoner kr avsåg projektstöd för insatser som främjat konsumenters förutsättningar till en ekonomisk, ekologisk och etisk vardagskonsumtion (se Konsumentverkets årsredovisning 2011).

I Konsumentverkets folder, *Ekonomiskt stöd till organisationer 2012* framgår närmare vilka som beviljats stöd det året.

Konsumentverket har i en rapport avseende projekt för år 2009 lämnat en redogörelse av hur stöden har fördelats. I rapporten framgår även verkets bedömning av stödets effekter i förhållande till dess syfte (ser rapporten *Effekter av statligt stöd till organisationer på konsumentområdet 2009* [2010:30]). År 2009 var prioriteringen och temat projekt som ansågs öka möjligheten för social och ekonomiskt hållbar konsumtion. Konsumentverket konstaterade i rapporten att få bifogade utvärderingar styrkte att effekten med projektet uppnåtts. Det som gjordes var att redovisa antalet genomförda aktiviteter, framtaget material, hur materialet spridits och antalet deltagare vid informations- och utbildningsinsatser. De effekter som ansågs ha uppnåtts med projekten var indirekta i den bemärkelsen att ökad kunskap hade uppnåtts eller att konsumenterna hade fått en ökad tillgång till information.

Under 2011 har Konsumentverket påbörjat ett metodutvecklingsprojekt i samverkan med Ekonomistyrningsverket i syfte att ta fram uppföljnings- och utvärderingsmodeller.

Förebyggande arbete riktat mot företag

Nuvarande insatser

Åren 2009–2011 har Konsumentverket arbetat med *Klagomålsprojektet*, som syftat till att öka konsumenternas förutsättningar att få berättigade klagomål accepterade hos företag utan inblandning av tredje part. Projektet består sammanfattningsvis av följande åtgärder.

- I samverkan med Svensk Handel och Svensk Distanshandel har lathundar avseende den mest centrala konsumentlagstiftningen tagits fram. Materialet är framtaget så att båda parter ska känna igen sig.
- Utvecklande av verktyget Klagoguide, som är ett steg-för-steg-verktyg på internet som missnöjda konsument kan använda. Det finns färdiga mallar att fylla i och en specialutformad klagoguide för resor har tagits fram. Ett omvänt verktyg planeras för företag. Verktyget ska hjälpa näringsidkaren att hantera en klagomålssituation på så sätt att en tvist kan undvikas.

- Inom området hantverkstjänster har arbete skett i samverkan med Sveriges Byggindustrier. Ett informationsmaterial har tagits fram med råd vid exempelvis avtalsskrivning. Materialet har distribuerats i samverkan med bygghandeln, via utskick till 6 000 hantverkare, utskick till blivande hantverkare på gymnasieskolans byggprogram, via konsumentvägledningen och på mässor. Projektet har nyligen utvärderats och ska ligga till grund för ytterligare informationsinsatser mot bl.a. hantverkare.
- Ett webbaserad interaktiv utbildning riktad till säljare inom detaljhandeln har tagits fram och ska marknadsföras. Utifrån en förstudie har Konsumentverket kunnat identifiera sex olika konsumenträttsliga områden där säljarna har sämst kunskaper. Studien har sedan legat till grund för materialframställningen, i form av casebaserad information inom varje område (exempelvis öppet köp/bytesrätt, reklamation/öppet köp). Arbetet genomförs i samarbete med Svensk Handel och syftet är att öka näringsidkarens kunskaper som i förlängningen ska skapa ett bättre stöd till konsumenterna.

I samarbete med Svensk Handel pågår ett par projekt som syftar till att förbättra tillgängligheten i handeln för personer med funktionsnedsättning. Under 2012 ska informationsmaterial i form av filmer, broschyrer och checklistor spridas inom ramen för konceptet "Butik för alla". Materialet distribueras i samarbete med Svensk Handel till kedjeföretag, köpcentrum och enskilda butiker. I ett annat projekt har utbildningsfilmer tagits fram tillsammans med ytterligare material som dels ska bidra till att underlätta för konsumenter att ställa krav, dels medvetandegöra butiksägare om vad de kan göra för att förbättra tillgängligheten.

Kommande arbete

I Konsumentverkets verksamhetsstrategi "Konsumentverket 2015" framgår att verket under de kommande åren i större utsträckning än idag ska arbeta proaktivt i samverkan med näringslivet, bland annat för att öka kunskaperna och förebygga konsumentproblem. Arbetet i denna del ska bl.a. syfta till att stimulera företagens egenåtgärder så att de i högre utsträckning ska kunna agera korrekt mot konsumenterna. Enligt Konsumentverket bör åtgärderna i förlängningen leda till ett indirekt stöd till konsumenterna.

Under 2012 kartläggs vilka förebyggande konsumentrelaterade åtgärder som näringslivet idag arbetar med. Utifrån den kartläggningen ska Konsumentverket arbeta vidare med förstudier kring lämpliga former och forum för utvecklad samverkan med näringslivet när det gäller exempelvis utbildning, seminarier och webbinformation samt hur prioriteringar av branscher och konsumentbehov ska göras.

4.3.2 Konsument Europa

Konsument Europa utgör en självständig enhet hos Konsumentverket, vars verksamhet skiljer sig från verkets övriga konsumentstödsverksamhet eftersom enheten erbjuder personlig rådgivning till konsumenterna vid handel över gränserna inom EU. Enheten inrättades 2001 efter beslut av regeringen med anledning av en förfrågan från Europeiska kommissionen att inrätta ett rådgivningskontor i Stockholm Motsvarigheten i andra medlemsländer är European Consumer Center (ECC), som har kontor i samtliga EU-medlemsländer samt i Norge och på Island. Kontoren arbetar i nätverk och ingår i Europeiska kommissionens handlingsplan för konsumentpolitiken. Konsument Europa finansieras av Konsumentverket och Europeiska kommissionen och till enheten finns en referensgrupp med representanter från andra myndigheter och konsumentorganisationer.

Konsument Europa ska informera konsumenter om deras rättigheter och skyldigheter, samt underlätta för konsumenten att utnyttja fördelarna med den gemensamma europeiska marknaden. Rådgivning erbjuds såväl inför ett köp som efter köp om problem har uppstått. Konsument Europa ska också ge rådgivning om de olika juridiska möjligheter som finns för att lösa en tvist på den europeiska marknaden. Konsumentverket har kunnat se en kraftig ökning av Konsument Europas rådgivningsverksamhet, bl.a. inom resesektorn med anledning av vulkanutbrottet på Island våren 2010. Enheten har förbättrat sina informationsinsatser genom att bl.a. utveckla sin webbplats, införande av ett nyhetsbrev samt vara närvarande i sociala medier. På konsumenteuropa.se finns information och kontaktuppgifter till andra europeiska länders ECC samt upplysningar om bl.a. europeiska trygghetsmärkningssystem och jämförelseverktyg (se Konsumentverkets årsredovisning 2011 s. 75).

Howard, som går att nå via ECC:s webbplats, är ett konsumentstöd som är inriktad på e-handel. Tjänstens syfte är att hjälpa konsumenter att skilja seriösa webbsidor från de mindre pålitliga och tillhandahåller råd vid internationell näthandel.

4.4 Kommunalt konsumentstöd

4.4.1 Tidigare utredningar

År 1975 drogs riktlinjer upp för den lokala verksamhetens innehåll och organisation (prop. 1975:40). Syftet med förslaget var att få en förstärkt lokal förankring av konsumentpolitiken genom att kommunerna medverkade i större utsträckning. Det arbete som tidigare hade utförts av hemkonsulenterna vid länsstyrelserna skulle föras ut till kommunerna. Regeringens uppfattning var att en nära kontakt med samhällets konsumentverksamhet och de enskilda konsumenterna var en grundläggande förutsättning för en framgångsrik konsumentpolitik och att den lokala verksamheten i första hand borde ankomma på kommunerna, som enligt regeringen redan hade uppgifter som låg nära den konsumentpolitiska verksamheten. En lagreglering av verksamheten ansågs varken behövlig eller lämplig. Enligt regeringen var verksamheten en sådan angelägenhet som ankom på kommunerna att ta hand om. Regeringen utgick dock från att kommunerna skulle finna det både lämpligt och naturligt att förankra verksamheten hos de förtroendemän som uttalat ansvar för de konsumentpolitiska frågorna och att en självständig resurs (konsumentsekreterare) skulle skapas.

I den konsumentpolitiska propositionen från 1986 (prop. 1985/86:121) anförde regeringen att det var av vikt att förankra den konsumentpolitiken lokalt, och att det var lokalt som de bästa förutsättningarna fanns för att nå konsumenterna som behövde hjälp. Flera skäl angavs mot att göra konsumentverksamheten obligatorisk. Ett skäl var att konsumentverksamheten beräknades byggas ut genom frivilliga åtaganden från kommunernas sida. Ett annat skäl var att den allmänna strävan att minska den statliga styrningen av kommunernas verksamhet och att de lokala betingelserna kunde vara starkt skiftande.

I riksdagens behandling av propositionen (bet. LU 1985/86:34) framhöll lagutskottet att den lokala konsumentverksamheten spelade en central roll inom konsumentpolitiken. I regeringens

skrivelse till riksdagen 1991 (skr. 1990/91:143) redovisade regeringen hur den kommunala verksamheten hade utvecklats. Regeringen ansåg att verksamheten hade byggts ut tillfredsställande fram till 1990, varefter flera kommuner hade beslutat att lägga ner eller begränsa konsumentverksamheten. Orsaken till utvecklingen kunde förklaras av ett svårt ekonomiskt läge för kommunerna som gjorde det nödvändigt med rationaliseringar och omprövning av befintlig verksamhet. Regeringen ansåg att det var viktigt att ge verksamheten i kommunerna ökat stöd i olika former, bl.a. i syfte att öka kunskaperna om den kommunala konsumentverksamheten och dess effekter, utveckla formerna för en effektivare konsumentverksamhet, stärka frivilliga organisationers möjlighet att arbeta lokalt med konsumentfrågor samt effektivisera det statliga stödet till den lokala konsumentverksamheten. Riksdagsbehandlingen av skrivelsen föranledde inga erinringar (bet. 1990/91:LU 37, rskr. 1990/91:334). Lagutskottet anslöt sig till regeringens bedömning av vilka åtgärder som var påkallade för att behålla konsumentpolitikens lokala förankring. Utskottet ansåg att resultaten av åtgärderna skulle avvaktas innan man avgjorde om ytterligare stöd skulle utgå.

I 1995 års konsumentpolitiska proposition (1994/95:140) ansåg regeringen att tidigare riktlinjer för den konsumentpolitiska inriktningen skulle ligga fast och att staten skulle fortsätta med att stödja den lokala verksamheten. Den nedåtgående trenden från början av 1990-talet hade vänt genom att fler kommuner åter satsade på lokal verksamhet. Riksdagen hade inga erinringar mot vad regeringen hade anfört (bet. 1994/95 LU32, rskr.1994/95:438). Lagutskottet såg positivt på att den nedåtgående trenden i kommunerna hade brutits.

I januari 1999 beslöt regeringen att tillkalla en parlamentarisk kommitté (Konsumentpolitiska kommittén) med uppgift att lämna förslag om hur den framtida konsumentpolitiken skulle kunna ge människor förutsättningar att känna sig trygga som konsumenter och ha ett starkt inflytande över sin vardagssituation. Konsumentpolitiska kommittén föreslog i sitt slutbetänkande *Starka konsumenter i en gränslös värld* (SOU 2000:29 s. 115) att konsumentverksamheten skulle göras till en kommunal uppgift genom en särskild lag. Kommittén anförde som skäl i huvudsak att konsumentverksamheten inte hade byggts ut på frivillig väg och att konsumentvägledningen i de kommuner som erbjöd sina invånare sådan varierade i både omfattning och kvalitet. Kommittén menade att

Konsumentverkets stöd borde utökas och förstärkas samt att staten borde bidra till finansiering av kommunernas kostnader för löner och driftkostnader m.m. med 50 procent. I den proposition som lågt till grund för 2001 års konsumentpolitiska beslut konstaterade regeringen att den kommunala konsumentvägledningen var nödvändig och att det var viktigt att alla människor i Sverige hade tillgång till sådan verksamhet (prop. 2000/01:135). Ambitionen måste, enligt regeringen, vara att alla kommuner tillhandahåller konsumentvägledning som håller hög kvalitet. När det gäller kommitténs förslag att göra kommunal konsumentvägledning obligatorisk för kommunerna konstaterade regeringen att förslaget i denna del innebar en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Enligt regeringen var det viktigt att alla sådana inskränkningar övervägdes noggrant och endast godtogs om starka skäl talade för förslaget. Regeringens bedömning var att det då inte fanns sådana skäl för att inskränka den kommunala självbestämmanderätten och införa obligatorisk kommunal konsumentvägledning. I stället ansågs det angeläget att arbeta för att kvaliteten på vägledningen kunde fortsätta att utvecklas på frivillig väg och genom olika former av samarbete samt eventuellt hjälp genom ett förbättrat statligt stöd.

4.4.2 Kommunalt självstyre

I 1 kap. 1 § regeringsformen anges att all offentlig makt utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt parlamentariskt statskick samt genom kommunal självstyrelse. Vidare finns bestämmelser i främst kapitel 14 men också kapitel 1 och kapitel 8 som tillsammans bildar den konstitutionella kärnan för den nationella politikens relation till kommunal självstyrelse. I första paragrafen kommunallagen (1991:900) framgår att Sverige är indelat i kommuner och landsting, som på demokratin och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i särskilda föreskrifter.

Den 1 januari 2010 infördes ett nytt kapitel (kapitel 14) i regeringsformen som gäller kommunerna. I 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Bestämmelsen saknar tidigare mot-

svarighet och behandlar inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Sådana inskränkningar ska göras med tillämpning av en proportionalitetsprincip. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att proportionalitetsprincipen innebär en skyldighet att undersöka om det ändamål som regeringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmande mindre ingripande sätt än det som föreslås. Regeringen menade att om olika möjligheter finns för att nå samma mål bör riksdagen av hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten.

Vilka områden som ska ligga under den kommunala beslutskompetensen och hur stort handlingsutrymme kommunerna ska ges inom dessa områden fattas i vanlig lag. Lagregler om det kommunala beslutsområdet finns i första hand i kommunallagens regler om den allmänna och särskilda kompetensen. I kommunallagen regleras den kommunala kompetensen. Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen framgår att kommuner och landsting själva får ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. I bestämmelsen kommer även lokaliseringsprincipen till uttryck, vilket innebär att en angelägenhet måste bäras upp av ett till kommunen knutet intresse för att kunna bli föremål för kommunens omvårdnad. Intresset måste också framstå i någon bemärkelse avgränsat till kommunområdet och/eller kommunmedlemmarna. Genom lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter har getts ökade befogenheter i förhållande till vad som gäller enligt kommunallagen, exempelvis beträffande kollektivtrafik och turism. Graden av självstyrelse varierar mellan olika sektorer av den kommunala verksamheten. Allmänintresset är ett ledande motiv för den kommunala verksamheten. Med det åsyftas att angelägenheten framstår som gemensam för alla medlemmarna i kommunen eller landstinget, eller i vart fall de flesta av kommunmedlemmarna. Det behöver dock nödvändigtvis inte finnas ett kvantitativt betydande behov av kommunalt engagemang, utan allmänintresset får bedömas med utgångspunkt om det är lämpligt, ändamålsenligt eller skäligt om kommunen eller landstinget befattar sig med angelägenheten.

4.4.3 Den kommunala konsumentvägledningen

I Sverige har ingen myndighet som uppdrag att ge rådgivning till konsumenter i enskilda frågor. Rådgivningsverksamhet har i stället sedan 1970-talet bedrivits genom den kommunala konsumentvägledningen, vilket sker på frivillig väg (för en mer utförlig beskrivning, se betänkandet *Starka konsumenter i en gränslös värld* [SOU 2000:29]). Sedan 1994 finns budget- och skuldrådgivningsverksamhet i kommunerna (se avsnitt 4.4.6) och sedan 1998 har kommunerna möjlighet att söka statligt stöd för lokalt anknuten rådgivning i energifrågor (se avsnitt 4.4.7).

Vad innefattas med begreppet kommunal konsumentvägledning? Enligt Konsumentverket bedriver en kommun konsumentvägledning när den har ett politiskt beslut om att bedriva konsumentvägledning och det finns en namngiven person som praktiskt arbetar med verksamheten. I prop. 1985/86:121 uttalar sig regeringen om vad en rimlig konsumentverksamhet bör omfatta, vilket är rådgivning, reklamationshantering, information, marknadsuppföljning, service försörjning, utbildning och stöd till organisationer. I propositionen framhålls även att det är av vikt att konsumentvägledningen samverkar med skola och andra offentliga verksamheter (se prop. 1985/86:121 s. 54 ff).

Som beskrivits i avsnitt 4.3.1 ingår det i Konsumentverkets uppdrag att stödja kommunernas konsumentverksamhet och det sker bl.a. genom experthjälp, utbildningar och internetstöd (extranät). Dessutom genomför Konsumentverket statistiska kartläggningar och utvärderingar. Exempelvis genomförs varje år en kartläggning över den kommunala konsumentvägledningen, vilken redovisas i rapportform. Statistikuppgifterna i dessa rapporter bygger dels på information från statistik- och registreringsverktyget Konstat men ibland även från enkätundersökningar som genomförts inom ramen för olika uppdrag som Konsumentverket fått.

Konsumentvägledningens arbete har i rapporterna delats in i direktrådgivning, förebyggande arbete och internt arbete. Med direktrådgivning avses hjälp vid klagomål, rådgivning före köp och information om allmän konsumenträtt. Med förebyggande arbete avses kontakter och samarbete med skola, organisationer, näringsliv, marknadsbevakning, mediekontakter. Med internt arbete avses administration. I verktyget Konstat registreras däremot förköps-

ärenden och förebyggande informationsinsatser gemensamt under kategorin information.

Konsumentverket konstaterar i den senaste lägesrapporten att det kommunala konsumentstödet varierar i omfattning och inriktning eftersom kommunerna själva beslutar om verksamheten, exempelvis organisationen av konsumentvägledningen, dess omfattning och i vilken form (se Konsumentverkets rapport, *Kommunernas konsumentvägledning – en lägesrapport 2012* [2012:4]).

På uppdrag av regeringen genomfördes år 2010 fördjupade studier rörande den kommunala konsumentvägledningen som redovisats i tre rapporter (Uppdrag IJ2009/1945/KO, Konsumentverkets rapporter, *Kommunernas konsumentvägledning – en lägesrapport* [2010:7], *Kommunernas konsumentvägledning – en fördjupad lägesrapport 2010* [2010:12] och *Kommunernas konsumentvägledning – bra men okänd* [2010:21]). Uppdraget var sammanfattningsvis att undersöka kvalitetsaspekter såsom tillgänglighet, innehåll samt på vilket sätt konsumentväglarna arbetar förebyggande. Den följande redovisningen bygger på Konsumentverkets rapporter, med undantag av avsnittet rörande exempel på förebyggande arbete och informationskanaler som också bygger på information som sammanställts av en expert i utredningen.

Tillgång till och omfattning av den kommunala konsumentvägledningen

Av den senaste lägesrapporten från Konsumentverket som bygger på en enkät som skickades ut till kommunerna i februari 2012 (rapport 2012:4) framgår att det var 7 procent av invånarna i Sverige (cirka 640 000 invånare) som stod utan kommunal konsumentvägledning och att 33 kommuner (både små, medelstora och stora), saknade sådan verksamhet. Övriga invånare hade således tillgång till konsumentvägledning men i varierad omfattning.

Den allmänna utvecklingen de senaste fem åren i de kommuner som har konsumentvägledning har gått mot att det är allt färre personer som arbetar med konsumentvägledning (från 147 årsarbetskrafter år 2008 till 135 stycken år 2012). Rapporten utvisar även att antalet vägledare har ökat med fem årsarbetskrafter jämfört med vad förra undersökningen visade.

De 135 årsarbetskrafterna är fördelade på knappt 250 personer, och många har således parallella arbetsuppgifter. Den vanligaste

sysslan är att också arbeta med budget- och skuldrådgivning. Andra uppgifter kan bestå av administrativa göromål, turistinformation eller ekonomiskt bistånd. Enligt Konsumentverkets rapport avsatte de flesta kommuner få timmar konsumentvägledning per vecka. Om tiden fördelas på de kommuninvånare som har tillgång till kommunalt konsumentstöd avsattes i genomsnitt 2,2 minuter per person och år. (*Kommunernas konsumentvägledning – en lägesrapport 2011*, [2011:4] och *Kommunernas konsumentvägledning – en lägesrapport 2012* [2012:4]). Utvecklingen har samtidigt gått mot att allt fler kommuner samverkar vilket innebär att tillgängligheten till konsumentstödet är större än de resurser som kommunen lägger ner på konsumentverksamhet och som framgår av ovan nämnda siffror. Som exempel nämns att om två kommuner samsas om tio timmar per vecka har konsumentvägledarna i Konsumentverkets undersökningar fått skatta hur dessa timmar fördelas mellan kommunerna, redovisas i rapporten.

Fördelning av arbetstid

Hur arbetsfördelningen ser ut i kommunerna mellan direktrådgivning, förebyggande arbete och internt arbete är beroende av det politiska uppdraget och organisationens placering i den kommunala förvaltningen (se *Kommunernas konsumentvägledning – en fördjupad lägesrapport 2010* [2010:12] och *Kommunernas konsumentvägledning – en lägesrapport* [2011:4]). Av Konsumentverkets statistik över den kommunala konsumentvägledningen, som registreras i Konstat, framgår att år 2011 handlade de kommunala konsumentvägledarna 93 728 klagomålsärenden samt 39 977 ärenden som gällde förköpsinriktad information och förebyggande informationsinsatser (se Konsumentverkets årsredovisning år 2011)³. Hur stora de totala ekonomiska resurserna varit som har lagts ner på verksamheterna i kommunerna är enligt Konsumentverket och Konsumentvägledarnas förening inte möjligt att få fram eftersom konsumentverksamheten inte alltid har ett eget budgetansvar och därmed kan vara svår att skilja ut från den övriga verksamheten i kommunen. Då det är upp till varje kommun att själv bestämma om och i vilken omfattning de ska tillhandahålla ett konsumentstöd för sina invånare finns det inte heller några

³ År 2011 var det 227 kommuner som ingick i statistiken (Konsumentverkets årsredovisning 2011).

allmängiltiga riktlinjer för hur pass omfattande eller tillgänglig verksamheten bör vara. När det gäller innehållet i den kommunala verksamheten finns viss vägledning i de uttalanden som regeringen gjort i förarbeten från 1980-talet. Där framhålls att rådgivning, reklamationshantering, information, marknadsuppföljning, serviceförsörjning, utbildning och stöd till organisationer är nödvändiga arbetsområden (prop. 1985/86:121 s. 53 f).

Konsumentverkets statistik (som bygger på en enkätundersökning från februari 2012) visar att den största delen av arbetstiden i kommunerna lades ner på direktrådgivning (62 procent). Det handlade om att hjälpa konsumenten med att lösa tvister, informera om rättsliga regler eller att ge köpråd. När det gällde det förebyggande arbetet avsattes 20 procent av konsumentvägledarnas tid till sådant arbete och övriga 18 procent av arbetstiden gick till internt arbete. Skillnaderna var stora mellan kommunerna. Närmare 70 procent av de kommuner som hade konsumentvägledning bedrev någon form av förebyggande arbete, och cirka en tredjedel arbetade inte förebyggande alls. Det motsvarar ungefär läget år 2011. Av de kommuner som köpte konsumentvägledning (drygt 100 kommuner) köpte cirka 50 procent någon form av förebyggande arbete. Det vanligaste är att kommuner med egen konsumentvägledning arbetar förebyggande jämfört med om kommunen köper tjänsten (se Konsumentverkets rapport, *Kommunernas konsumentvägledning – en lägesrapport* [2011:4]).

Organisation

Konsumentverkets kartläggning visade på att hur kommunen hade organiserat konsumentvägledningen fick betydelse för hur fördelningen av arbetet sett ut (mellan direktrådgivning, förebyggande arbete och internt arbete) (för närmare information se Konsumentverkets rapport, *Kommunernas konsumentvägledning – en lägesrapport* [2011:4]).

Samverkan och samarbete

Enligt Konsumentverkets undersökning har det varit allt fler kommuner som valt att köpa konsumentvägledning. Denna tendens verkar enligt Konsumentverket ha bromsats något under 2012, i

vart fall tillfälligt. Enligt enkätundersökningen från februari 2012 var det 19 procent av kommunerna som sålde konsumentvägledningstjänster (20 procent år 2011), 40 procent som köpte tjänsten (43 procent 2011) och 41 procent som hade egen verksamhet (37 procent 2011) (se *Kommunernas konsumentvägledning – en lägesrapport 2011 och 2012* [2011:4 och 2012:4]).

Exempel på förebyggande arbete och informationskanaler

Vilka metoder som används i det förebyggande arbetet och vilka informationskanaler som används av kommunerna varierar i stor utsträckning. I vissa kommuner, exempelvis Göteborg, finns en väl utvecklad struktur när det gäller förebyggande arbete. I trycksaken *På fyra ben – Göteborgsmodellen för kommunal konsumentrådgivning 2005* framgår deras strategier och metoder för att nå konsumenter i direktrådgivningsarbetet men även när det gäller kunskapsförmedling, utåtriktade aktiviteter, marknadsbevakning och opinionsbildning och dokumentation och resultatuppföljning. I andra kommuner saknas det förebyggande arbetet helt eller är mindre omfattande. Det försvårar möjligheten till att ge en representativ beskrivning av de metoder och informationskanaler som används av kommunerna i det förebyggande arbetet.

Utredningen har från en expert i expertgruppen efterfrågat och fått del av en sammanfattande beskrivning som ska ge en representativ bild av det förebyggande arbetet ute i kommunerna. Nedanstående uppgifter är hämtade från den beskrivningen, om inget annat har angetts.

Syftet med det förebyggande arbetet

Syftet med de förebyggande insatserna är i första hand att informera kring ett bestämt tema men även att marknadsföra konsumentfrågor liksom den kommunala konsumentverksamheten. Ett annat mål är att inspirera vidareinformatörer i deras arbete. Målet med insatserna är att konsumenterna ska bli informerade om hur konsumentproblem kan undvikas i framtiden men också att ge tips om vägar till konsumentstödet. Ett vanligt politiskt incitament i kommunerna för att arbeta förebyggande är att kommunen vill förmå kommuninvånarna att konsumera och

agera på sådant sätt att de inte behöver hjälp från kommunen med betalning av exempelvis hyres- eller elskulder. Det förebyggande arbetet omfattas i regel av konsumenträtt, reklam och påverkan, privatekonomi, information om att handla hållbart och rättvist, säker konsumtion och allmän konsumentupplysning. Prioriterade målgrupper i kommunernas arbete är ungdomar, invandrare, arbetslösa, småbarnsföräldrar och pensionärer (se även Konsumentverkets rapport [2010:12], *Kommunernas konsumentvägledning – en fördjupad lägesrapport 2010* där det framgår att de tre största målgrupperna i arbetet har varit allmänheten och därefter skolungdom [högstadiet och gymnasiet] samt näringslivet). Ofta arbetar konsumentvägledaren i samarbete med grund- och gymnasieskolor, arbetsförmedling, integrationsenheter, socialkontor, bibliotek, miljökontor, kommunernas näringslivsresurs, Svensk Handel, barnavårdscentraler och lokal media för att nå konsumenterna.

Metoder och informationskanaler

Av Konsumentverkets rapport *Kommunernas konsumentvägledning – en fördjupad lägesrapport* (2010:12) framgår att de vanligaste sätten att arbeta förebyggande är att hålla föreläsningar, lämna ut informationsmaterial och att medverka i medier. Nedan följer exempel på hur det förebyggande arbetet kan se ut.

Föreläsningar

Den vanligaste metoden är föreläsningar som sker inom ramen för skolverksamheten. Det kan gå till på så sätt att konsumentvägledare bjuds in att delta i den ordinarie verksamheten eller i vissa fall att medverka på temadagar. Syftet är att kunna komplettera lärarens undervisning med att åskådliggöra komplikationer och möjligheter i konsumenternas vardag med verkliga exempel. Konsumentvägledarens närvaro leder även till att eleverna får information om att det finns en lokal konsumentverksamhet. Under 2011 har konsumentvägledarna registrerat 1 412 kontakter med elever och lärare inom grundskola, gymnasieskola, högskola/universitet och vuxenutbildning. Den nya läroplanen för gymnasiet innebär att konsumenträtt och privatekonomi är ett obligatoriskt inslag i kursen samhällskunskap A.

Vid sidan av skolverksamheten agerar konsumentvägledare i olika omfattning i samverkan med andra lokala aktörer i både långvariga och kortvariga projekt. Exempel på sådana grupper kan vara jobbsökargrupper, starta-eget kurser, arbetsplatsmöten, kurser i samhällskunskap för invandrare, föräldragrupper, öppna förskolor, unga-mammor grupper, kommunala energikvällar och föreningsmöten.

Informationsmaterial

Konsumentvägledarna vidareförmedlar även skriftlig information till konsumenter via lokala kanaler, både när det gäller eget material och informationsunderlag som Konsumentverket tagit fram. Exempel på detta är Konsumentverkets broschyr "Koll på pengarna" som distribueras vidare till exempelvis, bibliotek, skolor och socialtjänst samt en broschyr om hantverkartjänster som lämnats till byggnadsnämnder, bibliotek, lokala företag och organisationer.

Mässor och andra evenemang

Ett annat sätt att nå ut med information till konsumenter är att medverka på mässor med teman som riktar sig till exempelvis äldre personer, nyinflyttade, företagarmässor, bomässor, hemvårdardagar, energimässor, skolmässor etc. Syftet med insatserna är att upplysa om konsumentfrågor men även att marknadsföra konsumentvägledningen.

Projekt

Några kommuner, har arbetat mer strategiskt med projekt av mer långvarig art. Som exempel kan nämnas Konsument Göteborg som har bl.a. riktat sina insatser mot äldre personer. Genom fem pensionärsorganisationer har konsumentvägledningen anordnat temadagar med ämnena "lyxfällan", "plånboken" och hållbar konsumtion. År 2011 sökte konsument Skellefteå pengar för ett samarbete med Sveriges Konsumenter rörande ett projekt riktat till ungdomar i konsumentfrågor (Skellefteå Kommun, Konsumentnämnd, *delårsrapport augusti 2011*). Konsument Trollhättan är ett annat exempel på kommun som har arbetat mer långsiktigt.

Projektet "Göra Skillnad", som syftar till att öka möjligheten till anställning för arbetslösa ungdomar. I projektet har kommun, primärvård, samordningsförbund och arbetsförmedling samarbetat utifrån en helhetssyn där varje ungdom har sitt eget individuella schema baserat på behov och där konsumentvägledarna bidrar till att öka medvetandet för hushållsekonomiska frågor.

Konsumentvägledarnas förening samt Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare har under 2011 inlett projektet *Pengarna i ditt liv* inom ramen för det nationella nätverket *Gilla Din Ekonomi*, som planeras att pågå även under år 2012. Föreningarnas syfte med projektet är att stimulera konsumentvägledare och budget- och skuldrådgivare att genomföra lokala aktiviteter inom ämnena konsumtion och ekonomi. Av projektplanen framgår att målet med projektet är att skapa regionala aktiviteter samt förbättra det lokala samarbetet mellan olika aktörer som samverkar inom området privatekonomi. Yrkesföreningarna har tagit fram handlingsplaner för hur man ska arbeta med lokala aktiviteter. Av handlingsplanerna ska bl.a. framgå mot vilka målgrupper insatserna ska riktas och vilka mål som bör uppås (vilken förändring hos respektive målgrupp som aktiviteterna ska syfta till). Planering sker därefter på regional eller lokal nivå i samverkan mellan de yrkesverksamma rådgivarna och exempelvis lokala företag eller organisationer.

Andra informationskanaler

Vanliga informationskanaler efter skolor och kommunens webbplats är bl.a. tidningar, radio, mässor men även andra institutioner som barnvårdscentraler, arbetsförmedlingar och bibliotek. (Konsumentverkets rapport *Kommunernas konsumentvägledning – en fördjupad lägesrapport 2010* [2010:12]). Det saknas uppgift om i vilken utsträckning webbaserad information och sociala medier används för konsumentfrågor.

Av de uppgifter som utredningen fått presenterat för sig tar de lokala medierna ofta kontakt med den kommunala konsumentverksamheten för att få kommentarer rörande en aktuell händelse eller rörande en konsumentfråga. Under 2011 har 1 085 kontakter med lokal media registrerats i Konstat. På en del håll förekommer det mer regelbundna inslag i lokal media genom att konsumentvägledare skriver krönikor och frågespalter eller medverkar i fasta programinslag lokalradion.

Förebyggande arbete riktad mot företag

Förebyggande arbete bedrivs även mot företag. Det kan exempelvis ske genom samarbete med lokala branschorganisationer och Svensk Handel och med kommunens näringslivsorganisation genom köprättslig information och distribuering av material till de lokala företagen. I Konstat har det för år 2011 registrerats 6 917 antal näringslivskontakter.

Marknadskontroller

På uppdrag av Konsumentverket och mot ersättning genomför de kommunala konsumentväglarna marknadskontroller. Sammanfattningsvis handlar det om nationella kontroller rörande produkt-säkerhet eller prisundersökningar. Vissa kommuner genomför egna kontroller vid sidan av ovannämnda uppdrag.

Sveriges Konsumenter och Konsumentväglarnas förenings syn på tillgängligheten av den kommunala konsumentvägledningen

Enligt Sveriges Konsumenter och den ideella organisationen Konsumentväglarnas förening finns det idag 84 kommuner som erbjuder en mycket begränsad service med otillräcklig kvalitet, som bristande tillgänglighet och obefintliga resurser för fortlöpande kompetensutbildning. Av dessa är 33 kommuner helt utan vägledning. De båda organisationerna har mot denna bakgrund tagit fram ett verktyg för att särskilja ut de kommuner vars konsumentverksamhet är otillräcklig (se Sveriges Konsumenters och Konsumentväglarnas förenings skrivelse *Krav på konsumentvägledning*, 2012). Ett kriterium enligt detta verktyg är att vara tillgänglig för direktrådgivning minst fyra dagar per vecka samt därutöver minst en timmes rådgivning i veckan per 10 000 invånare. Utöver direktrådgivning ska kommunen erbjuda tid för uppföljning av kontakter, statistikföring, kompetensutveckling minst fem timmar i veckan per vägledare. Med utgångspunkt i dessa krav kom Sveriges Konsumenter och Konsumentväglarnas förening fram till att det år 2012 var 84 kommuner som antingen saknade eller hade så bristfällig konsumentverksamhet att den inte ansågs som godtagbar. Sveriges Konsumenter och Konsumentväglarna

föreningen har betonat att det verktyg som ligger till grund för jämförelsen mellan kommunerna inte utgör ett minimikrav utan ska ses ett jämförelseverktyg. De båda organisationerna har därutöver sammanställt riktlinjer som ska mäta kvalitet och tillgänglighet i befintlig verksamhet. De ska också utgöra stöd för de kommuner som avser att starta eller utvidga sin verksamhet.

- Vara tillgänglig för direktrådgivning minst fyra dagar i veckan.
- Svara på frågor via e-post inom 24 timmar på vardagar.
- Arbeta med förebyggande insatser till viktiga grupper som ungdomar och arbetslösa.
- Marknadsföra verksamheten på kommunens hemsida.
- Ha personal som har genomgått Konsumentverkets grundutbildning och vidareutbildningar.
- Benämna personalen konsumentvägledare, konsumentrådgivare, konsumentjurist eller konsumentsekreterare.
- Fortlöpande föra ärendestatistik.

Konsumenternas uppfattning och kännedom om den kommunala konsumentvägledningen

Som ovan nämnts kartlade Konsumentverket under 2010 den kommunala konsumentvägledningens verksamhet. Förstudierna presenterades i tre rapporter (Rapporterna *Kommunernas konsumentvägledning – en lägesrapport 2010* [2010:7], *Kommunernas konsumentvägledning – en fördjupad lägesrapport 2010* [2010:12] och *Kommunernas konsumentvägledning – bra men okänd* [2010:21]). Förutom att undersökningen omfattade kartläggning om organisering, omfattning och tillgänglighet på verksamheten i kommunerna hade Konsumentverket bl.a. låtit undersöka konsumenternas kännedom om den kommunala verksamheten, deras uppfattning om kvaliteten samt konsumenternas kunskapsnivå rörande sina rättigheter och skyldigheter. Nedan redovisas kortfattat resultatet av undersökningarna och Konsumentverkets slutsatser.

Kännedom om den kommunala konsumentvägledningen

I rapporterna angavs bl.a. att konsumenterna i många fall inte visste om det fanns konsumentvägledning i den egna kommunen. Knappt hälften av de som deltog i undersökningen hade kännedom om förekomsten av konsumentvägledning i den egna kommunen. Samtidigt trodde 65 procent av konsumentvägledarna att deras invånare kände till verksamheten. I regel hade de yngre åldersgrupperna en lägre kännedom om verksamheten än de äldre. I de kommuner som köpte konsumentvägledning var kännedomen hos invånarna mycket lägre än bland de som hade konsumentvägledningen placerad i den egna kommunen. Drygt hälften av respondenterna saknade vetskap om vad konsumentvägledningen kunde hjälpa till med

Utöver den bristande kännedomen om den kommunala konsumentverksamheten fann Konsumentverket att det var vanligt att konsumenterna felaktigt trodde att Konsumentverket eller Allmänna reklamationsnämnden var rätt instans när det uppstod problem med ett köp. Enligt Konsumentverket hänförde sig cirka 80 procent av de inkommande frågorna till områden där verket inte var rätt instans. Varje år hänvisade Konsumentverket cirka 12 000 personer till den kommunala konsumentvägledningen, konsumentbyråerna eller annan myndighet. Därutöver var det cirka 45 000 samtal som hänvisades vidare via Konsumentverkets växel.

En av Konsumentverkets slutsatser var att behovet av konsumentvägledning är större än vad efterfrågan visade. Vidare konstateras att aktörernas roller är oklara för konsumenterna och att de inte kände till var de kunde få oberoende vägledning. Studien visade även på att konsumenterna på flera marknader ansåg sig behöva mer information inför sitt köp än vad de fick. Det gäller i huvudsak varor eller tjänster på el-, telefoni-, internet-, tv-, försäkring- och bankmarknaden. Även när det gällde hantverkstjänster var informationen inte tillräcklig. Vid köp av exempelvis hemelektronik, fordon och semesterresa ansåg å andra sidan fler av respondenterna att de redan kunde tillräckligt inför köpet. Konsumentverket konstaterade att inom de sektorer där det fanns ett förstärkt konsumentstöd med konsumentbyråer var många konsumenters uppfattning att tillgången till information inför köpet inte varit tillräckligt.

Konsumenternas uppfattning om kvaliteten på den kommunala konsumentvägledningen

Konsumentverket lät även undersöka konsumentvägledningens olika förutsättningar i kommunerna utifrån organisation, tjänstemannaresurser, tillgänglighet samt arbetstidens fördelning och innehåll. I analysen undersöktes även förhållandet mellan konsumenters upplevda kvalitet hos konsumentvägledningen de varit i kontakt med och arbetsmetoderna som hade använts gentemot olika målgrupper. Konsumentverket konstaterade att de konsumenter som hade kontaktat konsumentvägledningen generellt sett var nöjda med det stöd som gavs (89 procent). Enligt Konsumentverket var de respondenter som hade verksamhet i den egna kommunen generellt sett mer nöjda än de som bodde i kommuner som köpte verksamhet (se rapport 2010:21).

Konsumenternas kunskaper om sina skyldigheter och rättigheter

I december 2009 gav regeringen Konsumentverket i uppdrag att genomföra en fördjupad studie av olika kvalitetsaspekter hos den kommunala konsumentvägledningen. Undersökningarna gjordes i samarbete med Högskolan i Borås, Institutionen för data och affärsvetenskap. Uppdraget redovisades i rapporten *Att klaga eller inte klaga – En kartläggning av missnöjda konsumenters agerande* (Rapport 2011:3). Av rapporten framgår sammanfattningsvis att Konsumentverket låtit undersöka konsumenters kunskaper i ”konsumentfrågor” med hjälp av fyra frågor som berör konsumentens rättigheter och skyldigheter. Resultatet av undersökningen visar att 0,75 procent av respondenterna hade rätt svar på samtliga frågor och 47 procent hade svarat fel på samtliga frågor. Enligt Konsumentverket var okunskapen stor även hos de välutbildade och dessutom var respondenterna i undersökningen mer välutbildade än vad befolkningen är generellt sett. Samma undersökning visade på att 32 procent av de respondenter som svarade på frågan om var de sökte information om sina rättigheter och skyldigheter uppgav att de antingen själva kände till dem eller aldrig behövt den informationen. Resultaten kan enligt Konsumentverket tyda på en omedveten okunnighet hos konsumenterna.

4.4.4 Budget- och skuldrådgivningen

Den 1 juli 1994 trädde skuldsaneringslagen i kraft (SFS 1994:334, ÄSksanL). Denna lag blev föremål för flera utvärderingar. Skuldsaneringsutredningen lämnade år 2004 betänkandet *Ett steg mot ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande* (SOU 2004:81) och regeringen lade därefter fram förslag till en ny skuldsaneringslag (2006:548), som trädde i kraft den 1 januari 2007 (se prop. 2005/06:124, SFS 2006:548). Därefter har vissa ändringar gjorts, som trädde ikraft den 1 juli 2011 (se SOU 2008:82, prop. 2010/11:31, SFS 2011:472).

Kommunernas rådgivningsansvar inom ramen för budget- och skuldverksamheten

I 2 § andra stycket skuldsaneringslagen framgår att kommunerna inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt ska lämna råd och anvisningar i budget- och skuldfrågor till skuldsatta personer.

Syftet med motsvarande bestämmelse i ÄSksanL var att det allmänna initialt borde bidra med information, vägledning och rådgivning kring skuldsanering. Om biståndet i stället hade varit inriktat på att förebygga överskuldsättning utgjorde bestämmelsen i ÄSksanL närmast en erinran om en verksamhet som sedan länge hade bedrivits i många kommuner genom budgetrådgivning och andra former av konsumentvägledning. I den del den direkt hade anknytning till skuldsaneringslagens tillämpning var den däremot en nyhet. Bestämmelsen preciserade 3 § i 1980 års socialtjänstlag där det uttrycktes att kommunen hade det yttersta ansvaret för att de som vistades i kommunen skulle få det stöd och den hjälp som de behövde. Kommunens ansvar enligt ovannämnda paragraf innefattade även privatekonomisk rådgivning till skuldsatta personer. (se prop. 1993/94:123). I ÄSksanL knöts kommunernas rådgivande funktion till kravet på att gäldenären först och främst på egen hand skulle få ordning på sin ekonomi och skuldproblem. För detta ändamål förutsattes att kommunerna kunde tillhandahålla en effektiv budget- och skuldrådgivning (se Hellners m.fl., *Skuldsaneringslagen, En kommentar till 2006 års lag, 2011*) Den äldre ordningen med ett skuldsaneringsförfarande i tre steg utsattes för viss kritik. Skuldsaneringsutredningen följde upp de problem med den äldre ordningen som hade påtalats och det så kallade egen-

försöket i ÄSkanL har ingen motsvarighet i den nuvarande skuldsaneringslagen (se prop. 2005/06:124 s. 28 f och SOU 2004:81). Enligt Hellners m.fl. präglas lagen numera av en mer nyanserad helhetssyn med en avsikt att placera kommunernas rådgivande och stödjande verksamhet i ett större perspektiv.

Den nya ordningen innebär att den skuldsatta skulle kunna få hjälp och stöd inte bara med att upprätta en ansökan om skuldsanering utan även under själva skuldsaneringsförfarandet. Även personer som inte kan eller vill få skuldsanering omfattas av kommunens rådgivningsskyldighet. I förarbetena kommer det till uttryck genom att rådgivningen skulle bidra till att förebygga att människor blir överskuldsatta.

Budget- och skuldrådgivarnas uppdrag

Genom 2006 års skuldsaneringslag förtydligades alltså kommunernas ansvar och det rådgivande arbetet sattes i fokus. I förarbetena till 2006 års skuldsaneringslag framgår att rådgivningen i första hand är knuten till gäldenärer som är föremål för skuldsanering men att rådgivarna – även fortsättningsvis – ska ge råd till och verka för olika former av frivilliga uppgörelser för gäldenärer som av olika anledningar inte kan eller vill komma i fråga för skuldsanering enligt lagen. Rådgivningen ska även bidra till att förebygga att människor inte blir överskuldsatta.

Konsumentverkets stödjande funktion

Enligt 2 § tredje stycket skuldsaneringslagen ska Konsumentverket stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som kommunerna ska ansvara för. Enligt förarbetena bör det i första hand avse utvärdering och metodutveckling samt att tillhandahålla ett verksamhetsstöd i form av utbildning, handböcker och informationsmaterial samt datasystem för informationssökning, handläggningsstöd och statistikföring (prop. 2005/06:124 s. 36 f.).

Konsumentverket har genomfört årliga kartläggningar av kommunernas budget- och skuldrådgivning. Den senaste redovisningen finns i rapporterna *Kommunernas budget- och skuldrådgivning – En lägesrapport 2012* (2012:5) och *Budget- och skuldrådgivning – beskrivning av en viktig verksamhet* (2011:7).

Tillgång till budget- och skuldrådgivning

Av Konsumentverkets lägesrapport 2012, som bygger på en enkätundersökning från februari 2012 framgår att 288 kommuner erbjöd sina invånare budget- och skuldrådgivning och att två kommuner stod utan sådan verksamhet. Det har skett en förbättring jämfört med föregående år då det var sex kommuner som saknade verksamhet. Under samma period har antalet personer som saknar tillgång till budget- och skuldrådgivning minskat från drygt 91 000 personer till 5 843 personer. Totalt arbetade 225 årsarbetskrafter med budget- och skuldrådgivning i landets kommuner (mellan år 2008 och 2011 har årsarbetskrafterna varierat mellan 215 upp till 220). Jämfört med 2011 har antalet årsarbetskrafter ökat med nio stycken. Enligt Konsumentverket var det många kommuner som hade budget- och skuldrådgivning mindre än en arbetsdag i veckan. Genomsnittlig tid som erbjöds kommuninvånarna var 3,2 minuter per person och år.

Fördelning av arbetstid

Enligt rapporten fördelades budget- och skuldrådgivarnas arbetstid mellan rådgivning, skuldsanering, förebyggande arbete och internt arbete. Siffror från lägesrapporten år 2012 anger att 40,5 procent av arbetstiden lades på rådgivning, vilket innefattade arbetsområdena att planera budget, ge skuldråd, förhandla med fordringsägare samt arbeta fram frivilliga lösningar. Arbete med skuldsanering omfattade 34,5 procent av tiden. Tolv kommuner arbetade endast med skuldsanering och ytterligare 19 kommuner arbetade 75 procent eller mer med skuldsanering. 8 procent av arbetstiden lades ner på det förebyggande arbetet (innefattande kommunikation med medier, arbete på skolor, i föreningar och arbetsplatser) och det arbetet hade minskat mot föregående år. Totalt var det nästan 40 procent av kommunerna (110 kommuner) som inte arbetade förebyggande alls. (Konsumentverkets rapport, *Kommunernas budget- och skuldrådgivning – En lägesrapport 2012* [2012:5]).

Organiseringen av budget- och skuldrådgivningen

I skuldsaneringslagen anges inte hur kommunerna ska organisera sin budget- och skuldrådgivningsverksamhet. Av Konsumentverkets kartläggning framgår att de flesta av kommunerna har sin egen budget- och skuldrådgivning (65 procent) och att 62 kommuner (22 procent) har köpt rådgivningstjänsterna, oftast av en närliggande kommun. Ju mindre kommun, desto vanligare var det att de köpte rådgivning. Konsumentverkets kartläggning visade på att uppdragsgivaren hade viss betydelse för hur fördelningen av arbetsuppgifter såg ut

Av kartläggningen från februari 2012 framgick att trenden att allt färre kommuner valde att organisera konsumentvägledning och budget- och skuldrådgivning i samma verksamhet håller i sig. 52 kommuner hade en sådan organisation, vilket var en minskning med sju kommuner jämfört med år 2011 (se Konsumentverkets rapport, *Kommunernas konsumentvägledning – en lägesrapport* [2012:4]).

Exempel på förebyggande arbete

Vilka metoder som används i det förebyggande arbetet och vilka informationskanaler som används av kommunerna varierar i stor utsträckning. Utredningen har frågat en expert i utredningen efterfrågat och fått del av en sammanfattande beskrivning som ska ge en representativ bild av det förebyggande arbetet ute i kommunerna. Som exempel i det materialet har nämnts att budget- och skuldrådgivare arbetar med familjens ekonomi och sociala situation i ett förändrings- och rehabiliteringsarbete, i syfte att öka självkänslan och självförtroendet hos individer. Syftet med arbetet har även varit att på sikt minska kostnaderna för exempelvis sjukvård och ekonomiskt bistånd. Samverkan i det arbetet har skett mellan budget- och skuldrådgivare och psykiatriteam, gode män och förvaltare m.fl.

Budget- och skuldrådgivarna fungerar även som vidareförmedlare av information till exempelvis gode män, kuratorer och diakoner. Ytterligare exempel som angetts på förebyggande arbete anges nedan.

Hyresrådgivning

I ett antal kommuner arbetar budget- och skuldrådgivare med hyresrådgivning ur ett barnperspektiv i nära samarbete med Kronofogdemyndigheter, hyresvärdar, sociala myndigheter och överförmyndarnämnder. I Gällivare kommun finns en s.k. Boskola som drivs tillsammans med det kommunala bostadsbolaget. Unga hyresgäster bjuds in för information och diskussion om privat-ekonomiska frågor som rör det egna boendet.

Arbete riktat mot barnfamiljer

Förebyggande arbete bedrivs i huvudsak i syfte att motverka över-skuldsättning. Det sker exempelvis genom att arbeta med familjer där barnens utanförskap på grund av fattigdom är tydligt.

Arbete riktat mot hushåll med obetalda elskulder

Vidare bedrivs verksamhet för att motverka skuldsättning på grund av obetalda elskulder genom att exempelvis följa upp aviserade avstängningar och föreslå lösningar på hur hushållet ska kunna betala på elskulden.

Arbete riktat mot unga

Ett ytterligare exempel på förebyggande åtgärder är att samtliga ungdomar som ska fylla 18 år i en kommun får ett utskick med information om hur det rent praktiskt går till att betala en räkning och vad som händer om man förlorar kontrollen över sin ekonomi.

4.4.5 Kommunal energi- och klimatrådgivning

Sedan 1998 har kommunerna möjlighet att söka statligt stöd för lokalt anknuten rådgivning om energifrågor. Samtliga kommuner sökte och beviljades bidrag år 2011 (se Statens Energimyndighets årsredovisning 2011 s. 16). Möjlighet till statligt stöd för kommunerna i energirådgivningsfrågor fanns även tidigare. Budgetåret 1977/78 lämnades statligt stöd till kommunernas rådgivnings- och besikt-

ningsverksamhet inom energihushållningsområdet. Den 1 januari 1986 upphörde statsbidraget. Som motiv anfördes bl.a. att kommunerna själva borde ha huvudansvaret för att planera, förbereda och initiera genomförandet av såväl energihushållningsåtgärder som åtgärder för att mer generellt förbättra bostadsbeståndet. Vidare framhölls att det borde ankomma på kommunerna att själva bedöma vilken omfattning och inriktning på verksamheten som var mest ändamålsenlig med hänsyn till de lokala behoven. I samband med att statsbidraget upphörde lade många kommuner ner sin verksamhet inom området. Motiven bakom att man återinförde statligt bidrag till kommunerna var flera. Regeringen ansåg bl.a. att den kommunala energirådgivningen har direkt lokal anknytning och också en viktig uppgift att förmedla kunskaper till de lokala organisationer som verkar med bl.a. energifrågor (prop.1996/97:84 s. 47 f).

Nuvarande verksamhet

Av förordning (1997:1322) om bidrag till kommunal energi- och klimatrådgivning framgår det att Statens energimyndighet lämnar bidrag för kommunal energi- och klimatrådgivning till kommuner. Av 2 § framgår att den kommunala energi- och klimatrådgivningen ska förmedla lokalt och regionalt anpassad kunskap om energieffektivisering, energianvändning och klimatpåverkan. Rådgivningen ska organiseras på sådant sätt att opartiskhet och frihet från kommersiella intressen garanteras.

Enligt Statens energimyndighet fanns det år 2011 cirka 250 energirådgivare i landet. 42 procent av samtliga kommuner bedrev rådgivning i egen regi och 34 procent hade rådgivningsverksamhet i samarbete med annan kommun. 10 procent av kommunerna använde sig av entreprenadmodell (konsultföretag eller energiföretag) och 14 procent hade valt en annan modell, exempelvis en kombination av de ovan redovisade eller också att det regionala energikontoret fått i uppdrag att sköta rådgivningen. Målgruppen för rådgivning var hushållen, företag och organisationer.

Grundbidraget uppgick år 2011 till 280 000 kr per år och kommun med vissa tillägg för större kommuner (totalt 140 miljoner kr). Statens energimyndighet stödjer den kommunala energi- och klimatrådgivningen på olika sätt, bl.a. genom utbildningsprogram, projektfinansiering och informationsmaterial.

I landet finns 12 stycken regionala kontor vars uppgift är att samordna energi- och klimatrådgivningen inom regionen genom nätverksträffar för rådgivarna, kompetensutveckling, gemensamma temasatsningar, mässor m.m. Statens energimyndighet stödjer de regionala energikontoren, som bildats genom samarbete med länsstyrelser, kommunalförbund, näringsliv och kommuner.

4.5 Konsumentbyråerna

Det finns fyra konsumentbyråer i Sverige. Konsumenternas Försäkringsbyrå är äldst och bildades 1979. År 1994 bildades Konsumenternas Bank- och finansbyrå som ursprungligen hanterade enbart bankfrågor. År 2001 utökades byråns verksamhet till att även omfatta frågor gällande fondbolag och värdepappersbolag. Året därpå bildades Konsumenternas energimarknadsbyrå AB som hanterar frågor om el på energimarknaden. Från och med årsskiftet 2011/2012 omfattar uppdraget även gas- och fjärrvärme. År 2006 bildades Konsumenternas tele, tv & internetbyrå, telekområdgivarna AB Sistnämnda byrå hanterade initialt tele- och internetfrågor men från 2009 omfattas även tv-relaterade frågor i byråns verksamhet.

4.5.1 Konsumenternas Försäkringsbyrå

Konsumenternas Försäkringsbyrå bedrivs som en stiftelse. Stiftelsen finansieras av Svensk Försäkring, som också ingår i byråns styrelse. Förutom Svensk Försäkring finns Konsumentverket och Finansinspektionen representerade i styrelsen och myndigheterna är i majoritet i styrelsen, vilket garanterar byråns opartiskhet.

Uppdraget

Konsumenternas Försäkringsbyrå är en självständig rådgivningsbyrå som kostnadsfritt ger opartisk information och vägledning till konsumenter i försäkringsfrågor. Ärendena ligger till grund för den identifiering och analys av konsumentproblem som utförs av byrån och som sedan återförs till huvudmännen för

att på så sätt få till stånd ändringar och anpassningar av försäkringsbolagens produkter och rutiner.

Under 2010 gällde de flesta konsumentkontaktens rådgivning i ett skadeärende (cirka 70 procent) och resterande del avsåg information och stöd inför ett köp av försäkring. Totalt tog försäkringsbyrån under 2011 emot drygt 12 500 ärenden. Bland annat arbetar byrån med produktjämförelser som nås av konsumenterna via webbsidan. Byrån har tagit fram jämförelseinriktad information för i stort sett de flesta konsumentförsäkringar såsom t.ex. hem-, rese-, sjuk- och olycksfallsförsäkringar. Byrån har också tagit fram jämförelser och verktyg för vad man som konsument bör tänka på vid val av pensionsförsäkringar; alltifrån olika typer av avgifter, möjlighet att flytta sitt pensionssparande till livslängdsantaganden. Byrån har tagit fram förenklade försäkringsjämförelser där konsumenten kan få ett ”betygsatt” försäkringsinnehåll och aktuellt pris på försäkringen. En sådan tjänst för bilförsäkringar har lanserats och arbete pågår med liknande jämförelser rörande barn-, hem- och villaförsäkringar. Någon liknande tjänst finns inte i dag på marknaden. Konsumenternas Försäkringsbyrå har tillsammans med Konsumenternas Bank- och finansbyrå varit engagerad i att höja kunskapsnivån hos konsumenterna när det gäller privatekonomi. Det har skett på så sätt att byråerna gått in som huvudpartners i läroboken *Privatekonomi & Vardagsjuridik*, som har distribueras till 50 000 elever under 2011⁴.

Målgrupper och informationskanaler

Byråns målgrupper utgörs av konsumenterna, kommunala konsumentrådgivare och budget- och skuldrådgivare men också media som byrån har dagliga kontakter med. En stor del av konsumenternas kontakter med byrån sker via telefon och ofta följs telefonsamtalet av att konsumenten via e-post skickar in handlingar i ärendet. I juli 2010 lanserade byrån en gemensam webbplats och ett gemensamt telefonnummer tillsammans med Konsumenternas Bank- och finansbyrå. Dessa båda byråer har också tillsammans med Konsumenternas energimarknadsbyrå portalen konsumenternas.se.

⁴ Konsumenternas Försäkringsbyrå.

4.5.2 Konsumenternas Bank- och finansbyrå

Konsumenternas Bank- och finansbyrå är en stiftelse. Byråns ändamål är att driva en opartisk och självständig rådgivningsbyrå som ska erbjuda konsumenterna information och vägledning i frågor som rör banker eller andra kreditinstitut samt fond- och värdepappersbolag. Stiftelsens huvudmän är Finansinspektionen, Konsumentverket, Svenska Bankföreningen, Fondbolagens förening och Sveriges Fondhandlareförening. De tre sistnämnda föreningarna är också byråns finansiärer. Finansinspektionen och Konsumentverket har ett avgörande inflytande i stiftelsen.

Uppdraget

Konsumenternas Bank- och finansbyrå ger inom sitt verksamhetsområde information och vägledning åt konsumenter före och efter köp. Under 2011 hanterades 5 600 ärenden. Enligt byrån utgör cirka hälften av ärendena klagomål från konsumenten efter ett köp och resten av ärendena avser tillhandahållande av information före köp. Det sker bl.a. genom att byrån erbjuder jämförelser av olika produkter (sparränta) och dess villkor samt genom att tillhandahålla verktyg (exempelvis bolånekalkyl). Byrån har även tagit fram verktyg för vad man som konsument bör tänka på vid jämförelse och val av pension. Vidare har byrån varit med som huvudparters till läroboken *Privatekonomi & Vardagsjuridik*. En annan viktig uppgift som byrån har är att lokalisera och vidarebefordra konsumentensynpunkter till huvudmännen i de finansiellt verksamma företagen för att på så sätt initiera ändringar och anpassningar i företagets produkter. Vidare arbetar byrån mot de kommunala konsumentvägledarna och budget- och skuldrådgivarna när det gäller bank- och värdepappersfrågor. Byrån satsar en stor del av sina resurser på det förebyggande arbetet med att informera före köp, dock lämnar man inte investeringsrådgivning.

Målgrupper och informationskanaler

Konsumenternas Bank- och finansbyrå riktar sig till enskilda konsumenter, kommunala konsumentvägledare och budget- och skuldrådgivare. Kontakter med byrån kan ske via telefon, fax eller e-post. Vidare kan de kommunala vägledarna och rådgivarna få

kontakt med byrån genom Konsumentverkets informationsdatabas *Portalen*. Byråns webbplats är central när det gäller att nå ut med information till konsumenterna och övriga målgrupper, exempelvis media, som byrån har regelbundna kontakter med. Under sommaren 2010 lanserade byrån en gemensam webbplats och ett gemensamt telefonnummer tillsammans med Konsumenternas Försäkringsbyrå.

4.5.3 Konsumenternas Energimarknadsbyrå

Konsumenternas Energimarknadsbyrå inrättades år 2002 i syfte att stärka konsumenternas ställning på elmarknaden. Byrån drivs i aktieföretagsform genom ett samarbetsavtal mellan Konsumentverket, Energimarknadsinspektionen, Energimyndigheten och Svensk Energi och branschföreningarna Svensk Energi, Energigas Sverige och Svensk Fjärrvärme. De tre myndigheterna är i majoritet i styrelsen.

Uppdraget

Energimarknadsbyråns uppdrag är att tillhandahålla kostnadsfri och oberoende rådgivning, vägledning och information till konsumenter, kommunala konsumentvägledare och företrädare för konsumentgrupper när det gäller frågor på energimarknaden (el gas- och fjärrvärme). Byråns verksamhet omfattar inte energi- och klimatrådgivning. En annan viktig uppgift är att fånga upp konsumentproblem och återföra dem till huvudmännen och företag för att på så sätt åstadkomma förbättringar för elkonsumenterna. Energimarknadsbyrån har inga egna jämförelseverktyg men länkar till Energimarknadsinspektionens oberoende jämförelseverktyg elpris-kollen.se. Under 2011 mottog byrån cirka 2 800 ärenden. Cirka hälften av de ärenden som inkommit till byrån har gällt klagomål. Utgångspunkten är att dessa i första hand ska hanteras av det enskilda företaget men byrån kan vara konsumenten behjälplig vid sådana kontakter om behov finns. Byrån har inte en tvistlösande funktion. Byråns målgrupper är konsumenter, kommunala konsumentrådgivare samt media. De vanligaste kontaktvägarna är telefon och e-post.

4.5.4 Konsumenternas tele, tv & internetbyrå, telekområdgivarna AB

Konsumenternas tele, tv & internetbyrå, telekområdgivarna AB påbörjade sin verksamhet i oktober 2006 efter att Konsumentverket och Post- och telestyrelsen hade uppmärksammat att det saknades en extern och oberoende instans som kunde tillhandahålla rådgivning till konsumenter samt bidra till att lösa tvister mellan operatörer och konsumenter.

Byrån är ett aktiebolag med medlemsorganisationen IT- och Telekomföretagen som ensam ägare. Byrån finansieras emellertid av de tele-, internet- och tv-operatörer som har tecknat ett avtal om avgifter med. I bolagets styrelse finns Konsumentverket och Post- och telestyrelsen representerade och de har ett avgörande inflytande genom att utgöra majoriteten i styrelsen. Därutöver ingår även it- och telekomföretagen i styrelsen. Styrelsens sammansättning innebär att byrån utgör en opartisk aktör på marknaden och är oberoende gentemot finansörerna.

Uppdraget

Av byråns policydokument framgår att verksamhetens syfte är att erbjuda kostnadsfri, objektiv och saklig information samt rådgivning till konsumenten för att underlätta konsumentens möjlighet att göra jämförelser och att göra aktiva val. Det kan exempelvis ske genom att tillhandahålla information för konsumenten om olika tjänster som finns på marknaden. Rådgivning ges även efter köp. Byrån har också i vissa fall en medlande funktion i tvister mellan konsument och de operatörer som har tecknat avtal med byrån. Uppdraget omfattar tele-, internet- och tv-relaterade konsumentproblem som är kopplade till ett abonnemang. Dessutom arbetar byrån med att fånga upp konsumentproblem, systematisera och analysera dessa och därefter relatera uppkomna problem till de operatörer som finansierar byrån, till ägaren och till myndigheterna i styrelsen. Byrån arbetar dessutom för att ta fram förslag till självreglering inom sektorn. Till skillnad från Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas Försäkringsbyrå erbjuder inte byrån jämförelseverktyg åt konsumenterna. Under 2011 hanterade byrån cirka 7 200 ärenden. Enligt byrån avsätts mest resurser på att hantera konsumenternas klagomål som uppkommit efter ett köp.

Målgrupper och informationskanaler

Rådgivningen riktar sig i första hand till enskilda konsumenter, kommunala konsumentvägledare och företrädare för grupper av konsumenter. Förutom dessa målgrupper vänder sig byrån till myndigheter och media. När det gäller myndigheter har byrån som strategi att skapa neutrala mötesplatser med operatörer för att kunna uppnå lösningar på problem samt verka för att ta fram förslag till självreglering inom sektorn. Media används som verktyg för att sprida kunskap och råd till de olika målgrupperna. Byrån använder sig av informations- och kommunikationskanalerna telefon, skriftväxling (traditionell och e-post), webbplatsen samt personliga möten. Den allmänna informationen från byrån ges huvudsakligen via webbplatsen. Trycksaker och ett Intranät för de kommunala konsumentvägledarna nämns också av byrån som aktuella informationskanaler.

4.5.5 Konsumenternas kännedom om konsumentbyråerna

När det gäller kännedomen om konsumentbyråernas tjänster och service visar en undersökning från SKI från 2009 att av respondenterna hade endast 1–3 procent använt deras tjänster, 10–25 procent kände till byråernas verksamhet och mellan 50–70 procent hade aldrig hört talas om konsumentbyråerna. (se Konsumentverkets rapport, *Kommunernas konsumentvägledning – bra men okänd*, [2010:21]). Även senare undersökningar från konsumentbyråerna visar på att konsumentbyråerna inte är tillräckligt kända bland konsumenterna.

4.6 Sveriges Konsumenter

Sveriges Konsumenter (tidigare benämnt Sveriges Konsumentråd) bildades år 1992 i syfte att stärka konsumenternas roll i olika organ i Sverige och inom EU. Organisationen är en s.k. paraplyorganisation och har idag 26 organisationer som medlemmar. Bland dessa finns handikapporganisationer, studieförbund, pensionärsorganisationer, fackförbund, kvinnoorganisationer, invandrarorganisationer, ungdomsorganisationer, lokala konsumentgrupper, organisationer rörande vissa sakfrågor och ”gröna” organisationer samt föreningen Vi Konsumenter, som ger en möjlighet att

engagera sig som enskild medlem. Sveriges Konsumenter har som mål att utöka antalet medlemsorganisationer, fånga upp yngre konsumenter samt öka medvetenheten för konsumtion med ett hållbarhets- och etiskt perspektiv. Sveriges Konsumenter är en självständig, partipolitiskt obunden ideell konsumentorganisation.

Av föreningens stadgar⁵ framgår att Sveriges Konsumenter har till uppgift att slå vakt om konsumenternas intressen vad gäller såväl offentligt som privat producerade varor och tjänster, verka för att människor ges ökad möjlighet att använda sin konsumentmakt, verka för varors och tjänsters tillgänglighet för alla, främja ekologisk, ekonomisk, social och etisk hållbar utveckling, i samarbete med medlemsorganisationerna företräda Sveriges Konsumenter i det europeiska och internationella samarbetet inom konsumentområdet samt stimulera konsumenter att komma samman för att gemensamt använda sin konsumentmakt. Av § 5 i stadgarna framgår att föreningen i huvudsak finansieras genom medlemsavgift, frivilliga bidrag samt statsbidrag.

En central roll som Sveriges Konsumenter har är att vara en svensk "konsumentröst" i EU och organisationen representeras i en rad EU-organ. Sveriges Konsumenter är exempelvis engagerade i standardiseringsarbetet inom EU.

Sveriges Konsumenter har dessutom en publicistisk del med tidningen och webbplatsen Råd & Rön. Tidningen togs över från Konsumentverket år 2006. Från och med år 2008 bedriver organisationen också viss rådgivningsverksamhet som riktar sig till konsumenter i Stockholm, efter att några delar av staden lagt ut den kommunala konsumentvägledningen på entreprenad till KonsumentCentrum. Dessutom har organisationen en rådgivande verksamhet genom utbildning i konsumenträtt till företag. Dessa två verksamhetsgrenar inom Sveriges Konsumenter låg tidigare i två av organisationen helägda aktiebolag, Råd & Rön AB och KonsumentCentrum. Sedan hösten 2010 har dessa två bolag genom fusion blivit Råd & Rön. Förutom konsumentvägledning utvecklar KonsumentCentrum webbutbildning för lärare och elever inom projektet Dolceta, som drivs av EU kommissionen. (se dolceta.eu).

Sveriges Konsumenters primära målgrupper är medlemsorganisationer, opinionsbildare, beslutsfattare inom politik, näringsliv och myndigheter samt massmedier. Som sekundära målgrupper

⁵ Stadgarna för den ideella föreningen Sveriges Konsumenter, antagna vid Sveriges Konsumenters årsmöte den 29 april 2008.

nämns medlemsorganisationernas medlemmar och allmänheten.⁶ Viktiga informationskanaler enligt Sveriges Konsumenter är deras webbplats, media som tidningar, radio, tv, Råd & Rön samt organisationens månatliga nyhetsbrev KonsumentMakt. I samband med att föreningen fick en ny webbplats blev den en aktiv aktör på Facebook. Föreningen har även en blogg samt flera Twitterkonton. Facebook används bl.a. till att driva kampanjer för exempelvis miljövänliga produkter. Sveriges Konsumenter har nyligen ökat sitt engagemang i energifrågor.

Exempel på förebyggande arbete

År 2008 inleddes projektet *Konsument i utanförskap* som hade till syfte att undersöka intresse och behov hos konsumentgrupper i av regeringen identifierade utanförskapsområden (Stockholm, Göteborg och Malmö). Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS) var huvudman för projektet. SIOS och Sveriges Konsumenter hade det övergripande ansvaret för projektet och medverkande samarbetspartners var ABF och Konsumentverket.

Slutsatserna i projektet är att etniska minoritetsgrupper har olika behov i konsumentfrågor, beroende på ålder, utbildning och vistelsetid i Sverige. På områdena försäkring, banklån och omsorg är behovet som störst. I slutsatserna konstateras vidare att behovet av större satsningar inom området är påtagliga och att det behövs långa projekt över tid för att effekt ska uppnås. Enligt Sveriges Konsumenter bör satsningar göras för att bygga upp kontaktnät och utbildning av informatörer i etniska minoritetsföreningar. Informatörerna kan samverka med konsumentvägledare i satsningar på integration av nyanlända. En annan åtgärd är att starta studiecirkel eller konsumentföreningar hos de etniska minoritetsorganisationerna.

Sedan 2011 har Sveriges Konsumenter drivit flera projekt under rubriken *Ingen blåser mig*, i syfte att engagera ungdomar i konsumentfrågor. Det handlar såväl om webbplatsen ingenblasermig.se som möten mellan ungdomar och politiker kring konsumentfrågor. Från år 2012 har Sveriges Konsumenter fått medel av Arvsfundsdelegationen för att driva ett stort projekt under tre år, i syfte att höja kunskaperna i konsumenträtt samt att och skapa ett större engagemang.

⁶ Sveriges Konsumenters verksamhetsplan – beslutad av styrelsen den 21 mars 2011.

5 Förebyggande arbete på det privatekonomiska området

Den enskilda individen ges ett allt större ansvar för den egna privatekonomin. Det leder till ett ökat behov av en finansiell förmåga hos varje person att klara av och hantera nya krav i privatekonomiska frågor. Ett exempel på detta är utvecklingen på pensionsmarknaden där förmånsbestämda system ersätts med premiebestämda system, vilket i praktiken innebär att en risköverföring sker från stat till individ (se Almenberg, *Räknefärdighet och finansiell förmåga*, Ekonomisk debatt nr. 5 2011).

En förutsättning för att konsumenter ska vilja använda det finansiella systemet är att de kan bedöma risker och möjligheter och att de känner förtroende för företagen. Ett sätt att skapa detta förtroende är genom statlig tillsyn och reglering, vilket är Finansinspektionens huvudsakliga uppdrag på konsumentområdet. Det leder till stabila och seriösa företag som ger kunderna relevant information. Ytterligare ett sätt är att säkerställa att konsumenter har tillräcklig kunskap för att själva kunna utvärdera olika erbjudanden och företag (Finansinspektionens rapport *Konsumentskyddet på finansmarknaden* s. 2 [2008:13]).

Det övergripande målet för konsumentpolitiken att ”konsumenterna har makt och möjlighet att göra aktiva val”. Ett flertal myndigheter har till ansvar att verkställa regeringens konsumentpolitik. Konsumentpolitiken är sektorsövergripande och har därför nära anknytning till andra områden, som exempelvis finansmarknadspolitiken (prop. 2011/12:1 utg.omr. 18 s. 65). Tre centrala myndigheter inom det området är Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten och Pensionsmyndigheten.

I detta kapitel beskriver utredningen närmare några av de projekt inom det förebyggande arbetet som dessa tre myndigheter har bedrivit (övriga aktörers förebyggande arbete på det privatekonomiska området framgår av kapitel 4).

Utredningen redogör också kort för de två utredningar på området som regeringen tillsatt under våren 2012 och som inneburit att utredningen inte ansett det vara ändamålsenligt att lämna förslag i denna del, se avsnitt 10.8. Dessförinnan ges en sammanfattande bakgrundsbild av det ökade problemet med överskuld-sättning i samhället samt det förhållandet att konsumenter i många fall har en bristande kunskap och engagemang i privatekonomiska frågor.

5.1 Problemet med överskuld-sättning i samhället

Kronofogdemyndigheten har visat på problemet med ett stort antal överskuld-satta personer i samhället. År 2011 var 432 528 fysiska gäldenärer restförda för skulder hos Kronofogdemyndigheten. Motsvarande siffror för år 2010 och år 2009 är 430 055 respektive 430 502 personer. Antalet ansökningar om betalningsföreläggande gentemot unga vuxna (18–25 år) har ökat med 55 procent under tiden 2006–2010. Från 2010–2011 sjönk dock antal ärenden med 17 procent. Huruvida detta är en början på en fortsatt minskning av antal ärenden är det dock för tidigt att avgöra.

Enligt Kronofogdemyndigheten kan mönstret förklaras av de senare årens förändring på kreditmarknaden efter omregleringen av bankmarknaden. Ökade möjligheter för privatpersoner att konsumera dagligvaror (exempelvis kläder, mat, hygienartiklar) ledde till mer utbredd konsumtion på kredit. Under 2006 lanserades de första s.k. sms-lånen, som kännetecknas av att låntagaren snabbt kan få det lånade beloppet samt att kredittiden är kort med hög total lånekostnad på grund av höga avgifter som i sin tur leder till en hög effektiv ränta. Enligt Kronofogdemyndigheten är det i första hand överskuld-satta personer som utnyttjar denna kreditform. Ungdomarnas andel är dock överrepresenterad och samma gäller för obetalda mobiltelefonräkningar och obetalda fakturor avseende e-handel. Denna utveckling bekräftas av Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst, som sett en ökning av antalet ärenden hos budget- och skuldrådgivarna.

5.2 Bristande kunskaper och engagemang rörande privatekonomiska frågor

Kunskapen när det gäller finansiella frågor som rör privatekonomin är otillräcklig hos många vuxna. En konsumentundersökning från 2010 visar att många svenskar har svårt att klara enkla beräkningar samt att de har för lite kunskaper om elementära finansiella koncept, det som i forskningen kallas för *Financial literacy*. Dessa slutsatser presenteras bl.a. i en rapport rörande räknefärdighet och finansiell förmåga (Almenberg, *Räknefärdighet och finansiell förmåga*, Ekonomisk debatt nr. 5 2011).

Finansinspektionen har låtit undersöka konsumenternas inställning till privatekonomiska frågor och orsaken till varför konsumenterna avstår från att samla fakta och jämföra olika leverantörer inom den finansiella sektorn. Enligt studien var det mer än hälften av konsumenterna som ansågs som oengagerade, vilket kunde bero på bl.a. att det var svårt att bedöma den omedelbara nyttan med att samla information och att utvärdera alternativen, svårt att jämföra och förstå olika val eller på grund av att privatekonomiska frågor ansågs som tråkiga (Finansinspektionens rapport *Konsumentskyddet på finansmarknaden* s. 4 f.[2008:13]). Resultatet bekräftas i en senare enkätundersökning från 2009 (Finansinspektionens rapport *Konsumentskyddet på finansmarknaden* [2009:10]).

5.3 Utredningar

Regeringen har identifierat överskuldsättning som ett samhälls- och folkhälsoproblem och har beslutat tillsätta en särskild utredning för att ta fram en strategi för att motverka överskuldsättning (dir. 2012:31, *Strategi för att motverka överskuldsättning*). Utredaren ska bl.a. kartlägga överskuldssättningens orsaker och konsekvenser för den enskilda, anhöriga och samhället i stort, ge en bild av antalet skuldsatta och analysera sårbarhetsfaktorer och varnings signaler. Utredaren ska även ge förslag på förebyggande åtgärder, till exempel hur tidiga frivilliga överenskommelser med borgenärerna kan främjas samt studera hur de kommunala budget- och skuldrådgivarnas roll i arbetet mot överskuldssättning kan utvecklas.

Ytterligare en utredning på området är Utredningen om skuldsanering för evighetsgäldenärer som ska ta fram åtgärder som för-

bättrar möjligheten för dem som har rätt till skuldsanering att också få det (dir. 2012:30).

5.4 Finansinspektionen

Av budgetpropositionen för år 2012 framgår att Finansinspektionens arbete med att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden genom information och privatekonomisk folkbildning bör fortsätta (prop. 2011/12:1 utg.omr. 2 s. 98). Ett av målen som formulerats i Finansinspektionens regleringsbrev för 2012 är att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden genom att informera om och initiera privatekonomisk utbildning.

Vid sidan av Finansinspektionens huvuduppgifter (tillsyn och övervakning, regelgivning och tillståndsprövning) har myndigheten ett begränsat antal tjänster vars arbetsuppgifter hänför sig till konsumentstöd.

Hit hör uppgifter som omfattar information och vägledning till konsumenter samt analyser av frågor som rör konsumentskyddet och konsumenternas ställning. Myndighetens konsumentenhet driver ett antal utbildningsprojekt i privatekonomi för utvalda målgrupper (Finanskunskap). För närvarande sker detta i en handfull utbildningsprojekt i nära samverkan med flera andra myndigheter och med privata aktörer. Projekten rör samarbeten med fackliga företrädare och arbetsgivare, undervisning i skola och i svenskundervisning för invandrare och utbildningar för arbetslösa (se exempelvis gilladinekonomi.se, sfiekonomi.se, ekonomi-smart.se och kollpacashen.se). Syftet med dessa insatser är enligt Finansinspektionen att höja de finansiella kunskaperna hos befolkningen. På årsbasis satsar Finansinspektionen motsvarande fem miljoner kronor på utbildningsprojekten inom Finanskunskap.

5.4.1 Närmare om projekten

I slutet av år 2009 initierade Finansinspektionen en mer omfattande studie om finansiell folkbildning på konsumenternas villkor.¹ Resultatet av den studien lade bl.a. grunden till det nationella nätverk för ökat privatekonomiskt självförtroende som benämns *Gilla*

¹ Knutsson Peter, *Förstudie om finansiell folkbildning på mottagarens villkor – vägen till finansiellt självförtroende*, 2009.

Din Ekonomi. I det initiala skedet kartlades konsumenternas kunskaper inom spara, låna, budget och pension (studierna ”*Hushållens ekonomiska förmåga*” och ”*Räknefärdighet och finansiell förmåga*”). Dessutom skedde ett samarbete med Finansförbundet och Konsumentverket rörande kartläggning av kunskapsluckor hos konsumenterna. Vidare genomfördes pilotträffar, enkäter och djupintervjuer med företag. Kommunikationsåtgärder och koncept för folkbildande åtgärder har därefter utvecklats att ligga till grund för ett privatekonomiskt projekt för utbildning på arbetsplatser i samarbete med fackliga organisationer. I förstudien betonades att för att kunna nå fram och skapa en avsedd förändring av attityder och kunskaper, krävs att initiativen kommuniceras och utformas på mottagarens villkor och förpackas på ett sätt som väcker gruppens intresse och känsla av att den kunskap som förmedlas är till nytta. Utbildningsinsatserna borde baseras på ett samarbete mellan aktörer som målgrupperna möter i sin vardag.

Inom ramen för det nationella nätverket har Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten i september 2011 tecknat ett avtal med TCO om ett arbete i samverkan med deras 15 medlemsförbund under tre års tid. I projektet ingår utbildningstillfällen där ett stort antal fackliga informatörer får egen grundutbildning för att i nästa steg kunna erbjuda utbildningstillfällen på arbetsplatserna. Vidare genomförs motsvarande utbildningar av lärare inom Folkuniversitetet. Via den kanalen erbjuds anställda i företag och kommuner utbildningsträffar på arbetsplatser och allmänheten bjuds även in till föreläsningar.

I projektet *Ekonomismart* deltar Finansinspektionen tillsammans med Konsumentverket, Folkuniversitetet och Allmänna arvsfonden. Målgruppen är unga arbetslösa som bjuds in till en tvådagarskurs i vardagsekonomi och konsumenträtt. Projektet drivs i ett samarbete med ett stort antal kommuner, där även lokala budget- och skuldrådgivare och konsumentvägledare deltar i undervisningen. Inledningsvis hölls kurser i södra och västra Sverige men projektet har gradvis kommit att täcka fler regioner. Projektet har mött gott gensvar från såväl den deltagande målgruppen ungdomar som från berörda kommuner.

Finansinspektionen har även tagit fram utbildningsmaterial anpassat för skolans undervisning i privatekonomi och för svenskundervisningen för invandrare.

5.5 Kronofogdemyndigheten

Av Kronofogdemyndighetens regleringsbrev för 2012 framgår att ett av verksamhetsmålen är att ”En god betalningsvilja ska upprätthållas i samhället och företeelser som kan leda till överskuld-sättning ska motverkas. Medborgare och företag ska ha förtroende för Kronofogdemyndighetens verksamhet och det ska vara lätt för medborgare och företag att göra rätt för sig”. Kronofogdemyndigheten har definierat en överskuld-satt person som en individ som upplever att han eller hon inte kan göra rätt för sig (se Kronofogdemyndighetens rapport, *Alla vill göra rätt för sig*, [2008:1]).

Kronofogdemyndighetens förebyggande arbete bedrivs inom ramen för stödprocessen förebyggande verksamhet och Kronofogdemyndigheten har varit inblandad i en rad projekt, som riktat sig mot framför allt unga målgrupper. Det förebyggande arbetets syfte är huvudsakligen att arbeta med att motverka överskuld-sättning och att underlätta för privatpersoner och företag (se Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2011).

5.5.1 Närmare om projekten

Ett projekt som riktat sig mot ungdomar är utbildnings-satsningen *Koll på Cashen* som genomförts tillsammans med Finansinspektionen och Konsumentverket. Utbildningsmaterialet har tagits fram för gymnasieskolan och har utvecklats för att fånga upp de praktiskt inriktade programmen.

Vidare har Kronofogdemyndigheten inom ramen för ett myndighetsnätverk som bl.a. arbetar för att motverka skuldsättning hos barn och ungdomar samverkat med Barnombudsmannen i opinionsdrivande verksamhet rörande ungdomars skadeståndskulder. Kronofogdemyndigheten har dessutom deltagit i andra samordnade insatser med exempelvis Boverket, Konsumentverket, Ungdomsstyrelsen, Barnombudsmannen och Finansinspektionen, i syfte att identifiera och samordna insatser som rör barn och ungdomar. Ett sådant område är avhysning där ett pilotprojekt genomfördes 2010 (se Kronofogdemyndighetens indikatorrapport 2010-02-11, Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2011 s. 37 f.). Projektet inleddes med telefonintervjuer av unga som haft en ansökan om betalningsföreläggande mot sig eller som hade varit föremål för avhysning, för att på så sätt få reda på mer om

orsakerna bakom de ekonomiska problemen som uppstått för den unga i samband med boendet. I samverkan med två hyresvärdar arbetade man med målgruppsanpassad information vid rätt tidpunkt. Från hyresvärdarnas sida förflyttades arbetsinsatsen framåt och blev av förebyggande karaktär i stället för att som tidigare bestå av arbete med åtgärder vid avhysningstillfället. Kronofogdemyndighetens uppgift var att engagera bostadsbolagen i att se nyttan med att arbeta uppsökande med ungas avhysningar.

En annan satsning som genomförts av Kronofogdemyndigheten har varit ett projekt i samverkan med Konsumenternas tele, tv & internetbyrå, telekområdgivarna AB och företrädare för de fyra största mobiltelefonoperatörerna för att motverka skuldsättning rörande mobiltelefoni. Metoden har gått ut på att ta fram ett informationsmaterial där det fokuseras på vad den enskilda själv kan göra som kund för att behålla kontrollen över sin mobilräkning. Informationen har gått ut i samband med försäljningen av mobiltelefon och tecknande av abonnemang. Samverkan har lett till en hårdare kreditprövning och en förbättrad kravverksamhet, där den obetalda räkningen inte per automatik skickas in som en ansökan om betalningsföreläggande utan kontakt i stället tas med kunden med erbjudande om avbetalningsplan. Resultatet har lett till en kraftig minskning av antalet ansökningar om betalningsföreläggande med anledning av obetalda mobilräkningar. Vidare har en begränsning skett av antalet abonnemang som unga konsumenter erbjuds (se Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2011 s. 38 f.).

5.6 Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndighetens verksamhet regleras i förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten. Av 2 § instruktionen framgår att Pensionsmyndigheten ska ge allmänheten information om pensioner och andra förmåner samt se till att det ges utifrån den enskildes behov. Vidare ska myndigheten informera och ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen samt informera om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek, hur stor pensionen kan antas bli och tydliggöra vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen. I Pensionsmyndighetens regleringsbrev för 2012 har myndigheten fått i uppdrag att lämna förslag på hur myndighetens ansvar, som opartisk aktör, kan se ut för frågor som rör pensionssparares och

pensionärens behov av kunskap och information för att tillvarata sina intressen inom pensionsområdet och att stärka sin ställning som konsument.

På Pensionsmyndighetens webbplats finns en tjänst där pensionssparare och pensionärer kan få information efter inloggning. Samma tjänst går att nå från minpension.se, som drivs av Min Pension i Sverige AB. (ett samarbete mellan staten och pensionsbolagen). Tjänsten ger en samlad bild av den intjänade pensionen och ger också möjlighet att göra individuella pensionsprognoser. Informationstjänsten innehåller dessutom information som ska underlätta val av fonder. I Fondguiden finns bl.a. riskverktyg, tidsverktyg, kostnadsverktyg och helhetsverktyg med information som underlättar för pensionsspararen att få en bild av hur exempelvis avgifter på fonder påverkar avkastningen. Cirka 1,5 miljoner människor använder sig av minpension.se. Pensionsmyndigheten har även en kundservice som går att nå per telefon, e-post eller brev. Pensionsmyndigheten arbetar med att nå ut med budskapet att pensioner är enkelt. Det primära är att ge en grundstruktur för att skapa förutsättningar för att engagera sig.

Pensionsmyndigheten utbildar informatörer genom ett samarbete med TCO och LO, som i sin tur kan vidareförmedla information på olika arbetsplatser. Myndigheten samarbetar även med Finansinspektionen inom ramen för nätverket *Gilla Din Ekonomi*.

6 Stöd inför val av skola, vård och omsorg

6.1 Val av skola

Av direktivet framgår att utredningen ska se över det stöd som ges till konsumenter när det gäller *val* av offentliga tjänster. I direktivet nämns utbildning som ett exempel på sådana tjänster, utan att det närmare har preciserats vilken valsituation som åsyftas. Utredningen har tolkat direktivet på så sätt att det i första hand är val av skola som avses med formuleringen, och har i detta avsnitt valt att behandla valsituationen inför val av förskola, förskoleklass, grundskola och gymnasieskola. Skolväsendet innehåller ytterligare skolformer (se 1 kap. 1 § skollagen [2010:800]) som utredningen av tidsmässiga skäl inte behandlar närmare. Vid sidan av det svenska skolväsendet finns även utbildning på högskole- och universitetsnivå och annan vuxenutbildning, exempelvis inom folkhögskola. Enligt utredningen innefattas i direktivet inte val mellan skolor och utbildningsanordnare i Komvux eller högre utbildning. Med stöd avses även i detta avsnitt det oberoende stödet.

Det svenska skolväsendet har under senare år reformerats på flera områden och möjligheten att välja skola för elever har ökat. Bara de senaste tio åren har det skett en kraftig ökning av antalet fristående skolor, vilket särskilt gäller gymnasieskolor. Det har i sin tur inneburit att ett växande antal huvudmän driver skolor vid sidan av offentliga huvudmän (kommuner, kommunalförbund, landsting och stat[exempelvis sameskolan]). Förändrade förutsättningar för offentliga bidrag till verksamheten har varit en bidragande orsak till utvecklingen (se bl.a. Utredningen om villkoren för fristående skolors delbetänkande, *Bidrag på lika villkor* [SOU 2008:8] s. 56).

Införandet av den nya skollagen från och med den 1 juli 2011 har medfört att samma regelverk i huvudsak gäller för fristående och offentliga grundskolor samt gymnasieskolor. I skollagen

regleras de formella förutsättningarna för valfrihet för elever och vårdnadshavare.

Valfriheten, som för grundskolans del infördes med den s.k. skolvalsreformen 1991 (prop. 1990/91:115, bet. 1990/91:UbU17, rskr. 1990/91:357), innebär att elever och vårdnadshavare kan välja mellan konkurrerande skolor på ett sätt som enligt direktivet ställer medborgarna inför valsituationer som liknar de som konsumenter möter och det medför ett ökat behov av lättillgänglig, saklig och relevant information där det går att utläsa och jämföra olika skolors kvalitet. I skollagen uppställs regler för placering vid kommunala skolenheter samt urval för fristående grundskolor, att tillämpas vid placering av elever. Tillgången till information som kan vara av intresse vid val av skola är bl.a. beroende av den reglering som finns i skollagen när det gäller aktörernas möjlighet till tillsyn och insyn.

Marknaden på skolområdet påverkas emellertid inte bara av den statliga regleringen utan även av regionala och kommunala förutsättningar. Det har medfört skillnader inom kommuner och mellan kommuner. Enligt Statens skolverk kan olika kommuners marknadsanpassning eller skillnader i geografisk, demografisk och politisk karaktär ha effekt på expansionen av fristående skolor, utbildningsföretags benägenhet att etablera sig, villighet till samverkan, utarbetande av särskilda profilriktningar och programutbud för gymnasieskolan (se Skolverkets aktuella analyser, *Enskilda huvudmän och skolmarknadens ägarstrukturer* 2012).

I det här avsnittet behandlas översiktligt de formella förutsättningarna för valfrihet på skolområdet när det gäller förskoleverksamhet, förskoleklass, grundskola och gymnasieskola samt en sammanfattande beskrivning av vilka informationsinsatser som gjorts på området.

6.1.1 Statistik

Den officiella statistiken inom skolområdet, som Skolverket ansvarar för, visar att andelen elever som går i fristående skolor har ökat särskilt under 2000-talet samt att variationen är stor mellan kommunerna när det gäller hur många elever som går i fristående skolor. Hösten 2011 var cirka 19 procent av alla barn som gick i förskola inskrivna i enskild förskola, vilket var fyra procentenheter mer än tio år tidigare. När det gäller förskoleklassen gick knappt tio procent av eleverna i förskoleklass som drevs i enskild regi. Det

råder stor skillnad mellan kommunerna när det gäller andel elever i fristående förskoleklass. Högst andel finns i storstäder och förortskommuner.

Läsåret 2011/12 fanns det 3 850 kommunala skolor, 5 statliga sameskolor och 761 fristående skolor på grundskolenivå. Det kan jämföras med början av 1980-talet då det fanns 35 fristående grundskolor i Sverige. Majoriteten av grundskoleeleverna gick i kommunala skolor läsåret 2011/12 (drygt 87 procent). Drygt 12 procent av elevunderlaget gick i fristående grundskolor, en ökning med cirka 10 procent från året innan. De senaste åren har antalet kommunala skolor minskat kontinuerligt, i takt med de minskade elevkullarna.

I början av 1980-talet fanns det 44 fristående gymnasieskolor i Sverige. Läsåret 2011/12 hade antalet ökat till 499 fristående gymnasieskolor, 485 kommunala skolor och 21 gymnasieskolor som drevs i landstingens regi. Läsåret 2011/12 gick 369 083 elever i gymnasieskolan, varav 271 563 i kommunala skolor, 3 460 i landstingskommunala och 94 060 i fristående skolor. För tio år sedan gick endast 5 procent av eleverna i en fristående skola, vilket har ökat till drygt 25 procent läsåret 2011/12. Antalet fristående skolor tredubblades således under den perioden och det är främst i de större städerna som de fristående skolorna har expanderat (se Skolverkets officiella statistik [skolverket.se/statistik] och Skolverkets rapport 363, 2011, *Skolverkets lägesbedömning 2011 Del 1 – Beskrivande data, Förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, skola och vuxenutbildning*, Skolverkets rapport 367, 2011, *Skolverkets lägesbedömning 2011 Del 2 – Bedömningar och slutsatser*, Skolverkets aktuella analyser 2012, *Enskilda huvudmän och skolmarknadens ägarstrukturer*).

6.1.2 Utvecklingen mot en ökad valfrihet av skola

I Sverige har det under lång tid funnits skolor med enskild huvudman jämte skolor som drivits i offentlig regi (se vidare exempelvis Utredningen om fristående gymnasieskolor betänkande *Fristående gymnasieskolor* SOU 1995:113). Under 1970- och 1980-talen skedde en utveckling inom skolväsendet mot en ökad decentralisering med en tanke om att valfrihet och en ökad pedagogisk mångfald kunde nås genom regler för skolor med enskilda huvudmän. Inom de s.k. fristående skolorna, dvs. skolor

med enskild huvudman, utvecklades alternativa pedagogiska metoder som sedan kunde överföras till skolväsendet. För att få del av statsbidragen krävdes att de fristående skolorna hade en tydligt avvikande prägel från kommunala skolor.

Efter regeringsskiftet 1991 infördes rätt till bidrag för alla av Skolverket godkända fristående skolor (se prop. 1991/92:95). Syftet med reformen var bl.a. att skapa större utrymme för föräldrar och barn att fritt kunna välja grundskola, inom eller utanför hemkommunen och mellan kommunala skolor och skolor som drevs av enskilda huvudmän. För att valfriheten skulle bli mer reell ansåg regeringen att det krävdes att de ekonomiska villkoren för de olika skolformerna skulle bli mer likvärdiga.

Förenklingen av regelsystemen mot mer enhetliga regler och utvecklingen mot en utvidgning av förutsättningarna att driva fristående skolor har lett till att antalet ansökningar att starta fristående skolor har ökat. Sedan den 1 juli 2006 gäller s.k. etableringsfrihet för förskolor med enskild huvudman. Det innebär att kommunerna är skyldiga att godkänna enskilda förskolor och fritidshem som uppfyller skollagens kvalitetskrav. Om verksamheten är godkänd ska kommunen också lämna bidrag till verksamheten.

Med införandet av den nya skollagen, som tillämpas från och med den 1 juli 2011, gäller i huvudsak samma regelverk för fristående och offentliga grundskolor och gymnasieskolor (se prop. 2009/10:165). Det innebär – med vissa undantag – att de fristående skolorna har att följa fastställda kurs-, ämnes- och läroplaner samt betygsättning. Vidare gäller skollagens krav när det gäller t.ex. tillgång till studie- och yrkesvägledning, skolbibliotek och elevhälsa oavsett huvudman.

6.1.3 Gällande rätt

Formella förutsättningar för valfrihet

Frågor om valfrihet inom skolväsendet när det gäller skolbarnomsorg, förskoleklass, grundskola och gymnasieskola regleras i skollagen. Införandet av den nya skollagen medförde att villkoren för offentlig och enskild verksamhet blev mer likvärdiga. Av skollagen framgår vilka formella förutsättningar för valmöjlighet som föreligger. Enligt skollagen ska alla, oberoende av geografisk hem-

vist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i skollagen. I 2 kap. 2–8 §§ finns bestämmelser om huvudmän inom skolväsendet.

Av 8 kap. 3 § skollagen framgår att barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat i förskoleklassen eller i någon utbildning för fullgörande av skolplikten ska erbjudas förskola enligt vissa bestämmelser. Hemkommunen ansvarar enligt 8 kap. 12 § för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola när vårdnadshavare önskar det. Hemkommunen får fullgöra sina skyldigheter genom att erbjuda barnet motsvarande utbildning i fristående förskola. I 8 kap. 14–15 §§ finns regler om hur förskoleplatser med offentlig huvudman ska fördelas efter att vårdnadshavare har anmält önskemål. I 19 § samma kapitel anges att urvalet till fristående förskola ska göras på de grunder som kommunen där förskoleenheten är belägen godkänner. Enligt 29 kap. 19 § skollagen ska kommunen informera vårdnadshavarna om förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen som kommunen anordnar eller vars huvudman kommunen har godkänt eller förklarat berättigad till bidrag.

Förskoleklassen är en frivillig skolform inom skolväsendet. Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskoleklass kommer till stånd för alla barn i kommunen som önskar sådan utbildning. För barnen är dock deltagandet frivilligt. Barnets skolplikt regleras i 7 kap. skollagen. Kommunerna är sedan den 1 juli 1997 skyldiga att bereda sexåringar plats i grundskolan om vårdnadshavarna så önskar. Skolplikten medför att antalet elever i stort sett följer befolkningsutvecklingen för barn i skolåldern. Hemkommunen har ansvar för att skolpliktiga barn fullgör sin skolplikt och det avser även de barn som inte går i kommunal grundskola eller grundskola, se 7 kap. 21 § skollagen. I 9 kap. 15 § skollagen kommer den så kallade närhetsprincipen till uttryck. Den innebär att en elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå men om den önskade placeringen medför att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, ska kommunen placera eleven vid en annan skolenhet. Bestämmelser om urval för fristående förskoleklass finns i 9 kap. 18 § skollagen, och ser annorlunda ut än för kommunala skolor. Urvalskriterierna måste vara förenliga med

kravet på öppenhet för alla elever. I förarbetena anges som exempel på urvalsgrunder syskonförtur och kötid(prop. 2009/10:165 s. 744).

När det gäller grundskola har hemkommunen enligt 24 § ett ansvar för att utbildning i grundskolan kommer till stånd för alla som enligt skollagen har rätt att gå i grundskolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt. Kommunen har en skyldighet att placera eleven vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå, med vissa undantag. Regler om placering vid kommunens skolenheter finns i 10 kap. 30 § skollagen, där bl.a. den s.k. närhetsprincipen kommer till uttryck. Hur urval till fristående skolor ska ske regleras i 10 kap. 36 § skollagen.

Till skillnad från den obligatoriska grundskolan är gymnasieskolan en frivillig skolform, som kan anordnas av kommuner, landsting och enskilda huvudmän. Enligt 15 kap. 30 § skollagen ansvarar varje kommun för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet. Av 15 kap. 8 § skollagen framgår att varje kommun ska informera om de nationella programmen och om möjligheterna att få utbildning på introduktionsprogram. Slutligen bör 2 kap. 29 § skollagen nämnas, av vilken det framgår att elever i alla skolformer utom förskolan och förskoleklassen ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning.

Tillsyn och insyn i skolverksamheten

Den nya skollagen innebar att ett skarpare system för nationell granskning av skolornas kvalitet infördes. Bl.a. har den nationella inspektionsverksamheten förstärkts (se kap. 26 skollagen samt prop. 2009/10:165 s. 305). Kravet på kvalitetsredovisning som tidigare fanns enligt förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning, avskaffades. I förarbetena till den nya skollagen framhåller regeringen vikten av att det även fortsättningsvis finns tillgång till en systematisk och lättillgänglig dokumentation av resultat och kvalitetsarbete hos huvudmannen. Regeringen lyfte fram vikten av att elever, föräldrar och allmänhet ska kunna få del av viktig information om verksamheten så att de på så sätt kan bli mer delaktiga och få ökade möjligheter att göra val och påverka verksamhetens utveckling. Som exempel angav regeringen att många kom-

muner lägger ut information om kommunens och skolornas, förskolornas och fritidshemmens resultat, verksamhetens utveckling och andra intressanta uppgifter på en hemsida och på så sätt gör informationen tillgänglig för många. Skolverket tillhandahåller genom sin hemsida databasen SIRIS (Skolverkets Internetbaserade Resultat- och kvalitetsinformationsSystem), med information på skolnivå om t.ex. skolors lärartäthet, betyg, resultat på nationella prov och inspektionsrapporter, som medger en jämförelse mellan olika skolor.

Regeringen föreslog i propositionen om en ny skollag inte någon detaljerad reglering av innehåll och struktur för dokumentationen utan att det systematiska kvalitetsarbetet inte behövde ske på ett likformigt sätt utan att det i hög utsträckning borde anpassas efter lokala behov och förutsättningar. Regeringen anförde också att dokumentationen rimligen bör innehålla information om resultat om måluppfyllelse, analys av förbättringsområden samt beslut om förbättringsåtgärder (se prop. 2009/10:165 s. 305 f).

Närmare om regleringen i skollagen

I 26 kap. skollagen finns bestämmelser om bl.a. tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering. Sammanfattningsvis framgår att Statens skolinspektion utövar tillsyn över bl.a. skolväsendet. Skolinspektionen ska granska kvaliteten i de utbildningar och verksamheter som omfattas av myndighetens eller en kommuns tillsyn enligt skollagen (sep prop. 2009/10:165). Kommunerna har tillsyn över förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt samt pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag. Med tillsynen följer att den verksamhet som står under tillsyn är enligt 25 kap. 7 § skyldig att på begäran lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

Kommunen har rätt till insyn i de fristående skolor som är belägna i kommunen och som står under Skolinspektionens tillsyn (se bl.a. 9 kap. 22 § rörande förskoleklass, 10 kap. 41§ rörande grundskola och 15 kap. 34 § gällande gymnasieskola).

Klagomålshantering

En viktig del ur ett konsument- eller brukarperspektiv är klagomålshantering. I förarbetena till den nya skollagen framhöll regeringen att huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen samt informera om dessa rutiner så att barn, elever och vårdnadshavare får kännedom om hur de ska gå till väga. Enligt regeringen är det upp till varje huvudman (skolansvariga i kommunen och styrelsen för den fristående skolan) att bestämma hur klagomålshantering ska organiseras och hur informationen om klagomålsrutinerna ska lämnas (prop. 2009/10:165 s. 309).

6.1.4 Informationsinsatser inför val av barnomsorg och val av grund- och gymnasieskola

Vilka förutsättningar som finns inför ett skolval skiljer sig åt mellan olika elevgrupper och geografiska områden. Skolverket har konstaterat att oavsett om huvudmannen är kommunal eller enskild har presentationen av utbildningsutbudet blivit allt mer betydelsefullt. För att kunna stå sig i konkurrensen satsar därför många skolor i dag på att visa upp ett attraktivt utbud. Det kan röra sig om information om exempelvis kursutbud, lokaler, skolmat och elevhälsovård. (se Skolverkets rapport, *Skolverkets lägesbedömning 2011, Del 2 – Bedömningar och slutsatser* Rapport 364).

Information av intresse för elever och vårdnadshavare tillhandahålls av statliga myndigheter och av kommunerna. Kommunernas information på webbplatserna har varit av skiftande innehåll och omfattning enligt bl.a. Statskontorets rapport från 2007 och Svenskt Näringslivs rapport från 2010 (se Statskontorets rapport [2007:19], *Vård, skola och omsorg, vilken information behöver brukaren för att välja?* och Svenskt Näringslivs rapport, *Kvalitet i välfärden – så bra är kommunerna på att informera medborgarna* 2009). Dessutom finns det ett antal aktörer som marknadsför och informerar elever och vårdnadshavare inför gymnasieskolvalet och det är ofta oklart vilka dessa aktörer är.

En central myndighet som tillhandahåller oberoende information som gör det möjligt att jämföra olika skolors kvalitet är Skolverket. Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet. Skolverkets verksamhet regleras i förordning (2011:555) med instruktion för

Statens skolverk. Skolverkets roll är enligt instruktionen att styra, stödja, följa upp och utvärdera verksamheten i skolväsendet med syfte att förbättra kvalitet och resultat i verksamheterna. En av Skolverkets uppgifter är att ansvara för officiell statistik (se förordningen [2001:100] om den officiella statistiken). Skolverket tillhandahåller via sin webbsida bl.a. två statistiskverktyg, som är av intresse för elever och vårdnadshavare. Det ena verktyget, SALS (Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala SambandsAnalyser), bygger på en statistisk modell som jämför kommuners och skolors betygsresultat i årskurs 9 efter att hänsyn tagits till ett antal bakgrundsfaktorer; föräldrarnas utbildningsnivå, andel elever födda i Sverige med utländsk bakgrund, andelen elever födda utomlands och fördelningen pojkar/flickor.

Ett annat verktyg är SIRIS. Det är ett verktyg för information om skolors resultat och kvalitet. Verktyget möjliggör att få tillgång till information på skolnivå om exempelvis skolors lärartäthet, betyg, resultat på nationella prov och Skolinspektionens tillsynsrapporter. Informationen kan användas av elever och vårdnadshavare för jämförelse mellan olika skolor. Skolverket samarbetar med Skolinspektionen, som lägger in sina tillsynsrapporter och kvalitetsgranskningar m.m.

Skolverket driver enligt ett regeringsuppdrag en webbplats med information och vägledning om det svenska utbildningssystemet, utbildningsinfo.se. Webbplatsen är tänkt som en webbaserad studievägledningstjänst. Syftet är att ge information till personer som ska börja en utbildning och omfattar alla utbildningsnivåer från grundskola till högre utbildning. På webbplatsen finns upplysningar riktade till elever och vårdnadshavare om vilka utbildningar och som kan väljas givet en viss skolform, geografisk plats och profil. Användaren kan söka information med kriterierna län, kommun, årskurs och profil. En sökning genererar en träfflista med de skolor som är aktuella och uppgifter ges om skolform, huvudmannaskap, ort, post- och eventuell hemsidaadress, profil och en eventuell beskrivning av skolan, kvalitetsredovisningar och inspektionsrapporter. Från sidan finns länkar till SIRIS.

Skolinspektionen inspekterar löpande alla skolor i Sverige, både de kommunala och de fristående. Beslut med bedömningar av de områden som tillsynen har uppmärksammat tillsammans med övrig information och statistik om skolan går att finna på utbildningsinfo.se.

6.1.5 Pågående uppdrag och utredningar

I uppdraget till Kommittén om regler och villkor för fristående skolor m.m. ingår bl.a. att överväga om Skolverket och Skolinspektionen kan publicera information om offentliga och fristående skolor på ett mer lättillgängligt sätt så att elever, föräldrar och andra intressenter kan utläsa och jämföra olika skolors kvalitet (dir 2011:68). Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2012.

I 2012 års regleringsbrev har Skolverket fått i uppdrag att särskilt redovisa hur och i vilken omfattning som Skolverket arbetar med information om utbildning i Sverige. Skolverket ska vidare redovisa hur verket har arbetat med vidareutveckling och kvalitetsförbättrande åtgärder för webbplatsen utbildningsinfo.se.

6.2 Ökad valfrihet inom vård- och omsorg

Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) trädde i kraft den 1 januari 2009. LOV reglerar vad som ska gälla när upphandlande myndigheter konkurrensutsätter delar av sin verksamhet genom att överlåta till den enskilda att välja utförare bland leverantörer i ett valfrihetssystem. Det är sedan den 1 januari 2010 obligatoriskt för landsting att införa valfrihetssystem inom primärvården och sedan den 1 maj samma år obligatoriskt för Arbetsförmedlingen att införa valfrihetssystem för etableringslotsar för vissa nyanlända invandrare. För kommunerna är det frivilligt. Av uppgifter från mars 2012 framgår att 70 kommuner hade infört LOV, 81 kommuner hade beslutat om LOV men ännu inte infört lagen, 24 kommuner hade beslutat att inte införa LOV och 33 kommuner hade ännu inte fattat något beslut i frågan (se skl.se).

Av 1 § LOV framgår att lagen gäller när en upphandlande myndighet beslutat att tillämpa valfrihetssystem vad gäller tjänster inom hälsovård och socialtjänster som är upptagna som B-tjänster i kategori 25 i bilaga 3 till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, med vissa undantag. Exempel på sådana tjänster är äldreomsorg, social omsorg för handikappade och barnmorsketjänster (se bl.a. prop. 2008/09:29 s. 1). Enligt Sveriges Kommuner och Landsting finns det vanligaste valfrihetssystemet inom hemtjänst men det finns även andra typer av tjänster med valfrihet. Det kan röra sig om ledsagning, daglig verksamhet och familjerådgivning.

Införandet av LOV har medfört att behovet av information på bl.a. vård- och omsorgsområdet har ökat. En förutsättning för att valfrihetssystemet ska fungera och få positiva effekter är att den enskilda ges en reell möjlighet att välja utförare. Det kräver tillgänglig och jämförbar information om valalternativen.

6.2.1 Gällande rätt

I detta kapitel finns en kortfattad redogörelse för den centrala regleringen när det gäller informationsskyldighet i samband med vårdval.

Lag (2008:962) om valfrihetssystem

I 9 kap. LOV finns bestämmelser om information och ickevalsalternativ. I 9 kap. 1 § anges att den upphandlande myndigheten ska lämna information till enskilda om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat kontrakt med inom ramen för valfrihetssystemet. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. Av förarbetena till 9 kap. 1 § LOV framgår att regeringen ansåg det vara av mycket stor vikt att brukaren får saklig, relevant, jämförbar, lättillgänglig och lättförståelig information för att han eller hon ska kunna utnyttja möjligheten att göra ett rationellt val. Vidare framhöll regeringen att det var viktigt att informationen är lättillgänglig för alla, även för de personer med funktionsnedsättning och information måste finnas för brukare och patienter som har speciella behov. Som exempel på information som anpassas efter personers olika behov kunde enligt regeringen vara att personal talar andra språk än svenska, öppettider och tillgänglighet. Att informationen ska vara relevant kan t.ex. innebära att den enskilda får information om vilka tjänster leverantörerna tillhandahåller, information om personalen och dess kompetens, utbildningsnivå och kapacitet, språkkunskaper, antalet anställda samt antalet anställda omräknat till heltid. Regeringen anförde vidare att den enskilde även borde få information om leverantörers verksamhetsmål och speciella inriktningar, personalkontinuitet samt resultat av brukarundersökningar. Vidare lyfte regeringen fram behovet av jämförbar information och angav vikten av att den upphandlande myndigheten i informations-

materialet presenterar eventuella skillnader i inriktning och kompetens mellan leverantörerna. Med lättillgänglig information menade regeringen att information ska finnas i skriftlig och i muntlig form, information på andra språk och anpassad till olika former av funktionsnedsättning. Lättillgänglig innebär att den ska gå att hitta på ett enkelt sätt, bl.a. på kommuners och landstings hemsidor, genom informationsfoldrar och muntligen via den upphandlade myndighetens personal (se prop. 2008/09:29 s. 90 och s. 145).

En stor skillnad mellan valfrihetssystem inom omsorgs- och stödverksamheten för äldre samt för personer med funktionsnedsättning jämfört med hälso- och sjukvården är att man i det tidigare fallet väljer utförare när man fått ett biståndsbeslut. I det andra fallet har brukaren alltid rätt att välja, oavsett om man är i behov av vård eller inte. Enligt regeringen påverkar det hur informationen och valet ska gå till.

När hälso- och sjukvården bygger på ett kommunalt biståndsbeslut behöver brukaren stöd och hjälp för att kunna välja. Biståndshandläggarens roll som informatör och handläggare är enligt regeringen viktig och biståndshandläggaren måste förhålla sig konkurrensneutral i förhållande till de leverantörer som finns i valfrihetssystemet. Samtidigt ska biståndshandläggaren stödja och uppmuntra den enskilda att göra ett aktivt val som gynnar honom eller henne. Regeringen framhöll att behovet av information inom den landstingskommunala vården också är central. I de fallen möter inte den enskilda en biståndshandläggare som kan hjälpa till i valsituationen. (prop. 2008/09:29 s. 90 f.).

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

I 5 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) regleras vårdvalssystemet enligt vilket landstinget bland annat ska organisera primärvården så att samtliga personer som är bosatta inom landstinget kan välja utförare av hälso- och sjukvårdstjänster. Av bestämmelsen framgår vidare att LOV ska tillämpas när landstinget har beslutat om vårdvalssystem. I 2 b § hälso- och sjukvårdslagen framgår att patienten ska ges individuellt anpassad information om sitt hälsotillstånd, om de metoder för undersökning, vård och behandling som finns, om sina möjligheter att välja vårdgivare och utförare inom den offentligt finansierade hälso- och sjukvården samt om vårdgarantin. Om informationen inte kan lämnas till patienten ska

den i stället lämnas till en närstående till patienten. Informationen får dock inte lämnas till patienten eller någon närstående om det finns hinder för detta i 25 kap. 6 och 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller i 6 kap. 12 § andra stycket eller 13 § första stycket patientsäkerhetslagen (2010:659). Av 3 a § samma lag framgår att när det finns flera behandlingsalternativ som står i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet ska landstinget ge patienten möjlighet att välja de alternativ som han eller hon föredrar. Det finns även bestämmelser som reglerar patientnämndsverksamheten i lag (1998:1656) om patientnämndsverksamhet m.m. Deras uppgift är i huvudsak att stödja och hjälpa enskilda patienter utifrån synpunkter och klagomål, och tar inte i första hand sikte på valsituationen.

6.2.2 Myndigheten för vårdanalys

Myndigheten för vårdanalys (Vårdanalys) inrättades av regeringen den 1 januari 2011 för att skapa en oberoende aktör som kan utvärdera vården och omsorgen ur ett patient-, brukar- och medborgarperspektiv (se förordning [2010:1385] med instruktion för Myndigheten för vårdanalys). Under 2012 kommer Vårdanalys att fokusera på fyra granskningsområden, varav ett avser frågan om patienter, brukare och medborgare har tillgång till den information som de behöver. Av motiven till detta granskningsområde anges bl.a. att det är en viktig förutsättning att patienter och medborgare får tillräcklig information för att kunna få inflytande och bli delaktiga i vården och omsorgen. Som exempel nämns information som beskriver patienternas möjligheter att välja vårdgivare eller att återropa vårdgarantin och det lyfts fram att det saknas en oberoende granskare av den information som olika aktörer tillhandahåller. Exempel på angelägna frågeställningar i detta sammanhang angavs vara bl.a. ”Vilken information om vården upplever patienterna och brukarna att de saknar?”, ”Vilka brister som kan identifieras avseende patient- och brukarinformationens innehåll, tillgänglighet och kvalitet?” samt ”Kan patienter och brukare med särskilda informationsbehov, såsom personer med funktionsnedsättning eller personer med begränsade internetvanor ta del av informationen?” (se Myndigheten för vårdanalys, *Granskningsplan* 2012).

6.2.3 Information till den enskilda om valfrihetssystem på kommuner och landstings hemsidor

Inom ramen för den Nationella IT-strategin för vård och omsorg (skr. 2005/06:139) har nationella projekt bedrivits under flera år. Sommaren 2010 började arbetet med att förbättra informationshanteringen i vård- och omsorgssektorn med ett ökat fokus på införandet, användningen och nyttan av tekniken. Namnet ändrades till Nationell eHälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg. Den innebär bl.a. att den enskilda i sin roll som invånare, patient, brukare och anhörig ska ha tillgång till lättillgänglig och kvalitetssäkrad information om hälsa, vård och omsorg. Den enskilda ska kunna erbjudas individuellt anpassad service och interaktiva e-tjänster för att kunna utöva delaktighet och självbestämmande utifrån sina egna förutsättningar. Centrum för nationell eHälsa i samverkan (CeHis) koordinerar landstingens och regionernas samarbete för att utveckla och införa gemensamma eHälsostöd, infrastruktur och regelverk som förbättrar informationstillgängligheten, kvaliteten och patientsäkerheten. Det styrs av representanter från landsting och kommuner och regioner, Sveriges Kommuner och Landsting, kommunerna och de privata vårdgivarna.

På 1177.se kan enskilda få råd och kunskap om hälso- och sjukvård, leta vård i hela Sverige och använda lokala e-tjänster för att kontakta vården. Webbplatsen tillhandahålls av den svenska sjukvården genom alla landsting och regioner i samverkan. Samtliga landsting och regioner tillhandahåller sjukvårdsrådgivning dygnet runt via telefonnumret 1177. I tjänsten *Mina vårdkontakter* kan patienten öppna ett eget konto med möjlighet att logga in via lösenord eller e-legitimation. På 1177.se finns tjänsten *Hitta och jämför vård*, där man kan hitta kontaktuppgifter till olika verksamheter i vården och tandvården. Den enskilda kan även jämföra hur lätt det är att komma i kontakt med och få läkartider på olika vårdcentraler samt ta del av kvalitetsomdömen från patienter. Det går även att se priser hos olika tandvårdsmottagningar. Tjänsten är under utveckling och fler mottagningar än bara vårdcentraler kommer att kunna jämföras. Av *Dagmaröverenskommelsen 2012* mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting om vissa ersättningar till utvecklingsområden inom häls- och sjukvården framgår att bl.a. en kännedomskampanj avseende 1177 ska genomföras.

Kunskapsguiden är en nationell plattform på internet som samlar kunskap inom områdena psykisk ohälsa och vård och omsorg om

äldre. Guidens syfte är att ge vägledning åt dem som arbetar med frågorna. Kunskapsguiden är utgiven av Socialstyrelsen i samverkan med Läkemedelsverket, Statens beredning för medicinsk utvärdering, Statens folkhälsoinstitut, Sveriges Kommuner och Landsting och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket.

Öppna jämförelser av hälso- och sjukvårdens effektivitet och kvalitet är ett resultat av ett samarbete mellan Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting. De öppna jämförelserna riktar sig till en mängd användare. Möjlighet ges att jämföra vård och omsorg mellan landsting och kommuner men inte mellan olika vårdgivare.

Inom flera landsting har särskilda funktioner inrättats med målsättningen att i första hand stödja patienter inom ramen för vårdgarantins och det fria vårdvalets bestämmelser. Funktionerna benämns vårdslussar, vårdlotsar etc. Främst rör det sig om situationer där patienten inte har erbjudits vård inom vårdgarantins gränser och därför kan behöva särskilt stöd.

Sveriges Kommuner och Landstings utvärdering av valfrihetssystemet

Sveriges Kommuner och Landsting genomförde en utvärdering 2010 rörande information om valfrihetssystem på kommuner och landstings¹ hemsidor (se Rapport *Valfrihet på webben, utvärdering av information om valfrihetssystem på kommuner och landstings hemsidor, 2010*). Utvärderingen byggde på 14 landstings information. Av rapporten framgår sammanfattningsvis följande. Avseende information om valet av utförare i primärvården hade 12 av 14 landsting information om hur medborgare väljer och byter utförare. 10 av 14 landsting informerade även om s.k. ickevalsalternativet. Exempelvis informerade Landstinget i Gävleborg på så sätt att samtliga medborgare skulle få ett brev med valblankett. På hemsidan fanns även nyhetsbrev om valfrihet. I Västra Götaland informeras medborgarna och gavs flera möjligheter att välja; via vårdcentral, servicetelefon eller hemsidan med e-legitimation. Medborgarna fick även tydliga instruktioner om hur byte ska gå till.

¹ Med landsting menas i utvärderingen både landsting och regioner.

Landstingens information

Tolv landsting hade information på ett eller flera andra språk. Några landsting hade information på ljudfil och teckenspråk. Vidare hade en majoritet av landstingen information om utbudet av utförare samt information om deras verksamhet, service och specialitet. Landstingen i Västmanland och Halland var enligt utvärderingen goda exempel på hur man kunde presentera informationen på ett sätt som gav bra överskådlighet och jämförbarhet. Västmanlands modell innebar att medborgarna kan jämföra utförarna från olika kriterier – exempelvis öppettider, kompetenser och telefon-service.

Samtliga landsting höll på att genomföra eller hade för avsikt att genomföra någon form av uppföljning av utförarna och deras verksamhet. Nio av landstingen höll på att genomföra eller planerade att genomföra brukarutvärderingar och hälften av landstingen presenterade eller planerade att presentera resultaten från dessa uppföljningar. Endast ett landsting, Halland, gav medborgarna möjlighet att lämna synpunkter på vårdvalet via en central funktion på hemsidan.

Kommunernas information

Enligt utvärderingen hade över 90 procent av de utvärderade kommunerna webbsidor med information till medborgarna om hur man väljer och byter utförare inom hemtjänsten. Nästan 80 procent av kommunerna informerade om vad som händer om man inte aktivt väljer utförare. Drygt 50 procent av kommunernas hemsidor hade en valblankett för utskrift på sina hemsidor samt en kontaktperson som var namngiven, dit man kunde vända sig för mer information. En kommun, Sollentuna, hade ett pedagogiskt verktyg med urvalskriterier för att underlätta valet. Fyra kommuner informerade om möjlighet till valfrihet på ett eller flera språk².

Utvärderingen visade även på att nästan 90 procent av alla kommuner hade information till medborgarna om utbudet av utförare samt om deras verksamhet, service och specialitet. En orsak till att kommunerna inte tillhandahöll information om utbud angavs vara att det inte fanns några godkända alternativa utförare

² I utvärderingen har det förhållandet att kommunen använt sökmotorn Googles översättningsverktyg inte ansetts innebära att det funnits information på flera språk.

vid utvärderingstillfället. Enligt rapporten hade eller planerade över 80 procent av alla kommuner att genomföra någon form av uppföljning av de privata utförarna och deras verksamhet och 40 procent av kommunerna genomförde eller planerade brukarutvärderingar. Knappt hälften av kommunerna erbjöd medborgarna en möjlighet att via hemsidan lämna synpunkter på hemsidan. Några kommuner hade brukarutvärdering rörande hemtjänsten som helhet. Endast fem kommuner presenterade resultaten för respektive utförare i nedbruten form på hemsidan.

6.2.4 Utredningar och rapporter

Utredningen om fritt val av hjälpmedel

I november 2011 överlämnade Utredningen om fritt val av hjälpmedel lämnade sitt betänkande, *Hjälpmedel – ökad delaktighet och valfrihet* (SOU 2011:77). Utredaren skulle bl.a. lämna olika förslag på hur kommuner och landsting kan utforma valfrihetssystem som främjar tillgänglighet, säkerhet och kostnadskontroll. Utredaren skulle även lämna förslag på hur brukare skulle kunna få tillgång till den information som behövs för att göra ett fritt och väl-informerat val av hjälpmedel. Utredningen föreslog bl.a. att Hjälpmedelsinstitutet skulle få i uppdrag att genomföra en informationsinsats om den enskildas inflytande vid förskrivning och val av hjälpmedel. Landsting och kommuner som infört valfrihetssystem inom hjälpmedelsförsörjningen ska till enskilda hjälpmedelsanvändare lämna information om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat kontrakt med. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. Utredningen föreslog vidare att det av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ska framgå att den enskilde ska erbjudas de valmöjligheter som finns när det gäller hjälpmedel. Enligt utredningen bör öppna jämförelser kunna ge enskilda underlag för att välja och de ideella intresseorganisationerna spelar en viktig roll. Landstingens och regionernas gemensamma webbplats för råd och stöd – 1177 – kunde enligt utredningen vara ett bra sätt att göra information om hjälpmedel tillgänglig. Den nationella plattformen Kunskapsguiden bör även inkludera kunskap om hjälpmedel.

Patientmaktsutredningen

Regeringen beslutade den 24 mars 2011 av tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. föreslå hur patientens valmöjligheter i vården kan stärkas ytterligare och hur patientens behov av stöd, råd och information bör hanteras inom ramen för vårdgarantin och det fria vårddalet (se dir. 2011:25). Utredningen, som därefter fick ett tilläggsdirektiv, har tagit namnet Patientmaktsutredningen.

Myndigheten för vårdanalys

Organisationskommitténs rapport 2011

Organisationskommittén för Myndigheten för vårdanalys fick i uppdrag att utreda hur patienters och medborgares behov av kvalitetssäkrad och lättillgänglig information om kvaliteten och tillgängligheten i hälso- och sjukvården bättre kan tillgodoses och utvecklas. På uppdrag av organisationskommittén sammanställde Institutionen för folkhälso- och vårdvetenskap vid Uppsala universitet rapporten *Vilken information behöver patienter och medborgare för att välja vårdgivare och behandling? Patienters och medborgares behov av kvalitetssäkrad och lättillgänglig information, 2011.*

Myndigheten för vårdanalys rapport 2012:2

I mars 2012 lämnade Vårdanalys rapporten *Effekter av valfrihet inom hälso- och sjukvård – en kartläggning av kunskapsläget* (Rapport 2012:2). I rapporten besvarades frågeställningarna ”Vill patienterna välja vårdgivare?”, ”På vilka grunder väljer patienter vårdgivare (väntetider, kontinuitet, restid och kvalitetsinformation)?” samt ”Vilka effekter har ett fritt val av vårdgivare med avseende på kvalitet, jämlikhet, tillgänglighet samt kostnader och effektivitet?” Av rapporten framgår bl.a. att en majoritet av patienterna ville välja utförare inom primärvården. Vidare framkom att patienterna valde vårdgivare utifrån geografisk närhet och rykte samt den tillgänglighet, kontinuitet och personalkompetens som vårdgivaren besatt men i låg utsträckning utifrån medicinsk kvalitetsinformation. I rapporten konstaterades vidare att det är väsentligt att stödja och stärka patienterna i valsituationen av vårdgivare. Personer med hög utbildningsnivå har enligt rapporten en större vilja och benägenhet

att använda valfriheten. Resurser bör därför läggas på grupper med sämre socioekonomiska förutsättningar samt styras till primärvården. Vidare framgår av rapporten att det för framtiden är väsentligt att information om medicinsk kvalitet i större utsträckning än i dag kan ligga till grund för valet av vårdgivare. Enligt rapporten finns det bristande tillgång till användbar kvalitetsinformation för patienter och det kan vara ett skäl till att sådan information inte anses som viktig i valsituationen.

Konkurrensverkets rapport Val av vårdcentral

I Konkurrensverkets rapport *Val av vårdcentral, Förutsättningar för kvalitetskonkurrens i vårdvalssystemen* (Rapport 2012:2) har Konkurrensverket analyserat mångfalden av vårdgivare inom primärvården samt analyserat förutsättningarna för kvalitetskonkurrens i vårdvalssystemen. För att ett valfrihetssystem ska leda till konkurrens måste enligt rapporten brukarna känna till att de har möjlighet att välja utförare, att de har möjlighet att välja mellan minst två alternativ och att de har tillräckligt med information om alternativen. Konkurrensverket konstaterade att dessa förutsättningar var uppfyllda i stora delar av Sverige. I rapporten lämnades förslag om hur kvalitetskonkurrensen i vårdvalssystemen kan förbättras och bl.a. angavs att landstingen bör utveckla informationen om vårdvalet och vårdcentraler.

7 Konsumentstöd ur en miljö- och etikaspekt

7.1 Konsumentstöd på miljö- och etikområdet

Enligt direktiven ska utredningen se över det stöd som ges till konsumenter bl.a. när det gäller val av produkter med hänsyn till etiska och miljörelaterade aspekter (med begreppet produkter avses både varor och tjänster).

Ur ett globalt perspektiv ger varor och tjänster upphov till miljöpåverkan i olika former under sin livscykel (se vidare i Utredningen om en handlingsplan för hållbar konsumtion för hushållens del- och slutbetänkande *Hållbara laster, konsumtion för en ljusare framtid* [SOU2004:119] och *Bilen, biffen och Bostaden, hållbara laster – smartare konsumtion* [SOU 2005:51] samt Kemikalieinspektionens och Naturvårdsverkets rapport *Den svenska konsumtionens globala miljöpåverkan*, 2010). Förenklat kan uttryckas att konsumenten genom sina val av varor och tjänster kan påverka och medverka till att konsumtionens miljöpåverkan minskar. Likaså inverkar avfallshanteringen på miljön beroende på hur konsumenten väljer att hantera varorna, såväl under livsprocessen som när de har blivit uttjänta. Det finns olika sätt att ge beslutsunderlag till konsumenter i deras val av varor och tjänster. Ett sätt är att genom ekonomiska styrmedel, såsom skatter och avgifter göra en miljöanpassad produkt mer attraktiv jämfört med andra alternativ. Ett annat sätt är att informera. Inom vissa områden är producenter skyldiga att tillhandahålla viss information. Miljöcertifiering är ytterligare ett sätt att styra miljöinformation. Dessutom finns rättsligt tvingande styrning i form av exempelvis miljökrav. Som exempel kan nämnas förordning (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar, som innebär att den som yrkesmässigt tappar eller för in konsumtionsfärdig dryck till Sverige måste se till att flaskan och burken ingår i ett godkänt retursystem

om flaskan är avsedd för den svenska marknaden. När det gäller val av offentligt finansierade tjänster påverkas den enskilda av de miljökrav och sociala hänsynstaganden som finns vid offentlig upphandling, eftersom det styr utbudet av tjänster (se exempelvis Konkurrensverkets rapporter: *Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling*, 2011 och *Mat och marknad- offentlig upphandling* [2011:4]).

Brist på information eller brist på olika köpalternativ ur en miljö- och etikaspekt begränsar konsumenternas handlingsutrymme på området. Mot bakgrund av att direktiven tar sikte på stödet i form av information och vägledning är det dessa två aspekter som utredningen behandlar när det gäller konsumentstöd ur en miljö- och etikaspekt.

7.1.1 Närmare om begreppet etik och konsumentstöd ur en etikaspekt

Vad som innefattas i ett konsumentstöd ur en etisk aspekt är enligt utredningen inte helt självklart eftersom det finns olika innebörd i begreppet etik. I prop. 2000/01:135 gjorde regeringen bedömningen att etisk märkning var ett viktigt verktyg för att konsumenterna ska kunna göra väl övervägda val på marknaden. Med etisk märkning avsåg regeringen olika former av etisk och social märkning som fokuserar på mänskliga rättigheter och som exempel angavs *Rättvisemärkt*. En sådan tolkning innebär att fokus läggs på det sociala ansvaret, dvs. på vilket sätt produktion och distribution av varor och tjänster sker. Ur ett hållbarhetsperspektiv innebär det ett fokus på den sociala och den ekonomiska dimensionen. I näringslivet finns begreppet Corporate Social Responsibility (CSR) som innebär att företag tar ansvar för hur de påverkar samhället. Det kan exempelvis kopplas samman med samhällsdiskussionen om de multinationella företagens verksamhet i utvecklingsländer (se Konsumentverkets promemoria *Konsumtion och Etik – om företagens sociala ansvar och etisk märkning* [PM 2003:05]).

I upphandlingssammanhang ställs bl.a. krav på sociala hänsyn. Enligt Europeiska kommissionen kan sociala hänsyn avse olika arbetsmarknads- och socialpolitiska åtgärder som genomförs inom ramen för ett offentligt upphandlingskontrakt.

Ur ett vidare perspektiv kan emellertid etiska aspekter på konsumtion komma att gränsa mot religiösa och andra livsåskådnings-

frågor. Exempelvis kan nämnas senare års diskussion om etisk konsumtion när det gäller djurhållningsfrågor och människors köttkonsumtion. Detta medför enligt utredningen att det blir mer komplext när det gäller vilken etisk information som det oberoende konsumentstödet bör tillhandahålla.

7.2 Svensk strategi för hållbar utveckling

Vid FN-konferensen i Rio 1992 tillkom bl.a. Agenda 21, konventioner om klimat och biologisk mångfald samt en ny vilja att arbeta nationellt och globalt för en mera hållbar utveckling, ekologiskt, ekonomiskt och socialt (se vidare delbetänkandet *Hållbara laster, konsumtion för en ljusare framtid* [SOU 2004:119]).

I Sverige är hållbar utveckling ett övergripande mål för regeringens politik. Sedan den 1 januari 2003 framgår av 1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen att det allmänna ska främja hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Den första nationella strategin för hållbar utveckling kom år 2002 (se skr.2001/02:172, *Nationell strategi för hållbar utveckling*, bet. 2001/02:MJU16, rskr. 2001/02:315). Strategin var ett steg i arbetet med att integrera de tre dimensionerna av hållbar utveckling; den ekonomiska, sociala och miljömässiga. Syftet var dels att redovisa och planera arbetet med hållbar utveckling i Sverige, dels att presentera en hållbar strategi för hållbarhet till FN under 2002. Därefter har strategin reviderats (se skr. 2003/04:129, *En svensk strategi för hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig*, bet. 2004/05:MJU3, rskr. 2004/05:41). Den omarbetade strategin uppmärksammade exempelvis åtagandena vid FN-toppmötet för hållbar utveckling i Johannesburg 2002 om bl.a. hållbara konsumtions- och produktionsmönster. Vidare följde den på riksdagens beslut om en ny svensk politik för en rättvis och hållbar global utveckling som presenterades i propositionen *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling* (prop. 2002/03: 122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112) där målet om att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling omfattar alla politiska områden. I mars 2006 presenterades en vidareutveckling av den svenska strategin för hållbar utveckling (se skr.2005/06:126, *Strategiska utmaningar – En vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling*). I denna står fyra strategiska utmaningar i fokus:

- bygga ett samhälle hållbart
- stimulera en god hälsa på lika villkor
- möta den demografiska utvecklingen
- främja en hållbar tillväxt

7.3 De svenska miljö kvalitetsmålen

Riksdagen beslutade våren 1999 om 15 miljö kvalitetsmål, som anger vilket tillstånd i miljön som ska uppnås ur ett generationsperspektiv (se prop. 1997/98: 145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). Ytterligare ett miljö kvalitetsmål beslutades av riksdagen hösten 2005, med inriktning på biologisk mångfald (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:48, 49). De 16 miljö kvalitetsmålen beskriver kvaliteten och det tillstånd för Sveriges miljö och natur- och kulturreсурser som är miljömässigt hållbara på lång sikt. Vidare har riksdagen beslutat om ett antal delmål se vidare prop. 2009/10:155. I oktober 2009 presenterade Utredningen om miljömålssystemet sitt betänkande *Miljömålen i nya perspektiv* (SOU 2009:83). I betänkandet föreslogs bl.a. att formuleringen ”konsumtionen av varor och tjänster i Sverige orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt oberoende av var i världen den motsvarande produktionen är lokaliserad” ska ingå som en strecksats i det nya generationsmålet. I mars 2010 avlämnade regeringen propositionen *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete* (prop. 2009/10:155). Regeringen föreslog bl.a. att ovannämnda sats skulle föras in i generationsmålet för att tydliggöra miljö påverkan från konsumtionen i miljömålssystemet. Angående delmål för miljö kvalitetsmålen samt ytterligare information om myndigheters arbete med miljö kvalitetsmålen, se prop. 2011/12:1 utg.omr. 20.

7.4 Nordiskt arbete för hållbar utveckling

Sedan 2000 har Nordiska ministerrådet haft en strategi för hållbar utveckling i Norden. Strategin har reviderats två gånger, senast år 2008. Strategin har långsiktiga mål, fram till år 2020 och inriktar sig på följande områden; klimat och förnybar energi, hållbar konsumtion och produktion, nordisk välfärdsstat som verktyg för hållbar utveckling samt utbildning och forskning, befolkningens del-

tagande och lokala hållbarhetsstrategier. Strategin kompletterar de olika ländernas nationella strategier samt andra internationella och regionala strategier.

7.5 EU:s strategi för hållbar utveckling

En övergripande målsättning för EU är en hållbar utveckling. EU:s strategi för hållbar utveckling bildar ramen för en långsiktig hållbarhetsvision som innefattar ekonomisk tillväxt, social sammanhållning och miljöskydd.

EU:s nuvarande strategi för hållbar utveckling antogs vid Europeiska rådets möte i juni 2006. Följande sju huvudområden är centrala:

- klimatförändringar och ren energi
- hållbar transport
- hållbar produktion och konsumtion
- bevarande av förvaltning av naturresurser
- folkhälsa
- social integration, demografi och invandring
- globala utmaningar när det gäller fattigdom och hållbar utveckling

Vartannat år lägger kommissionen fram en lägesrapport om genomförandet av strategin för hållbar utveckling i EU. Lägesrapporten ligger sedan till grund för Europeiska rådets arbete med att se över framsteg och prioriteringar. Rådet ger i sin tur allmänna riktlinjer om politik, strategier och instrument för hållbar utveckling, med beaktande av Lissabonstrategins prioriteringar för tillväxt och sysselsättning.

7.5.1 EU:s handlingsplan för hållbar konsumtion och produktion

År 2008 antog EU en gemensam handlingsplan för att minska miljöpåverkan och energianvändning från konsumtion och produktion (KOM [2008]397 slutlig, *om handlingsplanen för hållbar konsumtion och produktion samt en hållbar industripolitik*). Handlings-

planen innehåller tre huvudområden; smartare konsumtion och bättre produkter, resurssnål produktion samt globala marknader. Handlingsplanen är en del av EU:s strategi för hållbar utveckling. Bland annat ska en översyn genomföras av EU:s miljömärkning samt en översyn av direktivet om energimärkning. Vidare ska deltagande ske i FN:s arbete med att ta fram ett tioårigt ramverk av program för hållbar konsumtion och produktion.

7.6 Tidigare utredningar på konsumentområdet

I avsnitt 4.1 har utredningen redogjort för tidigare utredningar på konsumentområdet samt Sveriges konsumentpolitiska mål. 1995 infördes ett miljömål i konsumentpolitiken: ”Att sådana konsumtions- och produktionsmönster utvecklas som minskar påfrestningarna på miljön och bidrar till en långsiktig hållbar utveckling”. År 1996 lämnades betänkandet *Konsumenterna och miljön* (SOU 1996:108). 2002 utvärderade regeringen miljömålet i konsumentpolitiken och redovisade resultatet till riksdagen i skrivelsen *Utvärdering av miljömålet i konsumentpolitiken* (skr. 2002/03:31). Utvärderingen visade sammanfattningsvis att arbetet varit framgångsrikt och främst koncentrerats till kunskapsförmedling i syfte att öka informationen till konsumenterna och att påverka bl.a. producenterna till en mer miljömässigt hållbar utveckling. År 2004 tillkallades en särskild utredare för att precisera begreppet hållbar konsumtion för hushållen samt för att föreslå en handlingsplan med åtgärder för hur en ekologisk, social och ekonomisk hållbar konsumtion kan uppnås. Utredningen överlämnade delbetänkandet *Hållbara laster, Konsumtion för en ljusare framtid* (SOU 2004:119) år 2004 och slutbetänkandet *Bilen, Biffen och Bostaden, Hållbara laster – smartare konsumtion* (SOU 2005:51) år 2005. I prop. 2005/06:105 framgår att den hållbara konsumentpolitiken skulle inriktas särskilt på att äta, bo och resa hållbart, vilket låg i linje med vad utredaren hade framhållit i SOU 2005:51. Regeringen överlämnade skrivelsen *Tänk om! En handlingsplan för hållbar konsumtion för hushållen* (skr. 2005/06:107) till riksdagen 2006.

Regeringen beslutade den 30 juni 2011 att tillkalla en särskild utredare för att se över avfallsområdet. Utredningen har antagit namnet Avfallsutredningen (dir. 2011:66, 2012:33). Av direktiven framgår bl.a. att översynen ska ha sin utgångspunkt i att avfallshanteringen ska ske på ett resurseffektivt och miljömässigt sätt,

vara effektiv för samhället och enkel för konsumenter och andra användargrupper.

7.7 Aktörer

I kapitel 4 har utredningen beskrivit konsumentstödet i Sverige. Information inför val av varor och tjänster ur en miljöaspekt omfattar många olika statliga myndigheters verksamhetsområden och därutöver finns ytterligare aktörer som konsumentbyråerna, kommunerna och det civila samhällets organisationer, se vidare i inledningen till kapitlet. Sett ur perspektivet Sveriges miljökvalitetsmål har en rad aktörer ansvar för att miljökvalitetsmålen ska uppnås. Det gäller statliga myndigheter, kommuner, organisationer, näringsliv såväl som enskilda hushåll och individer. Bland annat har åtta nationella myndigheter ansvar för uppföljning och utvärdering av ett eller flera miljökvalitetsmål. Andra myndigheter verkar inom respektive sektorsområde för att miljömålen ska nås. Av prop. 2009/2010:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*, framgår närmare vilka myndigheter som har ansvar inom miljömålsystemet. Dessutom tillhandahåller konsumentbyråerna oberoende information inom sina respektive verksamhetsområden, se avsnitt 4.5. Förutom vissa av de civila samhällets organisationer är det få aktörer som tillhandahåller information ur en etisk aspekt.

I detta avsnitt har utredningen begränsat redogörelsen till att beskriva de centrala statliga myndigheterna med utgångspunkt i områdena boende, mat och resa. I avsnitt 7.7.3 framgår bl.a. vilka miljöorganisationer och organisationer med etisk inriktning som beviljats verksamhetsstöd av Konsumentverket år 2012.

7.7.1 Myndigheter

Konsumentverket är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor. Verkets informationsansvar till konsumenter uppkommer först om ingen annan myndighet har den uppgiften (se 1 § punkt 2 förordning [2009:607] med instruktion för Konsumentverket). I 2 § framgår vidare Konsumentverkets roll i förhållande till miljö- och hållbarhetsfrågor, generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

Konsumentverket arbetar med miljöfrågor främst genom att lyfta konsument- och konsumtionsperspektivet i olika forum samt med webbinformation (se Konsumentverkets årsredovisning 2011).

Under 2011 deltog Konsumentverket i flera olika forum som arbetar med miljöfrågor (exempelvis inom Nordiska ministerrådet och Svenska miljömärkningsnämnden). Konsumentverket ger varje år ut Nybilsguiden. Nybilsguiden jämte annat miljörelaterat material går att nå via internet – exempelvis ett verktyg där man kan testa sin egen miljöpåverkan på Konsumentverkets webbplats. På standardiseringsområdet har verket deltagit i arbetet med socialt ansvarstagande samt utarbetat verktyg att testa ISO 26000 (Se Konsumentverkets årsredovisning 2011).

Exempel på andra centrala myndigheter inom områdena boende mat och resa är Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Livsmedelsverket, Statens energimyndighet, Boverket, Transportstyrelsen och Trafikverket. En annan central myndighet i sammanhanget är Kemikalieinspektionen.

Konsumentinformation ur en etikaspekt

När det gäller information riktad till konsumenter om etisk handel är informationsutbudet mer begränsat hos såväl Konsumentverket som hos andra myndigheter. I myndigheternas instruktioner finns inte närmare specificerat att de har ett informationsuppdrag ur ett etiskt perspektiv. På Konsumentverkets webbplats finns viss information om etisk konsumtion, exempelvis om etisk märkning av produkter. År 2003 fick Konsumentverket i uppdrag att kartlägga vad som omfattas av etisk märkning. Verket skulle även göra en analys av hur det framtida arbetet med den etiska märkningen borde bedrivas inom ramen för konsumentpolitiken. Uppdraget redovisades i Konsumentverkets promemoria *Konsumtion och Etik – om företagens sociala ansvar och etisk märkning* (PM 2003:05).

7.7.2 Det civila samhällets organisationer

På miljö- och etikområdet finns en rad organisationer som arbetar med information till konsumenter. Miljöorganisationerna arbetar exempelvis med flera frågor som har direkt koppling till de olika

miljömålen (se miljomal.se). Exempel på organisationer med etisk inriktning är Djurens vänner, Rena kläder och Swedwatch.

TVå organisationer på miljö- och etikområdet som beviljats verksamhetsstöd av Konsumentverket år 2012 (se förordning [2007:954] om statligt stöd till organisationer på konsumentområdet) är Svenska naturskyddsföreningen och Föreningen för Fairtrade Sverige. Därutöver har ytterligare några föreningar med en tydlig miljöinriktning fått stöd; Föreningen Medveten Konsumtion och Miljöförbundet Jordens Vänner, Fair Trade Center och Gröna Bilister.

7.8 Information om hantering av uttjänta varor

En del av informationen till konsumenterna i köpprocessen gäller avfallshantering och återvinning samt hantering av uttjänta varor, dvs. vilka alternativ som finns för konsumenten att göra sig av med varor som är förbrukade. Det kan handla om var varan kan slängas, eller information om att vissa varor kan återanvändas av producent, exempelvis på telekommunikationsmarknaden. Varje kommun ska ha en renhållningsordning som består av två olika delar: föreskrifter för avfallshanteringen i kommunen och en avfallsplan och information går att finna på kommunernas webbplatser. När det gäller information om avfallshantering finns det bl.a. på sopor.nu, som är ett samarbetsprojekt mellan Naturvårdsverket, El-kretsen, Förpacknings- och Tidningsinsamlingen samt Avfall Sverige. På webbplatsen finns länkar till kommunernas webbplatser.

7.9 Märkning som stöd för konsumenterna

Miljöfrågor och frågor om konsumtion ur en etisk aspekt kan bedrivas på olika nivåer; företagsnivå, varumärkesnivå och produktnivå. Samtliga områden kan vara av intresse för konsumenten men produktmärkningen torde vara den mest centrala ur en konsumentaspekt.

7.9.1 Miljömärkning

Miljömärkning är ett verktyg som syftar till att underlätta för konsumenter att göra medvetna val från ur en miljösynpunkt. Ibland omfattas även etiska aspekter av märkningen, se vidare avsnitt 7.8.3. Enligt Konsumentverket går utvecklingen mot att allt fler produkter miljömärks och oftast skärps kraven för produkterna i efterhand. Flertalet miljömärkningar är frivilliga men även obligatoriska förekommer (t.ex. energimärkning på hushållsvaror).

Centrala miljömärken är Svanen, Bra Miljöval, EU Ecolabel (tidigare EU-blomman), KRAV, EU:s märkning för ekologiskt jordbruk och Marine Stewardship Council (MSC). Ytterligare märkningar är Forest Stewardship Council (FSC) för trä och andra skogsprodukter och TCO-märkning för it-utrustning. På energiområdet finns den EU-gemensamma energimärkningen på hushållsvaror. Det finns även märken som företagen själva sätter på sina produkter, vilket skiljer sig från exempelvis Svanen och EU Ecolabel som grundas på att en oberoende organisation har utarbetat riktlinjerna för märkningen.

Miljömärkning är mer utbredd när det gäller produkter som exempelvis kemtekniska produkter och papper jämfört med t.ex. andra produkter såsom textilier. Vidare är märkningen på tjänstemarknaden inte lika vanligt förekommande som märkning på varumarknaden.

7.9.2 Miljömärkning Sverige AB

Det statliga bolaget Miljömärkning Sverige AB ska bidra till att Sveriges övergripande mål för konsumentpolitik uppfylls. Dess verksamhet har inget vinstsyfte och finansieras av avgifter från de företag som har miljömärkningslicenser samt av statligt bidrag. På uppdrag av regeringen förvaltar och utvecklar Miljömärkning Sverige AB miljömärkena Svanen och EU Ecolabel. Båda dessa märkningar är typ 1-miljömärken och produkterna granskas ur ett livscykelperspektiv från råvara till avfall. En ny förordning om EU:s miljömärke trädde i kraft i februari 2010. Svanen och EU Ecolabel omfattar olika typer av miljöaspekter, exempelvis energianvändning, klimatpåverkan, användning av miljöfarliga kemikalier, utsläpp, avfallshantering och resursanvändning.

7.9.3 Etisk märkning

Vid sidan av miljömärkning finns etisk märkning. Ett exempel är den obligatoriska märkningen av produkter som innehåller genetiskt modifierade organismer (GMO) (se vidare Europaparlamentets och rådets förordning (1829/2003) om genetiskt modifierade livsmedel och foder samt Europaparlamentets och rådets förordning (1830/2003) om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG av den 22 september 2003). Ett annat exempel är märkning i form av symbolen Fairtrade. Fairtrade är en produktmärkning där hänsyn tagits till sociala förhållanden vid produktion och distribution av varorna. Fairtrade består av en förening, Fairtrade Sverige, som f.n. har 45 medlemsorganisationer samt ett bolag, Fairtrade AB, som ägs av Svenska kyrkan och LO. Bolaget ansvarar för märkning av produkter och livsmedel. Föreningen arbetar med att sprida information och bilda opinion. Fairtrade har utarbetat kriterier för olika produktgrupper. Kriterierna måste vara uppfyllda innan produkten får märkas. Kriterierna för Fairtrade-produktion utgår från FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, FN:s konvention om barns rättigheter samt de grundläggande ILO-konventionerna (se *Bilen, Biffen, Bostaden hållbara laster – smartare konsumtion* [SOU 2005:51]).

8 Konsumentstödet i några andra länder

Enligt utredningens direktiv ingår i uppdraget bl.a. att kartlägga hur konsumentstödet är organiserat och hur det bedrivs i andra jämförbara länder, t.ex. Storbritannien, Finland, Norge och Nederländerna. Utredningens uppdrag är att se över det oberoende stödet som ges till konsumenter när det gäller såväl rättigheter som skyldigheter samt val av produkter på konsumentmarknaderna, samt att ge förslag på hur ett effektivt och ändamålsenligt stöd till konsumenterna bör organiseras. Utredningen har därför i denna del valt att fokusera på hur ovan nämnda länder valt att organisera konsumentstödet när det gäller ansvar för rådgivning, information och upplysning till konsumenter i olika skeden i köpprocessen och vilka strategier eller metoder som används för att nå ut med information. När det gäller redogörelsen av Storbritanniens konsumentstöd är den mer kortfattad än den för övriga länder. Det beror på att det pågår en omfattande omorganiseringsprocess, som innebär att aktörernas ansvarsområden förändras. Utredningen har därför endast kortfattat beskrivit några av de mest centrala huvudragen i det pågående reformarbetet.

8.1 Finland

I Finland ligger huvudansvaret för förvaltningen av konsumentärendena under Arbets- och näringsministeriet. Beredningen av konsumenträttsliga lagar är underställd Justitieministeriet, vilket även marknadsrätten och konsumenttvistenämnden är. En delegation för konsumentärenden är knuten till Arbets- och näringsministeriet och medlemmarna i delegationen är representanter för myndigheter, konsumentorganisationer, löntagarorganisationer samt

organisationer inom industri, handel och lantbruk. Delegationen har bl.a. till uppgift att utarbeta ett konsumentpolitiskt program.

8.1.1 Konsumentverket

Konsumentverkets verksamhet styrs av en direktion med sex medlemmar. Konsumentverkets överdirektör verkar som föredragande för direktionen samt är konsumentombudsman. Konsumentverket har fyra ansvarsområden: konsumenträtt, information, nätverk och förvaltning. Verkets uppgift är att trygga och stärka konsumenternas ställning i samhället. Konsumentverket främjar och genomför konsumentupplysning och konsumentfostran, gör utredningar och jämförelser som gäller konsumentfrågor. Konsumentverket tar vidare initiativ och framlägger förslag i syfte att utveckla konsumentskyddet och konsumentpolitiken och fullgör andra uppgifter som enligt gällande lagstiftning och andra bestämmelser ankommer på verket (se 1 § lag om Konsumentverket 18.12. 1998/1056). Konsument Europas verksamhet ligger i anslutning till Konsumentverket.

Via Konsumentverkets webbplats erbjuds möjlighet till självhjälp. Exempelvis finns möjlighet att ladda ner reklambesvärblanketter.

8.1.2 Konsumentforskningscentralen

Konsumentforskningscentralen arbetar med att undersöka och identifiera ändrings- och riskfaktorer i konsumentensamhället, konsumentbeteendet och på marknaden. Konsumentforskningscentralen förmedlar vidare bl.a. information samt deltar i forskarutbildning.

8.1.3 Regional- och lokalförvaltning

Det är regional- och lokalförvaltningen som verkställer det konsumentpolitiska programmet. Konsumentverket har till uppgift att anordna handledning och utbildning för denna förvaltning. Regionalförvaltningsverkens uppgifter är bl.a. att bistå konsumentombudsmannen i den konsumenträttsliga övervakningen, utarbeta prisjämförelser samt delta i regional planering för anordnande av ekonomi- och skuldrådgivning.

8.1.4 Konsumentrådgivningsverksamheten

Sedan den 1 januari 2009 är konsumentrådgivningen i Finland en statligt finansierad och organiserad verksamhet. Tidigare låg ansvaret på kommunerna. Omorganiseringen gjordes i samband med att Finland reformerade den statliga region- och lokalförvaltningen. Av förarbetena till den nya lagen framhöll man fördelarna med den nya ordningen, vilket bl.a. ansågs vara specialisering och mindre sårbarhet när det gällde personalresurser. Syftet med omorganiseringen var att effektivisera konsumentrådgivningen och att säkerställa att konsumentrådgivningstjänster skulle kunna tillhandahållas på lika villkor i hela landet. Före reformen var det, enligt uppgift från Konsumentverket, vanligt att de större städerna hade egna konsumentrådgivare på heltid. Större städer sålde även konsumentrådgivningstjänster till de mindre kommunerna. Problem uppstod när vikarie behövdes eftersom det inte gavs möjlighet att vikariera för en annan kommun. Samma problem uppstod i de kommuner som hade konsumentrådgivning på deltid.

Ett ytterligare bekymmer med den äldre ordningen som Konsumentverket framhållit var att verket fick emotta en stor mängd samtal där konsumenten efterfrågade direktrådgivning.

I lagen om konsumentrådgivning (5.12.2008/800) har konsumentrådgivningens innehåll definierats. Av lagen framgår att Konsumentverket ska ha hand om ledningen, styrningen och tillsynen av konsumentrådgivningen. Enligt förarbetena ville lagstiftaren därigenom främja en enhetlig konsumentrådgivning i hela Finland.

Den nya organiseringen av konsumentrådgivningen i Finland innebär i huvudsak att konsumentens kontakt med rådgivningen i första hand sker genom ett särskilt telefonnummer som gäller i hela landet. Konsumenten blir via ett callcenter kopplad till en ledig konsumentrådgivare på något av de elva magistrat, som är regionalt förankrade och det sker oberoende av var i landet som konsumenten befinner sig. Callcentret sköts av Konsumentverket men det är konsumenträttsrådgivarna vid magistraten som svarar i telefon och handlägger ärendena. År 2011 bestod telefonrådgivningen av 66,5 helårstjänster och under 2011 handlades cirka 90 600 ärenden. Befolkningsmängden i Finland är cirka 5,4 miljoner.

Magistraten är statliga lokalmyndigheter inom den allmänna förvaltningen i Finland. Konsumentrådgivningen sköts självständigt inom varje magistrat och något reglerat samarbete dem emellan föreligger inte. Konsumentverket ansvarar för ledningen,

styrningen och tillsynen av konsumentrådgivningen. Konsumentverket, Konsumentombudsmannen i samarbete med Konsumenttvistenämnden har även ett utbildningsansvar gentemot konsumentvägledarna och ansvarar bl.a. för att förse konsumenträttsrådgivarna med aktuell information. Av förarbetena till lagen om konsumentrådgivning framgår att magistraten har möjlighet att köpa konsumenträttsrådgivningstjänster av en serviceproducent som är lämplig för tjänsten.

Konsumentrådgivningsverksamheten i magistraten är inriktad på att ta hand om klagomål från konsumenter efter ett köp har gjorts och alltså inte med att ge allmän information till konsumenterna eller till skolorna. I förarbetena till den nya konsumentrådgivningslagen framhålls detta särskilt. Det är istället Konsumentverket som tillhandahåller sådan information, i huvudsak via sin webbplats som har cirka 90 000 besökare per månad¹.

Konsumentrådgivningen sker idag i huvudsak via telefon, men möjlighet erbjuds även konsumenten att ta en inledande kontakt med konsumentrådgivningen via e-post och brev. För att undvika ineffektivitet och missförstånd övergår den inledande skriftliga kommunikationen till fortsatta telefonkontakter om frågan inte går att lösa omgående. Enligt uppgift från Konsumentverket stannar emellertid cirka 80 procent av kontakterna med konsumentrådgivningen vid den första inledande kontakten. Det finns möjlighet till fysiskt möte med konsumenträttsrådgivaren om han eller hon anser att det behövs. Under år 2011 hade rådgivarna träffat enskilda i 4 296 fall, vilket är något fler än tidigare år. Konsumentverket har uppgett att konsumentrådgivningen blivit effektivare genom omorganiseringen och deras erfarenhet är att rådgivningen av ovan angivna skäl företrädesvis bör ske via telefon. Utöver konsumentrådgivningen kan konsumenterna via telefonnumret även komma i kontakt med Konsument Europa, som organisatoriskt återfinns under Konsumentverket.

Konsumentstödet är inriktat på rådgivningsverksamhet mot de konsumenter som själva söker information och stöd. Konsumentupplysning och konsumentinformation är i huvudsak riktat till konsumentgruppen som helhet – exempelvis den webbaserade informationen. Därutöver har genomförts informationsinsatser till speciella grupper i projekt och i samarbete med olika organisat-

¹ Uppgiften är lämnad av Konsumentverket i Finland.

ioner. Av uppgifter som lämnats till utredningen har det arbetet minskat av ekonomiska skäl och är numera närmast obefintligt.

8.1.5 Ekonomi- och skuldrådgivning

I Finland sköts den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen i första hand av kommunerna. Regionförvaltningsverken (tidigare länsstyrelserna) koordinerar verksamheten i sina verksamhetsområden. Ersättning till den som ordnar ekonomi- och skuldrådgivningstjänster (kommuner och andra lämpliga tjänsteproducenter) betalas av statliga medel. Ersättning bestäms så att de motsvarar kostnaderna för ändamålsenlig produktion av tjänsterna. Det framgår av lag om ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning (4.8.2000/713). Av samma lag framgår att Konsumentverket har hand om den allmänna ledningen, styrningen samt tillsynen av den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen.

Ekonomi- och skuldrådgivarna hjälper konsumenterna att kartlägga sin situation, ger information om olika stödtjänster och möjligheter att göra upp om skulderna samt bistår i förhandlingar med borgenärerna.

8.1.6 Exempel på andra aktörer på konsumentområdet

Vid sidan av den statliga konsumentrådgivningen och den kommunala ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen finns den branschfinansierade Försäkrings- och finansrådgivningen FINE, som tillhandahåller information och rådgivning åt konsumenter och småföretagare i frågor rörande försäkrings-, bank- och placeringsverksamhet. Det förekommer inget samarbete mellan den statliga konsumentrådgivningen och den branschfinansierade rådgivningen. Finlands Konsumentförbund är en konsumentorganisation, vars syfte huvudsakligen överensstämmer med organisationen Sveriges Konsumenter.

8.2 Norge

I Norge ligger huvudansvaret för konsumentfrågorna under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Konsumentinformation utgör ett centralt arbetsområde på departementet även om stora

delar av ansvaret för att tillhandahålla konsumentinformation finns på myndighetsnivå. Departementet finansierar exempelvis en informationsportal för finansiella tjänster och som drivs av Forbrukerrådet (finansportalen.no). Departementet är även engagerat i frågor rörande unga vuxna med betalningsproblem och det pågår arbete om att se på vilka arbetssätt som är lämpliga för att bättre nå den målgruppen. Det pågår även arbete med att se över undervisningen i skolan när det gäller personlig ekonomi, och bl.a. går man igenom läroböckerna för att tillförsäkra att området är tillräckligt omfattande.

8.2.1 Forbrukerrådet

Forbrukerrådet inrättades 1953 och är den centrala intresseorganisationen för konsumentfrågor. Forbrukerrådet finansieras av offentliga medel och fungerar som en oberoende organisation. Forbrukerrådets uppgift är i huvudsak att verka som opinionsbildare mot myndigheter, organisationer och näringsliv men också att vägleda, informera och ge råd till konsumenterna samt att delta i lagstiftningsarbete. Under Forbrukerrådet finns Konsument Europa.

Forbrukerrådets styrelse består av sju personer som utses av departementet på en fyraårig mandatperiod. Förslag på kandidater inhämtas på bred basis från olika organ och organisationer. Forbrukerrådet har ett centralt sekretariat i Oslo och tio regionkontor ute i landet. Kommunerna i Norge har inga funktioner som ansvarar för att tillhandahålla konsumentinformation. Forbrukerrådet har 130 anställda och tar emot cirka 100 000 förfrågningar per år från konsumenter, antingen via telefon eller också e-post. Konsumenten kan även kontakta något av regionkontoren för direktrådgivning. De regionala kontoren arbetar även med upplysningsarbete. Norge har en befolkningsmängd på cirka 5 miljoner.

I arbetet med att informera konsumenter har självhjälpsmetoden utvecklats. Ett exempel är verktyget *klagoguide* på forbrukerportalen.no. Forbrukerrådet håller även föredrag och ordnar seminarier. En del av informationsarbetet riktar sig mot näringsidkare, i syfte att förebygga och lösa tvister. Det kan ske genom exempelvis att hålla konsumenträttskurser för olika branscher. Kommunikering sker även genom sociala medier.

På Finansportalen kan konsumenterna jämföra priser och villkor när det gäller områdena bank och försäkring. Forbrukerrådet arbetar

med att utveckla och etablera nya marknadsportaler inom exempelvis inom områden som dagligvaror, apotek, pensioner och byggvaror. Enligt Forbrukerrådet är det ett ändamålsenligt sätt att kommunicera ut komplicerad information inom en viss sektor på ett förenklat sätt.

8.2.2 Forbrukerombudet och Statens institutt for forbrukerforskning

Vid sidan av Forbrukerrådet finns Forbrukerombudet, som i huvudsak utövar tillsyn över näringslivets marknadsföring och avtalsvillkor, så att de överensstämmer med marknadsföringslagen. Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) är ett nationellt kompetenscentrum för forskning och testverksamhet. Institutets arbete riktar sig mot myndigheter, politik, näringsliv och organisationer. Forbrukerrådet och SIFO har under 2011 arbetat med att kartlägga unga vuxnas betalningssvårigheter och orsakerna till det. Undersökningarna presenteras i Forbrukerombudets rapport *Unge voksne og betalningsproblemer*, 2011 och SIFO:s Oppdragsrapport nr. 4-2011, *Unge voksne og lånefinansiert forbruk*.

8.2.3 Vägledning i privatekonomiska frågor

I Norge har kommunerna ansvar för privatekonomisk rådgivning. Tidigare låg det ansvaret på Forbrukerrådet. Idag har Forbrukerrådet i princip ingen vägledningsfunktion för personer med ekonomiska problem men bedriver en generell informationsverksamhet, se forbrukerportalen.no. Vid sidan av den kommunala verksamheten finns sedan 2009 den kostnadsfria telefonvägledningstjänsten 800GJELD, där personer med ekonomiska problem ska kunna få råd och vägledning hos. Fyra personer arbetar med vägledningen och i genomsnitt mottar telefontjänsten 464 samtal per månad (totalt 5 570 ärenden år 2011). Vid behov återkommer vägledaren till personen. De flesta frågor rör kreditkortsskulder och frågor rörande inkasso. 800GJELD drivs av NAV (Arbets- og velferdsforvaltningen) som består av den statliga Arbets- og velferdsetaten och de delar av kommunernas socialtjänster som ingår i de flesta lokala kontoren. Vägledningstjänsten har i första hand marknadsförts på NAV:s webbsidor och på NAV-kontoren. Tjänsten

har i liten omfattning synliggjorts i media. Enligt en brukarundersökning som genomfördes under 2010 framgår att tjänsten varit mycket uppskattad av konsumenterna. Undersökningen visar på att det inte bara är personer som redan har kontakt med olika stödfunktioner i samhället (exempelvis socialtjänsten) utan även personer som tidigare inte använt vägledningstjänster. (se SIFO:s rapport nr 4-2010, 800GJELD).

8.3 Storbritannien

Ansvar för konsumentfrågor ligger under the Department for Business, Innovation and Skills. Ett omfattande förändringsarbete pågår för närvarande i Storbritannien när det gäller framför allt ansvarsfördelningen rörande konsumentinformation, rådgivning, utbildning, opinionsbildning och tillsyn.

Bakgrunden till förändringsarbetet är att ansvaret för dessa områden har varit spritt på flera olika aktörer, vilket har ansetts leda till svårigheter för konsumenterna att veta var de ska vända sig. Vidare har negativa effekter ur ett kostnadsperspektiv lyfts fram som skäl till att se över ansvarsfördelningen mellan aktörerna. Ett förändringsarbete pågår även rörande de finansiella institutionerna och i avvaktan på den utredningen har den finansiella sektorn exkluderats i det övriga förändringsarbetet.

I huvudsak är det aktörerna Consumer Focus, The Citizens Advice Service, The Office of Fair Trading och Local Authority Trading Standards Services (som har haft ansvaret för ovanstående områden. Vid sidan av de fyra aktörerna finns bl.a. Consumer Europe samt den oberoende organisationen Which? som bl.a. utför konsumenttester, är utgivare till en konsumenttidning men som även arbetar förebyggande med kampanjer i syfte att höja medvetenheten hos konsumenterna.

Förslaget innebär i kortet att resurserna och ansvaret för information, rådgivning och utbildning läggs på en aktör, The Citizens Advice Service, som medför att konsumentstödet i viss utsträckning kommer att utföras genom ideell verksamhet. Förslaget innebär även att The Citizens Advice Service ska ta över opinionsbildande verksamhet från Consumer Focus. Vidare har regeringen beslutat att inrätta en ny myndighet för konkurrensfrågor, Competition and Markets Authority (CMA). För närmare beskrivning av det pågående arbetet se Department for Business

Innovation & Skills rapport *Empowering and protecting consumers, government response to the consultation on institutional reform, april 2012.*

8.4 Nederländerna

Det statligt finansierade konsumentstödet i Nederländerna kännetecknas av ett väl utvecklat webbaserat konsumentstöd som kompletteras med en telefonrådgivning på central nivå. Organisatoriskt ligger huvuddelen av konsumentfrågorna under Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Konsumentstöd inom det finansiella området ligger under the Ministerie van Financiën, som i samarbete med konsumentorganisationer och branscher har utvecklat ett webb- och telefonbaserat konsumentstöd (wijzeringeldzaken.nl). På lokal nivå finns inget renodlat konsumentstöd dit invånare kan vända sig för att få vägledning och stöd. Däremot finns tillgång till juridisk rådgivning genom the Raad voor Rechtsbijstand, som finansieras både statligt och av privata aktörer.

8.4.1 ConsuWijzer

Sedan 2007 samarbetar tre myndigheter med praktiskt konsumentstöd (ConsuWijzer). De tre myndigheterna är Consumentenautoriteit, Nederlandse Mededingingsautoriteit och The Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit. Myndigheternas motsvarighet i Sverige är Konsumentverket, Konkurrensverket och Post- och telestyrelsen.

ConsuWijzer ger råd till konsumenter – huvudsakligen i efterköpsrelaterade frågor samt informerar dem om konsumentens rättigheter och skyldigheter inom de sakområden som myndigheterna svarar för. Målsättningen är att stärka konsumenten med praktiska råd, i första hand via webbplatsen. Satsningar har därför gjorts att utveckla verktyg för hjälp till självhjälp. Ärendena som inkommer till ConsuWijzer utgör viktig information för tillsynsmyndigheterna i deras arbete och indikerar om det har uppstått problem på marknaderna. Information och rådgivning har inte anpassats efter olika målgruppers förutsättningar att ta emot information utan strategin har i stället varit att tillhandahålla konsumentstöd på ett enkelt språk så att majoriteten av konsumenterna kan tillgodogöra sig informationen. På grund av bristande

resurser är det sällsynt med utåtriktat arbete i den bemärkelsen att konsumenter söks upp för att informeras.

8.4.2 Webbplats och telefonsluss

ConsuWijzer är uppbyggt på så sätt att konsumenter i första hand ska kontakta dem via webbplatsen consuwijzer.nl och i andra hand via telefon, e-post eller traditionellt brev. Telefonrådgivningen ges via ett callcenter som är kopplat till ConsuWijzer och som är en inköpt tjänst. Det är cirka 15 personer som arbetar i kontaktcentret på heltid och arbetsstyrkan kan regleras utifrån efterfrågan på konsumentstöd. Om konsumenten inte kan få hjälp av personalen på kontaktcentret fördelas ärendet vidare till den av de tre myndigheterna som frågan har störst anknytning till. Det finns även möjlighet att slussa frågan vidare till andra myndigheter eller konsumentorganisationer. På ConsuWijzer finns enheter som arbetar med strategier, webbutveckling, operativa frågor och kommunikation.

Sedan år 2007 och fram till och med år 2011 har antalet besökare ökat från 446 000 per år till cirka 2 200 000 per år. (Antalet unika webbsökare var något lägre år 2011). Under samma period har antalet telefonsamtal minskat från 83 000 samtal per år till cirka 48 000 samtal per år medan antalet kontakter per e-post har ökat från 20 000 per år till cirka 36 000 per år (därutöver cirka 1 400 vanliga brevkontakter). Totalt registrerades cirka 85 000 kontakter år 2011. Antalet nerladdade exempelbrev från webbportalen har under perioden 2007 till och med september 2011 ökat från 71 000 nedladdningar till 500 000 nedladdningar. ConsuWijzer tror att förklaringen till färre kontakter per telefon kan vara att allt fler konsumenter använder de webbaserade tjänsterna, exempelvis exempelbreven². Nederländerna har en befolkning på cirka 16,5 miljoner.

8.4.3 Marknadsföring

ConsuWijzer använder sig regelbundet av media för att nå ut med information om sin verksamhet och med upplysningar rörande olika teman. Enligt ConsuWijzer är det ett effektivt sätt att nå

² Källa: Consumentenautoriteit.

många konsumenter och även en fördelaktig informationskanal ur ett kostnadsperspektiv. ConsuWijzer har nyligen använt sig av en reklamkampanj för att marknadsföra ConsuWijzers logotyp och webbplats. Annonsering har skett i bl.a. dagspress och busskurier. Reklamkampanjer av detta slag görs inte regelbundet. Mer vanligt förekommande är webbaserad marknadsföring. I praktiken har det inneburit att stora satsningar har gjorts på sökoptimering på internet men också på att marknadsföra konsumenttjänsten på olika produktsidor. Metoden har, enligt ConsuWijzer, lett till att konsumenten nås av information om konsumentstödet där han eller hon befinner sig i sin specifika köpsituation. Marknadsföringen har matchat konsumenternas sökbeteende på internet. ConsuWijzers undersökning av konsumenternas sökbeteende på internet visade på att endast elva procent av konsumenterna påbörjade sin informationssökning på ConsuWijzers hemsida och att det i stället var mer vanligt förekommande att de hittat dit via sitt sökord. ConsuWijzer finns närvarande i sociala medier som Facebook och Twitter men ger inte råd till konsumenter där utan hänvisar istället konsumenten att kontakta ConsuWijzer per telefon eller via webbplatsen.

8.4.4 Exempel på andra aktörer på konsumentområdet

Liksom övriga medlemsländer finns det ett European Consumer Center i Nederländerna. En central konsumentorganisation i landet är Consumentenbond, som har cirka 0,5 miljoner medlemmar (se Consumentenbonds årsredovisning år 2010). Consumentenbond ger råd till sina medlemmar och publicerar även jämförelsetester på olika produkter. Medlemmarna får tillgång till magasinet Consumentengids, och övriga kan köpa magasinet i bokhandeln. Organisationens webbplats innehåller både information som är tillgänglig för alla samt tester som endast medlemmar kommer åt. Consumentenbond har även ett callcenter som erbjuder personlig vägledning till sina medlemmar. Enligt uppgift från Consumentenbond arbetar ett fyrtiotal personer i callcentret.

9 Ett effektivt och ändamålsenligt konsumentstöd

En utgångspunkt i utredningens arbete har varit konsumentens behov av stöd. Val av metoder, strategier och informationskanaler liksom organisering av konsumentstödet har därför i största möjliga utsträckning skett utifrån ett konsumentperspektiv och inte ett aktörsperspektiv. Samhällsutvecklingen de senaste 20 åren har förändrat förutsättningarna radikalt för konsumenter när det gäller att söka efter och dela med sig av information. Ett exempel är att det numera är vanligt förekommande – speciellt bland unga konsumenter – att söka information i sociala medier men också att via internet dela med sig av sina köpupplevelser till andra. Idag sker en allt större del av informationsutbytet i samhället via internet, vilket har skapat nya möjligheter men också risker, eftersom informationen som finns tillgänglig där är av varierad kvalitet och tillförlitlighet.

Samhällsutvecklingen har även lett till nya möjligheter att konsumera. E-handeln har gjort konsumtion mer lättillgänglig hemifrån och bidragit till nya konsumtionsmönster. Likaså har framväxten av köpcentra skapat nya inköpsmönster. Även förändringarna på kreditmarknaden har gett upphov till nya konsumtionsmönster, med exempelvis lättåtkomliga och snabba krediter som kan utnyttjas till dagligkonsumtion. Omregleringarna och nya innovationer har skapat nya marknader, där konsumenten har ansvar för att välja nya varor eller tjänster. Teknikutvecklingen har dessutom lett till att konsumenter lättare nås av kommersiella marknadsföringsbudskap i allt fler kanaler (mobiltelefoner och internet). Även hållbarhetsaspekter har påverkat konsumtionsbeteendet i allt större utsträckning. Utvecklingen har i flera avseenden varit positiv ur ett konsumentperspektiv i form av ett större utbud av produkter och mer information men utvecklingen har även

inneburit att större krav ställs på konsumenten vid val av varor och tjänster.

Som en följd av utvecklingen ställs även nya krav på det oberoende konsumentstödet när det gäller exempelvis tillgänglighet och synlighet i ett överskådligt informationsutbud från olika aktörer, både oberoende och kommersiella. Det ställs också högre krav på att nå och stödja de konsumenter som kan befinna sig i situationer som gör det svårare att hantera en allt mer komplex konsumentmiljö.

Utredningens målsättning är att alla ska ha tillgång till ett likvärdigt oberoende konsumentstöd och att fler de facto ska använda sig av det oberoende stödet. Vidare ska konsumenten nå och kunna tillgodogöra sig stödet på ett relevant och enkelt sätt som passar just den enskilde konsumentens behov och beteenden. Konsumentstödet utformning metoder och strategier bör därför ta hänsyn till olika målgruppers behov och beteenden.

Utredningen har valt att grovt dela in konsumenterna i två målgrupper eftersom de krävs olika metoder och strategier för att nå dessa grupper. Den ena gruppen konsumenter är de som aktivt söker information. För att nå denna grupp är det centrala att skapa ett konsumentstöd som bättre når ut till konsumenterna i form av tillgänglighet, kännedom och relevans samt är anpassat till konsumentens sökbeteende. För att konsumenten enkelt ska kunna vända sig till det oberoende stödet bör det kunna nås i största möjliga utsträckning genom en ingång och ur ett konsumentperspektiv upplevas som en enhet. En kontaktyta till konsumentstödet skapar bättre förutsättningar för att öka kännedomen, tillgängligheten, samt bidra till enkelt och tydligt konsumentstöd. Vidare bör konsumentstödet vara aktivt utåtriktat för att nå konsumenten i en given söksituation.

Den andra gruppen söker inte aktivt information eller stöd. Målet är att förstärka stödet till de mindre aktiva som också kan befinna sig i en sårbar situation. För att nå dessa individer eller grupper krävs målgruppsinriktade och uppsökande strategier för att öka insikten om värdet av att vara en medveten konsument. Här utgör närheten till konsumenten, inte minst fysiskt men också virtuellt, en central utgångspunkt för en framgångsrik strategi.

Utredningens förslag till åtgärder för att bättre nå ut med konsumentstödet riktar sig till den förstnämnda målgruppen. Utredningens förslag om metoder och strategier för att nå konsumenter som är svåra att nå riktar sig till den sistnämnda målgruppen.

10 Förslag till åtgärder för att bättre nå ut med konsumentstödet

10.1 Nuvarande struktur för att nå ut med konsumentstödet

Utredningens bedömning: Nuvarande struktur för att nå ut med konsumentstödet är inte ändamålsenlig för att tillhandahålla ett effektivt, likvärdigt och lättillgängligt konsumentstöd.

I direktivet anges att konsumentstödet i form av information och vägledning behöver förbättras när det gäller den organisatoriska strukturen såväl som strategier och metoder, för att det stöd som bedrivs ska nå fram till och användas av konsumenterna. Bl.a. anges att frånvaron av en tydlig, samordnande och kvalitetssäkrande funktion, med ansvar för att det stöd de olika aktörerna erbjuder kommer konsumenterna till del som har lett till att många konsumenter inte vet vart de ska vända sig när de behöver stöd och hjälp.

En del av det oberoende konsumentstödet är vägledning i enskilda ärenden i form av direktrådgivningstjänster som telefonvägledning och personliga besök. I dag är det kommunerna (med några undantag), Konsumentverket (Konsument Europa) samt konsumentbyråerna som konsumenterna kan vända sig till för att få vägledning och information i ett konkret ärende. Enligt utredningen riktar sig sådana konsumentstöd-tjänster, liksom det webbaserade stödet, till konsumenter som har ett engagemang och en insikt eftersom det krävs en aktivitet från konsumentens sida att nå konsumentstödet (den första gruppen av konsumenter enligt utredningens målgruppsindelning, se kapitel 9). Denna grupp konsumenter inser att de har ett problem eller ett behov. Gruppen är också enligt utredningen mottaglig för information i större utsträckning än

den andra gruppen. Förslagen i detta kapitel tar sikte på att nå denna grupp av konsumenter.

Enligt utredningen är det för den fortsatta analysen intressant att se om de befintliga metoderna har varit ändamålsenliga när det gäller att nå ut med konsumentstödet. Utredningen har utgått från följande centrala kriterier.

- Likvärdighet och tillgänglighet för konsumenterna.
- Konsumenternas kännedom om konsumentstödet.
- Tydlighet, relevans och överskådlighet i förhållande till konsumenterna.
- Konsumentstödet med hänsyn till köprocessen.

Dessa kriterier har valts ut mot bakgrund av dels vad som lyfts fram i direktivet, dels aspekter som utredningen bedömer som viktiga ur ett konsumentperspektiv.

10.2 Likvärdighet och tillgänglighet för konsumenterna

Av Konsumentverkets rapporter över den kommunala konsumentvägledningen ges en bild av ett konsumentstöd som inte är likvärdigt för alla i landet. Även om det är förhållandevis få kommuner som helt saknar konsumentvägledning är verksamhetens omfattning i kommunerna olika och, enligt utredningen, i många fall otillräcklig ur en serviceaspekt eftersom det föreligger en begränsad tillgänglighet till tjänsterna. Många kommuner har begränsade telefontider, vilket försvårar möjligheten att kontakta vägledningen. Att situationen är sådan framgår även av Sveriges Konsumenters och Konsumentvägledarföreningens verktyg. Sammantaget anser utredningen att det föreligger en brist i konsumentstödet eftersom många konsumenter står utan tillgång till vägledning på områden utanför konsumentbyråernas verksamhet men även på grund begränsad tillgänglighet (t.ex. öppettider).

10.3 Konsumenternas kännedom om konsumentstödet

Ett annat problem är att konsumentstödjtjänsterna är okända för många. Det gäller både den kommunala konsumentrådgivningen och konsumentbyråernas verksamhet. En bidragande orsak kan enligt utredningen vara att det inte finns någon gemensam tydlig ingång till konsumentstödet. Konsumentverkets statistik ger uttryck för att det är vanligt förekommande att konsumenter kontaktar Konsumentverket trots att de egentligen borde söka information och vägledning hos någon annan aktör. Konsumentverket har utvecklat ett system för att slussa dessa konsumenter rätt via sin funktion Snabben, se avsnitt 4.3.1 På Konsumentverkets webbsida finns information om vilka kommuner som har konsumentvägledning samt information om konsumentbyråerna och andra myndigheter. Konsumentverket har således delvis fyllt en funktion som en ingång till konsumentstödet. Utredningens bedömning är dock att nuvarande struktur inte är anpassad efter hur konsumenter söker efter information och stöd, vilket gör det omständligt för konsumenterna att hitta till rätt aktör samt att söka efter oberoende webbaserad information. Det har resulterat i att informationen och stödet i övrigt har blivit otillgängligt. Enligt utredningen beror detta på strukturella brister i nuvarande ordning. Att enbart sätta in åtgärder för att göra befintlig verksamhet mer känd ser utredningen därför inte som en lösning eftersom problemet är mer komplext än att konsumentstödet är okänt. Undersökningar har visat att få konsumenter använder den kommunala konsumentvägledningen jämfört med hur många som faktiskt kände till verksamheten. Även konsumentbyråernas verksamhet används av förhållandevis få konsumenter. Detta beror enligt utredningen på att ingångarna till och strukturen av det befintliga konsumentstödet inte är anpassat efter hur konsumenter söker information. Problemet är således inte bara kommunikativt utan även strukturellt. För att konsumentstödet ska bli ändamålsenligt och effektivt måste det synliggöras där konsumenterna befinner sig och där de letar information inför eller efter ett köp. För att nå ut med konsumentstödet krävs enligt utredningen att konsumentstödjtjänsterna tillhandahålls i en mer renodlad och enkel struktur, som underlättar för konsumenterna att komma igång och hitta fram till information och vägledning när behov uppstår.

10.4 Tydlighet, relevans och överskådlighet i förhållande till konsumenterna

Internet är en mycket betydelsefull informationskälla vid sidan av de personliga direktrådgivningstjänsterna. Den webbaserade konsumentinformationen från olika aktörer (myndigheter, organisationer och konsumentbyråer) är avsedd för samtliga konsumenter och tillgängligt dygnet runt för de som har tillgång till och möjlighet att använda sig av internet.

På Konsumentverkets olika webbsidor finns information som riktar sig till konsumenter i allmänhet samt mer målgruppsbaserad information. När det gäller Konsumentverkets webbplats har antalet besökare sjunkit under några år men har därefter stigit igen under 2011. Konsumentverket har förklarat att det sjunkande antalet besökare främst har berott på att myndigheten på uppdrag av regeringen renodlat webbinformation och överlämnat flera webbapplikationer till andra myndigheter.¹ Information som kan vara av intresse ur ett konsumentperspektiv finns således tillgängligt i olika omfattning på myndigheters webbplatser. I Konsumentverkets rapport *Lättillgänglig och tillförlitlig konsumentinformation? En granskning av 15 myndigheters webbplatser* (Rapport 2008) granskades ett antal myndigheters webbaserade information ur ett konsumentperspektiv. Konsumentverkets slutsats i rapporten var att myndigheternas webbaserade information var lättillgänglig och att informationsutbudet utifrån ett konsumentperspektiv generellt sett var bra.

Avseende frågan om det webbaserade konsumentstödet är lättillgängligt bör bedömningen enligt utredningen inte göras endast utifrån en enskild webbplats. I stället bör den göras mot bakgrund av den sammantagna mängden information som finns på många olika webbsidor, inklusive konsumentbyråernas och konsumentorganisationernas webbsidor, och som konsumenten möter och får söka sig till när han eller hon behöver information. Med ett sådant perspektiv anser utredningen att det webbaserade konsumentstödet inte är lättillgängligt. Det beror på att webbsidorna är många och att informationen dessutom inte alltid är strukturerad eller utformad efter konsumentens behov eftersom det även finns information som riktar sig till andra än konsumenter. Ett exempel på detta är Konsumentverkets webbplats som innehåller information som

¹ Se 2 § Förordning med instruktion för Konsumentverket (2009:607), prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 18 s. 66 och prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 18 s. 67.

riktas till konsumenterna i form av lagstiftning, konsumentskydd och privatekonomi men också upplysningar som riktas mot företag och skola. Med en sådan struktur måste konsumenten leta vidare även på den aktuella webbplatsen. På liknande sätt är flera andra myndigheters och konsumentorganisationers webbplatser uppbyggda. Sammantaget anser utredningen att mängden webbaserad information inte är uppbyggd utifrån konsumentens behov och sökbeteende i tillräcklig utsträckning, vilket ger ett webbaserat konsumentstöd som är oöverskådligt, svårnavigerat och svårtillgängligt för den enskilda.

10.5 Konsumentstödet med hänsyn till köpprocessen

Enligt utredningen finns information att tillgå i det befintliga konsumentstödet som riktar sig till konsumenten både i en förköps- och efterköpsituation. Konsumentverkets undersökningar samt undersökningar från Svensk Handel ger emellertid en bild av att konsumenter i liten utsträckning har utnyttjat det befintliga konsumentstödet inför ett köp. Konsumenterna har i stället använt internet som informationskälla och då i huvudsak sökt information på företagens egna webbplatser eller prisjämförelsesajter, se kapitel 3. Det webbaserade oberoende konsumentstödet från myndigheter och konsumentbyråer är således relativt outnyttjade källor och förhållandevis få konsumenter sökte hjälp hos den kommunala konsumentvägledningen jämfört med hur många som kände till verksamheten (sju procent jämfört med att cirka 50 procent hade kännedom). (Se Konsumentverkets rapporter, *Att klaga eller inte klaga, En kartläggning av missnöjda konsumenters agerande* [Rapport 2011:3] samt *Kommunernas konsumentvägledning – bra men okänd* [2010:21]). Som ovan anförts anser utredningen att strukturella brister i nuvarande ordning har bidragit till ett konsumentstöd som är relativt okänt och sparsamt utnyttjat i förhållande till behovet.

10.6 En it-baserad tjänst för det oberoende konsumentstödet

Utredningens förslag: I syfte att förbättra tillgängligheten till oberoende konsumentinformation ska en elektronisk informationstjänst med samlad konsumentinformation tas fram. Konsumentverket ska vara samordningsmyndighet för en sådan informationstjänst som ska innehålla information om konsumentens rättsliga ställning samt information som syftar till att möjliggöra för konsumenten att göra medvetna och välinformerade val. Samordningsmyndigheten ska utveckla, tillhandahålla och förvalta informationstjänsten, sköta praktisk samordning och gemensamma driftsfrågor. Myndigheten ansvarar även för det tekniska systemet och uppföljning av informationstjänsten.

Samordningsmyndigheten ansvarar för att träffa avtal med andra aktörer än myndigheter med informationsansvar, som myndigheten bedömer kan ha en aktiv roll i informationstjänsten och om villkoren för deras medverkan. Samordningsmyndigheten ansvarar för huvudredaktörskapet.

I huvudredaktörskapet ingår att myndigheten beslutar om strukturering av information och redaktionellt upplägg. Ändringar som inte är av enbart redaktionell karaktär ska göras i samråd med den som lämnat informationen. Samordningsmyndigheten ska ensam besluta vilken information som ska ingå i informationstjänsten.

Det ska inrättas ett rådgivande organ vid Konsumentverket, Rådet för konsumentinformation. Rådet har till uppgift att bistå Konsumentverket i dess uppgifter som samordningsmyndighet enligt förordning om konsumentinformation. Myndighetschefen vid Konsumentverket är ordförande och regeringen utser övriga ledamöter, som ska vara högst tio. Innan Konsumentverket fattar beslut som är av principiell betydelse för dem som lämnar information i informationstjänsten ska samråd alltid ske med Rådet för konsumentinformation.

10.6.1 Behov av en samlad elektronisk informationstjänst för konsumenter

Information på internet blir allt mer betydelsefullt och utgör i dag en effektiv informationskanal för att nå de personer som söker efter information och vägledning. Ur konsumentens perspektiv innebär det en möjlighet att hämta och ta del av information vilken tid på dygnet som helst. Tekniken har även möjliggjort webbaserad informationssökning via mobiltelefoner och s.k. smartphones, som inneburit att information finns tillgänglig oberoende av vistelseort. I Sverige har en stor del av befolkningen tillgång till dator (se avsnitt 3.1.2) vilket är en central förutsättning för att kunna nå många med webbaserat stöd. Mer traditionella informationskanaler som tv, radio och tidningar förser också konsumenter med både oberoende information och kommersiell information.

I Nederländerna har oberoende konsumentstödet samlats i en webbaserad informationstjänst, se avsnitt 8.4, och den nederländska modellen utgör ett bra exempel på ett webbaserat konsumentstöd som fått ett ökat antal besökare varje år. Enligt ConsuWijzer beror utvecklingen troligen på att stora resurser lagts ner på att utveckla och tillhandahålla verktyg för hjälp till självhjälp, t.ex. exempelbrev via webbplatsen som visat sig vara ett effektivt sätt att få konsumenten att agera. Vidare har resursmässiga prioriteringar gjorts på att konsumentanpassa informationen genom att använda ett enkelt språk. Utvecklingen i Nederländerna talar för att det går att förmedla oberoende konsumentstöd till en stor mängd konsumenter genom en webbaserad informationstjänst och att väl utvecklade självhjälpstjänster på internet kan bidra till ett minskat behov av vägledning per telefon. Ett annat exempel på hur ett webbaserat konsumentstöd samlats är den norska portalen för finansiell information, finansportalen.no.

I Sverige har på flera håll utvecklingen gått mot att webbaserad information inom ett visst område konsolideras och samlas så att den blir mer tillgänglig för mottagaren. Ett sådant exempel är den nationella rådgivningstjänsten 1177.se, där samtliga kommuner och landsting genom ett aktiebolag tillhandahåller upplysningar i specifika ärenden via telefonrådgivning och med allmän information på webbplatsen. Webbplatsen innehåller även länkar till mer kommunspecifik information om exempelvis vårdval. Ett annat exempel är företagarwebbplatsen verksamt.se som är ett resultat av samverkan mellan Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket.

Webbplatsen utgår från företagarens situation. Högskoleverket driver studera.nu, som är verkets webbplats för studieinformation. På webbplatsen samlas information riktad främst till blivande och befintliga studenter som på ett enkelt och lättillgängligt sätt kan hitta samlad relevant information om högskolestudier via en och samma ingång på internet. Universiteten och högskolorna ansvarar själva för informationen om sina respektive utbildningar. Den svenska geodataportalen är ytterligare ett exempel på en myndighetsgemensam portal där myndigheter och andra aktörer via tjänster tillhandahåller rådata och produkter på ett sammanhållet sätt. I detta sammanhang bör även nämnas att en liknande metod (en föräldraportal) har föreslagits i slutbetänkandet från Utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad, *Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull* (SOU 2011:51 s. 556). Syftet med föräldraportalen anges sammanfattningsvis vara att samla information så att föräldrar kan få stöd och hjälp i olika frågor som rör föräldraskapet i olika situationer och skeden i livet.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår utredningen att webbaserad och oberoende konsumentinformation från olika aktörer bör samlas så att konsumenten kan komma åt den från ett ställe samt att den tillgängliggörs där konsumenten virtuellt befinner sig.

Utredningens förslag är att detta bör ske genom en samlad elektronisk informationstjänst, där information från statliga myndigheter och andra aktörer kan nås, se vidare i avsnitt 10.6.6–10.6.9 angående de olika aktörernas roller.

Förslaget leder till ett mer överskådligt och lättillgängligt konsumentstöd eftersom det möjliggör för konsumenten att använda en ingång till det oberoende konsumentstödet som olika aktörer tillhandahåller. Förslaget skiljer sig från Konsumentverkets nuvarande webbplats på så sätt att en viss del av de relevanta aktörernas information ska kunna nås via en ingång utan att konsumenten behöver länkas vidare till den aktuella aktörens webbplats. Det är först om konsumenten efterfrågar mer fördjupad information inom ett visst område eller vill komma åt information som är av mer lokal karaktär som konsumenten ska behöva länka sig vidare.

En annan skillnad jämfört med många befintliga webbplatser är att målgruppen endast ska vara konsumenter. Den elektroniska informationstjänsten ersätter inte de befintliga kanaler som myndigheter och andra aktörer i dagsläget har för att nå ut med information, utan blir istället en gemensam ingång till ett mer samlat

webbaserat konsumentstöd, vilket i förlängningen bör innebära att konsumenter i högre grad kommer att utnyttja det konsumentstöd som myndigheter och andra aktörer tillhandahåller, då aktörernas information finns att tillgå från en och samma plats. Även Konsumentverkets webbplats bör finnas kvar som informationskanal för annan information, exempelvis sådan riktad till andra än konsumenter, publikationer etc.

Förslaget möjliggör även att information bättre kan anpassas efter konsumentens sökbeteende och behov, exempelvis utifrån olika livssituationer och skeden i livet. Konsumenten kan söka information på ett mindre tidskrävande sätt eftersom upplysningarna samlas på ett ställe och går att nå från en och samma ingång, oavsett vilken produkt eller tjänst som eftersöks och oavsett om frågeställningen hör hemma i en förköpsituation eller i en efterköpsituation. Informationstjänsten kan utgöra ett nav för de befintliga oberoende jämförelsetjänsterna (exempelvis Elpriskollen, och konsumentbyråernas jämförelsetjänster) som i dag är spridda på olika webbplatser. Även andra redan befintliga webbaserade hjälpverktyg bör finnas i informationstjänsten. Som exempel kan nämnas ARN, som har utvecklat steg-för-steg-guider och information som syftar till självhjälp. Informationstjänsten bör enligt utredningen utvecklas i linje med den nederländska webbaserade konsumentstödet med självhjälpverktyg eftersom det är ett resurseffektivt och enkelt sätt att hjälpa konsumenten. Ett annat exempel är Konsumentverkets självhjälpverktyg och checklistor. Informationstjänsten ska ses som en viktig komponent i utredningens förslag om ny struktur. En annan viktig komponent avser personlig vägledning där konsumentstödet samordnas för att även här skapa en ingång för konsumenten. Sammantaget leder förslagen till ett mer likvärdigt konsumentstöd som på sikt bör bidra till en ökad kännedom om det oberoende konsumentstödet.

10.6.2 Behov av ett samordningsorgan

Det ovan anförda får till följd att det är lämpligt att en aktör får ett samordningsansvar för att utveckla, tillhandahålla och förvalta en elektronisk informationstjänst, i syfte att samla olika aktörers information som är av intresse ur ett konsumentperspektiv.

Dessutom ger det en struktur i vilken informationen kan anpassas efter konsumenternas behov, eftersom en aktör får ett

mer övergripande ansvar för att inom ramen för informationstjänsten på ett mer enhetligt sätt nå ut med olika aktörers information. Samordningsorganets verksamhet måste därför vara av sådan karaktär att det finns en bred kunskap om konsumentmarknaderna.

Konsumentbyråernas och det civila samhällets organisationers medverkan i en sådan informationstjänst måste bygga på frivillighet. Det måste därför finnas ett samordningsorgan som ansvarar för att träffa avtal med dem där villkoren för deras medverkan närmare regleras. I samordningsansvaret bör även ingå att sköta praktisk samordning och gemensamma driftsfrågor samt uppföljningsansvar.

Vidare bör i samordningsansvaret finnas ett huvudredaktörsansvar. Eftersom det inte är möjligt att avgränsa och definiera vilken information som ska ingå går det inte heller att ange vilken aktör som ska ansvara för vilken information. Enligt utredningen bör det i de informationsansvarigas ansvar ingå att göra bedömningen av innehåll och omfattning av den information som bör tillhandahållas för spridning i informationstjänsten. Dock ska huvudredaktören kunna besluta om gemensam strukturering av information samt vilken information som ska ingå i informationstjänsten. I huvudredaktörskapet ska även ingå möjlighet att göra redaktionella ändringar. Ändringar som inte enbart är av redaktionell karaktär ska göras i samråd med berörd myndighet eller aktör. Ändras innehållet i texterna i sådan omfattning att innehållet blir väsentligen annorlunda ska detta således göras i samråd med den som har lämnat informationen, eftersom varje aktör har ansvaret för innehållet i den egna texten, vilket också ska framgå av informationstjänsten.

Eftersom det är flera aktörer som ska ansvara för innehållet i informationstjänsten är det nödvändigt att de deltagande aktörerna samarbetar kontinuerligt med att exempelvis uppnå och bibehålla enhetlighet i informationstjänsten och för att lösa eventuella problem som kan uppstå. Det krävs således ett samarbetsorgan där representanter för medverkande i informationstjänsten träffas regelbundet, se vidare avsnitt 10.7.2.

Vilket innehåll informationstjänsten ska ha, vem som har informationsansvar och vem som ska samordna informationstjänsten kan antingen framgå av förordning eller av regleringsbrev. Utredningen har ansett det vara mest lämpligt att i betänkandet ge förslag på förordningstext.

10.6.3 Konsumentverkets roll

Samordningsansvar

För att nå en effektiv lösning som är ändamålsenlig för konsumenten är det enligt utredningen mest lämpligt att utnyttja en redan befintlig verksamhet med lämplig kompetens och struktur för samordningsansvaret. Vidare ska samordningsansvaret ligga hos en aktör som kan skapa förutsättningar för en långsiktig och stabil lösning. Utredningen kan se flera fördelar med att Konsumentverket blir samordningsmyndighet. Konsumentverket är den förvaltningsmyndighet som har ansvar för konsumentfrågor och får därför anses ha en helhetsbild av konsumentmarknaderna, vilket övriga aktörer inte har i samma utsträckning. Konsumentverket är dessutom hos konsumenterna väl förknippad med konsumentstöd, inte minst eftersom en brist med nuvarande ordning är just att konsumentstödet ifrån andra aktörer än Konsumentverket är okänt hos många konsumenter. Konsumentverket tillhandahåller redan i dag rådgivning till enskilda konsumenter inom ramen Konsument Europa. Konsumentverket har dessutom redan i dag en utvecklad webbsida med konsumentinformation och således redan en uppbyggd struktur inom myndigheten att klara av en sådan uppgift. En annan fördel är att det skapas en kontaktyta mot konsumenten genom att Konsumentverket både är samordningsansvarig för den elektroniska informationstjänsten samt har ett vägledningsansvar till enskilda konsumenter. Ett ytterligare argument för att Konsumentverket är en lämplig myndighet är att ett sådant ansvar ligger väl i linje med Konsumentverkets uppdrag att stödja och vara pådrivande i andra myndigheters arbete med integrering av konsumentaspekter i verksamheten och tillhandahållande av konsumentinformation. Mot denna bakgrund anser utredningen att Konsumentverket bör vara samordningsmyndighet för den webbaserade informationstjänsten för konsumenter. Samordningsansvaret innebär att Konsumentverket ska utveckla, tillhandahålla och förvalta en elektronisk informationstjänst med information om konsumentens rättsliga ställning samt information som syftar till att möjliggöra för konsumenten att göra medvetna och välinformerade val. I samordningsansvaret ska även ingå att genomföra regelbunden uppföljning, för att bl.a. kunna se i vilken utsträckning konsumenterna använder informationstjänsten.

I samordningsansvaret ska även innefattas ett ansvar för det tekniska systemet och att sköta praktisk samordning och gemensamma driftsfrågor, samt för huvudredaktörskapet, se avsnitt 10.6.2 vad avses med huvudredaktörskapet. Vidare ska Konsumentverket ansvara för att träffa avtal med dem som vill delta i systemet frivilligt och som myndigheten bedömer kan ha en aktiv roll i systemet och om villkoren för deras medverkan. Av villkoren bör bl.a. framgå att informationen ska vara i enlighet med förordningen om konsumentinformation samt att Konsumentverket ska ha rätt att utföra de uppgifter som framgår av 2 § och 6 § nämnda förordning. Konsumentverket ska som samordningsmyndighet ensam få bestämma vilken information som ska ingå i informationstjänsten. Av Konsumentverkets instruktion ska framgå att verket ska fullfölja uppgifterna som samordningsmyndighet enligt den föreslagna förordningen om konsumentinformation.

Informationsansvar

Konsumentverket ska vid sidan av sitt ansvar som samordningsmyndighet ha ett informationsansvar för tjänsten utifrån sitt uppdrag. Av 1 § punkt 2 förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket har myndigheten ansvar för att konsumenter har tillgång till information som ger dem möjlighet att göra aktiva val om ingen annan myndighet har den uppgiften. Det bör framgå av Konsumentverkets instruktion att myndigheten ska vara informationsansvarig. I praktiken innebär det att Konsumentverket står för innehållet i den mån ingen annan myndighet gör det. Konsumentverket som samordningsmyndighet kommer att få en god helhetsbild över omfattningen av konsumentrelevant information som finns hos olika myndigheter och det i sin tur kommer att underlätta möjligheten att upptäcka brister i innehållet i informationen och även vilka områden det i så fall gäller. Sådana brister har Konsumentverket möjlighet att påpeka för myndigheterna inom ramen för sin skyldighet att stödja och vara pådrivande i andra myndigheters arbete med integrering av konsumentaspekter i verksamheten och tillhandahållande av konsumentinformation (se 6 § punkt 1 förordning [2009:607] med instruktion för Konsumentverket). Dessutom föreslår utredningen att det bör finnas ett rådgivande organ där bl.a. frågor av sådant slag kan diskuteras med de inblandade. Är aktörerna oense om vad som ska ingå i respektive myndighets

informationsansvar och är bristerna omfattande bör det övervägas om det är mest ändamålsenligt att Konsumentverket inom ramen för sitt ansvar tar fram information eller om förtydliganden istället bör göras i något avseende i en annan myndighets instruktion.

10.6.4 Rådet för konsumentinformation

Den elektroniska informationstjänsten innebär att flera aktörer ska bidra med den information som ska ingå. För att möjliggöra samordning och säkra inflytande, effektivitet och engagemang hos de aktörer som ska bidra med information bör det inom Konsumentverket (samordningsmyndigheten) finnas ett rådgivande organ, Rådet för konsumentinformation. Utredningen anser det lämpligt att myndighetschefen vid Konsumentverket är ordförande i rådet, eftersom rådets uppgift är att bistå Konsumentverket i dess roll som samordningsmyndighet. För att arbetet ska kunna bedrivas effektivt och ändamålsenligt ska det därutöver finnas högst tio ledamöter. Det innebär att samtliga informationsansvariga till tjänsten inte kan vara representerade i rådet utan ett urval måste göras. För att rådet ska uppnå legitimitet och få en självständig roll anser utredningen att det är mest lämpligt att regeringen utser ledamöterna. Rådet bör bestå av informationsansvariga myndigheter, en representant för konsumentbyråerna och en representant för kommunala verksamheten. I den mån det civila samhällets organisationer bidrar med information till tjänsten kan det finnas skäl att överväga om de också ska ingå i rådet.

Inom rådet bör frågor som utveckling av informationstjänsten, gemensamma riktlinjer för informationslämnande, rutiner för hur informationen ska hållas uppdaterad och utvärdering kunna diskuteras. Som tidigare anförts blir det även ett forum att kunna lösa de problem som uppstår.

10.6.5 Myndigheternas informationsansvar

I dag har statliga myndigheter – vid sidan av sitt ansvar enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde – i varierad omfattning ett ansvar för att det finns information till bl.a. konsumenter. Hur informations-

ansvaret närmare är preciserat framgår av respektive myndighets instruktion. Konsumentverkets ansvar träder in först om ingen annan myndighet har det ansvaret. Utredningen anser att nuvarande ansvarsfördelning mellan statliga myndigheter när det gäller informationsinnehåll är ändamålsenlig. Konsumentanpassad information behövs inom vitt skilda områden och myndigheten inom varje verksamhetsområde torde ha bäst förutsättningar att se till att konsumentanvändarvänlig information hålls uppdaterad och är tillförlitlig inom sitt respektive verksamhetsområde, i stället för att lägga huvudansvaret för tillgång till information på en enda myndighet. Nuvarande ordning innebär dessutom att konsumenternas behov av tillgång till information ytterligare säkerhetsställs av att Konsumentverket har ansvar för att konsumenter har tillgång till information som ger dem möjlighet att göra aktiva val, om ingen annan myndighet har den uppgiften.

Förslaget om en samlad elektronisk informationstjänst innebär att det i framtiden blir lättare att identifiera om innehållet i informationen är otillräcklig inom vissa sektorer, vilket i så fall kan leda till att myndighetsinstruktionerna på de områdena kan behöva förtydligas. Innan en sådan gapanalys har gjorts med hjälp av informationstjänsten samt mot bakgrund av att utredningens uppgift har varit att se över *befintligt* konsumentstöd när det gäller information och vägledning (se dir. 2011:38) har utredningen inte lämnat förslag som berör ansvarsfördelningen av innehållet i konsumentstödet. När det gäller information ur ett miljö- och etikperspektiv, se kapitel 13.

10.6.6 Vilka statliga myndigheter bör bli informationsansvariga?

Utredningens förslag: Allmänna reklamationsnämnden, Energi marknadsinspektionen, Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Konkurrensverket, Livsmedelsverket, Lotteriinspektionen, Läkemedelsverket, Post och telestyrelsen, Trafikverket, Transportstyrelsen, Pensionsmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Elsäkerhetsverket, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Boverket, Statens energimyndighet och Datainspektionen ska vara informationsansvariga enligt förordning om konsumentinformation, vilket ska framgå av respektive myndighets instruktion. Det innebär att myndigheten ska tillhandahålla aktuell och tillförlitlig information som är relevant ur ett konsumentperspektiv och som bestäms av ansvarig myndighet utifrån det informationsansvar som framgår av respektive myndighets uppdrag. Informationsansvaret innebär även en skyldighet att se till att informationen görs elektroniskt tillgänglig till samordningsmyndigheten samt medför ett ansvar för säkerheten i det egna informationssystemet.

Som tidigare anförts ska innehållet i informationstjänsten i huvudsak fyllas med information från statliga myndigheter och konsumentbyråer men även från andra aktörer.

Det innebär att relevanta statliga myndigheter bör få ett informationsansvar enligt förordningen om konsumentinformation, vilket ska framgå av respektive myndighets instruktion. De myndigheter som är informationsansvariga bestämmer innehåll och omfattning av information utifrån myndighetens uppdrag. Informationsansvaret innebär att myndigheten ska tillhandahålla aktuell, tillförlitlig och relevant information som är intressant ur ett konsumentperspektiv i den omfattning som framgår av respektive myndighets uppdrag. Informationsansvaret innebär även en skyldighet att se till att informationen görs elektroniskt tillgänglig för Konsumentverket samt ett ansvar för säkerheten i det egna informationssystemet på så sätt att ingen obehörig kan komma åt informationen. Förslaget innebär att det är varje enskild myndighet som gör bedömningen om vad som är att anse som aktuell, tillförlitlig och relevant information för konsumenterna. Det är även den

informationsansvarige myndigheten som ansvarar för kvaliteten på informationen, dvs. ett löpande ansvar för uppdatering av texter. Det handlar således inte om att myndigheten får ett utökat informationsansvar innehållsmässigt utan i stället att myndigheten till Konsumentverket ska vidareförmedla den information som myndigheten redan är skyldig att tillhandahålla, i den mån sektorsmyndigheten anser den vara relevant för konsumenten. Med andra ord ska informationsansvarig myndighet ur sin redan befintliga information som tillhandahålls på den egna webbplatsen eller på annat sätt sälla ut den information som myndigheten bedömer vara intressant för konsumenter. Som tidigare anförts bör Konsumentverket ensam få avgöra vilken information som slutligen ska ingå i informationstjänsten.

Förslaget innebär sammanfattningsvis att Konsumentverket från olika myndigheter och aktörer får tillgång till tillförlitlig, aktuell och relevant information ur ett konsumentperspektiv, som sedan ska kommuniceras via den elektroniska informationstjänsten. Den bakomliggande vidareförmedlingen av information mellan ursprungsaktörerna och Konsumentverket blir således inte framträdande utan i stället möts konsumenten av *en informationskälla*, vilket gör materialet mer användarvänligt. Varje sändaraktör ansvarar för att informationen de har lämnat är tillförlitlig, korrekt och aktuell och det bör klart framgå i informationstjänsten vilken aktör som lämnat informationen. Vill man använda information och data hämtas den från databasen hos den aktör som ansvarar för informationen.

Vilka myndigheter bör ha ett informationsansvar?

En lämplig urvals metod för att i det initiala skedet skilja ut de myndigheter som är lämpliga för detta ändamål är att använda sig av Konsumentverkets statistik i funktionen Snabben, där det går att få fram uppgifter om vilka myndigheter som Konsumentverket hänvisat vidare konsumenter till i störst utsträckning. Konsumentverket har till utredningen uppgett att de mest centrala myndigheterna enligt deras uppfattning är Allmänna reklamationsnämnden, Energimarknadsinspektionen, Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Konkurrentverket, Livsmedelsverket, Lotteriinspektionen, Läkemedelsverket, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Transportstyrelsen, Pensionsmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Elsäkerhetsverket och Naturvårds-

verket. Konsumentverket har tillagt att Boverket, Statens energimyndighet och Datainspektionen också bör vara informationsansvariga. Utredningens uppfattning är att de ovan nämnda myndigheterna med undantag av Socialstyrelsen vars information är mer relevant vid val av offentligt finansierade tjänster, bör få ett informationsansvar som beskrivits ovan. Utredningen vill i detta sammanhang särskilt betona att en utvärdering av informationstjänsten kan utvisa att fler eller andra myndigheter kan vara relevanta som informationsansvariga.

Information som innehåller personuppgifter

Den avsedda informationen för den elektroniska informationstjänsten ska vara av allmän karaktär och inte innehålla sådana personuppgifter enligt den definition som finns i 3 § personuppgiftslagen (1998:204).

10.6.7 Kommunerna

Utredningens bedömning: Information som rör lokala eller regionala förhållanden bör kunna nås via informationstjänsten genom länkar till kommunernas webbplatser.

Det är oklart vilken information som tillhandahålls av kommunerna i förhållande till den information som förordningen om konsumentinformation bör innehålla (information om konsumenternas rättsliga ställning samt information som syftar till att möjliggöra för konsumenten att göra medvetna och välinformerade val). Enligt utredningen finns det skäl att anta att kommunernas konsumentinformation och som inte också tillhandahålls av myndigheterna och konsumentbyråerna är av mer lokal eller regional karaktär. Det kan exempelvis handla om att förmedla information om var förbrukade varor kan tas om hand. Sådan information lämpar sig mindre väl att ha i en central informationstjänst. Där emot bör det finnas länkar till kommunernas egna webbplatser. Utredningen föreslår därför att Konsumentverket, på samma sätt som i dag, länkar till kommunernas webbplatser från den elektroniska informationstjänsten.

10.6.8 Konsumentbyråerna

Utredningens förslag: Regeringen bör ge de myndigheter som sitter i konsumentbyråernas styrelser i uppdrag att verka för att konsumentbyråerna inom ramen för respektive byrås ändamålsbeskrivning samverkar med Konsumentverket i att tillhandahålla konsumentinformation. Konsumentverket ska träffa avtal med de konsumentbyråer som vill delta i informationstjänsten och om villkoren för deras medverkan.

Vid sidan av myndigheterna finns fyra konsumentbyråer. Konsumentbyråerna har i dag väl utvecklade jämförelsetester och annan information som direkt riktar sig till konsumenter. Utredningen anser det vara mycket värdefullt att byråernas webbaserade information går att nå från den gemensamma elektroniska informationstjänsten. Förutom att konsumenten får tillgång till ovan nämnda aktörers information och jämförelsetester från den gemensamma ingången bör förslagen leda till gynnsamma effekter för aktörerna i den meningen att deras verksamhet blir mer känd bland konsumenterna. Regeringen bör därför ge de myndigheter som sitter i konsumentbyråernas styrelser i uppdrag att verka för att konsumentbyråerna inom ramen för respektive byrås ändamålsbeskrivning samverkar med Konsumentverket i att tillhandahålla konsumentinformation. Konsumentverket bör få komma överens med konsumentbyråerna om att information ska ingå i informationssystemet. I Konsumentverkets samordningsansvar ska därför ingå att träffa avtal för detta ändamål (se avsnitt 10.6.3).

10.6.9 Det civila samhällets organisationer

Som tidigare anförts är det i första hand oberoende aktörers information som bör samlas i den elektroniska informationstjänsten. I Sverige finns även flera organisationer inom ramen för det civila samhället som bl.a. har i uppdrag att informera konsumenter. Ett sätt att göra deras informationstjänster mer lättillgängliga och åtkomliga för konsumenter är att lämplig information som de tillhandahåller också kan komma åt via den webbaserade informationstjänsten. Utredningen har därför övervägt frågan om det civila samhällets organisationer ska ha en möjlighet att bidra med information. Enligt utredningen står konsumentorganisationerna

nära konsumenten i sitt uppdrag att representera och kanalisera konsumentens behov och önskemål, vilket talar för att information från konsumentorganisationer inte ska uteslutas. Emot ett sådant argument kan anföras att konsumentorganisationer kan bedriva opinionsbildande verksamhet, vilket inte alltid kan anses vara oberoende information. Ett annat argument mot att informationstjänsten innehåller information från konsumentorganisationer skulle kunna vara att vissa organisationer företräder särskilda konsumentgrupper. Utredningen ser positivt på att även målgruppsinriktad information ingår i informationstjänsten så länge det är tydligt för konsumenten var den kommer ifrån. Vid en samlad bedömning anser utredningen att den omständigheten att organisationerna kan bedriva opinionsbildande verksamhet inte ska utesluta dem från att bidra med information till tjänsten. Om Konsumentverket bedömer att konsumentorganisationer kan ha en aktiv roll i informationstjänsten ska avtal tecknas om villkoren för deras medverkan. Konsumentverket ska vid avtalstecknandet säkerställa att informationen överensstämmer med 2 § förordningen om konsumentinformation, dvs. utgör information om konsumentens rättsliga ställning eller information som syftar till att möjliggöra för konsumenten att göra medvetna och välinformerade val. Vidare måste det klart framgå varifrån informationen härrör samt att den hålls åtskild från myndigheters information. De organisationer som bör komma i fråga ska enligt utredningen ha ett uppdrag som överensstämmer med de konsumentpolitiska målen.

10.6.10 Kommersiell konsumentinformation

Utredningens bedömning: Det är av intresse att den kommersiella konsumentinformationen utreds närmare ur ett konsumentperspektiv. Det bör emellertid göras i ett annat sammanhang.

Frågan om information från aktörer som har ett kommersiellt intresse bör inkluderas i den elektroniska informationstjänsten väcker en rad följdfrågor, bl.a. ur ett konkurrensrättsligt och marknadsrättsligt perspektiv. Enligt utredningen ligger den frågan utanför direktivet. Utredningen kan dock konstatera att det kommersiella konsumentstödet används av konsumenterna i förhållandevis stor omfattning och det är således betydelsefullt att det stödet följs

upp och granskas. Utredningen anser att det är av intresse att den kommersiella konsumentinformationen i form av t.ex. jämförelsetjänster utreds närmare ur ett konsumentperspektiv. Det bör emellertid göras i ett annat sammanhang.

10.6.11 Närmare om tekniska möjligheter för kommunikation med den elektroniska informationstjänsten

I dag finns det teknik för att både tillhandahålla information och skapa samspel mellan många olika aktörer. Utredningens uppfattning är att för att nå framgång måste utvecklingen i denna del prioriteras eftersom det är ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt att kommunicera. Konsumentverket har stora möjligheter att utveckla den elektroniska informationstjänsten och använda sig av s.k. öppna format². Det möjliggör automatisk informations-samverkan mellan informationsansvariga aktörer samt tillgängliggör informationen för andra aktörer.

Utredningen vill framhålla vikten av att informationen hålls tillgänglig på sådant sätt att den anpassas efter konsumenternas sökbeteende. Ett sådant sätt är att skraddarsy information till mobiltjänster som kan anpassas till exempelvis förköps- och efterköps-situationer och till olika marknader. Fördelarna med att utgå från konsumentens perspektiv vid tillhandahållandet av service till konsumenterna/medborgarna har betonats i litteraturen och ligger också i linje med de förvaltningspolitiska målen när det gäller elektronisk förvaltning.³ Ett exempel på sådan information är Naturskyddsföreningens Gröna guide, som är en app-tjänst som tillhandahåller miljösmarta råd och tips där konsumenten befinner sig, exempelvis i mataffären.

E-delegationen har fått i uppdrag av regeringen att bl.a. främja och samordna myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen med utgångspunkt i den föreslagna lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (se prop. 2009/10:175 s. 130 f.). Vilka eventuella rättsliga överväganden

² Med öppna format förstås att beskrivning och lagring av dokument, data eller information baseras på formella öppna standarder. Med formell avses att standarden är framtagen i en tydlig och dokumenterad process. Med öppen standard att den är fritt tillgänglig. Exempel på öppna format är HTML, ODT, CSV och XML med tillhörande schema.

³ Se exempelvis Mikael Lind och Nicklas Salomonsson, Services, IT och Consumption, Consumer Behaviour, A nordic perspective 2010, prop. 2009/10:175.

som kan komma att behöva göras i situationer där vidareutnyttjande av information kan komma i fråga får göras av berörd aktör. Vilken teknisk lösning som är mest lämplig bör undersökas närmare inom ramen för Konsumentverkets uppdrag att utveckla informationstjänsten.

10.6.12 Sociala medier

Utrednings bedömning: Det är relevant att använda sociala medier för att nå ut med konsumentfrågor. Konsumentverket bör inom ramen för myndighetens utökade ansvar utreda möjligheterna till användning av sociala medier, som en del av informationstjänsten.

Enligt utredningen bör även fortsättningsvis myndigheter utnyttja sociala medier som kommunikationskanal, vilket överensstämmer med regeringens synsätt. I expertgruppen har betonats vikten av att konsumenten har en möjlighet att kommunicera med myndigheten i de kanaler där konsumenten befinner sig. Utredningen delar den uppfattningen. Samtidigt uppstår en rad följdfrågor som myndigheten måste fundera över vid användningen av sociala medier. Det kan handla om vem som har ansvaret för olika inlägg, hantering av allmänna handlingar, gallring och arkivering. En annan fråga är hur myndigheten ska hantera enskilda fall som kommer in via sociala medier och som kan innehålla uppgifter om exempelvis ekonomiska och personliga förhållanden, vilket kan innebära att överväganden om hur information ska hanteras även måste göras ur en integritets- och sekretessaspekt. Myndigheters hantering av sociala medier måste ske enligt de författningar som myndigheten har att följa. E-delegationen har för detta ändamål fått i uppdrag av regeringen att ta fram en vägledning för myndigheters användning av sociala medier, särskilt hur de rättsliga aspekterna ska beaktas (prop. 2009/10:175 s. 68). En första version av riktlinjerna är klara och innehåller bl.a. beskrivningar om vilka rättsliga krav myndigheterna ska följa (se E-delegationens riktlinjer, *Myndigheters användning av sociala medier* [Version 1.0, 2010-12-30]). Hur och i vilken omfattning sociala medier ska användas av myndigheter för kommunikation av konsumentstödet är beroende av myndighetens uppdrag och verksamhet och det bör således avgöras av varje enskild myndig-

het. Konsumentverket har för sin verksamhet har utarbetat policys för användningen av sociala medier.

Pensionsmyndigheten är ett exempel på myndighet där sociala medier används som kanal för vägledning under vissa omständigheter. Konsumentverket bör inom ramen för sitt nya ansvarområde utreda vilka möjligheter det finns att använda sociala medier vid vägledning i enskilda fall till konsumenter.

10.7 Direktvägledning åt konsumenter

Utredningens bedömning: Direktvägledning i konsumentfrågor är ett nödvändigt komplement till det webbaserade stödet samt betydelsefullt för att nå de konsumenter som av olika skäl inte kan ta till sig webbaserad information.

Konsumentverkets nuvarande uppdrag att inte tillhandahålla vägledning till enskilda konsumenter (men undantag från Konsument Europa) överensstämmer inte med många konsumenters förväntningar på myndigheten, vilket kan ha bidragit till en struktur som är ineffektiv och otillfredsställande och som inte är anpassad efter hur konsumenter söker efter information.

I dag är telefon det vanligaste sättet att kontakta de olika personliga vägledningstjänsterna (kommunala konsumentvägledningen, konsumentbyråerna och Konsument Europa). Utredningens bedömning är att konsumenterna också fortsättningsvis kommer att ha ett behov av personlig direktrådgivning i form av telefonstöd även om den utveckling som kunnat konstateras i Nederländerna talar för att utredningens förslag om ett mer användarvänligt och konsumentanpassat webbaserat stöd på sikt kan komma att minska behovet av personlig vägledning per telefon. Personlig vägledning behövs enligt utredningen under alla förhållanden i de fall konsumenter av olika skäl inte kan ta till sig webbaserad information.

I utredningens uppdrag ingår att föreslå ett likvärdigt konsumentstöd i landet. När det gäller direktvägledning utanför Konsument Europas och konsumentbyråernas områden ser stödet olika ut för konsumenterna beroende på i vilken kommun som konsumenten har sin hemvist och Konsumentverkets årliga undersökningar ger vid handen att den kommunala konsumentvägledningen varierar i omfattning. I dag är det vanligt att konsumenterna inte känner till

om det finns konsumentvägledning i den egna kommunen eller att det finns konsumentbyråer. Konsumentverkets undersökningar talar också för att det är få konsumenter som kontaktar den kommunala konsumentvägledningen i samband med klagomål av en produkt (se Konsumentverkets rapporter, *Att klaga eller inte klaga, En kartläggning av missnöjda konsumenters agerande* [Rapport 2011:3] samt *Kommunernas konsumentvägledning – bra men okänd* [2010:21]). Att det oberoende konsumentstödet inte används av så många konsumenter beror enligt utredningen både på strukturella och kommunikativa brister.

Som framgår av direktivet delas ansvaret för stödet till konsumenter mellan många aktörer. Konsumentverket, som förvaltningsmyndighet på konsumentområdet, har enligt nuvarande ansvarsfördelning inte haft till uppgift att ge vägledning åt enskilda konsumenter förutom inom Konsument Europas verksamhet. Statistik avseende Konsumentverkets funktion Snabben talar emellertid starkt för att många konsumenter felaktigt har utgått från att verket haft ett vägledningsansvar. År 2011 tog Snabben emot 7 100 ärenden (telefon och e-post). Av dessa ärenden hänvisades cirka 50 procent vidare till den kommunala konsumentvägledningen eller till konsumentbyråerna. Konsumentverkets växel tog emot cirka 90 000 samtal år 2011. 50 000 av dessa lade på efter meddelande om att verket inte kan ta emot enskildas konsumentfrågor. Av de 40 000 telefonsamtal som nådde en telefonist hänvisades hälften till kommunernas konsumentvägledning. Totalt sett rörde det sig om 70 000 samtal, där Konsumentverket varit fel mottagare. Denna till synes utbredda och felaktiga uppfattning om Konsumentverkets roll kan ha varit bidragande till den förvirring som har funnits hos många konsumenter när det gäller att veta vart man ska vända sig för att få stöd. Utredningen anser att denna ordning är otillfredsställande och ineffektiv.

10.7.1 Konsumentverket ansvarig för vägledning till konsumenter i enskilda fall

Utredningens förslag: Konsumentverket ska ha ansvar för att ge vägledning till enskilda konsumenter i köp- och avtalsrättsliga frågor samt att inom sitt verksamhetsområde informera och vägleda konsumenter i syfte att möjliggöra för konsumenter att göra medvetna och välinformerade val.

Regeringen bör ge Konsumentverket i uppdrag att utveckla och tillhandahålla en rikstäckande direktvägledning, vilken bör inkludera vägledning per telefon och skriftlig vägledning.

En stor skillnad i dagens samhälle jämfört med det på 1970-talet, när den kommunala konsumentvägledningen infördes, är utvecklingen av internet och möjligheten till webbaserad information och stöd. Internet har även fört med sig förändrade konsumtionsmönster och årliga undersökningar visar att privatpersoners handlande över internet ökar markant. En annan förändring är att många människor bor på ett ställe och arbetar på ett annat och det inte är självklart att konsumtionen sker i närområdet, vilket gör att det inte är lika relevant att ha kännedom om konsumentens lokala marknad som förr.

I ett konsumentstöd som är anpassat efter hur konsumenter söker information måste den webbaserade informationen och stödverktygen ha en central plats och mot denna bakgrund har utredningen föreslagit en elektronisk informationstjänst där Konsumentverket föreslås vara samordningsansvarig. För att uppnå en tydlig struktur med *en kontaktyta mot konsumenten* ser utredningen flera fördelar med att Konsumentverket även får ett ansvar för vägledning till konsumenter i enskilda fall, utöver vad som redan omfattas av Konsument Europas verksamhet. En sådan fördel är att en aktör får ett helhetsansvar när det gäller samordning av information och vägledning samt även uppsökande verksamhet (se kapitel 11) för att säkerställa en fungerande helhet.

En sådan struktur medför även att konsumenternas förväntningar på Konsumentverket bättre stämmer överens med verkets uppdrag och strukturen ger dessutom förutsättningar för Konsumentverket att kontinuerligt kunna anpassa vägledning och information efter konsumenterna, vilket bidrar till ett anpassningsbart konsumentstöd. Utredningen bedömer inte att dessa fördelar kan uppnås

genom att enbart föreslå åtgärder som syftar till att göra befintlig verksamhet mer känd, eftersom den inte är anpassad efter konsumenternas sökbeteende och behov. Strukturen med *en kontaktyta mot konsumenten*, innebär att de olika kontaktvägarna till konsumentstödet (webbadress, telefonnummer, kontakt via sociala medier, e-post etc.) kan kommuniceras och marknadsföras i ett paket. Vidare blir konsumentstödet mer likvärdigt än i dag eftersom vägledningstjänsten hos Konsumentverket kan erbjudas samtliga konsumenter. Sammantaget anser utredningen att detta skapar förutsättningar för ett mer känt konsumentstöd.

Förslaget innebär således att Konsumentverket ska fungera som *en kontaktyta* mot konsumenten till det oberoende konsumentstödet genom att vara *first-line support*, dit konsumenter enkelt kan vända sig för att få vägledning och stöd i informationstjänsten, genom sociala medier, telefon, e-post eller brev. Fokus i *first-line support* ska ligga på att konsumenten kan bli behjälpt av den webbaserade informationstjänsten där hjälp- till- självhjälpverktyg och information från olika aktörer finns tillgängligt. Konsumentverket ska även ha ett vägledningsansvar, som utgör ett komplement till övriga vägledningstjänster.

För att strukturen ska bli ändamålsenlig och effektiv ska övriga myndigheter och konsumentbyråerna fungera som en *second-line support*, som kan erbjuda konsumenterna specialistkompetens inom sina respektive verksamhetsområden. Den kommunala konsumentvägledningen kan också fungera som en *second-line support*, för frågor som exempelvis kräver ett fysiskt möte för vägledning, för frågor där det krävs att vägledaren går igenom skriftligt material eller för frågor som har lokal anknytning. Det skapar en mer tydlig väg in till Sveriges konsumentstöd. Konsumentverket kan genom sin roll som samordningsmyndighet och genom sitt vägledningsansvar erbjuda fler konsumenter konsumentservice. Föreslagen struktur ger ett tydligt och enkelt konsumentstöd för konsumenten att använda och nå och där strukturen ger ett mer användarvänligt konsumentstöd där samtliga aktörers tjänster kan nås på ett enkelt sätt via *first-line support*, vid sidan av redan befintliga kontaktmöjligheter.

Ett annat alternativ för att säkerhetsställa ett likvärdigt konsumentstöd är att göra konsumentverksamheten obligatorisk för kommunerna.

Frågan om obligatorisk konsumentverksamhet har utretts tidigare av den Konsumentpolitiska kommittén och i slutbetänkandet

Starka konsumenter i en gränslös värld (SOU 2000:29) var deras bedömning att en sådan ordning borde införas. Regeringen anförde i propositionen att förslaget i den delen innebar en inskränkning i den kommunala självstyrelsen och att det inte fanns starka skäl att inskränka den kommunala självbestämmanderätten. Enligt utredningen uppnås visserligen ett mer likvärdigt konsumentstöd genom att införa en obligatorisk konsumentverksamhet för kommunerna. De övriga fördelar med att Konsumentverket både är samordningsansvarig för den elektroniska informationstjänsten och har ett ansvar för vägledningen kan emellertid inte uppnås genom ett obligatoriskt införande eller med en lösning med statligt stöd till kommunerna på motsvarande sätt som det finns i dag när det gäller lokalt anknuten rådgivning om energi- och klimatfrågor. Mot denna bakgrund anser utredningen att ovannämnda alternativ inte är att anse som ändamålsenliga. Sammanfattningsvis föreslår utredningen att Konsumentverket ska få ett ansvar att ge vägledning till enskilda konsumenter i köp- och avtalsrättsliga frågor och att inom sitt verksamhetsområde informera och vägleda konsumenten i syfte att möjliggöra för konsumenter att göra medvetna och välinformerade val. Ansvaret ska framgå av Konsumentverkets instruktion.

Med konsument avser utredningen i förslaget samma definition som i 1 § konsumentköplagen (1990:932), dvs. att vägledningen ska rikta sig mot fysiska personer som söker stöd rörande köp- eller avtalsrättsliga angelägenheter som faller utanför näringsverksamhet. Avgränsningen innebär att vägledningstjänsten inte riktar sig mot näringsidkare. Skrivningen innefattar dock situationer mellan två privatpersoner. Köp mellan privatpersoner har ökat under senare år och utredningen anser inte att dessa situationer bör exkluderas på grund av att inte den konsumenträttsliga lagstiftningen blir tillämplig på rättsförhållandet. Det saknas statistik på hur pass vanligt förekommande det har varit med frågor som rör privatköp och det är också oklart hur stor andel av den kommunala konsumentvägledningen som ger stöd och vägledning i sådana fall. Konsumentverket ser över omfattningen och karaktären av konsumentproblem vid privatköp och resultaten av den undersökningen är lämplig att ligga till grund för bedömningen om vilken kompetens som behövs vid vägledningstjänsten hos Konsumentverket. Ovan nämnda avgränsning innebär vidare att Konsumentverket inte ska hantera enskildas frågor av hushållsekonomisk karaktär och inte heller ägna sig åt förebyggande arbete med ett kommunalt eller regionalt perspektiv. Konsumentverket ska dess-

utom tillhandahålla förköpsinformation inom ramen för sitt verksamhetsområde. En sådan avgränsning stämmer överens med 4 § förvaltningslagen. Av den bestämmelsen framgår att varje myndighet är skyldig att lämna upplysningar, vägledning, råd och sådan hjälp till enskilda som rör myndighetens verksamhetsområde. Av samma bestämmelse framgår att myndigheten bör hjälpa enskilda till rätta i fall han eller hon av misstag har vänt sig till fel myndighet. Konsumentverket bör således även fortsättningsvis hänvisa konsumenten vidare till rätt myndighet för frågor som gäller en annan myndighets verksamhetsområde. Vissa myndigheter har ett mer långtgående informationsansvar till konsumenter. När det gäller exempelvis pensionsfrågor, som är ett komplext område, har Pensionsmyndigheten ett uttalat ansvar att ge allmänheten information och deras kompetens bör användas i de fall det bedöms som ändamålsenligt, se förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten. Ett annat exempel på område där det är mer lämpligt att en annan myndighet tillhandahåller information och vägledning är när det gäller läkemedelsinformation, eftersom Läke- medelsverket enligt 2 § punkt 14 förordning (2007:1205) med instruktion för Läke- medelsverket har en sådan uppgift. Är konsumentens fråga av köprättslig natur och där sakfrågan egentligen inte avser produkten i sig kan det ändå vara mer lämpligt att Konsumentverket vägleder konsumenten.

Med vägledningsbegreppet avses att ge upplysningar och oförbindande besked. I den uppgiften ingår inte att tala om hur konsumenten bör hantera en fråga, agera ombud eller ge förslag på vilken vara som konsumenten ska välja utan vägledningens syfte är att upplysa och ge råd om vilka olika valmöjligheter som finns och vilka eventuella konsekvenser som kan följa. Det som avses är en renodlad informations- och vägledningstjänst. Ett sådant ansvar är inte att anse som myndighetsutövning enligt förvaltningslagens bestämmelser (se prop. 1971:30 s. 332). Däremot kan verksamheten anses utgöra handläggning av ärenden, vilket i så fall får betydelse för vilka bestämmelser i förvaltningslagen som blir tillämpliga. Den bedömningen måste göras av Konsumentverket.

Regeringsuppdrag att utveckla och tillhandahålla en rikstäckande vägledningstjänst

I avsnitt 10.7 har utredningen gett förslag att Konsumentverket ska få ansvar att tillhandahålla vägledning till enskilda konsumenter i köp- och avtalsrättsliga frågor samt inom sitt verksamhetsområde informera och vägleda konsumenter i syfte att möjliggöra för konsumenter att göra medvetna och välinformerade val. Konsumentverket bör för detta ändamål utveckla och tillhandahålla en direktvägledningstjänst där konsumenter kan få vägledning per telefon eller skriftligen (e-post, brev). Utredningen föreslår att det är rimligt att i ett initialt skede bemanna vägledningstjänsten med 25 årsarbetskrafter (se vidare avsnitt 14.1.2). Angående sociala medier, se avsnitt 10.6.12. Utredningens förslag innebär en delvis ny roll för Konsumentverket (redan i dag sker vägledning via enheten Konsument Europa) och det kan finnas skäl att utvärdera vägledningstjänsten efter några år för att exempelvis se om man via den centrala vägledningstjänsten kunnat nå fler konsumenter än i dag, vilka områden som konsumenternas frågor har avsett (uppdelat på förköps- och efterköpsfrågor), hur många kontakter som tagits via tjänsten, dimensionering (se vidare avsnitt 14.1.2), antalet vidarekopplingar till övriga vägledningstjänster och hur samspelet har gått mellan den elektroniska informationstjänsten och direktvägledningstjänsten. Det kan därför enligt utredningen finnas skäl att regeringen initialt ger Konsumentverket i uppdrag att utveckla och tillhandahålla en rikstäckande vägledningstjänst, vilket bör inkludera telefonvägledning och skriftlig vägledning (e-post, brev). I uppdraget bör ingå att utvärdera vägledningstjänsten efter ett par år. Konsumentverket bör till regeringen redovisa hur arbetet med direktvägledningstjänsten fallit ut, se ovan. Därefter kan det övervägas om uppdraget om vägledning till enskilda konsumenter ska förtydligas ytterligare Konsumentverkets instruktion.

10.7.2 Samverkan mellan olika aktörer i direktvägledningstjänsten

Utredningens förslag: Regeringen bör ge Post- och telestyrelsen, Energimarknadsinspektionen, Statens energimyndighet och Finansinspektionen i uppdrag att verka för att konsumentbyråerna inom ramen för respektive byrås ändamålsbeskrivning samverkar med Konsumentverket i dess utveckling och tillhandahållande av en direktvägledningstjänst.

Utredningens bedömning: En förutsättning för att konsumentstödet ska bli ändamålsenligt och effektivt är att samverkan sker mellan Konsumentverket och andra aktörer där befintlig kompetens finns.

Samverkan mellan Konsumentverket och övriga aktörer

En förutsättning för att Konsumentverkets vägledning ska bli ändamålsenlig och effektiv är att samverkan sker mellan Konsumentverket och andra aktörer där befintlig kompetens finns. Meningen är inte att Konsumentverket ska överta andra aktörers väglednings- och upplysningsansvar utan aktörerna ska även i framtiden stödja konsumenterna på sätt som görs i dag men genom samverkan i en struktur som är mer konsumentanpassad än i dag.

Den föreslagna strukturen förutsätter att samverkan sker mellan Konsumentverket å ena sidan och myndigheter, kommuner och konsumentbyråer å andra sidan. Det har inte framkommit uppgifter till utredningen om att samarbetet hittills inte har fungerat mellan myndigheterna. Det saknas skäl att anta att det förhållandet skulle ändras i och med förslaget om att Konsumentverket ska få ett vägledningsansvar. Mot denna bakgrund och då myndigheterna redan i dag enligt myndighetsförordningen (2007:515) har en allmän uppgift att samarbeta, har utredningen inte funnit skäl att föreslå någon ändring när det gäller samverkan mellan myndigheter rörande vägledning åt konsumenterna i enskilda frågor. Utredningen förutsätter att berörda myndigheter samverkar och utvecklar samarbetsformer som möjliggör för dem att fullgöra sina uppgifter på ett lämpligt och effektivt sätt.

Vidare är det av stor vikt att samverkan fungerar mellan konsumentbyråerna och Konsumentverket eftersom konsumentbyråerna är

en viktig del av *second-line support*. Vissa frågor som kommer in via *first-line support* och som ligger inom konsumentbyråernas verksamhet kan vara mer krävande både ur en tids- och kunskapsaspekt, och dem ska byråerna även fortsättningsvis hantera. Som tidigare nämnts bygger utredningens förslag och dimensionering hos Konsumentverket på att konsumentbyråernas redan befintliga kompetens inom respektive verksamhetsområde kan användas. En ökad efterfrågan på konsumentstöd och vägledningstjänster kommer att medföra att konsumentbyråerna måste utöka sin verksamhet. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att regeringen bör ge de myndigheter som sitter i konsumentbyråernas respektive styrelse i uppdrag att verka för att konsumentbyråerna samverkar i arbetet inom respektive ansvarsområden med Konsumentverket i verkets arbete med att ge vägledning åt konsumenter i enskilda frågor. Vilken teknisk lösning som är att föredra för att se till att konsumenten hamnar där kompetensen finns får utredas närmare vid utvecklandet av telefontjänsten.

I den nya strukturen utgör den kommunala konsumentvägledningen en betydelsefull del av *second-line support*. Utredningen anser det vara viktigt att frivillig samverkan även fortsättningsvis sker med den kommunala konsumentvägledningen. Kommunernas kompetens och närhet till kommuninvånarna är nödvändig i den nya strukturen för att kunna hjälpa konsumenter i frågor där det exempelvis är mycket skriftligt material att gå igenom, i frågor som har en lokal koppling eller i fall där konsumenten av något skäl vill träffa vägledaren fysiskt. Utredningens förslag innebär att en statlig myndighet får en uppgift som delvis tidigare hanterats på kommunal nivå vilket kan innebära en risk för att den kommunala vägledningens verksamhet minskar. Detta och förslaget i förhållande till den kommunala självstyrelsen framgår närmare av avsnitt 10.7.3.

10.7.3 Förslaget i förhållande till den kommunala konsumentvägledningen

Utredningens bedömning: Förslaget i avsnitt 10.7 leder inte till någon inskränkning i kommunernas möjlighet att även fortsättningsvis bedriva konsumentverksamhet med direktrådgivning. Förslaget leder till att det skapas ett större utrymme för kommunerna att förbättra servicen mot sina kommuninvånare med en bättre och mer lättillgänglig vägledning och samtidigt ha möjlighet till att arbeta mer uppsökande mot sina kommuninvånare och mot näringsidkare jämfört med i dag. Det är betydelsefullt att direktvägledningsverksamhet finns kvar på lokal nivå för att kunna stödja konsumenter som behöver ett fysiskt möte och för att kunna hantera vissa ärenden.

Ovan nämnda förslag innebär att Konsumentverket som *first-line support* ska tillhandahålla vägledning till enskilda konsumenter, vid sidan av Konsument Europas verksamhet, samt vara samordningsansvarig för den elektroniska informationstjänsten. Den föreslagna strukturen innebär att övriga aktörer som myndigheter och konsumentbyråer ska vara *second-line support* och ta hand om frågor från konsumenter som kräver specialistkunskaper. Den kommunala konsumentvägledningen är i den nya strukturen att betraktas som *second-line support* när det gäller exempelvis frågor som kräver genomgång av mer omfattande skriftligt material, frågor med lokal anknytning eller där det av något skäl krävs ett fysiskt möte med vägledaren. Konsumentverket kommer inte att hantera enskildas frågor av hushållsekonomisk karaktär, vilket innebär att sådana frågor även fortsättningsvis får hanteras uteslutande på kommunal nivå. Det är i övrigt svårt att dra en klar gräns i vilka frågor som Konsumentverket kan hantera i förhållande till övriga aktörer. Syftet med den föreslagna strukturen är att Konsumentverkets vägledningsansvar ska vara ett komplement till befintlig vägledning hos konsumentbyråer och den kommunala vägledningen och bidra till att skapa en helhet gentemot konsumenten genom att både ha ett samordningsansvar för den webbaserade informationen och en direkt koppling till konsumenterna genom vägledning. Förslaget innebär inte att Konsumentverket ska arbeta med andra delar som den kommunala vägledningen kan göra, exempelvis förebyggande (uppsökande) arbete med ett kommunalt eller regionalt perspektiv.

Den omständigheten att Konsumentverket ska ge vägledning till konsumenter kan medföra en risk för att kommunerna drar ner på sin konsumentverksamhet. Det skulle i så fall innebära en försämring för kommuninvånarna och även negativa konsekvenser för Konsumentverket, som anlitar kommunala tjänstemän för marknadskontroller och annat fältarbete. Enligt utredningen finns risken för neddragningar i kommunal verksamhet oberoende av utredningens förslag och Konsumentverkets årliga undersökningar visar på att allt färre konsumenter har tillgång till konsumentvägledning.

Utredningens bedömning är att förslaget skapar ett större utrymme för kommunerna att arbeta uppsökande mot sina kommuninvånare och mot näringsidkare eftersom det finns en kompletterande vägledning på central nivå som gör att behovet av kommunal direktvägledning bör minska, varför resurserna i större utsträckning kan läggas på uppsökande verksamhet. Förslaget möjliggör således för kommunerna att förbättra servicen till sina kommuninvånare genom bättre och mer lättillgänglig vägledning samt stärkt uppsökande verksamhet.

Förslaget innebär att en statlig myndighet får ansvar för vägledning för enskilda konsumenter, vilket tidigare utförts på kommunal nivå. Av 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) framgår kommunernas och landstingens allmänna kompetens. I bestämmelsen stadgas att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingens område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Konsumentverkets vägledningsansvar mot enskilda konsumenter ska enligt utredningen inte uppfattas som en exklusiv statlig angelägenhet utan i stället ses som ett komplement till redan befintlig verksamhet i kommunerna och hos konsumentbyråerna. Kommunerna har bedrivit konsumentverksamhet under mycket lång tid och utredningens förslag syftar inte till att ändra det förhållandet. Tvärtom anser utredningen det betydelsefullt att den kommunala verksamheten bibehålls dels inom ramen för *second-line support*, dels för att arbeta med uppsökande verksamhet. Förslaget ska således inte ses som en inskränkning i kommunernas möjlighet att även fortsättningsvis bedriva konsumentverksamhet med direktrådgivning. Det ovan anförda innebär att utredningen inte anser det vara nödvändigt att i lag reglera kommunernas rätt att även fortsättningsvis bedriva konsumentverksamhet.

När det gäller kommunernas roll för det uppsökande arbetet, se kapitel 11.

10.7.4 Förslaget i förhållande till offentlighets- och sekretesslagen

Utredningens bedömning: Det saknas sekretessbestämmelser som omfattar kommunal konsumentvägledningsverksamhet, Konsument Europas verksamhet samt sådan vägledningsverksamhet hos Konsumentverket som utredningen föreslår i avsnitt 10.7. Det bör i ett annat sammanhang övervägas om sekretessbestämmelser bör införas för ovan nämnda verksamhet.

Vägledningsverksamhet kan innebära att den enskilda lämnar uppgifter om sitt hälsotillstånd eller uppgifter av personlig eller av ekonomisk karaktär som kan anses vara av känslig karaktär. I 21 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om sekretess för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv och som är tillämplig oavsett vilket sammanhang uppgiften förekommer. Det saknas emellertid sekretessbestämmelser i sekretesslagen som rör kommunernas konsumentvägledningsverksamhet. Det innebär att uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som lämnas till kommunala konsumentvägledare inte kan få skydd enligt lagens bestämmelser utan omfattas av offentlighetsprincipen. Vidare saknas det sekretessbestämmelser som kan anses omfatta Konsument Europas verksamhet samt utredningens förslag om att ge Konsumentverket ett vägledningsansvar. Utredningen anser att det närmare bör utredas om det finns ett sekretessbehov för denna verksamhet, vilket innebär att det ska göras en avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset vid den vägledningsverksamhet som bedrivs vid Konsumentverket men även i kommunal vägledningsverksamhet. I detta sammanhang bör det även ses över hur vanligt förekommande det kan antas vara med uppgifter av sådan karaktär samt hur sekretessfrågan har hanterats i den befintliga verksamheten. Denna fråga omfattar skilda verksamheter och detta bör ses över vid samma tillfälle och således i ett annat sammanhang. Utredningen lägger därför inte fram något förslag på författningsändringar i det här avseendet.

10.8 Vägledning för att motverka överskuldsättning

Utredningens bedömning: Det finns behov av en rikstäckande vägledningstjänst, en Ekonomiakut, vars syfte är att motverka överskuldsättning hos privatpersoner. Införandet av en sådan vägledningstjänst kräver en mer djupgående analys på flera områden och detta bör därför närmare ses över i ett annat sammanhang.

I utredningens uppdrag ligger inte att se över skuldsaneringsförfarandet, för vilket den kommunala budget- och skuldrådgivningsverksamheten är en viktig beståndsdel. Frågan om hur budget- och skuldrådgivarnas roll bör utvecklas liksom att föreslå en åtgärdsinriktad strategi för att motverka överskuldsättning har regeringen utsett en särskild utredare till (se dir. 2012:31, *Strategi för att motverka överskuldsättning*). Utredaren ska därutöver bl.a. även lämna förslag till olika former av förebyggande åtgärder för att motverka överskuldsättning, inklusive åtgärder som underlättar för den enskilda att ta ansvar för sin ekonomi.

Utredningen kan också konstatera att det från flera håll till utredningen har framförts en oro för att nya grupper i samhället blir överskuldssatta och i förlängningen kan komma att behöva söka försörjningsstöd hos socialtjänsten eller hjälp hos budget- och skuldrådgivningen. Statistik från Kronofogdemyndigheten bekräftar denna bild av överskuldssättningen i landet och att nya ”skuldfällor” tillkommit under de senaste åren som t.ex. sms-lån. Kronofogdemyndigheten har till utredningen framhållit ett behov av en rikstäckande och kostnadsfri telefonrådgivningstjänst för privatekonomiska frågor, en ekonomiakut.

Konsumentverkets årliga utvärdering av den kommunala budget- och skuldverksamheten visar på att väntetiderna till stöd i ekonomiska frågor kan vara långa i vissa kommuner och att väntetiderna har varierat kraftigt mellan kommunerna från ingen väntetid alls till 50 veckor. Detta talar för att det i vissa delar i landet kan vara svårt att som enskild få vägledning och stöd vid problem med överskuldssättning.

I Norge finns sedan 2009 en rikstäckande telefonvägledningstjänst för privatekonomiska frågor, 800GJELD, som enligt en nyligen gjord brukarundersökning har fallit mycket väl ut. I Norge – liksom i Sverige – har man kunnat se en ökning av hushållens

skuldsättning (se Rapport från Forbrukerrådet, *Det håndgripelige gjort uforståelig. En prosjektrapport fra Forbrukerrådet om gjeldsproblematikk i Norge og kommunikasjonen mellom inkassobyråene og skyldnere 2011*) och undersökningen från Norge har också visat att en stor del av frågorna i 800GJELD rör kreditkortsskulder och inkasso (se Statens Institutt for forbruksforskning rapport *Oppdragsrapport nr. 4 – 2010, 800GJELD*).

Det ovan anförda ger stöd för att det kan antas vara ändamålsenligt att införa en rikstäckande vägledningstjänst för enskilda i syfte att motverka överskuldsättning. Ett sådant stöd skulle i så fall utgöra ett komplement till den kommunala budget- och skuldrådgivningen, exempelvis när den lokala förankringen inte är en förutsättning för att kunna hjälpa personer som har en problematisk skuldsituation. Stödet skulle även kunna utgöra en lättillgänglig väg till kontakt med ytterligare stöd hos exempelvis budget och skuldverksamheten. Eftersom överskuldsättning kan få konsekvenser även på en persons fysiska- och psykiska välbefinnande kan behov även finnas att få kontakt med aktörer som socialtjänst men även hyresvärd, landsting och Försäkringskassan kan behöva involveras, vilket vägledningstjänsten skulle kunna utgöra en länk till (se vidare exempelvis Konsumentverkets rapport, *Samverkan för en effektivare hjälp till skuldsatta [2010:6]*). Vägledningstjänsten skulle även vara ytterligare en metod att kunna fånga upp grupper av individer som inte vänt sig till samhället för att få stöd och hjälp. Enligt utredningen utgör en sådan vägledningstjänst ett kompletterande stöd främst för de hushåll som ligger i riskzonen för överskuldsättning men som ännu inte har fått så stora ekonomiska problem att ekonomiskt bistånd behöver aktualiseras. Syftet är att fånga upp personer som tidigare dröjt alldeles för länge med att söka hjälp och råd innan de helt har tappat kontrollen över sin ekonomi. Det kan också vara ett alternativ för de personer som behöver stöd men som vill vara anonyma.

Ett förslag om en rikstäckande vägledningstjänst för att motverka överskuldsättning väcker en rad följdfrågor som närmare behöver utredas. Det handlar exempelvis om vilken aktör som bör ha ett sådant ansvar, sekretessfrågor, dimensionering, lokalisering, hantering av ärenden inom myndigheten och samverkansfrågor med den kommunala verksamheten. Utredningen kan se flera fördelar med att Kronofogdemyndigheten får ansvar enligt ovan eftersom vägledningen har starka kopplingar till obeståndsprocessen. Som argument mot ett sådant förslag kan exempelvis anföras en

eventuell intressekonflikt med Kronofogdemyndighetens uppdrag i övrigt. Det kan vidare anföras argument som talar för att Konsumentverket också får ansvar för vägledningen i denna del, som att Konsumentverket redan i dag har en stödjande och vägledande funktion för den budget- och skuldrådgivning som kommunerna ska ansvara för.

Införandet av en rikstäckande vägledningstjänst för att motverka överskuldssättning kräver en mer djupgående analys på flera områden och detta bör därför närmare ses över i ett annat sammanhang. På samma gång vore det lämpligt att undersöka närmare samt konkretisera behovet av ett hushållsekonomiskt bokslutsverktyg, vars syfte är att hjälpa den enskilda att få klarare bild av sin ekonomi och som kan användas som verktyg i arbetet som bedrivs hos budget och skuldrådgivningen men även hos sociala myndigheter med att få till stånd en förändring i den enskildes ekonomi.

10.9 Behov av marknadsföringsåtgärder

Utredningens förslag: Regeringen bör ge Konsumentverket i uppdrag att utarbeta en kommunikationsplan i syfte att öka kännedomen om vart konsumenten kan vända sig för oberoende konsumentinformation och vägledning.

Syftet med kommunikationsplanen är att göra det känt hos allmänheten vart man ska vända sig för att få tillgång till det oberoende konsumentstödet och att tydliggöra att stödet är tillgängligt för samtliga konsumenter. Kommunikationsstrategin bör fokusera på enkla och klara budskap; nämligen vart konsumenten kan vända sig för att få information och stöd. Detta bör ske genom en lansering av ett enkelt telefonnummer samt en webbadress, exempelvis webbplatsen konsument.se.

Utredningen vill inte specificera innehållet i kommunikationsplanen eller de marknadsföringsinsatser som behövs för att befästa konsumentstödet då det är en operativ fråga för Konsumentverket. Utredningen vill betona vikten av långsiktiga och målgruppsanpassade åtgärder med effektiva kanalval. Utredningen vill betona vikten av att upprätta specifika mål och att uppföljning genomförs. Nedan pekar utredningen på några aspekter som kan vara viktiga att beakta.

En strategi är att etablera en särskild grafisk profil med logotyp för det oberoende konsumentstödet, som blir lätt att känna igen för konsumenterna och som underlättar att särskilja det oberoende stödet från övrig information. Dessutom skapas en helhetsbild över det oberoende konsumentstödet. Den grafiska profilen är fördelaktig att använda i efterföljande kampanjer och material.

I Nederländerna har en sådan strategi använts. Där finns en särskild grafisk profil med logotyp som kännetecknen för ConsuWijzer och den grafiska profilen/logotypen har använts som marknadsföringsstrategi i nationella annonseringskampanjer och på internet på webbplatser som konsumenterna ofta besöker. Erfarenheten från Nederländerna visar på att detta är ett effektivt sätt att nå konsumenterna och att få konsumenterna att komma ihåg vart de ska vända sig om de behöver stöd.

Utredningen anser att en webbaserad marknadsföringsstrategi kan vara lämplig med hänsyn till konsumenternas sökbeteende men även ur kostnadseffektivitetsaspekt. Utvecklingen i Nederländerna, där marknadsföringsåtgärderna för internettjänsten och vägledningen i första hand inriktats just på webbaserade åtgärder med ökat antal användare av webbtjänsten, talar till fördel för en sådan strategi. Andra aktörer som marknadsför sig på internet är e-handelsföretagen. Utredningen vill framhålla flera relevanta tillvägagångssätt, såsom t.ex. sökmotoroptimering, söksida, annonsering på webbsidor eller sociala medier. De tekniska webbaserade lösningar som finns bör även utnyttjas, så att konsumenterna nås av konsumentstödet där de befinner sig via andra ingångar än från den elektroniska informationstjänsten. Internet är den informationskanal som används i störst utsträckning av konsumenterna när de söker information före och efter köp.

En ytterligare informationskanal som bör övervägas är att göra det möjligt för näringsidkare att på frivillig basis tillhandahålla information om det oberoende konsumentstödet. tex. genom att den grafiska profilen/logotypen,webbaddressen och telefonnumret synliggörs hos näringsidkare. Fördelen med en sådan strategi är enligt utredningen att konsumenten nås av informationen i det ögonblick som han eller hon står i begrepp att handla eller klaga och är receptiv för information av nu aktuellt slag. För näringsidkarna borde det vara positivt att förknippas med det oberoende konsumentstödet eftersom konsumenterna har hög tillförlitlighet till det (se exempelvis Consumer Conditions Scoreboard, *consumers at home in the single market 5 th edition, March 2011*). Sammantaget

anser utredningen att strategin är så intressant att den bör prövas i praktiken och att detaljhandeln tillsammans med ansvarig aktör därför bör samarbeta i ett sådant pilotprojekt.

Slutligen vill utredningen framhålla betydelsen av att utveckla metoder för att inhämta och tillvarata konsumenternas synpunkter över informationstjänsten och direktvägledningstjänsten, vilket ankommer på Konsumentverket.

11 Metoder och strategier för att nå konsumenter som kan vara svåra att nå

En utgångspunkt i direktivet är att det finns brister i såväl hur stödet till konsumenter är organiserat som i hur stödinsatser utformas. Det framgår exempelvis att kommunernas insatser till allmänheten för att öka kännedomen om verksamheten inte verkar genomföras i någon större utsträckning och att direktvägledningstjänsterna (det kommunala konsumentstödet och konsumentbyråerna) är okända bland många konsumenter. I detta kapitel föreslås metoder och strategier som är lämpliga för att fånga upp de konsumenter som saknar engagemang eller probleminsikt och som av olika anledningar inte nås på sätt som föreslås i kapitel 10. För dessa konsumenter krävs ytterligare insatser av kommunikation och information. I dag sker det mesta av det förebyggande arbetet genom att aktören fysiskt söker upp konsumentgruppen för att informera. Det sker ofta genom exempelvis föreläsningar, anordnande av seminarium eller medverkan på utställningar. Det uppsökande arbetet är en viktig metod och det definieras i utredningen som insatser där konsumentstödet fysiskt men även virtuellt söker upp enskilda konsumenter eller konsumentgrupper som är svåra att nå för att aktivera och motivera dem till ökad kunskap och medvetenhet om konsumentfrågor.

11.1 Närmare om innehållet i den föreslagna kommunikationsplanen

Utredningens förslag: Den föreslagna kommunikationsplanen i avsnitt 10.9 bör även innefatta strategier och aktiviteter för att öka insikten om fördelarna av att vara en medveten konsument.

I direktivet har lyfts fram att nuvarande konsumentstöd är okänt för det stora flertalet konsumenter och att insatserna som riktas mot allmänheten för att öka kännedomen om verksamheten inte verkar genomföras i någon större utsträckning. Utredningen har i kapitel 10 lämnat förslag på hur det webbaserade stödet ska bli mer tillgängligt och överskådligt samt även gett förslag på en övergripande kommunikationsplan och marknadsföringsåtgärder, eftersom utredningens bedömning är att det är av vikt att göra konsumentstödstjänsterna mer kända och tillgängliga. För de som inte är medvetna och engagerade är de föreslagna marknadsföringsåtgärderna av mindre betydelse. Därför behöver den föreslagna kommunikationsplanen i avsnitt 10.9 kompletteras med ett budskap som är anpassat till att aktivera eller motivera dessa konsumenter om fördelarna med att vara en medveten konsument. I kommunikationsplanen bör därför fördelarna med att vara en medveten konsument tydliggöras, vilket innefattar att föra fram vilken nytta som kan uppnås om konsumenten engagerar sig före köp, genom att exempelvis jämföra priser, inventera marknaden och välja betalningsformer. Det bör också framgå att det kan vara enkelt att vara en medveten konsument. Incitamenten för konsumenterna kan utgöras av information som beskriver konkreta exempel. Det kan handla om att berätta om personer som nått positiva effekter genom sitt handlande, exempelvis genom att ha förvissat sig om ett innehåll i ett avtal. Informationen kan även ges motsatsvis i form av personer som råkat illa ut på grund av sin passivitet. Informationen måste sedan anpassas efter vilka målgrupper som ska nås. Utredningens bedömning är att de resultat som framkommer av de studier som vi föreslagit i avsnitt 11.8 kan vara användbara som underlag vid utarbetandet av kommunikationsplanen när det gäller definiering av utsatta grupper och kanalval.

11.2 Behov av effektivare stödinsatser

Utredningens bedömning: Det uppsökande arbetet är betydelsefullt och nödvändigt för att nå konsumenter som är svåra att nå och en viktig metod för att nå de konsumenter som i vissa situationer saknar engagemang och probleminsikt. Stödinsatserna inom det uppsökande arbetet måste bli mer effektiva när det gäller att nå ut med information om konsumentstödet och om fördelarna med att vara en medveten konsument.

11.2.1 Närmare om det uppsökande arbetet

I dag sker olika former av stödinsatser inom ramen för det förebyggande arbetet. Flera aktörer (myndigheter, konsumentbyråer, kommuner, organisationer) arbetar med åtgärder som bl.a. syftar till att göra konsumentstödet mer känt, att öka engagemang och insikt hos konsumenter samt till att öka kunskapen om konsumenträtt eller exempelvis privatekonomiska frågor. Förenklat kan det arbetet beskrivas med att aktörerna i huvudsak fysiskt har sökt upp konsumenten i stället för att konsumenten söker sig till konsumentstödet. Aktörernas arbete när det gäller denna typ av stödinsatser har i stort varit inriktade på konsumenter som av aktörerna ansetts som prioriterade då de av olika anledningar inte har utnyttjat det befintliga konsumentstödet eller bedömts som särskilt sårbara. Dessa konsumenter har benämnts på olika sätt; antingen som sårbara, utsatta eller svaga och arbetet har kallats för förebyggande arbete, utåtriktat arbete eller pro-aktivt arbete. Utredningen har i det följande valt att kalla arbetet som adresseras till konsumenterna för uppsökande arbete. Enligt utredningen syftar det arbetet till uppsökande insatser mot de konsumenter som är svåra att nå då de saknar probleminsikt och engagemang eller befinner sig i en sådan situation att de har svårt att på eget initiativ dra nytta av konsumentstödet enligt de förslag som lämnats i kapitel 10. Förebyggande arbete är enligt utredningen insatser som avser att förebygga (förhindra) negativa konsekvenser av konsumtionen samt insatser i syfte att underlätta för konsumenter. Som exempel på detta är arbete som syftar till att konsumenten ska göra medvetna och övervägda val för att förhindra oönskade konsekvenser efter köpet. Det kan röra sig om att upplysa om vikten av att spara kvitton eller att läsa igenom avtal.

11.2.2 Det uppsökande arbetet är betydelsefullt och nödvändigt

I exempelvis Nederländerna och Finland har konsumentstödet inriktats på de konsumenter som aktivt söker information och stöd. I de länderna har resurserna i första hand lagts på direktrådgivningsverksamheten. I Sverige har det uppsökande arbetet ansetts som betydelsefullt men en jämförelsevis blygsam del av konsumentverksamheten ute i kommunerna har lagts på den verksamhetsgrenen. I stället har direktvägledningsverksamheten prioriterats.

Utredningens bedömning är att det uppsökande arbetet är ett betydelsefullt och nödvändigt arbete för att nå de konsumenter som inte nås av konsumentstöd-tjänsterna och vars behov av konsumentstöd inte tillgodoses på annat sätt. Förslagen i kap 10, som syftar till att nå ut till fler konsumenter måste således kompletteras med insatser för att nå de konsumenter som inte själva aktivt söker efter information via internet eller kontaktar direktrådgivningstjänsterna.

Orsaken till vissa konsumenters inaktivitet kan bero på en rad faktorer, exempelvis avsaknad av insikt och engagemang eller bristande kunskaper som gör det svårt att hitta eller ta till sig information trots att tillgängligheten har förbättrats. Den kan också bero på att konsumentstödet inte lyckas nå fram till konsumenterna i alla avseenden, trots försök från konsumentens sida. För vissa av dessa konsumenter uppstår det inget problem då deras behov av tillräcklig information i köpprocessen tillgodoses på annat sätt än genom konsumentstödet, exempelvis genom stöd från vänner och familj. För andra konsumenter innebär det bristande engagemanget och/eller den bristande tillgången på konsumentstöd att de är mindre aktiva i sin köpprocess än vad skulle kunna ha varit i fall de känt till vikten av att vara en aktiv konsument eller fått stöd och hjälp med sina frågor i en specifik köpsituation. Det uppsökande arbetet är dessutom nödvändigt för att nå de konsumenter som i vissa situationer inte ser sig ha något behov av konsumentstöd. För dessa konsumenter bör fördelarna med att vara en medveten konsument tydliggöras. Utredningen vill i detta sammanhang också särskilt betona vikten av uppsökande arbete inom det privatekonomiska området för att fånga de konsumentgrupper som riskerar att hamna i en överskuldssättningssituation.

Som utredningen har framhållit i kapitel 3 kräver en fungerande marknadsekonomi aktiva konsumenter under hela köpprocessen

(alltså både före och efter köp), vilket i förlängningen gagnar hela konsumentkollektivet. Det uppsökande arbetets syfte bör enligt utredningen även fortsättningsvis vara inriktat på att sprida konsumentinformation så att fler konsumenter medvetandegörs om sin möjlighet och nytta av att vara medvetna i sin köpprocess. Arbetet bör i denna del bedrivas utifrån gemensamma definitioner av målgrupper så att arbetet kan koordineras och samordnas. Angående en gemensam utgångspunkt vid målgruppsindelning av prioriterade grupper, se avsnitt 11.7.

11.2.3 Behov av ett effektivare uppsökande arbete

Utredningens reflektion är – såsom direktivet också anger – att det förebyggande och uppsökande arbetet har varit bristfälligt i vissa avseenden. En brist är att stödinsatserna har varit olika omfattande i olika kommuner och att en förhållandevis stor andel av kommunerna inte har arbetat förebyggande alls och att den andelen hade ökat jämfört med år 2010.

Utredningen kan konstatera att statistik ur Konstat visar att konsumentvägledarna i de kommuner som arbetar förebyggande har nått en mängd konsumentgrupper genom sitt arbete. Därutöver har stödinsatser riktade konsumenter genomförts via exempelvis bibliotek, kriminalvårdsanstalter och barnavårdscentraler där konsumentvägledarna har informerat om konsumtion, lån, budget och konsumenträtt. Även andra metoder och informationskanaler har använts (exempelvis arrangemang på mässor och samarbete med media). Antalet personer som nås av stödinsatserna är givetvis en indikator på hur stor spridning som informationen fått men utan tydliga mål och uppföljning är det svårt att bedöma om insatserna varit effektiva när det gäller att synliggöra konsumentstödet eller att skapa ett engagemang eller insikt. Statistik från Konsumentverket talar dock för att insatserna generellt sett inte varit tillräckligt framgångsrika med att synliggöra konsumentstödet då konsumenterna alltjämt har en låg kännedom om konsumentstödet existens. Även konsumentbyråernas verksamhet är inte tillräckligt känd, vilket tyder på att metoderna och informationskanalerna med att nå ut med konsumentstödet måste förbättras.

Det ovan anförda leder till att konsumentstödet på ett mer effektivt sätt måste kommuniceras, vilket överensstämmer med uppdraget för utredningen.

11.3 Information på rätt sätt vid rätt tillfälle

Utredningens förslag: Berörda aktörer bör i större utsträckning än i dag identifiera lämpliga situationer för förmedling av information till konsumenten.

Enstaka insatser i det uppsökande arbetet bör inriktas på åtgärder som tydliggör för konsumenten *att* det finns ett konsumentstöd (konsumentstödster) och *hur* det kan nås. Det finns behov av att berörda aktörer utgår från gemensamma utgångspunkter vid definiering av målgrupper se avsnitt 11.7, samt anpassa val av informationskanaler till de målgrupper som ska nås.

En central aspekt när det gäller att nå framgång med att nå ut med konsumentstödet i det uppsökande arbetet är, enligt utredningen, att fånga konsumenten i det rätta ögonblicket, när mottagligheten för information är som störst. Med andra ord bör det eftersträvas i så stor utsträckning som möjligt att ge information i sådant sammanhang att det får relevans för konsumenten. Det kan ske exempelvis i nära anslutning till själva köpögonblicket, se avsnitt 10.9 angående information vid kassan i butiken eller via s.k. banners på internet.

Det finns flera exempel på uppsökande arbete som bedrivs på ett sådant sätt. Ett exempel är kronofogdemyndighetens projekt i samverkan med bl.a. Konsumentverket och hyresvärdar eller konsumentvägledares informationsinsatser om barnsäkerhet till nyblivna föräldrar. Det finns även exempel på budget- och skuldrådgivare som arbetar med hyresrådgivning tillsammans med hyresvärdar, socialförvaltning, kronofogdemyndighet och överförmyndarnämnd.

Bortsett från de jämförelsevis större projekten som rör privat-ekonomiska frågor är det även vanligt förekommande att det uppsökande arbetet utgörs av enstaka informationstillfällen för vissa målgrupper. Informationen har då i huvudsak handlat om privat-ekonomi men även om konsumenträtt i allmänhet. Effekterna av sådana insatser är av naturliga skäl svåra att utvärdera och det är därför oklart om detta arbete leder till en förändring av konsumenternas beteende. Det kan vidare konstateras mot bakgrund av resultatet av Konsumentverkets undersökningar att det föreligger en utbredd okunskap hos konsumenterna när det gäller deras rättigheter och skyldigheter. Undersökningar visar också på att kännedomen om konsumentrådgivningstjänsterna (den kommunala konsumentvägledningen och konsumentbyråerna) inte är till-

räckligt kända hos befolkningen. Det ovan anförda gör att det finns skäl att anta att nuvarande arbetsmetoder och informationskanaler inte har varit tillräckliga. Som utredningen tidigare framhållit kan det bero på att det finns en risk att de konsumenter som inte är engagerade eller mottagliga för information inte heller träffas av informationsinsatserna, då deras passivitet beror på något annat eller något mer än endast okunskap. En beteendeförändring hos dessa konsumenter kan därför kräva ytterligare åtgärder än endast utbildning. Konsumenternas mottaglighet för information kan också vara lägre om inte informationen ges i en situation då konsumenten har direkt användning för upplysningarna, vilket kan vara fallet med ett enstaka utbildningstillfälle i konsumenträtt.

Mer ändamålsenligt torde i stället vara att information som ska ske vid enstaka utbildningstillfällen snarare fokuserar på att förmedla *att* det finns ett konsumentstöd och hur det nås än information om själva innehållet. Detta gäller när upplysningarna sker i en situation där det finns skäl att befara att konsumenten inte är särskilt mottaglig trots att han eller hon har insikt och engagemang i frågan. Det ovan anförda innebär att utredningen föreslår att enstaka insatser i det uppsökande arbetet bör inriktas på åtgärder som tydliggör för konsumenten *att* det finns ett konsumentstöd (konsumentstödstjänster) och *hur* det kan nås samt att aktörerna bör utgå från gemensamma utgångspunkter vid definiering av målgrupper, se vidare avsnitt 11.7. Dessutom är det betydelsefullt att väcka mottagarens intresse på ett sätt som är anpassat och relevant för just den specifika målgruppen man vill nå.

11.3.1 Anpassa informationskanal efter målgrupp och budskap

Det fysiska mötet har självfallet flera fördelar i möjligheten att få åhörare och föreläsare att samspela. Samtidigt har utvecklingen gått mot att en allt större andel av befolkningen kommunicerar regelbundet i sociala medier på internet. Exempelvis har bloggar fått ett stort genomslag, vilket bl.a. visat sig genom att företag utnyttjar kanalen i marknadsföringssammanhang för att nå ut till sina målgrupper.

Det går inte att förutse vilken betydelse bloggar eller andra sociala nätverkstjänster (exempelvis Facebook) kommer att ha i framtiden för att nå olika målgrupper. Det får till följd att det inom

ramen för utredningen inte är ändamålsenligt att ge konkreta förslag på hur denna form av informationskanaler eller andra informationskanaler bör användas i det uppsökande arbetet. Utredningen anser emellertid att det är av stor vikt att myndigheter, kommuner och andra aktörer använder ändamålsenliga kanaler i det uppsökande arbetet och det kan finnas anledning att anta att andra vägar än ett fysiskt möte kan vara ett effektivt sätt att nå relevanta målgrupper.

11.4 Behovet av uppsökande konsumentverksamhet på lokal nivå

Utredningens förslag: Konsumentverket ska stödja kommunerna i deras uppsökande verksamhet mot konsumenter.

Utredningens bedömning: Det uppsökande arbetet är betydelsefullt. Utredningens förslag i kapitel 10 möjliggör för kommunerna att prioritera det uppsökande arbetet i större utsträckning än idag.

11.4.1 Den kommunala konsumentverksamhetens centrala roll

Sedan mitten av 1970-talet har kommunerna svarat för den lokala konsumentverksamheten på frivillig väg. Regeringen och riksdagen, liksom tidigare konsumentpolitiska utredningar, har tidigare bedömt att det varit kommunerna som borde ansvara för den lokala konsumentverksamheten. Som skäl har bl.a. anförts att den lokala förankringen generellt sett varit den bästa för att nå de konsumenter som behövde hjälp.

I kapitel 10 har utredningen gett förslag på hur konsumentstödet ska kanaliseras för att uppnå ett mer likvärdigt och effektivt konsumentstöd som är tillgängligt för samtliga konsumenter i Sverige och som även bör leda till att konsumentstödet blir mer känt hos konsumenterna. Utredningen har i nämnda kapitel gjort bedömningen att det fysiska mötet och därmed den lokala förankringen när det gäller direktrådgivning utanför det privatekonomiska området och utanför energi- och klimatrådgivningen av flera skäl inte är lika betydelsefullt som tidigare men att den kommunala vägledningen alltjämt har en central roll för att tillgodose vissa gruppers behov av stöd.

När det gäller uppsökande verksamhet anser utredningen däremot att den fysiska närheten spelar en mer betydelsefull roll samt utgör en av flera viktiga kanaler för att nå konsumenter. I detta sammanhang vill utredningen betona att det centrala i det uppsökande arbetet dock nödvändigtvis inte alltid behöver vara det fysiska mötet utan det är *närheten* till konsumenterna som är det centrala, vilket kan uppnås vid fysiskt möte men även virtuellt.

Traditionellt sett har med närhet i detta sammanhang avsetts fysisk närhet till konsumenterna, vilket som tidigare anförts huvudsakligen skett genom direkta möten mellan konsumentgrupper och den kommunala konsumentverksamheten, myndigheter och organisationer.

Kommunernas roll när det gäller det uppsökande arbetet är alltså mycket relevant genom sin lokala förankring som ger en naturlig närhet till kommuninvånarna, via olika lokalt förankrade kanaler som skolor (bl.a. inom ramen för hem- och konsumentkunskap som undervisningen i grundskola ska omfatta enligt 10 kap. 4 § skollagen (2010:800)), barnavårdscentraler och socialtjänster. I dag utgörs emellertid endast en mindre del av konsumentvägledarnas och budget- och skuldrådgivarnas arbete av förebyggande verksamhet, se avsnitt 4.4.3 och 4.4.6, och många kommuner arbetar inte förebyggande överhuvudtaget.

Som tidigare föreslagits bör enstaka insatser i det uppsökande arbetet inriktas på åtgärder som tydliggör för konsumenten att det finns ett konsumentstöd, hur det kan nås och nyttan av att vara en medveten konsument. Den lokala förankringen är särskilt viktig i detta arbete och den kommunala konsumentvägledarverksamheten bör därför ha en mer central roll än i dag, vilket möjliggörs genom förslagen i kap. 10, då kommunerna får utrymme att omfördela sina resurser, på så sätt att det uppsökande arbetet kan prioriteras i större utsträckning än i dag utan att kommunerna riskerar att deras invånare får ett sämre konsumentstöd. Förslagen i kapitel 10 möjliggör för kommunerna att vara centrala aktörer i det uppsökande arbete som kan planeras efter resultatet av den kartläggning som utredningen föreslår i avsnitt 11.8. Det ovan anförda bör bidra till ett mer likvärdigt konsumentstöd eftersom flera konsumentgrupper kan fångas upp i uppsökande verksamhet. Utredningens förslag innebär dock inte att en fullständig likvärdighet uppnås när det gäller den uppsökande verksamheten eftersom kommunernas verksamhet även fortsättningsvis skiljer sig åt i denna del.

11.4.2 Konsumentverket en stödjande funktion

Utredningen föreslår vidare att Konsumentverket även fortsättningsvis ska stödja kommunerna i deras konsumentverksamhet. Det bör särskilt framgå av instruktionen att Konsumentverkets stödjande funktion även bör avse kommunernas uppsökande verksamhet mot konsumenter. Ett lämpligt tillvägagångssätt för att stödja kommunerna i det arbetet kan vara att Konsumentverket regelbundet informerar kommunerna om de indikationer som kan utläsas av de frågor som inkommer till Konsumentverkets direktvägledningstjänst, vilket utgör ett viktigt underlag i det uppsökande arbetet. Enligt utredningen finns redan en etablerad samarbetsstruktur mellan Konsumentverket och flertalet kommuner och det samarbetet bör vidareutvecklas. Genom att Konsumentverket tilldelas detta ansvar ökar kraven på nära samverkan med kommunerna i det uppsökande arbetet. I större projekt som involverar flera kommuner bör Konsumentverket verka för att aktörerna får inflytande och att samarbetet främjas. Detta kan exempelvis ske genom att det inom projekt tillsätts en styrgrupp där berörda parter ingår. Andra myndigheter som är involverade i projektet har också möjlighet att delta på frivillig basis.

11.4.3 Ärendestatistik

Fördelen med utredningens förslag i kap. 10 är att det statistiska underlaget från ärendena i direktvägledningen kommer att ge en mer komplett bild eftersom flera kommuner idag inte ingår i rapporteringssystemet Konstat. Konsumentverket bör kunna utforma metoder som gör att återkommande problem av lokal art uppmärksammas, vilket kan användas bl.a. i tillsynsarbetet men även i det uppsökande arbetet i kommunerna samt hos andra aktörer. Konsumentverket bör inom ramen för sin stödjande funktion kunna sprida kunskap om pågående projekt av uppsökande karaktär, både på nationell och på lokal nivå, så att fler kommuner kan arbeta på liknande sätt och dra nytta av varandras erfarenheter. Sådan information bör även vidareförmedlas till andra myndigheter inom ramen för samverkan som framgår av 6 § förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

Det ovan sagda innebär att kompetensen i kommunerna kvarstår på konsumentområdet men att förslaget i kap. 10 ger utrymme

till att en mindre del av arbetstiden behöver läggas på vägledning. En viss del av konsumentvägledarnas arbetstid har gått till att bistå Konsumentverket med marknadskontroller och annat arbete inom tillsynsområdet. Det saknas uppgift om i vilken utsträckning sådant arbete genomförs i dag men utredningens bedömning är att förslagen inte leder till en försämring när det gäller kommunernas möjlighet att bistå Konsumentverket i det avseendet.

11.5 Behov av samverkan och koordinering av det uppsökande arbetet

Utredningens förslag: Det uppsökande arbetet behöver planeras och koordineras enligt en övergripande metod och i större utsträckning ske i samverkan mellan relevanta myndigheter, konsumentbyråer, kommuner och det civila samhällets organisationer. Kommunerna har en central roll i det uppsökande arbetet. Det saknas behov av en författningsreglerad myndighetssamverkan rörande uppsökande verksamhet inom ramen för konsumentstödet.

För att det uppsökande arbetet ska kunna bedrivas effektivt och ändamålsenligt krävs god planering, vilket bl.a. innefattar en målformulering och om möjligt även utvärderingsverktyg som kan användas i uppföljningsskedet. Det finns brister i vissa delar av det uppsökande arbetet på dessa punkter. Det bidrar till att det är svårt att kunna göra kostnadseffektiva avvägningar om vilka insatser och målgrupper som resurserna bör läggas på. Det är också problematiskt att utvärdera om insatserna har gett något resultat.

Enligt utredningen bör projekt inom ramen för konsumentstödet i större utsträckning än i dag föregås av förstudier med kartläggning av konsumenters beteenden och behov som sedan kan ligga till grund för målgruppsindelning, metodutveckling samt val av lämpliga informationskanaler. En sådan arbetsmetod har använts bl.a. av Kronofogdemyndigheten i sitt samarbete med hyresvärdar. Det projektet har lett till goda resultat.

Utredningens anser att det är av vikt att relevanta aktörer i sitt uppsökande arbete samverkar i större utsträckning, både lokalt och nationellt så att onödigt dubbelarbete undviks. Samverkan och koordinering skapar även förutsättningar för att insatser förstärker

varandra, vilket borde leda till ökad effektivitet och ändamålsenlighet. Exempelvis kan förstudier av ovan angivet slag användas på ett effektivt sätt av fler aktörer. Ett ökat samarbete mellan fler aktörer ökar även möjligheten till att identifiera systemfel som gör att konsumenterna hamnar mellan olika regelsystem. Expertgruppen har som exempel på en sådan situation angett personer som på grund av sin skuldsituation inte har möjlighet att betala sina räkningar via internetbank utan tvingas betala en avgift för varje räkning som ska betalas. Utredningen föreslår vidare att nedanstående arbetsmetod bör tjäna som utgångspunkt i det uppsökande arbetet.

- Klargöra vilka sektorer eller val som anses relevanta att fokusera på när det gäller att påverka engagemang och insikt hos konsumenterna.
- Klargöra det bakomliggande problemet och upprätta tydliga och helst mätbara mål.
- Öka kännedomen om olika målgruppers beteenden i köprocessen.
- Upprättande av "best practice" (nya projekt prövas i pilotprojekt).
- Utvärdera effektivitet och måluppfyllelse.
- En tydlig ansvarsfördelning mellan berörda aktörer.

En förutsättning för att det uppsökande arbetet ska vara ändamålsenligt är att det även fortsättningsvis bedrivs inom den kommunala konsumentvägledarverksamheten. Utredningens förslag i kapitel 4 möjliggör för kommunerna att förbättra servicen till sina kommuninvånare genom att ökade resurser kan läggas på den uppsökande verksamheten utan att tillgången till direktvägledning försämras.

Utredningen har föreslagit att Konsumentverkets stödjande funktion mot kommunerna tydliggörs på så sätt att det framgår att det ska avse kommunernas uppsökande verksamhet. Redan i dag finns det ett väl utvecklat informationsutbyte mellan Konsumentverket och kommunerna när det gäller ärendestatistik, utbildningsmaterial etc. och det samarbetet bör fortsätta och utvecklas. Av stor vikt är att Konsumentverket, som komplement till nuvarande ansvar för kompetensutveckling och stöd till uppsökande verksamheter, kan bidra till fortsatt metodutveckling inom området. En

tätare samverkan mellan myndigheter, kommuner och yrkesverksamma i kommunerna behöver grundas på nya gemensamma strategier och metoder som syftar till att ge ett varaktigt stöd för särskilt utsatta grupper. Enligt utredningen har kommunerna en central och självklar funktion när det gäller det uppsökande arbetet genom sin lokala förankring och närhet till konsumenterna. Kommunerna bör i det arbetet i högre utsträckning än i dag utnyttja naturliga kanaler för att komma i kontakt med olika konsumentgrupper, via exempelvis socialtjänsten eller via kommunala introduktionsprogram till nyanlända flyktingar. Vilka myndigheter som kan komma att beröras i det uppsökande arbetet beror naturligtvis av projektets art och inriktning, vilket kan komma att förändras över tid. Mot denna bakgrund anser utredningen att den mest ändamålsenliga myndighetssamverkan uppnås genom att de myndigheter som ska delta själva får bestämma verksamhetens innehåll och utformning. I de fall projekten ska drivas på de områden där konsumentbyråerna verka bör dessa i så stor utsträckning som möjligt beredas möjlighet att delta.

11.5.1 Samverkan med konsumentföreningar, konsumentorganisationer och andra aktörer som står nära konsumenterna

Sveriges Konsumenter har till utredningen betonat att de fristående organisationerna med sin bredd bör kunna utgöra en brygga mellan konsumentstödet och de konsumenter som av olika skäl inte är mottagliga för det stöd som erbjuds.

Utredningen ser fördelar med att det uppsökande arbetet sker i samverkan mellan myndigheter och aktörer som står nära konsumenterna, eftersom det skapar direktkanaler till olika målgrupper. Sådan samverkan sker redan i dag. Som exempel kan nämnas projektet Ekonomismart där flera myndigheter är inblandade, se kapitel 5. Ett annat exempel är hyresrådgivning som bedrivs av budget- och skuldrådgivare i ett antal kommuner i samarbete med socialförvaltning, hyresvärdar kronofogdemyndighet, Konsumentverket och överförmyndarnämnd. Samverkan bör även övervägas med ideella organisationer och föreningar på konsumentområdet eller fackföreningar, som i sin ordinarie verksamhet står nära konsumenter. Sådana organisationer eller föreningar torde även besitta en god kunskap om medlemmarnas behov av konsumentfrågor med hän-

syn till hur sammansättningen av medlemmarna ser ut med hänsyn till medlemmarnas ålder, utbildning etc. Informationen kan vara användbar i arbetet med att hitta lämpliga metoder för att nå ut med konsumentstödet. Utredningen föreslår därför att berörda aktörer bör ta till vara och utnyttja möjligheterna till samarbete med det civila samhällets organisationer.

11.6 Behov av en gemensam utgångspunkt vid definiering av målgrupper

Utredningens bedömning: En gemensam utgångspunkt vid definiering av målgrupper bör se ut enligt följande.

- En konsument är i en *sårbar* situation när han eller hon har lätt att lida skada i köpprocessen. Risken för att lida skada beror på marknadens karaktär, produktens kvalitéer, transaktionens art, personliga egenskaper eller personliga förhållanden som inverkar negativt på möjligheten för konsumenten att göra ett val eller att gå vidare med ett klagomål. Risken för att konsumenten lider skada kan även bero på en kombination av marknadens karaktär och de personliga förhållandena.
- En konsument är i en *utsatt* situation när han eller hon mer bestående befinner sig i en sådan livssituation och/eller har bestående personliga egenskaper som inverkar negativt i köpprocessen. En person befinner sig i en *utsatt* situation när han eller hon gång på gång lider skada i sin konsumtion eller känner en lägre tillfredsställelse med sin konsumtion.

Av direktivet framgår att utredningen utöver att föreslå strategier och metoder för hur konsumentstödet ska nå fram till och användas av konsumenter också bör identifiera olika målgruppers behov och förutsättningar, liksom lämpliga informationskanaler och former för kommunikation.

De uppsökande insatserna sker i dag i tämligen stor omfattning med inriktning på olika målgrupper, som definierats som ”sårbara”, ”utsatta” eller ”svaga” i sin konsumentroll. För att en identifiering av olika målgruppers behov ska bli meningsfull behövs enligt utredningen en mer enhetlig begreppsstruktur. Gemensamma

utgångspunkter vid definiering av målgrupper ger även en gemensam plattform för olika aktörer, vilket underlättar vid samverkan eftersom arbetet lättare kan koordineras. Frågan är vilka utgångspunkter som bör föreligga.

Utredningens uppfattning är att frågan om en konsument är sårbar eller inte är långt mer komplex än att endast utgå från konsumentens personliga förutsättningar. I Australien har det gjorts en distinktion mellan sårbara konsumenter och utsatta konsumenter (Rapport, *What do we mean by "vulnerable" and "disadvantaged" consumers*, Consumer Affairs Victoria, 2004). Av rapporten framgår sammanfattningsvis att en sårbar konsument definieras som en person som är mottaglig för skada i sin konsumtion antingen på grund av marknadens karaktär när det gäller en viss produkt eller transaktionens art eller på grund av de personliga egenskaperna eller personliga förhållanden (livssituationen) som negativt inverkar på möjligheten för konsumenten att göra ett val eller att gå vidare med ett klagomål. Sårbarheten kan även bero på en kombination av marknadens karaktär och den personliga kapaciteten (fysisk och psykisk) och de personliga förhållandena (inkomst, ålder, klasstillhörighet, etnicitet).

En utsatt konsument är en person som mer beständigt befinner sig i en livssituation och/eller har bestående personliga egenskaper som negativt påverkar honom eller henne i köpprocessen.

Utredningens bedömning är att det är av vikt att på ett mer tydligt sätt framhålla att det är samspelet mellan de personliga egenskaperna och förutsättningarna å ena sidan och marknadens och produkternas karaktär å andra sidan som påverkar personers konsumentssituation. Med ett sådant synsätt frångår man ett fokus på konsumentens personliga egenskaper och utgår i stället ifrån situationen som gör individen utsatt eller sårbar. Då tydliggörs också att vissa konsumenter kan befinna sig i en utsatt situation generellt i sin köpprocess och som följd blir att behovet av stöd för dessa konsumenter i mindre utsträckning är kopplat till en speciell valsituation eller en specifik marknad. Exempel på målgrupper av detta slag är personer med funktionsnedsättningar som innebär svårigheter att ta del av information, personer med svaga kunskaper i svenska eller bristfälliga kunskaper om marknadens funktions sätt, personer utan tillgång till internet, lågutbildade, personer med sämre ekonomiska förutsättningar eller ungdomar på grund av sin bristande erfarenhet. För dessa konsumenter finns det ett mer

generellt behov av stöd som måste utformas på olika sätt beroende på orsaken till varför samhället inte lyckas nå dem.

Det sagda innebär också att samtliga konsumenter kan befinna sig i en situation som gör honom eller henne sårbar, exempelvis inför vissa val av produkter och tjänster på vissa marknader. Om den sårbara situationen uppstår eller inte beror även på konsumentens personliga förutsättningar och livssituation. Som exempel kan nämnas komplexa marknader så väl som omreglerade marknader där konsumenterna har en initial ovana att agera aktivt på egen hand. Personlig kapacitet (mental och fysisk) men också personliga förhållanden som ålder, inkomst etc. påverkar förmågan att skydda sig mot en eventuell skada eller förlust i köpprocessen och risken för att hamna i en sårbar situation kan vara större under vissa perioder i livet. Behovet av stöd hos konsumenter kan således variera på olika marknader och beroende på konsumenternas olika livssituationer. För att nå dessa konsumenter är det av särskild vikt att konkretisera vilka livssituationer som kan innebära att en sårbar situation uppstår och som kan framkalla ett behov av extra stöd. Det innebär att vissa konsumenter kan tänkas vara sårbara i en situation på en viss marknad på grund av marknadens komplexitet i sig men att den sårbara situationen inte inträffar i lika stor utsträckning för honom eller henne när det gäller en annan marknad, produkt eller tjänst. Ett annat exempel är att personer som hamnar i ett nytt skede i livet – en separation, bildande av familj, pensionering, en plötslig sjukdom eller arbetslöshet – kan tänkas plötsligt hamna i en sårbar situation där situationen i sig framkallar ett behov av ett extra stöd som kan vara av varierad grad beroende på den personliga kapaciteten och situationen i övrigt hos konsumenten. En konsument som hamnar i en sårbar situation behöver således inte också vara i en utsatt situation.

Detta tankesätt är i linje med vad Konsumentverket har funnit i rapporten *Rationella och hållbara val på fem marknader – Del 2: Förslag på åtgärder* (2010:24). Mot denna bakgrund anser utredningen att det finns anledning att göra en åtskillnad mellan sårbara situationer för konsumenten och utsatta situationer för konsumenten.

11.7 Viktiga utgångspunkter för att skapa engagemang och probleminsikt

Utredningens förslag: Regeringen bör ge Konsumentverket i uppdrag att ansvara för att kartlägga de bakomliggande orsakerna till konsumenters beteende i olika valsituationer som bedöms som särskilt betydelsefulla och föreslå vilka metoder och informationskanaler som är lämpliga med hänsyn till vad som framkommit i kartläggningen om olika målgruppers behov.

Utredningens bedömning: Det går inte att inom ramen för utredningen föreslå lämpliga metoder, strategier och informationskanaler för enskilda val, med hänsyn till olika målgruppers behov.

11.7.1 Behov av kartläggning av orsaken till konsumenters agerande eller passivitet

Att påverka beteenden och engagemang är komplicerat och kräver uthållighet och långsiktighet. För detta arbete finns olika metoder men inget vetenskapligt stöd för någon metods överlägsenhet. Det traditionella sättet är att påverka attityder eller förhållningssätt genom t.ex. information, kommunikation eller utbildning på sätt som gjorts på det privatekonomiska området. Det finns även metoder som fokuserar på att påverka beteendet hos en individ, exempelvis inom den s.k. Nudge-teorin. Utredningens uppfattning är att frågan om vilka behov olika målgrupper har av information och stöd är en komplex fråga som är beroende av en rad faktorer, exempelvis vilken marknad eller valsituation som är aktuell. För att kunna utveckla lämpliga metoder för det arbetet och för att kunna se om metoderna är ändamålsenliga krävs att de bakomliggande orsakerna till konsumenters agerande eller passivitet utreds marknad för marknad och valsituation för valsituation. Detsamma gäller för konsumenters engagemang eller bristande engagemang i miljö- och etikaspekter i samband med konsumtion. Först då tydliggörs vilka målgrupper som är särskilt intressanta att satsa på och vilket syfte som olika insatser bör ha. Denna slutsats ligger i linje med vad Sveriges Konsumenter har kommit fram till efter genomförandet av sitt projekt *Konsument i utanförskap* där slutsatsen bl.a. var att olika minoritetsgrupper har olika behov i konsumentfrågor, beroende på bl.a. ålder och utbildning.

På nya marknader – omreglerade marknader – kan det däremot förutsättas att behovet av stöd hos flertalet konsumenter är extra stort eftersom valsituationen på just de marknaderna är nya för konsumenten. Ett stort behov av stöd torde även behövas på komplexa marknader där det redan står klart att många konsumenter upplever det som svårt att vara en aktiv konsument. Vissheten om att en marknad är komplex eller ny för konsumenten är emellertid inte tillräckligt för att kunna utveckla lämpliga metoder och strategier så länge det saknas kunskap om konsumenters beteende på de olika marknaderna när det gäller köp av olika produkter eller tjänster. Som ovan angetts krävs en kartläggning av orsakerna till inaktiviteten, vilka i sin tur får betydelse för hur målgruppsindelningen bör se ut. För varje val som anses prioriterat bör därför de sårbara grupperna identifieras. Därefter bör en kanalstrategi upprättas med utgångspunkt i hur målet för insatserna ser ut. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte går att lämna några generella förslag på vilka metoder som ska användas för att nå en given målgrupp.

Konsumentverket är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor. Konsumentverket har enligt 3 § punkt 1 förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket att bevaka och analysera marknaderna ur ett konsumentperspektiv samt vid behov vidta eller föreslå åtgärder. Mot denna bakgrund får Konsumentverket anses vara en lämplig aktör att ansvara kartläggningen. I det arbetet kan Konsumentverket behöva samverka med olika myndigheter och organisationer. Konsumentverket bör därför få i uppdrag av regeringen att ansvara för att kartlägga de bakomliggande orsakerna till konsumenters beteende i valsituationer som bedöms som särskilt betydelsefulla och föreslå vilka metoder och informationskanaler som är lämpliga med hänsyn till vad som framkommit i kartläggningen om olika målgruppers behov. Uppdraget särskiljer sig från ansvaret enligt myndighetsinstruktionen eftersom det senare är marknadsorienterat och utredningens förslag på uppdrag är ur ett konsumentperspektiv. Konsumentverket har tidigare samverkat med Högskolan i Borås och Centrum för konsumtionsvetenskap (CFK) på Handelshögskolan vid Göteborgs universitet vid genomförandet av liknande regeringsuppdrag (se exempelvis Konsumentverkets rapport *Rationella och hållbara val på fem marknader, Del 1: Hur konsumenter söker information* [2010:14]). Utredningen ser positivt på att samverkan sker med den konsumentforskning som bedrivs vid olika universitet och högskolor, i den mån det är relevant.

12 Stöd inför val av skola, vård och omsorg

12.1 Val av skola

Utredningens bedömning: Den ökade valfriheten på skolmarknaden innebär att valsituationen inför ett skolval i flera avseenden liknar ett val av tjänster på traditionella konsumentmarknader. De krav som utredningen har ställt på utformningen och kännedomen om konsumentstödet är således relevanta även vid utformningen av stöd och information inför skolval. Samtidigt kvarstår väsentliga skillnader. Skolvalsituationen ställer ytterligare krav på vägledning samt särskilda krav på metoder och strategier för att nå ut till brukaren, vilket innebär att frågorna bör behandlas i annan ordning. Med hänsyn till detta och till pågående uppdrag avstår utredningen från att ge förslag i denna del.

Det finns likheter mellan konsumentrollen i traditionell bemärkelse och den individen har inför val av offentligt finansierade tjänster. Behovet av oberoende information och beslutsstöd, krav på lättillgänglig, relevant information och behov av jämförelseinformation finns på båda marknaderna. Särskilt när det gäller val av gymnasieskola handlar valet om mer än bara skola eftersom vilket program den enskilde väljer får konsekvenser för det framtida yrkesvalet. Information behövs således inte bara om skolor utan även om exempelvis olika program. I flera avseenden skiljer sig emellertid valsituationen på skolmarknaden från den som konsumenten står inför på den traditionellt privata marknaden. En skillnad är att det är lättare på den traditionella konsumentmarknaden att välja en annan leverantör eller produkt om man är missnöjd, vilket kan vara svårare för en elev där kontinuiteten i utbildnings-

situationen eftersträvas. Det får till följd att särskilt stora krav ställs på val av skola. En annan skillnad är att brukare av välfärdstjänster i regel inte har tillgång till den prismekanism som verkar på en fri marknad. En ytterligare skillnad är att valfriheten inte per automatik innebär att eleven och vårdnadshavaren är garanterad att få den skola de valt, utan placering vid skolenhet på grundskolenivå styrs av urvals- och placeringsregler i skollagen (2010:800), där bl.a. den s.k. närhetsprincipen kommer till uttryck samt att skolplikt föreligger i grundskolan. Vidare innebär skillnaderna i utbud av skolor mellan kommunerna att valsituationen i praktiken ser väldigt olika ut i landet. Under alla förhållanden innebär en ökad valfrihet på skolmarknaden att ökade krav ställs på lättillgänglig och tillförlitlig information till elever, föräldrar och allmänheten, inte minst med beaktande av att gymnasieskolor som använder sig av långtgående marknadsföringsåtgärder för att locka till sig elever är ett starkt skäl till att det behövs lättillgänglig och oberoende information inför skolvalet.

Sammantaget anser utredningen att valsituationen vid val av skola är av en annan karaktär än den som konsumenter står inför på den privata marknaden, vilket ställer ytterligare krav på vägledning samt särskilda krav på metoder och strategier för att nå ut till brukaren. För att förstå skillnaderna anser utredningen ändå det vara ändamålsenligt att jämföra enskildas valsituation inför val av skola med mer traditionella valsituationer som en konsument ställs inför.

Den nya skollagen har medfört att villkoren för offentlig och enskild verksamhet på skolmarknaden blivit mer likvärdiga. Tillgången till information om offentliga och fristående skolor där elever och vårdnadshavare kan utläsa och jämföra olika skolors kvalitet är delvis beroende av reglerna om insyn och tillsyn.

Statens skolverk och Statens skolinspektion tillhandahåller information av intresse för elever och vårdnadshavare inför val av grundskola och gymnasieskola, bl.a. på Skolverkets webbplats utbildningsinfo.se. I Friskolekommitténs direktiv, *Regler och villkor för fristående skolor m.m.* (dir. 2011:68) ingår att bl.a. överväga om Skolverket och Skolinspektionen kan publicera information om offentliga och fristående skolor på ett mer lättillgängligt sätt så att elever, föräldrar och andra intressenter kan utläsa och jämföra olika skolors kvalitet. Mot bakgrund av det ovan anförda avstår utredningen från att ge förslag i denna del.

Dir. 2011:68 omfattar inte förskoleverksamheten. Utredningen kan sammanfattningsvis konstatera att kommunerna har tillsyn över bl.a. förskola och fritidshem som kommunen har godkänt enligt viss bestämmelse i skollagen. Med tillsynsuppdraget följer att de förskolor och fritidshem som står under kommunens tillsyn har en uppgiftsskyldighet gentemot kommunen. Vidare finns en lagstadgad informationsskyldighet för kommunerna när det gäller bl.a. förskolor. Ovan nämnda regler innebär att viss information garanterat tillkommer bl.a. vårdnadshavare som ska välja förskola och utredningen har ingen anledning att ifrågasätta det regelverk som styr förskoleverksamheten, och som dessutom moderniserats genom skollagen.

Av de undersökningar som utredningen har fått del av, se avsnitt 6.1.4, kan slutsatsen dras att kommunernas information när det gäller bl.a. val av skola har sett olika ut i kommunerna och att informationen i många fall bedömdes som otillräcklig. Enligt utredningen är det oklart vilket resultat en sådan undersökning skulle gett i dag när det gäller just information inför val av förskola. Vidare tycks det inte vara närmare utrett vilken information som vårdnadshavarna faktiskt efterfrågar när de står inför att välja förskola åt sitt barn men det saknas indikationer som tyder på att vårdnadshavarna anser att innehållet i informationen eller tillgängligheten till informationen vid val av förskola har sådana brister att de bör ses över. Det ovan anförda innebär att utredningen väljer att avstå från att gå in närmare på frågan om stöd inför val av förskola.

12.2 Val av vård och omsorg

Utredningens bedömning: Den enskilda kan ställas inför komplexa valsituationer på vård- och omsorgsområdet i situationer där lag (2008:962) om valfrihetssystem är tillämplig. Hur stödet bör utformas på vård- och omsorgsområdet är en komplex och omfattande fråga och bör därför behandlas i annan ordning. Med hänsyn till detta och till pågående uppdrag avstår utredningen från att ge förslag i denna del.

Införandet av lag (2008:962) om valfrihetssystem har inneburit att den enskilde kan ställas inför komplexa valsituationer på vård- och omsorgsområdet. Det har även inneburit att enskildas behov av

information har ökat, vilket också konstaterades i förarbetena till lagen (se prop. 2008/09:29). Nyligen gjorda undersökningar visar på att en majoritet av kommunerna och landstingen har information om val av vård och omsorg och som riktar sig till enskilda men att det finns tydliga brister i landstingens information inför val av vårdcentraler eller andra tjänster och att det även finns liten tillgång till användbar kvalitetsinformation till patienter. Hur stödet bör utformas på detta område är en komplex och omfattande fråga. Utredningen kan konstatera att det pågår arbete på olika håll för att förbättra informationen, bl.a. inom ramen för 1177, så att den blir mer jämförbar och lättillgänglig. Vidare ingår i Patientmaktsutredningens uppdrag att föreslå hur patientens behov av stöd, råd och information bör hanteras inom ramen för vårdgarantin och det fria vårdvalet. Det ovan anförda får till följd att utredningen anser att Patientmaktsutredningens förslag bör avvaktas och att det inte är ändamålsenligt att lämna parallella förslag i denna del.

13 Förslag om konsumentstöd ur en miljö- och etikaspekt

13.1 Synliggöra information ur en miljö- och etikaspekt

Utredningens bedömning: Befintligt konsumentstöd ur en miljö- och etikaspekt kan förbättras och bli mer lättillgängligt.

Konsumentanpassad information om vilken påverkan hushållens konsumtion har på människor och miljö bör tydliggöras och säkerställas genom att en statlig myndighet får ansvar för att tillhandahålla sådan information.

I utredningens uppdrag ligger att ge förslag på förbättringar när det gäller att nå ut med konsumentstödet. I direktiven framgår bl.a. att många konsumenter önskar ta hänsyn till etiska aspekter och olika konsumtionsbesluts påverkan på miljön, vilket ställer krav på tillförlitlig och lättillgänglig information. I motiven bakom det konsumentpolitiska målet framhöll regeringen vikten av att konsumenter har tillgång till information om produkters pris och egenskaper, om produktionsmetoder, säkerhetsaspekter och vilken påverkan konsumtionen har på människor och miljö.

När det gäller konsumenters miljömedvetenhet och behov av information på aktuellt område visar Eurobarometern från år 2011 att svenska konsumenter har en mycket hög medvetenhet kring miljöfrågor och att det finns en vilja att köpa miljövänliga produkter även om de kostar lite mer (89 procent av de tillfrågade). Samma undersökning visar på att ungefär hälften av de tillfrågade (58 procent) ansåg att de nuvarande märkningarna tjänade sitt syfte att identifiera de produkter som var miljövänliga. Undersökningen visade även att en stor andel av de tillfrågade konsumenterna ansåg sig väl-informerade när det gällde miljöfrågor (81 procent) (Special Euro-

barometer 365 – EB75,2) *Attitudes of European citizens towards the environment*, 2011).

På nationell nivå har Konsumentverket undersökt inom vilka områden som konsumenter inför ett köp inte ansåg sig ha tillräckligt med information. Eftersom frågornas utformning utgått från vissa produktgrupper går det inte att utläsa närmare av undersökningen hur konsumenternas behov av information såg ut ur en miljö- eller etikaspekt. Den omständigheten att produktgrupperna sammanställts efter de vanligaste frågorna hos konsumentvägledarna gör att det finns anledning att anta att miljö- och etikfrågor hittills inte varit speciellt vanligt förekommande hos direktvägledningen (se rapporten *Kommunernas konsumentvägledning – bra men okänd* [2010:21]).

Konsumentverket har närmare undersökt unga individers konsumtionsvanor och undersökningen visade att endast cirka 10 procent av de tillfrågade uppgav att de alltid eller ofta tog hänsyn till miljöpåverkan eller etisk påverkan inför ett köpbeslut. Samma undersökning visade att nästan två tredjedelar av ungdomarna aldrig eller sällan tänkte på etik eller miljöpåverkan inför ett köp (se rapporten *Hur handlar unga? En studie om ungas konsumtion* [2011:13]).

Eurobarometerns undersökning ger visst stöd för att det överlag hos svenska konsumenter tycks finnas en hög miljömedvetenhet samt att en förhållandevis stor andel ansett sig välinformerade på området. Konsumentverkets undersökning kan vidare anses ge visst uttryck för att efterfrågan av direktvägledning hos konsumenter när det gäller miljö- och etikfrågor inte har varit särskilt vanligt förekommande.

Utredningens bedömning är att information ur en miljö- och etikaspekt i första hand bör komma i fråga i en förköpssituation. Vidare kan konsumenten komma att efterfråga information om återvinning, avfallshantering samt annan information om vilka miljöaspekter som finns vid användandet av produkten, exempelvis hantering av uttjänta varor.

Mot bakgrund av Sveriges konsumentpolitiska mål samt Sveriges strategi för en hållbar utveckling är det av vikt att miljö och etikfrågorna synliggörs i konsumentstödet på ett mer konkret sätt. Det centrala, enligt utredningen, är att i första hand se till att den aktuella och befintliga webbaserade informationen från myndigheter, kommuner och andra aktörer blir tydligare och mer överskådlig i förhållande till konsumenterna också ur ett miljö-

perspektiv. I den mån det finns ett etiskt perspektiv på informationen bör det också synliggöras. Den befintliga information som de olika aktörerna redan i dag tillhandahåller och som rör dessa två områden bör alltså finnas med i den webbaserade informationstjänsten.

13.1.1 Ansvarsfördelningen mellan myndigheter

Flera statliga myndigheter har ett mer eller mindre uttalat informationsansvar inom sitt verksamhetsområde och inom ramen för olika miljö kvalitetsmål, som innebär att konsumenten har tillgång till information inom respektive myndighets verksamhetsområde ur ett miljöperspektiv, och som kan användas inför val av varor eller tjänster. Som exempel kan nämnas Trafikverkets ansvar att skapa ett hållbart och effektivt transportsystem. På Trafikverkets webbplats finns information som vänder sig till privatpersoner och som rör exempelvis miljö och hälsa. Ett annat exempel är Kemikalieinspektionen som tillhandahåller information om konsumenters rätt till information om farliga ämnen i varor.

Som framgår av kapitel 10 anser utredningen att nuvarande ansvarsfördelning när det gäller information mellan olika sakmyndigheter är lämplig, vilket innebär att ansvaret för information som kan användas av konsumenter inte bör ankomma endast en statlig myndighet att tillhandahålla utan bör även fortsättningsvis vara uppdelat på olika myndigheter.

I direktiven har lyfts fram att problemet med nuvarande ordning bl.a. varit att många konsumenter inte vetat vart de ska vända sig för att få information (se närmare i dir. 2011:38).

Förslaget om en samlad elektronisk informationstjänst innebär att det i framtiden blir lättare att identifiera om innehållet i informationen brister inom vissa sektorer, vilket i så fall kan leda till att myndighetsinstruktionerna på de områdena kan behöva förtydligas. Utredningen gör samma bedömning när det gäller olika myndigheters information ur en miljöaspekt. Angående information ur en etikaspekt, se avsnitt 13.4.

13.1.2 En statlig myndighet får ansvar för information om vilken påverkan hushållens konsumtion får på människor och miljö

Det sagda innebär att utredningen inte heller när det gäller miljöinformation ser anledning att föreslå några författningsändringar när det gäller olika myndigheters ansvar för innehåll i konsumentinformationen, utöver det föreslås nedan.

Enligt utredningen saknas det en oberoende aktör som har ansvar för tillhandahållandet av konsumentinformation ur ett större och mer övergripande perspektiv när det gäller vilken påverkan hushållens konsumtion har på människor och miljö. Enligt Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen innebär ett konsumtionsperspektiv att den miljöpåverkan som uppstår under en varus eller en tjänsts hela livscykel fördelas på slutkonsumenten (se deras rapport *Den svenska konsumtionens globala miljöpåverkan*, 2010). Det som utredningen efterlyser är ett konsumentperspektiv på hur hushållens konsumtion kan påverka människa och miljö. Det är en avgränsning i förhållande till konsumtionsperspektivet, eftersom det senare även kan inkludera exempelvis offentlig verksamhet och företag. Förslaget ligger i linje med Sveriges strategi för hållbar utveckling samt vad regeringen uttalat om det konsumentpolitiska målet, se vidare kapitel 4. Det kan exempelvis handla om att belysa hur individers val av livsmönster och hushållets konsumtion kan påverka människa och miljö. Fokus bör således vara på hushållens konsumtion och inte på konsumtionen ur ett allmängiltigt perspektiv. Information av ett sådant slag bör kunna hjälpa konsumenten att bättre förstå hur han eller hon kan agera miljövänligt.

Utredningen anser att denna information kommer att komplettera redan befintlig information från olika statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer, som är mer sektorspecifik.

Det ovan anförda innebär att utredningen föreslår att en statlig myndighet bör få ansvar för att tillhandahålla information om vilken påverkan hushållens konsumtion har på människor och miljö.

13.2 Naturvårdsverkets roll mot konsumenterna förtydligas

Utredningens förslag: Naturvårdsverket bör ansvara för att informera konsumenter om vilken påverkan hushållens konsumtion har på människor och miljö.

Som utredningen föreslagit i avsnitt 13.1 bör en statlig myndighet få ett ansvar för att tillhandahålla konsumentanpassad information om vilken påverkan hushållens konsumtion har på människor och miljö. Frågan är vilken aktör som kan anses som lämpligast att få ett sådant informationsansvar. En central myndighet på området är Naturvårdsverket.

Av 1 § förordning (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket framgår att verket är en central förvaltningsmyndighet på miljöområdet för verksamhet som rör klimat och luft, vatten och hav, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall miljöövervakning och miljöforskning. Av andra stycket i ovan nämnda bestämmelse framgår att det generationsmål och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt ska vara vägledande i verkets arbete. Av bestämmelsen framgår vidare att verket har en central roll i miljöarbetet. Naturvårdsverket har även ett ansvar för att göra kunskaper om miljön och miljöarbetet tillgängliga för myndigheter och allmänhet och andra berörda (se 3 § punkt 11 i ovan nämnda förordning).

Utredningens bedömning är att Naturvårdsverkets befintliga uppdrag saknar ett tydligt konsumentperspektiv samtidigt som Naturvårdsverkets uppdrag omfattar många områden som är centrala för konsumenterna (friluftsliv, kretslopp och avfall, klimat, luft och vatten etc.). Mot bakgrund av verkets nuvarande breda ansvarsområde bör Naturvårdsverket besitta den kompetens som krävs för att tillhandahålla information enligt förslaget. Konsumentverket är också en myndighet som skulle kunna komma i fråga i sin egenskap som förvaltningsmyndighet på konsumentområdet. Enligt utredningen är den information som efterfrågas mer nära knuten till Naturvårdsverkets nuvarande ansvarsområde än till Konsumentverkets. Som utredningen tidigare framhållit är nuvarande ordning när det gäller ansvar för konsumenters tillgång till information lämplig, vilket också talar emot att utöka Konsument-

verkets ansvar utöver vad som framgår av 1 § förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

Det ovan anförda leder till att utredningen anser att det ligger närmast till hands att Naturvårdsverket bör få ansvar för att tillhandahålla konsumentanpassad information om vilken påverkan hushållens konsumtion har på människor och miljö.

13.3 Den elektroniska informationstjänsten bör användas även för miljö- och etikfrågor

Utredningens förslag: Information ur en miljö- och etikaspekt inför val av varor och tjänster lämpar sig mycket väl att ges i skriftlig form. Olika aktörers information ur en miljö- och etikaspekt samt miljömärkning bör tydliggöras i den elektroniska informationstjänsten. Information från det civila samhällets organisationer bör kunna tillhandahållas i den mån Konsumentverket finner det lämpligt.

13.3.1 Den elektroniska informationstjänsten som nav för miljöfrågor

I kapitel 10 har utredningen föreslagit en elektronisk informationstjänst för att göra konsumentstödet mer överskådligt och lättillgängligt på så sätt att många aktörers webbaserade information och stöd går att nå från ett och samma ställe. Denna informationstjänst bör även innehålla relevant information när det gäller val av varor och tjänster ur en miljö- och etikaspekt, se vidare avsnitt 13.4 angående information ur etikaspekt. I avsnitt 10.6.6 har vi gett förslag på myndigheter som bör få ett informationsansvar enligt förordning om konsumentinformation. Av förslaget framgår att ett informationsansvar enligt föreslagen förordning innebär att myndigheten har en skyldighet att tillhandahålla aktuell och tillförlitlig information som är relevant ur ett konsumentperspektiv samt att innehåll och omfattning bestäms av berörd myndighet utifrån myndighetens uppdrag. Det innebär att den information som myndigheten innehar och som anses som relevant ur ett konsumentperspektiv ska tillhandahållas Konsumentverket för att synliggöras i informationstjänsten. Det bör självfallet även avse sådan

information som myndigheter har och som berör miljö- och etikaspekter. Som exempel på miljöspecifik information som kan vara aktuell för informationstjänsten är information från Kemikalieinspektionens webbplats om att konsumenter har rätt till information om farliga ämnen i varor eller sådan information som har samband med deras regeringsuppdrag *Handlingsplan för en giftfri vardag 2011–2014* (regeringsbeslut 2010-12-11).

13.3.2 Vilken information bör avses?

I det tidigare konsumentpolitiska målet fanns ett uttalat hållbarhetsperspektiv (se kapitel 4 och betänkandena *Hållbara laster, konsumtion för en ljusare framtid* och *Biffen, bilen, bostaden, hållbara laster – smartare konsumtion* [SOU 2004:119] och [SOU 2005:51]). När det gäller nuvarande konsumentpolitiska mål har regeringen påtalat vikten av tillgång till information om vilken påverkan konsumtionen har på människor och miljö. I vissa myndigheters instruktioner nämns hållbar utveckling jämte generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Utredningen anser att det ger stöd för att myndigheter, när det bedöms som lämpligt och relevant, inom sitt verksamhetsområde även bör informera ur en miljöaspekt. I ett bredare perspektiv kan även anses innefatta information som synliggör att produktions- och distributionsförhållanden kan leda till påverkan på människan.

En följdfråga är vilken information som mer konkret bör avses. Enligt utredningen uppkommer här frågan om vilken roll statliga myndigheter bör ha när det gäller informationsverksamhet, varvid bör beaktas vad regeringen har uttalat gällande inriktningen för den offentliga förvaltningen (se prop. 2009/10:175). Regeringen framhöll att det inte bör vara en uppgift för myndigheter att bedriva opinionsbildning eller företräda särintressen inom sitt verksamhetsområde samt att den informationsverksamhet myndigheter bedriver bör ligga inom ramen för myndighetens instruktionsenliga uppgifter eller särskilda regeringsuppdrag. Vidare uttalade regeringen att när myndigheten har informationsuppgifter som syftar till att påverka människors attityder eller beteenden bör informationsinsatserna prövas särskilt noggrant av myndigheten. Informationen måste vara saklig och opartisk. Regeringen framhöll också att det inte var en uppgift för en myndighet att bedriva opinionsbildning som innebär att myndigheten tar ställning för den ena eller

andra sidan i en partipolitiskt kontroversiell fråga i syfte att påverka riksdagen eller regeringen. Regeringen anförde vidare att myndigheten inte ska företräda eller bedriva lobbying för särintressen inom sitt verksamhetsområde (se prop. 2009/10: 175 s. 38 f.).

I 2012 års budgetproposition (prop. 2011/12:1 utg.omr. 22) konstaterade regeringen att myndigheterna inom transportområdet med sektorsansvaret som grund bedrivit verksamhet som hade anknytning till detta ställningstagande, bl.a. inom trafiksäkerhetsområdet. Regeringen uttalade att i den mån någon av myndigheterna bedriver informationsverksamhet som syftar till att påverka människors beteenden bör grunden för det klargöras i särskilda regeringsbeslut.

Hur konsumentinformationen bör utformas är enligt utredningen upp till varje myndighet att ta ställning till inom sitt respektive verksamhetsområde. Utredningen vill dock betona vikten av regeringens uttalanden i prop. 2009/2010:175, se ovan. En lämplig utgångspunkt bör mot denna bakgrund vara att tillhandahålla information om vilka miljöaspekter som kan aktualiseras inför köp. Riktmärket bör vara saklig, oberoende och opartisk information. Utredningens bedömning är att myndigheter bör vara försiktiga med att framhålla ett val före ett annat, på grund av att frågor om bl.a. handelshinder kan uppkomma. I Konsumentverkets roll som samordningsmyndighet ingår att tillse ovannämnda aspekter på informationen. Det kan särskilt komma att aktualiseras när det gäller information från det civila samhällets organisationer. När det gäller information ur en etikaspekt (se avsnitt 13.4).

13.3.3 Synliggöra miljömärkningen

Frågan om miljömärkning är ett ändamålsenligt tillvägagångssätt för att få konsumenterna att bidra till att lösa miljöproblem är inte en fråga för utredningen att ta ställning till (se vidare exempelvis Jordbruksverkets rapport *Miljömärkning för konsumenten, producenten eller miljön?* [2009:12]). I uppdraget ingår däremot att ge förslag på hur det befintliga konsumentstödet, inom bl.a. miljö- och etikområdet bättre kan nå ut till konsumenterna och miljömärkningen är en del av det stödet. Miljömärkning är ett verktyg riktat till konsumenterna för att underlätta och hjälpa konsumenterna att agera miljöanpassat. Utredningens bedömning är att information om miljömärkning bör framgå i den elektroniska informationstjänsten.

13.3.4 Tydliggöra information av uttjänta varor

Kommunerna ansvarar för avfallshantering och information om detta finns på kommunernas webbplatser. Vidare finns samlingsportalen sopor.nu där konsumentanvändarvänlig information finns att tillgå om bl.a. hur man sorterar avfall, varför man bör sortera avfall, var avfallet kan lämnas samt information om vad som händer sedan kan läsa. Utredningen anser det lämpligt att även denna information går att nå via den webbaserade informationstjänsten via länkar. Informationstjänsten blir ett konsumentstöd som täcker in hela köpprocessen från val av vara eller tjänst till information om hur man som konsument bör hantera sitt avfall eller sin hantering av uttjänta varor.

13.3.5 I första hand skriftlig information

Utredningens uppfattning är att information ur en miljö- och etikaspekt inför val av varor och tjänster lämpar sig mycket väl att ges skriftligen eftersom det inte rör sig om vägledning utan informationen som bör vara inriktad på vilka olika miljöaspekter som kan komma ifråga vid olika val samt vilka verktyg som finns till hjälp för konsumenten, exempelvis miljömärkning. Detsamma gäller information om avfallshantering. Myndigheters roll är inte att rekommendera ett val framför ett annat och det kan inte anses lämpligt att en myndighet ger specifika råd i konsumentens köpsituation, se vidare avsnitt 10.7.1. Av denna anledning anser utredningen att behovet av stöd i dessa frågor i huvudsak bör kunna tillgodoses via den webbaserade informationstjänsten, som direktvägledningen kan hänvisa vidare till. Detta gäller även konsumentstöd ur en etikaspekt inför val av vara eller tjänst. Utredningen har inte fått någon indikation på att det i nuläget finns en stor efterfrågan på direktvägledningsstöd i dessa frågor. För det fall det efterhand skulle visa sig att konsumenterna i högre utsträckning än i dag efterfrågar direktvägledning när det gäller miljö- och etikfrågor får berörda aktörer överväga närmare hur den efterfrågan ska tillgodoses på mest lämpligt sätt.

13.4 Information ur en etikaspekt

Utredningens bedömning: Oberoende konsumentinformation ur vad som kan anses vara en etikaspekt ges i dag av myndigheter i en begränsad omfattning. I avsaknad av ett tydligt regeringsuppdrag anser utredningen att myndigheter har ett mer begränsat utrymme att informera konsumenter ur en sådan aspekt än ur en miljöaspekt.

Utredningen kan konstatera att information ur en etikaspekt i dag ges i en begränsad utsträckning inom det oberoende konsumentstödet. Informationen utgörs i huvudsak av förklaringar om vad rättvis handel innebär, hänvisningar till de etiska märkningar som finns på marknaden samt till organisationer som arbetar mer aktivt med frågorna. Utredningen vill framhålla att information av detta slag är betydelsefull men att det som ovan anförts är ett komplext område som berör många aspekter. Det kan därför vara svårt att avgöra hur information och innehåll bör utvecklas utöver vad som finns i dag bl.a. eftersom konkurrensaspekten måste beaktas. Det ovan anförda samt med beaktande av vad regeringen har uttalat i prop. 2009/2010:175 leder till att utredningen anser att statliga myndigheter utan ett regeringsuppdrag har ett mer begränsat utrymme att informera konsumenter ur en etisk aspekt än ur en miljöaspekt. Utredningen ser däremot inget hinder mot att det oberoende konsumentstödet även fortsättningsvis upplyser om att det finns etisk märkning, och innebörden av sådan märkning. Som utredningen har framhållit bör sådan information ur ett etiskt perspektiv som myndigheter har också synliggöras i informationstjänsten. Konsumentverket som samordningsmyndighet för informationstjänsten bör även överväga information ur en etikaspekt från andra aktörer.

13.5 Betydelsen av det civila samhällets organisationer

Utredningens bedömning: Det civila samhällets organisationer på miljö- och etikområdet spelar en betydelsefull roll när det gäller att skapa engagemang och verka opinionsbildande på miljö- och etikområdet.

Utredningen vill betona att det civila samhällets organisationer har en betydelsefull roll som opinionsbildare, engagemangsskapare och informatörer vid sidan av det oberoende konsumentstödet. För att stödja föreningslivet på konsumentområdet delar Konsumentverket ut statligt stöd enligt förordningen (2007:954) om statligt stöd till organisationer. Utredningen har i avsnitt 10.6.9 anfört att det finns skäl för Konsumentverket att överväga att konsumentorganisationer medverkar med information i den elektroniska informationstjänsten, vilket också kan vara ett sätt att göra organisationerna mer kända hos allmänheten. En sådan ordning stämmer överens med vad regeringen uttalat i prop. 2009/10:55, *En politik för det civila samhället*.

13.6 Statligt stöd till organisationer på konsumentområdet

Utredningens bedömning: Konsumentverkets och Ekonomistyrningsverkets arbete med att ta fram en uppföljnings- och en utvärderingsmodell för det statliga stödet till organisationer på konsumentområdet enligt förordningen (2007:954) bör inväntas och utredningen ger inga förslag i denna del.

För att stödja konsumentintresset delar staten ut stöd till organisationer på konsumentområdet via Konsumentverket (se vidare förordningen (2007:954) om statligt stöd till organisationer på konsumentområdet och avsnitt 4.3.1). År 2012 var det flera organisationer på miljöområdet samt inom området för socialt ansvarstagande som fick bidrag. Utredningen kan konstatera mot bakgrund av Konsumentverkets slutsats i rapporten *Effekter av statligt stöd till organisationer på konsumentområdet, 2009* [2010:30] att det var få av de bifogade utvärderingarna som styrkte att förväntad effekt hade uppnåtts. Konsumentverket har därför påbörjat ett samarbetsprojekt med Ekonomistyrningsverket i syfte att ta fram uppföljnings- och utvärderingsmodeller för detta ändamål. Bland annat diskuteras hur stödet kan påverka organisationers roll att bidra till konsumentstöd gällande miljö- och etikaspekt. Det ovan anförda leder till att utredningen inte finner anledning att lämna förslag i denna del.

14 Konsekvenser

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska vissa konsekvenser av förslagen redovisas i ett betänkande.

Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning för dessa konsekvenser redovisas. Innebär förslagen andra samhällsekonomiska konsekvenser ska de också anges. Resulterar analysen i kostnadsökningar för staten, kommuner eller landsting ska dessutom ett förslag till finansiering läggas fram.

Har förslagen betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna av det anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehåll som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av det ovan angivna är det de ekonomiska konsekvenserna av förslaget och konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen, som föranleder en närmare redovisning. Vad gäller de övriga intressen som anges i kommittéförordningen kan utredningen inte förutse att förslaget skulle ha någon negativ inverkan på dessa.

Av 16 § kommittéförordningen följer att regeringen i utredningsuppdraget närmare ska ange vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas med i ett betänkande. I utredningens direktiv (dir. 2011:38) anges att utredningen ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för konsumenter, näringsliv och offentlig

förvaltning. Om förslagen kan väntas leda till kostnadsökningar för offentlig förvaltning ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska även redovisa de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget.

Syftet med utredningens förslag är att uppnå ett tydligare och mer likvärdigt, lättillgängligt och effektivt konsumentstöd än det som finns idag. Det är i huvudsak fyra delar av utredningens förslag som kommer att medföra ökade kostnader för den offentliga förvaltningen. Det gäller förslaget om en elektronisk informationstjänst, förslaget om en rikstäckande vägledningstjänst, förslaget om en kommunikationsplan (marknadsföringsåtgärder) samt förslaget som rör uppsökande arbete.

Dimensioneringen av vägledningstjänsten hos Konsumentverket bygger på flera faktorer som är osäkra. Det har inneburit att kostnadsberäkningen har fått göras utifrån flera osäkra antaganden. Ett sådant antagande är hur många konsumenter som kommer att använda vägledningstjänsten, konsumentbyråernas vägledningstjänster och den kommunala vägledningstjänsten. Ett annat antagande som utredningen har fått göra avser effektiviteten inom vägledningstjänsten.

14.1 Statsfinansiella kostnader

14.1.1 Förslagen om en elektronisk informationstjänst

Konsumentverkets uppskattning

Konsumentverket har gjort en preliminär uppskattning av sina kostnader för förslaget om en elektronisk informationstjänst som redovisats i en promemoria från april 2012. Kostnaden bygger på att arbetet köps in och utförs av konsulter. Konsumentverket har uppgett att de ökade kostnaderna för Konsumentverket uppskattningsvis skulle komma att uppgå till cirka 14,1 mnkr år 1. Av beloppet avser 7,8 mnkr utveckling av informationstjänsten och drygt 6,3 mnkr personalkostnader (åtta personer á 793 tkr inklusive OH-kostnader).

År 2–4 uppskattar Konsumentverket de kostnaderna till cirka 5,1 mnkr per år för vidareutveckling och förvaltning. Av beloppet avser 1,1 mnkr kostnader för vidareutveckling, 425 tkr kostnader för förvaltning. Resterande kostnader om cirka 3,6 mnkr utgör personalkostnader (avseende 4,5 personår), se tabell nedan.

Tabell 14.1 Konsumentverkets redovisning av kostnader för Konsumentverket som samordningsmyndighet

	Utveckling (År 1)		Vidareutveckling Årlig kostnad (År 2–4)		Förvaltning Årlig kostnad (År 2–4)	
	Tkr	PÅr	Tkr	PÅr	Tkr	PÅr
Sajt Internetslussen	3500	1.5	600	1	200	0.25
Redaktionellt arbete med att förse slussen med innehåll	1500	5	250	2.7	0	0
Arkitektur						
Integrationslösning	100	0.14	0	0	0	0
Integration mot annan part inhämtning av info (100 Tkr/integration)	200	0.16	20	0.02	20	0.04
Integration mot annan part utlämning av info (50 Tkr/integration)	100	0.12	10	0.02	10	0.04
Integration ärendehanteringssystem inklusive gränssnitt på Internetslussen						
Sökfunktion (Avatar)	500	0.2	50	0.02	25	0.02
Arkitektur datalager	250	0.1	20	0.02	90	0.05
Chat	100	0.04	0	0	0	0
Tjänst (250 Tkr/tjänst utan mobil anpassning)	150	0.1	10	0.02	10	0.02
Tjänst (350 Tkr/tjänst med mobil anpassning)	500	0.3	70	0.1	10	0.03
Tjänst (350 Tkr/tjänst med mobil anpassning)	700	0.3	80	0.1	10	0.03
Infrastruktur (Förutsätter användning av Konsumentverkets nuvarande miljö)						
Summa inklusive uppskattning av tjänster, integrationer, mobila anpassningar:	200	0.04	0	0	50	0.02
	7800	8 (6344 tkr)	1110	4 (3172 tkr)	425	0.5 (396 tkr)

Personår är den tid som kommer att krävas av personal på Konsumentverket. Kostnaden för 1 personår är cirka 793 tkr inklusive OH-kostnader. Personår för arbete på informationsansvariga myndigheter är inte medräknat utan kräver en djupare förstudie samt dialog med alla berörda parter. Kostnader bygger på förutsättningen att arbetet köps in via konsulter.

I resursbehovet ingår att sortera ut grundläggande konsumentinformation för översättning enligt språklagen, teckentolkad film samt Daisy-format. Konsumentverkets bedömning är att mängden information med olika tonalitet, kvalitet och målgruppsanpassning gör att det redaktionella arbetet är omöjligt att helt automatisera. Majoriteten av all information kommer således att behöva passera en mänsklig hand. En kombination av en redaktion på Konsumentverket och medredaktörer på berörda myndigheter är enligt Konsumentverket en modell som medför minst risk för kompetensluckor. Dessutom minskar behovet av stora personalförstärkningar under uppbyggnad och driftsättning. Resursbehovet blir högst det första året för att sedan plana ut. 4–5 personer behöver därefter vara knutna till informationstjänsten för tekniskt och redaktionellt arbete. Tjänsterna är av teknisk och redaktionell karaktär. Samtidigt blir Konsumentverkets övriga webbplatser mindre resurskrävande och informationstunga.

Utredningens uppskattning

Utredningen har inhämtat uppgifter från Inera om kostnader för webbtjänsten 1177.se. Utvecklingskostnaden för webbtjänsten var cirka 30 mnkr (exklusive innehåll). Kostnaden för förvaltningen är cirka 40 mnkr årligen, varav en stor del av kostnaden är utveckling och förvaltning av medicinsk information (antalet besökare på 1177.se ligger på cirka 2,3 miljoner per månad).

Konsumentverkets kostnadsuppskattning är betydligt lägre än vad 1177-tjänsten har kostat. Kostnaden för medicinsk information inom 1177-tjänsten är en stor del av den totala kostnaden och är inte jämförbart med utredningens förslag som bygger på sådan information som olika aktörer redan tillhandahåller och uppdaterar inom ramen för sina respektive uppdrag. Utredningen anser att Konsumentverkets uppskattning av resursbehov och totala kostnader får anses som rimligt för utveckling, vidareutveckling och förvaltning av den föreslagna informationstjänsten. Det är dock utredningens allmänna uppfattning att en så omfattande uppbyggnad av en informationstjänst kan ta längre tid än vad Konsumentverket har bedömt och det är därför nödvändigt att säkra en långsiktig stabil finansiell lösning.

Vilken teknisk lösning som sedan är mest lämplig får undersökas närmare av Konsumentverket inom ramen för utvecklandet

av informationstjänsten. Det innebär att utredningen inte närmare kan ha någon uppfattning om rimligheten i medelsfördelningen mellan de olika posterna i tabell 14.1. Utredningen vill ändå understryka att frågor av exempelvis redaktionell karaktär kan diskuteras i Rådet för konsumentinformation. Ur en kostnadseffektivitetsaspekt är det av stor betydelse att samverkan fungerar mellan Konsumentverket och de olika informationsansvariga myndigheterna och övriga aktörer för att de gemensamt kunna hitta lämpliga och enhetliga strukturer som underlättar Konsumentverkets arbete som samordningsmyndighet. Aktörerna bör för detta ändamål utnyttja de möjligheter som finns för att skapa förutsättningar för en automatisk informationssamverkan mellan informationsansvariga aktörer (exempelvis genom s.k. *öppna format*). Hur medelsfördelningen blir mellan posterna *Arkitektur Integrationslösning* och *Redaktionellt arbete med att förse slussen med innehåll* är enligt utredningen beroende av hur långt aktörerna kommer i det arbetet.

Konsumentverkets kostnader som samordningsmyndighet enligt förslaget leder till ökade kostnader år 1 med cirka 14,1 mnkr. Av beloppet avser 7,8 mnkr utveckling av informationstjänsten och drygt 6,3 mnkr personalkostnader (åtta personer á 793 tkr inklusive OH-kostnader). De efterföljande åren beräknas kostnaderna uppgå till cirka 5,1 mnkr/år. Av beloppet avser 1,1 mnkr kostnader för vidareutveckling, 425 tkr kostnader för förvaltning och cirka 3,6 mnkr avser personalkostnader.

14.1.2 Förslaget om en direktvägledningstjänst

Konsumentverkets uppskattning

Utredningen har också bett Konsumentverket att uppskatta sina kostnader för en nationell vägledningstjänst med en dimensionering om 25 personer, som Konsumentverket har redovisat i en promemoria från april 2012. Konsumentverket har räknat på kostnadsposterna lönekostnader, övriga personalkostnader samt övriga verksamhetskostnader. Konsumentverket har inte beaktat kostnader för ett telefonväxelsystem.

Lönekostnader och kostnad för chef

Enligt Konsumentverket blir den totala personalkostnaden 500 tkr per heltidsanställd och år. Lönekostnaden per årsbasis beräknas till cirka 480 tkr per heltidsanställd (utgångspunkt vid beräkningen är en genomsnittslön om 27 tkr/mån samt 48 procent påslag för sociala avgifter m.m.). Lönekostnaden styrs av vilken kompetens de personer ska ha som bemannar vägledningstjänsten (exempelvis konsumentvägledare med lång erfarenhet till nyexaminerade akademiker) och lönespannet bör ligga mellan 23 tkr upp till 30 tkr, som mer erfarna juridiska rådgivare på Konsument Europa har som månadslön). Övriga personalkostnader beräknar Konsumentverket uppgå till cirka 20 tkr per heltidsanställd och år. I beräkningen ingår kostnader avseende företagshälsovård, friskvård, extern kompetensutveckling (resor, boende, kurs-/konferenskostnader), planeringsdagar, rekryteringskostnader samt övrig personalsocial verksamhet (fika, frukt etc.). I övriga kostnader ingår enligt Konsumentverket fasta kostnader som lokaler, kontorsutrustning, kontorsmaterial, extern it-support, telefoni etc. samt mer rörliga kostnader som resor etc. Vid antagandet att lönekostnaden motsvarar personalkostnaden skulle övriga kostnader hamna på cirka 293 tkr per år och anställd. Konsumentverkets bedömning är att de rörliga kostnaderna för de nytillkomna tjänsterna skulle vara lägre än genomsnittet medan de övriga kostnaderna skulle bli högre på grund av att verksamheten inte skulle rymmas i befintliga lokaler. Konsumentverket beräknar att en enhetschef skulle behövas vid en telefonvägledning med 15–20 medarbetare. För 25 vägledare har Konsumentverket räknat på två chefstjänster, se tabell 14.2. Konsumentverket har utgått ifrån en kostnad om cirka 1,4 mkr per heltidsanställd chef och år (utifrån en månadslön om cirka 48 tkr per månad, vilket motsvarar en genomsnittlig lön för enhetschef på myndigheten).

Kostnad för kvällsöppet

I beräkningen har Konsumentverket utgått från normalarbetstid (kl. 08.00–16.30) med en normalveckoarbetstid om 39 tim och 45 min, vilket innebär inarbetade klämdagar. Om telefonvägledningen för att ge ökad tillgänglighet även skulle vara tillgänglig en kväll i veckan mellan kl. 16.30–21.00 måste antingen den ursprung-

liga styrkan klara av att täcka denna kvällsöppettid eller också tillsätta ytterligare bemanning. Konsumentverket utgår från ökade kostnader i form av 4,5 timmar per vecka (11,3 procent i ökning jämfört med en normal vecka) för vägledare och chefer. Merkostnaden vid en bemanning om 25 personer blir cirka 2,3 mkr ($2,875 \cdot 793$ tkr). Vidare tillkommer påslag på chefskostnaden. I antagandet har inte hänsyn tagits till eventuella ökade kostnader som kvällstjänstgöring i övrigt kan innebära.

Övriga faktorer att beakta

Konsumentverket har därutöver angett att det i nuvarande lokaler finns viss möjlighet att utöka mängden personal, men att det utrymmet behövs för möjlig framtida expansion av antalet anställda utifrån befintlig verksamhet. Förslaget innebär behov av nya lokaler för vägledningens verksamhet och kostnaden i denna del är enligt Konsumentverket svår att beräkna. Konsumentverket har slutligen framhållit att det kan bli aktuellt med merkostnader för ett ärendesystem i vägledningstjänsten men att det svårigen går att uppskatta någon exakt kostnad eftersom det är beroende på hur verksamheten byggs upp. Under förutsättning att ärendesystemet konstateras kan användas bedömer Konsumentverket att vissa åtgärder måste vidtas för att anpassa det befintliga systemet när det gäller exempelvis anpassning till nya aktörer såsom konsumentbyråerna. Ytterligare ett behov kan vara att ärenden som registreras via formulär på webbplatsen automatiskt överförs till systemet samt utvecklad möjlighet att följa ärenden. Konsumentverket uppskattar kostnaderna för detta arbete grovt räknat till cirka 2,5 mkr för konsultstöd och cirka 2 personår (1 personår cirka 793 tkr inklusive OH-kostnader) inom verket för att genomföra utvecklingsarbetet. Den totala kostnaden för 25 vägledare inklusive kostnad för utveckling av ärendesystem uppgår till cirka 29 mkr.

Tabell 14.2 Konsumentverkets kostnader för vägledningstjänsten.

Beloppet anges per år och i tusental kronor.

Årsarbetskrafter	1 vägledare	25 vägledare
Lönekostnader	480	12 000
Övriga personalkostnader	20	500
Övriga kostnader	293	7 325
Arbetsledning	-	2 820
Totalt	793	22 645
Kvällsöppet	90	2 250
Totalt inkl. kvällsöppet	883	24 895

Utredningens uppskattning

Utredningens förslag syftar till ett konsumentstöd som är mer effektivt, likvärdigt och tillgängligt ur ett konsumentperspektiv än nuvarande konsumentstöd. Förslagen innebär att vägledningstjänsten hos Konsumentverket och informationstjänsten i form av *first-line support* ska ses som *en kontaktyta* mot konsumenten till det oberoende konsumentstödet där fokus ska ligga på den webbaserade informationstjänsten och hjälp-till-självhjälpsverktygen. Konsumentverkets vägledningsverksamhet blir ett komplement till övriga aktörers verksamhet (statliga myndigheter, konsumentbyråer och kommunala konsumentvägledare) som fungerar som *second-line support* inom sina respektive verksamhetsområden eller för vissa frågor som kräver ett fysiskt möte för vägledning. Utredningen kan se att väsentliga fördelar kan vinnas genom att de olika kompetenserna inom Konsumentverket kan föras samman och berika varandra (exempelvis den föreslagna vägledningsverksamheten och tillsynsverksamheten när det gäller information om konsumentklagomål) och där effektivitetsvinster kan göras genom att samordna den föreslagna verksamheten med redan befintlig verksamhet (exempelvis it-stöd, befintliga ärendesystem och annan kompetens inom verket). För att vägledningstjänsten ska fylla sitt syfte måste den bemannas med kompetent personal. Eftersom Konsumentverket ska ha en roll som *first-line support* är det rimligt att anta att kompetensen i huvudsak måste vara bred. Vägledning på andra språk än svenska ställer ytterligare

krav på rekrytering av lämpliga personer. Konsumentverket har angett att personal i relativt hög grad måste få skraddarsydd, intern utbildning för att svara upp mot de kvalitetskrav som ställs och utredningen delar den uppfattningen.

Dimensionering av vägledningstjänsten hos Konsumentverket

Det finns starka skäl att anta – exempelvis mot bakgrund av utvecklingen i Nederländerna och med hänsyn till hur konsumenter söker information i dag – att många kommer att vilja använda samt kunna få stöd och vägledning via informationstjänsten. Ett mer lättillgängligt konsumentstöd kommer enligt utredningen också att öka efterfrågan på direktvägledning. Hur stor den ökningen kommer att bli är osäkert att uppskatta. Det har inneburit att kostnadsberäkningen har fått göras utifrån flera antaganden, exempelvis effektiviteten vid den föreslagna vägledningstjänsten hos Konsumentverket. Utgångspunkten för dimensioneringen har varit att skapa möjlighet för kommunerna att frigöra resurser för uppsökande verksamhet. Vidare utgår utredningen ifrån att konsumentbyråerna förstärker sin verksamhet väsentligen (utifrån dagens dimensionering om cirka 28 000 ärenden [2011]) samt att vägledningen i sin helhet kan hantera en ökning av det totala antalet ärenden på minst 30 procent. Utredningen har därför bedömt att det är rimligt att i ett initialt skede bemanna vägledningstjänsten vid Konsumentverket med 25 årsarbetskrafter. Konsumentverket har till utredningen framfört att en sådan dimensionering inte är tillräcklig, bl.a. eftersom vägledningstjänsten i praktiken inte kommer att vara bemannad med 25 personer på grund av att det inte är möjligt att arbeta uteslutande med vägledning under en arbetsdag. Konsumentverket har även påtalat att exempelvis sjukdom, utbildningsdagar och möten minskar den tid som går att lägga på vägledning. Utredningen är medveten om att sådana faktorer som Konsumentverket har nämnt kan påverka antalet personer som faktiskt arbetar med vägledning. Det är dock högst osäkert vilken efterfrågan det kommer att bli på vägledningstjänsten. Det beror på att det inte går att förutse hur konsumenter söker efter information i en ny struktur där den webbaserade informationen blir mer lättillgänglig och konsumentanvändarvänlig och det beror även på vilket genomslag marknadsföringsåtgärderna kommer att få. Mot bakgrund av det ovan anförda har utredningen valt att göra

en försiktig bedömning. Av samma skäl föreslår utredningen att en utvärdering genomförs om ett par år för att säkerställa att vägledningen håller uppsatta kvalitetsmål samt om behov föreligger att kunna omfördela resurser eller öka eventuella anslag. Med hänsyn till ovan förda resonemang anser utredningen att det är rimligt att *initialt* bemanna vägledningstjänsten med 25 årsarbetskrafter.

Uppskattning av antal ärenden i den nya strukturen

Ovan anförda resonemang skulle medföra att den nya strukturen skulle kunna hantera en ökning på cirka 30–60 procent, vilket motsvarar en hantering om 215 000–265 000 ärenden per år om utgångspunkten är cirka 165 000 ärenden¹. Utredningen bedömer att detta är en rimlig ökning av antalet ärenden som konsekvens av förslagen efter att hänsyn tagits till att många konsumenter i större utsträckning än i dag borde kunna bli behjälpta av den mer lättillgängliga webbaserade informationen samt Konsumentverkets roll som *first-line support*. Detta är en betydligt högre kapacitet än Nederländerna som hanterade 85 000 ärenden år 2011 och Finland som hanterade cirka 91 000 ärenden samma år.

Det förefaller rimligt att anta att de fall som Konsumentverket kommer att hantera är klagomål av relativt enkel beskaffenhet med förhållandevis kort handläggningstid. Områden där särskild kunskap kan komma ifråga t.ex. inom boende, transport och resor kan en längre handläggningstid i vägledningstjänsten krävas. Sammantaget är vår bedömning att Konsumentverket kommer att kunna ha en effektivare genomsnittlig handläggningstid än övriga aktörer eftersom det är rimligt att anta att en central struktur ger stor driftsfördelar och ökad effektivitet och då Konsumentverket ska använda föreslagna stödverktyg och *second-line support*. Mot denna bakgrund bedöms Konsumentverket kunna hantera 100 000–125 000 ärenden på en bemanning om 25 personer.

Med ovan anförda resonemang innebär det en handläggningstid hos Konsumentverket på cirka 2,4–3 ärenden per timme², vilket förefaller vara rimligt mot bakgrund av att konsumentbyråerna och

¹ I siffran ingår cirka 122 000 ärenden från den kommunala verksamheten, vilket utgör de ärenden som kommunala konsumentvägledare har registrerat i Konstat år 2011 (227 av 266 kommuner som hade konsumentvägledarverksamhet registrerade ärenden i Konstat år 2011. Utredningen har även tagit hänsyn till cirka 15 000 ärenden från Konsument Göteborg och cirka 28 000 ärenden som Konsumentbyråerna hanterade 2011. Källa: Konstat, Konsument Göteborg och Konsumentbyråerna.

² Utredningen har utgått från 208 arbetsdagar per år och åtta timmars arbetsdag.

kommunerna även fortsättningsvis ska hantera komplicerade områden samt ärenden som tar längre tid i anspråk och som innehåller mycket skriftligt material. Av de uppgifter som utredningen fått del av tycks handläggningstiden i den Nederländska tjänsten ConsuWijzer ligga på runt 3,4 ärenden per timme, vilket talar för att antagandet inte är orimligt. Emot detta talar det faktum att kommunerna och konsumentbyråerna i dag har en betydligt längre handläggningstid. Mot bakgrund av Konsumentverkets *first-line support* och de effektivitetsvinster som bör uppnås med en samlad vägledningstjänst bör handläggningstiden kunna bli betydligt kortare än vad den är för de andra verksamheterna, som hanterar mer tidskrävande ärenden.

Visar emellertid utvecklingen att antalet ärenden är fler än vad utredningen har bedömt eller att frågornas karaktär kräver specialistfunktioner hos Konsumentverket får det effekt på hur många ärenden som Konsumentverket kan hantera. Som utredningen tidigare har anfört är det av stor vikt att verksamheten utvärderas efter ett par år så att relevanta anpassningsåtgärder kan vidtas.

Dessutom måste konsumentbyråerna utöka sin verksamhet så att den svarar mot en ökad efterfrågan. Utredningen anser det rimligt att utgå från en efterfrågeökning på mellan 30–50 procent och att det är mest rimligt att ökningen ligger närmare den övre gränsen eftersom deras verksamhetsområden är högst centrala och komplexa för konsumenter, vilket talar för att efterfrågan ökar om tjänsterna blir mer kända. Byråerna hanterar i dag tillsammans cirka 28 000 ärenden och en ökning om cirka 50 procent skulle innebära en framtida ärendemängd om ca 40 000. För att bibehålla nuvarande effektivitet kommer förslagen att innebära att byråernas verksamhet måste förstärkas med ytterligare vägledningstjänster. Likaså innebär en ökad tillgänglighet i form av öppettider behov av förstärkning.

Utredningen har antagit att en stor andel konsumenter kommer att kunna bli behjälpta av den gemensamma informationstjänsten samt i Konsumentverkets vägledningstjänst. Som tidigare betonats är det viktigt att kommunerna fortsätter att tillhandahålla direktvägledning till kommuninvånarna för att erbjuda service framför allt för de konsumenter som vill ha ett fysiskt möte med konsumentvägledaren eller för att hantera ärenden som kräver genomgång av en mängd material eller för att ta hand om frågor som har lokal anknytning. Konsumentverkets vägledning i form av *first-line support* är ett komplement till den kommunala konsument-

rådgivningsverksamheten. Hur stort behovet av lokal vägledning kommer att vara är osäkert men utredningen bedömer att kommunerna bör kunna omfördela en viss del av resurserna från rådgivningsverksamhet till den uppsökande verksamheten.

Det är osäkert hur många ärenden som de kommunala konsumentvägledningarna hanterade år 2011 eftersom samtliga kommuner inte registrerar ärenden i Konstat. Utredningen har vid bedömningen utgått från att kommunerna hanterade cirka 140 000 ärenden år 2011³. Utredningens bedömning är att förslagen kommer att medföra att antalet ärenden/ärenden på sikt kommer att minska med mellan 30–40 procent, vilket motsvarar cirka 80 000–100 000 ärenden att hantera inom vägledningen om utgångspunkten är samma effektivitet som i dag.

Utredningen ser fördelar med att Konsument Europas verksamhet integreras med ett gemensamt telefonnummer. I förlängningen kan det ge positiva effekter även på Konsument Europas verksamhet på så sätt att efterfrågan ökar, vilket i så fall kan innebära att verksamheten behöver förstärkas. Utredningen kan dock inte se att förslagen initialt kommer att leda till någon finansiell påverkan av Konsument Europas verksamhet.

Som tidigare betonats bygger dimensioneringen på antaganden. Det innebär att behovet av personlig vägledning kan visa sig vara både högre och lägre än vad utredningen bedömt. Blir det högre finns det initialt en möjlighet att förstärka stödet genom att kommunerna fortsätter tillhandahålla vägledning i större omfattning än vad utredningen har redogjort för, vilket i så fall innebär att förslaget ger mindre positiva effekter på den uppsökande verksamheten. Om efterfrågan på direktvägledning blir större än vad utredningen beräknat måste berörda aktörer se över möjligheten till att utöka verksamheten. Vilka effekter som förslagen får på efterfrågan och konsumenternas beteende att söka information och vägledning är således högst angeläget att utvärdera efter ett par år.

³ Utredningen har utgått från cirka 122 000 ärenden, vilket utgör de ärenden som kommunala konsumentvägledare har registrerat i Konstat år 2011 (227 av 266 kommuner som hade konsumentvägledarverksamhet registrerade ärenden i Konstat år 2011. Utredningen har även tagit hänsyn till cirka 15 000 ärenden från Konsument Göteborg. Källa: Konstat och Konsument Göteborg.

Kostnad

Med ovan anförda resonemang har utredningen utgått ifrån att vägledningstjänsten initialt bör bemannas med 25 tjänster. Vid beräkningen av de ekonomiska konsekvenserna av förslaget anser utredningen att det är rimligt att utgå ifrån Konsumentverkets uppskattade personalkostnader. Det ger en årlig kostnad på ca 25 mnkr, dvs. i storleksordningen 1 mnkr per anställd samt eventuella ytterligare kostnader för ett nytt ärendesystem eller vidareutvecklande av befintligt system. Enligt Konsumentverket kan en sådan kostnad grovt uppskattas till cirka 4 mnkr (2,5 mnkr + kostnaden för 2 personår á 793 tkr inklusive OH-kostnader). I Finland pågår arbete med att utveckla ett ärendehanteringssystem för rådgivningsverksamheten och Konsumentverket och eventuellt även för Konsumentklagonämnden. Budgeten ligger på cirka 300 000 euro. Mot bakgrund av de inhämtade uppgifterna gör utredningen bedömningen att Konsumentverkets uppskattade kostnad om cirka 4 mnkr är rimlig. Med hänsyn till att det i dagsläget är svårt att uppskatta den exakta kostnaden får kostnadsuppskattningen dock ses som en grov uppskattning.

Dessutom bedömer utredningen att det tillkommer vissa kostnader som inte omfattas av Konsumentverkets uppskattning, framför allt investeringar i ett nytt system för hantering av ärenden per telefon och webb som nära ska sammanföra aktörerna från berörda myndigheter, konsumentbyråer samt ett stort antal vägledare på regional/kommunal nivå.

Utredningen har inhämtat uppgifter om kostnader för webb- och telefontjänsten 1177. Av dessa uppgifter framgår att telefoni-systemet (talsvar och köhantering) kostar cirka 7 mnkr per år. Kostnaden för att förvalta 1177-systemet är cirka 35 mnkr per år och tjänsten hanterar cirka fem miljoner inkommande samtal varje år. (I systemet ingår flera delar, exempelvis medicinskt beslutsstöd, journalsystem etc. Grundkostnaden för att utveckla stödsystemen var cirka 10 mnkr).

Utredningen har även inhämtat uppgifter från Konsumentverket i Finland. Deras telefonväxelsystem är enligt uppgift av enkel beskaffenhet och kostade runt 50 000 euro i utveckling, vilket var en engångskostnad och därefter som lägst cirka 10 000 euro per år.

Enligt utredningen föreligger det flera osäkra faktorer med att göra en bedömning av vad ett telefonväxelsystem kommer att

kosta, eftersom det beror på vilken teknisk lösning som slutligt väljs. Eftersom 1177-systemet är ett mer omfattande system än det som kommer att behöva aktualiseras med utredningens förslag förefaller det rimligt att anta att kostnaderna under alla förhållanden inte kommer att överstiga 7 mnkr per år utan troligtvis vara avsevärt lägre och mer i närheten av vad systemet i Finland har kostat. Utredningen gör dock bedömningen att kostnaden för det system som blir aktuellt kommer att kosta mer än det i Finland eftersom det är rimligt att anta att den tekniska lösningen som blir aktuell inte kommer att vara av helt enkel beskaffenhet. Utredningen har grovt uppskattat kostnaden till 2 mnkr per år. Övriga kostnader för 1177-tjänsten torde vara av mindre relevans att jämföra med eftersom den bakomliggande strukturen med ett omfattande stödsystem inte är jämförbart med utredningens förslag på struktur.

En ytterligare aspekt som bör beaktats är om det finns anledning att anta att förslaget medför ett större utrymme för skadeståndsskyldighet enligt 3 kap. 3 § skadeståndslagen, än vad som redan finns i dag för Konsumentverket. Det har inte framförts till utredningen att kommunernas konsumentverksamhet föranlett skadeståndsansvar enligt bestämmelsen och det saknas skäl att anta att det förhållandet skulle se annorlunda ut för Konsumentverket. Avsaknaden av praxis från högre instans samt den omständigheten att det inte ställs helt obetydliga krav på den enskilda vad gäller utredningsansvar vid ett påstått fall av skada enligt bestämmelsen gör att det kan anses som mindre troligt att utredningens förslag kommer att medföra en avsevärd ökning av fall av skadeståndsansvar och det är därför inte troligt att förslaget kommer att medföra en ökad kostnad för Konsumentverket ur den aspekten.

14.1.3 Förslaget om kommunikation och marknadsföring av det nya konsumentstödet

Konsumentverkets uppskattning

Konsumentverket har gjort en preliminär uppskattning av sina kostnader för marknadsföring av det nya konsumentstödet i syftande att öka kännedomen om hur konsumentstödet nås. Konsumentverket har uppgett att de ökade kostnaderna skulle uppgå uppskattningsvis till 5,5 mnkr år 1–3 (3 mnkr år 1 och 2,5 mnkr sammanlagt

år 2–3). Konsumentverket har till utredningen framhållit att kostnadsberäkningen ska ses som en mycket grov uppskattning mot bakgrund av att myndigheten inte har haft möjlighet att ta fram budskapsplattform, målgruppsanalyser, kanalsstrategi eller närmare kunnat fundera över åtgärder.

Konsumentverket har redovisat resursbehovet år 1 respektive år 2–3 i posterna byråkostnader (grafisk profil inklusive logotype, annonsframtagning [dags- och fackpress], trycksaker, material), annonsering (dagspress och fackpress [exempelvis ”Sveapaketet” med cirka 80 morgontidningar], bannerannonsering) och övrigt (exempelvis Eniro, Hitta.se, redaktionell bearbetning och sökmotoroptimering).

Utredningens uppskattning

I syfte att öka kännedomen om konsumentstödjtjänsterna och öka medvetenheten om vikten om fördelarna av att vara en medveten konsument har utredningen föreslagit att en kommunikationsstrategi tas fram och att marknadsföringsåtgärder bör genomföras. Kostnaderna för annonskampanjer och liknande åtgärder är beroende på vilken omfattning de genomförs och vilka metoder och strategier som väljs. Pensionsmyndigheten har exempelvis bedrivit en rad informations- och annonskampanjer som kostat mellan cirka 1 mnkr och 8 mnkr. Utredningens har gjort bedömningen att omfattningen av och strategierna och metoderna i marknadsföringsinsatserna ska avgöras på operativ nivå bl.a. då hänsyn måste tas till vad som kan anses som mest ändamålsenligt vid den tidpunkt då åtgärderna ska genomföras.

Vid beräkningen av de ekonomiska konsekvenserna av förslaget anser utredningen att det därför är rimligt att utgå från de kostnader som Konsumentverket har uppskattat. Det innebär att en uppskattad kostnad för marknadsföringsåtgärder, inklusive kommunikationsplan, följaktligen kan beräknas till cirka 5,5 mnkr (3 mnkr år 1 + 2,5 mnkr sammanlagt år 2–3).

14.1.4 Finansiering

Utredningens bedömning är att direktvägledningstjänsten hos Konsumentverket kommer att medföra ökade kostnader med cirka

31 mnkr (25 mnkr i personalkostnader samt cirka 4 mnkr för utveckling av befintligt ärendesystem (inklusive två personår à 793 tkr) samt kostnader för telefonväxelsystem med uppskattningsvis 2 mnkr per år). Utredningens förslag innebär delvis en ny uppgift för Konsumentverket, som tidigare endast bedrivit vägledning inom ramen för Konsument Europas verksamhet. För att uppnå effektivitets- och tillgänglighetsvinster för konsumenterna krävs ett samspel mellan informationstjänsten och Konsumentverkets vägledningstjänst. Dessutom krävs det att *second-line support* är medverkande i strukturen som tidigare beskrivits. Det innebär att det är svårt att se en möjlighet till att finansiera förslaget på annat sätt än genom ökade anslag.

När det sedan gäller förslaget om en elektronisk informationstjänst gör utredningen följande bedömning. Utredningens uppskattning visar att Konsumentverkets ökade kostnader för utveckling, vidareutveckling och förvaltning samt kostnader för personal hamnar på cirka 14,1 mnkr år 1 och cirka 5,1 mnkr årligen år 2–4. Vidare tillkommer kostnader för marknadsföringsåtgärder med cirka 5,5 mnkr sammanlagt under genomförandefasens första tre år (3 mnkr år 1 + 2,5 mnkr sammanlagt år 2–3).

I budgetpropositionen för år 2012 aviserade regeringen 113,1 mnkr under anslaget 3:2 Konsumentverket. För år 2011 hade Konsumentverket kostnader inom verksamhetsgrenen Direktinformation med cirka 24,6 mnkr (varav cirka 13,7 mnkr lades på insatser för att öka konsumenternas tillgång till information om konsumentskydd och konsumentlagstiftning). Vidare lades cirka 20,2 mnkr på verksamhetsgrenen vidareförmedling. Konsumentverkets mål med verksamhetsgrenen är att informationen om konsumentskydd och konsumentlagstiftning är lättillgänglig och tillförlitlig och möjliggör aktiva val (se Konsumentverkets årsredovisning år 2011).

Konsumentverkets webbplatser har varit huvudkanalen för att nå konsumenterna med information. Förslagen torde innebära att resursbehovet på befintliga webbplatser i och för sig borde kunna minska eftersom Konsumentverkets uppdrag enligt 1 § punkt 2 i förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket i vissa delar kan fullföljas i informationstjänsten. Samtidigt måste befintliga webbstrukturer, i vart fall under utvecklingsfasen, finnas kvar i nuvarande omfattning vilket gör att det är svårt att se att finansieringen kan ske inom befintliga ramar under uppbyggnadsfasen. Kostnaderna om cirka 14,1 mnkr år 1 får därför finansieras genom ökade anslag. Nästkommande år bör det finnas ett utökat

utrymme att delvis finansiera informationstjänsten genom befintliga anslag och utredningens bedömning är att det är rimligt att de fasta kostnaderna (cirka 1,5 mnkr årligen) kan finansieras inom befintliga anslag. Personalkostnaderna om cirka 3,6 mnkr årligen de nästkommande åren får däremot finansieras genom ökade anslag.

Marknadsföringsåtgärds kostnaderna år 1 om cirka 3 mnkr och år 2–3 om sammanlagt cirka 2,5 mnkr får finansieras genom ökade anslag.

Tabell 14.3 Sammanlagda kostnader för direktvägledningstjänst, elektronisk informationstjänst samt marknadsföringsåtgärder⁴

Förslag	År 1	År 2	År 3	Permanent
Direkt vägledningstjänst	31	27	27	27
<i>Varav</i>				
<i>Personal</i>	25	25	25	25
<i>Utveckling ärendesystem</i>	4			
<i>Telefonväxelsystem</i>	2	2	2	2
Elektronisk infotjänst	14,1	5,1	5,1	5,1
<i>Varav</i>				
<i>Utveckling</i>	14,1			
<i>Vidareutveckling/ Förvaltning</i>		5,1	5,1	5,1
Marknadsföring av nya stödet	3	1,25	1,25	
Uppsökande verksamhet	4,6	4,6	4,6	1,6
varav personal	1,6	1,6	1,6	1,6
Summa	52,7	37,95	37,95	33,7

⁴ Kostnaderna för utveckling av ärendesystem och telefonväxelsystem bygger på en grov uppskattning.

Tabell 14.4 Finansiering

Förslag	År 1	År 2	År 3	Permanent
Direkt väglednings- tjänst				
<i>Ökat anslag</i>	31	27	27	27
Elektronisk infotjänst <i>KOV:s</i>				
<i>förvaltningsanslag</i>		1,5	1,5	1,5
<i>Ökat anslag</i>	14,1	3,6	3,6	3,6
Marknadsföring av nya stödet				
<i>Ökat anslag</i>	3	1,25	1,25	
Uppsökande verksamhet				
<i>Ökat anslag</i>	4,6	4,6	4,6	1,6
Totalt ökat anslag	52,7	36,45	36,45	32,2

14.1.5 Förslag rörande det uppsökande arbetet

Utredningen har även föreslagit att Konsumentverket ska få ett utredningsuppdrag. Konsumentverket har redan i dag att bevaka och analysera marknaderna ur ett konsumentperspektiv och utredningens förslag är således närbesläktat med redan befintliga uppgifter. Förslaget bör därför kunna finansieras inom befintliga ramar.

Ett ytterligare förslag är att Konsumentverket ska få en stödjande roll i kommunernas konsumentverksamhet också när det gäller kommunernas uppsökande arbete mot konsumenterna. Utredningens förslag innebär att kommunernas möjlighet att satsa på uppsökande verksamhet ökar och det är därför viktigt att Konsumentverket förstärks så att utrymme finns att arbeta med den kommunala verksamheten. Utredningens bedömning är att det bör avsättas två årsarbetskrafter för detta ändamål, uppskattningsvis 1,6 mnkr (800 tkr per person och år). Det är vidare angeläget att Konsumentverket kan erbjuda såväl utbildning som konkret metodstöd i det uppsökande arbetet samt dessutom ha kapacitet att driva några pilotprojekt som bygger på samverkan mellan myndigheter, yrkesverksamma i kommunerna samt studieförbund/frivilliga organisationer. Den ökade kostnaden för resursförstärkningen får finansieras genom ökade anslag under förslagsvis en tidsperiod om två till tre

år med 3 mnkr per år, för att därefter omfatta en noggrann utvärdering av uppnådda effekter och nytta för berörda målgrupper.

14.1.6 Informationsansvariga myndigheter

De myndigheter som utredningen redovisar i avsnitt 10.6.6 kommer i viss mån få nya uppgifter som informationsansvariga. Myndigheternas nya uppgift enligt förslaget blir sammanfattningsvis att särskilja sådan information ur den redan befintliga informationen, som kan vara av konsumentintresse och tillhandahålla den för Konsumentverket. Övergångsvis kan det även bli fråga om mindre kostnader för att bygga upp system för att överföra information i form av exempelvis en gemensam plattform. Kostnaderna är beroende av vilken lösning som väljs. Utredningens bedömning är att detta inte bör medföra en avsevärd merkostnad för myndigheterna. Sammantaget anser utredningen att de ökade kostnader som arbetet medför bör kunna finansieras inom befintliga ramar.

14.1.7 Naturvårdsverket

I betänkandet föreslås att det införs ett ansvar för Naturvårdsverket att informera konsumenterna om vilken påverkan konsumtionen har på människa och miljö. Förslaget får anses ligga inom Naturvårdsverkets redan befintliga verksamhetsområde. Vidare får Naturvårdsverket en ny uppgift som informationsansvarig enligt den föreslagna förordningen om konsumentinformation. Enligt utredningens bedömning medför dessa förslag inga påtagliga kostnadsökningar och förslaget bör kunna finansieras inom redan befintliga ramar.

14.2 Kommuner

Finansieringsprincipen

Vid beredningen av förslag som innebär ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting ska en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna och om den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas. Finansieringsprincipen är inte en lagfäst princip men den har godkänts av riksdagen och den tillämpas

sedan 1993. Innebörden av principen är att kommuner och landsting inte bör åläggas nya uppgifter utan att de får möjlighet att finansiera dessa på annat sätt än genom skatter. Om förslaget innebär att den kommunala verksamheten blir mindre kostsam bör statsmakterna på motsvarande sätt minska de statliga bidragen. Principen är tillämplig på åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Finansieringsprincipen är tillämplig om exempelvis frivilliga uppgifter blir obligatoriska för kommunerna och landstingen.

Utredningens bedömning

Angående förslaget i förhållande till det kommunala självstyret, se avsnitt 10.7.3. Förslaget om en elektronisk informationstjänst innebär ingen förändring som påverkar kommunernas finansiella situation. När det gäller förslaget om att inrätta en direktvägledningstjänst hos Konsumentverket är utredningens bedömning att det ger positiva effekter på kommunerna på så sätt att en möjlighet ges att omfördela en del av de befintliga resurserna från direktvägledning till uppsökande verksamhet. En ökad kännedom om konsumentstödet kommer att leda till en ökad efterfrågan på stöd och hjälp. Utredningens bedömning är att en stor del av konsumenterna bör kunna få tillfredsställande hjälp via informationstjänsten. Nederländerna har kunnat se av sitt webbaserade stöd. Utredningen tydliggör i sina förslag att Konsumentverket ska stödja kommunerna i den uppsökande verksamheten, vilket på sikt bör leda till positiva effekter på den kommunala verksamheten.

Utredningens förslag att ge Konsumentverket ett vägledningsansvar kan medföra en risk för att kommunerna drar ner på sin konsumentverksamhet. Utredningen vill betona att den risken finns redan i dag, och har också i viss mån skett eftersom neddragningar har gjorts på antalet konsumentvägledartjänster. Från expertgruppen har samstämmt framhållits till utredningen vikten av att arbeta uppsökande för att motverka exempelvis framtida överkuldsättning men även för att nå vissa konsumentgrupper med information och stöd. Utredningens förslag möjliggör för kommunerna att bedriva sådant arbete inom ramen för befintliga resurser och utan att servicen behöver försämrats för kommuninvånarna eftersom förslagen innebär ett mer användarvänligt webbaserat stöd samt en kompletterande konsumentväglednings-

tjänst hos Konsumentverket. Det anförda innebär att utredningen bedömer att kommunerna inte påverkas finansiellt av förslagen och inte heller att sysselsättningen bör påverkas nämnvärt av förslagen.

Vid sidan av den kommunala konsumentvägledningen finns den kommunala energi- och klimatrådgivningen och budget- och skuldrådgivningen. Utredningens bedömning är att förslagen inte får någon finansiell påverkan på dessa verksamheter.

14.3 Näringsliv, konsumenter och det civila samhällets organisationer

Den föreslagna strukturen ger ett lättillgängligt mer likvärdigt och överskådligt konsumentstöd.

Informationstjänsten innebär att konsumenter får tillgång till ett enkelt och effektivt stöd via självhjälpsverktyg etc., vilket ur en kostnadsaspekt är mer effektivt än hjälp och stöd vid direktvägledning. Samtidigt bör den ökade kännedomen om vägledningstjänsten, som marknadsföringsåtgärderna syftar till, medföra en ökad användning av konsumentstödet. En effekt av utredningens förslag är att även näringsidkare kan nyttja den elektroniska informationstjänsten. Detta borde på sikt skapa bättre förutsättningar för näringsidkare att hantera konsumenternas reklamationer, vilket leder till en effektivare kundhantering hos företagen. Fler aktiva konsumenter ger tydligare signaler till företagen när det gäller missnöje eller kundnöjdhet. Sådan information är en tillgång för företag som vill utveckla sin verksamhet och utredningen ser därför att positiva effekter bör kunna ges för näringslivet.

När förslaget om en nära koppling mellan den elektroniska informationstjänsten och telefonvägledningen är utformad kommer detta att leda till ökad efterfrågan på konsumentbyråernas verksamhet, vilket i sin tur tämligen omgående kommer innebära att ytterligare resurser behövs tillföras verksamheterna. Utredningen bedömer kostnaderna för berörda branscher till uppskattningsvis cirka 800 tkr per person som måste anställas (en 30–50 procentig ökning innebär ökade kostnader med cirka 5,8–9,6 mnkr). Det innebär att utredningens genomförandeförslag och systemets tillgänglighet och servicegrad inom marknaderna för telekom, el och finans påverkas av branschernas engagemang i byråernas fortsatta utveckling.

För att aktiva konsumenter ska kunna bidra till en samhällsutveckling som gynnar dem som individer och som kollektiv behövs en plattform där de kan engagera sig och bedriva opinion. Här spelar det civila samhällets organisationer en central roll. Utredningens förslag innebär att det oberoende konsumentstödet får en mer framträdande roll än i dag. På sikt kan det också få positiva effekter på antalet engagerade konsumenter inom ramen för det civila samhällets organisationer och förhoppningsvis även leda till en mer aktiv konsumentdebatt.

Konsumentorganisationerna bör även kunna dra nytta av informationstjänsten på så sätt att mindre resurser bör behöva läggas på informationsåtgärder riktade mot konsumenter vilket möjliggör satsningar på andra områden, exempelvis opinionsdrivande verksamhet.

14.4 Samhällsekonomiska konsekvenser

Att införa ett mer lättillgängligt och likvärdigt konsumentstöd i Sverige kan förväntas ge positiva samhällsekonomiska vinster då fler konsumenter kan förväntas utnyttja konsumentstödet i form av information och vägledning. Förslaget bör innebära ett mer kostnadseffektivt konsumentstöd på sikt på så sätt att fler konsumenter kan få hjälp via internet. Utredningen kan även se att förslagen leder till en ökad möjlighet att identifiera innehållsmässiga brister i befintlig konsumentinformation.

En fungerande marknadsekonomi kräver aktiva konsumenter som gör medvetna och välinformerade val under hela sin köpprocess, vilket i förlängningen gagnar även de mindre aktiva konsumenterna. Att främja en sådan utveckling är viktigt inte minst på de mer komplexa konsumentmarknaderna där valsituationerna kan vara svåra att överblicka för individen och där stöd och hjälp därför ofta krävs för att kunna göra ett välinformerat val eller för att gå vidare med ett klagomål. Givet de relativt begränsade resurstillskott som utredningens förslag leder fram till och givet ett utfall som inom några år innebär att konsumenter i Sverige har tillgång till ett mer likvärdigt, tydligt och lättillgängligt konsumentstöd, gör utredningen bedömningen att detta kommer att innebära samhällsekonomiska vinster. Merkostnaderna som uppstår jämfört med dagsläget kommer som framgått väsentligen att täckas av statliga

anslagsmedel och av näringslivets finansiering inom ramen för engagemanget i konsumentbyråerna.

Förslagen leder inte till några negativa konsekvenser för miljön. Det är svårt att kunna mäta de positiva effekter som utredningens förslag kan tänkas ha på konsumenternas konsumtionsvanor ur ett miljöperspektiv. Utredningens förslag bör leda till att fler konsumenter får insikt i hur deras konsumtion kan påverka människa och miljö, vilket kan ge positiva effekter på miljön.

Enligt utredningens erfarenheter är det många gånger svårt att på olika delområden eller branschavsnitt i detalj påvisa tydliga kausalitetssamband mellan en satsning på konsumentstöd och den samhällsekonomiska nytta som detta kan leda fram till. Utredningen kan konstatera att det saknas forskning på detta område. Att utreda förutsättningarna för konsumentforskningen i Sverige ingår inte i utredningens uppdrag. Utredningen vill ändå framhålla att konsumentforskningen är en viktig komponent i det fortsatta arbetet med att utvärdera hur konsumentinformation och konsumentstöd faktiskt når ut till enskilda konsumenter eller grupper, påverkar marknadernas funktionssätt och stärker konsumenternas ställning.

14.5 Genomförande

Utredningens bedömning är att förslagna förordningar bör kunna träda i kraft den 1 januari 2014. Detta förutsätter att förslaget kan beredas innan dess och att Konsumentverket hinner förbereda sin organisation på de förändringar som förslaget innebär.

Del V

Särskilda yttranden och
bilagor

Särskilt yttrande

*av Örjan Brinkman, styrelseordförande Sveriges Konsumenter,
Leif Klingensjö, utredare Sveriges Kommuner och Landsting,
Annika Wilow Sundh, styrelseordförande Konsumentvägledarnas
förening*

Med följande skäl, reserverar vi oss mot utredningens analys om konsekvenserna för landets kommuner.

Risken är mycket stor att många kommuner kommer att avstå från en lokal verksamhet om det inrättas en nationell rådgivning, i synnerhet de 104 kommuner som köper verksamhet från annan huvudman. Vi menar att den kommunala konsumentverksamheten är av avgörande betydelse för konsumentstödet och måste vara ett komplement till den centrala satsningen. Enligt Konsumentverkets rapport Kommunernas konsumentvägledning (2012:4) bedriver en majoritet av de kommuner som har konsumentvägledning verksamheten i någon form av samverkan (59 procent), oftast genom ett slags köp- och säljavtal. Konsumentverkets rapport ger vid handen att de kommuner som köper konsumentvägledning prioriterar förebyggande verksamhet i mindre grad än de kommuner som säljer och de som bedriver egen verksamhet, det vill säga varken köper eller säljer. På senare år har utvecklingen gått mot mer kommunöverskridande samverkan för att uppnå en mer effektiv och professionell verksamhet. Om färre kommuner samverkar försvinner arbetstillfällena från kommunerna, medborgarna drabbas av sämre service och de kommuner som säljer verksamhet får sämre underlag för att upprätthålla en hög kvalitet.

Särskilt yttrande

av Örjan Brinkman, Sveriges Konsumenters ordförande

Jag delar utredningens inledande utgångspunkter och instämmer i beskrivningen av nuvarande konsumentstöd i Sverige. Jag ser också behovet av att vidare utreda ett förstärkt privatekonomiskt stöd och behov av förebyggande verksamhet. När det gäller den del av uppdraget som berör kartläggning, och lärdomar från andra länder tar utredningen bara i begränsad omfattning upp de faktiska erfarenheterna från andra länder. Som exempel kan nämnas att såväl Finland som Norge har en stark regional förankring och att det i Finland finns en landsomfattande telefon- och webbstöd som i huvudsak sköts ute i regionerna. I Norge är det en fristående organisation Forbrukerrådet som genom regeringsuppdrag driver verksamheten. I Danmark sker rådgivning av Sveriges Konsumenters motsvarighet Forbrugerrådet genom statligt stöd till organisationen. Nämnas kan också att det i Storbritannien är den fria konsumentorganisationen Which? som står för det dominerande konsumentarbetet. I Storbritannien har en process påbörjats med att lägga över den idag offentliga verksamheten på det civila samhällets organisationer. Liknande lärdomar från andra länder lyser med sin frånvaro i utredningen. Därför finner jag det märkligt att utredningen i princip enbart föreslår en förstärkt myndighetsstruktur och inte ens analyserar andra möjliga lösningar innan det föreslagna huvudalternativet presenteras.

När det gäller att bättre nå ut med konsumentstödet menar jag att huvudförslagets konstruktion med ”en väg in” är bra. Däremot borde frågan om utförandet analyserats betydligt djupare utifrån ett strikt konsumentperspektiv – alltså behov, förutsättningar, möjligheter och förväntningar hos de enskilda konsumenterna. Utredningen har istället fokuserat på myndigheternas behov och förutsättningar. En elektronisk informationstjänst skulle enligt min uppfattning bättre utföras av en fristående aktör med fokus och

närhet till användarperspektiv och med en fristående redaktionell kompetens. En från myndigheterna fristående aktör skulle ha bättre förutsättning att hjälpa medborgarna att navigera och hitta för dem relevant information på befintliga myndighets- och andra aktörers hemsidor. En väg för att åstadkomma detta är att genom upphandling utlysa uppdraget så att olika aktörer och konsortier har möjlighet att visa intresse för uppdraget. Konsumentverket är i detta fall en lämplig koordinator och uppdragsgivare men inte genomförare. Det är viktigt att poängtera att såväl Norge som Danmark idag har konsumentrådgivning hos de nationella konsumentorganisationerna, med statlig finansiering men oberoende från staten till innehåll och genomförande.

När det gäller den del av förslaget som berör ansvar och genomförande samt lokalisering av vägledning till konsumenten ger enligt min mening förslaget helt fel signaler och kommer inte att bidra till att göra konsumenterna mer aktiva. En väl fungerande marknadsekonomi förutsätter starka och kunniga konsumenter. Detta är också utgångspunkten för regeringens konsumentpolitik, som uttrycks så här i bland annat budgetpropositionen för 2012: "Konsumentpolitikens uppgift är att stärka konsumenternas makt och möjlighet att göra aktiva val samt erbjuda ett högt konsumentskydd." Min uppfattning är att vi behöver förstärka individernas egna incitament att vara aktiva som konsumenter och inte "förstärka uppfattningen att "staten och myndigheterna sköter och bevakar detta åt mig som medborgare". Det kan bara ske genom en bredare och bättre förankrad bas för konsumentarbetet. Här har folkrörelser och intresseorganisationer en med samhället redan överenskommen roll, genom den överenskommelse som redan finns om uppdelning av ansvar mellan stat och det civila samhället.

Synnerligen problematiskt är, enligt min mening, förslaget att klyva ansvaret för verksamheten i två delar: förstatligande och centralisering av direktvägledningen medan kommunerna överläts att ansvara för övrig verksamhet, framför allt det nödvändiga uppsökande och förebyggande arbetet.

För mig är det viktigt att betona att många av Sveriges kommuner redan idag bedriver ett mycket bra och kvalitativt arbete. En förutsättning för att kunna upprätthålla kvalitet och kompetens på lokal/regional nivå är just närheten till konsumenterna. Det öppna stödet via telefon och webb behöver kopplas direkt till en utökad uppsökande verksamhet. Det har talats mycket i utredningen om att nå grupper som inte har kännedom om sina rättigheter och inte

känner till att konsumentvägledning finns. Dessa grupper behöver behovsanpassade insatser som försvåras om verksamheten är uppdelad. En bättre, mer modern och mer flexibel väg är att med statlig stimulans bidra till och stimulera regional klusterbildning där man i likhet med de idag framgångsrika kommunerna samarbetar med det lokala organisationslivet, en befintlig och naturlig ingång till flera av de grupper som inte nås idag. En upphandling riktad mot det civila samhällets aktörer möjliggör kreativa lösningar i anbud för konsumentvägledning som åtminstone långsiktigt öppnar för nya samarbetsformer mellan det civila samhället och den rådgivning som kommunerna så förtjänstfullt bedriver.

Det finns också en stor fara i förslaget. Jag befarar också att ett centralt lokaliserat och av en myndighet organiserat direktstöd (motsvarande 25 tjänster) skulle leda till att de resurser som idag finns på kommunal nivå motsvarande 135 tjänster skulle riskera att dras in helt eller delvis. Detta skulle vara förödande för det faktiska stödet till konsumenterna, det vill säga jämlikt men tyvärr lika dåligt för alla. Det skulle därmed i praktiken utvecklas i strid med regeringens och utredningsdirektivens intentioner om en mer rättvis och väl fungerande konsumentvägledning. Utredaren har inte på ett övertygande sätt argumenterat mot denna risk, som enligt min mening är överhängande. Särskilt sårbart är det då många kommuner köper tjänster av grannkommuner. Neddragningar kan därmed orsaka svårhanterade "dominoeffekter".

Åter igen vill jag poängtera att jag till fullo stödjer förslaget med en väg in men att det skulle leda till ett tydligt, mer likvärdigt, lättillgängligt och effektivt stöd om man istället för en centraliserad förstatligad lösning satsade resurser på att samordna befintliga lokala aktörer och se till att resurser och kunskap finns nära konsumenterna, ute i "verkligheten" nära konsumenternas vardag. Dagens telefoni och IT-lösningar förutsätter inte en centralisering utan kan enkelt samordnas med kunskapsresurserna kvar ute i kommunerna, kombinerat med ett gemensamt system för direktvägledning och webbstöd. Det vore enligt min mening fel att flytta frågan längre från just de medborgare/grupper som idag inte nås av stödet. Det är på det lokala planet som mötet måste ske, det är på det lokala planet som det civila samhällets lokala aktörer verkar.

Jag vill återigen uppmärksamma överenskommelsen mellan staten och det civila samhället, men också propositionen 2009/10:55 *En politik för det civila samhället* där regeringen lyfter fram att man vill stärka förutsättningarna för det civila samhällets att bidra till sam-

hällsutveckling och välfärd både som röstbärare och opinionsbildare. Det handlar om delaktighet, engagemang och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort. Man belyser vikten av att det civila samhällets organisationer har goda förutsättningar för att åta sig uppdrag finansierade med offentliga medel och att regeringen vill se betydligt större mångfald av utförare. Utförare av konsumentvägledning sker vid en internationell utblick i normalfallet av det civila samhällets konsumentaktörer, antingen till en begränsad del av befolkningen som betalar för tjänsten eller att föredra med stöd från staten så att alla konsumenter ges möjlighet till en konsumentvägledningstjänst utförd av de organisationer konsumenterna är engagerade i.

Avslutningsvis: Huvudinvändningen mot utredningens förslag är att det är en omodern form med en övertro på statlig myndighet som utförare. Det bidrar inte till att göra konsumenterna mer aktiva. Den centralisering som föreslås riskerar vidare att leda till en omfattande nedskärning av kommunernas konsumentverksamhet. Det är centralt att konsumenter blir mer aktiva och medvetna. Det är centralt mer initiativ som grundar sig hos medborgarna själva. Därför förordar jag en modell som skulle ge större flexibilitet, att få mer av förebyggande arbete och att ta vara på regionala samverkansmöjligheter. Därför föreslår jag en lösning där huvuddelen av det konkreta rådgivningsarbetet och relevanta delar av informationsinsatserna genomförs genom upphandling. Konsumentverket får i uppdrag att koordinera denna för att få effektiva informations- och rådgivningsinsatser på ett likvärdigt sätt till alla Sveriges konsumenter. Detta ger också det civila samhället möjlighet att genomföra en verksamhet som ligger nära den egna vardagen och livssituationen och därför kräver den dynamik och mångfald som det utförande i organisationerna kan erbjuda. Dessutom öppnar det för långsiktigt kreativa samarbetsformer med den kommunala konsumentvägledningen. Ett sådant förfarande är i linje med regeringens ambitioner i *Prop. 2009/10:55 En Politik för det civila samhället* och i överenskommelsen med det civila samhället. Det skulle skapa engagemang, mångfald och ägarskap för de konsumenter som kommer i kontakt med konsumentvägledningen.

Kommittédirektiv



Dir.

Framtidens stöd till konsumenter

2011:38

Beslut vid regeringssammanträde den 5 maj 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över det befintliga stödet till konsumenter i form av information och vägledning samt föreslå hur det bör organiseras och bedrivs för att bli mer ändamålsenligt, effektivt och likvärdigt för alla konsumenter i landet.

I uppdraget ingår att föreslå lämpliga strategier och metoder för hur insatser ska utformas för att stödet ska nå fram till och användas av konsumenterna.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2012.

Villkor för dagens konsumenter

För att kunna fatta väl avvägda beslut och ta tillvara sina intressen krävs det att konsumenter kan bedöma och jämföra olika erbjudanden på marknaderna utifrån sina förutsättningar och att de har insikt om sina rättigheter och skyldigheter.

I takt med att utbudet blir mer komplext och att nya försäljningsmetoder utvecklas ställs emellertid allt högre krav på konsumenters kunskaper och grad av aktivitet. Härtill kommer att många tidigare offentligt utförda tjänster, inom bl.a. vård, omsorg och utbildning, har öppnats för konkurrens. Det ger medborgarna nya möjligheter och ställer samtidigt den enskilde inför nya valsituationer som liknar de som konsumenter möter. Fler valsituationer uppstår också när konsumenter vill utnyttja de möjligheter som erbjuds på EU:s inre marknad. Många konsumenter önskar dessutom ta hänsyn

till etiska aspekter och olika konsumtionsbesluts påverkan på miljön, vilket ställer krav på tillförlitlig och lättillgänglig information.

Även de sätt på vilka konsumenterna söker information förändras. Internet har blivit en allt viktigare informationskälla för många konsumenter och t.ex. sociala medier, bloggar och mobila tjänster har en allt större inverkan på konsumenternas beteende. Samtidigt behöver många konsumenter fortfarande få stöd från mer traditionella informationskällor och kanaler som t.ex. personlig kontakt eller genom att information från myndigheter uppmärksammas av tidningar, radio eller tv.

För att underlätta konsumenters val och agerande finns en struktur bestående av olika myndigheter och organisationer som erbjuder stöd i form av vägledning och information.

Behovet av en utredning

Stödet till konsumenter i form av information och vägledning behöver förbättras när det gäller såväl organisatorisk struktur som strategier och metoder för att det stöd som bedrivs ska nå fram till och användas av konsumenterna.

Regeringen har under 2010 tagit emot flera rapporter, bl.a. från Europeiska kommissionen och Konsumentverket, som pekar på att många konsumenter och näringsidkare har bristfälliga kunskaper om konsumenternas rättigheter och skyldigheter. Rapporterna visar också att många konsumenter har bristande kännedom om vilka aktörer som erbjuder oberoende stöd och att de har svårt att jämföra olika leverantörer och deras produkter.

Undersökningar visar att konsumenter efterfrågar kvalificerat och oberoende stöd både inför olika valsituationer och när det gäller rättigheter och skyldigheter. Flera olika myndigheter och organisationer har till uppgift att tillgängliggöra information för konsumenter och erbjuda dem vägledning. Trots det framgår det av rapporter från Konsumentverket att få konsumenter använder det stöd som finns.

Flera aktörer har till uppgift att ge vägledning till enskilda. Kommunal, och därmed lokalt förankrad, konsumentvägledning riktad till enskilda utgör en viktig del av stödet till konsumenterna. Den är emellertid frivillig för kommunerna. Insatser till allmänheten för att öka kännedomen om verksamheten verkar inte genomföras i någon större utsträckning och den är okänd bland de stora

flertalet konsumenter. Att verksamheten är frivillig har också inneburit att såväl tillgången som kvaliteten på vägledningen är beroende av i vilken kommun konsumenten bor. Årlig uppföljning visar att trots att antalet kommuner som erbjuder konsumentvägledning ökat så minskar resurserna totalt sett för verksamheten för varje år. Även omfattningen av det stöd i form av budget- och skuldrådgivning som det åligger kommunerna att erbjuda varierar mellan kommunerna. Branschfinansierade konsumentbyråer erbjuder vägledning till konsumenter via telefon och Internet för vissa konsumentprodukter. Även de är emellertid okända för flertalet konsumenter. Samma sak gäller för Konsument Europa som ger vägledning till enskilda i frågor som rör gränsöverskridande handel inom EU, och som finansieras av Europeiska kommissionen och Konsumentverket.

Mer kända är däremot de statliga myndigheter som är verksamma på konsumentområdet, främst Konsumentverket. Konsumentverket har dock inte till uppgift att ge vägledning till enskilda utan ska framför allt företräda konsumenterna som kollektiv genom tillsyn samt ge dem tillgång till information för att möjliggöra aktiva val när ingen annan myndighet har den uppgiften. Ett flertal andra myndigheter har ett mer eller mindre tydligt uttalat ansvar att ge konsumenterna information för att möjliggöra aktiva val. Ingen aktör har emellertid ett tydligt samordnande ansvar för att göra informationen så tillgänglig som möjligt för konsumenterna.

Vidare saknar det civila samhällets organisationer på konsumentområdet resurser för att i större omfattning ge stöd till konsumenter.

Ansvaret för stödet till konsumenter delas mellan många statliga myndigheter, kommuner och organisationer. I kombination med frånvaron av en tydlig, samordnande och kvalitetssäkrande funktion med ansvar för att det stöd dessa olika aktörer erbjuder kommer konsumenter till del, leder det till att många konsumenter inte vet vart de kan vända sig för att få stöd inför konsumtionsbeslut och när något gått fel efter en transaktion. Härtill kommer att bl.a. Europeiska kommissionen och Konsumentverket uppmärksammat tecken på brister hos företagen när det gäller kunskaper om konsumentens rättigheter och skyldigheter. Dessa indikationer tyder på problem som behöver hanteras eftersom konsumenten i första hand ska reklamera en produkt hos näringsidkaren som sålde den.

Ett effektivt stöd till konsumenter förutsätter att insatserna i större utsträckning utformas så att de når olika målgrupper i de miljöer där de befinner sig och utifrån deras förutsättningar att

använda stödet. Rapporter från Konsumentverket och Europeiska kommissionen visar på vikten av att ta hänsyn till att konsumentkollektivet är en heterogen grupp. Skillnader i ålder, kön, utbildningsnivå, kunskap om och förutsättningar att använda ny teknologi, val av informationskanaler, engagemang, livssituation m.m., liksom eventuella funktionsnedsättningar, kan påverka förutsättningarna för att konsumenterna ska nås av och ta till sig det stöd som finns.

De som utformar och bedriver stödinsatser till konsumenter behöver också i större omfattning beakta för vilken typ av produkt eller marknad informationen eller vägledningen behövs. Hur ofta olika produkter köps, hur komplexa de är, vilken marknadsföring och försäljningsmetod som används och vilka regler som gäller varierar mellan olika marknader och kan leda till olika behov och önskemål om stöd. Finansiella tjänster och bostäder är exempel på produkter som är komplexa och köps förhållandevis sällan. Konsumenten befinner sig här dessutom i ett informationsunderläge gentemot säljaren. Behovet av ett ändamålsenligt stöd blir i sådana situationer särskilt stort.

Hur stödet till konsumenter organiseras och bedrivs varierar mellan olika länder. Arbetet med att göra det enkelt för konsumenter att veta vart de ska vända sig, och med utformningen av stödinsatser som används av konsumenter har på senare tid utvecklats i andra med Sverige i övrigt jämförbara länder.

Sammanfattningsvis finns brister såväl i hur stödet till konsumenter är organiserat som i hur stödinsatser utformas. Det leder i sin tur till att stödet till konsumenter inte får önskat genomslag.

En utredare ska därför

- se över det stöd som ges till konsumenter när det gäller såväl rättigheter och skyldigheter som val av produkter på konsumentmarknaderna, val av offentligt finansierade tjänster och val av produkter med hänsyn till etiska och miljörelaterade aspekter,
- föreslå hur ett ändamålsenligt och effektivt stöd som är likvärdigt för alla konsumenter i landet bör organiseras och i det sammanhanget beakta att relevanta aktörers roller och ansvarsområden blir tydliga,
- föreslå strategier och metoder för hur berörda aktörer ska utforma insatser för att stödet till konsumenter ska nå fram till och användas av konsumenter, vilket bör inkludera identifiering

av olika målgruppers behov och förutsättningar, liksom lämpliga informationskanaler och former för kommunikation,

- kartlägga och dra lärdom av erfarenheter från hur konsumentstödet är organiserat och hur det bedrivs i andra jämförbara länder, t.ex. Storbritannien, Finland, Norge och Nederländerna, och
- undersöka om förslaget förutsätter särskilda bestämmelser av förvaltningsrättslig eller marknadsrättslig natur och i så fall föreslå lämpliga författningsregleringar som motiveras av utredarens överväganden.

Utredaren får ta upp andra närliggande frågor om det bedöms som lämpligt.

I uppdraget ingår inte att föreslå att någon ny myndighet inrättas.

Ekonomiska konsekvenser

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för konsumenter, näringsliv och offentlig förvaltning. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för offentlig förvaltning ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska även redovisa de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska beakta annat arbete, nationellt och i EU, som är relevant för uppdraget.

Utredaren ska inhämta information och synpunkter från representanter för de aktörer som påverkas av utredarens förslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2012.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
framtidens stöd till konsumenter
(Ju 2011:06)**

**Dir.
2011:119**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2011

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 5 maj 2011 kommittédirektiv om hur stödet till konsumenter bör organiseras och bedrivs för att bli mer ändamålsenligt, effektivt och likvärdigt för alla konsumenter i landet (dir. 2011:38). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 31 mars 2012.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 juni 2012.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödets framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum
 - ett framtida konsumentstöd. Ju.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottskadslag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]

Försvarsdepartementet

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]

Socialdepartementet

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]
- Upphandlingsstödet framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]
- Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]

- Vital kommunal demokrati. [30]
- Registerdata för forskning. [36]

Utbildningsdepartementet

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
- Högskolornas föreskrifter. [5]
- Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
- Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor; Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]
- Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
- Mål för rovdjuren. M. [22]
- Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]

Näringsdepartementet

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]
- Nationella patent på engelska? [19]
- Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N. [21]
- Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]
- Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. [39]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare

– en forskningsantologi. [10]

Att angöra en kulturbygga

– för stöd till nyskapande kultur. [16]

Mindre våld för pengarna. [23]

Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgifts-
behandling på det arbetsmarknadspolitiska
området [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av
föräldrapenning. [9]

Sänkta trösklar – högt i tak

Arbete, utveckling, trygghet. [31]