

Konsumenten i centrum

– ett framtida konsumentstöd

*Betänkande av Utredningen om framtidens stöd
till konsumenter*

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:43

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 köpupplevelser 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 överskuldsättning 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 konsumenter 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, Konkursverket, Livsmedelsverket, Lotteriinspektionen, Läke- medelsverket, 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 otillräcklig 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 föreslagen 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- självhjälp-verktyg 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 överskuldsättning

Det finns behov av en rikstäckande vägledningstjänst, en Ekonomiakut, vars syfte är att motverka överskuldsättning 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 alltså 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 samordnande 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 provas i pilotprojekt).
- Utvärdera effektivitet och måluppfyllelse.
- 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 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.

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. Skolvals-situationen 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.