Ref

HUSHÅLLNING FÖR VÄLFÄRD

Den framtida konsumentpolitikens inriktning

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1985:32

Betänkande av konsumentpolitiska kommittén

Ref

HUSHÅLLNING FÖR VÄLFÄRD

Den framtida konsumentpolitikens inriktning

SOU 1985:32

Betänkande av konsumentpolitiska kommittén

147

Statens offentliga utredningar
1985:32
Finansdepartementet

Hushållning för välfärd

Den framtida konsumentpolitikens inriktning

Betänkande av
konsumentpolitiska kommittén
Stockholm 1985

Omslag Förlagsateljén
ISBN 91-38-08837-1
ISSN 0375-250X
Liber Tryck AB, Stockholm 1985 369207

Till Statsrådet och chefen för finansdepartementet

Regeringen bemyndigade den 10 februari 1983 chefen för finansdepartementet att tillkalla en kommitté med högst 11 ledamöter för en översyn av konsumentpolitiken.

Till ledamöter i kommittén förordnades den 18 mars 1983 riksdagsledamoten Roland Sundgren, tillika ordförande, organisationssekreteraren Thord Fjällström, riksdagsledamoten Stina Gustavsson, direktören Ernst Olaf Holm, riksdagsledamoten Inga-Britt Johansson, direktören Lennart Körner, utredningssekreteraren Jan-Erik Nyberg, landstingsledamoten Ulla Orring, ombudsmannen Ann-Marie Petersson, avdelningschefen Turid Ström och riksdagsledamoten Inger Wickzén.

Till sakkunniga förordnades den 18 mars 1983 byråchefen Leif Lundvall och direktören Lars Ågren.

Till experter förordnades den 18 mars 1983 departementsrådet Mikael Ankers, konsumentsekreteraren Sven-Åke Hansson och numera stf. näringsfrihetsombudsmannen Staffan Sandström, den 8 juli 1983 programledaren Kai Blomqvist samt den 27 februari 1984 byrådirektören Birgitta Fredander.

Till sekreterare i kommittén förordnades den 2 juni 1983 hovrättsfiskalen RoseMarie Hansson och den 10 november 1983 fil. kand. Christina Storey som biträdande sekreterare.

Experten Blomqvist har under hela utredningstiden fungerat som kommitténs huvudsekreterare.

Kommittén har kallat sig konsumentpolitiska kommittén.

Kommittén har nu slutfört sitt uppdrag och överlämnar härmed sitt betänkande.

Till betänkandet har fogats ett antal reservationer och särskilda yttranden.

Stockholm i augusti 1985.

Roland Sundgren

Thord Fjällström *Stina Gustavsson* *Ernst Olaf Holm*

Inga-Britt Johansson *Lennart Körner* *Jan-Erik Nyberg*

Ulla Orring *Ann-Marie Petersson* *Turid Ström*

Inger Wickzén

/Kai Blomqvist

RoseMarie Hansson

Christina Storey

Innehåll

Förkortningar 9

Del I Bakgrund 11

1. *Uppdraget och arbetets uppläggning* 13

2. *Konsumentpolitikens utveckling* 15
2.1 Hushållning och forskning 15
2.2 Pris- och konkurrenspolitiken växer fram 16
2.3 Konsumentverksamheten vidgas 17
2.4 Konsumentutredningen 18
2.5 En konsumentpolitik läggs fast 20
2.6 Det rättsliga skyddet byggs ut 21

3. *Konsumentpolitikens nuvarande inriktning* 25
3.1 Statlig konsumentpolitisk verksamhet 25
3.1.1 KOV:s och ARN:s uppgifter 25
3.1.2 Prioriteringsgrunderna inom KOV 27
3.1.3 Grundläggande arbetsmetoder 28
3.2 Kommunernas konsumentverksamhet 36
3.2.1 1975 års riksdagsbeslut 36
3.2.2 Utvecklingen fram till år 1985 37
3.2.3 Verksamhetens innehåll 38
3.3 Pågående reformarbete 41

4. *Hushållens förutsättningar* 43
4.1 Beskrivning av hushållet 43
4.1.1 Hushållens sammansättning 44
4.1.2 Hushållens resurser av tid och arbete 44
4.1.3 Hushållens ekonomiska resurser 46
4.1.4 Hushållens kunskapsmässiga resurser 51
4.1.5 Hushållens konsumtion 52
4.2 Konsekvenser på hushållsnivå av de ändrade förutsättningarna 58
4.2.1 Exemplet livsmedelskonsumtion 58

5. *Ett hushållsekonomiskt synsätt* 63
5.1 Hushållning och behov 63
5.2 Marknadsekonomiska utgångspunkter 65
5.3 Hushållningen och samspelet i produktionen 66

Del II Överväganden och förslag 69

6. *Den framtida konsumentpolitiken* 71
6.1 Utgångspunkter 71
6.2 En bred problembild 72
6.3 Konsumentpolitikens utvecklingslinjer och mål . . . 74

7. *Konsumenternas kunskaper* 77
7.1 Utbildning 78
7.1.1 Skolan och konsumentfrågorna 78
7.1.2 Insatser som behövs för att intentionerna i läroplanen skall fullföljas 79
7.1.3 Studier efter grundskolan 80
7.1.4 Vuxenstudier 81
7.2 Företagens informationsansvar 84
7.2.1 Produktinformation 84
7.2.2 Marknadsföringen och informationen 89
7.3 Konsumentinformationen 90

8. *Könsdiskriminerande reklam, livsstilsreklam, m.m.* . . 93
8.1 Könsdiskriminerande reklam 93
8.1.1 Regleringen av marknadsföringen 93
8.1.2 Definition av begreppet könsdiskriminerande reklam 95
8.1.3 Marknadsdomstolens prövning av frågan . . . 95
8.1.4 Näringslivsåtgärder 96
8.1.5 Undersökning av reklamen 97
8.1.6 Den norska lagstiftningen mot könsdiskriminerande reklam 97
8.1.7 Förhållandet till grundlagarna 99
8.1.8 Förslag till åtgärder 100
8.1.9 Lagstiftningstekniska frågor 103
8.2 Livsstilsreklam m.m. 104

9. *Konsumentinflytandet i samhället* 107
9.1 Den svenska modellen 107
9.2 Offentliga konsumentorgan 107
9.3 Frivilliga organisationer 109
9.3.1 Konsumentkooperationen 110
9.3.2 Fackliga organisationer 111
9.3.3 Andra frivilliga organisationer 112
9.4 Samverkansformer 113

10. *Kunskapsutvecklingen* 115
10.1 Utredningar om hushållens förhållanden 115
10.2 Brukaraspekter på produktutformningen 118
10.2.1 Utgångspunkter 118
10.2.2 Utvecklingen av brukarmedverkan 122

11. *Forskning vid universitet och högskolor* 125
11.1 KOV:s möjligheter att stödja forskningen 126
11.2 Andra stödjepunkter 128

12. *Lokal konsumentpolitisk verksamhet* 131
12.1 En frivillig kommunal konsumentverksamhet 131
12.2 Arbetsområden 133
12.2.1 Rådgivning 134
12.2.2 Reklamationshantering 135
12.2.3 Information 135
12.2.4 Marknadsuppföljning 135
12.2.5 Serviceförsörjning 136
12.2.6 Utbildning 137
12.2.7 Stöd till organisationer 137
12.3 Lagförslag med Specialmotivering 138

13. *Reklamationshanteringen* 143
13.1 Företagens ansvar 143
13.2 Kommunerna och den lokala samverkan 144
13.3 Reklamationsströmmen till konsumentorganen . . . 145
13.4 Fortsatta åtgärder 147

14. *Resursbehov* 151
14.1 Konsekvenser av våra förslag 151
14.2 KOV:s resursutveckling 153
14.3 Finansiering av resursbehovet 154

Reservationer och särskilda yttranden 157

Bilaga 1—3 213

Litteraturförteckning 233

Förkortningar m.m.

ABF	Arbetarnas Bildningsförbund
AD	arbetsdomstolen
AMU	arbetsmarknadsutbildning
ARN	allmänna reklamationsnämnden
ARU	ansvarig reklamutgivare
AVL	avtalsvillkorslagen (1971:112)
Ds	departementsserien (betänkanden o.d.)
DSF	delegationen för social forskning
Fi	finansdepartementet
FO	forbrukerombudet (Norge)
FoU	Forskning och utveckling
FRN	forskningsrådsnämnden
Grundvux	grundutbildning för vuxna
H	handelsdepartementet
HFI	hemmens forskningsinstitut
HSB	Hyresgästernas Sparkasse- och Byggnadsföreningar
HSFR	Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet
ICC	Internationella handelskammaren
IHU	institutionen för huslig utbildning
Ju	justitiedepartementet
JämO	jämställdhetsombudsmannen
KF	Kooperativa förbundet
KkrL	konsumentkreditlagen (1977:981)
KL	kommunallagen (1977:179)
KOMVUX	kommunal vuxenutbildning
KOV	konsumentverket
KU	konstitutionsutskottet
Lgr	läroplan för grundskolan
LO	Landsorganisationen i Sverige
Lvux	läroplan för kommunala vuxenutbildningen

M	Motormännens Riksförbund
MD	marknadsdomstolen
MFL	marknadsföringslagen (1975:1418)
MHF	Motorförarnas Helnykterhetsförbund
MRF	Motorbranschens Riksförbund
NDM	Näringslivets Delegation för Marknadsrätt
NEK	Nordisk Embetsmannskommitté for konsumentspörsmål
NO	näringsfrihetsombudsmannen
NU	näringsutskottet
OK	Oljekonsumenternas Förbund
prop.	proposition
RF	regeringsformen
rskr	riksdagens skrivelse
R	Regeringsrättens Årsbok
SACO	Sveriges akademikers centralorganisation
SACO/SR	Centralorganisationen SACO/SR
SBEF	Svenska byggnadsentreprenörföreningen
SCB	statistiska centralbyrån
SIA	skolans inre arbete
SIK	Svenska livsmedelsinstitutet
SOU	statens offentliga utredningar
SPK	statens pris- och kartellnämnd
STU	Styrelsen för teknisk utveckling
SÖ	skolöverstyrelsen
TBV	Tjänstemännens bildningsverksamhet
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
TEFO	Svenska Textilforskningsinstitutet
TF	tryckfrihetsförordningen
UHÄ	universitets- och högskoleämbetet
UKÄ	universitetskanslersämbetet
VVS	Värme, ventilation, sanitet

DEL I BAKGRUND

1 Uppdraget och arbetets uppläggning

Konsumentpolitiska kommittén har haft i uppdrag att göra en översyn av konsumentpolitiken. Sedan riktlinjerna för konsumentpolitiken senast fastställdes har en rad konsumentpolitiska reformer genomförts i Sverige. De yttre förutsättningarna för konsumentpolitiken har samtidigt ändrats. I kommitténs direktiv (1983:15, se bilaga 1) nämns den allmänna ekonomiska utvecklingen, som medfört ett minskat konsumtionsutrymme för hushållen. Likaså nämns det ökade varuutbytet med utlandet, marknadsföringen över gränserna och tillkomsten av nya media. Nedskärningarna av resurserna för den statliga konsumentverksamheten i början av 1980-talet synes enligt direktiven i otillräcklig mån ha utgått från samlade överväganden. Sammantaget motiverar dessa förändringar en översyn av konsumentpolitiken.

Utifrån en helhetssyn har kommittén haft att ta ställning till de centrala målen för konsumentpolitiken, vilka prioriteringar som bör gälla och om tyngdpunkterna i den offentliga verksamheten behöver förskjutas.

Viktiga frågor i övrigt har varit: Hur bör arbetsfördelningen vara mellan kommunala och statliga organ respektive mellan insatser av offentliga organ, frivilliga organisationer och företag? Hur skall de tillgängliga resurserna fördelas mellan de olika konsumentpolitiska medlen? Bör avvägningen mellan olika typer av insatser ändras? Behövs det ökade eller minskade insatser i form av hushållsekonomiska utredningar, åtgärder som påverkar producenternas agerande, konsumentinformation, utbildning i konsumentkunskap, forskning, etc?

Vissa mer avgränsade frågor har dessutom ingått i kommitténs uppdrag. Det är frågor som rör etiken på marknadsföringsområdet, standardiserad konsumentinformation, den ökade användningen av datateknik i servicesektorn samt allmänna reklamationsnämndens verksamhetsområde och organisatoriska ställning.

En utgångspunkt för kommitténs analys och ställningstaganden är marknadsekonomin, med dess samspel mellan utbud och efterfrågan. Likaså förutsätter direktiven att konsumentpolitikens nuvarande institutionella ram i stort skall ligga fast. Kommitténs förslag skall också kunna genomföras med oförändrade eller minskade resurser.

Under utredningsarbetet har kontakter tagits med företrädare för konsumentverket, vissa andra statliga myndigheter, kommuner, andra offentliga utredningar som haft betydelse för uppdraget samt med en rad organisationer och företag. Ett besök har avlagts i Finland för att studera

det konsumentpolitiska arbete som där sker i frivilliga organisationers regi med statligt stöd. Sekretariatet har besökt Norge för att informeras om den norska lagstiftningen om könsdiskriminerande reklam. Till kommittén har inkommit ett antal ärenden om könsdiskriminerande reklam. De har kommit såväl från allmänheten direkt som via JämO och KOV. En hearing har anordnats med forskare och praktiker om perspektiv på konsumentpolitiken. Kommittén har vidare, tillsammans med konsumentverket, uppdragit åt Centrum för masskommunikationsforskning att uppdatera en undersökning om reklamens innehåll. Fil.dr. Sören Bergström har på kommitténs uppdrag utarbetat en idépromemoria om konsumentpolitiken och forskningen. En studie av den svenska modellen för konsumentinflytande och konsumentorganisering har utförts av fil.dr. Victor Pestoff och redovisats i en särskild rapport (Ds Fi 1984:15).

Kommittén har avgivit remissyttranden över riktlinjekommitténs betänkande (SOU 1983:40), yttrandefrihetsutredningens betänkande (SOU 1983:70) och massmediekommitténs betänkande (SOU 1984:65).

Kommitténs arbete har genomförts på kort tid. Beskrivningen av utvecklingen och inriktningen av det konsumentpolitiska arbetet har därför i stor utsträckning grundats på befintligt material. Ambitionen har varit att så allsidigt som möjligt analysera frågan om konsumentpolitikens centrala mål och behovet av nya prioriteringar. Kommittén har därefter sökt belysa problem och brister inom den nuvarande konsumentpolitiken och ange möjliga lösningar för att anpassa de konsumentpolitiska insatserna till framtidens krav. Den speciella frågan om den ökade användningen av datateknik i servicesektorn har kommittén av tidsskäl inte kunnat behandla.

Betänkandet består av två delar. I del I tecknas bakgrunden till våra överväganden: konsumentpolitikens utveckling och nuvarande inriktning, hushållens förutsättningar samt en beskrivning av det hushållsekonomiska synsättet i konsumentpolitiken.

Del II omfattar kommitténs överväganden och förslag jämte specialmotivering, reservationer samt särskilda yttranden. Till betänkandet har fogats som bilagor kommitténs direktiv (1), en beskrivning av de inkomst- och kostnadsbegrepp som använts i analysen av hushållens ekonomi (2) och en promemoria om rättsläget beträffande den kommunala konsumentverksamheten (3).

2 Konsumentpolitikens utveckling

Konsumentpolitiken har en lång tradition i Sverige, även om begreppet är tämligen nytt. Under olika tidsperioder har de insatser som gjorts för konsumenterna varierat, beroende på förändringar i samhället och i hushållens situation.

I det förindustriella samhället var produktion och konsumtion delar av det dagliga livet i bondehushållet. I samband med industrialismens utbredning fick hushållet allt mer karaktär av en konsumtionsgemenskap, skild från produktionen i arbetslivet. En övergång skedde till produktion och distribution i stordriftsform. Nya produkter på marknaden underlättade i många avseenden hushållsarbetet. Samtidigt uppstod nya problem för hushållet i dess roll på marknaden.

2.1 Hushållning och forskning

Grunden till den offentliga verksamheten på konsumentområdet lades av frivilliga organisationer. Kvinno- och hushållsorganisationerna samt konsumentkooperationen var de som främst uppmärksammade frågor som rörde hushållens konsumtion och hemarbete.

Intresset riktades mot hushållens resurser, framför allt i form av arbetskraft och tid. För att minska husmödrarnas arbetsbörda behövde hushållens arbete rationaliseras. Därför startades forskning om hushållens arbetsförhållanden. Erfarenheterna togs till vara vid t.ex. utformningen och inredningen av nya bostäder. Upplysning om forskningsresultat, livsmedels och andra varors kvaliteter och användningsområden spreds via kvinno- och hushållsorganisationerna och konsumentkooperationen till husmödrarna. Utbildningskurser spelade en stor roll i detta arbete.

Under andra världskrigets krisår blev det nödvändigt för statsmakterna att påverka konsumtionens inriktning och utveckling, för att upprätthålla balans i försörjningsläget. Ransonering och prisreglering var medel som användes. Det senare administrerades av priskontrollnämnden. Ett ytterligare medel var konsumentupplysning. Genom upplysning ville man lära hushållen att effektivare utnyttja tillgängliga resurser och stimulera sparandet. Som ett led i detta inrättades den statliga informationsbyrån Aktiv hushållning år 1940. Byrån hade nära kontakter med kvinno- och hushållsorganisationerna.

Den centrala institutionen under uppbyggnadsskedet var Hemmens forskningsinstitut (HFI). HFI bildades år 1944 med Husmödrarnas samarbetskommitté och Hushållslärarinnornas samorganisation som huvudmän[1]). Institutet verkade för en rationalisering av arbetet i hemmen. Utveckling av metoder för att prova utrustning i hushållsarbetet, var en viktig del i detta arbete. HFI arbetade också för att få fram produkter som var bättre anpassade till hushållens behov.

Den statliga byrån och det privata institutet samarbetade i hög grad och slogs slutligen samman i mitten av 1950-talet. Kvinno- och hushållsorganisationerna stod för drivkraften i institutets verksamhet, med hjälp av privata och allt större statliga bidrag. Helt statlig blev verksamheten år 1957, genom att statens institut för konsumentfrågor inrättades. Samtidigt inrättades statens konsumentråd för samordning av forskning och upplysning. Parallellt med dessa båda organ verkade Varudeklarationsnämnden, som hade bildats år 1951. Nämnden arbetade för en ökad användning av frivilliga, standardiserade varudeklarationer. Den finansierades delvis med statliga bidrag.

2.2 Pris- och konkurrenspolitiken växer fram

Konkurrensbegränsningsfrågorna kom relativt tidigt att uppmärksammas av statsmakterna. Under lång tid bedömdes självsaneringen inom näringslivet vara tillräcklig för att marknaden skulle fungera, kompletterad med viss övervakning från statens sida. Efter andra världskriget, när marknaden expanderade snabbt, ansågs ytterligare åtgärder nödvändiga.

I syfte att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens trädde år 1954 konkurrensbegränsningslagen (1953:603) i kraft. Den innehöll dels förbud mot fasta bruttopriser och vissa anbudskarteller, dels regler som möjliggjorde att genom förhandlingar söka eliminera vissa andra former av skadliga konkurrensbegränsningar. Bedömningar och förhandlingar anförtroddes ett näringsfrihetsråd. I rådet ingick företrädare för såväl konsumenter och löntagare som företagen. En ombudsman för näringsfrihetsfrågor (NO) gavs bl.a. till uppgift att föra talan i rådet.

Priset blev en allt viktigare konkurrensfaktor under 1950-talet. Konkurrensens betydelse för att konsumenterna skall få bra varor till låga priser betonades i debatten. Flera offentliga utredningar berörde frågan. Diskussionen gällde bl.a. om prisregleringen, som i mitten av decenniet omfattade en mycket liten del av privatkonsumtionen, skulle tas bort.

[1]) I Husmödrarnas samarbetskommitté ingick de fyra kvinnoorganisationerna Kooperativa kvinnogillesförbundet, Svenska landsbygdens kvinnoförbund, Sveriges husmodersföreningars riksförbund och Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund.

Regering och riksdag uttalade sig för att konkurrensen kunde fungera som en hårdare prisregulator och under normala tider ge effektivare resultat än direkt priskontroll. Ett hävande av priskontrollen ansågs kräva en intensifiering av den konkurrensbefrämjande verksamheten och en ökad konsumentupplysning.

År 1956 genomfördes ändringar i konkurrensbegränsningslagen. Vidare infördes en ny lag om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden. En prisregleringslag av beredskapskaraktär ersatte tidigare regler. Statens pris- och kartellnämnd (SPK) inrättades år 1957 som organ för utredning och upplysning om prisutvecklingen i landet. I det konsumentupplysande arbetet samarbetade SPK nära med främst konsumentinstitutet.

2.3 Konsumentverksamheten vidgas

Under efterkrigstidens ekonomiska tillväxt, med höjda reallöner och ett ökande konsumtionsutrymme samt en expanderande varumarknad, förändrades konsumenternas situation snabbt. Konsumentorganens insatser inriktades från slutet av 1950-talet i allt högre grad mot provning och upplysning om varor. Det allmännas åtgärder avsåg att öka konsumenternas kunskaper och göra det möjligt för dem att rätt bedöma förhållandet mellan varornas pris och kvalitet och därmed kunna agera rationellt på marknaden.

Olika förändringar i samhället ställde ökade och delvis nya krav på konsumenter och hushåll. Glesbygdsproblemen ökade till följd av befolkningsomflyttningar. Detaljhandel och övrig distribution blev mer koncentrerad. Många dagligvarubutiker tvingades lägga ned verksamheten samtidigt som konkurrensen inom handeln förstärktes. Fler hushåll skaffade egen bil och hushållen tog över en större del av varudistributionen. Allt eftersom stora butiker blev vanligare, blev köpare och säljare ofta mera anonyma i förhållande till varandra. Handel och produktion blev alltmer internationaliserad. Användningen av reklam och andra marknadsföringsmetoder ökade.

Det allmännas konsumentverksamhet byggdes ut stegvis under 1960-talet. Det gjordes efter utredningsarbete som i stort sett var avgränsat till två huvudområden: undersökningar på kvalitets- respektive prisområdet, med tillhörande upplysningsverksamhet.

Marknaden hade blivit större, mer differentierad och mera svåröverskådlig. Reklamen debatterades intensivt. Även internationellt fördes en intensivare debatt kring konsumentfrågorna. De medel och metoder som konsumentinstitutet och konsumentrådet förfogade över, för att ta itu med konsumenternas problem, ansåg många vara otillräckliga. I debatten framfördes bl.a. att konsumentupplysning inte gav konsumenterna tillräckligt underlag för att kunna hävda sig på marknaden. Konsumentorganen behövde få bättre möjligheter att i direkta kontakter med företagen påverka deras utbud och marknadsuppträdande. Den enskilde konsumenten ansågs i många situationer behöva samhällets stöd för att hävda sin rätt och skyddas mot otillbörliga affärsmetoder.

Som ett utflöde av denna förändrade inställning pågick i slutet av 1960-talet arbete inom regeringskansliet för att genom lagstiftning förbättra konsumenternas skydd på marknaden.

Som svar på bl.a. den kritik, som riktats mot att konsumentorganens arbete var alltför splittrat, tillsattes konsumentutredningen år 1967. Utredningens uppdrag var att göra en översyn av hela området och att föreslå riktlinjer för den statliga konsumentupplysningen samt därmed sammanhängande forsknings-, provnings- och undersökningsarbete.

Samma år inleddes på initiativ av socialdemokratiska partiet och LO försöksverksamhet med lokala konsumentkommittéer på sex orter i landet. Verksamheten drevs med LO, TCO, ABF, TBV samt dåvarande Kooperativa kvinnogillesförbundet och Husmodersförbundet som huvudmän. Konsumentrådet övertog det formella ansvaret år 1969. Försöksverksamheten samordnades av Centrala rådet för lokala konsumentkommittéer.

En huvuduppgift för de lokala kommittéerna var att ta emot och bistå konsumenter som ville ha hjälp att lösa problem samt att sprida allmän konsumentupplysning. Reklamationsfrågor intog en framskjuten plats i rådgivningen. En annan viktig uppgift var att, med utgångspunkt i enskilda konsumentproblem, undersöka bakomliggande orsaker och föreslå lösningar på generella problem.

Centrala rådet sammanfattade i en rapport år 1971 erfarenheterna av försöksverksamheten och framhöll bl.a. att en lokal konsumentpolitik i högre grad behövdes för en effektiv problemuppfångning och hjälp till konsumenterna. Genom de lokala kommittéernas medverkan hade konsumenter, som tvistade med näringsidkare, i stor utsträckning fått rättelse. Den lokala verksamheten hade också givit en klar insikt i olika konsumentgruppers problem samt visat på möjligheter att lokalt utföra undersökningar av intresse för stora konsumentgrupper.

Allmänna reklamationsnämnden (ARN) inrättades på försök år 1968, under konsumentrådets ledning. Nämnden hade till uppgift att pröva enskilda konsumenters anmärkningar mot varors och tjänsters beskaffenhet. Målet var i första hand att hjälpa konsumenter att utan större kostnader och på ett praktiskt sätt få skäligheten i sina klagomål bedömda.

2.4 Konsumentutredningen

När konsumentutredningens lägesrapport publicerades år 1969 blev den uppmärksammad och omdebatterad. Utredningen ansåg att konkurrensen var otillräcklig som medel för att slå vakt om konsumenternas ställning. Konsumentorganens inriktning på varorna och på inköpssituationen kritiserades. De tre ekonomiska enheterna hushåll, näringsliv och offentlig sektor jämfördes. På samma sätt som vid företagsstudier analyserades vissa funktioner i hushållet. Detta samt att utredningen talade om normativa behov och producentpåverkan fick den största uppmärksamheten i debatten.

I lägesrapporten lanserades en hushållsekonomisk problemsyn som

grund för förslagen. Enligt detta synsätt är produktionen av varor och tjänster en sammanflätad process, där uppgifterna är fördelade på hushåll, näringsliv och offentliga organ. Verksamheten inom de tre enheterna påverkar varandra ömsesidigt.

Med en hushållsekonomisk analys ville konsumentutredningen placera hushållens resursanvändning i centrum. Effekterna av de beslut som fattas inom olika delar av samhället skulle beskrivas på hushållsnivå.

Det hushållsekonomiska synsättet fanns kvar när huvudbetänkandet presenterades år 1971[1]). Det konsumentpolitiska fältet borde, enligt utredningen, omfatta den del av samhällsekonomin som har med resursanvändningen i hushållsledet att göra. Konsumentpolitiska insatser måste grundas på en bred och ingående analys av konsumenternas situation, dvs. hur konsumenterna och särskilda konsumentgrupper utnyttjar sina resurser i form av pengar, arbetskraft och tid.

Konsumentutredningen ansåg att den konsumentupplysning som bedrivits inte var ett tillräckligt medel för att stärka konsumenternas position.

Utredningen föreslog ytterligare åtgärder för att hävda hushållens och särskilda hushållsgruppers intressen. En förbättrad undersökningsverksamhet var ett medel, producentpåverkan ett annat. Med ledning av resultaten från undersöknings- och provningsverksamheten skulle man genom förhandlingar söka påverka producenter, marknadsförare och distributörer att anpassa sin verksamhet efter hushållens förutsättningar och behov. Informationen till konsumenterna från konsumentorganens sida borde inriktas på att ge underlag för konsumenternas ställningstaganden i mera överordnade beslutssituationer. De insatser som skulle kunna göras via utbildningsväsendet och genom ett intensifierat samarbete med olika organisationer som företräder konsumentintressen, ansåg utredningen vara av stor betydelse.

I huvudbetänkandet lämnade konsumentutredningen förslag till hur konsumentpolitiken skulle organiseras på central, regional och lokal nivå. Med hänvisning till erfarenheterna från de lokala konsumentkommittéerna, skisserade utredningen uppgifterna för en lokal konsumentverksamhet. Dessa skulle bestå i att "samla upp" och registrera konsumentproblem och att på olika sätt sprida konsumentinformation, dels genom rådgivning till enskilda konsumenter i hushållsekonomiska och andra frågor, dels genom information riktad till allmänheten: utställningar, demonstrationer, konferenser, föredrag, via massmedia etc. Den lokala verksamheten borde, enligt utredningen, vara en kommunal uppgift, grundad på frivilligt åtagande.

På regional nivå hade hemkonsulenterna, som tidigare arbetat vid Hushållningssällskapen och lantbruksnämnderna, redan år 1970 omplacerats till länsstyrelserna. Genom detta markerades att deras tjänster skulle riktas till alla hushåll, inte bara lanthushållen. Konsumentutredningens förslag innebar att länsstyrelsernas hemkonsulenter skulle stödja och främja utvecklingen av kommunal och annan konsumentpolitisk

[1]) Konsumentpolitikens riktlinjer och organisation, SOU 1971:37

verksamhet. I avvaktan på utbyggnaden av kommunernas verksamhet skulle hemkonsulenterna svara för rådgivningen till enskilda. Hemkonsulenterna skulle förmedla information mellan den lokala och den centrala verksamheten.

På central nivå föreslog utredningen att ett konsumentverk skulle inrättas och att verksamheten vid konsumentrådet, konsumentinstitutet och Varudeklarationsnämnden samtidigt skulle upphöra. Organisatoriskt skulle det därmed skapas förutsättningar för en samordnad verksamhet.

2.5 En konsumentpolitik läggs fast

Konsumentutredningen resulterade i ett förslag, som behandlades i prop. 1972:33. Där sades att det huvudsakliga målet för konsumentpolitiken skulle vara att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. I första hand skulle detta ske genom att hushållens möjlighet att planera den egna verksamheten förbättrades samt genom information om marknadens utbud och om olika sätt att tillgodose de egna behoven. Det skulle också ske genom att producenter, distributörer och marknadsförare anpassade sin verksamhet till konsumenternas intressen. Ansvaret för information om varor och tjänster borde i första hand ligga på näringslivet.

Departementschefen aviserade att en utredning skulle tillsättas för att undersöka hur varudeklarationerna skulle kunna göras bättre anpassade till konsumenternas behov. Reklamutredningen arbetade också vid denna tidpunkt med frågor om reklamens roll för konsumenternas information.

När det gällde vilka områden som borde kunna bli föremål för direkta konsumentpolitiska åtgärder, uttalades i propositionen att arbetet skulle begränsas till att avse de problem, som hänger samman med konsumenternas köp och användning av varor och tjänster, som bjuds ut på den privata marknaden eller marknader som arbetar enligt liknande principer.

I fråga om det hushållsekonomiska synsättet ansåg departementschefen hushållsvaneundersökningar och olika former av nyttokalkyler vara naturliga led i det konsumentpolitiska arbetet. Vad gällde den mera grundläggande analysen av hushållens situation måste denna komma att avse metodutvecklingsarbete av forskningskaraktär. Därför ansågs det inte tillrådligt att göra det konsumentpolitiska arbetet beroende av sådana analyser, för vilka det ännu inte fanns tillfredsställande metoder. Departementschefen påpekade dock att det var av intresse att sådana metoder utvecklades. Forskning med sådan inriktning borde därför stödjas inom ramen för konsumentpolitiken. Ett särskilt anslag, som medgav en fortsättning av konsumentrådets verksamhet på detta område, kom också att inrättas för bl.a. stöd till forskning.

En fördelningspolitisk målsättning betonades, dvs. att det är de resurssvaga grupperna som en aktiv konsumentpolitik främst skall stödja. Människor som är ekonomiskt, socialt och utbildningsmässigt svaga

samt invandrare och handikappade kan ha svårt att hävda sig som köpare och ta del av det stöd som samhället ger konsumenterna. För att nå de konsumenter som bäst behöver samhällets stöd ansågs det kommunala engagemanget i konsumentpolitiska frågor vara särskilt värdefullt, liksom en aktiv medverkan från folkrörelsernas sida.

Departementschefen följde konsumentutredningens förslag och föreslog att ett konsumentverk skulle inrättas som central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor. Konsumentverkets regionala organ skulle vara hemkonsulenterna vid länsstyrelserna. På lokal nivå förespråkades utbyggnad av en kommunal konsumentverksamhet. Kommunerna skulle själva få avgöra hur verksamheten skulle utformas.

De grundläggande arbetsmetoder för konsumentverket som togs upp i propositionen var: *utredning, producentkontakt, information* och *utbildning*. Dessa låg också till grund för den programindelning som gjordes. Utredningsarbetet skulle ge kunskaper om konsumenternas förhållanden samt ange möjligheter till ett resursutnyttjande som ger konsumenterna bättre förutsättningar att tillfredsställa de egna behoven. Påverkan av producenter, distributörer och marknadsförare syftade till att anpassa deras verksamhet efter konsumenternas behov. Konsumentverket skulle också fästa andra myndigheters uppmärksamhet på problem som faller inom deras ansvarsområden och följaktligen bör lösas av dessa myndigheter. Behovet av att på skilda vägar ge konsumenterna den information som blir resultatet av konsumentverkets utredningsverksamhet framhölls. De traditionella informations- och utbildningsvägarna skulle kompletteras med den nya kanal som den kommunala konsumentverksamheten förväntades bli.

De riktlinjer för konsumentpolitiken som presenterades i propositionen antogs av riksdagen år 1972 (NU 1972:40, rskr. 1972:225). De har därefter legat till grund för den konsumentpolitiska verksamheten. Inga avgörande ändringar i målsättningen har gjorts även om förändringar av organisation, resurser och lagstiftning har skett. Vissa nya arbetsuppgifter har kommit till.

2.6 Det rättsliga skyddet byggs ut

Under 1970-talet har omfattande lagstiftning tillkommit som ett led i det allmännas strävanden att förbättra konsumenternas ställning.

Den *marknadsrättsliga* konsumentlagstiftningen, främst marknadsföringslagen (1975:1418) MFL, syftar bl.a. till att skydda konsumenterna, i denna deras egenskap, som kollektiv. Den kännetecknas av att den bl.a. ger möjlighet att, vid vite, för framtiden förbjuda visst handlande.

På vissa produktområden finns *speciallagstiftning* som reglerar särskilda delar av marknaden: läkemedel, livsmedel, försäkringar, resor, tobak och alkohol, etc.

Den *civilrättsliga* konsumentlagstiftningen är inriktad på att stärka den enskilde konsumentens ställning i ett avtalsförhållande med en näringsidkare. Hit hör bl.a. lagen (1971:238) om hemförsäljning och konsumentköplagen (1973:877). Till skillnad från den marknadsrättsliga

lagstiftningen reglerar den civilrättsliga lagstiftningen direkt avtalsparternas inbördes rättigheter och skyldigheter i olika avseenden.

Till bilden hör också viss *processrättslig* lagstiftning, som syftar till att göra det lättare för bl.a. konsumenter att föra talan inför domstol. Hit hör lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden, den s.k. småmålslagen, och rättshjälpslagen (1972:429).

På lagstiftningsområdet är det främst utvecklingen av den marknadsrättsliga konsumentlagstiftningen som har påverkat de konsumentpolitiska arbetsmetoderna och organisationen på myndighetsnivå. Vi behandlar därför denna något utförligare i det följande.

Lagen om otillbörlig marknadsföring (1970:1418), som trädde i kraft år 1971, innehöll dels en generalklausul som gav möjlighet till ingripande med förbud mot sådana marknadsföringsmetoder som genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt ansågs otillbörliga, dels straffbestämmelser avseende bl.a. vilseledande reklam. Samtidigt inrättades marknadsrådet för vissa av de dömande uppgifterna enligt den lagen och för näringsfrihetsrådets uppgifter enligt 1953 års konkurrensbegränsningslag. Marknadsrådet bytte sedermera namn till marknadsdomstolen (MD). En ny konkurrenslag (1982:729) trädde i kraft år 1983. Genom den nya lagen har vissa tvångsmedel tillförts området och möjlighet till fusionskontroll skapats.

Före tillkomsten av 1970 års lag om otillbörlig marknadsföring bedrev näringslivet, genom Näringslivets Opinionsnämnd, verksamhet i syfte att motverka otillbörliga marknadsföringsmetoder. I prop. 1970:57 med förslag om lag om otillbörlig marknadsföring angavs att bl.a. nämndens praxis och Internationella handelskammarens (ICC) reklamregler kunde tas till utgångspunkt för rättstillämpningen.

Konsumentombudsmannaämbetet (KO) inrättades år 1971 i samband med att lagen om otillbörlig marknadsföring trädde i kraft. Samma år tillkom avtalsvillkorslagen (1971:112), AVL. Denna lag är, i likhet med MFL, uppbyggd kring en generalklausul som ger möjlighet att ingripa med förbud mot att i framtiden använda vissa avtalsvillkor. KO har tillsyn över och för talan i MD i ärenden enligt såväl denna lag som MFL.

KO skall i första hand på frivillig väg söka komma till rätta med otillfredsställande förfaranden. Inom KO:s kansli uppkom tidigt behov av övergripande riktningsvisande direktiv från KO om tillämpningen av lagens generalklausul. Från näringsidkarnas sida uttrycktes också önskemål om att få kunskap om KO:s principiella inställning till vissa marknadsföringsmetoder och viss typ av argumentation. Som en följd av detta började KO utfärda riktlinjer som formellt sett var riktade till den egna personalen, men också lämpade sig för spridning till näringslivet.

Inom konsumentverket (KOV), som inrättades år 1973, kom en annan typ av riktlinjer att tas fram. Dessa inriktades på varors säkerhet, särskilt varor avsedda för barn eller fritidsändamål. Förhandlingar med berörda företag ledde i flera fall fram till överenskommelser om produktändringar. Efter hand publicerades utredningar och frivilliga överenskommelser med näringsidkare, benämnda riktlinjer.

Varudeklarationssystemet och frågor som rörde produktinformation

behandlades vid den här tiden på flera håll. Konsumentverket skulle t.ex. enligt sin instruktion främja användningen av varudeklarationer. *Varudeklarationsutredningen* avvisade det gamla systemet med enbart frivilliga varudeklarationer och lämnade förslag på hur det skulle kunna kompletteras med obligatoriska deklarationer. *Reklamutredningen* behandlade bl.a. reklamens användbarhet som ett medel att överbringa reglerad och standardiserad information från näringsidkare till konsument. Utredningen föreslog en lag om information i reklam och annan marknadsföring.

På grundval av varudeklarationsutredningens och reklamutredningens betänkanden och vissa förslag från KO och konsumentverket lade regeringen år 1975 fram en proposition (1975/76:34) med förslag till marknadsföringslag, avsedd att ersätta 1970 års lag om otillbörlig marknadsföring. Förslaget godtogs av riksdagen. I den nya MFL infördes, utöver tidigare regler i lagen om otillbörlig marknadsföring, två nya generalklausuler: en om information (3 §) och en om produktsäkerhet (4 §).

De nya generalklausulerna gör det möjligt för MD att på talan av KO ålägga näringsidkare att i sin marknadsföring lämna information av särskild betydelse för konsumenter samt förbjuda försäljning eller uthyrning av skadliga eller otjänliga produkter. Resultat skall dock så långt möjligt söka åstadkommas genom frivilliga överenskommelser och genom utfärdande av riktlinjer hos KOV.

För att samordna arbetet och undvika gränsdragningsproblem beslutades att konsumentverket och konsumentombudsmannen skulle föras samman till en myndighet år 1976, samtidigt som den nya MFL trädde i kraft.

KOV:s instruktion medger även att riktlinjer utfärdas utanför MFL:s tillämpningsområde. Sedan konsumentkreditlagens (1977:981), KkrL, tillkomst har KOV också att utöva tillsyn över efterlevnaden av denna lag.

I reklamationstvister utgör allmänna reklamationsnämnden (ARN) ett komplement till de allmänna domstolarna. ARN:s verksamhet, som bedrivits på försök sedan år 1968, blev föremål för en statlig utredning på vars förslag verksamheten permanentades år 1981 (SOU 1978:40). ARN blev då en fristående myndighet från att tidigare ha haft KOV som huvudman.

3 Konsumentpolitikens nuvarande inriktning

Det allmännas arbete med konsumentfrågor bedrivs inom den kommunala konsumentverksamheten, konsumentverket, allmänna reklamationsnämnden och marknadsdomstolen. Även inom andra områden görs insatser som är av betydelse för konsumenterna, t.ex. pris- och konkurrenspolitiken, livsmedelspolitiken, bostadspolitiken, socialpolitiken, kulturpolitiken och utbildningspolitiken. Centrala myndigheter som t.ex. statens pris- och kartellnämnd, näringsfrihetsombudsmannen, livsmedelsverket, bostadsstyrelsen, planverket, produktkontrollnämnden, skolöverstyrelsen och socialstyrelsen har ett ansvar för att konsumenternas intressen bevakas.

Det konsumentpolitiska området är ett brett verksamhetsområde som involverar olika aktörer. Samverkan sker på olika sätt — mellan berörda myndigheter och förvaltningar, konsumentorgan och frivilliga organisationer, konsumentorgan och företag och branschorganisationer. Samverkan sker också mellan lokal och central nivå inom organisationer och konsumentorgan. I det följande koncentrerar vi oss på den statliga och den kommunala konsumentpolitiska verksamheten.

3.1 Statlig konsumentpolitisk verksamhet

3.1.1 KOV:s och ARN:s uppgifter

Konsumentverket är central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor. Dess uppgift är att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. Verkets generaldirektör är också konsumentombudsman (KO) och fullgör i anslutning härtill de uppgifter som ankommer på denne enligt MFL och AVL (jfr. avsnitt 2.6). Verket fullgör vidare uppgifter enligt KkrL och konsumentförsäkringslagen samt enligt förordningen om statligt stöd till glesbygd.

Verkets konkreta uppgifter avser bl.a. följande områden:

a) Frågor som rör konsumenternas köp och användning av varor, tjänster och andra nyttigheter (marknadsinriktade aktiviteter). Med detta följer uppgiften att se till
   - att varor och tjänster ges en ändamålsenlig utformning
   - att försäljning av farliga eller odugliga varor upphör

- att företagens marknadsföring sker på ett för konsumenterna önskvärt sätt
- att informationen i reklam eller annan marknadsföring svarar mot konsumenternas behov
- att avtalsvillkor inte är oskäliga mot konsumenterna.

Arbetet sker bl.a. genom provningar och undersökningar, som ger underlag för konsumentinformation och producentpåverkan, det senare delvis med stöd av lagstiftning. Arbetet fördelas på sju ansvarsområden: hemproduktion, boende, transporter, övrig konsumtion, teknisk provning, KO-sekretariatet samt en gemensam funktion.

b) Ett andra område omfattar verkets arbete inom sektorer som inte direkt knyter an till avgränsade konsumtionsområden (systeminriktade aktiviteter). Målet för denna verksamhet är att påverka bl.a. varudistributionen, utbildningen i konsumentfrågor och den lokala konsumentverksamheten. Också verkets arbete med budgetrådgivning och allmänna hushållsekonomiska frågor hör hit, liksom insatser i anslutning till glesbygdsstödet. Samordningen av KOV:s stöd och service till kommunerna faller inom detta verksamhetsområde. Arbetet fördelas på tre ansvarsområden: distribution och hushållsekonomi, utbildning samt lokal konsumentverksamhet.

c) Ett tredje område utgör verkets tidskriftsutgivning, som omfattar tidskrifterna Råd och Rön samt Konsumenträtt och ekonomi.

Konsumentverket har omkring 200 årsarbetskrafter. Budgetåret 1984/85 tilldelades verket 44,4 miljoner kronor i statsanslag. Intäkter från försäljning av tidskrifter, handböcker, studiematerial m.m. beräknas under samma år till 8,5 milj kr. Den huvudsakliga inkomstkällan är tidskriften Råd och Rön.

Allmänna reklamationsnämnden prövar på begäran av enskilda konsumenter tvister mellan köpare och säljare rörande varor, tjänster eller andra nyttigheter som näringsidkare har tillhandahållit i sin yrkesmässiga verksamhet. För att kunna prövas av ARN måste tvisten avse vara eller tjänst som är avsedd huvudsakligen för konsumenters enskilda bruk.

Nämndens beslut har formen av en rekommendation till parterna att lösa tvisten på visst sätt. ARN:s rekommendationer är inte bindande. De flesta företag följer dock dessa rekommendationer. Flera viktiga näringslivsorganisationer har gjort direkta åtaganden att deras medlemmar skall följa nämndens rekommendationer.

Nämnden är för närvarande indelad i följande avdelningar: båtar, el, försäkringar, motor, päls, resor, skor, textil, tjänster på fast egendom (endast elektriska installationer, VVS-arbeten, målningsarbeten, golvläggning), tvätt samt allmänna avdelningen.

Nämnden prövar *inte* tvister avseende hälso- och sjukvård, veterinärmedicinska tjänster, advokatverksamhet, sotningstjänster, kommunal renhållning; tvister som kan prövas av statens va-nämnd och trafikskadenämnden; bedömning av konstnärligt värde och samlarvärde. Vidare

undantas tvister där värdet av vad som yrkas understiger 150 kr. (sko, textil, tvätt samt den allmänna avdelningen) eller 300 kr (övriga avdelningar). Ytterligare undantag finns inom olika avdelningars verksamhetsområden.

Budgetåret 1984/85 anslogs 7,8 miljoner kronor till nämndens verksamhet. Av budgeten avser större delen lönekostnader. Nämnden har omkring 35 årsarbetskrafter. Bland övriga större poster kan nämnas ersättning till konsumentverket för viss administrativ service, lokalkostnader, telefonkostnader samt kostnader för sammanträden (arvoden, etc.).

Nämnden har telefonrådgivning till enskilda konsumenter. Ca 7 900 skriftliga ärenden inkom under 1984. Omkring 4 600 avgjordes genom nämndbeslut. På kanslinivå avskrevs ca 3 200 ärenden, efter det att parterna förlikts, konsumenten återkallat sin talan eller ärendet avvisats på formella grunder.

3.1.2 Prioriteringsgrunderna inom KOV

Mot bakgrund av den övergripande uppgiften för konsumentpolitiken, att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden, har ett antal prioriteringsgrunder för konsumentverkets arbete utvecklats.

De viktigaste prioriteringsgrunderna har varit:

- att stödja svaga konsumentgrupper
- att skydda konsumenternas liv och hälsa
- att undanröja större ekonomiska risker för konsumenterna
- att verka för en rationalisering av hushållens arbete, och
- att främja energibesparande åtgärder.

För närvarande koncentrerar sig verket på produktsäkerhetsfrågor, frågor av större ekonomisk betydelse för hushållen samt frågor av betydelse för särskilt utsatta konsumentgrupper.

KOV:s allmänna inriktning följer de givna prioriteringsgrunderna. Verkets insatser har successivt koncentrerats, främst till följd av de kraftigt minskade resurserna i början av 1980-talet. Hittills har detta inte inneburit att väsentliga konsumtionsområden lämnats helt åt sidan. Besparingar har gjorts generellt vad gäller marknadsbevakning, lagtillämpning, riktlinjer, konsumentundersökningar och varuprovningar. Stödet till kommunal verksamhet och arbetet med varuförsörjningsfrågor har begränsats. Inom utbildningsområdet har arbetet i hög grad koncentrerats till grundskolan, medan gymnasieskolan, högskolan och vuxenutbildningen fått minskade resurser. Utrymmet för läromedelsproduktion och lärarkurser har dragits ner, liksom produktionen av informationsmaterial, bl.a. som underlag för kampanjer. Det hushållsekonomiska området har fått visst utrymme att expandera sedan 1970-talets slut.

Sammantaget innebär detta att aktiviteter i någon form bedrivs på de flesta områden. Det är emellertid uppenbart att de resurser som nu står till förfogande inte möjliggör en särskilt djup verksamhet på många av

verkets arbetsområden. Detta gäller såväl de marknadsinriktade som de systeminriktade aktiviteterna. Möjligheterna att utveckla och förmedla kunskaper till hushåll och företag är därför inte särskilt goda i nuläget.

3.1.3 Grundläggande arbetsmetoder

Med hänvisning till våra direktiv beskriver vi i det följande det arbete som rör utredningar, producentpåverkan, information, utbildning och forskning. Denna indelning av verksamheten ansluter till den uppdelning av KOV:s arbetsmetoder som gjordes i 1972 års riksdagsbeslut.

Utredningar

Kunskap om konsumenterna och deras situation i olika avseenden, är grundläggande för all verksamhet, både den som riktar sig till konsumenter och till företag. KOV får en omfattande dokumentation om konsumentproblem via de enskilda konsumentkontakter som tas med kommunerna, ARN och verket självt. Dessa föranleder i vissa fall särskilda analyser, men spelar framför allt en roll för att peka ut de marknader, där köparna upplever sig ha problem. Dessa problem utgör därmed en del av basmaterialet för inriktningen av konsumentorganens verksamhet. I den mån problemen förs vidare till ARN respektive KOV handläggs de naturligtvis också individuellt.

Anmälningar och andra konsumentkontakter speglar direkt framför allt de problem som konsumenterna möter i enskilda köpsituationer på marknaden. Konsumentverket arbetar därutöver med utredningar, för att få en fördjupad bild av hushållens situation samt för att ta fram underlag, dels för krav riktade till företagen, dels för kunskapsförmedlingen till konsumenter och vidareinformatörer. Hushållsstudier — ofta med ekonomisk inriktning — utveckling av kravspecifikationer och tekniska mätmetoder, provning av produkter, bearbetning av statistik om konsumtion, olycksfall m.m. är exempel på sådana insatser, liksom rättsutredningar, analyser av olika hushållstypers behov av konsumtionsutrymme och studier av servicebehovet i glesbygd. En viktig del av utredningsarbetet rör effekterna av vidtagna åtgärder. Frågor som "Vem utnyttjar den kommunala rådgivningen?", "Vem läser Råd och Rön?" ingår häri, liksom uppföljningar av företagens efterlevnad av riktlinjer, andra överenskommelser och beslut med stöd av lagstiftning.

KOV:s utredningar avser huvudsakligen relativt avgränsade produkt- och problemområden. Utrymmet för mera omfattande undersökningar om konsumenternas situation är alltför begränsat för att annat än vid enstaka tillfällen medge sådana studier. På bil- och hushållsekonomiområdet sker dock en relativt sett systematisk och bred undersökningsverksamhet.

Verket har sedan slutet av 1970-talet vidareutvecklat det hushållsekonomiska synsätt som konsumentutredningen förespråkade. Hushållet väljs i stället för individen/konsumenten som utgångspunkt för analyser. I en analys av t.ex. konsumenternas köpkraft tar man hänsyn till samspelet mellan hushållets sammansättning och totala disponibla in-

komster. På samma sätt tas den totala tid som hushållet disponerar med vid analyser av hushållens möjligheter att själva producera varor och tjänster för eget bruk. Hushållens resurser i form av pengar, tid, arbetsinsatser och kunskaper är viktiga faktorer vid hushållsekonomiska undersökningar.

Varuprovningar omsätter också relativt stora resurser, men de bekostas till största del av de företag som ger KOV i uppdrag att genomföra provningar. Härutöver externfinansieras varuprovningar inom ramen för den samverkan som äger rum nordiskt och med en rad europeiska konsumentorgan. KOV:s egna satsningar på varuprovningar och utveckling av mätmetoder härför uppgår till ca 1 milj. kr. årligen.

En stor del av de utredningar KOV behöver utföra kräver specialistkunnande och -utrustning som inte verket självt kontinuerligt kan ha tillgång till. Utöver de egna utredningsresurserna använder KOV därför konsulthjälp. Det gäller främst teknisk, statistisk, ekonomisk och rättslig expertis. Utrymmet för sådan hjälp har i stort sett halverats jämfört med budgetåret 1978/79.

Inom ramen för KOV:s utredningsverksamhet sker ett nära samarbete med ett betydande antal myndigheter, institutioner, företag och branschorganisationer. I takt med att många av dessa fått minskade resurser har också detta lett till ökade krav på konsumentverket, att med egna medel finansiera utredningar som tidigare gjorts av andra organ. Uppföljande studier av genomslagskraften på marknaden av riktlinjer m.m. har som följd av indragningen av hemkonsulenterna (fr.o.m. jan. 1985) medfört en ytterligare belastning på verket. De särskilda medel som tillförts KOV räcker t.ex. inte för att undersöka följsamheten på marknaden av riktlinjerna och därmed upprätthålla marknadsbevakningen på samma nivå som tidigare.

Producentpåverkan

Kontakter med företagen och deras organisationer sker på en rad olika nivåer, i syfte att förmå företagen att anpassa verksamheten till konsumenternas behov. Det rör sig om en skala från helt informella kontakter till ärenden i marknadsdomstolen. Den övervägande delen av de ca 2 500 anmälningsärenden, som årligen kommer in till KOV, löses i samförstånd med berörd näringsidkare eller kan avskrivas utan särskild åtgärd. Enbart ett 20-tal ärenden behöver årligen föras till MD av KO. Ärendehanteringen inom KOV/KO tar i anspråk ca 10 procent av KOV:s resurser.

Ett inslag i konsumentverkets producentpåverkande arbete är att utfärda riktlinjer för företagens marknadsföring och för utformningen av vissa produkter. Riktlinjerna utfärdas av konsumentverket, vanligen efter överenskommelser med näringslivet. Om riktlinjerna inte följs tar verket i första hand upp förhandlingar med berört företag. I andra hand kan KO utfärda förbuds- eller informationsföreläggande, eller föra ärendet till marknadsdomstolen.

Riktlinjekommittén har i sitt betänkande Konsumentpolitiska styrmedel (SOU 1983:40) funnit, att regler om produkters utformning från

säkerhetssynpunkt efterlevs jämförelsevis väl och bättre än informationsregler. KOV:s uppfattning är att arbetet med producentpåverkan, främst riktlinjer, medfört bl.a. säkrare varor, vilket på sikt bör leda till färre olyckor.

För närvarande finns ett 40-tal riktlinjer, huvudsakligen med inriktning på att säkerställa att konsumenterna får information av särskild betydelse och att säkerhetskrav på produkter upprätthålls. Nära hälften berör säkerheten i något avseende. Också AVL och KkrL utgör grund för att genom särskilda överenskommelser med näringsidkare uppnå generella förbättringar av sälj- och kreditvillkor. Det finns drygt 70 AVL-överenskommelser och omkring 100 MFL-överenskommelser. Totalt sett avsätts ca 5 procent av verkets resurser för arbetet med riktlinjer och andra överenskommelser.

Ett omfattande utbyte av erfarenheter med näringsidkare äger rum vid kontakter av olika slag. Kontakterna grundas bl.a. på anmälningar från enskilda konsumenter. I anslutning till KOV:s uppdragsprovningar och egna provningar förs diskussioner med tillverkarna om varors utformning, svaga punkter m.m. Provningarna påverkar produktutformningen också indirekt via informationen till konsumenterna. Publicering av utredningsrapporter riktar också företagens uppmärksamhet på väsentliga behov av produktförbättringar. I det standardiseringsarbete, nationellt, nordiskt och internationellt, som KOV deltar i, sker ytterligare påverkan vid formulering av de krav på mätmetoder och produktkvalitet som är av särskilt konsumentintresse. Genom medverkan i och hänsynstagande till den internationella utvecklingen minskar risken för att handelshinder uppkommer. Det är emellertid mycket resurskrävande att delta i standardiseringsarbete.

På några områden finns särskilda fora för kontinuerlig diskussion. Det gäller t.ex. försäkrings- och kreditfrågor, där bransch- och konsumentintressen med jämna mellanrum stämmer av sina uppfattningar i aktuella frågor. Också den av regeringen utsedda glesbygdsnämnden, som är rådgivande till KOV i frågor som gäller kommersiell service i glesbygd, är av denna karaktär och betyder mycket för att forma en gemensam inställning bland berörda intressenter inom handel, kommuner och statliga organ. I både konkreta och principiella frågor har KOV på många områden nära kontakter med företag och branschsammanslutningar: vid konferenser, seminarier, företagsbesök m.m. Omfattningen härav är dock svår att kvantitativt bestämma. KOV:s minskade resurser har dock inneburit sämre möjligheter att delta aktivt i dessa sammanhang.

Information

En av konsumentverkets viktigaste uppgifter gäller informationen till konsumenterna om väsentliga fakta och förhållanden. Enligt propositionen med förslag till marknadsföringslag m.m bör strävan vara att företagen skall svara för informationen om de egna produkterna, medan myndighetsinformationen skall inriktas på hushållens större planeringsfrågor, marknadsöversikter, etc. (prop. 1975/76:34).

Ett huvudsyfte med KOV:s arbete med informationsfrågor är att förbättra konsumenternas möjligheter att klargöra sina konsumtionsbehov samt att öka de kunskaper som konsumenterna behöver för att förebygga och lösa problem vid köp och användning av varor och tjänster. Information i tryckt form förmedlas huvudsakligen genom tidningen Råd & Rön, handböcker, marknadsöversikter, faktablad och broschyrer.

Informationens innehåll berör ett stort antal produkt- och problemområden. Informationen är i hög grad beroende av det utrednings-, undersöknings- och förhandlingsarbete som utförs i verkets regi och är ofta ett direkt utflöde av detta arbete.

Tidningen Råd & Rön har inriktats på att nå en bred publik. Den utkommer med 11 nr/år och varje nummer har nästan en halv miljon läsare. Tidningen utges även som taltidning. Sedan början av 1970-talet har antalet prenumerationer fördubblats och ligger nu på ca 200 000 exemplar. Tidningen svarar för den största delen av verkets intäkter. Läsekretsen för tidskriften Konsumenträtt & Ekonomi är betydligt mindre; upplagan är f.n. ca 3 000 ex. Den läses av förtroendevalda och anställda inom konsumentorganen, marknadsförare, lärare och studenter m.fl.

När det gäller den information som indirekt träffar konsumenterna är det KOV:s uppgift att ge vidareinformatörerna ett tillräckligt sakunderlag för deras arbete och att stimulera dem att i sin tur informera konsumenterna.

Det viktiga för KOV är många gånger inte att självt producera ytterligare informationsmaterial. Ofta gäller det att påverka så att den information som redan ges blir mera rättvisande, saklig och allsidig samt att utveckla kanaler och metoder som leder till en bättre kunskapsspridning.

Den kanal som först måste nämnas är *företagen.* Genom förhandlingar med företagen och deras intresseorganisationer — till stor del med stöd av MFL (2 och 3 §§) — påverkar konsumentverket företagen i syfte att göra marknadsföringen vederhäftigare, sakligare och mer informativ.

KOV:s förhandlingar med företagen för att få bort vilseledande information ger som regel goda resultat. Då det gäller arbetet med att tillföra information av särskild betydelse för konsumenterna har det visat sig svårare att uppnå förhandlingsresultat. Detta beror ofta på olika inställning till informationsbehovet samt hur och när informationen skall lämnas. KOV har i mindre utsträckning förhandlingsvägen kunnat ägna sig åt att förbättra den produktinformation som förmedlas av reklambärare utanför säljstället, t.ex. i tidningsannonser. KOV har också i denna del fått direktiv av statsmakterna att p.g.a. resursskäl sänka ambitionsnivån.

En viktig kanal för den konsumentinformation som produceras på central nivå är *den kommunala konsumentverksamheten.* Arbetsfördelningen mellan de offentliga organen utgår ifrån att den kommunala konsumentverksamheten skall ha ett huvudansvar för rådgivning och annan information direkt till konsumenterna. KOV:s direktrådgivning till konsumenterna avvecklades efter beslut av statsmakterna år 1982. KOV:s uppgift är att ge den kommunala konsumentverksamheten ett

tillräckligt sakunderlag för dess arbete.

Den information som har att göra med själva köpet dominerar det kommunala vägledningsarbetet. Det gäller råd före, under eller efter köp av en viss produkt. Under senare år har kommunerna alltmer börjat arbeta med information med mera långsiktig syftning, exempelvis om hushållsekonomi eller produktsäkerhet (se vidare avsnitt 3.2).

De frivilliga organisationerna är ytterligare en kanal för konsumentinformation. Vissa organisationer arbetar med konsumentfrågor kontinuerligt och även i opinionsbildande syfte. Andra gör det tillfälligt, vid enstaka konferenser, seminarier och liknande. En stor del av konsumentinformationen inom folkrörelser och andra ideella organisationer har sin bas i studieförbundens verksamhet.

Under senare år har flera projekt bedrivits lokalt, där organisationer samarbetat med den kommunala konsumentverksamheten. KOV har också bidragit med stöd, liksom riksorganisationerna. Några mer formaliserade samverkansformer mellan konsumentorganen och organisationerna finns inte.

Massmedia är viktiga för spridningen av kunskaper och opinionsbildning. Många av konsumentverkets aktiviteter resulterar i publicitet av olika slag. KOV sprider också underlag för debatt i press, radio och TV.

Enligt undersökningar, som utförts på KOV:s uppdrag, har det visat sig att etermedierna bättre än andra kanaler når ut till konsumenter som har lägre utbildning och inkomster. Generellt sett är massmedierna de informationskanaler som, vid sidan av företagens egna reklambärare, når bäst ut till lågresursgrupper i samhället. Effekten av konsumentinformationen är svårare att mäta.

Utbildning

Utbildning är ett viktigt konsumentpolitiskt medel. Syftet är att öka konsumenternas kunskaper och medvetenhet, dvs. att påverka och förändra attityder och beteenden. Det innebär att utbildningsinsatserna, till skillnad från den traditionella konsumentinformationen, är av mer långsiktig karaktär. KOV:s målsättning är att konsumentfrågorna kontinuerligt skall tas upp i skolundervisningen.

Konsumentorganens utbildningsinsatser på 1960-talet rörde huvudsakligen produktion av läromedel. Man vände sig främst till hushålls- och textillärare på högstadiet och gymnasiet. Läromedlen handlade om kost, förvaring av livsmedel, tvätt och tvättmärkning m.m. Ett par läromedel togs fram årligen.

I det beslut som fattades år 1972 om konsumentpolitikens inriktning gavs utbildningsfrågorna en framskjuten plats. Konsumentverket skulle inte endast producera läromedel utan också påverka ansvariga instanser på utbildningsområdet att förbättra utbildningen i konsumentkunskap. Konsumentpolitiken skulle föras ut och ges genomslagskraft på de flesta utbildningsområden.

Utbildningssystemet utgör ett stort arbetsfält. Ungefär 5 procent av verkets totala budget avsätts i dag för utbildningsinsatser. Andelen har minskat de senaste åren. Med tanke på de konsumentpolitiska resurser-

na måste relativt hårda prioriteringar göras för att uppnå varaktiga resultat.

En utgångspunkt för verkets utbildningsinsatser är att konsumentfrågorna skall behandlas på alla utbildningsnivåer — helst redan i förskolan. Syftet är att nå alla elever — de framtida konsumenterna. Livsmönster och värderingar grundläggs i unga år. Dagens barn och ungdomar möter tidigt en allt kraftigare påverkan när det gäller konsumtion. Utbildning kan utgöra en motvikt till denna påverkan och medverka till att ungdomarna blir kritiska och medvetna konsumenter.

I den nya läroplanen för grundskolan (Lgr 80) betonas vardagsfärdigheterna. Konsumentfrågorna är vardagsnära och berör i stort sett alla, såväl barn som vuxna. Konsumentfrågorna betraktas vidare som ämnesövergripande, dvs. de skall tas upp i de flesta ämnen.

Ovanstående skäl och de nedskärningar av resurserna som skett gör att insatser riktade till grundskolan f.n. prioriteras av KOV. Ungefär 70 procent av resurserna används för dessa insatser.

Intresseorganisationer, myndigheter och många andra organ försöker få sina speciella frågor belysta i grundskolan. De medel som konsumentverket använder för att konsumentfrågor skall uppmärksammas är studiematerial, fortbildning av lärare, försöksprojekt och påverkan på det skoladministrativa systemet. Prioriteringen mellan de olika medlen har förändrats något de senaste åren. Som en besparingsåtgärd har t.ex. nyproduktionen av studiematerial begränsats.

Mycket av det studiematerial som KOV producerat under senare år är ämnesövergripande, dvs. det kan användas i flera olika ämnen. Bland de områden som belyses är konsumtionens konsekvenser från enskild, samhällelig och global resurssynpunkt. Verkets nuvarande läromedelsuppsättning, ungefär 50 olika studiematerial, är till 80-90 procent lärarmaterial, med fakta och exempel på hur frågorna kan tas upp i undervisningen. Verkets försäljning av studiematerial har kontinuerligt ökat sedan mitten av 1970-talet, trots en allmänt minskande läromedelsmarknad.

Konsumentverket har bedömt det som viktigast att nå ut till lärarna. Genom fortbildning, grundutbildningen av klasslärare och genom olika försöksprojekt visar man hur undervisning i konsumentfrågor kan bedrivas. I detta arbete spelar den kommunala konsumentverksamheten en allt viktigare roll. Flertalet av de förändringar som under senare år gjorts inom utbildningsområdet har medfört en ökad decentralisering, bl.a. har kommunerna fått ansvar och resurser för lärarnas fortbildning. Förändringarna ställer krav på samverkan mellan KOV och den lokala konsumentverksamheten i utbildningsfrågor.

Av resursskäl blir verkets insatser inom övriga utbildningssektorer mycket begränsade, t.ex. inom förskolan och gymnasieskolan. En utgångspunkt för prioriteringarna är att insatser skall göras inom utbildningar där man undervisar personer från särskilt utsatta konsumentgrupper. Verket har därför tagit fram studiematerial och fortbildat lärare inom särskolan respektive invandrarundervisningen (AMU). Vuxenutbildningsinsatser görs vidare inom Grundvux. Också de intagna inom kriminalvården är en målgrupp.

Inom högskolan arbetar verket för att dels få in konsumentfrågorna i klasslärarutbildningen, dvs. grundutbildningen av låg- och mellanstadielärare, dels öka utrymmet för hushållekonomi och konsumenträtt inom socionomutbildningen.

Alltsedan 1960-talet har konsumentorganen lämnat stöd till folkbildningsorganisationerna. När konsumentverket bildades fick det också i uppdrag att fortsatt stödja denna vuxenutbildning i konsumentkunskap. Det särskilda bidraget till studieförbundens verksamhet kom i stor utsträckning att användas för utbildning av cirkelledare och förtroendevalda på lokal nivå. Statsmakterna drog in bidraget år 1980 med motiveringen att utbyggnadstakten på lokal nivå avtagit och att medel till studieförbund inte skall fördelas av en sektorsmyndighet. Från och med budgetåret 1983/84 återfick KOV vissa medel för stöd till studieförbund. Omkring 100 000 kr. har kunnat disponeras för detta ändamål, jämfört med 0,5-1 miljon kr./år tidigare. De utbildningsinsatser som kan ske med hjälp av dessa resurser är således begränsade.

Forskning

När konsumentverket inrättades fick det, som tidigare nämnts, ett särskilt anslag till forskning m.m. Detta gav utrymme för att fortsätta den anslagsbevillning som statens konsumentråd tidigare svarat för. Anslaget skulle användas för att initiera konsumentforskning inom den samhällsvetenskapliga sektorn.

I prop. 1972:33 med förslag till riktlinjer och organisation av samhällets konsumentpolitik m.m. angavs som allmän princip för KOV:s arbete med att stödja och initiera konsumentforskning, att forskningen skulle ligga i linje med verkets mål och inriktning samt att forskningsresultaten skulle komma till praktisk användning. Särskilt betonades behovet av metodutveckling på det hushållsekonomiska området.

Den tekniskt inriktade konsumentforskningen tog styrelsen för teknisk utveckling (STU) efter samråd med statens konsumentråd ansvar för. I nära anknytning till och finansierad av STU började en forskargrupp i Göteborg år 1971 arbeta med konsumentteknisk forskning. År 1982 fördes gruppen över till Chalmers tekniska högskola med fortsatt finansiering från STU. Två år tidigare hade en professor i konsumentteknik adjungerats vid Chalmers. År 1984 inrättades en personlig heltidsprofessur. I nuläget är den konsumenttekniska institutionens framtid osäker, eftersom innehavaren av professuren pensioneras år 1987. STU:s ekonomiska åtagande upphör samtidigt.

Riksdagen uttalade sig år 1975 för ett ökat utrymme för det konsumentekonomiska området inom forskarutbildning och forskning. Dåvarande universitetskanslersämbetet (UKÄ) tillsatte en arbetsgrupp för att utarbeta en plan för förstärkning av basorganisationen för konsumentforskning vid samhällsvetenskaplig fakultet.

I arbetsgruppens rapport betonades att konsumentforskningen inte alltför mycket får spaltas upp efter traditionella indelningar i olika

discipliner [1]). Den bör i stället fokuseras på konsumentproblem, vilket innebär ett stort behov av mångvetenskapliga insatser.

Vid arbetsgruppens inventering av vilken konsumentforskning som för tillfället bedrevs visade det sig att flertalet forskare stod i början av sin forskarkarriär, dvs. var forskarstudenter eller nyblivna doktorer. Många projekt finansierades av KOV.

Arbetsgruppen utgick från att konsumentverkets insatser för forskningen skulle fortsätta — projektstöd, seminarier, dokumentation etc. — och att dess anslag skulle öka efterhand som den vetenskapliga kompetensen och universitetens basorganisation förstärktes. Arbetsgruppen ansåg det viktigt att andra anslagsgivande organ än KOV uppmärksammade behovet av konsumentforskning, dvs. främst de nya forskningsrådsorganen och Riksbankens Jubileumsfond. På så vis skulle det finnas garantier för att den långsiktiga kunskapsutvecklingen inte försummades.

Förslaget till förstärkning av basorganisationen för konsumentforskning innebar att tio forskarassistenttjänster och två docenttjänster skulle inrättas. UKÄ hade redan beslutat föreslå att en professur i företagsekonomi i Lund skulle få en inriktning mot konsumentekonomi samt att en professur vid den juridiska fakulteten i Stockholm skulle förändras till en professur i konsument- och marknadsrätt. Dessa två professurer ingick också i arbetsgruppens planering. Dessutom föreslogs att FRN under en femårsperiod skulle avsätta 2 miljoner kronor per år till konsumentforskning.

Ansvaret för att åstadkomma ett mångvetenskapligt samarbete — forskningsprogram, centrumbildning eller liknande — lades på forskarna själva. Vissa medel för att åstadkomma ett sådant samarbete skulle ställas till deras förfogande.

Av arbetsgruppens förslag kom fyra forskarassistenter att inrättas: vid samhällsvetenskaplig fakultet i Stockholm (1979), Lund (1980) och Umeå (1980) samt vid den juridiska fakulteten i Stockholm (1980). Vissa kringresurser ställdes till en början till forskarnas förfogande. Dessa tjänster plus professurerna i Stockholm och Lund finns fortfarande kvar. De forskningsstödjande organen avsatte inga särskilda medel till konsumentforskning. KOV:s anslag till forskning, som i genomsnitt låg på omkring en miljon kr./år under 1970-talet, avvecklades fr.o.m. budgetåret 1981/82. Under de två senaste budgetåren har KOV åter fått möjlighet att anslå medel till forskning. Dessa medel är dock ytterst begränsade.

Genom professurerna har viss samverkan skett mellan konsumentforskare inom och utom landet. Något utvecklat lokalt eller nationellt samarbete av mångvetenskaplig karaktär har dock inte kommit till stånd. Inte heller har de förväntningar som ställdes på den hushållsekonomiskt inriktade forskningen vid högskolan uppfyllts. Det utvecklingsarbete som har utförts på området har främst ägt rum inom KOV och Sparbanksföreningen.

[1]) UHÄ-rapport 1976:2, Konsumentforskning.

3.2 Kommunernas konsumentverksamhet

3.2.1 1975 års riksdagsbeslut

Den lokala utveckling som regering och riksdag uttalade sig för år 1972 gick till en början långsamt. I en skrivelse till handelsdepartementet år 1974 redogjorde konsumentverket för sin syn på utvecklingen av den konsumentpolitiska verksamheten i kommunerna. Däri underströk KOV bl.a. behovet av en lokal konsumentpolitisk verksamhet för att nå de konsumenter som bäst behöver samhällets stöd samt efterlyste ökade kommunala insatser.

Mot bakgrund av dessa önskemål tillsattes en arbetsgrupp inom handelsdepartementet med uppdrag att utarbeta förslag i fråga om kommunernas medverkan i konsumentpolitiken. I promemorian Kommunal konsumentpolitisk verksamhet, innehåll och organisation, (DsH 1974:1), lade arbetsgruppen fram sina förslag. Arbetsgruppen fastslog, att en nära kontakt mellan samhällets konsumentverksamhet och de enskilda konsumenterna är en grundläggande förutsättning för att de konsumentpolitiska åtgärderna skall bli verkligt framgångsrika. Det vore därför angeläget, att det skapades en väl utvecklad lokal konsumentpolitisk verksamhet. Man erinrade om att statsmakterna tidigare fastslagit att lokal konsumentpolitisk verksamhet borde vara en uppgift för offentliga organ och att det i första hand borde åligga kommunerna att svara för verksamheten. Det framhölls att kommunerna redan har uppgifter som ligger nära den konsumentpolitiska verksamheten och att det rent allmänt är naturligt för många medborgare att vända sig till kommunala organ med sina problem.

I promemorian angav arbetsgruppen de uppgifter som enligt dess mening borde utgöra grunden i den kommunala konsumentpolitiska verksamheten. Som utgångspunkt angavs att kommunerna huvudsakligen borde svara för sådana uppgifter som kräver nära kontakt med enskilda konsumenter och sådana som kräver särskild hänsyn till lokala förhållanden.

En huvuduppgift för den kommunala verksamheten borde enligt arbetsgruppen vara *vägledning till enskilda konsumenter.* Denna kan vara av allmän karaktär och omfatta rådgivning i större hushållsekonomiska frågor, anknyta till de problem som möter konsumenterna i samband med att köp eller hyra i någon form övervägs eller avse reklamationsfrågor efter det att köp genomförts. Arbetsgruppen anmärkte att vägledningen borde omfatta vad som kan betraktas som naturliga konsumentfrågor och att det givetvis inte borde vara en uppgift för den kommunala verksamheten att bistå med utredningar av utpräglad juridisk karaktär.

Den kommunala verksamheten borde vidare omfatta *allmän informationsverksamhet* av kunskapshöjande karaktär samt *rapportering* till centrala myndigheter; i första hand i syfte att dokumentera eventuella missförhållanden på marknaden, men också som ett instrument för att mäta effekterna på marknaden av centrala åtgärder.

Ytterligare frågor som ansågs utgöra lämpliga kommunala uppgifter var undersökningar av lokal karaktär, utarbetande av remissyttranden,

frågor angående hemsändningsbidrag samt i framtiden även etablerings- och nedläggningsfrågor.

I proposition 1975:40 förklarade departementschefen att han anslöt sig till arbetsgruppens bedömningar rörande behovet av en lokal konsumentpolitisk verksamhet och han underströk att denna verksamhet borde vara kommunernas uppgift. Den verksamhet som det torde bli fråga om måste anses vara sådana angelägenheter, som det enligt kommunallagstiftningen ankommer på kommunen att handha. Arbetsgruppens förslag borde enligt departementschefen kunna vara vägledande för kommunernas medverkan i konsumentpolitiken.

Kommunernas engagemang skulle vara frivilligt. Verksamheten borde förankras på förtroendemannanivå, exempelvis genom en konsumentnämnd. Det löpande arbetet skulle skötas av konsumentsekreterare.

Näringsutskottet tillstyrkte (NU 1975:26) förslaget, varefter riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr. 170).

3.2.2 Utvecklingen fram till år 1985

Åtskilliga kommuner påbörjade eller beslutade om konsumentpolitisk verksamhet samma år som riksdagsbeslutet togs. Utvecklingen därefter har varierat och den har under 1980-talets första år varit relativt blygsam vad avser nystartade kommunala konsumentverksamheter.

Som en följd av avvecklingen av hemkonsulentverksamheten vid länsstyrelserna 1984-12-31 har frågan om konsumentverksamhet väckts i ytterligare ca 60 kommuner. I 23 av dessa har beslut om att starta konsumentverksamhet hittills tagits.

I april 1985 har därmed 230 av landets 284 kommuner tagit ansvar för att bedriva konsumentverksamhet. Det innebär att drygt 90 procent av landets befolkning bor i kommuner med någon form av kommunal konsumentverksamhet. I 78 kommuner är verksamheten förankrad i särskilda konsumentnämnder eller nämnder där konsumentfrågorna utgör ett betydande inslag, t.ex. konsument- och informationsnämnd. I de resterande kommunerna sorterar konsumentfrågorna i regel direkt under kommunstyrelsen. I 54 kommuner finns en eller flera heltidsanställda vägledare och i 59 finns tjänstemän med halvtidstjänstgöring, medan 60 kommuner har en konsumentvägledare som tjänstgör mindre än 10 timmar per vecka. Variationerna i personalresurser sammanhänger endast i begränsad omfattning med kommunernas storlek.

För att möjliggöra en viss satsning på det konsumentpolitiska området även i små kommuner föreslogs i departementspromemorian om den kommunala konsumentverksamheten (DsH 1974:1) samverkan mellan två eller flera kommuner. Sådan samverkan finns idag på en del håll. Erfarenheterna visar emellertid att de kommuner som köper vägledningsservice från annan kommun i regel avstår från övrigt konsumentpolitiskt engagemang. Möjligheterna till inflytande över verksamhetens närmare uppläggning och innehåll är i praktiken väldigt små. Många kommuner har erfarit att den avtalade rådgivningsservicen inte är till-

gänglig i en utsträckning som svarar mot konsumenternas behov och mot kostnaderna. Detta har resulterat i att några kommuner helt upphört med sin konsumentverksamhet medan andra sagt upp tidigare samarbetsavtal och inrättat egen konsumentverksamhet, i vilken rådgivningsfunktionen då har kombinerats med andra arbetsuppgifter.

I departementspromemorian föreslogs att kontakterna med det lokala organisationslivet kunde organiseras i särskilda referensgrupper. Med några undantag har denna form visat sig vara mindre effektiv. Kommunernas direkta samarbete i projektform med organisationer eller grupper av organisationer med närliggande intresseområden har varit betydligt framgångsrikare och på ett helt annat sätt stimulerat organisationerna till aktiva insatser.

En överslagsberäkning visar att ca 340 tjänstemän eller 180 helårsarbetskrafter är verksamma inom den kommunala konsumentverksamheten. Härtill kommer ca 1 200 förtroendevalda i konsumentnämnder och konsumentutskott. Sammanlagt beräknas kommunerna satsa ca 35 miljoner kronor på verksamheten.

3.2.3 Verksamhetens innehåll

Verksamhetens nuvarande innehåll bygger på de arbetsuppgifter som i 1975 års proposition angavs såsom önskvärda kommunala uppgifter. Ett av Svenska kommunförbundet upprättat förslag till normalreglemente för konsumentnämnd ligger ofta till grund för verksamheten. Såväl omfattning som innehåll varierar i stor utsträckning mellan kommunerna. Utvecklingen efter år 1975 har emellertid medfört en väsentlig ökning av konsumentpolitikens räckvidd på kommunal nivå.

Den arbetsuppgift som — oavsett konsumentverksamhetens organisatoriska förankring — utförs i kommunerna (om än på varierande nivå) är rådgivning till enskilda konsumenter. Rådgivningen utgör basen i verksamheten. Den är ansiktet utåt och ger samtidigt viss insikt i vilka problem som konsumenterna möter.

Under år 1984 togs cirka 250 000 kontakter med kommunernas konsumentverksamhet i nya ärenden. Kommunerna svarar därmed för cirka 85 procent av den offentliga konsumentrådgivningen i landet. Övrig rådgivning har hittills i huvudsak skett via länsstyrelsernas hemkonsulenter och allmänna reklamationsnämnden (ARN).

I rådgivningsarbetet dominerar frågor före köp. De utgör omkring hälften av alla kontakter. Klagomål och reklamationer utgör ungefär 1/3 av kontakterna. Drygt var sjunde kontakt avser konsumenträttsliga frågor, t.ex. angående hemförsäljningslagens regler, regler om öppet köp och liknande.

Av frågorna före köp utgör ungefär 50 procent av kontakterna frågor avseende de "traditionella" hushållskapitalvarorna som tvätt- och diskmaskiner, dammsugare m.m. Frågor om hushållsekonomi och budgetrådgivning uppgår till cirka 7 procent av antalet kontakter. Bland klagomålen märks särskilt frågor om köp och reparation av bil, liksom köp, hyra och reparation av bostäder.

Av en undersökning — Konsumentrådgivning i kommunerna — hur

går den till? (Konsumentverket, Allmänna byrån 1983:6-02), framgår att konsumenterna ofta vid rådgivning *före köp* genom besök hos konsumentvägledningen själva tar del av det informationsmaterial som där finns tillgängligt. Rådgivningen *efter köp* är mera komplicerad och kräver större insatser av konsumentvägledningens personal.

Konsumentvägledare söker i första hand ge konsumenterna kunskap att själva klara sin kontakt med näringsidkaren. I de fall konsumenter anser sig behöva hjälp i kontakterna med näringsidkare medverkar konsumentvägledare ofta för att söka nå en uppgörelse. Vägledare hjälper också konsumenter till kontakt med allmänna reklamationsnämnden eller tingsrätten. Minst 9 av 10 klagomål som kommer till konsumentvägledningen klaras upp på det lokala planet. Av dem som gör anmälningar till ARN har cirka hälften först varit i kontakt med kommunens konsumentvägledning.

Genom en ständigt ökad efterfrågan på enskild rådgivning har stora delar av resurserna bundits till denna del av verksamheten. För att också kunna arbeta med övriga uppgifter, som ingår i den kommunala konsumentverksamheten, har många kommuner tvingats göra inskränkningar i rådgivningsarbetet. Sådana omprioriteringar har i regel endast kunnat ske i kommuner där verksamheten är förankrad i ett särskilt, politiskt ansvarigt konsumentorgan (nämnd eller utskott).

Näst efter vägledningen till enskilda konsumenter är allmänt informationsarbete den uppgift som är vanligast. Ofta riktas informationen till kommuninvånarna i allmänhet. I informationsarbetet har efter hand samarbete utvecklats med lokala media (press, lokal- och närradio).

Skriftligt material i form av foldrar och liknande samt utställningar är andra ofta använda medier. Personlig information till t.ex. skolklasser och vid föreningsmöten spelar också en betydande roll. Informationsarbetet har emellertid blivit allt mer målgruppsinriktat. Så vänder man sig t.ex. till trafikskoleelever med information om bilköp, till dem som står i kommunens tomtkö med information om fastighetsköp eller till barnfamiljer med hushållsekonomisk information. Genom direkt samarbete med olika intressegrupper (fackliga, bildnings-, invandrar-, pensionärs- och handikapporganisationer) sker också ett målgruppsinriktat informationsarbete. Konsumentombud på arbetsplatser och i organisationer är exempel på hur kommuner försöker nå ut till nya grupper och samtidigt fånga upp dessa gruppers problem. Genom konsumentombuden kan enklare frågor/problem klaras av utan kontakt med konsumentvägledningen.

Som stöd till olika organisationers arbete inom konsumentområdet förekommer det att kommuner ger ekonomiska bidrag.

Lokala undersökningar ingår som ett led i många kommuners strävanden att få bättre kunskap om den lokala marknaden och därmed underlag för en dialog med företrädare för den lokala handeln. Undersökningar om efterlevnaden av konsumentverkets riktlinjer och andra centrala överenskommelser, liksom servicenivån inom olika branscher förekommer. De undersökningarna utgör underlag för informationsaktiviteter, opinionsbildning samt kontakt med näringslivet. "En affär för alla" är ett exempel på ett arbete som i sin lokala del skett i nära samarbete

mellan handikapporganisationerna, konsumentgillena och den kommunala konsumentverksamheten i drygt 70 kommuner. På riksnivå har detta arbete lett till en överenskommelse om åtgärder för att handikappanpassa dagligvarubutiker. Denna överenskommelse har slutits mellan handelns centrala organ, handelsanställda, Handikappförbundens centralkommitté, Gillesförbundet och KOV.

För att effektivt utnyttja de ofta begränsade resurser som står till buds inom respektive kommun har kommunerna alltmer börjat samverka inom länen eller i andra grupperingar. Exempel på sådana aktiviteter är en undersökning av ljud & bild-branschens efterlevnad av riktlinjerna för tillämpning av konsumentkreditlagen och en kampanj för information om fukt- och mögelskador i hus.

Genom kontakter med enskilda konsumenter, lokala utredningar och övrig bevakningsverksamhet får den kommunala konsumentvägledningen en omfattande kunskap om problem på den lokala marknaden. Somliga problem är av den art att de föranleder anmälningar till centrala myndigheter. Den vanligaste formen för rapportering är anmälningar till KOV om förmodade övertramp i förhållande till marknadsföringslagen, avtalsvillkorslagen och konsumentkreditlagen. Den kommunala konsumentverksamheten står för nästan var fjärde anmälan enligt marknadsföringslagen och för närmare var tredje anmälan avseende avtalsvillkorslagen. Rapportering sker också till andra offentliga organ, t.ex. länsstyrelsernas priskontor. Kontakter upprätthålls och samverkan sker allt oftare med andra kommunala förvaltningar, som t.ex. social-, skol-, fritids- och byggnadskontoren.

I marknadsföringsärenden av lokal karaktär brukar de mer erfarna konsumentvägledarna informera berörd handlare/annonsör om gällande regler. På detta sätt löses många enskilda frågor, eftersom "överträdelser" ofta beror på bristfälliga kunskaper om gällande regler.

Den kommunala konsumentverksamheten informerar lokala företagarorganisationer om mer generella frågor som t.ex. gällande lagstiftning, erfarenheter från vägledningsarbetet m.m. vid möten och sammankomster. Även ett mer formaliserat samarbete har börjat utvecklas. Så har t.ex. i Landskrona etablerats ett särskilt beredningsorgan för bilreklamationer. Detta har resulterat i att klagomålen på bilhandeln inom kommunen i stort sett upphört. I Trollhättan har en försöksverksamhet med ett liknande organ för hela detaljhandeln bildats. Även därifrån rapporteras de praktiska erfarenheterna vara positiva.

I många kommuner bedrivs arbete för att förebygga barnolycksfall. Detta arbete som bl.a. genomförs i form av undersökningar av olika lekmiljöer (t.ex. lekplatsers redskap), utställningar och annan information om t.ex. barnsäkerhetsutrustning i hemmet sker i nära samarbete med bl.a. Hem- och skolaföreningar, fritidsförvaltningen samt Röda Korset och andra organisationer på orten.

Den kommunala konsumentverksamhetens arbete med den kommersiella servicen är ojämnt utvecklad. Det finns idag konsumentnämnder som har huvudansvaret för t.ex. varuförsörjningsplanering och torghandelsfrågor, medan andra konsumentnämnder endast får sådana frågor på remiss. Frågor som rör etablering av varuhus, stormarknader och

liknande remitteras ofta till konsumentnämnderna. Några konsumentnämnder erhåller också regelmässigt nya stads- och byggnadsplaner på remiss för att lägga konsumentpolitiska aspekter på framförallt distributionsfrågor och annan närservice.

Genom konsumentnämndernas medverkan har ett aktivt arbete med konsumentsamråd för att rädda nedläggningshotade glesbygdsbutiker utvecklats på en del håll. I några kommuner administrerar konsumentnämnden det kommunala hemsändningsbidraget till glesbygdsbutiker.

Vid kommunernas yttranden till länsstyrelserna över ansökningar om tillstånd att bedriva tillfällig handel, hörs regelmässigt det konsumentansvariga organet.

Den kommunala konsumentverksamheten på utbildningsområdet är under utveckling och varierar starkt mellan olika kommuner. I de flesta fall inskränker sig samarbetet till att lärare och elever gör studiebesök hos konsumentvägledningen och till att konsumentvägledaren ibland medverkar på lektioner, vid studiedagar m.m. Arbete med att mer långsiktigt bistå skolan, bl.a. genom att stödja utvecklingen av lärarfortbildningen inom konsumentområdet samt vuxenutbildningen, utförs dock i vissa kommuner.

3.3 Pågående reformarbete

Förutom de frågor kommittén enligt sina direktiv skall behandla pågår ytterligare reformarbete som rör det konsumentpolitiska området. Riktlinjekommitténs förslag har t.ex. remissbehandlats och det föreligger en proposition (84/85:213) med förslag till vissa ändringar i marknadsföringslagen. En proposition (84/85:110) med förslag om ny konsumenttjänstlag, som förstärker skyddet för konsumenterna, har antagits av riksdagen. Konsumentköpsutredningens förslag om ny konsumentköplag har remissbehandlats och förslaget bereds i justitiedepartementet. En lagrådsremiss beräknas bli framlagd under år 1986.

En proposition (84/85:181) om hälso- och sjukvårdsfrågor som bl.a. ger socialstyrelsen ansvar för att systematisera rapporteringen av olycksfall i hem och på fritid har bifallits av riksdagen. Massmediekommitténs förslag har efter remissbehandling lett till proposition (84/85:199) till riksdagen våren 1985. Kontokortskommitténs förslag har inte utmynnat i någon proposition, dock har regeringen med berörda företag nått överenskommelse om legitimationstvång. Vidare har regeringen nyligen uppdragit åt KOV att i samråd med finansbolagen m.fl. få till stånd bättre hjälp till konsumenter med betalningssvårigheter, etiska regler för betalningsvillkor och förbättrad budget- och kreditrådgivning.

Produktåterkallelsekommittén utreder bl.a. frågan om återkallelse av farliga varor. Kommittén har nyligen fått tilläggsdirektiv att utreda frågan om förbud mot export av farliga produkter. 1983 års småhusköpskommitté arbetar med frågor om förbättrat konsumentskydd vid förvärv av småhus. Rättegångsutredningen har i uppdrag att bl.a. behandla frågan om KO:s talerätt i allmän domstol. En utredning har tillsatts som skall ge underlag för bedömningar av TV-reklamens effekter.

I övrigt finns andra frågor av konsumentpolitiskt intresse som statsmakterna har under behandling. En proposition (84/85:166) om livsmedelspolitikens inriktning har t.ex. nyligen behandlats av riksdagen. En annan proposition (84/85:118) har lett till beslut av riksdagen om förbättrad kemikaliekontroll. En ny myndighet kommer att inrättas för detta ändamål, i vilken bl.a. kommer att ingå den nuvarande produktkontrollnämnden som är knuten till naturvårdsverket.

4 Hushållens förutsättningar

I kommitténs direktiv betonas att de yttre förutsättningarna för konsumentpolitiken har förändrats. Många nya omständigheter kommer enligt direktiven att påverka det konsumentpolitiska arbetet. Som exempel nämns den allmänna ekonomiska utvecklingen som begränsar konsumtionsutrymmet för hushållen. Likaså nämns det ökade varuutbytet med utlandet, marknadsföringen över gränserna, tillkomsten av nya media, m.m.

Att granska alla tänkbara yttre faktorer, som kan ha betydelse för den framtida konsumentpolitikens utformning, vore en alltför omfattande uppgift. Kommittén har därför gjort en bedömning av vilka faktorer som är särskilt viktiga för konsumentpolitikens framtida inriktning.

4.1 Beskrivning av hushållet

I ett hushållsekonomiskt perspektiv placeras hushållets situation i centrum. Effekterna av de beslut som fattas inom olika delar av samhället bedöms utifrån hur de påverkar hushållets tillgång till viktiga resurser som pengar, tid, arbete och kunskap.

Hushållet kan ses som en organisation som består av en eller flera medlemmar och som är starkt beroende av omgivningen.

Hushållet strävar efter att på bästa sätt tillgodose de behov hushållsmedlemmarna har, dvs. att det i första hand finns bostad, mat, kläder och möjligheter till vila och rekreation. För att uppnå dessa mål måste hushållet både köpa och producera varor och tjänster.

De resurser som hushållet har för att tillgodose behoven är i första hand tid, arbetskraft, pengar och kunskap. Det är alltså tillgången till och användningen av dessa resurser som är avgörande för hur hushållet lyckas med att tillgodose hushållsmedlemmarnas behov.

Hushållets kunskaper om planering och om olika varors och tjänsters priser och kvaliteter har således stor betydelse för hur hushållet väljer att använda sina pengar. Likaså är hushållets tillgång till pengar ofta av stor betydelse för hushållets boendestandard samt för den utrustning av hjälpmedel som hushållet investerat i för att underlätta hemarbete som matlagning, tvätt och städning. Hushållets tillgång till tid, utöver den del som är uppbunden av förvärvsarbete och andra tvingande aktiviteter, har bl.a. betydelse för möjligheterna att med hjälp av ökat hemarbete minska kostnaderna för mat, kläder, bilunderhåll etc.

Det samlade hushållskollektivet i Sverige består av hushåll med sinsemellan mycket olika förutsättningar, både vad gäller sammansättning och tillgång till och användning av resurser. Den statistik som huvudsakligen används i denna beskrivning av hushållens förutsättningar är framtagen av statistiska centralbyrån. Statistiken belyser fördelningen av tidsanvändning, ekonomiska resurser, utbildning och konsumtion mellan skilda hushållsgrupper. Däremot förklarar inte dessa data orsakssammanhangen bakom hushållens olika förutsättningar. Det är därför vanskligt att dra alltför generella slutsatser av den statistik som redovisas. Med det förbehållet tar vi i det följande upp ett antal interna och externa faktorer som påverkar hushållens situation och som därför bör påverka den framtida konsumentpolitiken.

4.1.1 Hushållens sammansättning

Hushållens storlek har minskat. År 1920 bestod hushållen av 4,3 personer per hushåll. År 1960 av 2,8 och år 1980 av 2,3 personer per hushåll. Sverige tillhör därmed de länder i världen som för närvarande har de minsta hushållen.

Fram till sekelskiftet antas hushållens sammansättning bli i stort sett oförändrad. Det gäller också den totala folkmängden i Sverige som 1984 uppgick till 8,3 miljoner. Men inom denna totalram sker enligt Långtidsutredningen 1984 en del förändringar som är värda att notera. Den relativt kraftiga minskningen under 1970-talet av antalet barn i förskoleåldern har t.ex. upphört. Denna nedgång återfinns under 1980-talet bland skolåldrarna för att sedan under 1990-talet förskjutas till unga människor som lämnar föräldrahemmet och bildar egna hushåll.

Antalet personer i pensionsåldern beräknas öka något under 1980-talet för att sedan minska under 1990-talet. Inom denna grupp sker en kraftig förskjutning mot de högre åldrarna.

4.1.2 Hushållens resurser av tid och arbete

Fördelningen av tiden på förvärvsarbete, hemarbete, resor till och från arbetet, butiksbesök, daghem m.m. har stor betydelse för hur hushållet kan fungera på marknaden och i hemarbetet.

Den sammanlagda tiden för förvärvsarbete inklusive arbetsresor, studier och hemarbete varierar mycket beroende på ålder, hushållssammansättning och bostadsort.

Under 1970-talet har volymen av betalt arbete minskat, samtidigt som antalet personer med förvärvsarbete har ökat. Kvinnorna har stått för hela ökningen av antalet förvärvsarbetande. Fortfarande arbetar nästan hälften av de förvärvsarbetande kvinnorna på deltid, medan de flesta män arbetar heltid.

Arbetstidsförkortning, förlängd semester, rätten till föräldraledighet och studier samt en ökning av antalet deltidspensionärer och förlängd skoltid har också reducerat den enskildes tid i förvärvsarbete. Utvecklingen på arbetsmarknaden under de senaste decennierna har lett till att kärnan i den förvärvsarbetande befolkningen är kvinnor och män i åldrarna 25 till 65 år.

Tabell 1 Befolkningen i åldern 20—64 år efter sysselsättningsstatus. Procent 1970—1984.

	Kvinnor 20—64 år		Män 20—64 år	
	1970	1984	1970	1984
Ej i arbetskraften	39,9	18,7	9,7	10,1
Arbetslösa	0,9	2,6	1,0	2,6
Deltidssysselsatta (1—34t)	22,1	35,4	1,9	4,6
Heltidssysselsatta (35t—)	37,1	43,3	87,4	82,7

Källa: Statistiska Centralbyrån. Women and men in Sweden 1985.

En studie som konsumentverket gav statistiska centralbyrån i uppdrag att utföra under 1982-83 visar fördelningen av förvärvsarbete och hemarbete på olika åldersgrupper.

Tabell 2 Genomsnittlig tidsanvändning för förvärvsarbete och hemarbete fördelat på ålder och kön. Timmar/vecka

Ålder	Förvärvsarbete		Hemarbete	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
16—24 år	18,8	23,5	18,0	14,2
25—44 år	24,8	37,0	35,0	18,7
45—64 år	21,0	33,0	32,4	15,0
65—74 år	1,1	3,7	35,6	17,0

Källa: Tids nog . . ., Konsumentverket 1984

Hemarbete förekommer i ungefär lika stor utsträckning från 25-årsåldern upp till 75 år. Det gäller för både kvinnor och män. Däremot är volymen hemarbete avsevärt större för kvinnor än för män i alla åldrar. I gengäld upptar förvärvsarbetet en större del av männens tidsanvändning.

Under de senaste decennierna har hushållens tidsanvändning för olika delar av hemarbetet förändrats. Diskning, städning och sömnad tar t.ex. mindre tid i anspråk av hemarbetet i barnhushållen idag än för 25 år sedan. Däremot använder barnhushållen lika mycket tid för matlagning och tvätt som vid tidsstudien år 1957.

Tabell 3 Genomsnittlig tidsanvändning för några hemarbetsaktiviteter i hushåll med barn. Timmar/vecka

Aktivitet	1957	1982/83
Matlagning	12,7	12,7
Disk	7,7	4,6
Städning	10,0	7,8
Tvätt	4,9	4,4
Sömnad	5,1	3,6
Summa	40,4	33,1

Källa: 1 000 Husmödrar om hemarbetet. Statens institut för konsumentfrågor 1961 samt Tids nog . . ., Konsumentverket 1984

Hushållens förbättrade standard under senare årtionden, t.ex. i form av arbetsbesparande maskiner, har inte alltid inneburit en tidsbesparing. Hushållens tillgång till effektiva tvättmaskiner har t.ex. inte gett som resultat att barnhushållens tid för tvätt har minskat. En förklaring kan vara att tvättmaskinernas tidsbesparande effekt tagits ut i högre ställda krav på renlighet med en ökad tvättfrekvens som följd.

Senare års tidsstudier tyder på att vård av barn, inklusive resor för att hämta och lämna barn på daghem och andra inrättningar, samt inköp, underhåll av bostad och kapitalvaror tar en stor del av hushållens tidsresurser. Under 1982-83 använde barnhushåll med yngsta barnet 0-4 år nästan 40 timmar i veckan till dessa aktiviteter, ca 7 timmar mera än till traditionellt hemarbete som matlagning, disk, tvätt etc. I hushåll med yngsta barnet 5-18 år blir tiden för vård av barn av naturliga skäl mycket lägre.

Tabell 4 Genomsnittlig tidsanvändning 1982/83 för några hemarbetsaktiviteter i barnhushåll. Timmar/vecka

Aktivitet	Yngsta barnet 0—4 år	Yngsta barnet 5—18 år
Inköp	6,5	5,9
Vård av barn	23,5	2,5
Hämta/lämna barn	2,8	1,4
Underhåll av bostad bil etc.	6,8	5,3
Summa	39,6	15,1

Källa: Tids nog . . ., Konsumentverket 1984

Någon jämförelse bakåt i tiden för dessa aktiviteter går inte att göra, eftersom de inte har studerats i tidigare svenska undersökningar.

Kvinnor har fortfarande huvudansvaret och utför det allra mesta av arbetet med matlagning, disk, tvätt och städning. Under senare år har sannolikt männens tid för hemarbete ökat något. Männens hemarbete består till största delen av underhållsarbete och, i barnfamiljer, vård av barn.

4.1.3 Hushållens ekonomiska resurser

Hushållens ekonomiska handlingsfrihet bestäms av en mängd faktorer. För de flesta hushåll är inkomsten av arbete den viktigaste. Trots det är arbetsinkomsten ofta ett dåligt mått på de ekonomiska resurser hushållet har att disponera. Effekterna av skatter och bidrag påverkar i hög grad hushållets sammanlagda disponibla inkomster.

Andra faktorer som kan ha avgörande betydelse för hushållets ekonomi är förekomsten av skulder och tillgångar i form av banktillgodohavanden, aktier, egna hem etc. Även hushållets förmåga att hantera de egna ekonomiska resurserna samt möjligheter att byta tjänster, producera själv, få hjälp av släkt och vänner m.m. har stor betydelse för hushållets ekonomiska handlingsfrihet.

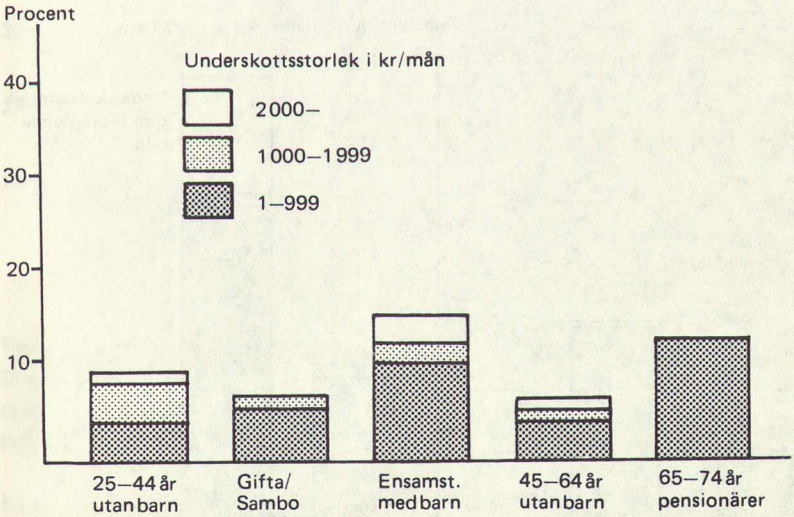
Det finns betydande skillnader mellan olika hushållsgruppers ekono-

miska handlingsutrymme. Ett mått på detta är hur stor del av den disponibla inkomsten som finns kvar när en baskonsumtion bestående av kostnader för hushåll, bostad, barnomsorg, arbetsresor och fackavgifter[1]) har räknats bort. Sådana beräkningar blir med nödvändighet schablonmässiga.

De ger ändå en uppfattning om hur konsumtionsutrymmet skiljer sig åt mellan olika grupper av hushåll. De kan även ge en grov skattning av vilka och hur många hushåll som befinner sig i en sådan ekonomisk situation att deras inkomst understiger eller ligger på gränsen till en antagen baskonsumtion.

Konsumentverket har gett statistiska centralbyrån i uppgift att bearbeta inkomstundersökningen 1982 för löntagare och pensionärer. Syftet var att belysa det konsumtionsutrymme som finns kvar när den ovan nämnda baskonsumtionen dragits ifrån hushållens disponibla inkomster. Resultaten visar att 9 procent av alla barnhushåll, eller drygt 77 000 hushåll, då hamnar på ett underskott, dvs. deras inkomster täcker inte den antagna konsumtionen. Bland barnlösa hushåll över 25 år saknar ca 8 procent, eller omkring 104 000 hushåll, inkomster för att täcka den antagna konsumtionen. Detsamma gäller för 13 procent, eller ca 71 000 av ålderspensionärerna.

Figur 1 Hushåll med underskott. Procent inom respektive hushållsgrupp

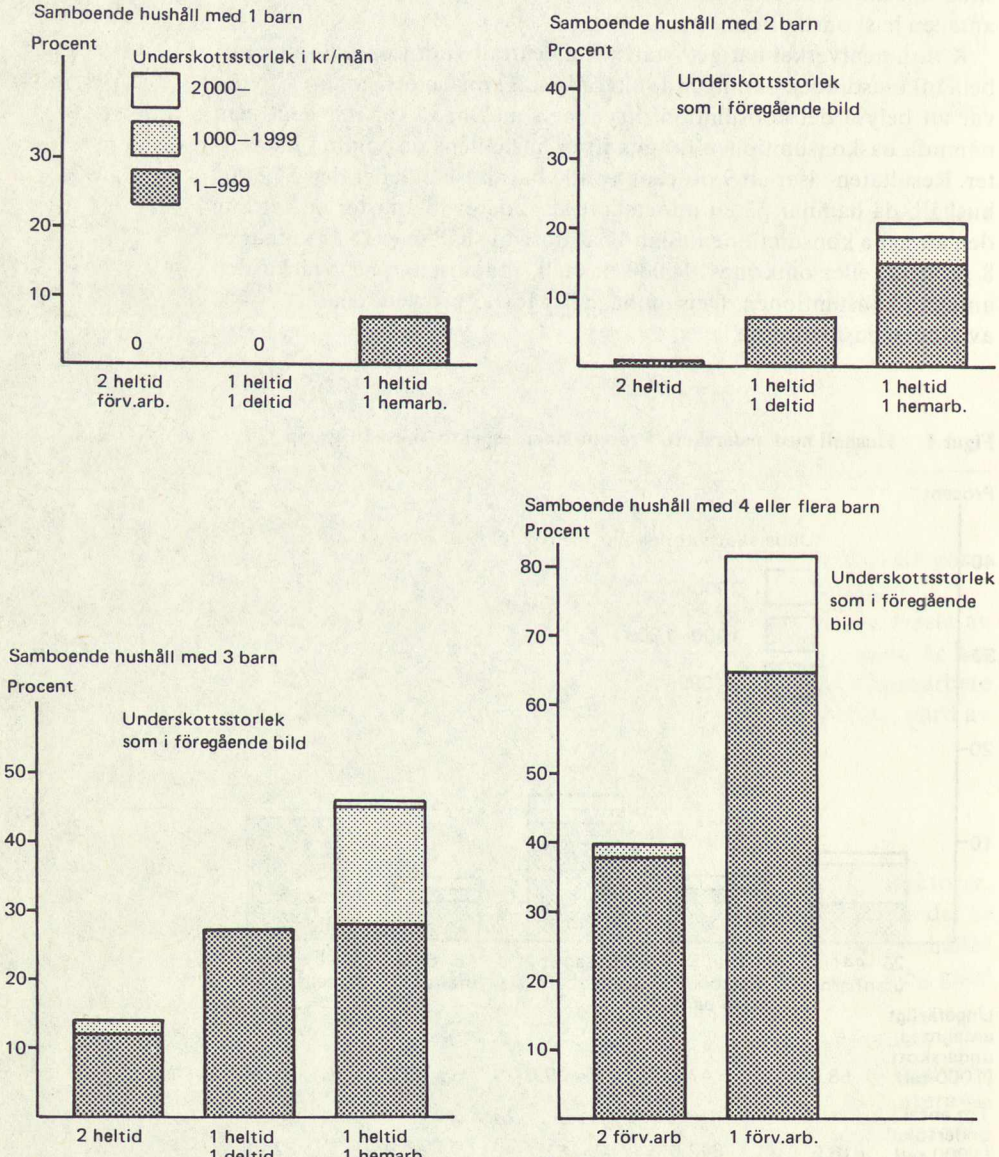


	25–44 år utan barn	Gifta/ Sambo med barn	Ensamst. med barn	45–64 år utan barn	65–74 år pensionärer
Ungefärligt antal med underskott (1 000-tal)	58,9	47,6	30,0	45,2	70,9
Tot antal i undersökn. (1 000-tal)	616,5	642,6	187,7	745,9	529,1

[1]) Se definition i bilaga 2

Inom varje hushållsgrupp finns stora skillnader. För barnhushållen beror skillnaderna i ekonomiska resurser på antal barn och i vilken utsträckning de vuxna förvärvsarbetar. Bland barnlösa hushåll är det framför allt ensamstående män som i högre grad än ensamstående kvinnor och gifta/samboende inte klarar den antagna konsumtionen.

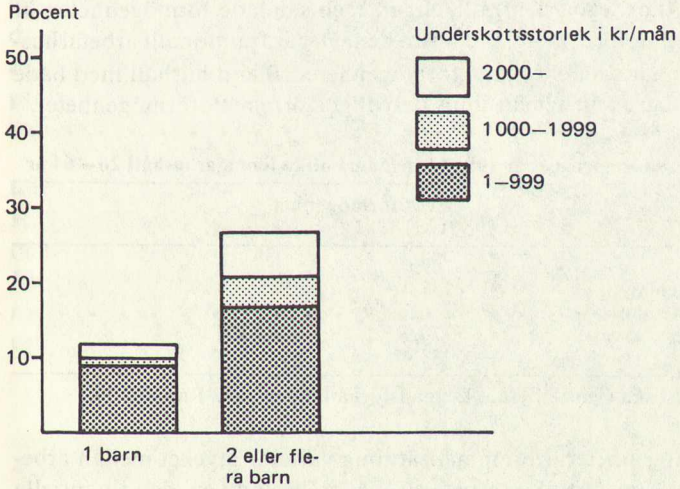
Figur 2 Barnhushåll med underskott fördelade på hushållens olika förvärvsarbetsintensitet



På grund av för få observationer har hushåll med fyra eller flera barn inte kunnat fördelas med avseende på om de vuxna förvärvsarbetar hel- eller deltid.

Om en eller två av de vuxna i hushållet förvärvsarbetar, och om de arbetar heltid eller deltid, har en avgörande betydelse för hushållets ekonomiska situation, speciellt i flerbarnshushåll. Med två förvärvsarbetande i familjen hamnar alla ettbarnshushåll på överskott, medan 7 procent med en hemarbetande får underskott på upp till 1 000 kr. i månaden. För familjer med två eller flera barn stiger såväl underskottens storlek som antalet hushåll med underskott kraftigt med minskande förvärvsarbete. Bland tvåbarnshushållen hamnar 1 procent på underskott när två förvärvsarbetar, jämfört med 21 procent för hushåll med en hemarbetande. För hushåll med tre, fyra eller flera barn blir skillnaderna ännu större. Nästan hälften av alla trebarnshushåll med hemmamake klarar inte den antagna konsumtionen och av dem har 17 procent underskott på mellan 1 000 kr. och 2 000 kr. varje månad. Knappt en femtedel av hushåll med fyra eller flera barn får ett överskott och 16 procent har mycket stora underskott på över 2 000 kr. varje månad.

Figur 3 Ensamstående med underskott, fördelade på hushåll med 1 och 2 eller flera barn. Underskottets storlek i kr/mån.



De allra flesta ensamstående med barn förvärvsarbetar. För den gruppen är det framför allt antalet barn som är avgörande för ekonomin. 12 procent av ensamstående med ett barn och 27 procent av ensamstående med två eller flera barn hamnar på underskott.

Vid antagande om en större hemproduktion i barnhushåll med en hemarbetande minskade andelen hushåll med underskott med mellan 2 och 25 procent beroende på hushållets sammansättning. Den större hemproduktionen innebär att hushåll med en hemarbetande antas tillaga mat av billiga råvaror och baka allt mjukt matbröd själv. I den antagna baskonsumtionen ingår en del hel- och halvfabrikat samt köpt matbröd.

För gifta/samboende med tre, fyra eller flera barn får den antagna, ökade hemproduktionen störst effekt. Andelen trebarnshushåll med underskott minskar med 7 procent och i ännu större barnhushåll med 25 procent. Att effekten blir störst i de stora barnfamiljerna beror på att

dessa har stora kostnader för mat samt att det är mera vanligt med en hemarbetande i mångbarnshushållen.

Tabell 5 Barnhushåll med underskott när en antagen baskonsumtion dragits från den disponibla inkomsten. Procent inom respektive hushållsgrupp

Hushållsgrupp	Baskonsumtion	Baskonsumtion med antagande om större hemproduktion
Gifta/samboende		
med 1 barn	1	1
med 2 barn	6	4
med 3 barn	26	19
med 4 eller flera barn	60	35
Ensamstående		
med 1 barn	11	10
med 2 eller flera barn	28	26
Alla barnhushåll	9	7

Hushållens förmögenhet kan indelas i finansiella (t.ex. bankmedel) eller reala (t.ex. egna hem) tillgångar. Den samlade förmögenheten är mycket ojämnt fördelad bland hushållen. Det är framför allt arbetarhushållen som har små eller inga förmögenheter. Bland hushåll med både lägre och högre tjänstemän finns betydligt större nettoförmögenheter.

Tabell 6 Nettoförmögenhet år 1981 fördelad på olika löntagarhushåll 20—64 år

Grupp	Nettoförmögenhet (t kr) 1981
Arbetare	89,6
Lägre tjänstemän	157,4
Högre tjänstemän	266,3
Lantbrukare	770,9
Företagare	238,4

Källa: Statistiska Centralbyrån. Levnadsförhållanden 1982 Rapport 39.

Även förmögenheternas sammansättning varierar mycket mellan arbetare och tjänstemän[1]). För arbetarhushållen bestod t.ex. den finansiella förmögenheten år 1981 till 80 procent av banktillgodohavanden och till 4 procent av aktier. Högre tjänstemäns finansiella tillgångar utgjordes till 35 procent av banktillgodohavanden och till 30 procent av aktier.

Från år 1981 har hushållens totala sparande börjat sjunka. Under år 1984 sjönk hushållens sparkvot (dvs. sparandet i förhållande till disponibel inkomst) till 0 procent.

Sparandet kan ske i finansiell form (bank, aktier, obligationer) eller i real form (villaköp m.m.). Det reala sparandet plus finansiellt sparande utgör hushållens totala sparande.

Även i fråga om sparande är skillnaderna stora mellan olika hushållsgrupper. Skillnader i finansiellt sparande belyses i tabell 7.

[1]) Socialgrupperingar enligt statistiska centralbyråns definitioner.

Tabell 7 Sparande (exklusive amorteringar) och kontantmarginal i olika hushållsgrupper år 1979. Procent

Hushållsgrupp	Sparar inte alls	Sparar mer än 500 kr/mån	Saknar kontantmarg (5 000 kr)
Arbetare	40,7	17,6	19,8
Tjänstemän	26,5	27,2	5,4
Ålderspensionärer	63,5	5,9	11,4
Hela vuxna befolkningen	45,0	16,3	14,9

Källa: Statistiska Centralbyrån. Levnadsförhållanden 1975—1981. Rapport 30

Knappt hälften av hushållen hade inget sparande alls och 15 procent av den vuxna befolkningen saknade kontantmarginal på 5 000 kr. Tjänstemän har ett klart högre sparande än arbetare och har också oftare en kontantmarginal. Bland ålderspensionärerna finns en mycket stor grupp som inte har något regelbundet sparande.

Förutom rent ekonomiska hinder för att spara kan även bristande hushållsekonomiska kunskaper vara en orsak till lågt eller inget sparande. Så har enligt en studie[1]) endast 39 procent av hushållen någon form av plan för utgifternas fördelning — genom skriftlig budget och/eller genom att i olika kassor lägga undan bestämda belopp för särskilda utgifter.

Under de allra senaste åren har en rad undersökningar gjorts för att utröna hushållens egen bedömning av hur deras ekonomi utvecklats[2]). Hälften av hushållen tycker att deras ekonomi försämrats. Studerande och arbetslösa har mer än andra upplevt en försämring i sin ekonomi. Men även barnhushåll, speciellt ensamstående med barn och hushåll med endast en förvärvsarbetande, har i större utsträckning än andra upplevt att de fått en försämrad ekonomi.

4.1.4 Hushållens kunskapsmässiga resurser

Hushållens kunskapsresurser är ofta helt avgörande för tillgången till och användningen av resurser som tid, arbete och pengar.

Det finns klara samband mellan utbildning och inkomster, men också mellan utbildning och arbetsinnehåll och möjligheter att lära sig nya saker genom arbetet. Dessutom har utbildningens längd betydelse för hushållens möjligheter att rent allmänt tillgodogöra sig information. Fortfarande finns i Sverige stora skillnader i utbildning beroende på social bakgrund.

[1]) L. Haglund, Konsumtions- och inköpsplanering i hushåll
[2]) Konsumtion i förändring. Konsumentverket 1984

Tabell 8 Andel med eftergymnasial utbildning efter social bakgrund år 1979. Procent

Faderns socioekonomiska grupp	År 1979
Arbetare	7,6
Tjänstemän	33,5
Högre tjänstemän	49,0
Lantbrukare	8,3
Företagare	19,4
Samtliga hushåll	14,2

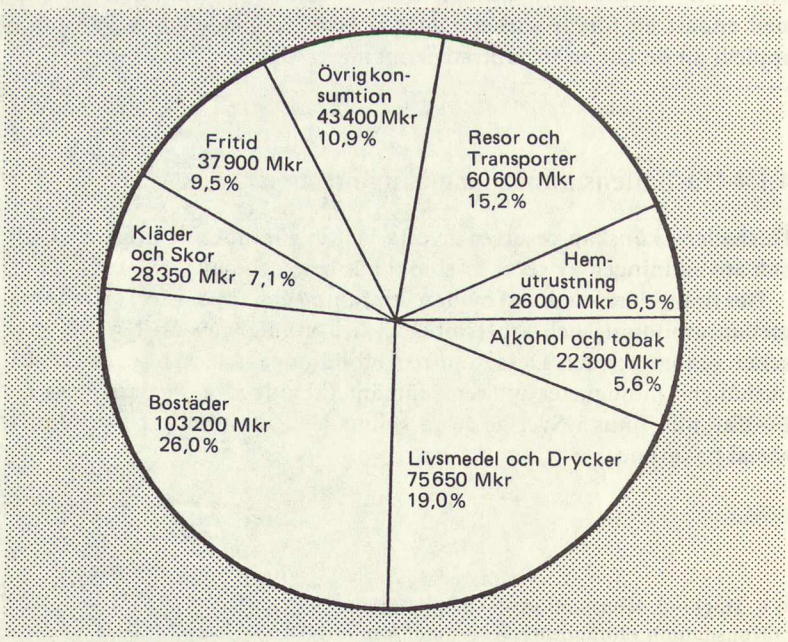
Källa: Utbildning och utbildningseffekter. Rapport 35. Statistiska Centralbyrån

Skillnader i utbildning mellan olika socioekonomiska grupper speglar normalt även de skillnader som finns i arbetsförhållanden och inkomster. Lång utbildning leder ofta till goda inkomster och bättre arbetsvillkor.

4.1.5 Hushållens konsumtion

Den totala privata konsumtionen ökade med i genomsnitt 2,7 procent per år under åren 1970 till och med 1976. Perioden 1977 till och med 1983 har inneburit en minskning med i genomsnitt 0,2 procent. Under år 1984 steg konsumtionen med 0,9 procent.

Figur 4 Den totala privata konsumtionens fördelning på varugrupper 1984; i procent samt uttryckt i löpande priser (Mkr).



Diagrammet ger en grov bild av konsumtionens fördelning på olika grupper av varor och tjänster år 1984. Bostadskostnaderna är den största posten i konsumtionen, 26 procent. Det är också den post som jämte fritidskonsumtion, beklädnad och skor ökat mest under den senaste 10-årsperioden.

Livsmedel uppgår till 19 procent av den totala konsumtionen och utgör den näst största posten. Livsmedelsandelen har sjunkit, sett över en längre period. Förtäring utanför hemmet, som normalt räknas in under gruppen övrigt, utgör 3 procent av hela konsumtionen. Tillsammans tar livsmedel och utemåltider ca 22 procent av hushållens hela konsumtion år 1984.

Fördelningen av konsumtionen på olika varugrupper varierar hos olika hushållsgrupper beroende på ekonomiska resurser, hushållens sammansättning och levnadssätt.

Hushållens privata konsumtion är naturligtvis starkt beroende av deras disponibla inkomster, dvs. inkomsten efter skatt och med tillägg för olika bidrag.

Från bruttoinkomsten dras i genomsnitt ca 35 procent i inkomstskatt för alla heltidsanställda löntagare. Den genomsnittliga inkomstskatten varierar något mellan arbetare och tjänstemän och mellan olika anställningsförhållanden men är relativt stabil sett över åren 1982—1985. I tabell 9 redovisas genomsnittliga värden för de olika grupperna. I verkligheten är de således fördelade kring genomsnittet.

Tabell 9 Faktiska genomsnitts- (G) och marginalskatter (M) för de heltids- och helårsanställda år 1982 och år 1984. Antagen utveckling 1985. Procent

	1982		1984		1985	
	G	M	G	M	G	M
Privatanställda						
Arbetare	32	53	33	49	33	47
Tjänstemän	37	62	38	56	37	54
Statligt anställda						
Arbetare	34	56	34	50	33	47
Tjänstemän	37	64	36	56	35	53
Kommunalt anställda						
Arbetare	33	53	33	50	33	47
Tjänstemän	36	58	35	54	35	51
Alla anställda	35	57	35	52	35	50

Källa: LO-tidningen november 1984. Nr 48

Tabellen visar den faktiska utvecklingen av genomsnittsskatten och marginalskatten åren 1982 och 1984 samt den antagna för år 1985. För 1985 antas löner och avdrag öka med 5 procent.

Den genomsnittliga inkomstskatten är relativt stabil för både arbetare och tjänstemän. Den genomsnittliga marginalskatten, dvs. den del av inkomstökningar som går till skatt, har sänkts för flertalet löntagare från 57 procent år 1982 till ca 50 procent under år 1985. Även där finns skillnader mellan olika arbetstagargrupper.

Hushållens positiva transfereringar, dvs. barn-, bostads- och bidragsförskott, pensioner och studiestöd, har givetvis olika stor betydelse för

den disponibla inkomsten beroende på hushållets sammansättning. I tabell 10 redovisas inkomststrukturen för några hushållsgrupper i åldersgruppen 20-64 år.

Tabell 10 Hushåll 20—64 år. Genomsnittlig inkomst tkr 1982

Inkomst/ Utgiftsslag	Samtliga	Gifta/ Sambo u barn	Gifta/ Sambo m barn	Ensamst u barn	Ensamst m barn
Samtl. inkomster	94,8	125,3	136,9	56,0	55,0
Positiva transf	19,6	23,7	22,0	13,3	35,7
Pension	6,7	14,6	1,6	6,2	5,7
Familjestöd	5,5	0,5	12,3	0,9	22,3
Studiestöd	1,5	0,8	1,5	1,7	2,1
Övriga	5,9	7,8	6,6	4,5	5,6
Negativa transf	35,1	49,9	46,7	21,8	19,2
Statlig skatt	34,5	49,5	45,8	21,2	18,6
Övriga	0,6	0,4	0,9	0,6	0,6
Disp inkomst	79,4	99,2	112,2	47,6	71,6

Källa: Inkomstfördelningsundersökningen 1982 BE 21 SM 8501. Statistiska Centralbyrån

Av tabellen framgår att familjestödet, dvs. bidragsförskott, barnbidrag och bostadsbidrag, har en avgörande betydelse för barnfamiljernas ekonomiska situation. Speciellt gäller det för ensamstående med barn.

Beträffande de olika posterna i den totala privata konsumtionen kan följande utvecklingstendenser noteras:

Bostäder:

Hushållens boendestandard mätt i utrymme och utrustning ökade kraftigt under 1960- och 70-talen, bl.a. minskade andelen trångbodda. Fortfarande var dock ca 7 procent av småbarnsfamiljerna trångbodda år 1982/83, enligt den officiella trångboddhetsnormen, vilket innebär att det bor fler än två personer i varje rum, kök och vardagsrum oräknade.

Enligt denna norm är således en fyrapersonersfamilj i en trerumslägenhet inte trångbodd. Undersökningar som utförts vid Statens Institut för Byggnadsforskning visar emellertid att fyra personer i tre rum och kök kan ha stora problem, t.ex. när barnen är äldre och har behov av eget rum. Dessa hushåll tycker också själva att de bor för trångt.

Den statliga bostadskommittén har år 1985 föreslagit en höjning av kraven på rimlig utrymmesstandard. Förslaget innebär att varje barn och ensamstående vuxen skall kunna disponera ett eget rum, kök och ett rum oräknade. Om bostadskommitténs förslag till trångboddhetsnorm tillämpas på boendeförhållandena år 1980 skulle 25 procent av barnfamiljerna ha varit trångbodda. Utvecklingen under de senaste åren visar att ökningen i boendestandard under 1960- och 70-talen nu har stagnerat. I stället finns en tendens som tyder på en minskning av standarden, bl.a. vad gäller boendeytan, speciellt i flerbostadshus.

Boendekostnaderna ökade med 122 procent mellan åren 1976 och 1983, samtidigt som löneökningarna stannade vid 76 procent. Mellan 1963 och 1984 ökade bostadskonsumtionens andel av den totala privata konsumtionen från 20 till 26 procent. Allt fler hushåll har fått svårt att

klara sina bostadskostnader, vilket visar sig i ökade fordringar på hyresskulder och ett ökat antal vräkningar.

Livsmedel:

Nästan 20 procent av hushållens konsumtion går till livsmedel. Det är en sjunkande andel. Under 1950- och 60-talen betydde den ökande välfärden med stigande reallöner att hushållen fick allt större utrymme för annan konsumtion. Livsmedelsutgifternas andel i hushållsbudgeten sjönk från 28 procent år 1950 till ca 19 procent år 1984. Inklusive de 3 procent som används till förtäring utom hemmet utgjorde de totala livsmedelsutgifterna 22 procent av hela konsumtionen 1984.

Livsmedelskonsumtionen ökade dock med 12 procent under 1970-talet. Däremot har 1980-talet inneburit en konsumtionsminskning från år 1980 till och med år 1983 med drygt 3 procent. År 1984 minskade matinköpen med 0,6 procent.

De senaste årens ökande livsmedelspriser och minskande reallöner är en viktig orsak till att hushållen försöker minska utgifterna för livsmedel för att få pengarna att räcka till annat. Det är även tänkbart att t.ex. en ändrad livsstil kan ha bidragit till det ändrade konsumtionsmönstret. Hushållen handlar idag oftare till extrapriser och utnyttjar jämförpriser mera, köper billigare råvaror, producerar mera i hemmet och drar ner på mera nöjesbetonat uteätande på restauranger. Arbetsmåltider i främst personalmatsalar har däremot ökat kontinuerligt sedan 1940-talet och skolmåltiderna har blivit viktiga inslag i livsmedelskonsumtionen.

Kläder:

Konsumtionen av kläder och skor ökade under hela 1970-taletmed i genomsnitt 4 procent per år fram till år 1981. Prishöjningarna på kläder har varit relativt låga, bl.a. beroende på att Sverige har haft en stor importandel kläder från låglöneländer och att det förekommer omfattande konkurrens inom textilhandeln.

Utgifter för kläder varierar i hög grad med individens ålder samt naturligt nog även med hushållets inkomst och antal barn. Den stora skiljelinjen går mellan olika åldrar. Allra störst klädutgifter har kvinnor och män mellan 16 och 24 år.

En bidragande orsak till att klädutgifterna är så höga för ungdomar är givetvis att barn växer snabbt i 12-19 årsåldern. Andra faktorer som påverkar klädutgifterna i de åldrarna är att tonåringar har fått mera pengar att röra sig med och att de använder stora delar av sina inkomster till en klädkonsumtion som inte styrs av behovet att förnya utslitna eller urvuxna kläder. I stället syftar ungdomars klädkonsumtion ofta till att följa de budskap om mode och märkestillhörighet som finns i samhället.

I få hushåll syr man i dag kläder själv, vilket återspeglas i konsumtionsstatistiken. Konsumtionen av tyger, garner och sybehör har minskat kraftigt sedan slutet av 1970-talet. Under 1983 och 1984 noterades dock en viss ökning. Jämfört med 1969 fick barnen i 1978 års hushållsbudgetundersökning enstörre andel av hushållets klädutgifter. En orsak till att hemsömnaden har minskat är sannolikt att fler kvinnor med både små

och stora barn förvärvsarbetar mera nu än för 10 år sedan och därför inte hinner sy kläder. Ytterligare en viktig faktor är att priserna för tyger, garner och sybehör har stigit betydligt snabbare än för färdigsydd konfektion och därmed minskat hemsömnadens ekonomiska värde.

Transporter:

Hushållens restider och tillgång till kollektiva transportresurser beror till stor del på var i landet man bor och om man bor i områden med flerfamiljshus eller villor. I glesbygder och i viss mån i städernas villaområden har hushållen en sämre standard när det gäller kollektiva transporter. Det innebär ofta att hushållen är beroende av bil för att klara transporterna.

Enligt hushållsbudgetundersökningen 1978 ägde över 70 procent av hushållen utanför storstäderna minst en bil. I Stockholm, Göteborg och Malmö var andelen hushåll med minst en bil 60 procent, något färre i Stockholm och något flera i Göteborg. Andelen hushåll med två bilar mer än fördubblades mellan åren 1969 och 1978. Drygt 10 procent av hushållen ägde två bilar år 1978. Antalet nyregistrerade bilar har minskat kraftigt sedan 1976, då nära 313 000 nya bilar registrerades. Motsvarande siffra för 1984 är 231 000. Det bör noteras att ca hälften av de nya bilarna registreras på juridiska personer.

Den högsta andelen bilinnehavare finns bland barnfamiljer med två vuxna. Nästan 95 procent av dem har bil. Av de ensamstående föräldrarna med små barn har ungefär hälften tillgång till bil.

Ensamstående ålderspensionärer är en grupp som ofta har mycket dåliga transportresurser. De allra flesta saknar tillgång till bil och många ålderspensionärer har dåliga möjligheter att utnyttja kollektiva transporter, bl.a. därför att de har långt till busshållplatsen och för att bussarna går sällan[1]).

Hushållens kostnader för transporter beror i hög grad på om hushållet har bil eller inte. För de hushåll som har bil utgör bilkostnaderna i genomsnitt 15 procent av hela deras konsumtion.

Sjunkande reallöner har medfört att hushållen minskat på kostnader för bilar och andra transporter. Hushållen uppgav själva i en undersökning år 1982 att de använde bilen mindre än tidigare, många väntade med att byta bil och gjorde fler reparationer själva[2]). Konsumentverkets undersökning om bilunderhåll år 1983 visar också att hushållen dragit ner på underhållet av bilar, till viss del för olika gör-det-själv-åtgärder[3]).

[1]) Levnadsförhållanden, 1978-83, Statistiska centralbyrån, Rapport 44.
[2]) Konsumenter om ekonomi, information och misslyckade köp. En intervjuundersökning år 1982. Konsumentverket 1984.
[3]) Bilunderhåll. Konsumentverket 1984.

Fritidskonsumtion:

Räknat i fasta priser har fritidskonsumtionen mer än fördubblats från mitten av 1960-talet. Sedan ett par år tillbaka minskar dock konsumtionen av flera produktgrupper.

Fortfarande finns stora skillnader mellan hur kvinnor och män och hur olika socialgrupper använder sin fritid. Fritidsfiske, utflykter i fritidsbåt, utomhusidrotter och besök på idrottsevenemang är entydigt manliga fritidsaktiviteter. Kvinnor läser i stället oftare böcker och tidningar, går oftare på teater och deltar mer i kurser och studiecirklar än män. Den största skillnaden gäller dock hobbyverksamhet som att sy, snickra, måla, samla frimärken osv.

Fritidsaktiviteterna är starkt bundna till vilken socialgrupp hushållet tillhör. På samma sätt som att t.ex. låg utbildning oftast leder till lågavlönade arbeten, obekväma arbetstider och sämre arbetsmiljö har utbildningen även ett starkt samband med innehållet i fritiden. Arbetare är t.ex. mindre aktiva än tjänstemän inom de flesta fritidsaktiviteter.

Bara när det gäller fritidsfiske, idrottsevenemangsbesök och läsning av veckotidningar har arbetare en större aktivitet än tjänstemän. Det är tjänstemän och främst högre sådana, som är mest aktiva i frilufts- och kulturliv.

Ytterligare exempel på hur fritidskonsumtionen hänger samman med socialgruppstillhörighet är uppgifter som visar att andelen hushåll som läser en morgontidning ökar med utbildning och ålder, att TV används mest av de yngsta, de äldsta och av de lågutbildade samt att hushållens möjligheter att byta miljö under semesterveckorna varierar mellan arbetare och tjänstemän. Arbetare och barnfamiljer har mindre möjligheter än andra att åka på semesterresa eller att bo i fritidshus någon vecka under semestern.

En undersökning från LO visar att under 1982-83 hade sammanlagt 270 000 medlemmar i LO, TCO och SACO/SR inte haft råd att göra någon semesterresa. Det framgår även att den största andelen hushåll som inte har råd att resa på semesterfinns bland LO-medlemmarnas barnfamiljer.

Tabell 11 LO, TCO, SACO/SR-medlemmar som inte gjort en semesterresa p.g.a att de inte haft råd. Procent 1982/83

Hushållsgrupper	LO-medl.	TCO-medl.	SACO/SR-medl.
Samboende			
utan barn	6	4	2
med 1 barn	10	6	5
med 2 barn	12	7	8
med 3 barn eller flera	16	5	8
Ensamstående			
utan barn	12	8	3
med 1 barn	14	18	—
med 2 barn	20	—	—
Samtliga	10	7	5

Källa: LO-medlemmar i välfärden. Rapport 4

4.2 Konsekvenser på hushållsnivå av de ändrade förutsättningarna

Vi har granskat ett antal faktorer som påverkar hushållens situation: hushållens sammansättning, konsumtion och resurser i form av tid, arbete, pengar och kunskaper.

Utvecklingen från stora till mindre hushåll innebär bl.a. att kraven på konsumtion och egenproduktion per hushåll delvis minskar. Hushållets resursuppoffringar står dock inte i direkt proportion till antalet hushållsmedlemmar. Mycket av den nödvändiga egenproduktionen kräver förhållandevis stora ekonomiska och tidsmässiga insatser, eftersom den form av stordriftsfördelar som finns i att laga mat till många, att flera använder samma hushållsutrustning, TV, radio och tidningar etc., går förlorad i mindre hushåll.

Ökningen av hushållens antal har inneburit en ökad konsumtion av bostäder och kapitalvaror. En följd av detta är sannolikt att hushållen behöver lägga mera tid på vård och underhåll av bostäder och kapitalvaror.

Den stora volymen förvärvsarbete och hemarbete för främst småbarnshushållen begränsar ofta deras möjligheter att fungera rationellt vid inköp och planering av hemarbetet. Närheten till butiker, rationella inköpsrutiner, god och lättillgänglig varu- och prisinformation har stor betydelse för de flesta hushåll och särskilt för barnhushåll som ofta har ont om tid.

Utvecklingen av hushållens ekonomi understryker kravet att på olika sätt stärka hushållens resurser. Än viktigare är detta krav då de fasta utgifterna tar i anspråk en stor andel av den disponibla inkomsten. Det visar på nödvändigheten av att underlätta för hushållen att genom egenarbete kunna minska kostnaderna. Det kan t.ex. innebära information med beräkningar av vad som är mest ekonomiskt lönsamt att "göra själv" för skilda hushållsgrupper. Samtidigt är det viktigt att verka för en förändrad arbetsfördelning i hemmen, så att egenproduktionen inte, som idag, till största delen belastar kvinnorna.

För vissa hushållsgrupper, som ensamstående med barn och samboende småbarnshushåll där båda förvärvsarbetar, är dock en ökad egenproduktion inte något verkligt alternativ till att minska kostnaderna eftersom tiden inte räcker till.

4.2.1 Exemplet livsmedelskonsumtion

Kraven på konsumentpolitiken förstärks om vi riktar uppmärksamheten mot ytterligare faktorer som påverkar hushållens resursutnyttjande, som butikstäthet, öppethållande, sortiment, pris- och varuinformation o.d. Detta kan också illustrera vad en hushållsekonomisk ansats i konsumentpolitiken innebär.

Vi har valt hushållens konsumtion av livsmedel som exempel för att belysa hur hushållens resursutnyttjande påverkas av förändringar i bl.a. butiksstruktur, produktinformation samt interna faktorer som konsu-

menternas kunskaper och förmåga att planera sina inköp.

Som nämnts är livsmedelskonsumtionen den största påverkbara posten i hushållets budget sedan de fasta utgifterna betalats. Förutom stora ekonomiska resurser tar inköp och tillagning också betydande tidsresurser i anspråk, speciellt för barnfamiljer. I genomsnitt använder gifta/samboende hushåll omkring 15 timmar i veckan för att handla och tillaga mat. Under ett år använder alltså dessa hushåll i genomsnitt 780 timmar eller nästan ett halvt arbetsår för inköp och tillagning av mat.

Maten utgör grunden för vår hälsa. Människors kunskaper om livsmedlens kvalitet när det gäller näringssammansättning och tillsatser, förvaring och tillagning har på sikt därför stor betydelse för hälsotillståndet.

Stora förändringar har under de senaste årtiondena skett när det gäller hushållens livsmedelsförsörjning, t.ex. i fråga om sådana faktorer som närhet till dagligvarubutiken, livsmedelssortimentet, (bl.a. ett ökat utbud av hel- och halvfabrikat), hushållens kunskaper om livsmedelskvalitet, tillagning, förvaring och inköpsplanering.

Dagligvarubutikernas struktur har förändrats under de senaste årtiondena. Butiksnätet har utglesats och självbetjäningssystem har införts i butikerna. Denna utveckling har inneburit att inköpsarbetet har ökat för konsumenterna, både inköpsarbetet i butiken och arbetet med att transportera hem varor. Speciellt har denna utveckling inneburit problem för den ofta äldre befolkning som bor kvar i glesbygd, men även i tätorter finns problemet.

Konsumentverket har uppskattat hur mycket hushållens resursinsatser för inköp av dagligvaror ökar vid butiksnedläggningar.

Hushållens transportkostnader för dagligvaruinköp i de fem studerade områdena, i Västerbotten, uppgår till i genomsnitt 350 kr. per hushåll och år. Om ortens butik tvingas lägga ner medför detta att transportkostnaderna per år uppgår till sammanlagt 5 100 kr. per hushåll och år.

Glesbygdshushållen besparas alltså i genomsnitt närmare 5 000 kr. per år i transportkostnader om de får behålla sin butik.

En motsvarande studie har gjorts i sex landsbygdsområden i västra Sverige. Om ortsbutikerna där skulle tvingas lägga ned verksamheten skulle hushållen få en merkostnad i ökade transportkostnader på ca 1 200 kr. per hushåll och år. I tätorter blir merkostnaderna inte lika stora vid butiksnedläggningar, men utglesningen av butiker medför ändå ofta kännbara insatser i tid och resekostnader för hushållen.

Ett stort livsmedelssortiment har ökat standarden men ställer också stora krav på hushållens kunskaper och möjligheter att tillgodogöra sig information. Samtidigt är hushållens kunskaper om livsmedlens kvalitet och om tillagning och förvaring av livsmedel ofta helt avgörande för livsmedelskostnaderna och för kostens kvalitet med avseende på näringsvärde.

Kunskaper om livsmedel och mathållning kan hushållsmedlemmarna förvärva på olika sätt och under olika perioder i livet. Två viktiga kunskapskällor är hemmet och skolan. Den kunskap som skolan förmedlar till barnen när det gäller praktiska och teoretiska färdigheter i att välja livsmedel, och att förvara och tillaga livsmedel på ett riktigt sätt, är

fortfarande inte tillfredsställande, trots att antalet hemkunskapstimmar har ökat något i grundskolan sedan början av 1960-talet. År 1962 fanns enligt läroplanen 4 kunskapstimmar i veckan. År 1982 hade tiden utökats till 5 timmar per vecka.

Den kunskap som unga människor tar med sig från hemmet är mindre idag än tidigare. Tidsstudier visar att barn och ungdomar i liten utsträckning deltar i hemarbetet. I genomsnitt ägnar 15-18 åringar som bor kvar i sitt föräldrahem knappt 2 timmar i veckan — en kvart om dagen — åt hemarbete. Flickor deltar något mer än pojkar.

Denna utveckling innebär att unga människor och speciellt män är dåligt förberedda när det gäller att välja och tillaga livsmedel. Det innebär också att hushållen i ökande utsträckning blir beroende av den information som ges av näringsliv och olika organisationer.

Den bild som information och marknadsföring ger av livsmedelssortimentet är ofta en annan än hälsovårdande instansers. I marknadsföringen av t.ex chips, glass och läskedrycker vänder sig företagen ofta till barn och ungdom med budskap om konsumtion, där produkternas sociala funktioner framhävs framför näringsvärde och pris, vilket kan ge upphov till konflikter mellan barn och föräldrar.

Valet av livsmedel kan ha stor betydelse för hushållets ekonomi. Ett exempel kan belysa detta.

Den totala potatiskonsumtionen har sjunkit till förmån för andra produkter som ris och pasta. Dessutom har potatiskonsumtionen förskjutits från färsk potatis till industriellt beredda produkter som chips, pommes frites, pulvermos, osv.

I genomsnitt äter varje person ca 70 kg potatis per år. Om hela den konsumtionen täcks med färskpotatis blir kostnaden ca 185 kr. per person och år. När ca 20 procent av potatisen byts mot industriellt beredda produkter stiger kostnaden med 70 kr. per år till 255 kr. Det är en liten merkostnad för varje person, men uppräknad till nationell nivå innebär det att hushållen tillsammans får en merkostnad på ca 560 miljoner kronor om året enbart beroende på att de valt potatisprodukter med sämre näringsvärde och högre pris än färskpotatis. Även om endast hälften av hushållens konsumtion av de industriellt beredda produkterna skulle bero på bristande kunskaper vid valet av produkt, är merkostnaden ändå avsevärd, ca 280 miljoner kronor per år.

Detta teoretiska exempel understryker vikten av hushållens grundkunskaper om livsmedelskvalitet och om produktinformationens stora betydelse.

Hushållens kunskaper om planering av mathållning och inköp av dagligvaror har stor hushållsekonomisk betydelse. En mindre experimentell studie som konsumentverket genomförde år 1981 visade att ett fyrapersonershushåll med hjälp av inköpsplanering och färre inköpstillfällen kunde minska matkostnaderna med 200-400 kronor per månad, beroende på hushållets tidigare inköpsvanor. Dessutom minskade tiden för dagligvaruinköp med ca 8 timmar per månad. En förutsättning var hushållets tillgång till transportmedel.

En ökad planering av mathållning och dagligvaruinköp innebär att livsmedlen kan utnyttjas mera effektivt, det blir bl.a. mindre spill. Det är

också lättare att bedöma matens näringsmässiga innehåll i ett litet längre perspektiv, t.ex. en vecka jämfört med om inköp görs nästan varje dag. Konsumentverkets studie visade också att impulsköp av produkter "som man egentligen inte behöver" minskade kraftigt när inköpen gjordes med en genomtänkt lista i handen och 2-3 gånger per vecka i stället för 6-7 gånger.

Inköpsplanering kan ske med relativt enkla hjälpmedel som matsedelsförslag och inköpslistor. Ändå är det få hushåll som tillämpar en veckoplanering. Hushållsbudgetundersökningen 1978 visade att endast 12 procent av alla hushåll hade en veckoplanering av mathållning och dagligvaruinköp. Fler bland barnhushållen, 17 procent, och färre bland ensamstående, 4-5 procent.

En allmänt ökad kunskap hos hushållen om inköpsplanering skulle kunna innebära stora hushållsekonomiska vinster. Om endast barnfamiljerna i Sverige (omkring en miljon hushåll med barn under 18 år) skulle minska matkostnader och tidsanvändning på liknande sätt som hushållen i konsumentverkets studie, skulle det totalt innebära kostnadsbesparingar för barnfamiljerna med ca 2 400 miljoner kronor per år. Dessutom skulle ca 96 miljoner timmar per år frigöras för annan verksamhet än dagligvaruinköp. Sett i relation till de medel som idag används för kunskapsöverföring till hushållen via skola och konsumentinformation från samhälle, näringsliv och ideella organisationer skulle en relativt liten ökning i dessa kostnader eller en effektivisering av denna kunskapsförmedling ge stora hushålls- och samhällsekonomiska besparingar.

Resultaten från den tidigare refererade bearbetningen av inkomststatistiken (avsnitt 4.1.3) visar också på hemproduktionens ekonomiska betydelse för hushållen. Vid antagande om en större hemproduktion i barnhushåll med en hemarbetande minskade andelen hushåll med underskott med mellan 2 och 25 procent beroende på hushållets sammansättning.

Det ankommer på människorna själva att utifrån en god kunskapsnivå och ett kritiskt tänkade bedöma olika faktorers betydelse för den egna konsumtionen. Det väsentliga är dock att denna valfrihet kan utövas medvetet av hushållen och att de har möjlighet att göra sina bedömningar självständigt.

I många avseenden har hushållens situation förändrats sedan den nuvarande konsumentpolitiken utformades. Vår genomgång av olika förändringar som påverkar hushållens situation undestryker betydelsen av att överväganden om den framtida konsumentpolitikens inriktning måste utgå från det hushållsekonomiska synsättet i högre grad än vad som nu görs.

5 Ett hushållsekonomiskt synsätt

Konsumentutredningens hushållsekonomiska grundsyn och den utveckling av synsättet som sedan skett i KOV:s praktiska arbete med hushållsekonomiska frågor sätter hushållens egna resursförhållanden i centrum. Synsättet kan också användas för att belysa samspelet mellan hushåll, näringsliv och offentliga organ i den totala produktion som sker i samhället.

I sin konsumtion kan konsumenten tillgodogöra sig de "nyttigheter" som olika varor och tjänster erbjuder. Men för att detta skall kunna ske, måste ett omfattande arbete utföras av de olika leden i den totala produktionen. I denna produktiva verksamhet råder en arbetsfördelning mellan hushåll, företag och offentliga organ.

Hushållen svarar för produktionen av de nyttigheter som familjen eller den enskilde individen konsumerar. Genom förvärvsarbete tillförs hushållen pengar för inköp av varor och tjänster. Genom hemarbete görs varor och tjänster konsumtionsfärdiga. Hemarbetet utgörs av tillverkning (t.ex. matlagning), återställning/reparation (t.ex. disk, tvätt, städning, sömnad), inköpsverksamhet (t.ex. transport, lagring), vård (t.ex. av barn, sjuka). Tiden som används för arbete i hushållet är lika omfattande som tiden för förvärvsarbete.

Hushåll är liksom företag produktionsenheter med bl.a. ekonomiska mål som kräver effektivt utnyttjande av knappa resurser. De resurser hushållet förfogar över är inte bara pengar, utan också tid, arbete och kunskaper. Viktiga hjälpmedel i hushållet är råvaror, teknisk utrustning, bilinnehav, förvaringsutrymmen m.m.

De offentliga organens och näringslivets agerande påverkar direkt och indirekt hushållens resurser. Det är viktigt att komplettera de analyser och det beslutsunderlag som i dag finns i samhället med beskrivningar på hushållsnivå.

5.1 Hushållning och behov

I ett bredare samhällsperspektiv kan ett hushållsekonomiskt angreppssätt underlätta olika avvägningar som måste göras vid beslut som gäller människors behov. När sådana avvägningar skall göras ligger det nära till hands att vissa behov värderas som i någon bemärkelse mera grundläggande än andra. Som utgångspunkt för det konsumentpolitiska arbetet är en sådan föreställning dock ohållbar.

Försök att generellt klassificera behov i olika kategorier är fruktlösa därför att det alltid finns ett värderande förhållningssätt bakom de handlingar som är behovsstyrda. Konsumentbehov som t.ex. företagen konstaterar och som deras utbud på marknaden skall tillgodose kan således inte direkt härledas från några grundläggande mänskliga behov, även om det finns biologisk-fysiologiska processer bakom många av våra behov. De konstaterade behoven har i stället att göra med människors värderingar och uppfattningar att något är värt att eftersträva.

Genom att konsumera en viss vara eller tjänst förväntar sig människor att det skall ge dem tillfredsställelse. Behoven avspeglar människornas situation, levnadssätt och resurstillgångar jämte den påverkan som kulturmönster, näringsliv, enskilda företag, reklam etc. utövar på dem och deras förhållanden. Ingen — vare sig företag, konsumentorgan, forskare, planerare eller någon annan — kan med hänvisning till generella behovskataloger av olika slag hävda att vissa värderingar skulle vara mera legitima än andra eller att vissa behov skulle vara mera grundläggande. Men alla dessa aktörer borde bättre kunna bidra till att öka konsumenternas möjligheter att analysera sina behov inför beslut som gäller konsumtion och hushållning.

Hushållsekonomiska kunskaper är hjälpmedel för det enskilda hushållet att analysera de vägar som står till buds för att tillgodose olika behov. Sådana kunskaper kan också hjälpa hushållen att välja mellan att bejaka eller åsidosätta de behov som ger sig till känna. Några exempel kan belysa detta.

Planerar hushållet sin mathållning och tar för vana att skriva en inköpslista kan det mera medvetet ta ställning till de behov som ger sig till känna i butiken när det ställs inför olika erbjudanden. En analys av hushållets transportbehov och en lättillgänglig marknadsöversikt som visar olika bilars egenskaper ökar likaså bilköparens möjligheter att medvetet göra avvägningen mellan funktionella egenskaper och eventuella symbolvärden som förknippas med olika bilmärken. En villaägare som står i begrepp att rusta upp sitt kök kan också mera medvetet göra en avvägning mellan estetiska och funktionella krav, om hon har tillgång till uppgifter om säkerhetsaspekter, mått på utrymmen som krävs för att utföra olika arbetsuppgifter i hushållet, o.dyl. En konsument som är väl informerad om livsmedlens näringsvärde och hälsorisker kan mera medvetet bedöma de budskap som möter henne i marknadsföring som framhäver den sociala funktionen, t.ex. i reklam för chips, glass och läskedrycker.

Med bättre hushållsekonomiska kunskaper och planering blir man således ofta medveten om andra aspekter än enbart de som har att göra med valet mellan olika vägar för att tillfredsställa ett visst behov. Medvetenheten om olika värderingar och förhållanden som formar ens behov kan öka. Med denna förbättrade insikt är det lättare att göra ett fritt val, inte bara mellan olika produkter, utan också mellan olika behov. I valet kan man också väga in de konsekvenser som tillfredsställandet av olika behov har, t.ex. för en själv, för ens relationer till andra människor och kanske också för förhållandet till naturen och den yttre miljön. Det blir därmed möjligt att inte bara handla genomtänkt i bemärkelsen att

man väljer förnuftigt mellan olika vägar för att tillfredsställa ett behov. Målet för ens handlande, själva behovet, kan också göras till föremål för rationellt övervägande, bl.a. genom att man söker bedöma olika konsekvenser på kort och lång sikt som förnuftiga eller oförnuftiga. Valet kan på så sätt få en mera uttalad etisk dimension.

På samhällsnivå kan ett hushållsekonomiskt underlag och angreppsätt vidga debatten och påverka de politiska beslut som behöver tas, t.ex. beträffande bidragsnormer, butiks- och servicestruktur, byggnormer, arbetstidsfrågor, miljöfrågor. Detsamma är fallet vid fördelningspolitiska beslut, då de resurssvaga hushållens situation måste beaktas. Marknadsföringen kan också belysas mera allsidigt med det hushållsekonomiska synsättet som en utgångspunkt. Det viktiga samspelet mellan marknadsföringen och de sociala och kulturella förhållanden som bidrar till att forma konsumenternas behov kan granskas utifrån ett brett hushållsperspektiv. Detta kan öka förutsättningarna för en givande dialog i samhället mellan konsumentföreträdare, företag, reklambransch, m.fl. om de budskap som konsumenterna möter i företagens marknadsföring.

5.2 Marknadsekonomiska utgångspunkter

Marknadsekonomin utgör ram för samspelet mellan hushåll och företag. Den är en av utgångspunkterna när det konsumentpolitiska området definieras.

Enligt ekonomisk teori är marknadsekonomin ett decentraliserat system med stor frihet för de ekonomiska enheterna att besluta i frågor som gäller produktion, distribution och konsumtion. I ett sådant system konkurrerar företagen med varandra och produktionens inriktning och storlek bestäms av utbud och efterfrågan.

Marknadsekonomin fungerar enligt teorin så, att utbudet av produkter visserligen initieras av företagen, men konsumenternas val avgör utbudets innehåll och sammansättning. För att systemet skall fungera måste det finnas drivkrafter till företagsamhet och risktagande. Den som är beredd att driva företag måste kunna räkna med att vinna på det.

Systemets optimala effekt bestäms bl.a. av konsumenternas överblick över utbudet på marknaden, deras möjligheter att bedöma de olika produkternas reella innebörd och värdera dem inbördes samt i vilken utsträckning de handlar rationellt utifrån dessa kunskaper. En fungerande konkurrens mellan företagen måste dessutom råda på marknaden. Till detta kan läggas förutsättningen att produktionen och konsumtionen inte får förorsaka orimligt höga yttre kostnader i form av miljöförstöring, o.dyl.

I praktiken fungerar emellertid inte marknadsekonomin på detta sätt. Konsumenterna är inte alltid tillräckligt informerade om marknadens utbud och handlar inte heller alltid rationellt. Företagen kan inte tillgodose alla behov som konsumenterna har. Via marknaden kan enbart de behov tillgodoses som representerar köpkraft. Denna köpkraft är inte jämnt fördelad i samhället och därigenom kommer produktionens inriktning också delvis att avspegla de inkomstskillnader som finns. Före-

tagens marknadsföringsåtgärder påverkar vidare konsumenterna. I vissa lägen söker företagen via s.k. suggestionskonkurrens bibringa köparna uppfattningen att deras produkter är bättre än konkurrenternas. Otillbörlig marknadsföring förekommer. Konkurrensen fungerar inte alltid tillfredsställande. Nyetableringar begränsas ibland på grund av tekniska eller finansiella hinder. Negativa yttre effekter av produktion och konsumtion är inte ovanliga.

Trots detta har marknadsekonomin visat sig vara ett effektivt system för att producera och tillhandahålla varor och tjänster. Som system kan det ge konsumenterna valfrihet och leda till effektiv användning av samhällets resurser genom prispress, teknisk utveckling, m.m. Förutsättningen är att de problem som är förknippade med marknadsekonomin kan lösas. Både konsumentpolitiska och konkurrenspolitiska insatser från det allmännas sida har betydelse för att så sker.

5.3 Hushållningen och samspelet i produktionen

Många faktorer kan störa den produktion av varor och tjänster som sker i samspel mellan hushåll, företag och offentliga organ. En del av förklaringen till att konsumentproblem uppstår kan ligga i att företagens och konsumenternas bedömningar skiljer sig i olika avseenden. Det kan gälla frågor som rör prissättning, produktutformning, information, butiksetablering, m.m.

Själva behoven kan bedömas olika. Om köpkraft saknas kan påtagliga behov bli otillräckligt tillgodosedda. Det kan finnas resurssvaga grupper som företagen inte når eller som de inte betraktar som lönsamma målgrupper. Andra exempel på förhållanden som av företag och konsumenter kan bedömas olika är att vissa produkter får en relativt kort livslängd, att modeväxlingar i vissa branscher sker snabbt och att vissa produkters symbolvärden får dominera på bekostnad av funktionella produktegenskaper.

I samspelet på marknaden befinner sig hushållen generellt sett i ett underläge i förhållande till företagen. Hushållen är ofta kunskapmässigt underlägsna säljarsidan. Hushållens arbete är småskaligt. Det är relativt sett svårare att på liknande sätt som sker i företag rationalisera arbetet i hushållet. Företagens mål är i allmänhet klarare och mera entydiga. Att fördela sin disponibla inkomst på ett visst sätt och att välja i utbudet på marknaden utgör de enskilda hushållens handlingsalternativ för att påverka företagen. Företagen har tillgång till flera handlingsalternativ för att påverka hushållen, t.ex. produktutformning, produktdifferentiering, prissättning, rabatter, service, reklam, m.m. Företag som är måna om att följa marknadens utveckling har vidare en omfattande kunskap om hushållen, medan dessa i allmänhet vet litet om företagandets villkor. Företagen är i många branscher välorganiserade, medan konsumenterna ofta saknar stöd av starka organisationer.

En central konsumentpolitisk fråga är hur företagens agerande inverkar på hushållets situation och på dess möjligheter att fungera effektivt, dvs. att få bästa möjliga utbyte av sina resursinsatser. Ju effektivare

hushållsekonomi, desto större "rationaliseringsvinst" kan hushållet ta ut i form av t.ex. ökad fritid, höjd standard och ökat sparande. Men detta är i hög grad beroende av vad företagen gör. Handeln rationaliserar butiksstrukturen, sparar kostnader och sänker priser, men samtidigt kanske hushållens distributionsarbete ökar. Reklamen kan bidra till att öka företagets omsättning av en produkt, vilket kan ha till följd att priserna kan sänkas. Samtidigt kan reklamen försvåra hushållens möjligheter att i det totala informationsflödet finna användbar information till grund för sina ekonomiska beslut. Andra exempel på faktorer som påverkar hushållens situation är företagens produktutveckling, sortimentspolitik och informationsinsatser.

DEL II ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

6 Den framtida konsumentpolitiken

6.1 Utgångspunkter

Den konsumentpolitik som bedrivits sedan 1970-talets början har i många avseenden varit framgångsrik. De mest påtagliga effekterna av de gångna årens insatser kan med hänvisning till kap. 3 kort summeras i följande punkter:

- det allmännas konsumentinformation har ökat väsentligt och främst genom kommunernas engagemang fått en bättre spridning över landet,
- stödet till konsumenter vid klagomål och reklamationer har ökat väsentligt, särskilt på lokal nivå,
- en påtaglig sanering av marknaden har skett då det gäller vilseledande marknadsföring och oskäliga avtalsvillkor,
- farliga varor har stoppats och ett systematiskt arbete med produktsäkerhetsfrågor har etablerats,
- på arbetsområden som bilar, försäkringar, glesbygdsservice och hushållsekonomi har konsumentorganen kunnat utveckla nya insatser.

Svagheter kan emellertid också noteras:

- lagstiftningen och konsumentorganens insatser har inte, annat än punktvis, lett till någon väsentlig höjning av nivån på företagens information till konsumenterna,
- utbildningen i konsumentkunskap är fortfarande otillfredsställande,
- forskningen på konsumentområdet har försvagats och är blygsam till sin omfattning,
- konsumentorganen har svårigheter att upprätthålla sin egen kunskapsnivå på många områden,
- de frivilliga organisationernas medverkan i konsumentpolitiken är fortfarande otillräcklig både lokalt och centralt.

Det framtida behovet av åtgärder inom konsumentpolitiken måste bedömas utifrån en helhetssyn på konsumenternas situation. Enligt 1972 års beslut skulle konsumentpolitikens uppgift vara att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. Även om statsmakterna framhöll värdet av ett bredare hushållsekonomiskt perspektiv ansågs detta ännu inte vara moget att läggas till grund för hela det konsument-

politiska arbetet. Konsumentutredningens hushållsekonomiska synsätt borde dock vidareutvecklas, bl.a. med hjälp av forskning.

Under 1970-talet har de produktnära frågorna fortsatt att ha hög prioritet inom konsumentpolitiken. Frågor som rör produkters beskaffenhet, produktinformation och säljvillkor har stått i centrum för arbetet. Aspekter som säkerhet, ekonomiska risker och energihushållning har varit vägledande för arbetets närmare inriktning. Utvecklingen av det hushållsekonomiska området inom KOV sedan 1970-talets senare del har inneburit förbättrade kunskaper om hushållens resurssituation, bättre metoder för att analysera deras situation samt nya vägar för att sprida kunskaperna till hushållen. Samhällsutvecklingen har parallellt lett till väsentligt ändrade förutsättningar för breda grupper av medborgare.

Vår översikt i kap. 4 visar att konsumtionsutrymmet stagnerat, i den mån det inte direkt minskat för många hushåll. De nödvändiga utgifterna för bostad, mat och transporter tar allt större del av budgeten i anspråk i flertalet hushåll. Hushållen blir mindre. Framförallt barnhushållen lever under stark tidspress, inte minst p.g.a. att hemarbetet är krävande. Många hushåll saknar dessutom tillräckliga kunskaper. Det har ytterligare ökat betydelsen av en konsumentpolitik inriktad på att stärka hushållens möjligheter att effektivt använda sina resurser. Hushållning med resurser måste bli en tydligare utgångspunkt för det konsumentpolitiska arbetet i framtiden.

Hur konsumentpolitiken avgränsas beror bl.a. på vilket perspektiv man har när man bedömer samspelet mellan hushåll, företag och offentliga organ. En tydlig förankring i ett hushållsekonomiskt synsätt innebär att effekterna av olika beslut bedöms utifrån hushållens synpunkt och utifrån de följder beslut inom olika delar av samhället har för hushållens välfärd och resurser i form av pengar, tid, arbete och kunskaper. Denna utgångspunkt leder också till en inriktning av konsumentpolitiken på frågor av betydelse i första hand för grupper i samhället som har knappa resurser.

6.2 En bred problembild

Konsumentpolitiken måste grundas på en analys som beaktar ekonomiska, tekniska, sociala och kulturella förhållanden. Det förutsätter tillgång till ett brett register av konsumentpolitiska medel och ett nära samspel med andra sektorer av samhället. Tillämpningen av de direkta konsumentpolitiska medlen blir naturligtvis beroende av vilken situation det är fråga om och vad som orsakar olika konsumentproblem. Det är dock angeläget slå fast att det många gånger krävs beslut och åtgärder som ligger utanför den egentliga konsumentpolitiken för att uppnå lösningar på mera grundläggande konsumentproblem. Konsumentpolitiken kan spela en betydligt större roll än f.n. genom att bistå med underlag för samhällets agerande i en rad avseenden.

Det finns problem för enskilda konsumenter och hushåll som uppstår i samband med köp och användning av varor och tjänster. Det gäller t.ex. för konsumenten att analysera sina behov, prioritera mellan olika behov,

bedöma produkters bruksvärde, planera sina inköp och sin budget, effektivisera arbetet i hushållet, framföra klagomål om köpet inte är tillfredsställande, etc. Sådana individuella problem kan företag, näringslivsorganisationer, konsumentorgan m.fl. aktörer hjälpa till att lösa via rådgivning, information och utbildning. Liknande problem som rör större grupper av konsumenter kan åtgärdas genom konsumentinformation i massmedia, via frivilliga organisationer, o.d.

Problem som beror på att enskilda näringsidkare ägnar sig åt otillbörlig marknadsföring, tillhandahåller bristfälliga eller farliga produkter och använder sig av oskäliga avtalsvillkor eller hanterar reklamationsärenden på ett otillfredsställande sätt, etc., kan lösas genom direkt producentpåverkan. Företagen och deras organisationer kan också ta egna initiativ för att lösa dessa problem.

Det finns problem som rör själva den ram inom vilken konsumenterna har att fatta sina beslut och som har att göra med generella förhållanden på marknaden. Problemen måste då lösas genom påverkan av grupper av företag eller genom politiska åtgärder. Ett exempel är koncentrationstendenser i detaljhandelns lokalisering. Sådana problem är ofta resultat av "de små beslutens tyranni", dvs. de uppstår till följd av att enskilda konsumenter, företag och myndigheter fattar beslut som sammantaget får allvarliga långsiktiga konsekvenser, inte bara för hushållens varuförsörjning, utan också för trafik- och miljöplaneringen och andra förhållanden som direkt eller indirekt påverkar hushållens situation.

Slutligen har vi problem som är avhängiga av mera generella samhällsförhållanden. Det kan t.ex. gälla problem som har att göra med utformningen av konsumentutbildningen i skolorna, hur konsumentintresset i samhället organiseras eller hur utformningen av skatte- och bidragssystemet påverkar konsumtionsinriktningen. Konsumentpolitiken kan bidra till att sådana frågor aktualiseras genom att öka konsumenternas medvetenhet, genom att öka deras möjligheter att ge uttryck för även andra intressen än de som uppfångas av företagen och genom att ge underlag till de olika aktörerna i systemet, dvs. politiska partier, intresseorganisationer, näringsliv, massmedia och förvaltning.

Företag och konsumenter bör ha goda förutsättningar att tillsammans komma till rätta med problem som orsakas av brister i kommunikationen mellan säljare och köpare. Att finna lösningar på problem som hänger samman med själva de villkor som råder på marknaden bör också i många stycken vara en gemensam uppgift för företagens och konsumenternas företrädare. Införandet av marknadsföringslagen och konsumentköplagen är exempel på sådana politiskt beslutade åtgärder.

I fråga om andra problem kan företagsekonomiska och hushållsekonomiska överväganden leda till skiljaktiga bedömningar av situationen. Reklamens informationsnivå kan t.ex. bedömas som bristfällig från konsumentens synpunkt. Märkesdifferentieringen kan göra det svårt för konsumenten att skaffa sig överblick över marknaden. Andra behov och intressen än de som uppmärksammas av företagen kan behöva komma till uttryck. Andra förhållanden som påverkar konsumenternas välfärd än själva produktutbudet kan behöva uppmärksammas i konsumentpolitiken. Möjligheterna för hushåll att utöva egen produktiv verksamhet

i samverkan är ett exempel. Andra exempel är yttre effekter i form av produkters påverkan på miljön, varor som produceras under oacceptabla former, o.d.

Det finns således frågor i vilka intressena kan gå isär och där uppgiften för konsumentpolitiken är att påverka de av samhället beslutade ramar inom vilka konsumenterna har att fatta sina beslut. Sådana problem måste angripas för att skapa gynnsammare förhållanden för konsumenterna. En begränsning till enbart problem som rör kommunikationen på marknaden, skulle vara en alltför låg anspråksnivå för den konsumentpolitiska verksamheten.

6.3 Konsumentpolitikens utvecklingslinjer och mål

Välfärden i ett samhälle bestäms av många olika faktorer. Hushållens välfärd beror främst av tillgången på resurser och på hur effektivt hushållen kan utnyttja dessa. Olika förhållanden som råder i samhället, den miljö som omger hushållen, politiska beslut m.m. påverkar hushållens möjligheter att utnyttja sina tillgängliga resurser. Hur samhällets totala resurser utnyttjas kan bedömas från hushållsekonomisk synpunkt och därmed ge en viktig aspekt på välfärdens utveckling.

Kommittén har valt det hushållsekonomiska synsättet som utgångspunkt för att klargöra konsumentpolitikens inriktning och uppgift. Denna utgångspunkt ger en bredare målsättning för konsumentpolitiken än vad som f.n. gäller. I förhållande till de konsumentpolitiska insatser som i dag görs innebär det dock inte lika stora förändringar, eftersom det successivt har skett en breddning av konsumentorganens arbete.

Enligt nu gällande mål, som angavs i 1972 års proposition, skall konsumentpolitiken stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. De problem som hänger samman med konsumenternas köp och användning av varor och tjänster som bjuds ut på den privata marknaden eller marknader som arbetar enligt liknande principer, sattes i fokus för konsumentpolitiken.

Det är, enligt vår uppfattning, fortfarande en viktig uppgift för konsumentpolitiken att slå vakt om konsumenternas ställning på marknaden. Konsumentpolitikens uppgift måste emellertid ses i ett vidare sammanhang. *Målet* för den framtida konsumentpolitiken måste vara *att utifrån konsumentsynpunkt stödja en effektiv och medveten hushållning med resurser.* Inom ramen för detta mål måste konsumentpolitiken arbeta för att:

- förbättra konsumenternas möjligheter att uttrycka sina behov och påverka sin situation,
- stödja hushållen i deras strävan att bättre utnyttja sina resurser och
- stärka konsumenternas ställning på marknaden.

För att kunna lösa de problem som uppstår för hushållen måste konsumentpolitiken ha tillgång till ett brett register av konsumentpolitiska medel. Det måste också finnas ett utvecklat samspel mellan olika aktörer. Konsumentpolitiken måste därför även fortsättningsvis arbeta pa-

rallellt med både konsument- och företagsinriktade åtgärder.

Det konsumentpolitiska målet kräver insatser som både stärker de enskilda konsumenternas ställning och påverkar strukturella förhållanden på marknaden och i samhället i övrigt. Båda dessa inslag återfinns inom den nuvarande konsumentpolitiken men måste utvecklas vidare.

De problem som rör enskilda konsumenter och hushåll och som uppstår i samband med köp och användning av varor och tjänster måste lösas närmare människorna. Det innebär att *den lokala utvecklingslinjen* i konsumentpolitiken måste drivas vidare med kraft. Inte minst för att påverka de särskilt utsatta konsumenternas situation är detta nödvändigt. Förutsättningarna finns delvis redan på lokal nivå men de måste stärkas och aktiviteterna fördjupas. Speciellt angeläget är det att de förtroendevalda i kommunerna på ett aktivare sätt än hittills känner ansvar och får utrymme för att förverkliga de allmänna konsumentpolitiska målen på lokal nivå. En mångsidig lokal verksamhet i bred samverkan mellan kommunens konsumentverksamhet, andra kommunala organ, frivilliga organisationer, företag och övriga aktörer är ett nödvändigt inslag i den konsumentpolitiska utveckling som måste komma till stånd.

Den andra viktiga linjen i konsumentpolitiken som måste vidareutvecklas är att *påverka strukturella förhållanden* på marknaden och i samhället i övrigt. Redan vid 1972 års riksdagsbeslut lades stor vikt vid konsumentpolitikens uppgift att påverka strukturella förhållanden som formar hushållens villkor. En vidareutveckling av denna linje innebär inte att de enskilda konsumenternas behov av kunskaper åsidosätts. Som nu kommer huvuddelen av de konsumentpolitiska resurserna, framför allt på lokal nivå, att användas för att påverka konsumenternas kunskaper, förmåga och medvetenhet i konsumentfrågor. Men det gäller att i synnerhet på den centrala nivån vidareutveckla och fördjupa arbetet med strukturella frågor som påverkar hushållens resurser och resursutnyttjande.

Den strukturellt inriktade linjen i konsumentpolitiken kräver ett ökat engagemang från politikers, organisationers och enskildas sida. Förändringar inom olika samhällssektorer och deras konsekvenser för hushållen måste bli föremål för större uppmärksamhet. Detta är ett arbete som kräver långsiktighet, en bred ansats och fördjupade kunskaper om samhälle, hushåll och produkter.

Även i fortsättningen behövs de grundläggande arbetsmetoder eller medel som angavs i 1972 års riksdagsbeslut och som återfinns i våra direktiv: utredningar, producentpåverkan, information, utbildning och forskning. För att både den lokala och den strukturella linjen i konsumentpolitiken skall kunna stärkas krävs en breddning och fördjupning när det gäller användningen av dessa konsumentpolitiska medel.

Utredningsverksamheten måste få en starkare ställning och dessutom stödjas av ett målmedvetet arbete på forskningsområdet. Producentpåverkan måste i ökad utsträckning inriktas på grundläggande frågor som produktutformning o.d. Metoden att genom förhandlingar åstadkomma förändringar måste alltjämt vara en huvudlinje i konsumentorganens producentpåverkande arbete. Den kräver en stark lagstiftningsbas för att

kunna fungera. Dessutom är det viktigt att få ett effektivare genomslag på marknaden av de regler som har etablerats. Informationen måste nå ut längre och komma närmare människorna genom lokala aktiviteter. Vid sidan om vardagsnära praktiska kunskaper måste utbildningen i ökad utsträckning inriktas på att öka konsumenternas medvetenhet.

Mot bakgrund av de redovisade allmänna ambitionerna anser kommittén att följande insatser måste ges ett ökat utrymme inom den framtida konsumentpolitiken:

För det första måste konsumentpolitiken tydligare inriktas på att *öka konsumenternas medvetenhet och kunskaper* så att de bättre skall kunna ge uttryck för sina behov, utnyttja sina resurser effektivare och fungera bättre på marknaden. Detta kräver inte bara information och utbildning utan också debatt och opinionsbildning.

För det andra måste konsumentpolitiken verka för att *konsumentinflytandet stärks i samhället* genom att människors och deras organisationers deltagande i konsumentpolitiken breddas och fördjupas. Härigenom kan konsumenternas önskemål göra sig bättre gällande i samhället och de förhållanden som formar hushållens situation påverkas. Det kräver också en mera aktiv insats från konsumentorganens sida när det gäller att tillhandahålla underlag för debatt.

För det tredje behövs en *ökad kunskapsutveckling* om hushållens situation och de olika förhållanden som påverkar deras resursutnyttjande och välfärd. Ett sådant förbättrat kunskapsunderlag är nödvändigt både för att öka enskilda konsumenters kunskaper och för att allmänt stärka konsumentinflytandet i samhället.

Fördelningen av arbetsuppgifter mellan offentliga organ, frivilliga organisationer och företag måste klargöras för att utveckla den framtida konsumentpolitiken. Likaså måste det klargöras vilka centrala åtgärder som behöver vidtagas för att lokala aktiviteter skall kunna vidareutvecklas. Vidare måste KOV:s roll och kontaktyta i vissa avseenden förändras. I den förhandlingsmodell för konsumentpolitiskt arbete som blivit allt vanligare, behövs t.ex. fler fora där olika aktörer kan mötas för att lösa problem och i dialog vidareutveckla insatser som rör produktutformning, marknadsföring, reklamationshantering, o.d. Olika samverkansformer med andra myndigheter, institutioner, företag och organisationer behöver också utvecklas vidare för att öka kunskaperna om hushållens situation, om förändringar i samhället och i produktutbudet.

I följande kapitel utvecklar vi närmare våra överväganden och förslag kring den framtida konsumentpolitiken.

7 Konsumenternas kunskaper

Kunskaper behövs för att hushållet skall få ut mesta möjliga av de resurser i form av pengar, tid och arbete som används för att tillgodose sina medlemmars behov. Vårt exempel med hushållens konsumtion av livsmedel visade att ökade kunskaper kan förbättra hushållens resursutnyttjande i olika avseenden (kap. 4). Erfarenheterna av den del av den kommunala verksamheten som rör frågor om hushållsekonomi, budgetering och hemarbete ger belägg för att kunskapsbehovet är stort i dessa mera övergripande frågor.

I rollen som köpare och användare av olika produkter som utbjuds på marknaden behöver konsumenten också kunskaper. Här är konsumenten framför allt beroende av den information som företagen tillhandahåller om utbudet. Att det ofta saknas viktig information vid köp och användning av varor och tjänster visar inte minst det stora antalet kontakter som konsumenter tar med kommunernas konsumentverksamhet. Hushållskapitalvarors priser och egenskaper, kostnader i samband med kreditköp, bilars bensinförbrukning och andra egenskaper samt kostnadskalkyler vid husköp är några vanliga exempel på information som konsumenterna behöver.

Ofta söker sig konsumenter till konsumentvägledningen därför att de vill ha objektiv information om varor som är dyrbara för hushållet och/eller där säkerhetsaspekten är viktig, t.ex. vid inköp av produkter för småbarn. Reklam och annan produktinformation är ofta utformad så att den inte möjliggör jämförelser mellan produkter inom samma varugrupp.

Bedömt från konsumentpolitisk synpunkt förekommer även andra brister i reklam och annan produktinformation, som hör samman med att det primära syftet med marknadsföring är att sälja varor och tjänster. I sin utbildning lär sig marknadsförarna olika metoder att påverka konsumenternas konsumtionsval. Många av dessa metoder går närmast ut på att locka konsumenterna till icke-rationella inköp, i strid med den konsumentpolitiska målsättningen (se t.ex. E. Jonssons studie Konsten att förföra konsumenten).

Med marknadsföringens strävan att påverka konsumenternas val på marknaden är det av stor betydelse att konsumenterna har grundläggande kunskaper om den påverkan de utsätts för. Det är utbildningens uppgift att skapa beredskap för detta. Det ligger i linje med samhällets demokratiska mål om aktiva och upplysta medborgare. Den pågående

utvecklingen av informations- och mediateknologin ställer också ökade krav på konsumenter och hushåll. Förändringar, i synnerhet på etermediaområdet, kan komma att öka de kommersiella budskapens genomslagskraft. Konsumentinformationen får därmed ännu svårare att hävda sig och att nå fram med sitt budskap till konsumenterna. För att vi som konsumenter skall kunna agera målmedvetet på marknaden, enligt våra önskemål och förutsättningar, krävs att framtidens skola bl.a. ger bättre kunskaper att kritiskt värdera de kommersiella budskapen. Härutöver behövs en aktiv, medvetenhetsskapande konsumentinformation, debatt och opinionsbildning i konsumentfrågor.

Genom ökad *utbildning* och förbättrad *information* måste konsumenternas kunskapsbehov i hushållet och på marknaden bli väsentligt bättre tillgodosedda. En huvudinriktning måste fortsatt vara att företagen själva skall svara för informationen om enskilda produkter, medan det allmänna inriktar sig på att föra ut mera övergripande och långsiktigt nödvändig kunskap till hushållen om marknaden, marknadsföringen, rättigheter och skyldigheter, budget- och planeringsfrågor, hemarbete etc.

7.1 Utbildning

7.1.1 Skolan och konsumentfrågorna

Grundskolan skall ge eleverna grundläggande kunskaper och färdigheter. Skolan skall också fostra, dvs. aktivt påverka eleverna att omfatta demokratiska värderingar. Skolan och hemmet har ett gemensamt ansvar för att ge barn och ungdomar de baskunskaper de behöver för att fungera även i konsumentrollen.

Tidigare behandlades konsumentfrågor främst inom ämnet hemkunskap. I den nya läroplanen för grundskolan, Lgr 80, har konsumentfrågorna fått ökat utrymme och nämns som ett av flera ämnesövergripande arbetsområden, dvs. de bör tas upp i många ämnen. Som komplement till anvisningarna i Lgr 80 ger SÖ ut kommentarmaterial. Ett sådant material, framtaget i samråd med KOV, visar hur konsumentfrågorna kan behandlas i undervisningen.

Planeringen av skolarbetet skall av varje rektorsområde redovisas i en lokal arbetsplan. I denna bör bl.a. finnas en planering för arbete med frågor som är gemensamma för flera ämnen, däribland konsumentfrågor.

I Lgr 80 sägs:

Likaså skall skolan betona de tekniskt-praktiska vardagsfärdigheterna. Varje människa behöver dessa för att klara boende, arbete och fritid. Människan omger sig med allt fler tekniska hjälpmedel. Genom att föra in vardagskunskaper och vardagsfärdigheter i många olika ämnen är det möjligt att ge barnen respekt för att hushålla med resurser och bruksföremål och för möjligheterna att återanvända vardagstingen (s. 16).

Vardagskunskaper och vardagsfärdigheter skall spela en stor roll i skolan. Dit hör kunskaper som berör hushåll, familj, samlevnadsfrågor och teknik ... Eleverna måste som konsumenter kunna kritiskt värdera de varor och budskap de utsätts för. Mer traditionellt stoff kan behöva vika för att skolan tillräckligt skall kunna anknyta till den verklighet, som dagligen omger eleverna (s. 31).

Vi ansluter oss till läroplanens synsätt. Konsumentfrågorna handlar om vardagskunskaper som eleverna har nytta av. Frågorna innehåller såväl praktiska som teoretiska moment, vilket ger möjligheter att utnyttja alla elevers förutsättningar och intressen. Konsumentfrågorna lämpar sig dessutom för temastudier och ett undersökande arbetssätt samt kan utgöra underlag för diskussion om attityder och värderingar. Träning av basfärdigheter kan med fördel ske genom att man tar upp aktuella konsumentfrågor som intresserar eleverna. Konsumentfrågorna ger också möjligheter till ökad kontakt mellan hem och skola.

7.1.2 Insatser som behövs för att intentionerna i läroplanen skall fullföljas

Grundskolan, som förut varit detaljreglerad i många avseenden, har genom besluten om SIA-skolan och den nya läroplanen blivit målstyrd på annat sätt än tidigare. Detta medför bl.a. ett vidgat ansvar på den lokala nivån för genomförandet av samhällets uppdrag till skolan. Detta får också konsekvenser för de nya ämnesövergripande arbetsområdena. Ansvaret för att t.ex. konsumentfrågorna får en ordentlig förankring i undervisningen ligger i första hand på lokal nivå.

Det är således de kommunala politikernas ansvar att tillsammans med skolledningen se till att konsumentfrågorna tas upp i skolarbetet. Konsumentnämnderna kan göra viktiga insatser i kontakt med skolstyrelserna så att konsumentfrågorna kommer in i skolornas arbetsplaner och i undervisningen.

Bland de *medel* som konsumentorganen kan använda för att förankra konsumentfrågorna är följande: bevakning av att det finns aktuellt och lämpligt studiematerial i skolorna, läromedelsproduktion på vissa områden, stöd till utbildning och fortbildning av lärare, försöksprojekt, utveckling av metoder samt samarbete med skolansvariga. Konsumentverket arbetar f.n. med dessa medel. Omfattningen varierar p.g.a. knappa resurser. Vi anser att insatser behöver göras inom *alla* dessa områden. Det viktigaste i nuläget är att nå ut till lärare och skolledare.

När det gäller *studiematerial* är det främst på central nivå som insatser behövs. KOV:s uppgift är att se till att det finns aktuellt material om konsumentfrågor. I första hand rör det sig om faktaunderlag och metodiktips till lärare. Det är naturligtvis inte KOV:s huvuduppgift att producera läromedel. Genom samarbete med förlagen bör KOV söka påverka dessa att producera erforderliga läroböcker. I den utsträckning läromedel saknas på viktiga områden är det angeläget att KOV ser till att sådana tas fram.

Riksdagen har nyligen beslutat att *lärarutbildningen* för grundskolan skall förändras. Utbildning på den nya grundskollärarlinjen kommer att

börja anordnas fr.o.m. budgetåret 1988/89. Nuvarande lågstadie- och mellanstadielärarlinjer avvecklas därmed.

På grundskollärarlinjen kommer utbildning att ges mot tidigare årskurser (åk 1—7) eller senare (åk 4—9). Ämneskombinationerna blir bredare, jämfört med nuvarande ämneslärarutbildning. Den nya lärarutbildningen skall anpassas till den inriktning av arbetet i grundskolan som bl.a. lagts fast i Lgr 80.

Den förändring av lärarutbildningen som beslutats är genomgripande och kräver planeringstid. I detta planeringsarbete, som UHÄ kommer att ansvara för, måste ämnesövergripande arbetsområden ges uppmärksamhet vid planeringen av utbildningen. På några orter där låg- och mellanstadielärarutbildning finns har konsumentfrågorna skrivits in i linjernas kursplaner. KOV har ställt material och personal till förfogande för inslag i utbildningen och har anordnat kurser för lärarutbildare. Vi anser detta arbete vara av stort värde och erfarenheterna måste tas till vara vid planeringen av hur konsumentfrågorna på bästa sätt skall komma in i utbildningen av grundskollärare. Konsumentkunskap måste få en given plats i den nya lärarutbildningen.

När det gäller *fortbildningen* av lärare ordnas s.k. poängkurser i varje högskoleregion. Kommunerna kan också ordna egna fortbildningskurser. SÖ har uppmärksammat att de ämnesövergripande arbetsområdena har låg prioritet vid uttagning av lärare till fortbildning. Flera fortbildningsavdelningar i högskoleregionerna har annonserat ut kurser i konsumentkunskap/konsumentfrågor som visat sig svåra att fylla. Det är kommunerna/skolstyrelserna som beslutar vilken fortbildning som skall prioriteras för kommunernas lärare. En ökad lokal påverkan måste ske så att lärarna får nödvändig fortbildning i konsumentkunskap. KOV och de kommunala konsumentorganen kan här bidra till att det utvecklas lokalt anpassade modeller för denna fortbildning.

De *försöksprojekt* i skolorna som KOV stöder, är av stor betydelse. Genom försöksprojekten utvecklas kunskap om lämpliga undervisningsmetoder samt vilket innehåll undervisningen kan ha på olika nivåer. De erfarenheter som vinns genom försöksprojekten och den dokumentation som kan erhållas är viktig att ha i undervisningen vid lärarhögskolorna och vid fortbildningen av lärare. Enskilda lärare utnyttjar dessutom materialet för att få idéer till sin egen undervisning.

Samarbetet med de skolansvariga är av stor betydelse för att konsumentkunskapen/konsumentfrågorna skall förankras i undervisningen. På central nivå är detta samarbete väl utvecklat mellan KOV och SÖ samt de fortbildningsansvariga i högskoleregionerna. På lokal nivå behöver stora insatser göras av politiker och tjänstemän (se kap. 12). De frivilliga organisationerna har också möjligheter att medverka i skolarbetet på konsumentområdet. För den lokala utvecklingen på utbildningsområdet är konsumentverkets stödinsatser nödvändiga.

7.1.3 Studier efter grundskolan

Omkring 85-90 procent av alla ungdomar fortsätter till gymnasieskolan. Skolan har ett uppföljningsansvar för övriga ungdomar i åldern 16-18 år.

För att ungdomarna skall klara sig när de ger sig ut i arbetslivet och får eget hushåll krävs kunskaper om bl.a. hushållsekonomiska frågor och frågor som rör kost, hälsa och bosättning. Den enskilde behöver också kunskaper om sina rättigheter och skyldigheter, om den hjälp som finns att få, om reklamens metoder, osv. för att kunna tillvarata sina intressen och bli en medveten konsument.

Alla elever skall i dag få undervisning om konsumentfrågor i grundskolan. Denna utbildning är ytterst viktig. Det är emellertid nödvändigt att konsumentfrågorna även förs in på gymnasienivån, när ungdomarna är i den ålder då det börjar bli aktuellt för dem att tjäna egna pengar och få eget hushåll. På denna utbildningsnivå kan konsumentkunskapen mera direkt bli till praktisk nytta för eleverna och samtidigt innebära ekonomiska besparingar.

Gymnasieskolan genomgår för närvarande en reformering. I det försöks- och utvecklingsarbete som kommer att pågå under den närmaste femårsperioden är det ytterst angeläget att konsumentfrågorna tas in. Trängseln på schemat är dock stor. I stället för att sträva efter ett helt nytt ämne kan det vara lämpligt att göra om ett befintligt.

Ämnet konsumentkunskap är f.n. obligatoriskt på gymnasieskolans tvåårigа konsumtionslinje samt distributions- och kontorslinjen, men där kallas det konsument- och varukunskap. Konsumentkunskap finns också som tillvalsämne på övriga tvåårigа linjer med undantag av drift- och underhållsteknisk linje, social servicelinje samt teknisk linje. Dessutom anordnar flertalet landsting och ett 50-tal kommuner konsumentekonomiska specialkurser om en termin eller en årskurs. Antalet intagningsplatser har under senare år minskat kraftigt inom gymnasieskolans vård-, social- och konsumtionssektor (VSK-sektorn), särskilt gäller detta konsumtionssektorn.

Kommittén anser att utbildning i konsumentkunskap måste bli obligatorisk på gymnasienivå och även ingå i de utbildningslinjer som i nuläget saknar undervisning i detta ämne. I den pågående revideringen av gymnasieskolan bör ämnet konsumentkunskap inriktas på kunskaper och färdigheter som är av direkt betydelse för ungdomarnas förmåga att hushålla med sina resurser. Skolöverstyrelsen och konsumentverket bör samarbeta i denna fråga.

De ungdomar som skolan har ett uppföljningsansvar för bör ges samma kunskaper genom frivillig utbildning i t.ex. KOMVUX och studieförbundens regi, med stöd från skolan. Denna grupp av ungdomar är den som p.g.a. sambandet mellan kort utbildning och dålig ekonomi ofta hamnar i den grupp konsumenter som brukar betecknas som svag.

7.1.4 Vuxenstudier

Även för äldre kortutbildade måste insatser göras så att de får möjlighet till utbildning i konsumentfrågor. Genom den kommunala vuxenutbildningen, KOMVUX, folkhögskolan, arbetsmarknadsutbildningen och studieförbunden finns möjligheter att nå stora grupper kortutbildade.

Den *kommunala vuxenutbildningen* bedrivs enligt en egen läroplan (Lvux 82) för grundskolans högstadium och gymnasieskolan. Dessutom

finns särskild yrkesinriktad utbildning. Antalet undervisningstimmar är genomgående lägre i KOMVUX än i ungdomsskolan. Att få in extra timmar med undervisning i konsumentkunskap är svårt. Det är därför viktigt att söka integrera konsumentfrågorna i den övriga undervisningen. Stöd för konsumentfrågorna finns också i läroplanen. Konsumentverket bör i samråd med lärare sätta i gång försöksprojekt, som visar hur man inom KOMVUX/Grundvux kan arbeta med konsumentfrågorna i olika ämnen, t.ex. svenska och matematik samt i yrkesutbildningen.

KOMVUX-elevernas medelålder är förhållandevis låg. Hälften av nybörjarna har inte fyllt 30 år. De äldre kortutbildade nås i första hand genom *studieförbundens* verksamhet. För att utveckla studieförbundens möjligheter att nå ytterligare kortutbildade och stimulera dessa att ägna sig åt studier i konsumentfrågor behövs särskilda ekonomiska resurser.

Studieförbundens verksamhet inom det konsumentpolitiska området bör vara inriktad på dels en allmän konsumentpolitisk studieverksamhet, dels en studieverksamhet för att ge aktiva och förtroendevalda inom organisationer och kommuner bättre möjligheter att utföra sina uppdrag. Den senare verksamheten är av vital betydelse för att stimulera den av kommittén förordade intensifierade lokala konsumentpolitiken, bl.a. genom utbildning av konsumentnämndsledamöter, konsumentombud i föreningar och på arbetsplatser. För att få ett effektivt utnyttjande av stödet till studieförbunden bör den konsumentpolitiska studieverksamheten organiseras tillsammans med folkrörelserna och andra frivilliga organisationer.

Stödet till studieförbunden skall användas för att stimulera studieförbunden att göra mera aktiva insatser inom det konsumentpolitiska området. Dessa insatser skall inriktas på att nå fler deltagare till studier i konsumentfrågor. För detta ändamål behöver studieförbunden möjlighet att använda det ekonomiska stödet för att utveckla nya pedagogiska metoder, särskilt med inriktning på användning och tillämpning av ny teknik. Vidare måste resurserna kunna användas till att motivera människor att anmäla sig som deltagare, vilket kan ske genom uppsökande verksamhet tillsammans med olika medlemsorganisationer eller andra former av marknadsföring av konsumentpolitiska studier.

Det är viktigt att KOV, studieförbunden och folkrörelserna samarbetar för att de konsumentpolitiska studierna skall kunna nå ut till dem som bäst behöver kunskaperna. De medel som på detta sätt kan stimulera studieförbunden bör fördelas via KOV.

När det gäller konsumentfrågornas roll inom *högskoleutbildningen* har vi tidigare berört nödvändigheten att prioritera lärarnas utbildning och fortbildning. En utbildningslinje som inte nämnts, men där en reformering är på gång, är hushållslärarutbildningen. I de försök som har gjorts med en 4-årig utbildning, i stället för den 3-åriga, har bl.a. undervisningen i hushållsekonomi och konsumentkunskap förlängts.

Socionomutbildningen är också en utbildning som är konsumentpolitiskt intressant. Många socialsekreterare använder sig redan av KOV:s hushållsekonomiska underlag vid arbetet med sina klienter. KOV har tillsammans med Kommunförbundet och socialstyrelsen medverkat till att fortbildningskurser för socialtjänstens personal har ordnats. Genom

ett nordiskt projekt har man studerat hur hushållsekonomisk kunskap skall kunna ingå i utbildningen vid socialhögskolorna. Detta arbete måste fullföljas så att den personal som skall arbeta på fältet, får kunskaper i hushållsekonomi i sin grundutbildning. Genom socialsekreterarna kan konsumenter och hushåll som är i stort behov av hushållsekonomiska kunskaper få hjälp med rådgivning.

Ur konsumentpolitisk synvinkel är det nödvändigt att de som kommer att verka i produktion, marknadsföring och distribution har kunskaper som gör dem lyhörda för konsumenternas önskemål och synpunkter. Det är viktigt att man i utbildningen för fram ett konsumentorienterat synsätt, inriktat på metoder som syftar till att förbättra kunskapen om hushållen och deras resurser samt kanalerna för konsumentkontakt. Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) måste ta ett klart ansvar för att den berörda högskoleutbildningen kommer att innefatta ett väsentligt större mått av konsumentinriktat stoff. Företagen och deras organisationer kan göra betydande insatser för att få till stånd motsvarande förändringar i utbildningen på företagsnivå.

Sedan mitten av 1970-talet har det funnits en särskild konsumentekonomisk utbildningslinje vid några universitet. Enligt utvärderingar av utbildningen i Stockholm, Göteborg och Lund har utbildningen efter hand blivit mera inriktad mot marknadsföring. Det är denna kompetens som visat sig ge arbete. Utvecklingen kan ses som naturlig eftersom det inte funnits en arbetsmarknad med tillräcklig efterfrågan på konsumentekonomer. Att företagsekonomi varit huvudämnet i utbildningen kan också ha bidragit till att den efterhand blivit mera marknadsföringsinriktad.

Ekonomlinjen har under senare år förändrats och den särskilda utbildningslinjen i konsumentekonomi har därmed försvunnit. Konsumentekonomi finns nu som fördjupningsalternativ i Göteborg och Lund. Hur många som väljer detta är fortfarande oklart, eftersom den första kullen studenter på den nya ekonomlinjen startade hösten 1983. Valet till fördjupningsalternativ (60 poäng, dvs. tre terminers studier) framgår därför först hösten 1985.

Fördjupningsalternativet marknadsföring är betydligt vanligare vid högskolorna. Marknadsföring ingår också i den grundläggande delen av ekonomutbildningen, dvs. basblocket på 80 poäng. De moment som är särskilt intressanta från konsumentpolitisk synvinkel är marknadskommunikation, försäljningsteknik med marknadspsykologi, marknads- och konsumenträtt, konsumentpolitik samt metoder för marknadsundersökning och marknadsanalys. Konsumentverket bör bevaka utvecklingen av kursplaner och litteraturlistor inom detta område och söka påverka utbildningsansvariga till att i större utsträckning föra fram konsumentperspektivet i dessa sammanhang.

KOV bör också bevaka innehållet i de högskoleutbildningar som tar upp ämnet distributionsekonomi. Distributionsfrågorna är mycket betydelsefulla ur hushållens resurssynpunkt. Det är av stort intresse att de som skall verka inom handel och distribution genom sin utbildning får kännedom om hushållsekonomiska överväganden. I sin yrkesroll bör de kunna se och hantera eventuella konflikter mellan företagsintresset och

det hushållsekonomiska intresset.

Utbildningen inom den tekniska sektorn är också betydelsefull. Kunskap om brukarna/användarna aktualiseras inte i tillräcklig utsträckning i t.ex. ingenjörsutbildningen. Det gäller framför allt var man kan finna sådan kunskap i det konkreta utvecklingsarbetet, liksom insikt om att kunskap om brukaren är viktig.

Sammanfattningsvis kan sägas att till dess konsumentfrågorna fått genomslag i grundskolans undervisning måste konsumentorganens utbildningsinsatser huvudsakligen riktas mot grundskolan. Utbildning och fortbildning av lärare måste prioriteras högt. Förutom för lärarutbildningen bör de ökade resurser kommittén föreslår på utbildningsområdet i första hand användas till att utveckla undervisningen i konsumentkunskap på gymnasienivå samt till stöd för vuxenutbildningen i studieförbundens regi. Det är viktigt att UHÄ aktivt arbetar för att konsumentfrågorna kommer in i högskoleutbildningen.

7.2 Företagens informationsansvar

Företagen har självfallet ett huvudansvar för att informera konsumenterna om produkterna och bistå enskilda konsumenter i köpsituationen. Detta betonades redan i 1972 års konsumentpolitiska proposition. Detta ansvar måste också innefatta insatser för att särskilt bistå konsumenter med handikapp och med särskilda behov.

Den produktinformation som här närmast avses gäller uppgifter om pris, driftskostnader, innehåll, säkerhet, funktion, prestanda och skötsel. Informationen förmedlas i annonser, i butiker, på förpackningar m.m.

7.2.1 Produktinformation

Varufakta

I konsumentpolitiska kommitténs uppdrag har ingått att bereda frågan om standardiserad konsumentinformation, med anledning av varuprovningskommitténs betänkande Fakta för konsumenter (SOU 1982:38) och konsumentverkets rapport Information på säljstället (Rapport 1982:7-01).

Varuprovningskommittén har kommit fram till att konsumentvaruprovning och varuinformation bör utökas och förbättras samt inte minst göras mera lättillgänglig för konsumenterna. Den lägger ansvaret för informationen om varor och tjänster i första hand på näringslivet. Konsumentverket tilldelas uppgifter att identifiera behov och problem på konsumentinformationsområdet, utarbeta normer och riktlinjer samt att utöva kontroll och tillsyn av de praktiska tillämpningarna på marknaden.

Varuprovningskommittén förordar nya metoder för spridning av information från KOV till i första hand den kommunala konsumentvägledningen, med hjälp av en databas kopplad till telenätet. Databasen skall ägas av KOV, som även kan upplåta utrymme åt utanför verket

stående statliga och privata organisationer.

Informationen vid inköpstillfället skall förbättras genom ett frivilligt varufaktasystem, dvs. en deklaration med enhetlig logotyp och ett enhetligt utförande för alla produktområden. Det huvudsakliga arbete som systemet fordrar — framtagning av provningsmetoder, informationsregler och provningsverksamhet — skall företagen själva och deras organisationer stå för, med viss medverkan av konsumentintresset. Varuprovningskommittén anser att kraven på exakthet i provningarna inte får drivas för långt, så att provningsmetoder för väsentliga egenskaper inte tas fram. Metoderna skall mäta egenskaper som är intressanta för konsumenterna. Informationsreglerna skall fastställas av en särskild stiftelse, Stiftelsen Varufakta. I den skall finnas representanter för näringsliv och konsumenter. Stiftelsen och i sista hand KOV föreslås få kontrollfunktion över systemet.

I konsumentverkets rapport ges underlag för fortsatta överväganden och åtgärder för att förbättra konsumentinformationen på säljstället. KOV uttalar sig *mot* ett övergripande informationssystem som behandlar flertalet produktgrupper lika. I stället för en standardlösning inom alla branscher bör den lämpligaste blandningen av åtgärder väljas, för att inom en viss produktgrupp underlätta konsumenters köpbeslut. Det kan innebära grundkrav för säkerhet och funktion, där så är behövligt och möjligt, information om huvudsakliga användningsområden, då detta är relevant, likformig information, då detta krävs för direkta jämförelser etc.

Varuprovningskommitténs betänkande och konsumentverkets rapport har skickats ut på sedvanlig remissomgång. De inkomna yttrandena har därefter överlämnats till oss.

Remissinstanserna instämmer i varuprovningskommitténs grundsyn, att en fungerande marknadsekonomi kräver väl informerade konsumenter. Ansvaret för information om varor och tjänster bör främst ligga på näringslivet.

Betänkandet innehåller en beskrivning av existerande provningsverksamhet i Sverige, privat och offentlig. Flera remissinstanser påpekar att kommittén inte har utvärderat denna och inte heller analyserat möjligheten eller nyttan av att till konsumenterna föra ut den information som blir resultatet av provningsverksamheten. Kommittén synes ha utgått ifrån att en ökning av informationsmängden i sig leder till bättre underbyggda köpbeslut.

Flera remissinstanser är positiva till kommitténs argumentering för ett bättre utnyttjande av befintliga provningsresurser i syfte att få fram och sprida konsumentintressant material. Några är tveksamma till huruvida detta är möjligt med tanke på den ofta mycket tekniskt inriktade information som kommer fram genom provningsverksamheten.

Att rationalisera informationsöverföringen mellan KOV och de kommunala konsumentvägledarna med hjälp av *teledata*, har flertalet remissinstanser bedömt som värdefullt. En rad betänkligheter har dock anförts mot kommitténs förslag. En vanlig synpunkt är att kommittén inte tillräckligt väl utrett vilka krav som skall gälla för inmatning av information samt vem som skall ha ansvaret för teledatasystemet. Några

remissinstanser påpekar att kommunernas konsumentvägledning även har andra uppgifter än rådgivning före köp. Datasystemet borde också kunna användas för annan rådgivningsverksamhet, som budgetrådgivning, vid reklamationshantering (genom att rättsliga avgöranden matas in i databasen), etc. Ett mycket vanligt påpekande är att kommittén undervärderat kostnaderna för systemet. Med tanke på variationerna mellan kommunerna, när det gäller konsumentverksamhetens omfattning, anser flera remissinstanser det inte heller vara realistiskt att bygga ut systemet i den utsträckning som varuprovningskommittén föreslår. Flera remissinstanser efterlyser försöksverksamhet på området.

Vad gäller *varufaktasystemet* är flertalet remissinstanser kritiska till införandet av ett nytt system, typ det tidigare VDN. Oberoende av om man anser att det gamla VDN-systemet var bra eller dåligt anses det inte finnas anledning att inrätta ett nytt frivilligt system, gemensamt för alla produktgrupper. Flera instanser påpekar att sedan VDN-systemet avvecklades har olika typer av märkning utvecklats på olika produktområden. Det är därmed inte självklart att ett system i linje med kommitténs idéer skulle vara mer attraktivt och föranleda företagen att ge upp vad man till kanske dryga kostnader lyckats etablera på olika produktområden.

I fråga om provningsmetoderna betonar flera remissinstanser vikten av att dessa är tillförlitliga. Vederhäftighetskraven måste ställas speciellt högt, när provningar utnyttjas i företagens marknadsföring och vid konsumentupplysning i samhällets regi. Vidare är det önskvärt, att metoderna har internationell förankring, så att de inte kommer att verka som handelshinder.

Flera remissinstanser lämnar synpunkter på det föreslagna varufaktasystemet med utgångspunkt från konsumenternas behov att kunna lita på den information som ges. Att en partssammansatt stiftelse, utan reella möjligheter till kontroll, bekräftar företagens uppgifter anses vara ett förfarande som inte leder till opartiskhet. Att, som kommittén föreslår, begränsa tillsynen till tillfällen, då anmälan eller misstankar om felaktigheter föreligger är därmed otillräckligt. Det är inte heller troligt att KOV kan svara för den erforderliga tekniska kontrollen, om inte medel finns avsatta för detta ändamål.

Slutligen kan nämnas att flertalet remissinstanser bedömt kostnaderna för det framlagda förslaget bli större än vad kommittén angett. Ett vanligt påpekande från remissinstanserna är att de i likhet med de åsikter som lämnas i ett särskilt yttrande i betänkandet efterfrågar ytterligare utredning om de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av det föreslagna systemet — gärna kombinerat med tillämpningsförsök.

När det gäller KOV:s rapport om information på säljstället, är de remissinstanser som yttrat sig över denna till övervägande del positiva till det som där sägs.

Vi har tagit ställning till varuprovningskommitténs förslag, konsumentverkets rapport och remissinstansernas synpunkter inom ramen för vår översyn av konsumentpolitikens framtida inriktning.

Möjligheterna till rationalisering av informationsöverföringen mellan KOV och den kommunala konsumentvägledningen, med hjälp av t.ex.

teledata, är av stort intresse att pröva. Konsumentverket har sedan länge ADB-baserad materialservice till kommunerna. Tillsammans med sju kommuner bedrivs ett försöksprojekt med syfte att underlätta och effektivisera det lokala rådgivningsarbetet. Under 1985 pågår olika delprojekt med inriktning på marknadsöversikter, konsumenträttslig information och hushållsekonomisk rådgivning. Rent tekniskt är det tre olika datorsystem som utprovas.

Vi anser att denna försöksverksamhet ligger i linje med de synpunkter som många av remissinstanserna lämnat. Genom försöksverksamheten utprovas vilket underlag som den kommunala konsumentverksamheten har störst behov att få snabb tillgång till och vilka tekniska system som är bäst lämpade för den kommunala rådgivningen. En successiv utbyggnad kan antas komma till stånd, där det sker en anpassning till de ekonomiska och andra förutsättningar som finns i olika kommuner och hos KOV (i fråga om redigering, inmatning av uppgifter m.m.).

När det gäller varufaktasystemet har remissinstanserna belyst ett antal svaga punkter i kommitténs förslag. Vi anser, i likhet med KOV:s ställningstaganden i rapporten Information på säljstället, det i nuläget inte vara möjligt eller önskvärt, att få till stånd ett omfattande informationssystem av VDN-typ. Även om systemet skulle vara frivilligt medför förslaget att betydande resurser måste avsättas från KOV:s sida för att systemet skall kunna fungera och konsumenterna ha verklig nytta av det. Från företagshåll riktas också kritik mot det föreslagna systemet, vilket inte borgar för att det skulle bli en särskilt stor frivillig uppslutning. Sedan VDN-systemet avvecklades har på en rad produktområden nya märkningssystem utvecklats. För de två bredaste f.d. VDN-grupperna, livsmedel och textilier, finns t.ex. redan långtgående märkningssystem.

Genom KOV:s förhandlingar med branschorganisationer har på andra produktområden frivilliga överenskommelser träffats om informationen på produkten. Egenåtgärder från företagen och deras organisationer har också aviserats gällande denna typ av information. Vi anser det därför vara bättre att gå vidare på dessa vägar än att konstruera ett nytt uniformt och kostsamt deklarationssystem med tveksam genomslagskraft hos företag och konsumenter. Vi förutsätter att näringslivet är berett att förstärka sina egna insatser och i samverkan med KOV nå fram till en bättre fungerande produktinformation. KOV måste således på olika produktområden ta initiativ till utveckling av standardiserad information som ger konsumenterna möjlighet till jämförelser och överblick.

Marknadsöversikter

Att kunna överblicka utbudet av produkter på marknaden är ett viktigt konsumentönskemål, särskilt vid val av sällanköpsvaror. Sådan orientering kan bl.a. erhållas genom marknadsöversikter. Översikterna är självfallet också en nödvändig bas för rådgivningen till enskilda konsumenter.

Det tjugofemtal marknadsöversikter som konsumentverket hittills tagit fram grundar sig på uppgifter från tillverkare eller generalagenter. Ett problem är att marknadsöversikter på grund av snabba produktföränd-

ringar snart blir inaktuella. Att uppdatera översikterna så att de blir rättvisande för det utbud som finns på marknaden är arbetskrävande. De framtida möjligheterna att genom datorisering av informationsflödet förbättra konsumentorganens service till konsumenterna kan öka värdet av den här typen av information.

Framtagandet av marknadsöversikter underlättas genom ett vidgat samarbete mellan KOV och berörda företag eller branschorganisationer. Det är lämpligt att KOV ingår överenskommelser med en berörd bransch om information från företagen till KOV om olika produkters grunddata. Vid framtagning av nya produkter och modellförändringar bör sedan företagen åta sig att inför marknadsintroduktionen informera KOV om förändrade data, så att aktuell information om marknaden kan ges till konsumenterna. För att finna former för en sådan samverkan mellan företagen och KOV bör förhandlingar om ett antal viktiga varugrupper, främst kapitalvaror, initieras.

Bredare produktinformation

Uppgifter om energiförbrukning, förfarandet vid skrotning av miljöfarliga produkter, allergirisker, m.m. är exempel på information som kan komplettera uppgifterna om produktens direkta funktionella egenskaper. Allmänhetens intresse för sådan information ökar. Vi anser att det finns anledning för KOV att successivt ställa krav på bredare information från företagen på vissa produktområden. För att detta skall bli möjligt fordras naturligtvis i de flesta fall att metoder för att mäta och redovisa produktegenskaper tas fram.

För större konsumtionskapitalvaror bör t.ex. specifikationen, förutom sedvanliga uppgifter om funktionen, på sikt kunna innehålla information om vilken verkningsgrad och vilken miljöpåverkan produkten har vid sin användning, vilken förväntad teknisk livslängd produkten har, serviceanvisningar (vilka slitagedelar som måste bytas ut med regelbundna intervall och hur de bör skrotas), tillverkarens serviceförpliktelser (t.ex. hur länge han avser hålla reservdelar), skrotningsspecifikation (bl.a. om förfarandet med eventuella giftiga eller skadliga ämnen som ingår i produkten).

Även om denna typ av utförliga specifikationer inte omedelbart går att åstadkomma, finns det skäl att stegvis börja vidga arbetet i enlighet med en sådan grundsyn. Det ligger ett värde i att producent- och konsumentintressena för en dialog och därmed bidrar till medvetenhet om mer långsiktiga aspekter på produkterna och deras användning. Här har frivilliga organisationer ett särskilt ansvar.

Olika möjligheter till samverkan mellan företag och konsumentorgan i dessa frågor bör också undersökas. Ett exempel från Västtyskland kan vara av intresse att studera närmare. Där förses vissa produkter med ett märke som informerar konsumenten om att produkten är särskilt "miljövänlig". Det gäller enskilda produkter som uppfyller miljökrav som går utöver gällande miljöbestämmelser för produktgruppen i fråga. En kommission som består av representanter för miljöorganisationer, miljövårdande myndigheter och varudeklarationsorganet, utsedda av inri-

kesministern, bestämmer vilka produktgrupper som skall ingå i systemet. Intresserade företag i branschen ingår sedan en överenskommelse om vilka enskilda produkter som skall få bära märket. Efter tre år omprövas tillståndet med hänsyn till den utveckling som skett inom produktgruppen i fråga. Att få använda märket kan ge tillverkaren konkurrensfördelar hos ekologiskt intresserade konsumenter. Märket garanterar också tillförlitligheten i den marknadsföring som använder sig av miljöargument.

Hittills har 33 produktgrupper fått tillstånd att använda märket. Ytterligare 25 står i tur. Exempel på produktgrupper som f.n. ingår i systemet är asbestfria golvbeläggningar och bromsband för bilar, sprayflaskor utan ämnen som kan vara skadliga för atmosfärens ozonlager, lackfärger och rostskyddsmedel utan bly och krom, dammsugare och motorgräsklippare med låga bullervärden, batterier utan kvicksilver, produkter gjorda av material som återanvänts, t.ex. plast och papper, vattensnåla duschaggregat, bilar utrustade med effektiv avgasrening, m.m.

Beträffande allergirisken kan nämnas att socialdepartementets arbetsgrupp för barnallergifrågor i sin rapport (Ds S 1983:3) pekat på betydelsen av att allergikern har tillgång till innehålls- och varudeklarationer för att finna lämpliga produkter i utbudet. Arbetsgruppen anser bl.a. att möbler och golvbeläggningar är viktiga projektområden för konsumentverket och att KOV bör verka för att tillverkning sker av textilier, möbler och golvbeläggningar som är lämpliga för allergiker. Vidare anser arbetsgruppen att KOV bör öka sin utåtriktade information och utbildning i konsumentfrågor som rör allergi.

7.2.2 Marknadsföringen och informationen

Inom KOV/KO sker en omfattande ärendehantering på grundval av MFL. Årligen behandlas ca 2 500 anmälningar, varav ca 25 procent sänds in från kommunerna. Huvuddelen av dessa ärenden kan lösas i samråd med berörda företag och föranleder därmed inga tvångsåtgärder. Genom denna marknadsbevakning sker kontinuerligt en viktig sanering av främst felaktig eller på annat sätt otillbörlig marknadsföring. Denna verksamhet får enligt kommitténs mening inte försvagas ytterligare.

Riktlinjeförhandlingarna mellan KOV och företagen har bl.a. till syfte att förbättra informationen om produkterna. Förhandlingarna är tidskrävande och ger inte alltid upphov till det informationstillskott som vore önskvärt. Undersökningar som KOV och de kommunala konsumentorganen gör visar att företagens följsamhet till riktlinjerna inte heller är tillfredsställande på en del viktiga områden, t.ex. prismärkning och redovisning av kreditkostnader.

Marknadsföringslagens 3 § ger möjlighet att kräva av näringsidkare att de lämnar sådan information som är av särskild betydelse för konsumenten, t.ex. om varors och tjänsters priser och beskaffenhet. Paragrafen utgör en grund för riktlinjeförhandlingarna. Vilken räckvidd denna paragraf har för att ställa ökade krav på företagens information är en fråga som ännu inte prövats tillräckligt. Vi anser att det därför inte finns

underlag att f.n. aktualisera skärpta lagregler för att tillförsäkra konsumenterna bättre information. Ansträngningarna att få bättre genomslag på marknaden måste dock intensifieras genom insatser av företagen själva och konsumentorganen.

En av reklamens uppgifter är att söka fånga konsumenternas intresse för en viss produkt och bidra till att ett köpbeslut kommer till stånd. Reklamen skall därför bl.a. innehålla information som i 3 § MFL:s mening är av särskild betydelse för konsumenten. Det förekommer också reklam med mera allmänna och långsiktiga påverkanssyften.

En undersökning utförd vid Stockholms universitet tyder på att det informativa inslaget i veckopressens reklam ökade under perioden 1976-80, dvs. efter den nya marknadsföringslagens tillkomst.[1]) Därefter har det sjunkit till den nivå som rådde under 1960- och början av 70-talet.

Vår utgångspunkt är densamma som reklamutredningens. Reklam skall enligt detta synsätt bl.a. vara informativ. Liksom i fråga om andra former av marknadsföring skall en stor del av konsumenternas behov av information tillgodoses i reklamen.

Reklambudskap som har föga samband med den vara eller tjänst som reklamen avser är emellertid inte ovanliga. Sociala och symboliska egenskaper hos produkterna framhävs och funktionella egenskaper placeras ofta i skymundan. Bilden tenderar också att bli mera framträdande än texten, inte minst genom att nya media används. Dessa och liknande tendenser har väckt debatt och måste enligt vår mening uppmärksammas i det konsumentpolitiska arbetet. För detta krävs ökade resurser.

7.3 Konsumentinformationen

Konsumentorganen lägger ned en stor del av sina resurser på att hjälpa konsumenter att lösa sina problem i samband med köp och användning av produkter. Det är problem som för både enskilda och större grupper av konsumenter löses med hjälp av rådgivning och annan direkt information. Det huvudsakliga underlaget för denna information svarar KOV för, medan huvuddelen av den direkta rådgivningen utförs ute i kommunerna. KOV svarar dessutom i första hand genom tidskriften Råd och Rön för en kontinuerlig information om aktuella konsumentfrågor till konsumenter och vidareförmedlare.

Rådgivning och annan information till enskilda konsumenter före och efter köp av varor och tjänster är en nödvändig del av de offentliga konsumentorganens verksamhet. I detta arbete som inriktas på att lösa akuta vardagsproblem för konsumenterna är konsumentpolitikens nytta för den enskilda konsumenten mycket påtaglig. Konsumenternas uppskattning av denna service är också väl dokumenterad.

Offentlig rådgivnings- och informationsverksamhet inriktad på en-

[1]) Projektet Reklamens retorik 1935—84 (Andrén—Nowak)

skilda konsumenter spelar, kvantitativt sett, en liten roll i förhållande till företagens information till konsumenterna. Konsumentpolitikens huvudinriktning måste, som tidigare framhållits, vara att genom strukturella insatser påverka innehållet i den information som företagen skall stå för. Belastningen på de offentliga konsumentorganen kan därigenom också minska. Svårigheterna att åstadkomma en sådan förskjutning är dock uppenbara.

Även om resurserna för offentlig konsumentrådgivning och information till enskilda konsumenter ökades avsevärt, skulle det ändå bara vara möjligt att nå en liten andel av befolkningen med sådan information. De kommuner som successivt utvecklat det konsumentpolitiska arbetet tenderar också att vid utbyggnaden av verksamheten prioritera andra konsumentpolitiska aktiviteter än rådgivning till enskilda konsumenter. Denna utveckling är motiverad med hänsyn till den större långsiktiga konsumentnytta som andra, ofta mera generella åtgärder, typ utbildningsinsatser i skolor, marknadsbevakning, producentpåverkan, varuförsörjningsplanering, uppsökande verksamhet i samråd med frivilliga organisationer o. d., bedöms ha i jämförelse med rådgivningen till enskilda konsumenter.

Självklart måste kontakter med enskilda konsumenter under alla omständigheter vara en grundläggande uppgift i det lokala konsumentpolitiska arbetet. För att få ut största möjliga effekt av insatta resurser bör kommunerna överväga om inte en större andel av resurserna kan användas för andra konsumentpolitiska insatser än personlig rådgivning före köp av varor och tjänster.

I ökad utsträckning bör också andra än de kommunala konsumentorganen kunna svara för rådgivning. I många kommuner har exempelvis socialsekreterarna med stöd av konsumentverksamheten börjat arbeta med budgetrådgivning, bl.a. till hushåll som söker socialt bistånd. En utveckling av övrig informationsverksamhet kan också ske lokalt i nära samverkan med frivilliga organisationer. Den pågående utvecklingen av konsumentombud i organisationer och på arbetsplatser antyder möjligheter till förstärkning av den lokala konsumentinformationen.

Önskvärt är att massmedia gör större insatser för att sprida konsumentinformation, inte minst gäller det riksradion och TV. En viktig uppgift för KOV är här att tillhandahålla underlag för en seriös och allsidig behandling av konsumentfrågorna. Lokalpressens och lokalradions på många håll stora intresse för att aktivt bevaka konsumentfrågorna har inneburit en väsentlig ökning av den vardagsnära konsumentinformationen. Kommunernas konsumentverksamhet spelar på många platser en stor roll för att ge underlag till denna information. En fortsatt utveckling av den lokala konsumentverksamheten bör för framtiden skapa förutsättningar för att lokala media på allt fler håll kan bli en viktig länk i arbetet med att sprida konsumentinformation, men också för att vidga debatten om de allmänna konsumentpolitiska frågorna. Vi vill också peka på den permanentning av närradioverksamheten som riksdagen nyligen beslutat om. Härigenom öppnas möjligheter för föreningslivet att stödja konsumenterna med särskild inriktning på svaga grupper.

Tillverkningsföretag och handel söker genom s.k. konsumentkontaktavdelningar, kundskyddsprogram o.d. utveckla sin verksamhet på konsumentområdet. Det är nödvändigt att företag och andra aktörer väsentligt ökar sina insatser för att bistå konsumenten med den produktcentrerade informationen och rådgivningen. Detta kan på sikt ge de offentliga konsumentorganen möjlighet att ägna större uppmärksamhet åt frågor som ingen annan har förutsättningar att prioritera. Större resurser kan t.ex. bli tillgängliga för att arbeta med generella åtgärder som kan förbättra konsumenternas situation på väsentliga områden. I kommuner med väl utvecklad konsumentverksamhet finns exempel på denna typ av utredningar som resulterat i konsumentpolitiska åtgärder till nytta för stora grupper av konsumenter. Detta anser kommittén vara en positiv utveckling. Självfallet kommer dock väsentliga delar av det nödvändiga utredningsarbetet att utföras centralt av KOV, som också förfogar över andra möjligheter att ingripa än vad kommunerna har tillgång till.

Det är viktigt att större resurser läggs på utbildning och information som avser hushållens större planeringsfrågor, budgetrådgivning, o.d. Hit hör också kunskap om hur man kan organisera sambruk av exempelvis bilar, båtar, fritidshus o.d.

8 Könsdiskriminerande reklam, livsstilsreklam m.m.

Kommittén har i enlighet med direktiven, utöver frågan om det allmänna behovet att främja informationsvärdet i reklamen, övervägt om det behövs ytterligare lagstiftning för att motverka vissa avarter i reklamen. Det gäller bl.a. frågan om könsdiskriminerande reklam, s.k. livsstilsreklam och reklam riktad till barn och ungdomar.

8.1 Könsdiskriminerande reklam

I samhället pågår ett aktivt arbete för att uppnå jämställdhet mellan könen. I *regeringsformen* (RF) anges bl.a. i 1 kap. 2 § 3 stycket att det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter. I 2 kap. 16 § sägs vidare att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön.

Från år 1980 gäller *lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.* Denna lag avser endast förhållandena på arbetsmarknaden. Lagen förbjuder arbetsgivare att missgynna arbetssökande och arbetstagare p.g.a. kön och ålägger arbetsgivaren att aktivt arbeta för jämställdhet. Jämställdhetsombudsmannen (JämO), som inrättades i samband med lagens ikraftträdande, har till uppgift bl.a. att se till att lagen om jämställdhet i arbetslivet efterlevs. Jämställdhetsavtal mellan arbetsmarknadens parter har också ingåtts på större delen av arbetsmarknaden.

Frågan om könsdiskriminering behandlas i samhällsdebatten ofta som en fråga om att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Emellertid rör åtskilligt av diskussionen också den könsdiskriminering som kan äga rum bl.a. i reklam och annan marknadsföring. Under årens lopp har krav rests på lagstiftning mot könsdiskriminerande reklam. Detta har bl.a. resulterat i det uppdrag att utreda förutsättningarna för ingripande mot sådan reklam som vi enligt våra direktiv övertagit från jämställdhetskommittén (Ju 1976:08). Denna upplöstes år 1982 innan kommittén hann slutföra sitt uppdrag avseende ingripanden mot könsdiskriminerande reklam.

8.1.1 Regleringen av marknadsföringen

I betänkandet "Otillbörlig konkurrens" (SOU 1966:71) pekades på den stora betydelse som det befintliga utomrättsliga normsystemet på rekla-

mens område fått, nämligen Internationella handelskammarens (ICC) hederskodex för vad som skall anses vara god reklampraxis. I dess "Grundregler för reklam och Regler för säljfrämjande åtgärder" fastslås bl.a. att reklamen har ett socialt ansvar mot konsumenterna och samhället samt att den skall vara hederlig och vederhäftig och förenlig med god sed i konkurrensen näringsidkare emellan. All reklam skall vidare, enligt reglerna, utformas så att allmänheten får respekt och förtroende för reklamen. Reklamen får inte heller innehålla framställning i ord eller bild som strider mot goda seder.

Näringslivets Opinionsnämnd lade dessa regler jämte — i någon mån — lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens till grund för sin bedömning av reklamen. I nämnden var näringslivet och, under verksamhetens senare år, även konsumentintressena representerade. Skriftligt förfarande tillämpades i nämnden. Några egentliga sanktionsmedel fanns inte. I betänkandet om otillbörlig konkurrens blev slutsatsen att det utomrättsliga normsystemet inte var tillräckligt för att möjliggöra ingripanden mot vilseledande eller på annat sätt ohederlig marknadsföring. Man föreslog att lagen om illojal konkurrens skulle ersättas med en ny fristående lag som skulle ge möjligheter att ingripa mot konkurrensåtgärder som enligt allmän etisk-moralisk värdering är förkastliga. Detta resulterade år 1970 efter överarbetning bl.a. i den generalklausul som numera är intagen i 2 § *marknadsföringslagen* (1975:1418, MFL) och som har följande lydelse:

Företager näringsidkare vid marknadsföring av vara eller annan nyttighet reklamåtgärd eller annan handling, som genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare, kan marknadsdomstolen förbjuda honom att fortsätta därmed eller att företaga annan liknande handling. Förbud kan meddelas även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkares vägnar samt var och en som i övrigt väsentligt har bidragit till handlingen.

Departementschefen anförde i prop. 1970:57 bl.a. att det materiella innehållet i generalklausulen redan från början borde få en betydande stadga, om man tog den praxis som utbildats i det utomrättsliga normsystemet till utgångspunkt för tillämpningen av lagrummet. Marknadsrådet (sedermera marknadsdomstolen, MD), fick den dömande rollen i anslutning till lagen. KO-ämbetet tillkom.

I och med införandet av MFL och MD upphörde Näringslivets Opinionsnämnd.

MFL avser att förhindra marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Enligt lagens förarbeten avses därmed främst konsumenternas behov av skydd mot metoder som är vilseledande eller på annat sätt försvårar för konsumenterna att träffa ett rationellt val mellan olika utbjudna varor och tjänster. Även näringsidkares intresse av att konkurrensen inte drivs med ohederliga metoder beaktas. Vid tillämpningen av MFL får, som angivits i förarbetena, ICC:s grundregler betydelse. De utomrättsliga reglerna har alltså alltjämt aktualitet.

8.1.2 Definition av begreppet könsdiskriminerande reklam

På KO:s initiativ ägde under år 1974 överläggningar rum med bl.a. företrädare för jämställdhetsdelegationen, olika kvinnoorganisationer samt näringslivet för att söka klarlägga om det var möjligt att fastställa vissa kriterier för vad som kunde anses som könsdiskriminerande reklam.

En mindre arbetsgrupp bestående av företrädare för kvinnoorganisationer, näringsliv och KO fick därefter i uppdrag att söka definiera problemen. Arbetsgruppen avgav den 16 april 1975 en promemoria om könsdiskriminering i reklam. I promemorian gav arbetsgruppen följande förslag till definition av begreppet könsdiskriminerande reklam.

Som könsdiskriminerande reklam i vidsträckt bemärkelse betecknas

A framställning som beskriver kvinnan eller mannen på ett sätt som är oförenligt med kravet på mänsklig värdighet och principen om de enskilda människornas lika värde och lika rättigheter oavsett kön.

I enlighet härmed skall som könsdiskriminerande reklam betraktas framställning som spelar på könsfördomar, t.ex.

1) framställning som beskriver kvinnors eller mäns sociala, ekonomiska eller kulturella roller på ett sätt som strider mot principen om kvinnors och mäns lika värde i dessa sammanhang,
2) framställning som beskriver kvinna eller man såsom mindre kunnig eller mindre begåvad än person tillhörande det andra könet eller såsom mindre kapabel eller lämpad att fullgöra uppgifter som inte är fysiologiskt sett könsbundna.

B Framställning som schabloniserar det ena könets personlighetsdrag, färdigheter, utseende eller sociala roll i familje- och arbetslivet på ett sätt som kan antas motverka strävandena i samhället att förverkliga den grundläggande målsättningen om könens jämställdhet.

Arbetsgruppen framhöll att den första delen av definitionen (A) tar sikte på framställningar vars innehåll är i egentlig mening diskriminerande mot det ena könet, dvs. som meddelar ett budskap som är ägnat att på ett eller annat sätt nedvärdera könet i fråga. Den andra delen av definitionen (B) tar däremot sikte på framställningar, som inte innehåller ett i egentlig mening diskriminerande budskap men som återspeglar ett könsrollstänkande och därigenom kan motverka strävandena till jämställdhet mellan könen.

8.1.3 Marknadsdomstolens prövning av frågan

Hittills har MD endast haft att avgöra ett ärende beträffande könsdiskriminering.

Avgörandet i MD (1976:8, KO ./. CRC-Lafo AB) avsåg en annons för ett rengörings- och smörjmedel. I annonsen användes en bild av en kvinnas nakna överkropp, fotograferad snett bakifrån, på vilken varunamnet CRC hade sprayats. MD konstaterade att annonsen var att anse som könsdiskriminerande och inte stod i överensstämmelse med Inter-

nationella Handelskammarens grundregler. Domstolen fann emellertid att MFL:s gränser är snävare än grundreglernas och att det inte var möjligt att rikta förbud enligt MFL mot bolaget endast på den grunden att den aktuella annonsen var könsdiskriminerande. Domstolen anförde att vad som skulle uppnås därmed vore, inte ett skydd för kvinnan som konsument eller näringsidkare utan ett skydd för hennes integritet som kvinna. KO:s talan kunde därför inte bifallas på denna grund. KO hade som ytterligare grund för sin talan åberopat att annonsen genom sin osaklighet stred mot de krav på vederhäftighet som måste ställas på reklam. Enligt MD fanns inte något sakligt samband mellan bilden av kvinnan å ena sidan och produkten eller annonstexten å den andra. Man anförde att en åtgärd varigenom marknadsföraren inlemmar helt ovidkommande moment i sin reklam naturligtvis vore ägnad att göra denna mindre saklig. Det var, enligt MD, dock inte rimligt att ställa kravet på saklighet så högt att varje förfarande av detta slag skulle medföra att förbud meddelas mot marknadsföringen. För att så skall ske bör krävas att åtgärden är ägnad att vilseleda konsumenterna i något hänseende. Ett sådant vilseledande var enligt MD inte förbundet med den aktuella annonsen; bilden av den nakna kvinnoryggen i annonsen kunde inte antas leda till att konsumenterna fick en felaktig uppfattning om den marknadsförda varan eller dess användningssätt. KO:s talan kunde därför inte heller på denna grund bifallas.

Det får mot denna bakgrund anses fastlagt att MFL inte kan tillämpas för ingripande mot könsdiskriminerande reklam. Det förhållandet att reklamen är könsdiskriminerande och därmed kan vara stötande, kränker inte konsumentrollen som sådan med den huvudinriktning MFL har, nämligen att skydda mot metoder som är vilseledande eller som på annat sätt försvårar för konsumenter att träffa ett rationellt val i köpsituationen. Det kan dock tänkas särfall då ett säljbudskap på grund av ett könsdiskriminerande inslag får en så kraftig suggestiv inverkan på köpbeslutet att detta, kanske i förening med annat, ger grund för att beteckna förfarandet som otillbörlig marknadsföring.

MD:s beslut fick till följd att KO år 1976, i skrivelse till regeringen, begärde att möjligheter skulle skapas att ingripa mot bl.a. könsdiskriminerande reklam. Jämställdhetskommittén erhöll därefter tilläggsdirektiv att utreda frågan.

8.1.4 Näringslivsåtgärder

År 1968 införde företagen ett system som innebär att man har särskilda ansvariga reklamutgivare (ARU) anställda vid reklambyråerna. Både i deras verksamhet på reklambyråerna och i utbildningen av sådana utgivare har frågor om könsdiskriminering i reklamen behandlats.

År 1976 gjorde vissa näringslivsorganisationer genom Näringslivets delegation för Marknadsrätt (NDM) ett principuttalande om sin syn på könsdiskriminering i reklam och publicitet. Uttalandet lyder:

Allmän enighet råder i dagens samhälle om att bilder och framställningar i textens form som uttrycker missaktning för endera könet, dvs. innefattar könsdiskrimi-

nering, inte bör få förekomma vare sig i reklam eller publicitet. Det ligger såväl i näringslivets som de enskilda företagens intresse att dessas reklam och kommersiella publicitet inte blir uppfattad som könsdiskriminerande. Vaksamhet mot könsdiskriminering i reklam och publicitet utgör ett led i en samhällelig åsiktsbildning med syfte att komma till rätta med förlegade uppfattningar om könsroller i samhället. Företagen bör söka medverka i denna åsiktsbildning. NDM uppmanar företagen att se till att könsdiskriminerande bilder, rubriker eller texter inte kommer till användning i reklam och kommersiell publicitet. Ett särskilt ansvar påvilar härvidlag reklambyråer och andra som framställer reklam och publicitet för företagens räkning.

8.1.5 Undersökning av reklamen

Centrum för masskommunikationsforskning har undersökt populärpressannonser under åren 1935-1984. En delstudie har rört frågan huruvida reklamen i populärpressen är schabloniserande eller könsrollsbevarande. Undersökningen har delvis finansierats av oss. Forskarna bedömer att i det granskade materialet kvinnor är mer ensidigt skildrade än män och mer låsta i vissa sysselsättningar samt att kvinnor och män framställs på olikartade sätt. De anser därigenom att veckopressreklamen i denna mening är könsdiskriminerande, åtminstone om den ses som en helhet och även om så inte är fallet med annonserna tagna var för sig.

I undersökningen anförs vidare:

Intrycket att det under de senaste åren blivit relativt sett vanligare med utmanande, lättklädda kvinnor i annonserna, stöds av vår undersökning. Efter de sexliberala åren på 60- och 70-talen blev både sexiga män och kvinnor vanligare under en period (3 respektive 16 %), för att därefter minska mot slutet av 70-talet (0 respektive 5 %). 83/84 är båda dessa kurvor på väg uppåt igen. Brantast stiger kurvan för kvinnorna (12 % 83/84). Ännu är det dock för tidigt att avgöra om det finns en trend mot större sexuell exploatering av kvinnor i reklamen. Andelen annonser med sexiga kvinnor är genomgående låg (3 - 16 %). Men den är alltid högre än för männen (0 - 3 %).

Det är alltså vanligare med annonser av unga, glada och utmanande eller lättklädda kvinnor än annonser med män framställda på detta sätt.

Undersökningen tog inte sikte på den "kränkande" reklamen men forskarna har angivit att de har det allmänna intrycket att exempelvis annonser som reducerar kvinnor till endast sexobjekt är sällsynta.

Vi har inte heller i övrigt haft tillgång till underlag som visar att den typ av könsdiskriminerande reklam som kan anses kränkande är särskilt vanligt förekommande i dag.

8.1.6 Den norska lagstiftningen mot könsdiskriminerande reklam

Sedan mars 1979 finns i Norge lagstiftning mot könsdiskriminerande reklam. Ursprungligen var avsikten att bestämmelsen skulle ingå i jämställdhetslagen men av tillämpningsskäl kom den att inflyta i markedsføringsloven av år 1972.

I Lov nr 47 av 16. juni 1972 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår lyder 1 kap. 1 § sålunda:

I naeringsvirksomhet må det ikke foretas handling som strider mot god forretningsskikk naeringsdrivende imellom eller er urimelig i forhold till forbrukere.

Annonsør og den som utformer reklame skall sørge for att reklame ikke er i strid med likeverdet mellom kjønnene, og at den ikke gir inntrykk av en nedsettende vurdering av det ene kjønn eller på krenkende måte avbilder kvinne eller mann.

Enligt markedsføringsloven skall forbrukerombudet (FO) öva tillsyn över lagens efterlevnad. Denne skall såvitt avser 1 § 2 stycket aktivt söka påverka alla näringsidkare att följa bestämmelsen. Om rättelse inte sker frivilligt kan han föra ärendet till markedsrådet som kan meddela förbud mot fortsatt användning av den ifrågavarande reklamen. Överträdelse av förbud kan medföra straff i form av böter eller fängelse i högst 3 månader.

Bestämmelsen mot könsdiskriminerande reklam riktar sig till annonsör och den som utformar reklam. Den reklam som kan angripas med bestämmelsen är alltså reklam som:

1. er i strid med likeverdet mellom kjønnene,
2. gir inntrykk av en nedsettende vurdering av det ene kjønn,
3. på krenkende måte avbilder kvinne eller mann.

Dessa tre led är sidoordnade varandra men det första täcker också de två andra. De ger uttryck för "rettslige standarder" vilket innebär att tolkningen är beroende av värderingar och att innehållet i bestämmelsen utvecklas i rättspraxis och alltså kan undergå förändringar över tiden. I förarbetena till lagen har man klart uttalat att den inte ger möjlighet att ingripa mot s.k. könsrollsbevarande reklam.

Hittills, dvs. från lagens ikraftträdande till utgången av år 1984, har drygt 1 000 ärenden bedömts av FO. Kontakter med näringsidkarna har ofta resulterat i rättelse. Tretton ärenden har förts till markedsrådet och av dessa har åtta fällts. Enligt företrädare för FO är det de "uppenbara" fallen som fällts. De erfarenheter man kan redovisa sedan lagen börjat tillämpas är att medvetenheten om problemet ökat såväl hos näringsidkarna som hos allmänheten. Man har emellertid påpekat att svårigheter uppstår vid tillämpningen eftersom förarbetena bedöms som oklara och det har överlämnats åt praxis att bestämma det materiella innehållet i bestämmelsen.

Av de ärenden som fällts i markedsrådet avser två reklam för s.k. sex-underkläder med bilder av kvinnor iförda de saluförda plaggen, ett reklam för pornografiska film- och videokassetter med bilder ur filmerna och ett en annons för en "modeshow" avseende underkläder med en bild på en lätt klädd kvinna sedd genom ett nyckelhål. Markedsrådet fann samtliga dessa annonser vara kränkande för kvinnor. Ett företag fälldes för en annons med en man stående i en ledig ställning iförd en badkappa, medan unga "sexiga" kvinnor iförda T-shirts intog "utmanande" ställningar. Markedsrådet fann att kvinnorna avbildats på ett

kränkande sätt medan mannen i annonsen framställts på ett alldagligt sätt. En dansrestaurang vid namn Jaegerhallen förbjöds använda reklam på tändsticksaskar som anspelade på jakt: "Jaegere och småvilt møtes på Jaegerhallen". Däremot ogillade markedsrådet talan mot reklam som visade män och kvinnor i kontorsmiljö, där FO ansåg att framställningen stred mot könens lika värde genom att männen framställdes i vad som kunde uppfattas som ledande befattningar medan kvinnorna framstod som underordnade. En annons med lätt klädda solbadande unga kvinnor i en skidbacke fann markedsrådet inte kränkande. En reklamfilm för duschtvål innehöll inslag med nakna kvinnor. Detta ansågs ha naturligt samband med produkten och FO:s talan ogillades därför.

Arbetet med tillämpningen av bestämmelsen tar i anspråk 1,3 tjänster hos FO. Därtill kommer arbetet i markedsrådet med de ärenden som förs dit. Som nämnts tidigare löses de flesta ärendena utan att man behöver dra dem inför markedsrådet.

8.1.7 Förhållandet till grundlagarna

Vid en diskussion om eventuella begränsningar för reklamen gör sig bl.a. den grundlagsskyddade yttrandefriheten, så som den framgår av RF och tryckfrihetsförordningen (TF), gällande. I mars 1977 avslog riksdagen en motion, enligt vilken riksdagen borde hos regeringen begära förslag till åtgärder inom lagstiftningen för kamp mot kvinnodiskriminering genom bl.a. en särskild lag med förbud mot kvinnodiskriminerande text och bilder, även i reklam. Konstitutionsutskottet (KU 1976/77:27) anförde i sitt betänkande:

> Frågan om kommersiell reklam åtnjuter tryckfrihetsrättsligt skydd behandlades av massmedieutredningen, som klart gav uttryck för uppfattningen att så i väsentliga avseenden var fallet. Samma principiella inställning redovisades av statsmakterna i samband med de ändringar som gjordes i tryckfrihetsförordningen 1973-1974 för att möjliggöra lagstiftning om förbud mot reklam för alkohol och tobak. En lag med förbud mot kvinnodiskriminerande reklam synes därför fordra stöd i tryckfrihetsförordningen. Det kan förmodas att frågan om reklamens tryckfrihetsrättsliga skydd kommer att övervägas av den nyligen aviserade utredningen om en ny yttrandefrihetsgrundlag.

Jämställdhetsskommittén uppmanades att i denna fråga samverka med yttrandefrihetsutredningen.

Yttrandefrihetsutredningen anför i sitt betänkande (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten, bl.a. (s. 231 f):

> Regeringsformen medger att friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. Men det medgivandet är förenat med villkor. En begränsning får inte gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till dess ändamål. Den får heller inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. - - -
>
> Det är tydligt att någon tillfredsställande gräns för grundlagens räckvidd inte kan dras med hjälp av enbart sådana yttre faktorer som meddelandets form eller avsändarens identitet. Man kan inte låta annonser som sådana falla utanför det fullständiga grundlagsskyddet även om det vore möjligt att på ett godtagbart sätt definiera annonsbegreppet. Det är heller inte tänkbart att på motsvarande sätt särbehandla ett yttrande bara för att det härrör från en näringsidkare. I båda

fallen skulle en mängd yttranden som bör skyddas av grundlagen falla utanför dennas tillämpningsområde. - - -

- - - Vi vill - - - ta fasta på att ett yttrande i reklam kan ha — och ofta har — flera egenskaper. Det kan t.ex. vara både attitydbildande och avsättningsfrämjande. Med den utgångspunkten bör all reklam falla under grundlagens bestämmelser. Men samtidigt bör grundlagen öppna möjligheter för ingripanden med stöd av regler i vanlig lag mot vissa effekter av kommersiella yttranden. Endast sådana ingripanden som grundar sig på lagregler till skydd för särskilt angivna intressen bör tillåtas. Den kommersiella reklamen skulle alltså vara underkastad två skilda regelsystem. Oavsett att ett yttrande i vissa hänseenden kan vara straffbart på grund av bestämmelser i vanlig lag skulle därigenom den opinionsbildande och informativa effekten av yttrandet skyddas av grundlag.

Yttrandefrihetsutredningen har, såvitt nu är av intresse, lämnat följande förslag till lagstiftning:

Förslag till yttrandefrihetsgrundlag

— — —

2 kap. 4§

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i vanlig lag meddelas föreskrifter för näringsidkare om innehållet i och utformningen av yttranden i näringsverksamhet, om föreskrifterna har till ändamål

1. att skydda konsumenters eller näringsidkares ekonomiska intressen,
2. att skydda mot allvarlig fara för personlig säkerhet eller kroppslig hälsa,
3. att skydda enskilda individers namn eller bild.

I de syften som anges i första stycket får också i vanlig lag föreskrivas skyldighet för näringsidkare att rätta felaktiga eller vilseledande uppgifter som har lämnats i deras näringsverksamhet.

Med yttranden i näringsverksamhet menas varje yttrande av näringsidkare som syftar till att främja avsättningen eller anskaffandet av varor, tjänster eller andra nyttigheter som angår hans egen eller någon annan näringsidkares verksamhet eller nyttigheter som tillhandahålls eller efterfrågas i verksamheten.

I det syfte som anges i första stycket 2 får i vanlig lag även meddelas förbud mot att i näringsverksamhet yttra sig om visst slag av nyttigheter.

Yttrandefrihetsutredningen föreslår vidare i sitt betänkande att i TF införs en likalydande bestämmelse.

Förslaget har remissbehandlats och är för närvarande under bearbetning i regeringskansliet. En lagrådsremiss om grundlagsförslag kan väntas tidigast under våren 1986. Detta innebär att en eventuell ny grundlag kan komma att träda i kraft tidigast år 1989 såvida nyval inte dessförinnan ägt rum.

8.1.8 Förslag till åtgärder

För att söka motverka reklam som, enligt definitionen, kan betecknas som könsdiskriminerande, kan man tänka sig olika åtgärder. Hit hör lagstiftning respektive egenåtgärder inom näringslivet. Kombinerat med detta behövs debatt och opinionsbildning för att få till stånd attitydförändringar. Utbildningen, såväl i skolan som den mera yrkesinriktade för reklamfolk, spelar stor roll.

Vad som på sikt borde ha störst förutsättningar att leda till framsteg för jämställdheten också i reklam och annan marknadsföring borde vara *att* söka göra människor uppmärksamma på de stereotypa bilder reklamen ger av verkligheten *och att* söka påverka såväl dem som gör reklam som dem som köper den till att förändra sin syn på kvinnors och mäns roller i samhället. *Opinionsbildning* och *attitydförändring* är alltså viktiga medel. Enligt våra direktiv har vi att överväga också frågan om lagstiftningsåtgärder.

Som framgått har man i yttrandefrihetsutredningens betänkande bl.a. föreslagit att reklamen i sin helhet skall omfattas av grundlagsskyddet, med vissa speciellt angivna möjligheter att i vanlig lag göra däri stadgade inskränkningar. Dessa kan inte anses omfatta könsdiskriminerande reklam. Ej heller gällande TF torde medge restriktioner i reklamen utöver vad MFL innebär. En önskan att genom lagstiftning skapa möjlighet att ingripa mot könsdiskriminerande reklam får således bedömas kräva grundlagsändringar.

Vi tar nu först upp *frågan om lagstiftning.*

Utgående från den tidigare refererade definitionen av könsdiskriminerande reklam kan — något förenklat — sägas att sådan reklam uppträder i två olika former, nämligen framställning som är

A. *kränkande* (dvs. oförenlig med kravet på respekt för mänsklig värdighet, m.m.),
B. *schabloniserande* eller könsrollsbevarande.

Vid bedömningen av möjligheterna att lagstiftningsvägen ingripa mot könsdiskriminerande reklam måste man skilja mellan dessa båda former. För kommittén framstår som mest logiskt att först behandla den reklam som kan hänföras till B.

Den *schabloniserande reklamen* torde, särskilt om den är medveten och åsyftad, falla under begreppet åsiktsannonsering. Yttrandefrihetsutredningen anför i sitt betänkande (SOU 1983:70 s. 237 n) på denna punkt följande:

> Det innebär att framställningar i reklam som kan vara kränkande för enskilda — eller grupper av människor — varken är bättre eller sämre ställda än om de framförs i andra sammanhang. Det innebär också att allmänt attitydbildande effekter av reklam skyddas av grundlagen på samma sätt som annan attitydbildning. Några möjligheter till ingripanden mot reklam på grund av att produkten anses onödig eller anses representera en oönskad livsstil öppnas inte.

Av bl.a. de skäl som yttrandefrihetsutredningen angivit torde lagstiftning som inskränker förekomsten av schabloniserande könsdiskriminerande reklam vara utesluten. Vidare kan mot lagstiftning i detta fall anföras att reklamen här medvetet eller omedvetet speglar människornas egna värderingar och egna handlingssätt. Något starkt stöd för förbud mot sådana yttringar torde knappast finnas hos allmänheten. Ett förbud blir då en olämplig metod.

I fråga om den *kränkande reklamen* är läget annorlunda. Ett förbud mot framställningar som framstår som rent kränkande mot det ena könet

och/eller anstötliga skulle sannolikt få ett starkt stöd hos allmänheten.

Som förut nämnts kräver dock lagstiftning mot kränkande reklam att grundlagarna är anpassade därtill. Detta innebär att det tar lång tid innan en lag om detta kan beslutas.

Inte heller förslaget till en ny yttrandefrihetsgrundlag medger en sådan lagstiftning. Bedömt från konsumentpolitisk synpunkt finner vi det angeläget att grundlagen ger möjlighet att genom vanlig lag ingripa mot könsdiskriminerande reklam. Denna vår uppfattning bör beaktas i det fortsatta grundlagsarbetet.

Med hänsyn till att en lagstiftning mot kränkande reklam kräver en grundlagsändring och till att frågan kan aktualiseras på nytt tidigast år 1989 lägger vi inte något formellt förslag om införandet av en sådan lagstiftning. Detta innebär alls inte att frågan om förbud mot kränkande reklam läggs åt sidan. I stället är det lämpligt att använda tiden till att skaffa bättre underlag för framtida överväganden i lagstiftningsfrågan. Förutom detta är det nödvändigt att omedelbart vidta aktiva åtgärder av annat slag.

Vi vill understryka nödvändigheten att kraftfullt gå vidare på *opinionsbildningsvägen*, för att vinna en attitydförändring riktad mot könsdiskriminering i reklam. Vi föreslår därför följande. JämO och KOV bör fram till utgången av år 1988 få i uppdrag att aktivt följa och dokumentera reklamens utveckling på könsdiskrimineringsområdet. De bör också få i uppdrag att inrätta ett särskilt forum på detta område. I detta forum bör ingå representanter för frivilliga organisationer som arbetar med konsument- och/eller könsrollsfrågor, reklambranschen och andra näringslivsorganisationer samt andra frivilliga organisationer som vill föra utvecklingen framåt i denna fråga. Representanternas viktiga uppgift blir att driva fram en debatt och en dialog med beslutsfattare och andra som kan påverka utvecklingen. Denna debatt måste också föras i massmedia för att effektivt påverka opinionen i könsdiskrimineringsfrågor. I ett sådant forum bör givetvis tas upp både schabloniserande och kränkande könsdiskriminerande reklam.

Ett viktigt inslag i det fortsatta arbetet är *ökade egenåtgärder inom näringslivet.* I normalfallet kan en näringsidkare inte önska att de konsumenter reklambudskapet riktar sig till skall ta anstöt av det, även om detta i undantagsfall kan vara avsikten för att väcka uppmärksamhet. Inser näringsidkaren att reklamåtgärderna får negativa effekter medför detta troligen oftast att denne vidtar förändringar i reklamen. Egenåtgärderna kan bedrivas på olika nivåer — centralt och lokalt — och kan avse regelframtagning eller andra insatser. Det kan t.ex. vara angeläget att få till stånd en intern reklamgranskning också för den reklam som produceras vid byråer vilka står utanför reklambyråsystemet.

Genom sådana och andra aktiva insatser kan den utomrättsliga hanteringen av dessa frågor visa sin effektivitet och spegla näringslivets medvetenhet i dessa frågor. Om opinionsbildning och egenåtgärder vid statsmakternas utvärdering år 1989 visar sig vara ett otillräckligt korrektiv mot den icke önskvärda könsdiskrimineringen i reklamen bör, på basis av de under mellantiden vunna erfarenheterna, lagstiftning på nytt övervägas.

8.1.9 Lagstiftningstekniska frågor

Vi vill något söka belysa hur lagregler mot kränkande könsdiskriminerande reklam skulle kunna tänkas se ut och vilka aspekter som då träder fram. Om man vid förnyade överväganden finner det önskvärt och möjligt med lagstiftning kan man anlägga olika synpunkter på hur denna skall utformas. Vi diskuterar i detta sammanhang främst frågan om sådana lagreglers förhållande till MFL.

Frågan om jämställdhet står egentligen vid sidan om vad MFL främst avser att skydda mot på det etiska området, nämligen vilseledande och annan otillbörlig påverkan, som kan försvåra möjligheten att fatta rationella inköpsbeslut. En särskild regel i MFL, om att reklam som är kränkande från jämställdhetssynpunkt skall anses som otillbörlig marknadsföring, innebär att ett nytt moment införs i lagkomplexet. Det saknas anknytning till det skydd för konsument och näringsidkare i dessa deras egenskaper, som utgör den styrande principen för MFL.

MD har i dag inte speciell kompetens för jämställdhetsfrågor. I Norge har man i motsvarande avseende upplevt detta som en brist. Inte heller synes uppgiften riktigt naturlig för KO/KOV. Man kan tänka sig att JämO, med sina särskilda insikter i jämställdhetsfrågor, för talan i mål om könsdiskriminerande reklam. Detta synes i viss mån vara främmande för dennes kompetensområde samtidigt som det innebär att inte KO, som i övrigt för talan i MD, skulle föra dessa ärenden dit. Ärenden enligt jämställdhetslagen förs av JämO bl.a. i arbetsdomstolen (AD) som är specialdomstol för arbetsrättsfrågor. Att låta frågor om könsdiskriminerande reklam avgöras där förefaller mindre naturligt än att låta dem avgöras i MD. Detta talar således mot att föra in en regel om förbud mot könsdiskriminerande reklam i jämställdhetslagen.

Motionsyrkanden till riksdagen om lagstiftning mot könsdiskriminering har bl.a. väckts vid 1970-1973 års riksdagar, (allmänna beredningsutskottet 1970:56, inrikesutskottet 1971:35, 1972:24 och 1973:34). De har då avsett möjligheterna att i anslutning till bestämmelserna om rasdiskriminering i brottsbalken införa bestämmelser också mot könsdiskriminering. Yrkandena har avslagits.

Vi anser att de svårigheter som föreligger att i lag ange de handlingar som inte bör tillåtas bl.a. av rättssäkerhetsskäl talar emot en straffsanktionerad förbudsregel i brottsbalken, om man framdeles vill lägga fram ett lagförslag.

Det alternativ som synes stå till buds har vi skisserat i det följande. Eftersom det här rör sig om marknadsföringsåtgärder och etiska värderingar har vi funnit lämpligt att utforma bestämmelsen i en särskild lag som knyts an till MFL på samma sätt som skett då det gäller regleringen av reklam för tobak och alkohol. Vi har dock inte kunnat ta hänsyn till frågan om domstolens sammansättning, åklagarfunktionen och att området i princip innebär ett nytt inslag i MFL.

Vi påminner om att det blir de framtida erfarenheterna som måste utgöra underlaget för en lagteknisk bedömning av frågan om könsdiskriminering.

Utkast till
Lag med vissa bestämmelser om könsdiskriminerande marknadsföring

1 § Näringsidkare får vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nyttighet icke företaga reklamåtgärd eller annan handling som på ett kränkande sätt framställer kvinna eller man eller som i övrigt ger intryck av en kränkande värdering av någon på grund av hans eller hennes kön.

2 § Handling som strider mot 1 § skall vid tillämpning av marknadsföringslagen (1975:1418) anses vara sådan otillbörlig handling som avses i 2 § nämnda lag.

8.2 Livsstilsreklam m.m.

Enligt våra direktiv har vi också haft att utreda frågan om behovet av åtgärder mot s.k. livsstilsreklam och reklam riktad till barn och ungdom. Till skillnad från den könsdiskriminerande reklamen saknas här ett samlat underlag. Statens ungdomsråd har utfört ett på området intressant arbete. Vi har emellertid, på grund av den korta tid som stått till buds, inte haft möjlighet att samla in och analysera material i dessa frågor. Därför har vi inte haft möjlighet att i sak penetrera frågorna. I kapitlet om konsumenternas kunskaper har vi dock berört nödvändigheten av att skolan ger eleverna kunskaper som gör det möjligt för dem att kritiskt värdera de budskap som möter dem i marknadsföringen.

Även om begreppet livsstilsreklam nämns i debatten och ibland används av marknadsförarna själva, när de söker avgränsa vissa målgrupper för sitt agerande, saknas i dag en mera allmängiltig precisering av begreppet, som skulle kunna vara användbar i detta sammanhang. Vid ett nordiskt seminarium i Åbo i april 1983 om "Suggestiv reklam" berördes frågan om livsstilsreklam. I rapporten från seminariet sades bl.a. följande:

> När reklamen vädjar till personliga behov och känslor som inte direkt angår vår situation som brukare/konsument av den aktuella produkten, och dessa vädjanden har en form som är ägnad att reducera motståndet mot att låta sig påverkas, är det rimligt att tala om suggestiv reklam. — — — Det suggestiva innehållet i reklamen kallas ofta livsstilsreklam. (NEK 1984:10 s. 9).

Vi vill erinra om att vi inte gjort någon utredning i sak, men anser, trots detta, att många av de synpunkter som anförts i avsnittet om den schabloniserande eller könsrollsbevarande reklamen också kan anläggas på denna reklamform och på reklam riktad till barn och ungdom.

Allmänt sett behövs det konsumentpolitiska insatser för att stimulera en fortlöpande debatt och opinionsbildning om reklamens innehåll och metoder. Reklamens omfattning och betydelse för människors synsätt och värderingar är numera sådan att den förtjänar större uppmärksamhet i den allmänna debatten. När symbolvärden och sociala egenskaper hos produkter intar en central plats i reklambudskapen är det inte

tillräckligt att granska reklamen utifrån enbart dess informationsvärde. Hur reklamen i samverkan med olika sociala och kulturella förhållanden bidrar till att forma konsumenternas värderingar och behov bör också bli föremål för granskning och vidgad debatt.

En sådan granskning förutsätter att reklamens utveckling kontinuerligt följs, särskilt med sikte på s.k. livsstilsreklam och reklam till barn och unga. KOV bör få i uppdrag att samla olika intressenter för att diskutera reklamens innehåll, metoder och effekter samt föreslå metoder att motverka negativa drag i utvecklingen. Frivilliga organisationer, statens kulturråd, statens ungdomsråd, reklambranschen, näringslivet i övrigt, mediaforskare samt enskilda personer, som t. ex. bildanalytiker och konstkritiker, bör, utöver konsumentorganen, kunna engageras i detta arbete.

Det räcker emellertid inte med att engagera organisationer och intressenter för att bevaka den s.k. livsstilsreklamens utveckling. Den nya mediasituationen, med ett ökat utbud via satelliter och kabel, förstärker behovet av en ökad forskning om massmedias betydelse för effekterna av livsstilsreklamen.

För att åstadkomma en allsidig belysning av reklamen, med utgångspunkt från undersökningar och forskning, måste resurser skapas. Det är önskvärt att dessa insatser kan komma till stånd i samverkan mellan KOV och reklambranschen och att företagen som ett led i självsaneringen aktivt medverkar till att sådana undersökningar kommer till stånd. En utvärdering av dessa insatser bör ske inom en femårsperiod.

9 Konsumentinflytandet i samhället

9.1 Den svenska modellen

Den svenska modellen för konsumentinflytande bygger på ett trepartssamarbete mellan det allmänna, näringsliv och konsumenter, där LO, TCO och konsumentkooperationen jämte politiska företrädare oftast representerar konsumenterna på central nivå. Kommittén anser att det finns skäl att vidareutveckla modellen i olika avseenden för att stärka konsumenternas inflytande i samhället.

När viktiga förslag presenteras och beslut tas på central nivå, brukar företrädare för olika intressegrupper i samhället regelmässigt ge sina kommentarer. Det kan gälla statens nya budget, ekonomiska prognoser och långtidsutredningar, resultat av avtalsförhandlingar, o.d. Ofta saknas det då kommentarer utifrån mera specifik konsumentsynpunkt. Läget är ofta detsamma på lokal nivå då viktiga samhällsfrågor aktualiseras där.

Konsumentfrågorna rör grundläggande samhällsfrågor av ekonomisk, teknisk, social och kulturell art, som på olika sätt påverkar hushållens resurser. Den relativa tystnad som råder kring konsumentfrågorna i samhället måste därför brytas. Konsumenternas intressen måste klarare föras fram i debatt och opinionsbildning. Att hävda det hushållsekonomiska synsättet när samhällekonomiska frågor diskuteras är ett sätt att främja konsumenternas intressen. Det finns många fler. De konsumentpolitiska organen har viktiga uppgifter att fylla i opinionsbildningen. Men det är också viktigt att de organisationer som representerar breda konsumentgrupper aktivt för fram sina medlemmars synpunkter i olika konsumentfrågor. Folkrörelser och andra frivilliga organisationer har en nyckelposition när det gäller att hävda konsumenternas intressen.

För att stärka konsumentinflytandet i samhället behövs såväl konsumentorganens insatser som ett ökat engagemang från frivilliga organisationers sida. Detta gäller inte bara den centrala nivån utan framför allt arbetet på den lokala nivån.

9.2 Offentliga konsumentorgan

Konsumentorganens bevakning av utvecklingen i samhället bör breddas och intensifieras.

Som konsumenternas företrädare måste konsumentorganen ständigt följa samhällets förändringar och den ekonomiska utvecklingen och bedöma vilka effekter som olika åtgärder har för konsumenterna. Det är önskvärt att detta arbete präglas av en offensiv inställning från konsumentorganens sida. Det gäller att inte bara följa utvecklingen, utan med större kraft än hittills, utifrån det hushållsekonomiska perspektivet, föra fram konsumentsynpunkter på vad som skall ske i samhället och i ekonomin. Detta kräver ökade insatser för mera grundläggande och långsiktigt arbete på konsumentområdet. En stärkt kunskapsutveckling inom konsumentorganen utgör också en förutsättning för att ökade insatser från organisationernas sida skall komma till stånd.

Förändringar på andra politikområden som har följder för hushållens välfärd bör bli föremål för en mera målmedveten granskning. KOV bör i större utsträckning ta fram material som kan utgöra underlag för den politiska diskussionen på olika områden. Ett exempel som visar vägen är KOV:s insatser inom *budgetrådgivningen*. De normer för konsumtionsbehovet i olika hushållstyper, som KOV presenterat, har fått betydelse för diskussionen långt utöver vad som traditionellt betraktas som konsumentpolitikens område. Det gäller t.ex. familjepolitikens utformning.

Den viktiga debatten om *tidsanvändningen* för förvärvsarbete och hushållsarbete är ett annat område som skulle kunna tillföras underlag utifrån de hushållsekonomiska utredningar som KOV gör. Ytterligare ett område, där insatser skulle behövas, är *bostadskonsumtionen*. Vårt exempel med hushållens konsumtion av livsmedel (kap. 4) visar vad en hushållsekonomisk ansats kan innebära för att tillföra den politiska diskussionen viktiga dimensioner.

Hushållsekonomiska undersökningar och kalkyler bör också på flera områden kunna bidra till att förbättra *resursutnyttjandet i ekonomin*. Aspekter som t.ex. rör produkters energiförbrukning, reparerbarhet, återvinningsmöjligheter o.d. blir allt viktigare. Konsumentorganens undersökningar och analyser bör erbjuda nya intressanta infallsvinklar för debatten. Ett annat område där det hushållsekonomiska synsättet kan ge väsentligt underlag är utvecklingen inom handels- och servicestrukturen. Detsamma gäller livsmedels- och tekopolitiken, bl.a. med avseende på effekterna av olika former av regleringar och handelshinder.

En medveten konsumentpolitik kräver insatser inom många samhällssektorer och på olika nivåer i samhället. Det finns i detta avseende stora likheter mellan jämställdhetspolitik och konsumentpolitik. För att kunna förverkliga de intentioner som vi förespråkar för den framtida konsumentpolitiken behövs en förstärkning av samordningsinsatserna på central politisk nivå. En samordningsfunktion skulle få betydelse för att inspirera debatten och stärka konsumentfrågornas placering på den politiska dagordningen.

9.3 Frivilliga organisationer

I kommitténs direktiv omnämns folkrörelserna på flera ställen; både när det gäller deras konsumentpolitiska engagemang historiskt sett och deras roll i konsumentpolitikens fortsatta utveckling. Vilka organisationer som därmed avses är dock inte självklart.

När folkrörelsernas roll i samhällsutvecklingen har debatterats i massmedia har de olika inläggen ofta visat, att innebörden i begreppet folkrörelser varierat betydligt. Våra mest framstående organisationsforskare har inte heller kunnat ena sig kring en allmängiltig definition.

Begreppet folkrörelser uppstod ursprungligen för att beteckna vissa organisationer, som verkade i en viss given historisk miljö, nämligen frikyrkorörelsen, nykterhetsrörelsen och arbetarrörelsen. Så småningom kom allt flera organisationer med stort medlemsantal, demokratisk uppbyggnad och ett s.k. ideellt inslag i sin målsättning, att räknas som folkrörelser. En del har även materiella inslag, vilket gjort att vissa forskare valt att skilja mellan de s.k. icke-materiella folkrörelserna och de materiella intresseorganisationerna. Andra forskare betonar frivilligheten och det dynamiska inslaget, dvs. rörelsen.

Oberoende av vilken definition man använder torde yngre organisationer, som miljöorganisationerna, R-förbunden m.fl. falla utanför folkrörelsebegreppet. Det finns en mångfald sådana organisationer av frivilligtyp, med starkt samhällsengagemang och med krav på samhällsförändring till "medborgarnas fromma", som aldrig klassificeras som folkrörelser. De kan för den skull tänkas göra insatser inom konsumentpolitiken.

Begreppet "frivilliga organisationer" är här lämpligare att använda än begreppet "folkrörelser", när vi med detta avser ett brett spektrum av organisationer, som strävar efter att tillvarata både sina medlemmars specifika konsumentintresse och ett mera allmänt konsumentintresse i samhället. Folkrörelser blir därmed en viktig underavdelning inom gruppen "frivilliga organisationer".

De frivilliga organisationernas engagemang i konsumentpolitiska frågor betyder mycket för att man effektivt skall kunna arbeta för att stärka hushållens resurser. Det är viktigt att konsumentpolitikens inriktning och arbetsmetoder ständigt diskuteras. En samhällelig konsumentpolitik som, utöver den offentliga verksamheten, bärs upp av frivilliga organisationer och deras medlemmar har också bättre möjligheter att bevaka konsumentintresset — också för de hushåll som bäst behöver stöd och hjälp.

För att öka konsumenternas kunskaper och medvetenhet behövs ett brett deltagande av människor och deras organisationer i konsumentpolitiken. Särskilt betydelsefullt blir detta för strävandena att skapa en inriktning som långsiktigt och systematiskt förstärker konsumenternas inflytande.

Dialogen mellan olika intressen har varit ett grundläggande inslag i svensk konsumentpolitik. Vi ger i betänkandet exempel på vad en vidgad dialog mellan olika aktörer och intressen kan innebära för att lösa problem på olika områden och utveckla konsumentpolitiken. Det gäller

reklamationshantering, brukarsynpunkter på produktutformning, varuförsörjning, hushållens egenproduktion m.m. Detsamma gäller dialogen om reklamens innehåll, där många organisationer har goda förutsättningar att göra betydelsefulla insatser.

Många områden av konsumentpolitiken rör inte bara konsumenternas behov och hushållens resurser i snäv bemärkelse. De innehåller också viktiga sociala och kulturella aspekter. Frivilliga organisationer har större möjligheter än många andra aktörer att hävda den helhetssyn på människors behov som kan behövas i en sådan grundlig analys. Att ägna sig åt uppgifter av denna karaktär är huvudmålet för många ideella organisationer.

Ett brett synsätt på konsumentfrågorna ökar förutsättningarna att vidga organisationernas och deras medlemmars engagemang i konsumentpolitiken. Genom att klargöra konsumentpolitikens koppling till viktiga välfärdsmål inom andra sektorer i samhället, t.ex. inom socialpolitik, kulturpolitik och utbildningspolitik blir konsumentpolitiken relevant för många fler. Om konsumenternas välfärd och hushållning betraktas i ett vidare perspektiv kan olika organisationer lättare finna en anknytning till konkreta konsumentpolitiska frågor. De kan då även på det konsumentpolitiska området bli de "spjutspetsar" i samhällets utveckling, som egentligen är ett av huvudsyftena med organisationernas verksamhet.

Det är naturligtvis inte kommitténs uppgift att tala om hur frivilliga organisationer skall utveckla sina insatser i konsumentpolitiken. Det ankommer på organisationerna att själva bestämma vilken roll de vill spela i framtiden och i vilka former detta skall ske. Vad vi kan göra är att överväga offentliga åtgärder som skulle kunna underlätta för organisationerna att öka sitt engagemang. Det är här fråga om att finna ytterligare vägar för att stödja och stimulera en utveckling som redan pågår centralt och lokalt. Vi utgår också ifrån de föreställningar om framtida arbetsinsatser som representanter för olika organisationer delgivit kommittén.

9.3.1 Konsumentkooperationen

Kooperationen är inte bara en folkrörelse utan också en företagsform genom vilken ägarna/medlemmarna kan påverka förhållandena på marknaden.

Via konsumentkooperationen kan konsumenternas inflytande vidgas utöver vad som annars gäller i ett marknadsekonomiskt system, där konsumenterna styr produktionens inriktning i huvudsak genom sitt köpbeteende. Detta sätt att påverka inriktningen av produktionen kompletteras med de möjligheter till konsumentinflytande som den kooperativa företagsformen erbjuder. Konsumentkooperationen är därför konsumentpolitiskt intressant, inte bara genom att den i en blandekonomi positivt kan påverka produktutvecklingen, konsumentinformationen och priskonkurrensen på marknaden, vilket kooperationsutredningen ger många exempel på i sitt betänkande. Kooperationen utgör också

en modell för att i demokratiska former driva ett företag utifrån konsumentintresset.

Som ett komplement till förtroendevaldas inflytande i de parlamentariska organen i KF och konsumentföreningarna infördes på 1970-talet konsumentkongressen, som bygger på motioner direkt från medlemmarna. Av tusentals motioner har många fått genomslag i bl.a. produktutveckling och sortimentssammansättning. Utvecklingen av t.ex. baskläder och basmöbler var ett direkt svar på konsumentkongressen år 1971 och utvecklingen av blåvita produkter har också sina rötter där. Det konsumentpolitska handlingsprogrammet från år 1976 tillkom också efter medlemskrav från den första konsumentkongressen. I syfte att utveckla bättre produkter och sprida konsumentinformation har KF också genomfört flera samarbetsprojekt med andra frivilliga organisationer, t.ex. om energi, äldreboende, allergier, idrottsredskap, säkerhetsfrågor.

I ett framtidsperspektiv är det framför allt intressant att belysa hur konsumentkooperationens konsumentpolitiska arbete kan vidareutvecklas lokalt på förenings- och butiksnivå.

På lokal nivå är utvecklingen av butiksråd, där förtroendevalda arbetar gemensamt med anställda, intressant. Förutom ett direkt inflytande på butikens skötsel, sortiment, etc. arbetar butiksråd med konsumentinflytande, studieverksamhet och lokal kontaktverksamhet. Butiksråden, som nu finns i flertalet föreningar och omfattar ca. 3.500 förtroendevalda, utgör en viktig resurs i utvecklingen av det lokala konsumentpolitiska arbetet.

Samarbete med andra folkrörelser och den kommunala konsumentverksamheten förekommer lokalt och kan utvecklas vidare. Lokala konsumentkongresser föreslogs av konsumentkongressen år 1983 och planeras nu i flera föreningar. Hittills har samarbetet kring de hushållsekonomiska frågorna givit goda erfarenheter. Så har t.ex. en bred aktivitet "Råd att ha det bra" och en studieverksamhet kring studiematerialet "Börsen" under de senaste åren genomförts i samarbete mellan kooperationen, fackföreningsrörelsen, ABF, Sparbankerna och KOV.

Liknande aktiviteter pågår i övriga konsumentkooperativa organisationer. OK har inrättat en bilistorganisation som i samverkan med andra organisationer erbjuder medlemmarna teknisk, juridisk och turistservice. HSB och Riksbyggen samverkar bl.a. med pensionärs- och ungdomsorganisationer kring olika boendefrågor. Folksams centrala och lokala försäkringskommittér och råd arbetar med olika sociala och hushållsekonomiska frågor. Fonus har rådgivning i vardagsjuridik, bl.a. i samverkan med bostadskooperationen. Konsumentgillesförbundet ägnar sig åt uppsökande konsumentverksamhet och utbildning av informatörer i hushållsekonomi, o.d.

9.3.2 Fackliga organisationer

De fackliga organisationerna har sett konsumentpolitiken dels som ett viktigt instrument i den allmänna välfärdspolitiken, dels som ett medel att främja en ökad konkurrens.

På det lokala planet finns det stora möjligheter för de fackliga organisationerna att utveckla sin konsumentverksamhet. Fackliga konsumentombud på arbetsplatserna kan t.ex. nå personer som vanligen inte är så aktiva, när det gäller att söka kunskap och annat stöd.

Kombinationen producentroll och konsumentroll innebär stora möjligheter för fackets medlemmar att värdera och ge synpunkter på produkters utformning. Ett exempel är Hotell- och restauranganställdas förbund som utifrån medlemmarnas yrkeserfarenheter tagit upp frågor om mikrovågsugnarna och produktsäkerheten. Ett annat exempel är det s.k. Snickeriprojektet med deltagande av Träindustriarbetareförbundet, där man försökt utforma riktlinjer för snickeribranschens utveckling med hänsyn till producent-, löntagar- och konsumentintresset. Liknande exempel finns inom produktutvecklingen av arbetskläder där den fackliga rörelsen engagerat sig i olika projekt. Livsmedelsarbetareförbundets näringspolitiska program och engagemang i opinionsbildningen kring kvaliteten i livsmedlen är ett annat exempel på konsumentpolitiska insatser från fackets sida.

För att utveckla denna typ av verksamhet krävs fora där fackliga medlemmar utifrån sina yrkeserfarenheter kan föra fram fakta och synpunkter på olika produkter. Att finna praktiska organisatoriska former för detta är nödvändigt, om denna resurs i en brukarorienterad produktutformning skall kunna tillvaratas. Vi anser att det finns anledning för KOV och de fackliga organisationerna att gemensamt utveckla kontakterna ytterligare.

I den fackliga kursverksamheten finns goda möjligheter att nå många medlemmar med konsumentkunskap. Inte bara sådan kunskap som är relevant för medlemmarnas hushåll, utan också kunskap om konsumentaspekter i deras yrkesverksamhet. Ett exempel är den utbildning som Handelsanställdas förbund erbjuder sina medlemmar i frågor som gäller marknadsföringslagen och KOV:s riktlinjer.

Även om det är allmänt accepterat att fackliga frågor och konsumentpolitik har många beröringspunkter, är den organisatoriska basen för bevakning av konsumentfrågor ofta otillräcklig. Detta gäller både inom LO och TCO. Målkonflikter mellan löntagar- och konsumentrollerna finns naturligt nog och kräver organisationsformer som gör det möjligt för olika synsätt att brytas mot varandra. På så sätt kan riktlinjer för det fackliga konsumentpolitiska arbetet utformas.

Det har visat sig vara en fördel att ha program för detta arbete i likhet med de politiska program som fackliga organisationer har för praktiskt taget alla samhällsområden i övrigt. Huvudorganisationerna TCO och LO har konsumentpolitiska avsnitt som ingår i andra program. Exempel på konsumentpolitiska inslag finns även i program för vissa LO-förbund: Livsmedelsarbetareförbundet, Kommunalarbetareförbundet och Pappersindustriarbetareförbundet.

9.3.3 Andra frivilliga organisationer

Den konsumentpolitiska aktivitet som en organisation utövar måste utgå ifrån de överordnade intressen som organisationen söker främja. Bara

då kan konsumentpolitiska aktiviteter bli väsentliga angelägenheter. Detta gäller inte bara de konsumentkooperativa och de fackliga organisationerna utan också andra frivilliga organisationer som kan engagera sig i konsumentverksamheten. Så gör t.ex. kvinnoorganisationer, miljöorganisationer, handikapp-, pensionärs-, nykterhets- och invandrarorganisationer insatser som är viktiga för medlemshushållens ekonomi eller som indirekt främjar organisationens idé genom att målgruppernas hushållning underlättas.

Det finns många konkreta exempel på detta: Motororganisationer som M och MHF driver en bred verksamhet kring bilismens konsumentfrågor. På bostadskonsumtionens område finns Hyresgäströrelsen och villaägarorganisationer med aktivitetet kring boendefrågor. Handikapporganisationer lägger brukarsynpunkter på butikers, produkters och informationens utformning. Pensionärsorganisationer ägnar sig åt äldres konsumtionsproblem. Husmodersförbundet Hem och Samhälle arbetar med frågor som rör hushållens ekonomi. Nykterhetsorganisationen IOGT-NTO har en särskild Hem- och Konsumentkommitté som ägnar sig åt konsumentfrågor. Verdandi når särskilt resurssvaga konsumenter genom sin uppsökande och kamratstödjande verksamhet. Jordens Vänner utvecklar förslag till individuella konsumtionsmönster i linje med organisationens miljö- och resursbevarande målsättning. Olika delar av fritidskonsumtionen bevakas av båtorganisationer, idrottsorganisationer m.fl. Hushållningssällskapens konsulenter och konsumentgillenas konsumentguider ger råd och erbjuder utbildning i kost- och hushållsekonomiska frågor, m.m.

För många av dessa organisationer kan konsumentpolitiska aktiviteter ge tillfälle att nå kontakt med människor som annars inte är så lätta att få med i verksamheten.

9.4 Samverkansformer

För att bättre kunna stärka konsumentintresset i samhället behöver de konsumentorganisationer som är engagerade i konsumentpolitiken en gemensam bas. Det mest realistiska synes vara att bygga vidare på den svenska modellen och utgå ifrån de etablerade riksorganisationer som utgör kärnan i organisationernas konsumentpolitiska arbete.

Detta skulle i första hand kunna ske i de informella samarbetsorgan som dessa centrala organisationer och närstående rörelser redan byggt upp för att samverka i konsumentfrågor.

Ett mera utvecklat samarbete mellan konsumentorganisationerna skulle kunna ske i form av ett konsumentforum eller liknande. Här skulle LO, TCO och konsumentkooperationen kunna ingå, men även andra organisationer som tar till vara konsumenternas intressen i olika frågor.

En annan möjlighet vore att tillskapa en kontaktpunkt för frivilliga organisationer anknuten till KOV. En viktig fråga i sammanhanget är naturligtvis den framtida sammansättningen av KOV:s styrelse. Utan att veta vilka former som verksledningskommittén kan komma att föreslå för myndigheternas styrelser, t. ex. när det gäller partsrepresentation och

intresseföreträdare, vill vi understryka betydelsen av att de frivilliga organisationerna även i fortsättningen blir representerade i KOV och andra konsumentorgan. Starka skäl talar också för att det för vissa frågor framdeles behövs ett forum för samråd mellan KOV och företagsintresset.

En lokal konsumentpolitisk aktivitet av det slag som skildras nedan (kap. 12), kräver också en ökad samverkan. På lokal nivå har de etablerade organisationerna redan många olika samarbetsorgan som motsvarar dem som finns på central nivå. Sådana grupper kan lokalt utgöra en bas för att bredda de frivilliga organisationernas engagemang i den lokala konsumentpolitiken och utveckla det lokala kontaktnätet mellan olika aktörer. Samarbetet med kommunernas konsumentverksamhet skulle därigenom kunna byggas upp på ett bättre sätt än f.n. Som kommittén framhåller i senare avsnitt har de särskilda referensgrupper som i ett drygt 40-tal kommuner knutits till konsumentverksamheten i de flesta fall inte kommit att få den betydelse som förväntades i mitten av 1970-talet. Men oavsett formerna för samverkan måste de lokala organisationerna enligt kommitténs mening i framtiden spela en mera offensiv roll.

Vår översikt visar att det finns behov och stora möjligheter för många organisationer att utveckla sitt arbete med konsumentpolitiska frågor. Vi föreslår att de offentliga konsumentorganen stöder och stimulerar en sådan utveckling, t. ex. i form av bidrag till utveckling av projekt som bedrivs av organisationerna och utbildningsverksamhet. För detta krävs ökade resurser.

10 Kunskapsutvecklingen

Det hushållsekonomiska perspektivet i konsumentpolitiken förutsätter ett väl utvecklat kunskapsunderlag. Av grundläggande betydelse är kännedom om hushållens konsumtionsvanor och situation, om deras resurser i form av pengar, arbetskraft, tid och kunskaper, om företagens marknadsbeteende och om samhällsförändringar som påverkar hushållens förutsättningar.

Detta behov av förbättrat kunskapsunderlag var också en av utgångspunkterna för den konsumentpolitik som beslutades år 1972. Intentionerna har dock inte helt kunnat uppfyllas, till stor del på grund av bristande ekonomiska resurser. Med en i förhållande till nuläget oförändrad resurstilldelning för utredningar och forskning skulle framtidsutsikterna inte heller vara särskilt ljusa.

En starkt förbättrad kunskapsutveckling krävs för att man i det konsumentpolitiska arbetet skall kunna vidareutveckla och hävda hushållningsperspektivet i samhället. Det behövs också som grundval för debatt och opinionsbildning om hushållens villkor samt för att mäta effekterna av vidtagna åtgärder. Tillräckliga medel för utredningar och forskning är nödvändiga för att inte andra synsätt — företagsekonomiska, kommunalekonomiska eller allmänt samhällsekonomiska — alltid skall väga tyngre. I synnerhet gäller detta frågor som rör långsiktiga, strukturella förhållanden på marknaden och i samhället i övrigt.

För att kunskapsproduktionen skall kunna få en central plats i det konsumentpolitiska arbetet måste resurserna hos konsumentorganen för utredningar, undersökningar och forskning ökas. En mera målmedveten samordning av de resurser för kunskapsutveckling som olika myndigheter, institutioner, organisationer och företag förfogar över bör dessutom kunna bidra till en ökad kunskap på konsumentområdet. Detta är utgångspunkt för våra förslag i anslutning till två av de insatsområden som vi anser bör betonas starkare i konsumentpolitiken: *utredningar om hushållens förhållanden* och *brukaraspekter på produktutformningen.* Ett tredje område *forskningen vid universitet och högskolor* måste också bättre kunna bidra till den framtida kunskapsutvecklingen (se kap. 11).

10.1 Utredningar om hushållens förhållanden

Det finns betydande brister i kunskapen om hur ändrade samhällsförhållanden inverkar på olika hushålls resurssituation. Underlaget för att

göra hushållsekonomiska kalkyler är bristfälligt. Det är t.ex. svårt att bedöma hur olika förändringar påverkar hushållets ekonomi, om de är rationella utifrån hushållets synpunkt, etc.

Några exempel på brister i kunskapen om förhållanden som påverkar hushållens situation kan belysa hur allvarlig situationen är:

* Detaljhandelns och varudistributionens struktur kan komma att kraftigt förändras. Inga systematiska undersökningar görs utanför glesbygd för att studera effekterna på hushållens inköpsvanor och för att bedöma vilka konsekvenser utvecklingen har för hushållens resursanvändning.
* Livsmedelskonsumtionen är den näst största posten i hushållens budget. Våra matvanor har förändrats under senare år. Men vi vet inte särskilt mycket om vad, var och när människor äter, eftersom grundläggande matvaneundersökningar bara utförs sporadiskt.
* Hushållens tillgång till krediter och förmåga att effektivt utnyttja dem är ett område, där kunskapen är otillräcklig. Olikheter mellan hushåll och de hushållsekonomiska konsekvenserna av olika kreditanvändning behöver närmare studeras.
* Reklamen förändras. Inget tyder på att det informativa inslaget i reklamen har ökat. Men om vare sig denna eller andra lika viktiga funktioner hos reklamen kan vi säga något med säkerhet. Det finns vidare ytterst få, allmänt tillgängliga undersökningar om reklamens utveckling och effekter.
* Olycksfallsutvecklingen i arbetslivet och i trafiken följs noggrant av arbetarskyddsstyrelsen och trafiksäkerhetsverket. Ett betydligt större antal olyckor inträffar i hem och på fritid. Många av dessa olycksfall kan bero på brister i produktsäkerheten. Hur sådana olyckor utvecklas skulle vi inte veta något om, om inte KOV trots krympande resurser gjort egna punktvisa undersökningar om olycksfall i hem och på fritid. I den av riksdagen antagna prop. 1984/85:181 föreslog regeringen att socialstyrelsen i fortsättningen skall samla in olycksfallsstatistik som underlag för skadeförebyggande åtgärder. Detta får antas ge KOV bättre underlag för djupanalyser av bl.a. produkters roll i olycksförloppet.

Läget på KOV innebär att situationen när det gäller utredningskapaciteten snarast kommer att försämras om ingenting görs. Vissa byråer som skall sköta grundläggande utredningsverksamhet har praktiskt taget inga resurser utöver lönebudgeten för fast anställd personal. KOV:s nuvarande budget för direkt forskningsstödjande verksamhet är utomordentligt liten.

En starkare betoning av utrednings- och undersökningsverksamheten inriktad på att förbättra kunskapen om hushållens situation ställer en rad krav på KOV. För det första krävs det att KOV kan vidareutveckla sitt samarbete med andra offentliga organ som t.ex. SCB, socialstyrelsen, SPK och livsmedelsverket. Ett målmedvetet utnyttjande av möjligheterna till utredningsmässig samverkan förutsätter att KOV kan precisera sina önskemål om vilka fakta som behöver tas fram, men det förutsätter också att det finns ett ansvar och resurser hos dessa andra organ att bidra till kunskapsproduktionen och att grundläggande hushållsstatistik om konsumtion, inköpsvanor, resurser m.m. tas fram med regelbundenhet. För det andra krävs det att KOV har personella och andra resurser för att dels kunna initiera, beställa och värdera externa undersökningar och

utredningar, dels kunna genomföra egna studier och analyser med uttalad hushållsekonomisk profil. Behovet av ökade resurser för detta arbete är enligt vår mening uppenbart. Vi ger i det följande några ytterligare illustrationer av de nödvändiga insatserna. Det finns skäl att tillägga att dessa insatser också är i hög grad nödvändiga för att kunna värdera effekterna av konsumentpolitiken.

Behovet av *kvantitativa undersökningar* på riksnivå som i dag utförs av SCB inom områden som inkomst, förmögenhet, sparande och konsumtion är stort. Detta underlag kan efter specialbearbetning användas i KOV:s eget utredningsarbete, bl.a. för att belysa hur förhållandena för olika hushållsgrupper utvecklas. Härutöver behövs regelbundet återkommande undersökningar av hushållens tidsanvändning, varifrån kunskap också kan hämtas om hemarbetets utveckling.

Ett viktigt komplement till stort upplagda kvantitativa studier är mindre, s.k. *kvalitativa studier* som på ett mera ingående sätt belyser hushållens problem, beteenden, attityder och värderingar. Sådana studier behövs bl.a. för att kunna beskriva och förstå de processer som leder fram till olika typer av problem och som kan ge underlag för förebyggande och strukturella åtgärder på konsumentområdet.

Andra typer av hushållsstudier är *undersökningar med panelinsats*, där hushållens ekonomiska och tidsmässiga förhållanden följs under en längre period. Det ger möjlighet att studera hur förändringar inom hushållet eller i det omgivande samhället påverkar hushållens resursanvändning.

Även *studier med experimentell inriktning* är viktiga delar i KOV:s utredningsverksamhet. Med hjälp av experiment kan hushållsekonomiska effekter av en speciell åtgärd mätas, t.ex. försök i hushåll med ökad planering av dagligvaruinköp, förändrad fördelning av hemarbetet, samägande av bil eller andra kapitalvaror.

Vi vill särskilt framhålla vikten av snabba och systematiska åtgärder när det gäller *studier av servicestrukturens utveckling och hushållens insatser i varudistributionen.* Här är läget akut.

Det pågår en förändring av butiksstrukturen bl.a. genom s.k. externetableringar av stora dagligvarubutiker med ett utvidgat sortiment. Det saknas f.n. kunskaper om vilka följder denna utveckling kan få för hushållens inköpsarbete, t.ex. genom utarmning av service och utslagning av butiker i omgivande landsbygd, i bostadsområden och i etablerade centrum. De planerade externetableringarna är i vissa fall så stora att också varuförsörjningen i omgivande kommuner påverkas.

Någon systematisk kartläggning och analys av faktamaterial för att hushållsekonomiskt belysa utvecklingen inom varuförsörjningsområdet sker inte inom statliga myndigheter, forskningsinstitutioner eller kommuner med undantag för det ambitiösa arbete på glesbygdsområdet som KOV bedriver trots små resurser. Här finns ett flerårigt utredningsarbete om metoder och effekter. SPK förbereder vissa fallstudier som är avsedda att belysa strukturutvecklingen från pris- och konkurrenssynpunkt. Det till industridepartementet knutna rådet för handels- och distributionsfrågor har till uppgift att bl.a. diskutera dessa strukturfrågor, men arbetet har ännu inte lett till några särskilda åtgärder.

Konsumentpolitiskt är det nödvändigt att KOV snabbt kan få resurser att ta fram bättre underlag för bedömningar av de ekonomiska och sociala konsekvenserna för hushållen också av förändringar inom detaljhandelsstrukturen i tätort.

Därtill krävs det centrala insatser för att utveckla metoderna för varuförsörjningsplanering och för att på andra vägar stärka konsumenternas och konsumentorganens möjligheter att bättre kunna hävda konsumentintresset i detaljhandels- och andra servicefrågor. Det behövs också undersökningar av hushållens inköpsvanor och studier med inriktning på att kartlägga och underlätta inköpsarbetet för särskilt utsatta grupper som t.ex. vissa handikappade och äldre.

Undersökningar behövs också av hur pris- och annan produktinformation fungerar till stöd för konsumenternas köpval. Häri ingår att pröva nya informationssystem i experimentell form. Den pågående datoriseringen av distributionsledet utgör ett annat viktigt område att studera ur konsumentsynpunkt. Nya betalningsformers effekter är ett inslag i bilden.

Den starka betoning på lokal förankring av planeringsfrågor som finns i förslaget till ny plan- och bygglag, understryker vikten av att utveckla de lokala formerna för en mer aktiv konsumentmedverkan. Vi kommer därför att i ett senare avsnitt ytterligare beröra den kommunala konsumentverksamhetens viktiga uppgifter då det gäller konsumenternas serviceförsörjning. Också för kommunernas arbete på detta område är det behövligt med stöd och hjälp från KOV för att hitta effektiva arbetsmetoder. Det gäller också att ge stöd till lokala experiment i syfte att pröva nya modeller för hur servicen bäst kan ordnas.

Företag och näringslivsorganisationer måste i ökad utsträckning bidra till att kunskaper om hushållens situation dokumenteras. KOV bör därför målmedvetet eftersträva ett samarbete med företagen och deras organisationer för att utveckla kunskaperna om hushållen.

Reklambranschens organisationer bör exempelvis kunna bidra till att undersökningar om reklamens utveckling kommer till stånd. Företag och branschorgan bör vidare kunna bidra till systematisk framtagning av provningsmetoder, bl.a. för att skapa underlag för bättre produktinformation till konsumenterna. Företagens provkök och laboratorier av olika slag är andra exempel på institutioner som i ökad utsträckning bör kunna kopplas in i samarbetet för att fördjupa kunskaperna om hushållens förhållanden. Kommittén är klart medveten om att sådana kontakter till stor del redan finns etablerade och att det krävs inte minst personella resurser inom KOV för att en vidareutveckling skall kunna komma till stånd på ytterligare områden.

10.2 Brukaraspekter på produktutformningen

10.2.1 Utgångspunkter

Anpassningen av produkter och service till konsumenternas behov är en av konsumentpolitikens huvudfrågor.

Den starka teknikutvecklingen, som nu pågår och där man kan förutse stora förändringar i vardagstillvaron, kräver speciell uppmärksamhet från brukarsidan. Som exempel kan nämnas informationsteknologi och datorteknik. Förutsättningar och möjligheter att påverka denna utveckling bör beaktas så att inte enbart teknikperspektivet utan även individ- och hushållsperspektivet får inflytande redan på forsknings- och utvecklingsstadiet.

KOV:s undersökning "Konsument 79" visar att konsumenter är oroade över kvalitetsutvecklingen inom en rad olika produktområden. Det är svårt att svara på frågan om deras oro motsvaras av den faktiska utvecklingen. Vad som kan konstateras är att produktutveckling inte alltid behöver innebära förbättringar för konsumenterna. Det finns många exempel på detta. (För källor, se Litteraturförteckningen.)

* De som arbetat med köket och dess utrustning — som ju haft en framträdande roll i svensk konsumentpolitik — konstaterar att utvecklingen på senare år inneburit väsentliga kvalitetsförsämringar. Det är fråga om olämpligt placerade skåp, avsaknad av tillräckliga mått framför bänkar och skåp, kring dörrar och matplatser, säkerhetsrisker i form av felaktig placering av ugnar och spisar, hindrande gångjärn i skåp, icke utdragbara hyllor, dålig belysning, etc.
* Medan allt större uppmärksamhet ägnas komfort och funktion hos fritids- och sportplagg, finns en tendens mot sämre hållbarhet för vardagskläder: bomullsjeansens tyg har blivit sämre, sömsmånen i kläder har minskat, skornas hållbarhet har försämrats, tyget i manchester tappar luggen, etc. Alltmer markerade modesvängningar vänder också intresset från funktionen till formen.
* I en så gammal och beprövad bransch som cykelindustrin finns aktuella exempel på allvarliga kvalitetsförsämringar: dålig lackering, oslipade svetsfogar på ramar och styrstammar, dåligt hopnitade pedaler, vevaxlar och hjulaxlar som går av, kedjeskydd som inte täcker kedjehjulet runt om, generatorer som är gjorda så att de kan falla in mellan ekrarna, fälgbromsar som inte tar i blöta, etc.
* Bristen på kunskaper om kvalitet gör att en produktförbättring i ett avseende ibland leder till försämringar i andra väsentliga avseenden. Produktutvecklingen av magert fläskkött har exempelvis gått så långt att smaken blivit lidande. Tillräcklig kunskap om fetthaltens betydelse för smakkvaliteten har saknats för att kunna styra utvecklingen i positiv riktning för konsumenten. F.n. pågår dock utvecklingsarbete för att åstadkomma förbättringar på detta område.

Produktutvecklingens inriktning styrs av marknadsmekanismen. Efterfrågan bestämmer utvecklingen. Att väsentliga brukaraspekter på produktutformning kan förbises hänger bl.a. ihop med att producenten och konsumenten ibland lägger olika vikt vid produkternas egenskaper. Produktens betydelse för att tillgodose själva behovet, dess bruksvärde och anpassning till hushållets resurssituation är aspekter som är centrala för konsumenten. För producenten är själva köpet och efterfrågan som mått på konsumentens anspråk däremot mera centrala begrepp. Om efterfrågan bäst kan främjas genom att intresset leds över från funktionen hos produkten till dess form utvecklas på marknaden något som

ibland har kallats "varuestetik". I vissa fall får då investeringar i produktutveckling stå tillbaka för investeringar i reklam och annan marknadsföring.

I en del branscher finns det skäl att tala om underinvestering i brukarorienterad forsknings- och utvecklingsverksamhet. Att det inte alltid finns tillräckliga motiv för företagen själva att producera grundläggande brukarorienterad kunskap beror bl.a. på att en sådan verksamhet ofta inte ter sig lönsam för det enskilda företaget. Sådan kunskap kan bara erhållas genom undersökningar, som ofta närmar sig rena grundforskningen på produktområdet. Det krävs stora investeringar för att få fram kunskapen och den kan lätt utnyttjas av konkurrenterna. Kunskap är inte patenterbar — det kan däremot de tekniska uppfinningar vara, som den leder till. Även om utvecklingen leder till patentskydd och det finns visst statligt finansierat stöd för näringslivets forsknings- och utvecklingsarbete kommer den brukarorienterade kunskapsutveckling, som skulle behövas i många branscher, ofta inte till stånd. Stora ekonomiska risker är förknippade med investeringar i grundläggande forsknings- och utvecklingsarbete. Helt nya infallsvinklar i produktutvecklingen kan också till en början representera alltför små nischer av marknaden för att te sig attraktiva för det enskilda företaget. En annan orsak till att ett företag inte lyckas genomföra en brukarorienterad produktutveckling kan vara brister i företagets interna kommunikation mellan exempelvis produktions- och marknadsavdelningar, som via marknadsundersökningar, konsumentpaneler o.d. har till uppgift att kartlägga konsumenterna. Metodologiskt finns också problem med de nämnda undersökningarna.

En väsentlig svårighet i sammanhanget är att konsumenternas behov av att produkterna har tillfredsställande funktionella egenskaper inte alltid uttrycks tillräckligt klart. Köparnas intressen kommer vidare till uttryck på ett så fragmenterat sätt att deras inflytande över produktutvecklingen inte blir särskilt effektivt utformad. Samma förhållande gäller för försäljarna/distributörerna som också uppvisar en splittrad bild i sin viktiga uppgift att ge uttryck för och vidarebefordra konsumenters synpunkter på produkter. "Brukarens intresse är allas angelägenhet, men ingens huvudsak", har också någon uttryckt det.

Dessa förhållanden varierar naturligtvis mycket mellan olika produktområden.

Avståndet mellan tillverkare, köpare och brukare har vuxit sedan hantverkets dagar och detta är en orsak till att kunskapen om kunden/brukaren måste byggas upp med andra medel och metoder. En viktig förmedlingsfunktion mellan brukare och tillverkare har distributions- och detaljhandelsledet. Genom sitt beroende av den lokala marknaden står handeln närmare konsumenterna och kan vara en viktig påverkansfaktor gentemot tillverkare och leverantörer. Som köpare kan man påverka marknaden genom köp/inte köp. Ofta är dock inte köpare och brukare samma person (t.ex. inom sjukvård och fastighetsförvaltning) och i en marknadsekonomi kommer tillverkaren i kontakt med köparens synpunkter och val — men inte alltid med brukarens.

För parterna på marknaden bör det, i vart fall långsiktigt, vara ange-

läget att den brukarorienterade produktutvecklingen främjas och att det slags brister i kommunikationen mellan konsumenter och producenter, som vi antytt, undanröjs.

Den hushållsekonomiska grundsynen är en lämplig utgångspunkt för denna strävan att öka brukarinflytandet över produktutvecklingen. Detta innebär att produkter och produktidéer sätts in i ett större sammanhang, där hänsyn tas till hushållets förutsättningar i olika avseenden, t.ex. sådana som har att göra med transporter, planlösning i bostaden, tillgången på tid, kunskaper o.d.

Krav på riktlinjer, normer och standardisering är i många sammanhang rimliga önskemål utifrån brukarnas intressen. Standardiseringskommissionens aktiva insatser är exempelvis betydelsefulla för att åstadkomma en snabb utveckling av normer på konsumentvaruområdet. Ett utpräglat brukarorienterat perspektiv i de studier, som utgör underlag för det konsumentpolitiska arbetet, måste betraktas som ett självklart inslag och inte ständigt ifrågasättas. Att olika funktioner i hushållets konsumtion och egenproduktion studeras med metoder, som är snarlika dem som används i företagens rationaliseringsarbete borde vara legitimt.

Det arbete som behöver utvecklas vidare ligger i linje med flera av de uppmärksammade insatser KOV gjort på skilda produktområden och som varit till stor nytta för konsumenterna. Så har t.ex. KOV:s arbete med flytvästar bidragit till en minskning av antalet drunkningsolyckor. Besparingar på 70 milj. kr. årligen vore enligt företrädare för KOV möjliga om verkets förslag beträffande avgassystem för bilar beaktades fullt ut. KOV:s undersökningar har också förhindrat ovederhäftig lansering av braskaminer och medfört ekonomiska fördelar för hushållen. Onödiga och orationella egenskaper hos tvättmaskiner har under årens lopp sorterats bort som en följd av KOV:s provningsverksamhet: kokautomatik, centrifugeringssköljning, intervallcentrifugering, förzinkade detaljer, liksom att energiförbrukningen nedbringats och säkerhetsdetaljer av typ översvämningsskydd utvecklats. Oanvändbara brandsläckare har snabbt utmönstrats från den svenska marknaden. Många leksaker som utgör olycksrisker har rensats bort. Också skidsäkerheten har påtagligt förbättrats genom KOV:s arbete.

En ökad tonvikt på brukarorienterad produktutformning i konsumentpolitiken ställer större krav på KOV, när det gäller att uppnå ökad samverkan med företag, näringslivsorganisationer, frivilliga organisationer, forskningsinstitutioner m.fl. För att systematiskt utveckla detta samarbete bör KOV också fortsättningsvis framställa underlag för en vidgad diskussion om kvalitetsutvecklingen inom olika produktområden. De i dessa sammanhang väsentliga frågorna gäller den långsiktiga trenden för olika produktgrupper och förutsätter tillgång till ett ordentligt kunskapsunderlag om produkter och brukare. Går utvecklingen åt rätt håll, sett från hushållens synpunkt? Har kvaliteten på hushållsmaskiner, bilar, möbler etc. blivit bättre också sett i relation till prisutvecklingen? Vilka svaga punkter finns kvar? För detta arbete krävs resurser. Det kan emellertid nämnas att KOV:s provningsverksamhet nu har klart mindre resurser för metodutveckling än vad motsvarande organ hade före konsumentverkets tillkomst. Med hänsyn till att också bransch-

forskningsinstituten i stor utsträckning synes ha fått sina resurser för arbete med från konsumentsynpunkt viktig metodframtagning försvagade, ter sig situationen i dessa avseenden alarmerande. Vi föreslår därför att ökat utrymme skapas för metodutvecklingsinsatser, men också för andra insatser som stärker främst KOV:s möjligheter att agera på olika väsentliga produktområden.

Det bör starkt understrykas att det nämnda arbetssättet för KOV inte kan ersätta de insatser som redan görs för att med stöd av lagstiftning t.ex. hävda konsumenternas säkerhetsintressen. Lagstiftningen är i många sammanhang nödvändig som bas för att få genomslag för konsumenternas krav.

10.2.2 Utvecklingen av brukarmedverkan

För att föra det konsumentpolitiska arbetet på detta område framåt gäller det *dels* att vidareutveckla formerna för att ta till vara brukarsynpunkter på produktutvecklingen, *dels* att identifiera och mobilisera aktörer som har goda insikter i olika produkters bruksvärden, *dels* att få till stånd en kunskapsutveckling (forskning) för att möjliggöra en brukarorienterad utveckling. Detta kräver självfallet att konsumentpolitiska resurser avsätts för att åstadkomma en målinriktad utveckling i dessa avseenden.

Praktiska samarbetsformer behövs för att företrädare för olika perspektiv skall kunna få till stånd gemensamma analyser av brukarnas krav på produktutvecklingen. Att få tekniker, marknadsförare och inköpare att nå fram till kunskap om vad brukarna kräver av en produkt har visat sig vara en svår uppgift. Erfarenheten visar att uppgiften måste ägnas stor uppmärksamhet om framsteg skall kunna göras.

Vem kan då agera för brukarintresset i ett så storskaligt och högindustriellt marknadsekonomiskt system som vårt? En viktig roll har detaljhandeln som uppfångare och förmedlare av konkreta konsumentönskemål. Erfarenheten visar vidare att ett brukarinflytande kan utövas om konsumentintresset och kunskaperna om konsumenters behov samlas och förs fram av resursstarka konsumentrepresentanter till de ansvariga för det forsknings- och utvecklingsarbete som pågår i företagen. En viktig grupp utgörs av sådana aktörer som representerar storhushåll, stora beställare och teknikupphandlare, stora konsumentkollektiv o.d., vilka själva skaffat sig god insyn i produktionens förutsättningar och ekonomi och vilka därför har goda förutsättningar att formulera brukarkrav på produkterna. Det bör dock understrykas att det många gånger finns stora skillnader mellan de krav som utgår ifrån de enskilda hushållens behov och de som utgår ifrån storhushållens situation.

Exempel på påverkan på produktutvecklingen finns att hämta från verksamheten inom Möbelinstitutet, Försvarets Materielverk — t.ex. inom beklädnadsområdet, Institutionen för konsumentteknik vid Chalmers tekniska högskola, Svensk Form — t.ex. i samverkan med KF för att utveckla basmöbler, försäkringsbolagens aktivitet på bilskadereparationsområdet, olika produktutvecklingsprojekt, där företag samverkat med Handikappinstitutet och med olika idrottsförbund, etc.

Dessa insatser har givit konstruktiva bidrag till företagens produktutvecklingsarbete, liksom KOV:s provningsverksamhet inom sina områden. De kompletterar den bild av konsumenters behov och önskemål som producenten erhåller via enskilda köpare, försäljare/distributörer och andra impulser på marknaden och kan därför förstärka konsumentinflytandet.

KOV måste ha nödvändiga resurser för att kunna spela en roll som initiativtagare och pådrivare för att främja denna typ av insatser på viktiga områden. Underlag för verksamheten på olika produktområden utgörs av funktionsstudier och konkreta kravspecifikationer utifrån brukarintresset. Verksamhet med denna inriktning bör av KOV initieras via forskningsråd, STU, SIK, TEFO, Packforsk, Möbelinstitutet, branschorgan m.fl. Affärsverk, konsumentkooperativa och fackliga organisationer samt andra myndigheter och institutioner får inte glömmas bort, när kontaktnätet för brukarorienterad produktutveckling byggs upp.

För att KOV skall få bättre möjligheter att följa och initiera verksamhet i branschforskningsinstituten bör KOV, utöver SIK:s styrelse, vara representerat i styrelserna för TEFO, Packforsk och Möbelinstitutet. Vidare bör STU samråda med konsumentverket inför förhandlingar om avtal med branschforskningsinstituten.

Det finns insatser som bör prioriteras särskilt i detta arbete.

Handikappades konsumentproblem

Ett område är utformningen av produkter och service med hänsyn till de handikappades behov. Många handikappgruppers problem är gemensamma med de som normalt åldrande medför. Dessa problem får ännu större tyngd genom att andelen äldre i befolkningen växer under de närmaste årtiondena. Fysiologiska förändringar som blir vanligare med hög ålder är t.ex. syn- och hörselnedsättningar, balansrubbningar, nedsatt muskelstyrka och koordinationsförmåga och inskränkningar i rörelseförmåga. Ofta kombineras flera funktionsnedsättningar. Det finns stor mänsklig och samhällsekonomisk anledning att ta fram sådan kunskap om olika handikappgruppers problem för att mera långsiktigt anpassa utvecklingen också för människor med funktionsnedsättningar.

Underhåll och reparationer

Ett annat område som vi särskilt vill framhålla är konsumenternas behov av underhålls- och reparationstjänster. I ett kärvare ekonomiskt klimat är det bl.a. önskvärt att tillgodose hushållens möjligheter till "gör-det-själv-verksamhet". Detta kan ske både genom en produktutveckling inom företagen som beaktar produkters reparerbarhet och genom att ge konsumenter sådan information och service som gör det enklare för dem att själva reparera felaktigheter. Det finns exempel på stora producenter av hushållskapitalvaror som har jour-tjänst för att per telefon bistå konsumenter med direkt rådgivning i samband med felsökning. Byggvarumarknaderna ger också exempel på produkter, modulsystem och konsumentinformation som underlättar för konsumenten att själv klara

underhåll och reparationer. En vidare utveckling bör eftersträvas och konsumentorganen kan både centralt och lokalt stimulera försök att finna nya former för sådan service. Självfallet behövs det också undersökningar av kvaliteten på de tjänster som erbjuds på marknaden.

Det finns anledning att understryka betydelsen av företagens information i samband med reparation av varaktiga konsumtionskapitalvaror. Kunskaper om service och reparationer, reservdelar, driftsäkerhet över tiden, är också viktiga beslutsvariabler för hushållen inför nyanskaffning av olika produkter. Sådana upplysningar måste vara lätt tillgängliga, t.ex. av samma typ som finns beträffande reservdelar och reparationer av personbilar. Upplysningar bör tillhandahållas, dels i samband med köpet av produkten, dels av serviceverkstaden eller inköpsstället vid reparationstillfället. KOV bör ta fortsatta initiativ till diskussioner och undersökningar i dessa frågor. Företagens ansvar för lagerhållning av reservdelar under en produkts livstid är en annan viktig fråga som i det sammanhanget bör uppmärksammas.

11 Forskning vid universitet och högskolor

För att en långsiktig kunskapsutveckling och kunskapsuppbyggnad skall ske inom det konsumentpolitiska området krävs också insatser vid universitet och högskolor. Det behövs forskning av både grundläggande och tillämpad karaktär.

I föregående kapitel har vi belyst behovet av utvecklade kunskaper och särskilt pekat på distributionsområdet, hushållens resursanvändning, reklam och annan marknadsföring, samt brukarorienterad produktutformning. Detta kunskapsbehov innefattar även insatser av forskningskaraktär. Den forskning som är intressant ur konsumentpolitisk synvinkel är inte begränsad till något särskilt universitetsämne, men har hittills återfunnits inom främst tekniska, samhällsvetenskapliga och juridiska ämnesområden.

Forskningsområdet är av tvär- och mångvetenskaplig karaktär, med de speciella problem som därav följer. Det är inte heller etablerat vid universiteten. Det är därför en långsiktig uppgift att få till stånd kontinuerlig forskning på området. För att konsumentforskningen skall få kontinuitet och möjligheter att utvecklas krävs bl.a. ekonomiska resurser, kompetenta forskare, stimulans för forskningen och ett avnämarintresse. Alla dessa komponenter måste utvecklas och tillgodoses.

I det förslag som lämnades av UKÄ-gruppen år 1976 om förstärkning av basorganisationen för konsumentforskning vid samhällsvetenskaplig fakultet (se avsnitt 3.1.3), sökte man också tillgodose dessa olika komponenter. Förslaget kom dock endast och i begränsad omfattning att genomföras i fråga om inrättandet av tjänster. Några särskilda resurser för konsumentforskning avsattes inte från de forskningsstödjande organens sida och konsumentverkets anslag för att stödja och initiera forskning togs bort.

De forskare som arbetar med konsumentpolitiskt relevant forskning utgör inte ett homogent och slagkraftigt forskarsamhälle utan återfinns inom olika sektorer av forskningen. Det som gör det fruktbart att tala om en konsumentforskning är snarare gemenskapen i forskningsobjekt och infallsvinklar. Ett kännetecken är att forskningen bedrivs med konsumenternas och hushållens intresse och situation som utgångspunkt.

På det samhällsvetenskapliga och det juridiska området finns direkta tjänster för konsumentforskning i Lund, Stockholm och Umeå. På det tekniska området finns tjänster vid Chalmers tekniska högskola. Forskningsinsatser av konsumentpolitiskt intresse sker dock även vid andra

universitet och högskolor.

Kontaktpunkterna är emellertid få för ett vetenskapligt erfarenhetsutbyte kring konsumentfrågorna. Möjligheterna att identifiera var kunskap finns och var den saknas, att utbyta idéer och få sina forskningsarbeten diskuterade med intresserade och vetenskapligt kompetenta på konsumentområdet är således inte de bästa. Därför är det viktigt att universiteten skapar möjligheter för forskare att mötas och även utbyta erfarenheter med företrädare för konsumentorgan och -organisationer.

Samordnade insatser är nödvändiga för att konsumentforskningen skall kunna utvecklas. Forskningsinsatser behövs också för att utbildningen på högskolenivå skall kunna förmedla kunskaper om konsumenterna och hushållens situation, behov och resursförhållanden.

Förutom att ekonomiska resurser måste till, främst genom de traditionella forskningsstödjande organen, måste en mera organiserad kontakt mellan forskare eftersträvas. Det kan bidra till att en tydligare profil utvecklas inom forskningsområdet, skarpare begrepp, mera medvetna perspektiv osv.

Ett forskarsamhälle uppstår dock inte av sig självt. Aktiva insatser krävs för att ett kontaktnät skall kunna utvecklas och samverkan skall komma till stånd. För att få en kontinuitet är det viktigt med vissa stödjepunkter. Det behövs dessutom ekonomiska resurser för sammankomster, dokumentation, resor, etc.

I följande avsnitt berör vi de former för stöd till konsumentforskning som vi i nuläget bedömer som mest väsentliga.

11.1 KOV:s möjligheter att stödja forskningen

En central fråga inom forskningspolitiken är förhållandet mellan den sektoriellt inriktade forskningen och den forskning som finansieras via anslag till högskolor och grundforskningsråd. Inom många sektorer i samhället har sektorsforskningen expanderat under de senaste decennierna, samtidigt som anslagen till högskolans basorganisation i stort har hållits på oförändrad nivå. De sektorer som byggt upp sin forskning har inte alla på samma sätt givits en naturlig anknytning till högskolesystemet. Den inomvetenskapliga forskningen har många gånger åsidosatts när institutionernas forskningsverksamhet i allt högre grad blivit beroende av utanförstående — ofta kortsiktiga — projektanslag. Som en följd av denna utveckling har regeringen, i bl.a. två propositioner om forskning (prop. 1981/82:106 och 1983/84:107), närmare preciserat sektorsorganens roll och ansvar för forskningen.

I propositionerna utgår man från att sektorsorganen har relativt omfattande resurser till forskning och utveckling (FoU). Statsmakterna har påpekat att många sektorsorgan i ökad utsträckning måste göra omprioriteringar inom sina FoU-resurser för att få utrymme för den nödvändiga kunskapsuppbyggnaden. Även från sektorsorganens sida måste ökade resurser avsättas för grundläggande forskning.

Inom den konsumentpolitiska sektorn har dock inte FoU-resurserna utvecklats på detta sätt. Konsumentverkets särskilda anslag för forsk-

ning avvecklades, som tidigare nämnts, fr.o.m. budgetåret 1981/82, varvid den forskningsstödjande verksamheten också upphörde. Under de två senaste budgetåren har KOV åter fått möjlighet att anslå vissa begränsade medel till konsumentforskning, som dock inte räcker till aktiva insatser. KOV har inte återfått de personella resurser för arbete med forskningsfrågor som tidigare fanns.

Vi anser att KOV, som sektorsorgan på det konsumentpolitiska området, måste få möjlighet att engagera sig i forskningsfrågor. Till detta krävs särskilda medel. Kommittén har beräknat att ett tillskott på minst en miljon kronor är nödvändigt för att den forskningsstimulerande verksamhet som skedde under 1970-talet skall kunna återupptas och ges ett fastare innehåll.

En utgångspunkt för vårt förslag är att det redan finns tjänster för konsumentforskare — om än i begränsad utsträckning. Erfarenheten visar dock att ett samarbete över ämnesgränserna och mellan högskoleorterna inte automatiskt kommer till stånd genom att forskartjänster inrättas vid universitet och högskolor. Insatser behövs på olika nivåer och från olika organ i samhället. Viktigast är att någon instans har ett ansvar för områdets utveckling, dvs. här sektorsmyndigheten KOV.

Konsumentverkets viktigaste insats blir att medverka till att ett kontaktutbyte mellan konsumentforskare kommer till stånd i mera organiserade former, dvs. att ett forskarsamhälle så småningom utvecklas. Goda kontakter måste också utvecklas mellan forskarna och de praktiskt verksamma inom konsumentorgan och -organisationer på olika nivåer. För detta krävs resurser. KOV skall främja mångvetenskapliga kontakter och samarbete, stimulera och initiera forskning, bidra till att forskningsresultat sprids och debatteras samt stödja projekt främst i samråd med anslagsgivande organ. Som ett resultat av dessa åtgärder, som rör forskning av både grundläggande och tillämpad karaktär, bör konsumentpolitiken tillföras ett långsiktigt bättre kunskapsunderlag.

Arbete med forskningsfrågor förutsätter ett engagemang hos förtroendevalda och anställda inom de konsumentpolitiska organen, centralt och lokalt. Forskningsinsatser måste bedrivas i kontakt med praktikersidan. Forskare som saknar en intresserad närmiljö behöver diskussionspartners/kritiker. De måste ha möjlighet att utveckla forskningsproblem ur den samlade kunskap som finns hos de praktiskt verksamma.

För att stimulera debatten och främja kontakter på det nationella och internationella planet kan KOV anordna konferenser och seminarier kring forskningsteman av konsumentpolitiskt intresse. Vid högskolorna kan KOV t.ex. uppmuntra "forum"-organisationer och/eller centrumbildningar för att upprätthålla kontakter och stimulera samarbete kring konsumentforskning över institutionsgränserna.

I detta arbete är det viktigt att det sker en samverkan mellan KOV och innehavare av konsumentforskartjänster vid högskolorna och med andra forskare som har erfarenhet av konsumentforskning. För att forskningsområdet skall vidareutvecklas och kvaliteten höjas är det synnerligen viktigt att KOV samverkar med anslagsgivande organ som forskningsrådsnämnden (FRN), humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet (HSFR), styrelsen för teknisk utveckling (STU), Riksbankens

Jubileumsfond, delegationen för social forskning (DSF), m.fl. för att medverka till fastare former för projektstöd till konsumentforskning från de anslagsgivande myndigheterna.

Det är inte kommitténs mening att KOV skall ha en forskningsrådsfunktion. KOV har dock en sektorsmyndighets ansvar för hela området och bör aktivt engagera sig i att identifiera de problemområden där forskning och långsiktig kunskapsuppbyggnad behövs, t.ex. inom konsumentteknikens, hushållsekonomins och konsumentjuridikens områden. Detta förutsätter att de anslagsgivande organen avsätter resurser speciellt avsedda för konsumentforskning.

KOV måste också ha möjlighet att göra insatser för forskningssamverkan och forskningskontakter av olika slag, inom universitets- och högskolevärlden samt mellan universitet/högskola och de konsumentpolitiskt verksamma. I enlighet med gängse forskningspolitik innebär det att KOV för att få till stånd vissa forskningsprogram måste vara med och delfinansiera verksamheten i ett ingångsskede. Stöd av detta slag begränsas naturligen av de små resurser KOV har att disponera till forskningsverksamhet. KOV bör också kunna finansiera förprojektstudier av typ forskares arbete med att utforma en projektansökan till forskningsråden. KOV måste ha resurser till forskningsdokumentation, forskningsinformation och publicering av forskningsresultat. Tidskriften Konsumenträtt & Ekonomi borde i större utsträckning kunna vara en kanal för information och debatt kring konsumentforskning.

11.2 Andra stödjepunkter

Vi har tidigare pekat på behovet att vidga det konsumentpolitiska kunskapsunderlaget. Forskare som är intressanta i det sammanhanget, som skulle kunna stimuleras att ägna sig åt konsument- /brukaraspekterna i sin forskning, kan återfinnas bland tekniker, arkitekter, industridesigner, hushållslärare, sociologer, jurister, statsvetare, kulturgeografer, pedagoger, företags- och nationalekonomer, filosofer m.fl.

De viktigaste stödjepunkterna för konsumentforskningen är de orter och institutioner där fasta tjänster och organisation för konsumentforskning och forskarutbildning finns. Där borde goda förutsättningar finnas för tvär- och mångvetenskapligt samarbete, i mera organiserade former. Sådana fora skulle också kunna etableras på andra platser än där direkt konsumentforskning återfinns idag. Mot bakgrund av tidigare förslag (se kap.10) belyser vi i fortsättningen den verksamhet som bedrivs vid institutionen för konsumentteknik, Chalmers tekniska högskola, Göteborg, som bas för ett regionalt samarbete.

Utgångspunkten för den konsumenttekniska forskningen är människan i rollen som brukare av industriellt framställda produkter och system.

De forskningsområden som prioriteras är:

- brukarorienterad produktutveckling,
- konsumentergonomi/brukarergonomi,

— teknikförändring/teknikvärdering i individ- och hushållsperspektiv,
— produktionen i hushållen.

Att använda brukaren och brukssituationen som utgångspunkt för teknisk utveckling har tillämpats inom en rad olika områden; förpackningar, utrustning för personlig hygien, vårdutrustning, arbetsbeklädnad m.m. I flera fall har detta resulterat i nya tekniska lösningar, som förändrat utbudet på marknaden.

Kunskap om brukarna är viktig för konstruktörer, designer och tillverkare. Mycket kunskap saknas ännu och speciellt gäller detta funktionella data för barn, kvinnor, äldre och handikappade. Det är här som konsumentergonomin kommer in. Kommuner och landsting börjar bli stora beställare av teknik för äldre och handikappade och därmed intresserade av att ergonomisk kunskap om dessa grupper tas fram.

Möjligheterna att förutse konsekvenserna av olika tekniska utvecklingsalternativ och därmed välja och påverka teknikutvecklingen har varit föremål för stort intresse, bl.a. från framtidsforskarna. De flesta konsekvensanalyser rör samhället, staden, länet, men ytterst få analyser utförs på individ- och hushållsnivå.

Forskning med teknisk inriktning som rör produktionen i hushållen berör i nuläget särskilt teknik för äldres hemmaboende och vård i hemmet, dvs. boendeutrustning anpassad efter äldres krav och funktionella förmåga. Konsumenttekniken medverkar i teknikupphandlingsprojekt, som delvis finansieras av STU, i detta syfte.

Ett mål för den konsumenttekniska institutionens pågående forskningsarbete är att skapa en generell modell för brukarorienterad produktutveckling, som förutom i det direkta utvecklingsarbetet även kan användas i undervisning, speciellt vid de tekniska högskolorna.

Institutionen hör f.n. till sektionen för maskin- och skeppsteknik. Chalmers har dock planer att inrätta en sektion för industriell ekonomi och produktion och då kommer konsumenttekniken att flyttas dit. Den hör närmare samman med detta område och det skulle också bredda kontaktytan för konsumenttekniken inom högskolan. Utbildning i industriell ekonomi finns i Göteborg och Linköping.

Primärt har konsumenttekniken hittills intresserat sig för hur krav kan härledas från brukarna. För att utvecklingsarbetet skall fungera på bästa sätt är det dock viktigt, att kraven utformas så att de inte bara är formulerade ur brukarens synvinkel utan också utgör ett användbart arbetsunderlag för konstruktörer och designer. Doktorandstudier med denna inriktning har påbörjats vid institutionen för konsumentteknik.

Utanför Chalmers har institutionen för konsumentteknik samverkat med många olika institutioner och skolor i landet. Det lokala samarbetet är här särskilt intressant. I flera projekt har samverkan skett med Konstindustriskolan och med instutitionen för huslig utbildning (IHU) vid Göteborgs universitet. Regionstyrelsen har uttalat sig positivt för en sådan samverkan. Både Konstindustriskolan och IHU saknar egen forskarutbildning.

Vid institutionen finns en professor, sex forskarassistenter (delvis på

deltid) och en assistent. Med undantag för vissa medel till professuren (ca 65 t.kr.) finansieras institutionen av STU. Medel är beviljade för ett ramprogram för en femårsperid fr.o.m. 1982/83 – 1986/87 med 1,1 – 1,5 milj. kr. per år. Dessutom har gruppen visst projektstöd från STU (b.å. 1984/85 ca 300 t.kr.).

Den konsumenttekniska institutionens framtid är i nuläget osäker, eftersom professor Marianne Kärrholm, som har en personlig professur, pensioneras år 1987. Vid samma tidpunkt upphör STU:s ekonomiska åtagande.

Från konsumentpolitisk synvinkel är det ytterst angeläget att den konsumenttekniska forskningen får en fast förankring inom högskoleorganisationen. Statsmakterna måste här ta ansvar för att den brukarinriktade forskningen kan fortsätta vid Chalmers (se vidare kap. 14, Resursbehov).

I regeringens proposition om forskning (1983/84:107) föreslogs de långsiktiga områdesprioriteringar, som nämndes i 1982 års proposition om forskning, fortfarande i huvudsak gälla. Där angavs forskning som är en förutsättning för och konsekvens av den stora nationella satsningen på teknisk utveckling vara ett högst prioriterat forskningsområde. Att belysa teknikförändringar utifrån individ- och hushållsperspektiv, så som sker vid Chalmers, måste därmed vara av stort värde från samhällssynpunkt.

För att en grundläggande forskning fortsatt skall kunna bedrivas inom det konsumenttekniska forskningsområdet krävs att en professur och två forskarassistenttjänster inrättas fr.o.m. budgetåret 1987/88. Särskilt viktigt är detta med tanke på det kontaktnät som institutionen för konsumentteknik har etablerat med olika institutioner och skolor, som gör att grundutbildningen av ingenjörer m.fl. kan tillföras nödvändiga kunskaper om brukarna. Det finns anledning för statsmakterna att se till att denna fråga får en lösning.

När det gäller det viktiga området människa-teknik-samband kommer det framåt i tiden att ställas ökade krav på samverkan mellan teknisk, samhällsvetenskaplig och humanistisk forskning. En möjlighet att få fram ny kunskap om detta område är t.ex. att organisera ett centrum för konsument- och brukarinriktad forskning i Göteborg.

Ett sådant centrum skulle kunna bli en bas för ett samarbete mellan t.ex. Chalmers och Konstindustriskolan, institutionen för huslig utbildning, vårdhögskolan, m.fl. institutioner och skolor i Göteborgsregionen, som arbetar med konsument-/brukar- och produktutvecklingsfrågor.

I en centrumbildning är det naturligtvis forskarna själva som bestämmer verksamhetens inriktning. Det är dock viktigt för forskare att ha tillgång till det praktiska arbetet. Med ett centrum ökar möjligheterna för forskarna att få direktkontakt med organisationer och konsumentorgan, vilket även ökar möjligheten att fånga upp olika konsumentgruppers synpunkter. Kontakterna med företagen underlättas också. Viktigt är att KOV och lokala konsumentpolitiska organ i regionen medverkar och stöder ett sådant utvecklingsarbete.

12 Lokal konsumentpolitisk verksamhet

Ett väsentligt inslag i konsumentpolitiken sedan riksdagsbeslutet år 1972 är den lokala verksamheten. Vi anser att en fortsatt utveckling av det konsumentpolitiska arbetet på lokal nivå skall prioriteras högt.

På det lokala planet kan konsumentpolitiken tydligt konkretiseras och förverkligas, oavsett om den rör frågor av omedelbar betydelse för enskilda konsumenter, företag, organisationer eller mera strukturella förhållanden. Där kan människor aktivera sig i konsumentpolitiskt arbete och där kan konsumentverksamheten lättare fånga upp problem och samtidigt nå dem som bäst behöver hjälp. Möjligheter finns att bredda de konsumentpolitiska insatserna genom att politiker, olika kommunala organ, frivilliga organisationer och deras medlemmar kan engagera sig. Informella kontakter med näringsidkare och deras lokala organisationer kan bidra till snabba, praktiska och effektiva lösningar av många enskilda konsumentproblem. De kan också bilda grund för kontakter i mer strukturella frågor. Genom den lokala verksamheten kan konsumentpolitiken få det genomslag som erfarenheterna av verksamheten med konsumentkommittéer 1967-1972 lät ana och som utvecklingen av det konsumentpolitiska arbetet i många kommuner visar på.

En stark kommunal konsumentverksamhet är den nödvändiga basen för ett målmedvetet konsumentpolitiskt arbete på lokal nivå.

12.1 En frivillig kommunal konsumentverksamhet

En bred och mångsidig lokal konsumentpolitik bedrivs redan i ett antal kommuner. Generellt sett har utvecklingen av den kommunala konsumentverksamheten dock gått långsammare än vad man räknade med vid 1975 års riksdagsbeslut, då riktlinjerna för arbetet lades fast. Kommunal konsumentverksamhet finns fortfarande inte i alla kommuner. Omfattningen av den verksamhet som bedrivs, liksom dess innehåll, uppvisar vidare mycket stora skillnader från kommun till kommun.

En kommunal konsumentpolitisk verksamhet omfattar frågor som anknyter till många andra kommunala verksamhetsområden. Då den konsumentpolitiska verksamheten är en relativt ny företeelse i kommunerna råder fortfarande en osäkerhet om politikernas roll i sammanhanget. Erfarenheterna visar att en aktiv politikermedverkan är nödvändig för att ge det kommunala konsumentarbetet tillräcklig bredd och

tyngd. En del kommuner har inrättat en särskild konsumentnämnd. I andra har man valt att kombinera nämndansvaret för konsumentfrågor med t.ex. informationsfrågor. I ytterligare andra kommuner, som bedriver konsumentpolitisk verksamhet, sorterar denna direkt under kommunstyrelsen. Då konsumentfrågorna inordnas under kommunstyrelsen finns risk för att de inte får tillräckligt utrymme på politikernivån. För att kommunalpolitikerna skall kunna ta aktivt ansvar för konsumentfrågorna, på det sätt vi eftersträvar, förutsätter det att verksamheten läggs under ett specialorgan för dessa frågor. En särskild konsumentnämnd bör enligt vår mening utgöra den normala formen för politikernas medverkan i arbetet. I små kommuner kan dock andra lösningar vara tänkbara.

Inom ramen för helhetsansvaret för den kommunala konsumentverksamheten bör formerna för samverkan med övriga aktörer utvecklas lokalt. Att främja samarbetet med andra kommunala förvaltningar som socialnämnd, skolstyrelse, byggnadsnämnd, m.fl. är av stor vikt. Det gäller också samverkan med näringsliv och frivilliga organisationer. I många kommuner pågår ett intressant utvecklingsarbete när det gäller denna samverkan. Arbetsformerna blir med nödvändighet olika beroende på skilda förutsättningar i kommunerna.

När statsmakterna tidigare tagit ställning till kommunernas engagemang i konsumentpolitiken har frågan om verksamheten skulle göras obligatorisk eller ej diskuterats. Man stannade, såväl år 1972 och 1975 som år 1979, för att låta det vara frivilligt för kommunerna att bedriva konsumentpolitisk verksamhet. För den händelse utvecklingen inte kom att motsvara förväntningarna, skulle man överväga möjligheterna att ålägga kommunerna att anordna den önskade verksamheten. Ett sådant obligatorium kräver lagstiftning.

Vi har konstaterat att konsumentpolitisk verksamhet fortfarande saknas i ett 50-tal kommuner och att i de kommuner som har konsumentverksamhet dess omfattning och inriktning i hög grad varierar.

Den allmänna strävan i dag är att statlig styrning av kommunernas verksamhet skall minskas. Det måste därför finnas starka skäl för ett förslag som ålägger kommunerna att bedriva en konsumentpolitisk verksamhet. Ett obligatorium skulle enligt kommitténs bedömning vara svårt att införa med hänsyn till de olika behov av verksamhet som finns i skilda typer av kommuner, t.ex. glesbygds- och storstadskommuner. Varierande kommunala resurser och det faktum att kommunerna inte kommer att kunna påräkna direkta ekonomiska bidrag från staten för verksamheten medför också svårigheter att ställa ett bestämt krav på verksamhetens innehåll. Inför man en obligatorisk verksamhet måste detta troligen ske på en tämligen låg ambitionsnivå. För att verksamheten skall spela den roll som kommittén anser nödvändig och ha en tillräcklig bredd, torde verklig insikt om behovet av insatser och ett intresse för verksamheten vara det avgörande. Detta skapas inte genom tvångslagstiftning. Konsumentverksamhet måste politiker och andra ute i kommunerna själva initiera. Kommittén finner således att lagstiftning om obligatorisk verksamhet inte löser problemet med att vissa kommuner håller sin konsumentpolitiska verksamhet på för låg nivå eller över

huvud taget inte bedriver någon sådan verksamhet.

Att genom särskild lagstiftning *ålägga* kommunerna skyldighet att bedriva konsumentpolitisk verksamhet är alltså inte ändamålsenligt. Vi lägger därför inte något förslag om detta.

Kommunerna fick enligt 1975 års beslut själva råda över om och i vilken omfattning konsumentpolitisk verksamhet skulle bedrivas. För att en kommun skall få ägna sig åt viss verksamhet krävs lagstöd. I kommunallagen (KL) ges en allmän rätt för kommunerna att "själva vårda sina angelägenheter". Detta är den s.k. allmänna kompetensregeln. Därutöver finns speciallagstiftning som reglerar olika typer av verksamhet. Den konsumentpolitiska verksamheten enligt 1975 års beslut ansågs omfattad av den allmänna kompetensregeln, varför särskild lagstiftning inte bedömdes nödvändig. Vår genomgång av de regler som gäller för kommunal verksamhet och dess organisation (se bil. 3) visar att delar av den kommunala konsumentverksamhet, som vi finner angelägen, kan tänkas stå i viss motsättning till de principer som gäller för den kommunala kompetensen. Detta gäller särskilt lokaliserings- respektive likställighetsprincipen. Kommittén har därför övervägt om lagstiftning på området är nödvändig i syfte att ge kommunerna klarhet om gränserna för verksamheten. Som utvecklas i bilaga 3 torde den utvidgning av verksamheten som vi förordar — såvitt avser konsumentvägledarens försök att få till stånd uppgörelser i reklamationsfrågor samt dennes förmedling av information till behöriga organ i enskilda ärenden — innebära att arbetsuppgifterna överskrider den allmänna kompetensregelns gränser. I vart fall är det påkallat att genom särskild lagstiftning slå fast att kommunen skall få bedriva denna typ av verksamhet. Vi föreslår därför en fakultativ lag, som ger kommunen rätt, men inte skyldighet, att bedriva också sådan verksamhet. (Se specialmotivering i avsnitt 12.3).

12.2 Arbetsområden

Ett brett spektrum av konsumentpolitiska insatser på lokal nivå krävs för att förbättra konsumenternas situation. De arbetsområden som vi anser vara nödvändiga är följande:

- Rådgivning
- Reklamationshantering
- Information
- Marknadsuppföljning
- Serviceförsörjning
- Utbildning
- Stöd till organisationer

Denna katalog över områden, där lokala insatser är önskvärda, ger en samlad bild av de för konsumenterna viktigaste funktionerna i anslutning till hushållet och marknaden. Ett brett grepp är eftersträvansvärt därför att de olika aspekterna påverkar varandra och därför bör omfattas av ett gemensamt synsätt. Det blir då också lättare att relatera det konsumentpolitiska arbetsområdet till de andra kommunala insatserna.

Katalogen bör bilda underlag för ett nytt normalreglemente för kommunal konsumentverksamhet. Utifrån ett sådant reglemente ankommer det på politikerna i varje kommun att prioritera mellan de olika arbetsuppgifterna och att med hänsyn till de lokala förutsättningarna ta ställning till arbetsfördelning och samarbete mellan konsumentverksamheten och andra förvaltningar.

12.2.1 Rådgivning

En snabbt föränderlig marknad, ett stort utbud av tekniskt komplicerade produkter och en under flera år sjunkande köpkraft har varit några bidragande orsaker till en ökad efterfrågan från konsumenterna på rådgivning i olika situationer. Erfarenheterna visar att en lokal rådgivningsverksamhet ofta är ett effektivt sätt att bistå de enskilda konsumenterna. Rådgivningen kan bidra till ett bättre enskilt resursutnyttjande. Den kan genom närheten till såväl konsumenter som säljare snabbt, enkelt och med små resursinsatser för såväl dessa som för samhället i övrigt åstadkomma uppgörelser mellan köpare och säljare. Den är en viktig service till både konsumenter och företag och en betydande del av konsumentverksamhetens ansikte utåt. Rådgivningen till enskilda konsumenter ger också en grundläggande insikt i vilka problem konsumenterna möter på den lokala marknaden. Även i en utbyggd kommunal konsumentverksamhet måste rådgivning till enskilda konsumenter utgöra ett väsentligt inslag.

Rådgivningen syftar till att ge enskilda konsumenter bättre underlag för beslut och eget agerande. Enskilda konsumenter skall kunna få information om varor och tjänster. Rådgivningen är ett komplement till tillverkarnas och säljarnas egen information och skall hjälpa konsumenterna att överblicka marknadens olika alternativ. Den bygger till stor del på det rådgivningsmaterial som konsumentverket regelbundet förser kommunerna med, men också på konsumentvägledningens kunskaper om bl.a. utbudet på den lokala marknaden.

Behovet av hushållsekonomisk rådgivning har ökat och utgör ett allt viktigare inslag i rådgivningsarbetet. Samarbete med bl.a. socialtjänsten är viktig för att nå de konsumenter som bäst behöver sådan rådgivningshjälp.

Genom rådgivning om konsumenträttsliga regler och rättspraxis kan konsumenterna ges bättre möjligheter att själva klara av sina mellanhavanden med företagen.

Råd och hjälp till enskilda konsumenter är naturligtvis en uppgift för konsumentvägledare. Politikerna i kommunen beslutar om rådgivningens omfattning. Vidare avgör politikerna hur samverkan med andra kommunala förvaltningar, exempelvis socialtjänsten i fråga om hushållsekonomisk rådgivning, skall läggas upp. Genom konsumentvägledarens redovisning till de politiskt ansvariga av förekommande typer av konsumentproblem på marknaden skapas ett underlag för att ta ställning till behov av mera generella insatser riktade till såväl konsumenter som företag och branschorganisationer.

12.2.2 Reklamationshantering

Rådgivning är ofta inte tillräckligt för att hjälpa konsumenten att själv med säljaren reda upp en reklamationsfråga. Erfarenheterna visar också att resurssvaga konsumentgrupper i högre grad än andra har behov av hjälp vid reklamationer. Ett mer aktivt agerande från konsumentvägledarens sida är därför ofta påkallat för att så långt möjligt lösa reklamationsfrågor lokalt. Genom att reda ut sakförhållandena och informera båda sidor om gällande regler och praxis klaras, enligt vad de praktiska erfarenheterna visar, många sådana frågor upp. Vid rådgivningen bör konsumentvägledaren dessutom aktivt söka medverka till en uppgörelse mellan näringsidkare och konsument. KL:s kompetensregler kan emellertid som nämnts ställa vissa hinder i vägen för ett sådant aktivt agerande vid reklamationer. Vi har funnit denna del av arbetet effektiv och uppskattad på den lokala marknaden och föreslår därför en särskild lagstiftning som ger kommunerna möjlighet att något vidga konsumentvägledarnas arbete med reklamationsfrågor. För den närmare innebörden av en sådan lag hänvisar vi till specialmotiveringen (avsnitt 12.3).

Med hänsyn till de, som vi bedömer det, oftast mycket goda möjligheterna att lokalt få till stånd uppgörelse mellan köpare och säljare är det självfallet angeläget att konsumenter som inte lyckats få sina klagomål beaktade, i första hand utnyttjar den kommunala konsumentvägledningen för att få råd och hjälp att ordna upp problemen med företagen. I den mån ett problem inte kan lösas, trots en aktiv insats från konsumentvägledarens sida, kvarstår för konsumenten att eventuellt föra frågan vidare till reklamationsnämnd eller tingsrätt. Även i dessa fall bör det lokala förfarandet vara till hjälp för konsumenten, eftersom det sker en viss beredning av ärendet redan i det första stadiet.

12.2.3 Information

Utöver det mer individinriktade arbete som rådgivningen och reklamationshanteringen utgör är det viktigt att den kommunala konsumentverksamheten vänder sig med konsumentinformation till kommunens invånare i allmänhet och till särskilda grupper. Informationen syftar främst till att höja kunskapen och medvetenheten i konsumentfrågor. Genom kontakter med lokala media har den kommunala konsumentverksamheten goda förutsättningar att nå ut med information av intresse för konsumenterna i den egna kommunen. Närheten till andra förvaltningar, folkrörelser, andra lokala organisationer, arbetsplatser och företag ger möjligheter till information av särskild betydelse för olika målgrupper. Här kan t.ex. de särskilda konsumentombud, som redan finns på många håll, spela en viktig roll. Som vi tidigare påpekat kan föreningslivet via närradion få ökade möjligheter att stödja speciella grupper.

12.2.4 Marknadsuppföljning

För att kunna verka effektivt måste den kommunala konsumentverksamheten ha goda kunskaper om den lokala marknaden. Sådana kan

inhämtas på olika sätt, bl.a. genom att enskilda konsumenter fäster uppmärksamheten på farliga produkter samt på reklam, avtalsvillkor och säljmetoder som anses otillbörliga. Den kommunala verksamheten kan också på eget initiativ granska och göra utredningar om den lokala marknaden. Inom sina övriga verksamhetsområden kommer den kommunala konsumentverksamheten i kontakt med företeelser som kan påkalla åtgärder. Olika frivilliga organisationer kan uppmärksamma konsumentnämnden på brister och missförhållanden. Vidare kan det vara av intresse att följa upp riktlinjer och branschöverenskommelser samt att se om rekommendationer från ARN och beslut av marknadsdomstolen (MD) följs av de berörda företagen. Åsidosättanden av marknadsrättsliga regler m.m. verkar ofta bero på bristfälliga kunskaper hos enskilda handlare och marknadsförare. Det kan därför vara befogat att lämna information i dessa avseenden till enskilda näringsidkare. Erfarenheterna pekar på att man genom sådan information snabbt når resultat. Konsumentvägledaren bör också kunna föra vidare information till ansvariga organ om företags marknadsbeteenden för prövning och eventuellt ingripande.

Det är viktigt att den kommunala konsumentverksamheten med utgångspunkt i kunskaper om förhållanden på den lokala marknaden söker samverka med handelns organisationer för att förbättra reklamationsrutiner, information i butikerna och liknande. Frågan hur och i vilken omfattning marknadsuppföljning skall ske i kommunen är en uppgift för de politiskt ansvariga. Konsumentvägledarens information till företagen synes utgöra ett naturligt led i en rådgivande verksamhet och bör som sådan kunna bedrivas med stöd av KL. Däremot torde KL:s kompetensregler kunna innebära hinder mot att konsumentvägledaren för information om enskilda företags marknadsbeteende vidare till ansvariga organ. En sådan verksamhet synes dock naturlig för att det konsumentpolitiska arbetet skall bli effektivt. Därför föreslår vi på denna punkt särskild lagstiftning. För dess närmare innebörd hänvisas till specialmotiveringen (avsnitt 12.3).

12.2.5 Serviceförsörjning

Strukturomvandlingen inom framförallt dagligvaruhandeln har i många områden medfört betydande problem för konsumenterna. För att bl.a. söka förhindra "onödiga" butiksnedläggningar och för att lindra konsekvenserna vid nedläggningar fordras en kommunal medverkan som går utöver uppgiften att delta i hantering och beslut av ekonomiska stödåtgärder. Varuförsörjningsplaner måste kompletteras med aktiva åtgärder för att bli verkningsfulla instrument som bidrar till att invånarna får en godtagbar kommersiell service. Systematiska insatser krävs inte minst för att slå vakt om glesbygdshandelns service. Möjligheterna att tillföra glesbygdsbutiker olika servicefunktioner och vidga deras sortiment måste t.ex. prövas, i syfte att stärka deras förutsättningar att leva vidare. Den kommunala konsumentverksamheten har, med sin kunskap om konsumenternas förhållanden och om den lokala marknaden, goda förutsättningar att medverka i detta arbete. Genom undersökningar om hushål-

lens inköpsvanor och köptrohet i olika områden, arrangerande av konsumentsamråd i utsatta områden, m.m. kan den kommunala konsumentverksamheten komplettera de insatser som i övrigt görs. Inköpsproblemen för främst äldre, barnfamiljer och handikappade kan därigenom bättre uppmärksammas. Också underlaget för att bedöma hur hushållens kostnader och de kommunala utgifterna påverkas av ändringar i butiksstrukturen kan då förbättras. Med bättre kunskap om serviceförsörjningssituationen i kommunen finns förutsättningar för att t.ex. de kommunala upphandlingsreglerna inom givna ramar kan tillämpas så att de bidrar till att upprätthålla en god service.

Samarbete med frivilliga organisationer i frågor rörande den kommersiella servicen ökar möjligheterna att ta hänsyn till den kunskap om konsumentbehov som olika organisationer kan ha.

12.2.6 Utbildning

Den nya läroplanen för grundskolan (Lgr 80) ger konsumentfrågorna ökat utrymme. De nämns bland de frågor som är gemensamma för flera ämnen och som med fördel kan tas upp i temaform. Många lärare behöver information om metoder och material som kan användas i undervisningen. En viktig uppgift för konsumentorganen är att arbeta för att konsumentfrågorna beaktas och tas med i kommunens planering av personalutbildning och utvecklingsarbete inom skolan. Därutöver finns behov av direkt medverkan vid lärarfortbildningskurser. Ytterligare en uppgift är att medverka vid studiedagar i syfte att nå många olika lärarkategorier.

I det dagliga skolarbetet kan konsumentvägledningen ge stöd till lärare och elever genom att peka på och tillhandahålla material inom konsumentområdet samt ge tips på elevaktiviteter. Att initiera och stödja försöksprojekt är ett annat viktigt inslag i det lokala arbetet på utbildningsområdet.

Inom gymnasieskolan och vuxenutbildningen är behovet av konsumentverksamhetens stöd likartat det på grundskolenivån. Såväl arbetsmarknadsutbildning och kommunal vuxenutbildning som studieförbund och folkhögskolor behöver stöd av den kommunala konsumentverksamheten.

Konsumentpolitiska insatser på utbildningsområdet är viktiga. Genom formella och informella kontakter mellan kommunalpolitiker kan ett nödvändigt samarbete mellan konsumentverksamheten å ena sidan och utbildningsansvariga, skolledning och lärare å den andra sidan komma till stånd.

12.2.7 Stöd till organisationer

Genom kommunernas samverkan med olika organisationer, som är aktiva på det konsumentpolitiska området, skapas förutsättningar för att de frågor och problem dessa organisationers medlemmar aktualiserar belyses och blir lösta. Som framgått tidigare (kapitel 9) utgör organisationernas medverkan i konsumentpolitiken ett viktigt inslag för att nå

kontakt med större grupper av konsumenter. Organisationsarbetet bidrar också starkt till att utbilda medvetna och kunniga medlemmar som, inte minst lokalt, kan göra aktiva insatser. De förtroendevalda i konsumentnämnden spelar en betydelsefull roll för att upprätthålla en bred kontaktyta gentemot organisationslivet.

De frivilliga organisationerna har speciella förutsättningar att själva undersöka, informera och bedriva opinionsbildning om hushållning och olika företeelser på marknaden. Kommunernas stöd till organisationerna kan ges i många skilda former. I första hand rör det sig om personella resurser till stöd för samarbetsprojekt o.d. Kommunens resurser fungerar här som en bas för den ideella insats som en organisation svarar för. Det kan vara motiverat att kommunen ger ekonomiskt stöd till projektinriktad verksamhet i organisationernas regi.

12.3 Lagförslag med Specialmotivering

Förslag till
Lag om vissa befogenheter i kommunal konsumentpolitisk verksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

En kommun får i sin konsumentpolitiska verksamhet i lämplig omfattning låta konsumentvägledare

1. i samband med att denne följer och söker påverka den lokala marknaden föra fram till ansvarigt organ information om företagsbeteenden som kan föranleda ingripande,
2. vid rådgivning i reklamationsfrågor söka medverka till en uppgörelse mellan konsument och näringsidkare.

Denna lag träder i kraft den

Lagen tar som utgångspunkt att en lokal konsumentpolitisk verksamhet är en angelägenhet också för kommunerna. Synsättet är att denna verksamhet i enlighet med statsmakternas bedömning år 1975 i bred omfattning låter sig förenas med den kommunala kompetensen enligt KL. Under tiden efter år 1975 har verksamheten därtill i betydande mån vuxit ut hos kommunerna och befäst sin ställning i den kommunala organisationen.

Utan hinder av detta ter det sig, som berörts i den allmänna motiveringen, befogat att här skapa ett uttryckligt lagstöd för att konsumentvägledaren, i samband med att denne följer och söker påverka den lokala marknaden, för fram till ansvariga organ information om företagsbeteenden som kan föranleda ingripande. Det är alltså angeläget att tydliggöra den kommunala befogenheten på denna punkt. Vidare gäller det konsumentvägledarens verksamhet för att vid rådgivning i reklama-

tionsfrågor söka medverka till en uppgörelse mellan konsument och näringsidkare. Dels kan man vid en särskild lagstiftning ange mer klara ramar som bör gälla på dessa punkter. Dels kommer en särskild lagreglering att ge vägledning för de kommuner som nu tvekar i kompetensfrågan. Det bör framhållas särskilt att den verksamhet som lagen avser inte kan utgöra myndighetsutövning i skadeståndslagens mening.

På sätt som har redovisats i den allmänna motiveringen beslutar kommunen fritt om marknadsuppföljning och reklamationshantering skall bedrivas. Om så skall ske enligt kommunens beslut, står det också kommunen fritt att bestämma i hur stor omfattning man skall använda det utrymme som den särskilda lagen skapar. Exempelvis kan en viss kommun bestämma sig för att inte alls ha en verksamhet av det slag som lagstiftningen avser. Lagen innebär således på intet sätt ett obligatorium, vilket markeras med uttryckssättet *en kommun får.*

Från lagförslagets utgångspunkter är den kommunala konsumentpolitiska verksamheten någonting som redan är infogat i den kommunala organisationen samt i dess budget och ansvarssystem m.m. Verksamheten sorterar därmed under någon av kommunens nämnder. Förslaget bygger dock på att handläggningen av ärenden som rör direktkontakter med enskilda företag för att söka påverka deras marknadsuppträdande, anmälningar till KOV m.fl. eller rådgivning m.m. till enskilda konsumenter och näringsidkare inte är nämnduppgift på så sätt att nämnden eller någon av dess ledamöter själv skall hantera ett ärende och bedömningarna i detta. Dessa åtgärder vidtas i stället gentemot de enskilda kommunmedlemmarna m.fl. genom konsumentvägledarens personliga insatser men på nämndens och alltså kommunens övergripande ansvar. Vad den särskilda lagen medger är endast att konsumentvägledarens marknadsuppföljning och reklamationshantering utan hinder av KL kan ha den inriktning som speglas i lagtexten.

I den allmänna motiveringen har redovisats vad som främst ryms i begreppet *konsumentpolitisk* verksamhet. Den särskilda lagen omfattar, som tidigare berörts, endast vissa inslag i denna verksamhet och ger alltså alls inte en uttömmande beskrivning av det konsumentpolitiska arbetet i kommunens regi. Lagen har ju, som nyss berörts, endast den formella uppgiften att säkerställa att de åtgärder, som räknas upp, inom lagens ram kan utföras utan kompetenskonflikter med KL.

Det är alltså kommunen som ansvarar för hur marknadsuppföljningen och reklamationshanteringen bedrivs, liksom för annan kommunal konsumentpolitisk verksamhet.

Den kompetens som den särskilda lagen uttryckligen medger, i förening med KL:s allmänna principer, får användas för en *i lämplig omfattning* bedriven verksamhet. I detta uttryck ligger flera avgränsningar som kommunen har ansvaret för att de iakttas, så att inte verksamheten blir kompetensstridig enligt KL.

I fråga om marknadsuppföljningen innebär lämplighetsavgränsningen att de önskemål som förs fram till företagen på den lokala marknaden här som i övrigt allmänt bör ha samklang med inriktningen av verksamheten på det centrala planet. Kraven på företagen kan alltså exempelvis i princip inte ställas högre än skall-reglerna i KOV:s riktlinjer. Å andra

sidan finns här självfallet utrymme för initiativ och projekt av mer utpräglad samarbetskaraktär, där det allmänna och bl.a. detaljisterna gemensamt kan stärka konsumenternas ställning lokalt. Detta berörs närmare i det följande.

Kontakterna med företagen sker på det frivilligas plan och något tvångsmoment kan inte ställas bakom, enligt den särskilda lagen. Tidigare har redovisats vilka former dessa kontakter kan ta. Självfallet kan mot enskilda företags marknadsbeteende behöva övervägas ingripanden av formell art, baserade på sanktioner. Dessa frågor prövas med stöd av annan lagstiftning, och av särskilt utsedda organ — främst KOV/KO, exempelvis när det gäller fall av ifrågasatt otillbörlig marknadsföring. Det är alltså inte konsumentvägledarens uppgift att göra sådana ställningstaganden. Däremot är det naturligt och till nytta för kommuninvånarna att information om företagsbeteenden på den lokala marknaden i sådana fall förs fram till ansvarigt organ för dess prövning. Lagförslaget har grundats på detta synsätt.

Funktionen att *söka medverka till en uppgörelse mellan konsument och näringsidkare* måste också bedrivas med urskillning och får inte ske i strid med någondera partens uttalade vilja. Vägledarens medlande funktion är här närmast att pröva om det går att lösa upp knuten i parternas affärsrelationer och eventuellt föreslå en lösning för att söka nå en uppgörelse. Det bör påpekas att om ena parten avböjer konsumentvägledarens medverkan, ingen möjlighet föreligger att gå vidare med saken i denna ordning. Anvisning bör då ges hur den, som vill driva frågan vidare kan gå till väga. Är positionerna låsta ankommer det på andra organ att pröva frågan. Också detta följer av lämplighetsbegreppet men även av begreppet *söka*. Redan reklamationsfrågans art kan vidare i det enskilda fallet visa att försök att nå en uppgörelse inte är lämpliga eller inte bör drivas längre än som skett. Bl.a. kan det vara fråga om omständigheter som kräver kvalificerad juridisk eller annan rådgivning. Balansgången fordrar här liksom i övrigt omdömesgillhet hos konsumentvägledaren. Det är angeläget att konsumentvägledarens försök att nå en uppgörelse inte framträder som ett rättsligt ställningstagande. Något sådant saknas det självfallet utrymme för. Ställningstaganden i tvister ankommer som förut berörts på andra organ med särskilda handläggningsformer och sammansättningar.

Lagtextens formulering *söka medverka till en uppgörelse mellan konsument och näringsidkare* framträder som ett utvidgande moment i förhållande till vad som uttalades år 1975 (prop. 1975:40). Därvid anfördes att konsumentvägledaren skall söka klargöra de faktiska omständigheterna i fallet samt bistå konsumenten med råd och anvisningar om reklamationsförfarandet. Konsumenten skall så långt möjligt hänvisas till att genom kontakter med näringsidkaren försöka klara upp saken. Konsumentvägledaren skall lämna konsumenten upplysningar om gällande rätt, reklamationsnämndens praxis m.m. Han kan också ta kontakt med näringsidkaren och lämna denne information av liknande slag. Enligt 1975 års beslut var därmed konsumentvägledarens möjligheter uttömda. Den särskilda lagen ger nu ett ökat utrymme inom de ramar som här har dragits upp, samtidigt som lagen erkänner den verksamhet som faller

inom 1975 års gränsdragning. Vad det är fråga om är en mer aktiv verksamhet än tidigare med försök till praktiska lösningar där vägledaren kan föreslå hur en uppgörelse kan ske mellan konsumenten och näringsidkaren.

Beslutar en kommun att bedriva konsumentpolitisk verksamhet måste givetvis omfattningen och innehållet anpassas efter tjänstemännens kompetens och kapacitet i kommunen. Också detta markeras i lagen genom uttrycket "i lämplig omfattning". Ansvaret ligger här på kommunen. En verksamhet som överstiger tjänstemannens kvalifikationer saknar alltså stöd av den föreslagna lagen och kommer därmed i konflikt med KL. Särskilt under ett uppbyggnadsskede, då tillräckligt erfarna personer kanske inte alltid står till buds, måste denna sida av saken uppmärksammas.

Den innebörd lagen sålunda har givits visar också att konsumentvägledarens agerande i enskilda ärenden som gäller marknadsuppföljningen och reklamationshanteringen inte kan eller får ses som ett uttryck för själva kommunens vilja. En sådan hopkoppling vore olycklig från flera synpunkter och ägnad att vilseleda om verksamhetens rätta natur. Liksom i fråga om andra former av specialistmedverkan, såsom exempelvis deklarationshjälp samt rådgivning på jordbrukets område och i energifrågor, är det här fråga om råd som är ett utflöde av tjänstemannens personliga kunskaper och kompetens. Rådgivningen skall därför, som också lagtexten närmast pekar på, ses som en personlig bedömning från konsumentvägledarens sida, på basis av vad denne har överblick över. Som förut nämnts är det ju inte heller en uppgift för nämnden eller någon av dess ledamöter att själv hantera en fråga som gäller ett enskilt företags marknadsbeteende eller att ge råd till enskilda konsumenter eller näringsidkare. Självfallet beslutar dock kommunen om de riktmärken efter vilka konsumentvägledaren skall arbeta, exempelvis genom en befattningsbeskrivning. När det gäller annat än sådana direktkontakter i enskilda fall är det givetvis en uppgift för konsumentnämnden att ta initiativ på ett bredare plan och i samarbete med näringslivet stimulera sådana beteenden på den lokala marknaden som är till nytta för kommuninvånarna.

Allmänt bör tillfogas att den särskilda lagens uppgift är att i förhållande till KL skapa det utrymme som krävs med hänsyn till främst lokaliserings- och likställighetsprinciperna, såsom dessa får uppfattas enligt praxis och eljest. Inom den särskilda lagens ram kommer den konsumentpolitiska verksamheten när det gäller marknadsuppföljning och reklamationer inte i strid med KL. Drivs exempelvis reklamationshanteringen längre torde detta omedelbart få anses vara oförenligt med KL. Likställighetsprincipen gäller således i hela sin vidd utanför den särskilda lagens ram. I fråga om hela verksamheten har övriga rättsliga principer full tillämpning. Grundsatsen om en objektiv och omdömesgill behandling av kommuninvånarna gäller därför således också vid marknadsuppföljningen samt när konsumentvägledaren i en reklamationsfråga söker att få en uppgörelse till stånd mellan näringsidkare och konsument. Kravet på en objektiv och saklig bedömning av föreliggande förhållanden har alltså självfallet oförändrad giltighet.

13 Reklamationshanteringen

I samspelet på marknaden uppstår olika problem mellan konsumenter och näringsidkare. Konsumentpolitiskt är det viktigt att konsumenten, som normalt sett är den svagare parten, kan få stöd och hjälp att hävda sina intressen i sådana situationer. Då det gäller reklamationer har det allmänna vidtagit en rad åtgärder för att stärka konsumenternas ställning. Förutom att det finns lagstiftning och andra regler som skyddar konsumenterna är det väsentligt att de lätt kan få kunskap om vilka rättigheter och skyldigheter de har. Vid uppkomna tvister med företag är det angeläget att konsumenterna så snabbt och enkelt som möjligt kan få sin sak bedömd och vinna eventuell rättelse. Införandet av det förenklade rättegångsförfarandet vid allmän domstol, den allmänna rättshjälpen samt inrättandet av allmänna reklamationsnämnden är exempel på statliga åtgärder av särskilt intresse i detta sammanhang. Även utvecklingen av den kommunala konsumentverksamheten är betydelsefull vid diskussionen av reklamationshanteringen.

13.1 Företagens ansvar

De offentliga insatserna har självfallet inte till syfte att dra bort huvudansvaret från företagen själva. Att företagen snabbt klarar upp klagomål och reklamationer direkt med konsumenterna är ett grundläggande krav och en förutsättning för att marknaden skall kunna fungera. Företagens vilja och förmåga härtill är ett mått på effektiviteten i den strävan till självsanering som finns inom näringslivet. Konsumentpolitiken måste bl.a. ha till syfte att påverka företagen i denna riktning och därmed, i varje fall på sikt, minska belastningen på det allmänna för reparativa insatser. Samtidigt är det, som framhållits ovan, en viktig uppgift att underlätta för konsumenterna att framföra sina klagomål och få sin rätt genom att ge dem kunskaper och stöd samt möjlighet att driva sina krav vid lätt tillgängliga fora.

Många företag fungerar uppenbarligen väl, då det gäller hanteringen av klagomål och reklamationer. Inom konsumentkooperationen har t.ex. systemet med "köptrygghet" medfört att reklamationerna löses inom de lokala konsumentföreningarna. Bl.a. Köpmannaförbundet och MRF har infört "kundskyddsystemet" av innebörd att ARN:s rekommendationer garanteras av organisationerna. Merparten av konsumen-

ternas krav på rättelser klaras i sådana fall upp direkt med företagen. Det är därför önskvärt att fler företag inför denna typ av system. Samtidigt måste framhållas, att det fortfarande är många konsumenter som låter bli att kräva sin rätt. Skälen härtill kan växla, men det står klart att företagen i många fall kan förbättra situationen genom att underlätta för sina kunder att klaga och genom att effektivisera sin interna reklamationshantering. Det bör, generellt sett, vara möjligt för företagen att lösa långt fler reklamationsproblem direkt med konsumenterna och på det sättet också minska de offentliga insatserna. Lokala och centrala konsumentorgan har en viktig uppgift att med kraft stimulera företagen att effektivisera sin verksamhet i detta avseende.

13.2 Kommunerna och den lokala samverkan

Vi har i föregående kapitel behandlat kommunernas roll i rådgivningen och hanteringen i övrigt när det gäller klagomål och reklamationer. Mot bakgrund av de generellt sett mycket positiva erfarenheterna av det arbete på området som redan utförs av kommunerna har vi sökt precisera ramen för kommunernas insatser. Vi har föreslagit en särskild lagstiftning (se kap. 12) som ger kommunerna klarhet om den formella möjligheten att något vidga konsumentvägledarens insatser på reklamationsområdet. Förslaget ger utrymme för en kommun att låta konsumentvägledaren i samband med rådgivning mer aktivt än tidigare försöka medverka till att uppgörelser kommer till stånd mellan parterna. Det är avsett att ytterligare underlätta för konsumenter och näringsidkare att smidigt och snabbt lösa problem och förutsätter att båda parter accepterar vägledarens aktiva medverkan.

De påtagligt positiva relationer mellan kommunernas konsumentvägledning och lokala näringsidkare som råder på de flesta håll gör det sannolikt att den av oss föreslagna modellen för konsumentvägledarens medverkan skall fungera väl och leda till att ännu fler problem kommer att klaras upp lokalt. Vi förutsätter också att man lokalt i samförstånd mellan företrädare för konsument- och näringsidkarintressen kommer att utveckla nya former för att dels förebygga att tvister uppkommer, dels underlätta ett smidigt, informellt lösande av problem — så långt det är möjligt och önskvärt på lokal nivå. Den förebyggande verksamheten innefattar en rad tänkbara insatser som i hög grad kan variera med rådande lokala förhållanden. Häri ingår att från kommunernas sida aktivt påverka företagens rutiner gentemot konsumenterna vid behandlingen av deras klagomål. Strävan att informellt lösa problem måste naturligtvis bygga på att berörd konsument och näringsidkare i det enskilda fallet verkligen eftersträvar hjälp att finna en godtagbar lösning via ett informellt förfarande. Det bör åter särskilt understrykas att det inte är vare sig möjligt eller lämpligt att i kommunal regi ägna sig åt formell tvistlösning på reklamationsområdet.

Allmänt sett är det av intresse att de rutinmässiga och vardagliga problem som inte direkt kan klaras upp av köpare och säljare själva, kan lösas lokalt och utan att saken behöver gå till rättslig prövning. Det finns

skäl att här erinra om att det på många håll i landet pågår försök eller diskuteras metoder att utveckla det lokala samspelet mellan företag och konsumentorgan. Det gäller inte minst för att söka uppnå överenskommelser i reklamationsärenden, helst innan någon egentlig tvist kan sägas ha uppkommit. Detta blir en naturlig strävan för den kommunala konsumentverksamheten i takt med att man skaffar sig erfarenheter av vilka problem som möter konsumenterna, breddar sin verksamhet och skapar ett förtroende i förhållande till både konsumenter och lokala företag. Växande kunskaper hos förtroendevalda och konsumentvägledare i kommunerna ger en allt bättre grund för att ett målmedvetet arbete, som påverkar den lokala strukturen, även verkar förebyggande. Kommittén vill för sin del inte närmare ange i vilka former verksamheten lokalt bör bedrivas, utöver de begränsningar för verksamheten som redovisats i föregående kapitel. Vi förutsätter att utvecklingen lokalt kommer att följas, stimuleras och utvärderas av i första hand Kommunförbundet, KOV, Köpmannaförbundet jämte andra centrala företrädare för handels- och serviceföretag.

Komplicerade och principiella frågor måste naturligtvis även i framtiden hänskjutas till centralt reklamationsorgan eller domstol. Konsumentvägledningen i kommunerna har här ytterligare en viktig uppgift att "sålla" de ärenden som bör föras vidare till dessa respektive organ. Detta görs redan i dag, men det bör kunna ske på ett mera medvetet sätt gentemot inblandade parter. Det kan således finnas anledning att hänvisa konsumenterna till allmän domstol med exempelvis ärenden, där den berörde näringsidkaren inte kan förväntas följa ARN:s beslut, där muntlig bevisning och/eller omfattande juridiska utredningar behövs. En bra samverkan mellan konsumentvägledning och tingsrätt finns, enligt vad vi inhämtat, etablerad på en hel del orter, då det gäller tingsrättens rådgivning i anslutning till det förenklade rättegångsförfarandet. Det bör vara möjligt att också i landet i övrigt skapa sådana kontakter att denna tingsrättsservice kan utnyttjas av konsumenterna på ett effektivt sätt. De förtroendevalda i kommunerna bör verka för att så sker.

KOV bör i sin utbildning av konsumentvägledare aktivt ta upp frågorna om "sållningen" av ärenden. En fortlöpande dialog behöver föras mellan lokal och central nivå, om den lämpliga hanteringen av olika typer av ärenden. ARN:s kansli har en viktig uppgift att i sina kontakter med kommuner och konsumenter bidra till att ärendena styrs rätt och att kunskapen i dessa frågor växer hos alla inblandade. Självfallet går det inte att alltid på förhand med full säkerhet bedöma vad som är lämpligast, men det bör kunna ske en "uppstramning", så att effektiviteten i hanteringen kan höjas både lokalt och centralt. Till bl.a. frågan om hur arbetet närmare skall bedrivas återkommer vi senare i detta kapitel.

13.3 Reklamationsströmmen till konsumentorganen

Kommunernas engagemang i konsumentpolitiken har betydelse i många avseenden. En av de mest påtagliga kommunala insatserna rör konsu-

menternas möjligheter att få enskild hjälp vid klagomål och reklamationer. Undersökningar och andra erfarenheter ger klart belägg för att det är en verksamhet som värderas ytterst positivt av allmänheten. Klagomålskontakterna utgör genomsnittligt ca 30 procent av kommunernas totala rådgivningskontakter, vilket enligt KOV:s statistik i nuläget betyder drygt 70 000 kontakter årligen. Dessa konsumentkontakter leder i ca ett fall av tjugo till en anmälan hos ARN. Den helt övervägande delen klaras således upp på lokal nivå. Inemot hälften av ARN:s knappt 8 000 skriftliga ärenden har först varit hos den kommunala konsumentvägledningen. Övriga ARN-ärenden inkommer direkt eller som en följd av de närmare 15 000 rådgivningskontakter som konsumenter tar direkt med ARN:s kansli. De senare härrör i betydande utsträckning från Storstockholmsområdet, vilket naturligtvis bidrar till att också ARN:s ärenden har en överrepresentation av anmälare från detta område.

Effekterna av kommmunernas insatser på reklamationsområdet är flerfaldiga. De har inneburit en kraftig kvantitativ ökning av den enskilda hjälpen till konsumenterna och betytt en väsentlig spridning över landet. Att insatserna dessutom stärkt många fler konsumenters förutsättningar att hävda sina intressen är uppenbart, liksom att de givit en tydligare bild av de problem som möter konsumenterna på marknaden. Denna problemdokumentation är vidare en grund för kommunerna att i samverkan med handeln och frivilliga organisationer ge sig i kast med mera långsiktiga problem.

På central nivå är det huvudsakligen ARN:s roll som är av intresse att analysera. Denna roll har sedan nämndens start år 1968 förändrats på olika sätt. Utvecklingen av den kommunala konsumentverksamheten har minskat ARN:s betydelse, då det gäller rådgivningen direkt till konsumenter med reklamationsproblem. ARN:s rådgivning ökade fram till 1970-talets mitt, men har sedan dess i stort sett halverats och är som framgått numera väsentligt mindre än kommunernas. Kanslipersonalen har härutöver en omfattande rådgivning till kommunernas konsumentvägledare. Det totala ärendeflödet har under samma period legat ganska stabilt på 7 000-8 000 anmälningar per år. Delvis är detta en följd av att värdegränser har införts. Den utvidgning av ARN:s verksamhetsområde som dessutom ägt rum har inte ändrat totalbilden nämnvärt.

ARN var vid starten tänkt att få betydelse utöver hjälpen till den enskilde konsumenten. Den dokumentation om konsumenternas situation som nådde ARN tänktes ge underlag för att utveckla konsumentskyddet och för upplysning till konsumenterna. Så har också i hög grad blivit fallet. Nämndens praxis och erfarenheter har stor betydelse som utgångspunkt för lagstiftningsarbetet på det konsumenträttsliga området. I takt med att lagstiftning kommit till stånd och genom utvecklingen av systemet med förhandlingsöverenskommelser, särskilt beträffande avtalsvillkorsfrågor, har ARN:s rättsbildande betydelse till en del minskat.

Utvecklingen av den kommunala konsumentverksamheten har vidgat problemuppfångningen och därmed minskat ARN:s betydelse i detta avseende. För KOV och även för näringslivets representanter i nämndens olika avdelningar spelar ARN fortsatt en roll för att spegla pro-

blembilden på marknaden. Verksamheten ger dessutom illustrativa exempel att använda i konsumentinformationen.

Det faktum att ARN:s praxisskapande och problemuppfångande roll har förändrats genom tillkomsten av andra åtgärder innebär självfallet inte att ARN-verksamheten saknar konsumentpolitisk betydelse. Fortfarande utgör verksamheten en viktig länk i det konsumentpolitiska arbetet, även om dess betydelse i vissa delar har försvagats.

13.4 Fortsatta åtgärder

Redan reklamationsutredningen ansåg att den "sållning" som sker i den kommunala verksamheten är till gagn för alla parter och att den borde leda till att man i ARN (och också i allmän domstol) kan ägna sig åt mera principiellt viktiga ärenden. Vi föreslår nu, som redan framgått, en fortsatt utveckling av de lokala insatserna. Det innebär en precisering och en viss utvidgning av de kommunala konsumentvägledarnas befogenheter på reklamationsområdet, men främst krav på en mer aktiv medverkan från företagens sida för att uppnå en snabbare och effektivare problemlösning. Enligt vår mening kräver förverkligandet av våra intentioner att ett samlat och systematiskt arbete kan bedrivas de närmaste åren.

Konsumenter bör i första hand få sina klagomål och reklamationer behandlade på den lokala nivån. I de fall konsumenter och företag inte själva lyckas komma överens utgör den kommunala konsumentvägledningen den naturliga stödjepunkten för rådgivning och annan hjälp till konsumenter och näringsidkare för att göra det möjligt för dem att lösa sina problem. Innan ett fall eventuellt slussas vidare bör det stå helt klart att det lokala, informella förfarandet inte kan lösa upp situationen. Domstolsvägen bör mera medvetet än f.n. övervägas som alternativ till central reklamationsnämnd, i de fall det krävs en formell tvistlösning och en verkställbar dom. Konsumentvägledarna måste i högre grad uppmärksamma konsumenterna på denna möjlighet att få sin sak rättsligt prövad. Behovet av att låta ärenden gå till central instans för reklamationshantering blir mindre med denna ytterligare aktivering av de lokala insatserna. Det innebär att den centrala reklamationshanteringen kan inriktas på principfrågor och således mera svårbedömda fall.

Erfarenheterna från de försök med lokal samverkan mellan företag och konsumentorgan som pågår på olika håll i landet behöver följas upp och stimuleras. Det gäller att få till stånd en ökad samverkan mellan kommunens konsumentorgan och företagen på orten i avsikt att stärka det förebyggande arbetet.

De centrala konsumentorganen och olika branschorganisationer måste ha en aktivt stödjande roll gentemot det lokala utvecklingsarbetet. Förutom insatser av detta slag krävs en sammanhållen insats på det centrala planet för att uppnå en effektivare reklamationshantering. Vi vill föreslå att förutsättningar skapas också organisatoriskt för att kunna genomföra nödvändiga åtgärder. I detta sammanhang aktualiseras också frågan om ARN:s ställning och verksamhetsområde.

Utveckling av företagens ansvar

I linje med vår uppfattning att företagen skall ta ett större ansvar för att lösa reklamationsproblem har vi övervägt om inte också ett ekonomiskt ansvar för den centrala reklamationshanteringen vore lämpligt. Utgångspunkten skulle vara att näringslivets organisationer skulle stå för en rimlig andel av ARN:s totala kostnader med hänsyn till att ARN-verksamheten dels hjälper många företag att lösa kundproblem, dels ger näringslivet en problembild av värde för dess självsanerande insatser. Ett ekonomiskt ansvar skulle dessutom ge företagen ett ytterligare incitament att lösa problem i ett tidigare skede och minska den belastning som reklamationshanteringen utgör på det konsumentpolitiska området.

Oavsett frågan om ekonomiska bidrag till ARN-verksamheten från näringslivets organisationer är det nödvändigt att överväga andra möjligheter att bedriva den önskvärda reklamationshanteringen på central nivå. Vi anser att det behövs en central reklamationshantering. I ett utvecklat samarbete mellan KOV och branschorganisationer bör det dock vara möjligt att pröva om branschvisa lösningar kan användas för reklamationer som måste behandlas centralt. I den mån sådana lösningar kan etableras, kan delar av ARN:s nuvarande verksamhet avvecklas. Kravet på en enda central allmän reklamationsnämnd är inte längre lika väsentligt, som då ARN inrättades. Ett av de ursprungliga motiven, nämligen att konsumenterna endast skulle ha ett ställe att vända sig till, gör sig inte längre lika starkt gällande genom att konsumentverksamhet existerar i så stor andel av kommunerna.

Förutsättningarna för branschvisa lösningar varierar mellan olika branscher. Tekniskt komplicerade produkter kan t.ex. kräva speciella former för reklamationshanteringen som är annorlunda än för andra produkter. Kommittén har inte ansett det lämpligt och möjligt att gå närmare in på sådana bedömningar, men anser att KOV och branschorganisationer bransch för bransch bör bedöma förutsättningarna för olika lösningar utan att därmed på något sätt försvaga möjligheten att hävda konsumentintresset.

En tänkbar modell för en sådan utveckling utgör Skadenämnden för småhus. Denna nämnd har till uppgift att avge utlåtande över skadereglering enligt AB Bostadsgarantis ansvarsutfästelse för småhusköpare. Bostadsgarantin utgör ett slags konsumentskydd för köpare av småhus. Staten och Svenska byggnadsentreprenörsföreningen (SBEF), som äger hälften vardera av AB Bostadsgaranti, utser vardera två ledamöter i Skadenämnden. Ordföranden, som skall vara domare, utses gemensamt av staten och SBEF. Kostnaderna för Skadenämndens arbete bärs av AB Bostadsgaranti.

Ett annat exempel är Konsumenternas försäkringsbyrå som finansieras av försäkringsbranschen, men där det offentliga genom KOV och försäkringsinspektionen har ett huvudinflytande i styrelsen. Byrån handhar rådgivning i försäkringsfrågor. En utvidgning till att gälla även reklamationshantering borde prövas närmare. Liknande arrangemang kan tänkas vara möjliga för andra branscher med aktivt intresse för konsumentskyddets vidare utveckling.

Som ovan nämnts, har vissa näringslivsorganisationer, t.ex. Köpmannaförbundet och MRF, gjort åtaganden att deras medlemmar skall följa ARN:s rekommendationer inom respektive bransch och dessutom avsatt medel för sådana fall där den enskilde medlemmen i organisationen inte följer ARN:s rekommendation. En vidareutveckling av detta åtagande, så att branschorganisationerna i samråd med konsumentorganen successivt tar ett ökat ansvar för reklamationshanteringen är värd att prövas. Konsumentkooperationens s.k. "köptrygghet" är en annan modell som bör uppmärksammas i sammanhanget.

Ett ytterligare sätt att markera företagens utökade åtagande när det gäller reklamationsverksamheten är att ledamöter som representerar branschorganisationer i ARN avstår ifrån arvoden för sin medverkan. Detta innebär också ett visst bidrag till den omedelbara besparing i ARN:s anslag som vi förordar.

ARN:s verksamhet och organisatoriska ställning

ARN-rutinerna bör ändras så att konsumenterna i första hand hänvisas till att lokalt söka få hjälp med en lösning av reklamationsärendet. Det bör således klart framgå av ARN:s instruktion att klagomål först bör behandlas lokalt, innan de eventuellt blir föremål för handläggning i ARN. I linje med detta bör ARN:s telefonrådgivning till enskilda konsumenter i ej registrerade ärenden kunna avvecklas. Denna personliga rådgivning rör som nämnts till oproportionerligt stor del invånare i Storstockholm. Åtgärden innebär att ARN:s kansli kan avlastas ca 15 000 telefonsamtal årligen. ARN:s instruktion bör därför ändras i denna riktning. En följd av att telefonrådgivningen slopas bör bli att antalet inkommande ärenden minskar.

Att utvidga ARN:s verksamhetsområde till att omfatta tvister i komplicerade frågor om stora värden ter sig tveksamt med hänsyn till vår uppfattning om vilka ärenden som lämpar sig för det snabba, smidiga förfarande som reklamationsnämnden är avsedd för. Rättegångsutredningens betänkande kan också komma att få betydelse för denna fråga, bl.a. vad gäller KO:s rätt att föra konsumenters talan vid allmän domstol. När det gäller reklamationer på småhusområdet vill vi hänvisa till den nyinrättade Skadenämnden för småhus, som täcker stora delar av denna marknad. Förslag om att inkludera några andra typer av ärenden än de som f.n. behandlas av ARN kan enligt vår mening inte läggas fram förrän effekterna av det ökade företagsansvaret, den fortsatta decentraliseringen samt prövandet av branschvisa lösningar kan bedömas. I den mån resurser för den centrala reklamationshanteringen då kan avsättas för insatser på angelägna nya sakområden, får värderas i beaktande av det totala konsumentpolitiska behovet av insatser.

Reklamationsutredningen hade bl.a. att pröva sambandet mellan KOV och ARN:s verksamhet. Utredningen föreslog att det organisatoriska samband som rått alltsedan starten år 1968 mellan KOV och ARN skulle bibehållas. Det var de konsumentpolitiska argumenten och kostnadsfördelarna med en koppling till KOV som vägde tyngst. För att förstärka förtroendet för nämnden och undanröja alla risker för att dess

avgöranden inte skulle betraktas som objektiva, föreslog utredningen vissa ändringar som innebar att nämndens självständiga ställning inom KOV skulle förstärkas. Bl.a. föreslog man att ARN:s ordförande och vice ordförande skulle förordnas av regeringen.

Inom ARN:s egen organisation finns endast begränsade möjligheter, främst genom värdegränser, att påverka inflödet av ärenden till nämnden. Möjligheterna att påverka utvecklingen ligger i stället i de aktiviteter som kommunerna och KOV kan utveckla i samspel med företagen lokalt och med centrala organisationer. Detta kan ske genom utbildnings- och informationsinsatser, branschvisa överenskommelser som t.ex. förtydligar säljvillkor, ökad lokal hantering och försöksverksamhet, stimulans av företagens självsanering, etablerande av branschvisa nämnder, etc.

Denna utveckling anser vi bäst kunna förverkligas om KOV åter blir huvudman för verksamheten vid ARN. Vi föreslår därför att nämnden upphör som fristående myndighet och organisatoriskt återknyts till KOV.

För att understryka nämndens gentemot KOV fristående ställning vid bedömningen av enskilda tvister anser vi att ARN:s ordförande, vice ordförande och avdelningsordförandena alla skall utses av regeringen. Likaså föreslår vi att regeringen beslutar om vilka organisationer m.m. som skall vara företrädda i ARN:s olika avdelningar. Organisationerna m.m. skall själva utse sina ledamöter och därefter anmäla dem till ARN:s kansli. Med dessa förutsättningar uppfyllda borde det inte finnas möjlighet att ifrågasätta nämndens självständighet i sin tvistlösande funktion. Tidigare erfarenheter har inte heller visat att några risker i detta avseende föreligger.

De många praktiska fördelarna, bl.a. i samband med de förstärkta insatser som vi föreslår för att decentralisera och effektivisera hela reklamationshanteringen, gör det ännu mer än tidigare angeläget att en konsumentpolitiskt sammanhållen bedömning av behovet av insatser kan göras. Det är enligt vår uppfattning lämpligt att detta ansvar i första hand utövas av KOV:s styrelse som också har att redovisa och motivera för regering och riksdag sina förslag till avvägningar mellan olika insatsområden. KOV och ytterst dess styrelse bör följaktligen också få ansvar för att i samråd med berörda branschorganisationer fortsatt bereda frågan om den centrala reklamationshanteringen.

Vid ett målmedvetet genomförande av våra förslag är återknytningen av ARN till KOV också fördelaktig från personalsynpunkt. Det blir då möjligt att inom den större myndigheten lättare göra de omplaceringar av personal som den av oss förordade successiva förändringen av ARN-verksamheten måste föranleda, vilket ökar tryggheten för personalen. Det bör därmed också vara möjligt att ta till vara personalens kompetens inom konsumentområdet.

Frågan om reklamationshanteringen har stor betydelse för strävan att allmänt förbättra situationen för konsumenterna. Samspelet mellan olika parter och på olika nivåer då det gäller att stödja konsumenter i reklamationsfrågor, kan med våra förslag också förbättras.

14 Resursbehov

14.1 Konsekvenser av våra förslag

Våra förslag innebär behov av ökade resurser på vissa områden inom konsumentpolitiken. För konsumentverkets del räknar vi med att det för budgetåret 1986/87 behövs ett tillskott på 4,0 milj. kr. utöver det belopp på 45,6 milj. kr. som anvisats för budgetåret 1985/86. Från och med budgetåret 1987/88 behövs ett tillskott på 7,2 milj. kr., varav 0,7 milj. kr. för att behålla institutionen för konsumentteknik vid Chalmers tekniska högskola. Denna finansieras av STU fram till den 1 juli 1987, då också innehavaren av nuvarande personliga professur går i pension.

Som framgått av tidigare avsnitt är det på följande områden som KOV behöver tillföras ökade resurser.

För verksamheten inom ungdomsskolan behövs ökade insatser, huvudsakligen i anslutning till gymnasieskolans reformering och den förändrade lärarutbildningen inom grundskolan. Det behövs också en viss allmän förstärkning av resurserna för att påverka fortbildningen av lärare, utveckla försöksprojekt och metoder för undervisningen samt för produktion av studiematerial.

På vuxenutbildningsområdet behövs bättre resurser för att nå kortutbildade vuxna. Det behövs ökat stöd till utbildning av cirkel-/handledare, konsumentnämndsledamöter och konsumentombud.

För undersökningar av reklamens metoder, innehåll och effekter krävs resurser. Dokumentation och debattunderlag behövs för att föra vidare diskussionen om könsdiskriminerande reklam och för att åstadkomma en allsidig belysning av reklamens utveckling. Resurser för det särskilda forum för debatt om könsdiskriminerande reklam, m.m. samt för genomförande av seminarier, konferenser, m.m. kring andra reklamfrågor krävs dessutom.

För att stimulera frivilliga organisationers engagemang i konsumentverksamheten behövs stöd till samverkansprojekt, typ "En affär för alla", som bedrivs av handikapporganisationer, konsumentgillen, m.fl. Särskilt angeläget är det att stödja utvecklingsprojekt på lokal nivå.

Ökade resurser behövs för hushållsundersökningar. Det är fråga om hushållsekonomiska utredningar, hushållsvaneundersökningar, bearbetning av extern statistik, utredningssamverkan med andra offentliga organ och företag. Häri ingår vissa kostnader för konferenser, seminarier, rapporter m.m. för att sprida kunskap om undersökningsresultaten

till olika intressenter.

Varu- och serviceförsörjningens utveckling måste bli föremål för ökad uppmärksamhet. Ett genomförande av våra förslag kräver ökade resurser för undersökningar av distributionssystemet och butiksstrukturen från hushållsekonomisk synpunkt. Vidare behöver metoder för konsumentsamråd, service- och varuförsörjningsplanering utvecklas. Stöd till lokala utvecklingsprojekt är ett betydelsefullt inslag.

För arbetet med brukaraspekter på produktutformningen behövs resurser för studier av produkters kvalitetsutveckling, framtagning av mätmetoder för provning och egenskapsredovisning, analys av skaderapportering samt metoder för framtagning av brukarkrav. Det vidgade samarbetet med andra myndigheter, företag, forskningsinstitutioner, frivilliga organisationer kräver också ökade resurser. För att stimulera och initiera forskning och tvärvetenskapliga kontakter behövs resurser för att anordna seminarier och konferenser, för dokumentation och debatt i forskningsfrågor, för att stödja förstudier samt för utveckling av forskningsprogram.

Sammanfattningsvis föreslår vi ökade resurser för följande ändamål:

Ändamål	*Milj. kr*
Utbildning, ungdomsskolan	0,7
Vuxenutbildning	0,7
Reklam	0,6
Frivilliga organisationer	0,5
Hushållsundersökningar	0,5
Varu- och serviceförsörjning	1,0
Brukaraspekter på produktutformningen	1,5
Forskning	1,0
Totalt, mkr	6,5

Detta tillskott till KOV:s verksamhet är ett minimibelopp för att förverkliga den föreslagna konsumentpolitiken med starkare betoning av förebyggande åtgärder och kunskapsutveckling. Det vore i och för sig möjligt att peka på flera angelägna behov, t.ex. för att stärka och stödja utvecklingen av den kommunala verksamheten, men vi har avstått från sådana förslag för att kunna hålla oss inom de kostnadsramar som direktiven anger. Med hänsyn till möjligheterna att finansiera dessa utgifter och att det rör sig om en successiv uppbyggnad, föreslår vi att tillskottet för 1986/87 begränsas till 4,0 milj kr. Från och med budgetåret 1987/88 blir tillskottet för KOV 6,5 milj kr.

14.2 KOV:s resursutveckling

KOV:s resursutveckling vad avser tjänster och medel för operativ verksamhet typ konsulttjänster, resor, ADB, tryckning, etc. sedan 1978/79 framgår av följande uppställning:

	78/79	80/81	82/83	84/85	86/87	89/90
Tjänster antal	235	235	203	197	189	177
Resurser (exkl. personal, och gemensamma administrativa kostnader), mkr.	11,3	13,4	12,7	12,5*	12,0	11,1
Intäkter, mkr.	4,3	7,4	8,2	8,5	8,3	8,2
Forskning/studiestöd, mkr.	2,1	1,0	—	(0,3)	(0,2)	(0,1)

* Dessa resurser 84/85 fördelas på följande områden:

Tidskriften Råd och Rön	5,0 milj. kr.
Förlag	1,6
Utbildning	1,4
Distributionsfrågor, hushållsekonomi	1,2
Lokal service	0,7
Teknisk service och provning	0,5
Transporter	0,5
Mathållning, beklädnad	0,3
Boende	0,3
Tidskriften Konsumenträtt och ekonomi	0,3
Informationssekretariat	0,2
Övrigt	0,5
Totalt, mkr.	12,5

De resurser som fanns år 1978/79 skulle inflationsomräknade motsvara ca 18 milj. kr. år 1984/85, vilket innebär att närmare en tredjedel av utrymmet för konsulter, resor, m.m. har försvunnit. Drygt 35 tjänster har bortfallit under samma period.

Forsknings- och studiestödet har satts inom parentes fr.o.m. 1984/85, eftersom det inte längre finns ett särskilt anslag härför.

Som framgår planerar KOV en minskning med ytterligare 20 tjänster och 1,4 milj. kr. i övriga resurser fram till och med 1989/90 som följd av de årliga besparingskraven på 2 procent.

Utöver nedskärningarna på 2 procent som gäller statens verksamhet över huvud fick KOV skära ned sina kostnader med ca 6 milj. kr. 1979—83. Budgetåret 1979/80 togs den del av det särskilda anslaget till forskning m.m. som avser stöd till studieförbund bort, närmare 1 milj. kr. Budgetåret 1980/81 försvann anslaget helt, dvs. även den del som avsåg forskningsfrämjande verksamhet, drygt 1 milj. kr. Budgetåret 1981/82 gjordes s.k. riktade besparingar på 2,3 milj. kr. som främst avsåg nedskärningar av rådgivning till enskilda, ärendehantering, riktlinjeinformation utanför säljstället. Kraven på intäktsökningar skärptes. I samma riktning gjordes budgetåret 1982/83 besparingar på 1,7 milj. kr.

Under kommitténs arbete har resurserna för konsumentpolitiskt ar-

bete ytterligare reducerats genom indragningen av hemkonsulenterna. Den totala kostnadsram som anges i kommitténs ursprungliga direktiv har på grund av denna åtgärd under utredningstiden minskats med 3,5 milj. kr. utöver årliga neddragningar på 2 procent.

14.3 Finansiering av resursbehovet

Som nämns i våra direktiv har budgetnedskärningarna i den statliga konsumentpolitiken i otillräcklig mån utgått ifrån samlade överväganden. Vår översyn visar nu att de stora nedskärningarna får allvarliga konsekvenser för de framtida utvecklingsmöjligheterna på flera väsentliga områden inom konsumentpolitiken. Ett genomförande av våra förslag skulle kunna motverka en sådan negativ utveckling.

För att finansiera våra förslag har vi övervägt möjligheterna till besparingar inom främst den del av KOV:s verksamhet som berör varor och tjänster som faller utanför hushållets tunga budgetposter: bostäder, livsmedel och transporter. Vi har dock dragit slutsatsen att de negativa följderna av en ytterligare försvagad bevakning av dessa produkområden inte uppväger de små besparingar som därmed kunde uppnås. Det ligger en stor fördel i att det finns möjligheter att upprätthålla någon form av bevakning över hela konsumentmarknaden.

Utvecklingen av ARN:s verksamhet har varit expansiv sedan starten år 1968. ARN:s andel av statens totala utgifter för KOV och ARN har ökat klart under senare år. Budgetåret 1976/77 var statens utgifter för KOV 29,4 milj. kr. och för ARN 3,7 milj. kr. Motsvarande belopp 1984/85 var 44,4 respektive 8,0 milj. kr. ARN:s andel har således ökat från 11 procent till 15 procent. Bilden är densamma, sett över en längre tidsperiod.

Vi anser det inte vara motiverat att forsätta använda en ökande andel av konsumentpolitikens resurser för den typ av reparativa åtgärder som ARN:s verksamhet i huvudsak består av. Den förebyggande inriktningen av konsumentverksamheten måste betonas starkare, liksom företagens ansvar att direkt lösa reklamationsproblemen. Utöver huvudsyftet att bredda, effektivisera och föra reklamationshanteringen närmare människorna talar således starka ekonomiska skäl för att våra förslag på detta område drivs med kraft.

En väsentlig minskning av resursbehovet för ARN:s verksamhet bör på sikt kunna ske med hjälp av de insatser som kommittén föreslår i kapitel 13. Vi räknar med att de skall leda till en minskning av antalet ärenden vid ARN. Ytterligare besparingar bör kunna göras genom samordningen av KOV och ARN, genom att ARN:s kansli avlastas direkt telefonrådgivning till allmänheten och genom borttagande av arvoden till partsrepresentanter i nämnden. Redan budgetåret 1986/87 bör samordningen av KOV och ARN, avvecklingen av ARN:s rådgivning och samverkan med näringslivet kring reklamationsfrågor kunna leda till vissa besparingar. Med hänsyn till bl.a. rådande trygghetsavtal för personalen beräknar vi att det detta budgetår inte går att åstadkomma större

besparingar än 1 milj. kr. i ARN:s budget. Fr.o.m 1987/88 beräknar vi att det går att spara ytterligare 1,7 milj. kr. genom de åtgärder som vi föreslår. Denna ytterligare minskning förutsätter vi kan åstadkommas bl.a. genom att företagen i ökad utsträckning själva tar ansvar för att hantera reklamationsfrågor och genom en vidareutveckling av den lokala verksamheten.

Enligt beslut i riksdagen har för budgetåret 1985/86 15 milj. kr. anslagits till spardelegationen inom finansdepartementet för sparinformation i olika former. Denna informationsverksamhet sammanfaller i vissa avseenden med den inriktning av det hushållsekonomiska arbete som vi förordar, bl.a. när det gäller utbildningsinsatser. Det bör ligga nära till hands att etablera samverkan mellan spardelegationen och KOV när det gäller insatser av gemensamt intresse. Enligt vår mening bör dessutom till KOV fr.o.m. budgetåret 1986/87 överföras en andel av dessa medel, förslagsvis 2 milj. kr.

STU bekostar projekt som gäller konsumentteknisk FoU. Dessutom bidrar STU med medel till den professur och de forskartjänster i ämnet som finns vid Chalmers tekniska högskola. En fortsatt satsning på konsumentteknisk FoU efter budgetåret 1986/87 från STU:s sida är enligt uppgifter från STU inte aktuell. Vi ser allvarligt på att det försvinner medel för konsumentpolitisk verksamhet på ett område av stor vikt, därtill ett arbetsområde som behöver prioriteras högt. Av de medel som finns inom STU avser 1,5 milj. kr. professuren vid Chalmers, jämte vissa andra tjänster samt medel till särskilda projekt. Vi förutsätter att det fr.o.m. budgetåret 1987/88 inrättas en professur i konsumentteknik vid Chalmers och föreslår att STU:s medel på ca 1,5 milj. kr. fr.o.m. 1987/88 överförs till KOV för delfinansiering av en sådan fortsatt professur och två forskarassistenttjänster (0,7 milj. kr.), för stöd till insatser beträffande brukarorienterad produktutformning och för stöd till forskning i form av förstudier, o.d.

Från industridepartementets huvudtitel utgår anslag för stöd till kommersiell service i glesbygd. Dessa bevillningar har minskat från ca 24,0 milj. kr. budgetåret 1980/81 till ca 21,3 milj. kr. budgetåret 1983/84 (nominella belopp). De butiksetableringar i tätort som nu sker och förväntas ske kommer i ökad utsträckning att få regionala konsekvenser för varu- och serviceförsörjningen i både tätorter och i glesbygd. Den typ av insatser som behövs för att möta denna utveckling och som vi angett ovan, motiverar att medel överförs från industridepartementets huvudtitel till KOV. Det belopp som behövs är 1 milj. kr. Vi förutsätter att detta inte kommer att innebära begränsningar när det gäller behov av stöd till kommersiell service i glesbygd. På sikt bör sådana behov dock minska genom de insatser som vi föreslår.

Vi har i kommittén i våra finansieringsdiskussioner inte övervägt de medel som kan finnas hos andra myndigheter för exempelvis information och undersökningar som rör konsumentfrågor. Vi förutsätter att sådana medel även framdeles skall finnas tillgängliga. KOV bör med de ökade resurser som vi föreslår kunna utveckla samverkan med dessa olika myndigheter och institutioner och därmed effektivisera användningen av de medel hos andra offentliga organ som kan finnas anvisade

för information och undersökningar av konsumentpolitiskt intresse.

Sammanfattningsvis föreslår vi följande finansieringskällor för att förverkliga våra förslag:

Från	*86/87*	*87/88*
Spardelegationen	2,0	2,0
STU	–	1,5
Industridepartementet (kommersiell service i glesbygd)	1,0	1,0
ARN	1,0	2,7
Totalt, mkr	4,0	7,2

Reservationer och särskilda yttranden

Reservationer av ledamöterna Stina Gustavsson och Ulla Orring

1. Utbildning kap. 7
2. Varu- och serviceförsörjningens utveckling
3. Konsumenternas kunskaper, Produktinformation 7.2.1
4. Könsdiskriminerande reklam, livsstilsreklam m.m.
5. Lokal konsumentpolitisk verksamhet kap. 12
6. Reklamationshantering kap. 13
   Vi anför reservation mot förslagen i enlighet med Lennart Körners skrivning
7. Resursbehov

Utbildning kap. 7

7.1.2

Majoriteten tycks utgå ifrån att lärarutbildningen för grundskolan skulle ges ett ökat utrymme för konsumentkunskap. Vi delar till fullo behovet men inom dess begränsning. Det finns andra "nya" ämnen som också hävdar sin plats i utbildningen. I detta läge är det angeläget att för undervisning i konsumentkunskap ta tillvara den kompetens hushållslärarna besitter.

7.1.3

Som framhålles i kommitténs betänkande minskar antalet intagningsplatser till såväl gymnasieskolans tvåårigа konsumtionslinje som till konsumentekonomiska specialkurser, dels årskurser och dels terminskurser. Det borde sägas klart ut att detta inte får fortgå. Den nedskärning som g-skolans intagningsplatser fått vidkännas har i mycket hög grad drabbat sektorn vård-socialservice-konsumtion.

Lönearbetet minskar i omfattning. Hur "fritiden" används får allt större betydelse för hushållens ekonomi. I detta läge behövs utbildning. Därtill behöver de som arbetar med produktion, distribution, information och reklam konsumentekonomiska kunskaper.

Signaler om behovet av utbildningsinsatser kommer från flera håll. Ett exempel är "kunskaper om mat". I rapporten Hälso- och sjukvård inför

90-talet (HS 90) sägs bl.a.: "Ökade kunskaper inom befolkningen om kostvanor som befrämjar en god hälsa är ett medel för kost- och livsmedelspolitiken. Därför behövs insatser inom det utbildningspolitiska området".

* Livsmedelskommittén (LMK) framhåller i sin utredning att matutbildningen är en förutsättning för att högklassiga livsmedel från det svenska jordbruket skall få efterfrågan. LMK konstaterar att mer än 80 procent av den slutliga livsmedelsförädlingen sker i de egna hushållen och att arbetet med mathållningen kräver drygt en miljon årsverken.
* Professor Solveig Wikström skriver i debattskriften "Spelet om maten" bl.a.: "Om människor saknar baskunskap och sammanhangskunskap är det svårt att hänga på detaljinformation om enskilda produkter och enskilda frågor".

Dessa exempel från den aktuella debatten visar att efterfrågan på hushållens kunskaper kommer att öka.

7.1.4

Kommittén anser att det är av vikt att äldre konsumenter och även kortutbildade får möjlighet till utbildning i konsumentfrågor, en uppfattning som vi givetvis delar.

Genom den kommunala vuxenutbildningen KOMVUX, arbetsmarknadsutbildning, folkhögskolorna tillika med studieförbunden bedrivs också denna verksamhet. Kommitténs majoritet föreslår att ett särskilt ekonomiskt bidrag bör utgå för ändamålet att bl.a. utbilda konsumentnämndsledamöter, konsumentombud på arbetsplatser, vilka skall fördelas via Konsumentverket till studieförbunden.

Vi anför reservation mot förslaget om ytterligare medel dels med tanke på det statsfinansiella läget, dels utifrån den utgångspunkten att KOV redan nu har vissa medel till förfogande för ändamålet.

Varu- och serviceförsörjningens utveckling bör särskilt följas och utgör en viktig konsumentfråga, vilket vi instämmer i. Ett genomförande enligt kommitténs lämnade förslag kräver ökade insatser och resurser för undersökningar av distributionssystem och butiksstruktur från hushållsekonomisk synpunkt. Insatserna kan vara i och för sig motiverade. Vi anför emellertid på det bestämdaste reservation mot förslaget från kommitténs majoritet till finansiering, vilken innebär en urholkning av det regionalpolitiska stödet till glesbygdslänen.

Det nuvarande stödet som via industridepartementet fördelas till länsstyrelserna har inneburit att ca 700 butiker har räddats undan nedläggning och ett 30-tal orter har fått sina butiker tillbaka under en tioårsperiod. KOV, som noga följt resultatet av stödåtgärderna, har vid ett flertal tillfällen konstaterat att effekterna varit goda. Butikernas fortlevnad har stor samhällsekonomisk betydelse. Även fortsättningsvis behövs därför kraftfulla stödinsatser från samhällets sida, en uppfattning som även KOV framfört.

Produktinformation, varufakta (Konsumenternas kunskaper)

Allra mest angeläget borde vara att ge konsumenterna tillgång till väsentligt bättre information om varorna i den vanliga köpsituationen ute i butikerna. Helst information utformad så att jämförelser mellan olika inköpsalternativ underlättas. Det måste anses anmärkningsvärt att det i dag närmast är svårare än tidigare att ute i butikerna få tillgång till information som är att lita på.

Idealet vore om det ginge att få till stånd en omfattande organisation som gav konsumenterna det de mest behöver — opartiska varudeklarationer och marknadsöversikter. Uppenbart finns det inte ekonomiska möjligheter att realisera ett sådant system. Det gäller då att göra det bästa av situationen.

Varuprovningskommittén föreslog i det läget att man på frivillig grund skulle söka bygga upp ett varudeklarationssystem med den begränsade insats av offentliga medel, som var möjlig i den rådande ekonomiska situationen.

Grundidén är att ett varudeklarationssystem med igenkänningsmärke skulle utgöra en marknadsföringsfördel för de seriösa och ansvarskännande företag som är intresserade. Därigenom skulle systemets användning stimuleras.

Konsumenternas tillgång till opartisk information är så dålig, att något måste ske. Det är uppenbart att vad som hittills görs är helt otillräckligt. Den som avvisar tanken på ett frivilligt varudeklarationssystem borde betänka att konsumentverkets hittillsvarande försök att som riktlinjer styra marknadsföringen i stort visat sig vara en svårframkomlig väg.

Därför finns all anledning att, som varuprovningskommittén föreslagit, söka stimulera de företag och branscher som är villiga att ge en mer fullödig information i former, som kan godkännas av konsumentföreträdare.

Mot bakgrund av de uppenbara bristerna på information är det anmärkningsvärt att majoriteten hävdar att det inte ens är önskvärt att få till stånd ett informationssystem av varudeklarationstyp. Även om ett frivilligt system där intresserade för olika branscher står för huvuddelen av arbetet med normer, provningar och informationsregler inte blir perfekt, vore det för konsumenterna ett stort steg framåt jämfört med nuläget.

På samma sätt gäller det ifråga om kontroll att stora resurser vore önskvärda. Men även en begränsad kontroll skulle på ett ojämförligt sätt förbättra konsumenternas ställning. I dag har man nästan alltid bara tillgång till producenternas glättade försäljningsbroschyrer i butikerna. Att avstå bara för att ett perfekt kontrollsystem inte kan byggas upp är att göra det bästa till det godas fiende.

Ska man komma någonstans är det nödvändigt att komma bort från kravet på perfektion. Dagens verkligt dåliga situation för konsumenterna måste vara utgångspunkten.

Näringslivets ställningstagande är beklagligt. Tidigare när man uppfattade att det fanns risk för tvångsingripande förordade industrin just

frivillig varudeklaration som det bättre alternativet. Nu sviker man konsumenterna och sina egna tidigare mål och förenar sig med dem som inte vill göra någonting.

Detta hindrar inte att ett varudeklarationssystem som kan vara ett stöd för marknadsföringen kan intressera de enskilda företagen. Mycket beror på vilket genomslag i samhället ett sådant informationssystem får. Det kan erinras om att det tidigare VDN-systemet ännu mer än tio år efter dess slopande fortfarande är ett levande begrepp för de flesta konsumenter.

När det gäller de resurser som ett frivilligt varudeklarationssystem skulle kräva av konsumentverket bör påpekas, att det inte är självklart att det på något väsentligt sätt skulle behöva avvika från de insatser som krävs för de utvidgade insatser för förbättrad information för marknadsföringen inom vissa branscher som framställs som ett alternativ. För övrigt gäller att förbättrad information är så angelägen att detta borde vara en huvuduppgift för konsumentverket. Resurser för förbättrad information till konsumenterna borde delvis kunna frigöras genom omprioriteringar inom verket på bekostnad av den juridiska verksamheten.

Vi reserverar oss mot kommitténs majoritetsförslag.

Könsdiskriminerande reklam, livsstilsreklam m.m.

Kommittén har i enlighet med direktiven haft i uppdrag att överväga behovet av eventuella åtgärder mot reklam med könsdiskriminerande inslag.

Den reklamundersökning som åberopas av kommittén har följt reklamannonser åren 1933-1984.

Kommittén sammanfattar sin bedömning, vilken vi instämmer i att i det granskade materialet är kvinnor mer ensidigt skildrade än män och mer låsta i vissa sysselsättningar. Likaså framställs kvinnor och män på olikartade sätt. Undersökningen tog inte sikte på att undersöka den "kränkande" reklamen men forskarna angav att det allmänna intrycket stannade vid att annonser som reducerar kvinnor till enbart sexobjekt är sällsynta.

Enligt vår uppfattning bör i första hand egenåtgärder inom näringslivet eftersträvas i enlighet med uttalande från Näringslivets delegation för Marknadsrätt (NDM): "Det ligger såväl i näringslivets som de enskilda företagens intresse att dessas reklam och kommersiella publicitet inte blir uppfattad som könsdiskriminerande. Vaksamhet mot könsdiskriminering i reklam och publicitet utgör ett led i en samhällelig åsiktsbildning med syfte att komma tillrätta med förlegade uppfattningar om könsroller i samhället. Företagen bör söka medverka i denna åsiktsbildning. NDM uppmanar företagen att se till att könsdiskriminerande bilder, rubriker eller texter inte kommer till användning i reklam och kommersiell publicitet. Ett särskilt ansvar påvilar härvidlag reklambyråer och andra som framställer reklam och publicitet för företagens räkning."

Innan lagstiftningsåtgärder måste vidtagas är därför opinionsbildning och utbildning nödvändiga. Detta för att motverka tendenser till reklam

som är diskriminerande och därmed motarbetar jämställdhet mellan kvinnor och män.

Vi delar kommitténs uppfattning att ett särskilt forum bildas där JÄMO och KOV fram till utgången av 1988 får i uppdrag att följa och dokumentera reklamens utveckling på detta område i samarbete med reklambranschen och frivilliga organisationer.

För att balansera och kraftigt påverka de negativa tendenser som med jämna mellanrum framkommer kan ett sådant forum verka opinionsbildande. Syftet måste vara att förhindra reklam som beskriver kvinnan på ett sätt som är oförenligt med kravet på mänsklig värdighet.

Enligt vår uppfattning saknas emellertid f.n. anledning till en närmare skiss om en framtida lagstiftning.

Självsanering, utbildning och offentlig debatt kan vara mer effektiva medel.

Lokal konsumentpolitisk verksamhet kap. 12

Reklamationshantering kap. 13

Beträffande de två ovannämnda områdena anför vi reservation mot förslagen i enlighet med Lennart Körners skrivning.

Resursbehov

Förslagen om ökade resurser på vissa områden inom konsumentpolitiken kan vara motiverade. Men framför allt behövs en kunskapsutveckling inom kommunernas ansvarsområde, vilket vi tidigare framhållit i vårt särskilda yttrande. En mer decentraliserad konsumentinformation bör eftersträvas. Konsumentvägledning skall finnas så nära kommuninvånarna som möjligt.

I enlighet med kommitténs direktiv angående finansiering av reformer 1980:20 framför vi reservation mot majoritetens förslag och tillstyrker därmed enbart följande resursförstärkning. Andra i och för sig välmotiverade anslagshöjningar bör tillkomma i takt med en allmän förstärkning av samhällsekonomin.

Finansiering av de här föreslagna ekonomiska forskningarna kan förslagsvis ske genom Spardelegationen och STU.

Reklamens utveckling
bl.a. forum för diskussion om könsdiskriminerande reklam, seminarier och konferenser 0,30 mkr

Forskning
seminarier/konferenser, förstudier 1,0 mkr

Brukarorienterad produktutformning
studier av produkters kvalitetsutveckling, framtagning av mätmetoder för provning och egenskapsredovisning, permanentning av professuren i Göteborg 1,5 mkr

Reservation av ledamoten Ulla Orring

Konsumenternas kunskap kap. 7

Allmänt

Majoritetens beskrivning av hur den svenska marknadsekonomin fungerar ger som nämnts i flera avseenden en felaktig eller onyanserad bild av verkligheten. Enligt majoriteten saknas ofta viktig information vid köp av varor och tjänster och när den förekommer är den ej sällan så utformad att den inte möjliggör jämförelse mellan produkter inom samma varugrupp. Reklam och annan produktinformation går enligt majoriteten ofta ut på att locka konsumenterna till icke-rationella inköp, i strid med den konsumentpolitiska målsättningen. Även om brister förekommer på detta liksom på andra områden, är enligt min mening svepande generaliseringar av denna art utan närmare exemplifiering inte ägnade att främja en seriös debatt.

Jag reserverar mig därför emot majoritetens skrivning på detta område.

Särskilt yttrande av ledamöterna Stina Gustavsson och Ulla Orring

1. Uppdraget och arbetets uppläggning

Kommittén har redovisat de svårigheter som den korta utredningstiden inneburit. Som underlag för kommitténs ställningstaganden har till stor del Konsumentverkets utredningsrapporter förelegat. Det material som vid hearings med olika grupper av producenter och konsumenter jämte handeln redovisats, har inte kunnat bearbetas och därför ej heller på ett tillfredsställande sätt kompletterat underlaget. Direktiven angående samråd med utredningarna kring bostads- och livsmedelsfrågorna har ej heller tillfredsställande behandlats. Någon helhetssyn på detta område kan sålunda ej sammanfattas. Detta är beklagligt, särskilt som bostadskostnaderna utgör drygt en fjärdedel av hushållens konsumtion. Samma förhållande gäller livsmedlen där ca 20 % av hushållens konsumtion i genomsnitt avsätts för detta ändamål.

Vad gäller konsumentpolitikens allmänna inriktning försämrades villkoren för konsumenterna under pågående utredning. Riksdagen beslöt på regeringens förslag om indragning av den regionala hemkonsulentverksamheten. Det måste även framhållas att så skedde under pågående utredning och utan föregående beredning inom den konsumentpolitiska kommittén.

Vi nödgas konstatera att prioriteringen av tyngdpunktsförskjutningen inom den konsumentpolitiska verksamheten, som bl.a. var innebörden av direktiven, sålunda redan verkställts utan kommitténs medverkan och på bekostnad av den decentraliserade och regionala verksamheten.

Konsumentverket blev därmed fråntagen en av sina viktigaste kontakter ute på fältet och förlorade kunniga medarbetare. Den förstärkning som majoriteten föreslår för KOV centralt kan inte ersätta de decentraliserade arbetsuppgifter som de regionala hemkonsulenterna utförde.

Vi anser att den konsumentpolitiska verksamheten bör utgå från den lokala och regionala nivån och därmed vara politiskt förankrad. Tvister och problem bör så långt som möjligt lösas så nära den enskilde konsumenten och med kännedom om den lokala marknaden. Förståelse och vidgad kunskap mellan producent-distributör-konsument måste eftersträvas.

Utredningsuppdragets centrala frågor har behandlats först i slutskedet. På några områden har kommitténs ledamöter endast haft några dagar till förfogande för eventuella reservationer och yttranden, därför måste våra kommentarer bli kortfattade.

4. Hushållens förutsättningar

I vårt land finns hushåll med sinsemellan olika förutsättningar både vad gäller sammansättning och tillgång på resurser. Även förutsättningarna för ett glesbygdshushåll i jämförelse med ett storstadshushåll är helt olika. Men av största betydelse för konsumenten är emellertid en allmän ekonomisk politik som grund för en sund ekonomisk tillväxt i vårt

samhälle. En viktig betydelse för hushållens privata konsumtion är dess disponibla inkomst efter skatt och med tillägg av eventuella bidrag.

Kommitténs majoritet klargör enbart delvis det nuvarande skatte- och bidragssystemets negativa effekter för konsumenterna. Kombinationen av skatter och bidrag medför att även konsumenten i normala inkomstlägen vid en inkomstökning drabbas av hög marginaleffekt i vissa fall inemot 80 %. Nuvarande skatte- och bidragssystem innebär för många inkomsttagare att det ej är möjligt att påverka sin egen ekonomiska situation inte ens genom extra arbetsinsatser, som medför ökade inkomster. Detta är ett mycket allvarligt problem särskilt för barnfamiljerna. Många barnhushåll hamnar i den s.k. fattigdomsfällan. De exempel som redovisas påvisar det faktum att familjepolitiken på ett avgörande sätt påverkar hushållen. Hushåll med underskott, som behandlas i 4.1.3 hade troligen haft en förändrad situation med annan familjepolitisk inriktning än den vi har idag.

En annan slutsats blir att skattesystemet måste ses över med bl.a. en sänkning av marginalskatterna.

7. Konsumenternas kunskaper

7.2 Företagens informationsansvar

Varuprovningar

Konsumentverkets varuprovningar utgör en viktig verksamhet som ger konsumenterna bättre produkter. Intresset från allmänhetens sida är väldokumenterat. Varuprovningarna utövar en stark inverkan på produktutvecklingen. Dåliga och riskabla produkter försvinner ur handeln och marknaden saneras. Produkterna som blir kvar är bättre anpassade till konsumenternas behov. Opartiska provningar utgör därför ett viktigt inslag i marknadsföringen där både pris och kvalité utgör försäljningsargument.

Att prova varor är kostnadskrävande. Konsumentverket provar för ca 3 milj. kr. årligen, därav utgör KOV:s egen kostnad ca hälften. Resten betalas av näringslivet i form av provningsuppdrag. Vi anser att uppdragsverksamhet ligger i linje med samhällets krav att näringslivet ska informera om sina produkter. I framtiden måste emellertid mer resurser läggas ner på en metodutveckling än vad man gör idag för KOV:s provningsverksamhet för att därigenom upprätthålla en god standard. Även om dagens ekonomiska situation ej medger förstärkning för denna verksamhet anser vi att statens engagemang i provningsverksamheten bör leda till omprioriteringar för att skapa utrymme för provningar i syfte att förbättra konsumentinformationen.

9. Konsumentinflytande i samhället

Kommittén belyser alltför ensidigt enligt vår uppfattning konsumentkooperationens verksamhet. Andra exempel utgör enligt vår uppfattning t.ex. Studieförbundet Vuxenskolans studiematerial Köp, konsumtion,

miljö och hälsa som även resulterade i ett stort antal såväl studiecirklar som andra aktiviteter. Föreningsbankens kurser i Vardagsjuridik utgör andra inslag. Likaså röner Sparbankens arbete med hushållsekonomin stor efterfrågan.

Samverkansformer

En grundläggande fråga inom konsumentpolitiken är att ett förtroendefullt samarbete mellan myndigheter, konsumentföreträdare och representanter för näringslivet gagnar konsumenten. Den konsumentfrämjande verksamheten bygger av tradition på samverkan mellan olika intressenter.

De ökade resurser som enligt kommitténs majoritet skulle erfordras för KOV för att på egen hand öka engagemanget i utrednings- och undersökningsverksamhet, som krävs i och för sig för konsumentpolitikens målsättning, saknas i dagens kärva ekonomiska läge. Även av detta skäl bör förstärkta samarbetsformer eftersträvas.

Särskilt yttrande av ledamoten Ulla Orring

4. Hushållens förutsättningar

4.2 Konsekvenser på hushållsnivå av de ändrade förutsättningarna

En viktig servicefråga är butikstätheten och öppethållandetiderna för butikerna. De fria affärstiderna har enligt min mening kommit för att stanna. Utvecklingen av butiksnätet i glesbygdsområden visar att man fortfarande är beroende av samhällets stöd för att upprätthålla en tillräcklig servicenivå. Men för att allmänt bredda handelns sortiment — framförallt inom lanthandeln — och därigenom öka lönsamheten borde t.ex. Apoteksbolaget lätta på nuvarande försäljningsrestriktioner och tillåta försäljning av receptfria apoteksvaror.

5. Ett hushållsekonomiskt synsätt

Kommittén konstaterar att marknadsekonomin utgör ram för samspelet mellan hushåll och företag. Den utgör en av utgångspunkterna när det konsumentpolitiska området definieras, sägs det. Jag vill ytterligare framhålla bl.a. behovet av konkurrens inom de områden där offentliga organ nu erhållit monopolrätt, vilket avser både tjänste- och varusektorn. All tendens till konkurrensbegräsning måste stävjas. Ett viktigt medel för att främja konkurrensen är därmed att försvara och utvidga frihandeln. Därigenom skapas förutsättningar för en verklig konkurrens som till sist gynnar konsumenten.

Jag instämmer därmed till stor del i Lennart Körners yttrande ang. marknadsekonomin.

Särskilt yttrande av ledamoten Stina Gustavsson

1. Kap. 5 Ett hushållekonomiskt synsätt.

I detta kapitel behandlas bl.a. marknadsekonomin. Jag vill för min del anföra följande:

Samhällsorganisationen i Sverige och andra västländer bygger på att ekonomiska och politiska funktioner är mer eller mindre klart uppdelade mellan staten, kommunerna, företagen, hushållen och olika intresseorganistioner. Samspelet är i princip självreglerande tack vare marknadssystemet. I renodlad form innebär det fri prisbildning och ett fritt konsumtionsval. Men också näringsfriheten, främst rätten att starta nya företag, utgör en viktig del.

Dagens svenska välstånd grundar sig i hög grad på det marknadsekonomiska systemet. Detaljregleringar och centralstyrning är utvecklingshämmande.

Även marknadssystemet har emellertid sina svagheter och brister. Skillnader i makt och inflytande skapar sociala klyftor och främjar koncentration — tröghet i systemt likaså. Detta är inte heller alltid tillräckligt känsligt för sociala faktorer och störningar i miljön.

Det ekonomiska system som bäst främjar en fortsatt välfärdspolitik är därför vare sig planhushållning eller renodlad marknadsekonomi. Det är ett socialt och miljömässigt reglerat marknadssystem, där staten och andra samhällsorgan tar på sig betydande ansvar för sysselsättning, social rättvisa och en god miljö.

Inom näringslivet har mindre och medelstora företag slagits ut och storföretag bildats genom företagssammanslagningar. Utvecklingen mot allt större företagsbildningar har fortsatt i multinationella företag. Dessa behärskar nu stora delar av marknaden inom länderna och internationellt. Resultatet har blivit en mer och mer fjärrstyrd produktion och mindre närservice.

Det ligger i konsumenternas intresse att utvecklingen mot allt större företag och koncernbildningar begränsas och att små och medelstora företag ges möjlighet att fortleva och konkurrera på sunda villkor. Härigenom kan man åstadkomma en decentraliserad produktion vilket har flera fördelar. En decentraliserad produktion med företag över hela landet ökar möjligheterna för orter och kommuner att leva kvar och ge sina invånare god service. Mindre företag ökar insynen i och påverkan på dess produktion. Också ur distributions- och transportekonomisk synpunkt är en decentralisering av tillverkningen fördelaktig för konsumenterna.

Många av de nyttigheter, som företag och hushåll tillgodogör sig ekonomiskt och på annat sätt, tas direkt från naturen. Utnyttjandet måste ske på ett sätt som inte stör naturens kretslopp eller rubbar det ekologiska systemet. Detta måste också skyddas från nedsmutsning och förgiftning. Därmed får man även det i längden mest ekonomiska utnyttjandet.

Sådana naturresurser som inte förnyas måste underkastas särskilt sträng hushållning med tanke på framtiden.

Allt välstånd grundar sig ytterst på att den enskilde individen får utlopp för initiativ, uppfinningsrikedom och skaparkraft. Det förutsätter handlingsfrihet men också beredskap att ta personligt ansvar.

2 Kap. 10 Kunskapsutvecklingen

Kommittén säger med sitt förslag till konsumentpolitik att tyngdförskjutningen sker mot den lokala nivån, dvs. decentraliserad. Detta kan starkt ifrågasättas — det kommer fortfarande att vara ett frivilligt åtagande för kommunerna — den central nivån, Konsumentverket, kommer istället att få, en i förhållande till vad staten satsar på andra nivåer, kraftig förstärkning.

Man kan, i enlighet med vad som sägs i kapitel 10, få den uppfattningen att Konsumentverket idag skulle ha svårigheter att precisera sina önskemål om vilka fakta som behöver tas fram. Så är naturligtvis inte fallet. Jag förutsätter att Konsumentverket besitter dessa kunskaper jämväl att andra offentliga organ, med vilka Konsumentverket behöver samarbeta, har motsvarande kunskaper inom sina respektive områden.

Reservation av ledamoten Ernst Olaf Holm

1. Beträffande föreslagen nedskärning av glesbygdsstödet

Jag reserverar mig bestämt mot förslaget att överföra en mkr per år från glesbygdsstödet till annan konsumentpolitisk verksamhet. Glesbygdsbefolkningens behov av god kommersiell och annan service är i dag lika påtagligt som tidigare. Glesbygdsstödet har visat sig vara en lika billig som effektiv social och näringspolitisk insats samtidigt som det har en avsevärd betydelse för turismen. Den av utredningen gjorda kopplingen mellan minskningen av glesbygdsstödet och behovet av distributionsstudier finner jag osystematisk och omotiverad. Distributionspolitik är ett mycket bredare begrepp än glesbygdsstöd. Att skära ned glesbygdsstödet vore en ytterst negativ åtgärd som skulle drabba redan utsatta konsumentgrupper.

2. Betr. tvistlösning och reklamationshantering

Jag reserverar mig mot förslaget mot att ARN organisatoriskt förs in under Konsumentverket. Skälet härtill är främst principiellt. Ett av statsmakterna tillhandahållet konfliktlösningsinstrument bör vara helt fristående från vad som kan uppfattas som partsintressen.

Beträffande reklamationshanteringen i övrigt önskar jag anföra följande.

Det är angeläget att samhället tillhandahåller effektiva instanser för slitande av tvister mellan medborgarna.

Principen om lösningsmodeller nära konsumenterna och när ärendena är "färska" är under alla förhållanden riktig. Det helt överväldigande antalet reklamationer löses i själva verket direkt och snabbt, i och av företagen själva.

Decentraliseringen kan i sig innebära risker för en olikartad bedömning från kommun till kommun. Detta måste uppmärksammas, bl.a. genom en fullödig utbildning och information.

Viktigt är att om möjligt bilägga meningsskiljaktigheter utan att allmänna domstolar, ARN etc. behöver anlitas. Jag delar grundsynen att reklamationer i första hand bör lösas lokalt genom underhandskontakter innefattande information, rådgivning och förlikning, gärna under neutral medverkan från kommunal tjänsteman. Jag hänvisar därvid till vad jag anfört i mitt särskilda yttrande. Jag har därför ingen principiell invändning mot att reklamationer i första hand hänvisas till lokal behandling. Hur stor besparing som härigenom kan uppnås på kort eller lång sikt kan vara svårt att bedöma, men bör ej överskattas. En utökad lokal konsumentverksamhet på reklamationsområdet förutsätter en god kompetens, betydande ansvarskänsla och frihet från partsinställning hos de berörda befattningshavarna. Nära samverkan bör äga rum med företagen, lokala näringslivsorganisationer och branschsammanslutningar. Stor försiktighet bör iakttas när det gäller åberopandet av lag, praxis, riktlinjer och etiska regler.

Om tvisten efter neutrala medlingsförsök kvarstår, bör en "slussning"

ske till behörigt organ eller organisation, såsom ARN, tingsrätt, branschorganisation etc.

ARN bör bibehållas som central instans för prövning av konsumenttvister med oförändrad struktur och roll.

Enligt min mening bör tvistlösning och reklamationer hanteras på följande sätt.

1) Uppgörelse direkt mellan parterna bör stimuleras.
2) Lokal vägledare kan träda in som medlare på parts begäran.
3) Lokala vägledare bör fungera som rådgivare åt konsumenter och hjälpa till med kontakter när så behövs.
4) Lokala vägledare kan fungera som medlare om båda parter är införstådda med detta.
5) Varje form av påtryckning på någon part måste undvikas.
6) Om part begär det rekommenteras parterna lämpligt rättsligt forum, domstol, ARN.

ARN har visat sig fungera väl i nuvarande form. Den bör bibehållas intill dess bättre alternativ framkommer, inte minst eftersom den utgör en central funktion i dagens konsumentpolitik, åtnjuter stort förtroende och trots allt är billig.

Självfallet bör alla möjligheter till rationaliseringar och ekonomiskt mindre krävande lösningar tas till vara. På åtskilliga områden har ARN skaffat sig en kvalificerad kompetens som man måste värna om. Detta gäller exempelvis hemelektronik- och fritidssektorerna. Sådana ärenden bör även framgent ha sin tyngdpunkt i ARN. På vissa produktområden förekommer ibland kritik mot nämndens utlåtanden på principiella grunder. Vissa varuområden har nämnts i detta sammanhang. Här torde en översyn vara motiverad i samverkan mellan berörda parter. Oftare än hittills kan det finnas skäl för ARN att avvisa ärenden, exempelvis om bevissituationen är oklar eller om det gäller komplicerade juridiska bedömningar. Härvid bör hänvisning till domstol ske. Över huvudtaget bör tingsrätternas roll positivt uppmärksammas mer än vad som hittills skett i den konsumentpolitiska debatten.

En översyn av ARN:s verksamhet måste ha sin utgångspunkt i en noggrann analys av varje nämndavdelnings verksamhet. Det är möjligt att en övergång till branschvisa nämnder med koppling till vederbörande branschorganisationer på sikt kan vara en framkomlig väg, åtminstone på vissa branschområden. Detta kan väl falla samman med tanken på en utökad självsanering. Denna fråga måste emellertid analyseras på ett mycket mer djupgående sätt än vad kommittén haft möjlighet att göra. Det är ytterst angeläget att branschorganisationernas djupgående kunskaper tas tillvara även i detta hänseende.

Frågan om arvodena till partsrepresentanterna i ARN bör bli föremål för vidare överväganden i samråd med berörda organisationer.

ARN har fått en stark ställning både hos konsumenter och näringsidkare. Detta gäller inte minst i praxisbildningen. Detta värde bör skyddas. En vidareutveckling av ARN-verksamheten behöver emellertid ej stå i strid med denna målsättning.

Det är inte realistiskt att räkna med att näringslivet kommer att vara berett att framdeles bidra till ARN:s budget på det sätt som kommittén ifrågasätter. Häremot kan även principiella invändningar riktas eftersom det rör sig om en statlig myndighet.

Sammanfattningsvis menar jag under denna punkt

att ARN bör bibehållas som en central myndighet för slitande av konsumenttvister som ej kan lösas på annan väg;

att ARN bör kvarstå som egen myndighet;

att en analys av ARN:s utvecklingsfrågor bör äga rum enligt bl.a. ovan angivna intentioner; samt

att besparingsmöjligheterna med denna utgångspunkt är betydligt mer begränsade än vad kommittén räknat med.

Med hänsyn härtill reserverar jag mig mot kommitténs förslag i denna del.

De minskade besparingsmöjligheter som mitt i reservationen angivna synsätt leder fram till, föreslår jag blir jämnt avräknat på alla de "förstärkningsområden" som kommittén angivit. Åtskilliga av kommitténs förslag beträffande förstärkningar avseende forskning, utbildning etc., är angelägna och positiva. Ur konsumentpolitisk synpunkt är det viktigt att medel på annat sätt ställs till förfogande för dessa ändamål.

Särskilt yttrande av ledamoten Ernst Olaf Holm

I stor utsträckning har den svenska konsumentpolitiken kunnat genomföras under bred politisk enighet. Det är av yttersta värde att så kan bli fallet även i framtiden.

Marknadsekonomin är det överlägsna instrumentet för välfärd, utveckling och goda konsumentförhållanden. Konkurrens och alternativ såväl beträffande varor och tjänster som förekomsten av olika företagstyper och -storlekar utgör den säkraste grunden för att nå dessa målsättningar. Jag delar den syn som Ulla Orring redovisat i denna del i en reservation. Samtidigt är ett modernt samhälle komplext och svåröverskådligt för den enskilde, oavsett yrkesroll, ekonomi, utbildning och erfarenheter. De flesta marknadsekonomier har därför i större eller mindre omfattning infört regleringar som är avsedda att utgöra korrektiv till de negativa deleffekter som i vissa lägen en renodlad marknadsekonomi kan leda till. Konkurrenslagstiftning och konkurrenspolitiska reformer är två viktiga exempel på sådana regleringsområden. Behovet och omfattningen av ingrepp blir givetvis föremål för skiftande värderingar och resultaten olika i den politiska processen. Huvudansvaret för produktutveckling, marknadsföring, organisation, ekonomi, investeringar etc. i företagen bör åvila dessa själva inom de av samhällsordningen uppställda ramarna. Oklara gränsdragningar i dessa delar leder till påtagliga risker för ineffektivitet, stagnation eller en mer eller mindre utvecklad regleringsekonomi.

Konsumenternas behovstillfredsställelse och tryggandet av goda livsvillkor i konsumtionssektorn är en avgörande faktor för konsumentpolitiken. Utredningen gör ett uttalande om individernas och hushållens grundläggande egenansvar och behovet av frihet i konsumtionshänseende och vad avser utveckling av livsformer och självförverkligande som jag helt ställer mig bakom och som "korrigerar" en del andra uttalanden i betänkandet som kan ges en annan tolkning (kap. 5.1 3 st. ultimo):

"Ingen — vare sig företag, konsumentorgan, forskare, planerare eller någon annan — kan med hänvisning till generella behovskataloger av olika slag hävda att vissa värderingar skulle vara mera legitima än andra eller att vissa behov skulle vara mera grundläggande. Men alla dessa aktörer borde bättre kunna bidra till att öka konsumenternas möjligheter att analysera sina behov inför beslut som gäller konsumtion och hushållning".

Jag delar grundsynen att konsumentpolitiken skall inrikta sig på att främja hushållens betydelsefulla ekonomiska förhållanden och koncentrera insatserna på frågor som konsumenterna själva upplever som centrala och konkreta.

Uttalandet att konsumenterna generellt befinner sig i underläge är en tveksam slutsats som jag närmast ser som en reminiscens av 1960-talets konsumentdebatt som i dag inte känns aktuell.

Enligt mitt synsätt är konsumentpolitiken — utformad under hänsynstagande till behovet av en bred näringsfrihet, en differentierad företagsstruktur och ett allmänt gott företagsklimat — en positiv faktor i ett modernt samhälle. Detaljhandeln tillhör de näringsgrenar som finns

närmast konsumenterna. Förståelsen för och kunskapen om konsumentens föränderliga behov och preferenser är avgörande för detaljisternas överlevnad som företagare. En realistisk, men gärna progressiv konsumentpolitik står därför inte i motsats till distributionens intressen. Tvärtom kan en systematisk samverkan mellan handeln och konsumentintressena bli ytterst fruktbar, vilket inte minst de senaste årens utveckling gett belägg för.

Avgränsningen av konsumentpolitiken som begrepp kan ge vissa problem. Extensivt kan måhända det mesta av samhällsarbetet sägas syfta till individens och konsumentens fromma. En gränsdragning är nödvändig. Enligt mitt synsätt faller löne- och skattepolitik utanför konsumentpolitiken, medan jordbrukspolitikens och tekopolitikens effekter direkt ingriper i pris- och konsumtionsmönstret.

Den svenska detaljhandeln har under efterkrigstiden utvecklats till en av de mest effektiva i världen. Inte minst gäller detta dagligvaruhandeln, där en mycket konsumentanpassad struktur kunnat etableras och bibehållas med stora ekonomiska och kvalitativa fördelar för konsumenterna. Inom såväl enskild som kooperativ handel har den ovan angivna utvecklingen ägt rum inte minst som en effekt av höjda krav från konsumenterna, en kraftigt förändrad befolkningsstruktur och förändrade livssituationer för flertalet hushåll vad gäller arbete, boende, fritid etc. I takt med utvecklingen har detaljhandeln diversifierats i många hänseenden som en anpassning till föränderliga konsumentönskemål. En återgång till ett tidigare system vad gäller exempelvis personalintensitet, grossistfunktioner och butikstyper skulle vara ekonomiskt helt förödande för såväl hushållens ekonomi som deras servicebehov i vidaste mening. Enligt min mening måste detta faktum finnas med som en helt nödvändig grund även för de konsumentpolitiska övervägandena.

En utveckling av distributionen i negativ kontrast till konsumentens behov skulle i vårt öppna och konkurrensintensiva samhälle vara en omöjlighet. Svensk detaljhandel är i hög grad baserad på småföretagsamhet som arbetar nära konsumenterna. En decentraliserad detaljhandelsstruktur är i sig ett stort samhällsintresse. De större företagen arbetar under samma marknadsbetingelser. Något grundläggande motsatsförhållande föreligger inte mellan handeln och dess kunder. Det rör sig i stället om ett ömsesidigt beroende, där ett effektivt samspel ger de bästa resultaten. Detaljhandeln och dess konsumenter har samma intresse av god varukvalitet, produktutveckling, god service och köpmiljö. Detaljhandeln och konsumenterna är bägge köpare av varor. Inte minst på den lokala marknaden kommer intressegemenskapen mellan handeln och dess kunder att alltmer öka i framtiden. Detta gäller i hög grad handels- och servicestrukturens utveckling och inriktning.

Strukturförändringarna har således varit betydande, men detta har — av skäl som redovisats — varit en nödvändig process. Förändringstakten avtar emellertid, inte minst på dagligvarusidan. Det har i allt väsentligt rört sig om ett balanserat förlopp där olika myndigheter och intressenter kunnat påverka utvecklingen. Jag anser emellertid att det finns anledning att etablerings- och strukturfrågor inom distributionen får en vidare uppmärksamhet.

En polarisering av den konsumentpolitiska debatten från ideologiska utgångspunkter torde i realiteten inte lösa några avgörande problem. Jag kan därför inte ställa mig bakom delar av den historieskrivning som återfinns i utredningen.

Det viktiga är i stället att finna adekvata lösningar på konkreta och väsentliga problem.

I delar av kommittébetänkandets resonemang om konsumenternas förhållanden återfinns sålunda bl.a. en del teoretiskt material om levnadsstandardsförhållanden, beroende av "klasstillhörighet" och andra aspekter på konsumenternas förhållanden som jag finner delvis oklart, varav dras slutsatser som ej alltid känns övertygande. Generellt sett har de svenska hushållen en levnadsstandard som ligger på den högsta nivån i världen. Detta hindrar givetvis inte att det alltid finns utsatta grupper där det finns starka behov av både sociala och konsumentpolitiska insatser.

Delar av detta mitt synsätt återfinns i kommittébetänkandet men inte i så fullständig och samlad form som varit önskvärt. Tyngdpunkten kan förskjutas, exempelval och utvärderingar kan göras på olika sätt och utan att ge en detaljredovisning av dessa erinringar önskar jag med ovanstående grundläggande redovisning klargöra mitt betraktelsesätt rörande konsumentpolitikens plats i samhällsarbetet. Marknadsekonomins avgörande roll, marknadsföringens och reklamens positiva betydelse hade behövt en bredare presentation. Det grundläggande behovet av effektivt skötta företag för att samhällsekonomin och konsumentnyttan skall säkras, markeras inte på ett entydigt sätt.

Jag vill dock samtidigt betona att åtskilliga av de ideologiska resonemang som jag kritiserat inte har föranlett utredningen till konkreta bedömningar och förslag.

Jag övergår härefter till några mer specifika synpunkter.

I betänkandet redovisas utförligt kooperationens verksamhet och konsumentpolitiska insatser. Inom enskild handel har konsumentfrågorna i praktiken uppmärksammats i lika hög grad, även om de inte alltid försetts med konsumentpolitisk etikett. Detta gäller inte minst den enskilda dagligvaruhandeln, där samverkansformerna detaljisterna emellan har utvecklats långt, inte minst när det gäller att fånga upp konsumenternas reaktioner och uppfattningar. Vid ett studium av marknadsandelarna dagligvarugrupperna emellan synes framgå att dessa insatser har uppskattats av konsumenterna. Mellan 1970 och 1984 har exempelvis ICA:s marknadsandel ökat från 22,4 % till 31,5 %, medan KF:s har minskat från 22,5 % till 20,7 %. Kommittén har under utredningsarbetet fått utförlig information i dessa frågor.

Även inom fackhandeln pågår ett liknande arbete, om än i skiftande former. Här är det uppenbarligen också så, att konsumenterna har funnit den enskilda fackhandelns arbetssätt och företagspolitik attraktivt. Några negativa effekter ur konsumentsynpunkt av denna utveckling har veterligen ej försports. Distributionens förmåga att fånga upp och återföra konsumentreaktionerna på varuutbudet anses i betänkandet vara "fragmentarisk" och ofullständig. Påståendet är inte underbyggt. Detta arbete måste till sin natur ske genom ett mycket stort antal kontakter

"under arbetets gång" i butikerna. Att fånga in detta viktiga arbete i någon lätt dokumenterad matris torde knappast vara möjligt och än mindre nödvändigt. Det är resultaten som skall räknas och eventuella missförhållanden som skall undanröjas.

I utredningen förs vidare ett resonemang om att produktkvalitén på vissa områden skulle ha blivit sämre. Jag finner det redovisade underlaget bräckligt. Risken för kvalitetsförsämringar kan dock alltid föreligga i den långsiktiga utveckling med överproduktion och hård priskonkurrens som finns världen över. Beredskapen för en sådan risk bör beaktas i konsumentpolitiken, men måste alltid bygga på ett hållbart underlag. Jag erinrar i detta sammanhang om den pågående produktåterkallelsekommitténs arbetsuppgifter. En överbetoning av prisaspekten kan i sig bära fröet till kvalitetsproblem.

Utredningen anför också att det finns tendenser i produktutvecklingen som mer tar sikte på utseende och "varuestetik" än bruksfunktioner. Enligt min mening har utredningen inte visat att slutsatsen är hållbar i en hård konkurrensmarknad som den svenska. Samma sak gäller resonemanget om en påstådd "underinvestering i brukarorienterad forskning". Dessutom är konsumentvarornas design och utseende en alltmer viktig parameter för konsumenterna. Estetiken är en viktig kvalitetsfaktor i varuutbudet i en avancerad konsumentmarknad som på intet sätt får underskattas eller förses med någon "onödighetsstämpel". En sådan form av "produktpuritanism" rimmar illa med moderna strömningar i marknaden och hos konsumenterna. Samma resonemang kan föras beträffande vissa varugruppers sociala funktioner ("chips- och godisexemplet").

Utredningen tycks utgå från att det finns möjlighet att uppställa objektiva och allmängiltiga kriterier för vad som är rationella respektive icke-rationella köp sett från den enskilde konsumentens synpunkt. I ett samhällssystem som vårt är detta en omöjlighet.

Tillverkningsledets synpunkter på produktutveckling och anslutande frågor har utvecklats av Lennart Körner i dennes reservation.

Jag är tveksam till uttalandet att yrkesutbildningen i dag inte skulle vara lyhörd för konsumentaspekter, men menar att den allmänna inriktningen på en förstärkning är mycket positiv. Den bristande efterfrågan på konsumentekonomer kan möjligen bero på att utbildningen är för litet marknadsinriktad.

Utredningen vill på "sikt" öka informationsgraden kring produkter i olika hänseenden. Ambitionen är lovvärd men man måste i ett sådant arbete koncentrera sig på väsentligheter. Kostnaderna kan bli höga och den reella konsumentnyttan tveksam. Vad som behövs är en långsiktig dialog med producenterna.

Att följsamheten till riktlinjerna på informationssidan ibland brustit har i väsentlig mån berott på oklarheter i både riktlinjerna själva och den bakomliggande lagstiftningen. Detta gäller exempelvis både kredit- och prisinformationen generellt. Mängden av nya regler och riktlinjer har också varit betydande. Riktlinjekommittén har — efter en kartläggning av förhållandena — kommit fram till att följsamheten i flertalet regler är förhållandevis hög jämfört med lagregler av likartad beskaffenhet trots

det stora antalet riktlinjer.

Enligt min mening hade det varit på sin plats att i en utredning som denna göra en övergripande och grundlig genomgång av de problem som ur konsumentpolitisk synpunkt följer av den växande offentliga sektorn. Detta gäller bl.a. inom de monopoliserade branscherna, exempelvis Televerket, posten och transportväsendet.

Utredningen har ägnat stor uppmärksamhet åt könsdiskriminerande reklam. Jag delar utredningens uppfattning att sådana företeelser i reklamen, bör motverkas på ett aktivt sätt. Detta är emellertid en fråga som inte är av konsumentpolitisk natur, utan ett spörsmål om respekt för andra värden, som personlig integritet och andra likartade etiska normer. Dessa problem kommer man bäst tillrätta med genom opinionsbildande åtgärder. Kränkande könsrollsreklam torde knappast förekomma i Sverige i dag.

En eventuell lagstiftning bör enligt min mening endast ta sikte på den kränkande könsrollsreklamen. På denna punkt är skrivningen i betänkandet tyvärr något oklar.

Det är väsentligt att utredningar, analyser etc. som utföres och publiceras av konsumentorganen har en god vetenskaplig och statistisk kvalitet. Annars kan enskilda intressen skadas och konsumentpolitiken som sådan kompromettera.

Kommittén föreslår att en tyngdpunktsförskjutning sker till den lokala konsumentverksamheten. Principiellt finner jag detta i och för sig tillfredsställande. Kommittén föreslår en särskild lag som är avsedd att klargöra den kommunala kompetensen i reklamationsärenden. Ett avgörande krav är härvid att kommunala organ eller befattningshavare aldrig får ta ställning i tvister mellan olika kommunmedlemmar, företag eller konsumenter. Om någondera parten ej önskar kommunens medverkan, måste följden bli att man genast skiljer sig från ärendet utan något ställningstagande. Däremot kan en helt neutral rådgivnings-, informations- och medlingsfuktion ha positiva effekter i många fall. Detta sker i stor utsträckning redan i dag. Exempel finns på övertramp i relation till den kommunala likställdhetsprincipen och i en kommande, eventuell lagstiftning måste riskerna i detta hänseende entydigt elimineras.

En fördel med lagstiftning är att den nuvarande oklarheten beträffande kompetensgränserna klarläggs, vilket är viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt. Någon utveckling mot lokala reklamationsnämnder får inte ske. Även i framtiden bör individuell rådgivning vara en viktig arbetsuppgift för den kommunala konsumentverksamheten.

En ökad systematisk samverkan i fastare former mellan myndigheter, organisationer (i vidaste mening) och företagen bör eftersträvas. Konsumentens "yttre miljö" uppmärksammas i dag alltmer. Planlagstiftning och övrigt "samhällsbyggande" bör baseras på en klar verklighetsuppfattning. Erfarenheterna visar att det behövs en starkt ökad kunskap hos olika intressenter och beslutsfattare rörande handels- och servicenäringarnas arbetsförutsättningar och ekonomiska ramar. Handelns företag och organisationer har en avgörande roll att spela i denna utveckling.

Köpenskapens lokala, regionala och branschmässiga organisationer bör systematiskt och funktionellt utgöra en samarbetspart i konsument-

politiken såväl som på andra relevanta områden.

Problemen med irreguljär näringsutövning ökar. Det är en angelägen uppgift även inom konsumentpolitiken att främst genom den lokala verksamheten effektivt hålla efter företag som — i mer eller mindre organiserad form — lägger sig utanför de av samhället uppställda ramarna. Tillfällig handel är här ett viktigt problemområde.

Jag delar kommitténs grundsyn bl.a. avseende behovet av förstärkt forskning, utbildning, en ökad uppmärksamhet kring distributionens förhållanden, stöd till svaga konsumentgrupper och en koncentration av insatserna till de hushållsekonomiskt centrala avsnitten. Forskningen bör ha en markerat självständig plats.

I en knappare ekonomi blir det allt viktigare att hushållen får kunskaper och möjligheter att maximalt utnyttja sina resurser. I ett fritt samhälle måste emellertid principen om individens fria konsumtionsval tillmätas en avgörande betydelse.

Enligt min mening kan självsanering inom näringslivet bli en avgörande kraft i morgondagens konsumentpolitik. Näringslivet är berett att arbeta i denna riktning, vilket bl.a. framgår av riktlinjekommitténs betänkande. Redan i dag fungerar självsaneringen i svenskt näringsliv. Endast ett fåtal fall behöver föras till Marknadsdomstolen.

Det finns en stark internationell tendens till en mer nyanserad syn på valet av konsumentpolitiska styrmedel i riktning mot självsanering och egenansvar i näringslivet. Härvid kan hänvisas till Sveriges Köpmannaförbunds bilaga i riktlinjekommitténs betänkande. Utvecklingen har besannat riktigheten i de resonemang som där fördes. Vidare kan anföras att departementschefen i sin proposition om ändringar i MFL betonar att tiden nu är inne för en omprioritering när det gäller styrmedlen på det marknadsrättsliga området.

De internationella strömningar som jag här relaterat har stor kraft i hela västvärlden, oavsett partipolitiska maktförhållanden.

Den internationella utvecklingen på marknads- och konsumentområdet är omfattande. Ett ökat samspel och samarbete över gränserna bör eftersträvas som kan ge viktiga impulser och resultat för den inhemska konsumentpolitiken.

Handeln har blivit alltmer internationellt beroende. Sverige har en liten andel av världshandeln. Det är därför viktigt att eftersträva en internationell samordning av regelsystemen. Svenska särregler kan medföra risker för att för konsumenterna angelägna produkter försvinner från den svenska marknaden.

Jag hänvisar i övrigt till min särskilt avgivna reservation till några av kommitténs förslag.

Reservation av ledamoten Lennart Körner. I reservationen instämmer ledamoten Inger Wickzén och vad gäller avsnitten om *Lokal konsumentpolitisk verksamhet* och *Reklamationshantering* ledamöterna Stina Gustavsson och Ulla Orring.

Såsom framgår av kapitel 1 har kommitténs arbete genomförts på kort tid. Kommittén har vidare inte annat än på ett par områden haft möjlighet att genomföra egna, egentliga undersökningar. I stället har kommitténs ställningstaganden i stor utsträckning baserats på material som presenterats av personer engagerade i den konsumentpolitiska verksamhet som kommittén haft till uppgift att utvärdera. Det är uppenbart att avsaknaden på många områden av egna undersökningar försvårat kommitténs bedömning och möjligheterna att göra en objektiv analys.

Tidsnöden har också medfört att några av de mest centrala frågorna i utredningsuppdraget — eventuella omprioriteringar och tyngdpunktsförskjutningar inom verksamheten på central nivå och härmed sammanhängande finansieringsfrågor — upptagits till behandling först i slutskedet av kommitténs arbete och därvid måst starkt forceras. En följd härav är att tillräckligt underlag för ställningstagandena i dessa frågor inte kunnat erhållas.

Även i övrigt är det material som ligger till grund för kommitténs bedömningar på åtskilliga punkter otillfredsställande. I inte obetydlig omfattning förekommer i majoritetens framställning exempelvis påståenden om förhållanden inom näringslivet och samhället i övrigt som är obestyrkta eller ger en missvisande bild av den faktiska verkligheten. Det sagda exemplifieras närmare i det följande. Av olika skäl har emellertid innehållet i min reservation begränsats till viktigare punkter och ställningstaganden, där jag har en från majoriteten avvikande mening. Att min uppfattning i många frågor inte överensstämmer med majoritetens sammanhänger också med att majoritetens och mina grundläggande värderingar skiljer sig från varandra. I kommentarerna till avsnittet Det hushållsekonomiska synsättet utvecklas detta närmare.

Hushållens förutsättningar (Kap. 4)

Avsnittet om hushållens förutsättningar innehåller ett stort antal fakta av varierande relevans för det konsumentpolitiska arbetet. Eftersom det i Sverige finns hushåll med sinsemellan mycket olika förutsättningar, både vad gäller sammansättning och tillgång till resurser, kan man i åtskilliga fall inte dra några generella slutsatser av den redovisade statistiken. I mångt och mycket är vidare de fakta som redovisas tämligen självklara. Sammanställningarna ger därför endast i begränsad utsträckning konkret vägledning för bedömning av vilka konsumentpolitiska aktiviteter som bör prioriteras. Det finns emellertid anledning att något närmare kommentera vissa delar av avsnittet.

En i och för sig föga originell slutsats av redovisningen är att vad som på sikt bör eftersträvas är större ekonomiska resurser för de enskilda

hushållen. Detta kan bara åstadkommas genom en *ökad tillväxt i samhällsekonomin.* Av största betydelse för konsumenterna är därför en allmän ekonomisk politik som gynnar den ekonomiska tillväxten i samhället.

En annan fråga av central betydelse för hushållens privata konsumtion är deras disponibla inkomst, dvs. inkomst efter skatt och med tillägg för olika bidrag. Framställningen klargör emellertid inte på ett tillfredsställande sätt det *nuvarande skatte- och bidragssystemets* negativa effekter för konsumenterna. Kombinationen av skatter och bidrag medför att även konsumenter i normala inkomstlägen vid en inkomstökning drabbas av hög marginaleffekt, i vissa fall inemot 80 %. Systemet innebär alltså att det för många människor inte är möjligt att genom extra arbetsinsatser nämnvärt påverka sin egen ekonomiska situation. Som framgår av tabellen nedan är det inte minst barnfamiljerna som drabbas av dessa effekter. Det nuvarande skatte- och bidragssystemet utgör därför ett utomordentligt allvarligt problem för hushållen

Tabellen visar hur många kronor som blir kvar 1985 av en nytjänad hundralapp när skatt och daghemsavgifter ökar och bidragen minskar.

Förvärvsarbetande

	Ensamstående				Gift med hemmamake			
Inkomst								
80.000	52:–	22:–	33:–	33:–	52:–	0:–	0:–	0:–
104.000	50:–	22:–	22:–	22:–	50:–	30:–	2:–	0:–
134.000	45:–	38:–	20:–	19:–	45:–	45:–	25:–	25:–
183.000	27:–	26:–	22:–	22:–	27:–	27:–	27:–	21:–

	Båda makarna arbetar			
Båda makarna tjänar vardera				
44.000	66:–	0:–	0:–	0:–
68.000	66:–	59:–	33:–	33:–
92.000	50:–	45:–	50:–	30:–
158.000	36:–	36:–	36:–	36:–

Tabellen baseras på genomsnittlig kommunalskatt (30,4 %), genomsnittliga underskottsavdrag och effekterna av höjd skatt, ökade daghemsavgifter och minskade bostadsbidrag. Att vissa barnfamiljer får 0 kr beror på att de ligger under normen för sociallön och antas erhålla socialbidrag.

Källa: Skattebetalarnas Förening och ekon.dr. Gunnar Du Rietz.

Såsom närmare utvecklas i det följande är en effektiv konkurrens av fundamental betydelse för förekomsten på marknaden av goda varor och tjänster till rimliga priser. *Offentliga monopol* är därför ägnade att medföra klara nackdelar från konsumentsynpunkt. Det är därför en stor brist i betänkandet att någon belysning av hithörande problem inte har lämnats.

Såsom majoriteten framhållit utgör kostnaden för bostad en tung post i den privata konsumtionen. Majoritetens redovisning av utveckling-

stendenserna på *bostadsområdet* är emellertid knapphändig och förbigår flera relevanta förhållanden. Det förtjänar bl.a. framhållas att den svenska bostadsstandarden har tre- eller fyrdubblats sedan andra världskriget och att Sverige idag torde ha den högsta bostadsstandarden i världen. Marknaden är vidare på olika sätt hårt reglerad och den enskildes bostadskostnader på olika sätt subventionerade. När det gäller nybyggda bostäder torde mer än halva hyran i realiteten betalas av staten genom räntesubventioner. Härtill kommer för vissa konsumenter bostadsbidrag av varierande storlek.

Majoriteten redovisar också vissa utredningar enligt vilka många idag är trångbodda och skulle önska större bostäder. De undersökningar som gjorts torde emellertid inte ha inkluderat den viktiga frågan huruvida de tillfrågade också skulle vara beredda att betala vad det i verkligheten skulle kosta att få ett ökat utrymme om detta inte subventioneras av staten. — Slutligen må i detta sammanhang också framhållas att myndigheterna haft en negativ attityd till byggande av små lägenheter, trots att utvecklingen, som vår utredning visar, går mot ett ökat antal mindre hushåll.

I ett särskilt avsnitt redovisas vissa data rörande *fritidskonsumtionen.* Jag vill inte bestrida att det kan finnas skäl för exempelvis KOV eller KO att som hittills uppmärksamma särskilda problem på detta område, såsom oskäliga avtalsvillkor t.ex. vid charterresor, förekomsten av farliga produkter, avsedda att användas vid fritidsverksamhet och andra liknande frågor. Enligt min uppfattning bör det allmänna emellertid på detta område i övrigt överlåta till de enskilda människorna att själva sköta sin fritid och göra sina preferenser utan myndighets medverkan. Att — som sker i detta avsnitt — analysera skillnader i kvinnors och mäns intresse för att samla frimärken eller bedriva annan hobbyverksamhet eller vilka grupper som mest ser på TV är enligt min uppfattning knappast en rimlig ansats till analys av viktiga konsumentproblem.

Majoriteten diskuterar en del externa faktorer som påverkar hushållens resursutnyttjande, bl.a. butikstäthet och öppethållande. Vad gäller *butiksstrukturen* visar vissa undersökningar av KOV om hushållens transportkostnader i Västerbotten att kostnaderna per hushåll och år ökar från 350 kr. till 5 100 kr. om "ortens butik" tvingas lägga ner. Utredningar och räkneexempel av denna art ger emellertid lätt en missvisande bild av verkligheten och de reella problemen. Om en butik läggs ner, är anledningen ofta att kundunderlaget blivit för litet för att med rimliga priser täcka butikens kostnader. Skulle butiken välja att kraftigt höja priserna i förhoppningen att rörelsen därvid skulle bära sig, visar det sig ofta att konsumenterna inte är beredda att betala dessa priser utan föredrar att välja andra, mer avlägsna och billigare inköpskällor med ett bredare sortiment. Att som majoriteten helt förbigå dessa förhållanden medför risk för att debatten snedvrids. — Det bör samtidigt påpekas att det finns betydande "dolda subventioner" till glesbygderna, inbyggda i det nuvarande systemet. Flertalet företag levererar varor till grossistnedlagen till samma pris, oavsett var nedlagen ligger.

Majoriteten tycks vidare anse att konsumentens situation är särskilt bekymmersam när det är fråga om vissa produkter som chips, glass och

läskedrycker, som omnämns i flera sammanhang och på vilka områden reklamen enligt majoriteten framhäver *"produkternas sociala funktioner"* framför "näringsvärde och pris". Man får intrycket att majoriteten finner det omoraliskt att i reklam framhålla dessa produkters sociala funktioner om reklamen inte samtidigt avråder konsumenterna från köp. Det kan vara värdefullt om sakkunniga instanser informerar om t.ex. olika livsmedelsprodukters näringsvärde, men det bör enligt min mening inte få förekomma att myndigheter "klassar ner" produkter därför att de helt eller delvis fyller sociala funktioner.

Över huvud är det olämpligt att som sker i framställningen fokusera enstaka livsmedels näringsvärde eftersom det avgörande för konsumenterna bör vara näringsvärdet i den totala kostsammansättningen under en dag.

En *rationell planering av inköp* kan som majoriteten framhållit medföra stora ekonomiska och tidsmässiga besparingar. Åtgärder som kan underlätta en sådan planering är därför betydelsefulla. Om man på det sätt som skett i detta avsnitt försöker framräkna besparingsmöjligheter i kronor och ören når man emellertid lätt resultat, som ger en orealistisk bild av de faktiska möjligheterna. Majoriteten framhåller att KOV:s experimentella studie 1981 visar att ett fyrapersonershushåll med hjälp av bättre inköpsplanering kan minska matkostnaderna med 200-400 kr. per månad och dessutom minska tidsåtgången för dagligvaruinköp med 8 timmar per månad. Studien utfördes på det sättet att det ställdes en kvalificerad planerare och inköpare till hushållets hjälp under hela den tid som studien pågick. Det säger sig självt att de i en sådan studie redovisade besparingsmöjligheterna blir missvisande, eftersom motsvarande resultat sällan kan nås i det praktiska livet, där tillgång till en sådan expert saknas.

Också ett par andra *räkneexempel* är *tveksamma.* Majoriteten konstaterar att om konsumenten byter 20 % av färskpotatisen mot industriellt beredda produkter som chips, pommes frites etc., stiger kostnaden med 70 kr. per år. Det är, sägs det vidare, en liten merkostnad för varje person men beräknat på nationell nivå innebär det att hushållen tillsammans får en merkostnad på 560 milj. kr. om året, "enbart beroende på att de valt potatisprodukter ed sämre näringsvärde och högre pris än färskpotatis". I samma avsnitt framhålles att om barnfamiljerna i Sverige skulle minska matkostnader och tidsanvändning på liknande sätt som hushållet i konsumentverkets experimentella studie, skulle totalt kostnadsbesparingar uppnås för barnfamiljerna med ca 2 400 milj. kr. per år. Parentetiskt må här framhållas att vid dessa beräkningar någon hänsyn ej tagits till de andra ekonomiska effekter som skulle kunna uppkomma som en följd av en sådan ändrad konsumtion.

Konsumentpolitiken bör rimligen ta sikte på frågår av betydelse för de enskilda konsumenterna. Mot den bakgrunden är det från konsumentpolitiska utgångspunkter mindre intressant att framräkna besparingsmöjligheter på nationell nivå. Dessutom blir beräkningarna missvisande om siffrorna som i den ovannämnda experimentella studien i sig saknar verklighetsanknytning. Av intresse är naturligtvis i första hand *ekonomiska effekter för det enskilda hushållet* eller den enskilde konsumenten.

En utgångspunkt bör därvid vara att prioritera frågor av större ekonomisk betydelse och lämna därhän alternativa möjligheter där blott små besparingsmöjligheter finns. Vad gäller potatisexemplet är majoriteens konstaterande att merkostnaden enbart "beror på att de valt potatisprodukter med sämre näringsvärde och högre pris" såtillvida vilseledande som valet och merkostnaden i många fall sannolikt föranletts av smakpreferenser och önskemål om tidsbesparing. F.ö. har även majoriteten i annat sammanhang uttalat sin positiva attityd till tidsbesparingseffekter.

Det hushållsekonomiska synsättet (Kap. 5)

I detta avsnitt utvecklar majoriteten vad man kallar det hushållsekonomiska synsättet. Det sker mot bakgrund av bl.a. en beskrivning av marknadsekonomin som system och resonemanget utmynnar i vissa målformuleringar för den framtida konsumentpolitiken.

Majoriteten skildrar marknadsekonomin på ett sätt som inte ger en korrekt bild av systemets vitala funktioner och avgörande förtjänster. Det leder i sin tur i vissa fall till felaktiga slutsatser när det gäller att ange adekvata konsumentpolitiska medel. Det är därför nödvändigt att här något beskriva marknadshushållningens innebörd och de konsumentpolitiska slutsatser som bör dras av detta.

Den grundläggande utgångspunkten när det gäller att definiera konsumentpolitikens arbetsfält och -metoder är att det är konsumenternas egna önskemål, sådana de själva upplever dem, som måste utgöra grunden för varje försök till värdering av konsumenternas situation.

Målet för all ekonomisk aktivitet — all varu- och tjänsteproduktion i företag, hushåll och offentliga organ — är att så väl som möjligt tillgodose medborgarnas (konsumenternas) önskemål. Detta sker bäst i ett system där de enskilda medborgarna som konsumenter genom sin efterfrågan på marknaderna för varor och tjänster tillåts styra produktionens inriktning.

Överväganden om konsumentpolitiken bör därför ha som utgångspunkt att denna skall verka i ett marknadsekonomiskt system. I ett sådant system sker beslut om konsumtion och produktion decentraliserat i hushåll och företag och samordningen inom systemet sker via marknadsmekanismer, dvs. i samspelet mellan efterfrågan, utbud och priser på varor, tjänster, kapital, arbetskraft och information på någorlunda fria marknader.

Schematiskt och mycket kortfattat kan marknadshushållningens funktion beskrivas på följande sätt:

1 Via efterfrågan på marknaden får de enskilda företagen information och incitament att anpassa produktionen av varor och tjänster i överensstämmelse med konsumenternas egna önskemål, sådana dessa själv upplever dem.
2 Genom prisbildningen på varumarknader, arbetsmarknader och kapitalmarknader fördelas arbetskraft och kapital till de områden där de behövs för att producera dessa varor och tjänster.
3 Med hjälp av prismekanismen samordnas på marknaderna de otaliga individuella ekonomiska besluten så att systemet blir "samspelt", dvs.

så att de varor och tjänster som efterfrågas av företag och hushåll också finns tillgängliga — i de kvantiteter och kvaliteter som efterfrågas och vid de tidpunkter och på de platser där de behövs.

Dessa marknadsmekanismer fungerar också för *nya* varor. Företagen arbetar hela tiden med att utveckla nya produkter, som bjuds ut på marknaden. Om köpare — konsumenter eller företag — accepterar dessa produkter till priser som (minst) täcker produktionskostnaderna, kan varorna stanna kvar på marknaden; eljest försvinner de. I detta samspel mellan företagens initiativ och hushållens och andra företags svar — och i kombination med reklam, konsumentupplysning och informationsspridning från person till person — "bestäms" produktsortimentet successivt genom en marknadsprocess. Marknaden fungerar alltså som en dubbelriktad mekanism för information, incitament och samordning: från företag till hushåll och tillbaka till företagen igen.

Det marknadsekonomiska systemet har visat sig överlägset alla andra hittills prövade ekonomiska system när det gäller att anpassa produktionen av varor och tjänster till konsumenternas önskemål, såsom dessa vid given fördelning av resurser kan uttrycka önskemålen på marknaden, och för att åstadkomma en produktion till så låga kostnader som möjligt.

Att marknadsekonomin hittills visat sig effektivare än andra system innebär inte att systemet kan hantera alla frågor som rör medborgarnas köp och användning av varor och tjänster och som har betydelse för deras välfärd. Inte heller betyder det att det svenska marknadssystemet som det ser ut idag i alla lägen ger en effektiv lösning på de förhållanden som marknadsekonomin i och för sig är väl skickad att hantera.

Marknadssystemet saknar exempelvis förutsättningar att utifrån konsumenternas önskemål anpassa produktion och konsumtion av sådana nyttigheter som måste konsumeras kollektivt, som exempelvis försvar och polisväsende. I dessa fall måste marknaderna ersättas med politiska beslut rörande produktionens omfattning och inriktning.

Det kan också föreligga tekniska eller institutionella hinder av andra slag som kan medföra att marknadssystemet inte utan korrigerande åtgärder leder till en effektiv produktion anpassad till konsumenternas önskemål.

En förutsättning för att marknadssystemet automatiskt skall kunna förväntas leda till effektivitet är att det förekommer en fungerande konkurrens på produkt- och tjänstemarknaderna och på marknaderna för produktionsfaktorer.

Genom politiska beslut har konkurrensen helt eller delvis satts ur spel på många varu- och tjänsteområden. Bl.a. har offentliga organ givits monopol på en rad för konsumenterna betydelsefulla tjänsteområden. Ett annat exempel är prisregleringar inom olika sektorer. På andra områden har konkurrensen begränsats genom importregleringar eller krav på tillstånd för näringsutövare. Otillräcklig konkurrens kan också ha sin grund i att det på ett visst område föreligger stordriftsfördelar i produktion eller distribution samtidigt som förutsättningarna för importkonkurrens brister. Det förekommer också att konkurrensbegränsande åtgärder av olika slag vidtas av företagen själva.

Ett mycket allvarligt effektivitetshinder i den svenska marknadsekonomin utgör uppenbarligen skattesystemet. När den faktiska marginalskatten, dvs. skatten med hänsyn tagen till både löne- och inkomstskatter, uppgår till över 70 % även för hushåll med måttliga inkomster, får detta en stark snedvridningseffekt på hushållens val mellan egenproduktion och produktion på och för marknaden. Skatte- och bidragssystemets effekter för bl.a. barnfamiljerna har närmare utvecklats i mina kommentarer till Hushållens förutsättningar.

Bristande kunskap hos konsumenterna vad gäller det faktiska varu- och tjänsteutbudets innehåll eller de olika varornas och tjänsternas egenskaper kan också medföra att marknadssystemet inte fungerar effektivt. Dessa brister kan i sin tur bero på bristande förmåga hos konsumenterna att tillgodogöra sig korrekt information. Det kan också bero på att information saknas eller att den som finns är otillförlitlig.

Alla de olika åtgärder som kan vidtas för att undanröja olika slag av hinder för effektivt fungerande marknader skulle kunna sägas utgöra "konsumentpolitiska" åtgärder i vid mening. Dit hör självfallet bl.a. åtgärder för att eliminera skattesystemets förryckande effekter på konsumenternas val och åtgärder för att öka flexibiliteten på arbetsmarknaderna.

De åtgärder som har den allra största betydelsen när det gäller att främja konsumenternas situation i den svenska ekonomin är utan tvekan åtgärder för att vidmakthålla och förbättra förutsättningarna för en fungerande konkurrens på så många varu- och tjänsteområden som möjligt. Det viktigaste för att främja konkurrensen torde vara att försvara och utvidga frihandeln samt att skapa förutsättningar för reell konkurrens, inte minst inom delar av den idag skyddade offentliga tjänsteproduktionen.

Vad gäller kunskapen om marknadens utbud är den information som marknaderna själva frambringar utan några särskilda åtgärder från det allmännas sida, i de allra flesta fall tillräcklig för att tillgodose konsumenternas informationsefterfrågan. Detta gäller i vart fall om det i systemet finns etablerad en grundregel att det inte är tillåtet att ge vilseledande information. Så har varit fallet i det svenska systemet redan långt före marknadsföringslagens tillkomst.

Konsumenternas förmåga att tillgodogöra sig korrekta upplysningar om utbudet och olika produkters egenskaper torde väsentligen bero av de baskunskaper som fås genom uppfostran, skolutbildning, egna erfarenheter samt informationsutbyte med andra. I åtminstone ett långsiktigt perspektiv torde speciella konsumentpolitiska insatser därför alltid bli av jämförelsevis marginell betydelse.

För konsumentpolitiken gäller det att finna undantagen i form av varu- och tjänsteområden där informationen är otillräcklig, i form av hushållsgrupper med otillräcklig förmåga att tillgodogöra sig viss information och i form av hushåll med bristande kunskapsförutsättningar för ett rationellt hushållsarbete. Det är vidare viktigt att åtgärderna anpassas till det förhållandet att informations- och kunskapsbristerna utgör undantag och inte regel.

I den konsumentpolitiska debatten uppmärksammas också de pro-

blem som sammanhänger med att det på marknaden förekommer farliga produkter. På ett stort antal varuområden finns särskilda regler till konsumenternas skydd — så är exempelvis fallet beträffande bilar, elektriska produkter, kemiska produkter. Och saknas sådana regler kan det ibland vara erforderligt att vidtaga särskilda åtgärder, t.ex. förbud mot varans försäljning enligt marknadsföringslagen. Det ligger emellertid i sakens natur att varje seriöst och långsiktigt arbetande företag har ett intresse av att dess produkter inte åstadkommer skador på vare sig människor eller egendom. Men om det trots detta visar sig att från dessa utgångspunkter tveksamma varor förekommer, torde många gånger en förstärkning av kvalitetskonkurrensen — t.ex. genererad av seriös konsumentupplysning — vara det mest effektiva sättet att komma till rätta med problemen.

Vid läsning av majoritetens framställning kan man inte frigöra sig från det allmänna intrycket att marknadsekonomin skulle vara ett system fyllt av svåra problem, som det krävs avsevärda administrativa ingrepp för att bemästra. Jag kan inte dela denna syn. Det bör vidare betonas att alternativet till en imperfekt marknad förvisso inte är ett perfekt, reglerat system; regleringar har ofta allvarliga brister och medför biverkningar, inte minst av konkurrenshämmande slag. Tyvärr har statsmakterna sedan länge haft en starkt överdriven tro på lagstiftning och andra formella normer som medel att korrigera ofullkomligheter hos olika marknader. På den traditionella konsumentpolitikens område har vidare konkurrensintresset fått stå tillbaka i betänklig utsträckning.

Majoritetens sätt att beskriva marknadsekonomins sätt att fungera synes bottna just i att konkurrensens betydelse förbises. Konkurrensen är själva drivkraften i systemet. I betänkandet ägnas ytterst sparsamt utrymme åt konkurrensfrågor och -politik. I t.ex. redogörelsen för den historiska utvecklingen uppmärksammas konkurrenspolitiken i stort sett bara genom årtalsangivelser för vissa lagstiftningsåtgärder. Den nya konkurrenslagen ges ett omnämnande på knappt en rad.

Majoriteten tycks föreställa sig marknadsekonomin som ett system där företag och konsumenter står i skarp motsatsställning till varandra. Hushållen är, sägs det, generellt i underläge gentemot företagen. Ett exempel på detta utgör det minst sagt förvånande påståendet att hushållen kunskapsmässigt är sämre ställda än företagen, vilka är måna om att följa marknadens utveckling och har en omfattande kunskap om hushållen; de senare vet däremot i allmänhet litet om företagandets villkor. I och för sig är detta inte oriktigt, men det är irrelevant som bevis för majoritetens tes. Det är uppenbart att konsumenten vid annonsläsning, köpval etc. inte är hjälpt av ökade insikter i hur företag bör skötas. Och vidare skadas naturligtvis konsumenterna inte av att företagen har goda kunskaper om marknaden och konsumenternas behov. Av sina kritiker anklagas företagen ibland för att äga dålig kännedom om konsumentförhållandena; här anförs i stället det omvända förhållandet som en olägenhet från konsumentsynpunkt.

Som ytterligare belägg för sin konflikttes anför majoriteten att hushållen endast kan påverka företagen genom sitt val i utbudet, medan företagen har tillgång till en veritabel arsenal med produktutformning, -dif-

ferentiering, prissättning, rabatter, service etc. Detta visar kanske mer än något annat att majoriteten inte uppfattat konkurrensens roll och betydelse i en marknadsekonomi, eftersom det faktiskt är i konsumentens intresse med skilda marknadsageranden och utbud från olika företag.

Det påstås vidare att företagen är välorganiserade, medan konsumenterna saknar stöd av starka organisationer. För det första kan sägas att flera betydelsefulla sådana redan finns som stöder konsumenter inom särskilda områden. Dessutom råder det naturligtvis full frihet att bilda ytterligare konsumentorganisationer t.ex. av mer allmän natur — såsom skett i många andra länder. Men uttalandet blir än mer förbryllande mot bakgrund av den obestridligen starka ställning som intas av de organisationer vilka enligt den "svenska modellen" traditionellt företräder konsumenterna, nämligen LO, TCO och KF. Påståendet är också förvånande med hänsyn till att konsumenterna företräds av en egen central myndighet, nämligen KOV/KO, med uttryckligt uppdrag att förbättra deras ställning på marknaden och att även en lång rad andra myndigheter har liknande uppgifter.

Den framtida konsumentpolitiken (Kap. 6)

Även detta avsnitt innehåller allmänna och oprecisa resonemang och påståenden som i flera fall är ogrundade eller ger en felaktig eller missvisande bild av verkligheten.

Majoriteten anger exempelvis att en svaghet i den hittills förda konsumentpolitiken är att "lagstiftningen och konsumentorganens insatser" inte annat än punktvis "lett till någon väsentlig höjning av nivån på företagens information till konsumenten". Uttalandet innebär en indirekt antydan att företagens information uppvisar betydande brister. Det föreligger emellertid inte något utredningsunderlag som visar att så är fallet. Inte heller finns något stöd för majoritetens antydan att stora brister föreligger i kommunikationen mellan säljare och köpare.

Enligt majoriteten är vidare en annan brist att "forskningen på konsumentområdet har försvagats och är blygsam till sin omfattning". Det reella underlaget för påståendet torde vara att ett tidigare, begränsat forskningsanslag hos konsumentverket försvunnit. Påståendet är anmärkningsvärt därför att man — som jag visar i avsnittet om forskning — helt bortser från att avsevärda forskningsinsatser av stor betydelse för konsumenterna bedrivs på en rad olika områden. Att majoriteten i så hög grad fokuserar just KOV:s eget forskningsengagemang är förvånande även mot bakgrund av att majoriteten i andra sammanhang pläderar för ett "brett synsätt".

Majoritetens uppfattning att en "bred problembild" bör läggas till grund för bedömningarna betyder att bl.a. ekonomiska, tekniska, sociala och kulturella förhållanden skall beaktas i konsumentpolitiken. Annorlunda uttryckt innebär detta att "konsumentpolitik är allt". I och för sig är detta korrekt, men en sådan tes kan av lätt insedda skäl knappast vara utgångspunkten för praktisk politik. Även i offentlig verksamhet måste arbetsfördelning och specialisering utnyttjas. De knappa finansiella resurserna skall givetvis koncentreras på konkreta problem inom priorite-

rade områden och inte förtunnas i någon sorts multipolitikprojekt.

Ett realiserande av majoritetens intentioner innebär stora risker för en sådan "förtunning". Denna skulle knappast underlätta konsumenternas situation. Vilka problem konsumenterna kan möta om intentionerna realiseras framgår bl.a. av majoritetens uttalande i kap. 5 att konsumenternas val bör präglas av "en djupare etisk dimension". Ett sådant resultat kan enligt majoriteten vinnas om man innan man fattar sitt köpbeslut kan

"väga in de konsekvenser som tillfredsställandet av olika behov har, t.ex. för en själv, för ens relationer till andra människor och kanske också för förhållandet till naturen och den yttre miljön. Det blir därmed möjligt att inte bara handla genomtänkt i bemärkelsen att man väljer förnuftigt mellan olika vägar för att tillfredsställa ett behov. Målet för ens handlande, själva behovet, kan också göras till föremål för rationellt övervägande, bl.a. genom att man söker bedöma olika konsekvenser på kort och lång sikt som förnuftiga eller oförnuftiga."

Uttalandet talar för sig själv. Här skall endast tilläggas att intentionerna inte helt rimmar med majoritetens eljest förordade åtgärder i syfte att uppnå tidsbesparing för konsumenterna.

Konsumenternas kunskaper (Kap. 7)

Allmänt

Majoritetens beskrivning av hur den svenska marknadsekonomin fungerar ger som nämnts i flera avseenden en felaktig eller onyanserad bild av verkligheten. Enligt majoriteten saknas ofta viktig information vid köp av varor och tjänster och när den förekommer är den ej sällan så utformad att den inte möjliggör jämförelse mellan produkter inom samma varugrupp. Reklam och annan produktinformation går enligt majoriteten ofta ut på att locka konsumenterna till icke-rationella inköp, i strid med den konsumentpolitiska målsättningen. Även om brister stundom kan förekomma på detta liksom på andra områden, är enligt min mening svepande generaliseringar av denna art utan närmare exemplifiering inte ägnade att främja en seriös debatt och innebär endast misstänkliggörande av näringslivet.

Som bevis för att viktig information ofta saknas anför majoriteten det stora antalet kontakter som konsumenter tar med kommunernas konsumentverksamhet. En dylik bevisföring är uppenbart orimlig. Dessa kontakter gäller i stor utsträckning andra frågor än information före köp. Dessutom utgör antalet sådana kontakter en försvinnande liten del av det totala antalet köp som svenska konsumenter gör av varor och tjänster. Det är därför omöjligt att av antalet kontakter med de kommunala konsumentvägledarna dra några som helst generella slutsatser om tillgången i allmänhet på viktig information.

Utbildning

Utgångspunkten för förslagen i detta avsnitt är att konsumentfrågorna skall behandlas på alla utbildningsnivåer med prioritering av insatser

riktade till lärare. Syftet är att nå alla blivande konsumenter i unga år, då livsmönster och värderingar grundläggs.

Majoritetens förslag är ett uttryck för en föreställning om människan som aktör i olika roller — roller som var och en har olika förutsättningar och som var och en kräver särskilda förberedelser. Jag kan inte dela detta synsätt. Av praktiska, ekonomiska och andra skäl är det önskvärt att i stället betona det som är gemensamt för samtliga tänkbara roller och situationer som en individ kan möta och behöva agera i och att koncentrera det allmännas åtgärder till de problem som därvid kan aktualiseras.

Det är ett misstag att tro att skolan alltid är bäst på att lära ungdomarna allt de behöver för att klara sitt fortsatta liv. Hemmets roll och framför allt ansvar har alltför mycket nedvärderats de senaste decennierna. Likaså undervärderas de erfarenheter ungdomarna får utanför hemmet och skolan, på sin fritid — tillsammans med andra ungdomar — genom helg- och feriearbeten, etc.

Skolans/undervisningens huvuduppgift måste vara att bibringa eleverna de kunskaper och färdigheter som varje medborgare behöver för att klara sig på egen hand — i olika tänkbara situationer. Grunden är gedigna kunskaper i att läsa, tala och skriva (svenska och ett eller två främmande språk) samt räkna, tillsammans med grunderna i de samhällsorienterande och naturorienterande ämnena. Enligt min mening behöver kvaliten på inlärningen inom dessa basområden höjas — dels genom bättre definierade mål för undervisningen, dels genom ökade undervisningsinsatser inom framför allt svenska, matematik och språk. Gedigna kunskaper i sådana grundläggande ämnen torde vara en nödvändig och i huvudsak tillräcklig förutsättning för att en människa skall kunna uppträda som en kritisk och rationell konsument.

Över huvud taget måste skolan tillåtas — och tvingas — koncentrera sig på sin huvuduppgift. De resonemang som förs beträffande olika "roller", företeelser, tillämpningar eller problem i samhället — typ arbetarskydd, arbetsmiljö, trafik, datakunskap m.m., och nu också konsumtion — leder alltid till suboptimeringar och ofta starka överdrifter. Härtill kommer att de helt enkelt inte ryms inom begränsade system typ skolan.

Jag anser det inte f.n. möjligt att förstärka grundskolans roll då det gäller att ge ungdomarna olika kringkunskaper eller träning i olika tillämpningar av dessa t.ex. i form av mer "konsumentkunskap".

Jag delar majoritetens mening att det inte kan vara en huvuduppgift för KOV att producera läromedel. I den mån verket kan bidra med underlag eller på annat sätt medverka till en kvalitetsförbättring av förlagens läromedel bör så givetvis ske. Särskilt vill jag understryka vikten av att framställningar i undervisningen håller hög saklig nivå och att man undviker politiserande värderingar.

Slutligen är jag tveksam till förslaget att införa konsumentkunskap som särskilt ämne eller kurs i grundutbildningen av lärare, av samma skäl som jag anfört beträffande skolundervisningen ovan.

Företagens informationsansvar

Varufakta

Jag ansluter mig i huvudsak till vad som sägs om varuprovningskommitténs betänkande och rapporten Information på säljstället. Att konstituera ett nytt uniformt och kostsamt deklarationssystem bör alltså inte komma i fråga. Däremot kan jag inte ansluta mig till uttalandet att KOV måste på olika produktområden ta initiativ till utveckling av standardiserad information. Även om det ibland är lämpligt att för viss bransch standardisera informationen är sådan standardisering inte alltid lösningen på de problem som må förekomma. Det är inte heller givet att KOV alltid skall vara den instans som initierar sådana informationssystem. När det gäller vissa produktområden ligger "huvudansvaret" på myndighetssidan på andra myndigheter och detta ansvar bör givetvis gälla även produktinformationen. Men dessutom kan dessa informationsfrågor ofta lösas genom egna åtgärder från berörda branschers sida utan att KOV:s resurser behöver tas i anspråk.

Bredare produktinformation

Majoriteten framhåller att det finns anledning för KOV att successivt ställa krav på bredare information från företagen på vissa produktområden. Vad majoriteten har i tankarna är i fråga om större kapitalvaror bl.a. uppgifter om produkters verkningsgrad, miljöpåverkan och förväntade tekniska livslängd, serviceanvisningar (vilka slitagedelar som bör bytas ut med regelbundna intervaller och hur de bör skrotas) och tillverkarnas serviceförpliktelser (t.ex. hur länge han avser hålla reservdelar) samt skrotningsspecifikation. Enligt majoriteten ligger det ett "värde i att producent- och konsumentintressena för en dialog och därmed bidrar till medvetenhet om mer långsiktiga aspekter på produkterna och deras användning".

Om dessa långsiktiga aspekter skall här endast framhållas att uppgifter om verkningsgrad redan nu förekommer i stor utsträckning, att slitaget på en produkt och produktens livslängd ofta beror på hur produkten användes av konsumenten och därför inte kan generellt anges i förväg samt att värdet av obligatoriska skrotningsspecifikationer ofta är ringa om konsumenten, som ej sällan är fallet, saknar möjlighet — även med tillgång till sådana specifikationer — att själv genomföra skrotning på ett acceptabelt sätt.

Marknadsföringen och informationen

Majoriteten uttalar i detta avsnitt att förhandlingar om riktlinjer är tidskrävande — vilket i och för sig är riktigt men ofta ofrånkomligt på grund av ärendenas komplicerade natur — samt att de "inte alltid" ger "upphov till det informationstillskott som vore önskvärt". Företagens följsamhet uppges inte heller vara tillfredsställande. Majoritetens bedömning skiljer sig härigenom avsevärt från den väsentligt mer positiva uppfattning om riktlinjeverksamheten som den 1983 avslutade riktlinje-

utredningen hävdade. Jag ansluter mig för egen del till riktlinjekommitténs bedömning (SOU 1983:40).

När och hur information skall lämnas och vad den skall innehålla är en ibland kontroversiell fråga. Konsumenten bör självfallet få tillgång till all den information han önskar innan han fattar sitt köpbeslut. Det är emellertid inte givet att all information skall lämnas i annonser eller annan reklam. Ett realiserande av ett sådant krav kan nämligen medföra betydande nackdelar för konsumenterna: reklamen fördyras och konsumenten saknar ofta möjlighet att "lagra" informationen till dess han skall fatta sitt köpbeslut.

Inte minst mot den här bakgrunden ter sig allmänna utredningar om reklamens informativitet meningslösa. Skall man söka bedöma om konsumenterna får tillräcklig eller inte tillräcklig information på ett visst varuområde, måste alltså för varje varuslag utredas vilket behov av information konsumenten har samt om och hur konsumenten får information och därvid måste inte bara reklamen utan även andra former av informationsförmedling studeras.

Konsumentinformationen

Rådgivning och information till enskilda konsumenter

Trots att majoriteten funnit att de kommunala konsumentvägledarnas rådgivning och information till enskilda konsumenter är nödvändig och också har vunnit stor uppskattning bland konsumenterna föreslås att denna verksamhet skall tonas ner till förmån för mer generella åtgärder såsom "strukturella insatser", dvs. bl.a. marknadsuppföljning, varuförsörjningsplanering, uppsökande verksamhet via fackliga organisationer osv.

Förslaget är uppenbarligen ett led i en generell strävan att begränsa individuell rådgivning och information. Redan för ett antal år sedan avvecklade KOV den allmänna informationsservicen vid verket, vilket väckte besvikelse hos många konsumenter. Samtidigt som majoriteten nu föreslår en begränsning av den kommunala informations- och rådgivningsverksamheten föreslås en avveckling av den allmänna upplysnings- och informationsservice som bedrives vid ARN. Jag är inte beredd att ansluta mig till dessa förslag. Många konsumenter skulle sannolikt uppleva de föreslagna ändringarna som en konsumentpolitisk nedrustning. I avsnitten om den kommunala verksamheten och om ARN utvecklas mina synpunkter härom närmare.

Könsdiskriminerande reklam, livsstilsreklam m.m. (Kap. 8)

Könsdiskriminering i reklam utgör inte någon konsumentpolitisk fråga men kommittén har det oaktat enligt sina direktiv haft i uppdrag att överväga behovet av eventuella åtgärder mot reklam med könsdiskriminerande inslag. Termen könsdiskriminerande reklam används i betänkandet som beteckning på två skilda företeelser, nämligen dels sådan reklam som är kränkande — dvs. oförenlig med kravet på respekt för mänsklig värdighet — dels sådan reklam som är schabloniserande eller

könsrollsbevarande. I majoritetens framställning hålls de båda företeelserna inte isär på ett tillfredsställande sätt, vilket är ägnat att åstadkomma betydande oklarhet. I det följande behandlas de var för sig.

Kränkande reklam

Det råder inte några delade meningar om att sådan könsdiskriminerande reklam som är kränkande bör motverkas. Som framgår av betänkandet gjorde Näringslivets Delegation för Marknadsrätt (NDM) redan 1976 ett uttalande i frågan och både i utbildningsarbete och självsaneringsverksamhet beaktas detta. Den reklamundersökning avseende annonser under åren 1935-1984 som delvis finansierats av kommittén har inte tagit sikte på kränkande reklam men utredarna har trots det kommit till uppfattningen att annonser "som reducerar kvinnor till endast sexobjekt" är sällsynta. Kommittén har, som framgår av betänkandet, inte heller i övrigt haft tillgång till underlag som visar att kränkande reklam är särskilt vanlig. Det finns med andra ord inte något stöd för antagandet att kränkande reklam idag skulle vara något egentligt problem i Sverige.

Mot den bakgrunden är det anmärkningsvärt att majoriteten anser det *angeläget* "ur konsumentpolitisk synpunkt" — vad nu det innebär i en fråga som inte är konsumentpolitisk — att grundlagen ändras så att det blir möjligt att genom vanlig lag ingripa mot kränkande reklam och att det vid sidan härav är *nödvändigt* att *omedelbart* vidta åtgärder av annat slag (min kursivering). Enligt min mening saknas anledning att på detta speciella område föreslå en rad åtgärder såsom hot om lagstiftning, reklamutredningar, inrättande av ett särskilt debattforum — varom mera nedan — och "ökade egenåtgärder inom näringslivet".

Om "opinionsbildning och egenåtgärder vid statsmakternas utvärdering år 1989 visar sig vara ett otillräckligt korrektiv" — det förefaller oklart vad detta innebär beträffande en redan sällsynt företeelse — mot den kränkande könsdiskrimineringen, bör enligt majoriteten lagstiftning på nytt övervägas. Uttalandet ger anledning att något kommentera majoritetens lagstiftningstankar. Jag förbigår därvid de invändningar som kan riktas mot den lagtekniska lösningen i majoritetens skiss till lag och som majoriteten f.ö. själv inte tycks vara främmande för.

Inom näringslivet förekommer sedan länge en aktiv självsanering och utbildning för att höja reklamens kvalité. Den offentliga reklamdebatten bidrar också härtill. Självsanering, utbildning och offentlig debatt är väsentligt mer effektiva medel för att motverka dålig reklam än lagstiftning.

Lagbestämmelser mot könsdiskriminering i reklam har direkt negativa effekter. Lagregler fixerar vad som är förbjudet och tillåtet på grundval av värderingar som gäller då reglerna införs; de tar alltså inte hänsyn till att värderingarna ständigt förändras. Hur väl en lagbestämmelse än utformas blir det många gånger svårt att i praktiken dra gränsen mellan det tillåtna och det förbjudna. Gränsdragningsproblem och domstolsmotiveringar drar lätt ett löjets skimmer över lagtillämpningen och motverkar därigenom indirekt lagstiftningens syfte. Erfarenheterna från Norge bestyrker detta.

Av vad ovan anförts framgår att det inte finns några skäl att nu föreslå grundlagsändring och lägga fram skiss till en eventuell, framtida lagstiftning eller att vidta andra särskilda åtgärder på detta område.

Könsrollsbevarande reklam

För att motverka reklam som är könsrollsbevarande har majoriteten med rätta uttalat att någon lagstiftning av grundlagsskäl inte kan komma i fråga. I stället förordar man de andra slag av åtgärder som även föreslås beträffande den kränkande reklamen, nämligen reklamutredningar, debattforum och ökade egenåtgärder inom näringslivet.

JämO och KOV bör enligt majoriteten få i uppdrag att "aktivt följa och dokumentera reklamens utveckling på könsdiskrimineringsområdet". Det särskilda debattforum som föreslås bli inrättat syftar till att "driva fram en debatt och en dialog med beslutsfattare och andra som kan påverka utvecklingen". Åtgärderna skall söka "göra människor uppmärksamma på de stereotypa bilder reklamen ger av verkligheten" och "påverka såväl dem som gör reklam som dem som köper den till att förändra sin syn på kvinnors och mäns roller i samhället".

Citaten återspeglar en verklighetsfrämmande syn på dessa frågor. Till en början står det klart att det inte är reklamen som är upphovet till människors könsrollsattityder utan att dessa har andra och djupare orsaker. Om man vill åstadkomma en förändring är det alltså dessa orsaker som bör analyseras och resultatet härav som bör läggas till grund för en opinionsbildning, som tar sikte på den stora allmänheten.

Det måste i anslutning härtill understrykas att reklamens uppgift inte är att förändra könsrollsattityder i samhället. Reklamens uppgift är att sälja varor eller tjänster, och skall reklamen kunna fullgöra sin uppgift måste den anknyta till den faktiska verkligheten, oavsett om man gillar eller inte gillar denna verklighet. Skall man kunna förändra könsrollsattityder är det alltså inte reklamproducenternas eller -köparnas "syn på kvinnors och mäns roller i samhället" som skall fokuseras utan attityderna hos den stora allmänheten.

Det finns — förutom JämO — redan ett stort antal kvinno- och andra organisationer som är aktivt engagerade i debatten i hithörande frågor. Denna debatt uppmärksammas f.ö. i ökande utsträckning av massmedia. Det saknas alltså även här anledning att på sätt majoriteten föreslår engagera KOV för att initiera diskussioner i dessa frågor och inrätta särskilda debattorgan eller vidta andra åtgärder på detta område.

Livsstilsreklam och reklam till barn och ungdom

Kommitténs majoritet har medgett att den inte har något "samlat underlag" för bedömning av de frågor som behandlas i detta avsnitt. I själva verket har majoriteten inte med några konkreta exempel påvisat missförhållanden som skulle kunna motivera särskilda åtgärder från det allmännas sida. Majoriteten framhåller att det "saknas idag en mer allmängiltig precisering av begreppet" men har förbisett att begreppet över huvud inte kan tas som utgångspunkt för en seriös diskussion av vad som kan

vara etiskt klandervärt eller ej. Mängder av reklam exponerar livsstilar — bankers reklam för sparande eller reklam för motion och friluftsliv är ett par exempel. Det finns inte någon gemensam "oetisk" nämnare i all denna reklam som skulle kunna ge anledning till eller läggas till grund för eventuella åtgärder från det allmännas sida.

Det är mot bakgrunden härav förvånande att majoriteten uttalar att reklamens utveckling måste underkastas kontinuerlig granskning, bl.a. genom undersökningar i samverkan med reklambranschen. Det föreslås vidare att KOV skall samla olika intressenter till debatt om reklamens innehåll och metoder och därefter "föreslå metoder att motverka negativa drag i utvecklingen". Utöver konsumentorganen skall i arbetet kunna engageras "Frivilliga organistioner, statens kulturråd, statens ungdomsråd, reklambranschen, näringslivet i övrigt, mediaforskare samt enskilda personer, som t.ex. bildanalytiker och konstkritiker.

Som skäl åberopar majoriteten ett antal allmänt hållna och svepande formuleringar, t.ex. att "symbolvärden och sociala egenskaper hos produkter intar en central plats i reklambudskapen". Om uttalandet skall uppfattas som en generell beskrivning av reklamen är det osant. Men i den mån det t.ex. förekommer att sociala egenskaper framhävs kan jag inte i och för sig finna något oetiskt eller anmärkningsvärt i detta så länge människor tillmäter även sociala funktioner och relationer betydelse.

Slutligen framhåller majoriteten att det emellertid inte räcker med de ovan angivna åtgärderna: "Den nya mediasituationen, med ett ökat utbud via satelliter och kabel, förstärker behovet av en ökad forskning om massmedias betydelse för effekterna av livsstilsreklamen." Förslaget synes knappast kunna bli föremål för något seriöst övervägande mot bakgrunden av att majoriteten som redan nämnts inte klargjort vad man lägger in i begreppet livsstilsreklam eller vad som utgör de konkreta problemen i sammanhanget.

Vad gäller reklam riktad till barn och ungdom finns redan nu bestämmelser i Internationella Handelskammarens regler, som bl.a. ligger till grund för Marknadsdomstolens rättstillämpning. Denna ger inte anledning till några nya åtgärder från det allmännas sida.

Konklusionen av det ovan sagda blir för mitt vidkommande att vare sig KOV:s begränsade resurser eller andra allmänna medel bör satsas på de aktuella förslagen.

Konsumentinflytandet i samhället (Kap. 9)

I detta avsnitt beskrivs vilka organisationer som idag företräder eller anses företräda konsumenterna i olika sammanhang samt redovisas vissa tankegångar om hur konsumenternas inflytande kan ökas. Jag kan inte till alla delar ställa mig bakom vad majoriteten här anför.

Jag delar inte uppfattningen att det skulle råda en *relativ "tystnad"* i samhället kring konsumentfrågorna. Det är kanske visserligen så att konsumentfrågorna idag inte tilldrar sig samma omfattande intresse som i början på 1970-talet men det torde kunna förklaras av den intensiva lagstiftningstakten och tillkomsten av en rad nya myndigheter under denna period. Många tidningar, t.ex. Råd och Rön, VI, ICA-kuriren

samt flera stora dagstidningar behandlar dock utförligt många olika konsumentfrågor. Det finns vidare en rad konsumentorganisationer, t.ex. handikapporganisationer, M, KAK, båtägarorganisationer, Svenska Turistföreningen, Hyresgäströrelsen och Villaägarförbundet, som aktivt för fram sina medlemmars intressen inom speciella konsumtionsområden. Härtill kommer den omfattande aktivitet som de stora löntagarorganisationerna bedriver.

Eftersom vi i Sverige saknar en allmän konsumentorganisation delar jag majoritetens uppfattning att man får bygga vidare på den s.k. *"svenska modellen"* med LO, TCO och konsumentkooperationen som representanter för konsumenterna på central nivå.

Konsumentföreträdarna enligt den svenska modellen hämtas från bl.a. *fackliga organisationer.* Dessa har tillkommit för att tillvarata sina medlemmars intressen i deras egenskap av löntagare. Majoriteten nämner att det kan uppstå vissa *målkonflikter* mellan löntagar- och konsumentintressena. De problem som härvid kan uppstå har dock enligt min mening starkt underskattats. Den aktuella typen av konflikter är inte helt ovanlig och när konflikterna inträffar prioriterar den fackliga organisationen så gott som undantagslöst löntagarintresset. Detta är i och för sig fullt naturligt, men när så sker kan organisationen naturligtvis inte samtidigt anses vara representativ för konsumentintresset. Det sagda kan exemplifieras med den för något år sedan intensiva debatten om eventuellt återinförande av affärstidsreglering. En närmare analys av den problematik som målkonflikter av detta slag rymmer hade enligt min mening i hög grad varit befogad.

Vad som nu sagts hindrar självfallet inte att företrädare för fackliga organisationer kan lämna många bidrag till lösningen av konsumentpolitiska frågor. Fackliga och andra organisationer måste dock själva få avgöra när och hur de vill engagera sig i sådana sammanhang. Det finns därför ingen anledning att som majoriteten föreslå en formalisering av denna verksamhet genom inrättandet av *konsumentforum*, till KOV knuten kontaktpunkt för frivilliga organisationer eller andra liknande dialogfora, där olika intressen skulle ges möjlighet framföra sina synpunkter i olika konsumentfrågor. Det torde vara bättre och effektivare att de allmänna konsumentorganen vid behandlingen av konkreta, enskilda konsumentfrågor tar en direkt kontakt med den eller de berörda organisationerna och därigenom ger dem tillfälle att framföra sina synpunkter.

Kommitténs majoritet menar att *fackliga konsumentombud* på arbetsplatserna är ett bra sätt för de fackliga organisationerna att utveckla sin konsumentpolitiska verksamhet. Någon utredning eller något underlag som visar under vilka förutsättningar — eller med vilket resultat — sådana ombud verkar och i framtiden kan verka har emellertid inte presenterats. Mot denna bakgrund borde utredningen enligt min mening avstå från att uttala några rekommendationer i frågan.

När det gäller *andra frivilliga organisationer* av den typ som ovan nämnts är också utredningen enligt min mening otillräcklig. Kommitténs majoritet nämner visserligen vissa sådana organisationer, men förbigår andra, som var och en på sitt speciella område måste anses vara

mycket representativa för konsumenterna. Det är en brist att kommittén inte sökt kartlägga hur dessa organisationer framför sina medlemmars önskemål på respektive område. Det hade t.ex. varit av intresse att utreda i vilken utsträckning och på vilket sätt de allmänna konsumentorganen, dvs. främst konsumentverket, samarbetar med och får del av synpunkter från dessa organisationer i olika frågor. Att problem finns på detta område visar den av KOV nyligen fastställda riktlinjen rörande deklaration av begagnade personbilar. Trots att de konsumentföreträdande organisationerna M/KAK kritiserat förslaget till denna deklaration såsom varande alltför detaljerat och omfattande och i stället förordat en av MRF utarbetad betydligt mer lättöverskådlig deklaration, ansåg sig konsumentverket inte kunna acceptera dessa synpunkter och fastställde sitt eget förslag.

Kunskapsutvecklingen (Kap. 10)

Utredningar och undersökningar

Majoriteten framhåller att KOV:s resurser för utredningar, undersökningar och forskning måste ökas. Som motiv anförs bl.a. att en starkt förbättrad kunskapsutveckling krävs för att man skall kunna hävda "hushållsperspektivet i samhället" och "för att inte andra synsätt — företagsekonomiska, kommunalekonomiska eller allmänt samhällsekonomiska — alltid skall väga tyngre". Redan denna utgångspunkt är tvivelaktig bl.a. därför att samhällsekonomiska hänsyn naturligtvis alltid måste ytterst vara avgörande. Det går m.a.o. inte att ställa det hushållsekonomiska synsättet i någon motsatsställning till det samhällsekonomiska. Det är vidare uppenbart att effekter för konsumenternas ekonomi redan nu beaktas vid politiska beslut på central och annan nivå.

Majoriteten har som motiv för kraven på ökade resurser bl.a. angett ett antal exempel på områden som borde undersökas och som enligt majoriteten belyser "hur allvarlig situationen är". De exempel som anförs skall här något beröras.

Effekterna på hushållens inköpsvanor av en eventuell framtida förändring av detaljhandelns struktur utanför glesbygd är ett exempel. Majoriteten framhåller särskilt vikten av snabba åtgärder när det gäller studier av servicestrukturens och varuförsörjningens utveckling, eftersom "Här är läget akut". Självfallet sker kontinuerliga förändringar även inom varudistributionen. Men de stora förändringarna på detta område har sannolikt redan ägt rum. Varför läget just nu skulle vara särskilt akut och motivera omfattande undersökningar anges ej. Över huvud saknas underlag som motiverar ökade insatser på detta område.

Ett annat exempel gäller behovet av grundläggande matvaneundersökningar, eftersom "vi vet inte särskilt mycket om vad, var och när människor äter". Så dåligt är dock inte vårt kunskapsläge idag. Åtskillig information kan hämtas från exempelvis SCB:s nationalräkenskaper och från statistiken i anslutning till jordbruksregleringen. Även livsmedelskommittén har (SOU 1984:86 s. 204) visserligen pekat på behovet av ytterligare forskning inom kost- och hälsoområdet och framhållit att

kontinuerliga kostundersökningar är angelägna. Det kan enligt min mening dock ifrågasättas om sådana undersökningar bör göras av KOV. Både Socialstyrelsen och Livsmedelsverket har ansvar för frågor rörande livsmedel och livsmedelskonsumtion. Några skäl varför inte någon av dessa myndigheter skulle vara huvudman och ekonomiskt ansvarig för denna typ av undersökningar har inte heller anförts.

Förslaget i det tredje exemplet gäller utredningar om hushållens tillgång till krediter och förmåga att effektivt utnyttja dem. Sannolikt avses här exempelvis frågor i anslutning till användningen av kontokort. Eftersom man emellertid inte närmare klargör vad som är de egentliga problemen är det omöjligt att bedöma de uppgivna utredningsbehoven.

Ett ytterligare exempel gäller utredningar om reklamens utveckling. KOV och KO har givetvis anledning att följa vad som händer inom reklamen, inte minst mot bakgrunden av KO:s ansvar enligt marknadsföringslagen. Denna verksamhet motiverar dock inte allmänt upplagda undersökningar om reklamens utveckling. Som tidigare framhållits, bl.a. i avsnitten om könsdiskriminering i reklam m.m., finns inte heller andra konsumentpolitiska skäl för sådana undersökningar.

Ett sista exempel är behovet av undersökningar om olycksfall i hem och på fritid, på vilket område KOV redan gjort en värdefull insats. En betydande del av undersökningsbehovet torde framgent komma att tillgodoses genom Socialstyrelsens försorg i samband med realiserandet av intentionerna i prop. 1984/85:181. Det är en angelägen uppgift för KOV att analysera det material som Socialstyrelsen kommer att samla in men något underlag för en bedömning av vilka resurser KOV kan komma att behöva för detta arbete och om behovet kan rymmas inom nuvarande ramar finns inte.

Utöver exemplen åberopar majoriteten bl.a. samarbetet med andra myndigheter samt en lång lista över allmänt beskrivna utredningsuppgifter som KOV borde ta itu med eller engagera sig mera i, vilket allt enligt majoriteten kräver ökade resurser.

Förutom KOV ägnar sig en rad andra myndigheter åt konsumentpolitiska frågor. Majoriteten framhåller med hänvisning härtill att "En starkare betoning av utrednings- och undersökningsverksamheten inriktad på att förbättra kunskapen om hushållens situation ställer en rad krav på KOV", bl.a. att vidareutveckla sitt samarbete med dessa andra myndigheter och att "precisera sina önskemål om vilka fakta som behöver tas fram". Ökade resurser krävs vidare enligt majoriteten för att KOV skall kunna dels initiera, beställa och värdera externa utredningar, dels göra egna studier med uttalad "hushållsekonomisk profil".

Det är givet att KOV inte självt kan eller skall ta fram allt faktaunderlag som behövs i verksamheten utan i stor utsträckning måste utnyttja sakkunskap och utredningsresurser inom andra myndigheter. Detta förutsätter naturligtvis ett nära och förtroendefullt samarbete med dessa myndigheter, så att det allmännas resurser utnyttjas optimalt och dubbelarbete undvikes. Även samarbetet med företagen är som majoriteten framhåller betydelsefullt.

Samarbete av detta slag är redan etablerat men kan säkert utvecklas vidare. Det är emellertid inte klarlagt att samarbetet med andra myndig-

heter eller med företagen skulle kräva ytterligare personella resurser vid verket. Över huvud är underlaget för bedömning av behovet av ökade resurser bristfälligt.

Vad gäller KOV:s egen verksamhet utgår majoriteten ifrån att några nämnvärda neddragningar av den verksamhet som hittills bedrivits inte skall göras. Men någon egentlig analys av vad som kan rymmas inom ramen för befintliga resurser görs inte, bortsett från några knapphändiga konstateranden, exempelvis att vissa byråer har "praktiskt taget inga resurser utöver lönebudgeten för fast anställd personal".

Listan över arbetsuppgifter omfattar bl.a.:

1 Specialbearbetningar av SCB:s kvantitativa undersökningar om inkomst, förmögenhet, sparande och konsumtion.
2 Regelbundet återkommande undersökningar av hushållens tidsanvändning och hemarbetets utveckling.
3 S.k. kvalitativa studier som ingående belyser hushållens problem, beteenden, attityder och värderingar.
4 Undersökningar med panelinsats, där hushållens ekonomiska och tidsmässiga förhållanden följs under en längre tid.
5 Studier med experimentell inriktning, t.ex. försök i hushåll med ökad planering av dagligvaruinköp och samägande av bil.
6 Centrala insatser — utöver tidigare nämnda studier rörande detaljhandelsstrukturens utveckling — för att utveckla metoderna för varuförsörjningsplanering och för att på andra vägar stärka konsumenternas och konsumentorganens möjligheter att bättre hävda konsumentintresset i detaljhandels- och servicefrågor.
7 Undersökningar av hushållens inköpsvanor och studier med inriktning på att kartlägga inköpsarbetet för t.ex. handikappade och äldre.
8 Utredningar om hur pris- och annan produktinformation fungerar.
9 Utredningar om den pågående datoriseringen i distributionen och om nya betalningsformers effekter.
10 Utveckling av de lokala formerna för en mer aktiv konsumentmedverkan i planeringsfrågor enligt den nya plan- och bygglagen.
11 Vidareutveckling av samarbetet med företagen för framtagning av provningsmetoder.

Ett realiserande av alla dessa intentioner skulle sannolikt kräva en våldsam utvidgning av KOV:s resurser — något som redan av statsfinansiella skäl inte kan komma ifråga. En sträng prioritering av olika önskemål är av många skäl nödvändig. Majoritetens framställning innehåller emellertid inte heller här någon närmare analys av de olika förslagen och bakomliggande problem och inte någon redovisning av i vilken omfattning önskemålen kan tillgodoses inom ramen för tillgängliga resurser. En annan fråga som uppställer sig men inte närmare besvaras är spörsmålet vad alla de uppgifter som skulle framkomma konkret skall användas till. Det är mot bakgrunden härav enligt min mening inte möjligt att på grundval av vad majoriteten har anfört vare sig kräva en ökning av resurserna för utredningsverksamheten eller föreslå nya prioriteringar, innebärande omfördelning av befintliga resurser.

KOV:s provningsverksamhet

I detta sammanhang finns också anledning något beröra Konsumentverkets tekniska provningsverksamhet som huvudsakligen gäller tvätt- och diskmaskiner, torktumlare och köksfläktar. För att möjliggöra provningarna har KOV etablerat egna provningsresurser avpassade för dessa produkter. Denna verksamhet har tillvunnit sig ett gott anseende. De på marknaden förekommande tvätt- och diskmaskinerna uppvisar genomgående hög kvalitet. Provningsverksamheten är också ofta mycket uppskattad av konsumenterna, som därigenom får lättare att överblicka marknaden och jämföra olika fabrikat med varandra.

Det oaktat kan man ställa frågan hur KOV:s behov av provningar i framtiden bäst bör tillgodoses. Det nuvarande systemet med egna provningsresurser för ett begränsat antal varugrupper medför lätt risk för att intresset inriktas på de varugrupper för vilka man har egna provningsresurser. Det är naturligtvis angeläget att provningarna styrs inte av tillgången till sådana resurser utan av konsumenternas behov och förhållandena på marknaden.

Provningsverksamhet bedrivs även av en rad andra myndigheter och institutioner, däribland Statens Provningsanstalt, som KOV f.ö. redan nu anlitar för andra provningar än de ovan nämnda. Allteftersom KOV:s nuvarande provningsutrustning behöver ersättas, bör därför övervägas att successivt frikoppla den tekniska provningsverksamheten från KOV:s huvudmannaskap och överföra den till Statens Provningsanstalt. De för provningar disponibla medlen skulle sedan skapa möjlighet för KOV att lägga ut provningar på de provningsinstitutioner som KOV i varje särskilt fall bedömer vara mest lämpade. Detta skulle sannolikt möjliggöra en ökad flexibilitet och bredd inom verksamheten till konsumenternas fromma. — Slutligen må framhållas att all provningsverksamhet har den nackdelen att den koncentrerar uppmärksamheten på tekniskt lätt mätbara faktorer. Vid presentation av provningsresultat bör därför denna begränsning klargöras.

Produktutformning och produktutveckling

Majoriteten hävdar att "Anpassningen av produkter och service till konsumenternas behov är en av konsumentpolitikens huvudfrågor". Jag delar inte denna uppfattning. I själva verket sker en sådan anpassning i en marknadsekonomi i fråga om flertalet varor och tjänster. Det sagda ändras inte av att det kan förekomma brister i marknadsekonomins funktion i fråga om vissa varor eller tjänster. Om så är fallet, är det en uppgift för konsumentpolitiken att söka undanröja bristerna. Men det är begränsade frågor för de aktuella varuslagen och inte något generellt problem avseende hela marknaden eller någon huvudfråga för konsumentpolitiken.

Majoriteten framhåller att "produktutveckling inte alltid behöver innebära förbättringar". Till stöd härför åberopas bl.a. att det på marknaden kan förekomma varor av dålig kvalitet, ett förhållande som f.ö. — bortsett från exemplet med fläskkött, där utvecklingen till en del förkla-

ras av att producenterna ville tillgodose konsumentkravet "mindre fett" — inte har med *produktutveckling* att göra. Ett land med marknadsekonomi och fri konkurrens kännetecknas just av att produkter av olika kvalitet kan förekomma.

Till belysning av frågan anför majoriteten även några andra exempel innehållande svepande generaliseringar och utan någon analys av problemen, deras storlek och orsaker. En seriös diskussion om de problem som må föreligga är naturligtvis inte möjlig på grundval av ett sådant underlag.

Vad gäller exemplet med köket kan jag emellertid inte underlåta att här framhålla att valet av material och konstruktioner i bostadsbyggandet idag sker till allra största del utifrån normer och låneregler. Om byggherrar och bostadskonsumenter finge bättre möjligheter att fritt välja mellan olika alternativ och därigenom ett större inflytande över bostadsekonomin, skulle otvivelaktigt mycket vara vunnet. Projekt syftande till försök med färre normkrav och därigenom lägre byggkostnader har emellertid mötts med negativa reaktioner från myndighetshåll.

Problem i fråga om produktutformning föreligger enligt majoriteten bl.a. därför att "producenten och konsumenten ibland lägger olika vikt vid produkternas egenskaper". Uttalandet förtydligas med tillägget att medan bl.a. bruksvärdet hos en vara är en central aspekt för konsumenten är det "mera centrala" begreppet för producenten "själva köpet och efterfrågan". Att varors bruksvärde inte skulle vara ett centralt begrepp för flertalet producenter är ett påstående som helt saknar grund. Den producent som inte i tillräcklig grad beaktar bruksvärdet hos sina varor blir naturligtvis snabbt utslagen från marknaden.

Majoriteten för i samma avsnitt en rad teoretiska resonemang om investering och "underinvestering" i produktutveckling. Resonemangen saknar i stor utsträckning verklighetsanknytning och är av den art att det inte är meningsfullt att här närmare kommentera dem. Några påpekanden måste dock göras.

Enskilda svenska och internationella företag lägger årligen ner mycket stora belopp på forskning, produktutveckling, konsumentundersökningar o.likn. för att utröna — och söka tillgodose — konsumenternas behov och önskemål. I jämförelse med dessa satsningar är de insatser som samhälleliga institutioner och myndigheter kan göra ingalunda betydelselösa men marginella. Majoriteten tycks bortse från detta faktum.

För parterna på marknaden bör det enligt majoriteten vara angeläget att den "brukarorienterade produktutvecklingen" främjas och att brister i kommunikationen mellan konsumenter och producenter undanröjs. För att öka brukarinflytandet över produktutvecklingen bör produkter och produktidéer sättas in "i ett större sammanhang där hänsyn tas till hushållets förutsättningar i olika avseenden, t.ex. sådana som har att göra med transporter, planlösning i bostaden, tillgången på tid, kunskaper o.d.".

Det är uppenbart att hänsyn av det här slaget — i motsats till vad majoriteten synes mena — redan nu tas i mycket stor omfattning. Ibland kan visserligen olika uppfattningar finnas om hur avvägningen i det

enskilda fallet mellan olika hänsyn bör göras men vad man från myndighetshåll i detta sammanhang inte sällan förbiser är att även många andra hänsyn än "hushållens förutsättningar" måste beaktas, såsom tekniska, företagsekonomiska, marknadsmässiga etc. Avvägningen måste därför regelmässigt bli en kompromiss mellan olika önskemål och hänsyn. Endast efterfrågan på marknaden kan sedan utvisa om avvägningen är riktig.

"En ökad tonvikt på brukarorienterad produktutformning" leder enligt majoriteten till att KOV bör framställa underlag för en vidgad diskussion om kvalitetsutvecklingen inom olika produktområden, där särskilt den långsiktiga trenden för olika produktgrupper bör studeras. Bortsett från att majoriteten inte angivit hur och till vad nytta de resultat som må framkomma vid sådana studier skall användas, förefaller tanken att KOV med sina förhållandevis begränsade resurser skulle ge sig i kast med vidlyftiga undersökningar av detta slag föga motiverad. Inte heller har majoriteten närmare klarlagt varför den finner situationen vad gäller provningsresurser vid KOV och branschforskningsinstituten "alarmerande". Över huvud ger majoritetens uttalande i samma avsnitt om företagens förhållanden, om relationen mellan företag/säljare och kunder och om "den fragmentariska bild" av konsumenternas behov som marknadssignalerna skapar en onyanserad och felaktig bild av verkligheten.

Utvecklingen av brukarmedverkan

Som nämnts anser majoriteten att betydande brister föreligger i fråga om produktuveckling, vilket har sin grund i att det visat sig vara en svår uppgift "att få tekniker, marknadsförare och inköpare att nå fram till kunskap om vad brukarna kräver av en produkt".

För att åstadkomma en bättre ordning föreslår majoriteten att "konsumentintresset och kunskaperna om konsumenternas behov samlas och förs fram av resursstarka konsumentrepresentanter till de ansvariga för det forsknings- och utvecklingsarbete som pågår i företagen". De "aktörer" som majoriteten här har i tankarna är bl.a. sådana som representerar "stora beställare" resp. "stora konsumentkollektiv o.d.", "vilka själva skaffat sig god insyn i produktionens förutsättningar och ekonomi och vilka därför har goda förutsättningar att formulera brukarkrav på produkterna".

Att ett utvecklingssamarbete etableras mellan producerande företag och stora beställare som har specifika önskemål om särskild produktutformning förekommer redan nu. Och vidare står det naturligtvis envar enskild konsument eller organisation fritt att framföra sina önskemål direkt till vederbörande producenter. Ett stort antal företag har f.ö. etablerat särskilda konsumentpaneler o.likn., där — utöver de signaler som köpen på marknaden ger — önskemål om produktutformning fångas upp. Naturligtvis kan också andra samarbetsformer mellan företagen och andra intressenter komma i fråga. Men att man i fråga om flertalet konsumentvaror, som säljs på konkurrensmarknader, skulle systematiskt involvera företrädare för stora konsumentkollektiv i före-

tagens interna forsknings- och utvecklingsarbete, kan naturligtvis inte komma i fråga. Är detta majoritetens avsikt, skulle det i själva verket kunna leda till att marknadsekonomin ersattes med en slags korporativ förhandlingsekonomi för forsknings- och produktutveckling. För både företag och konsumenter skulle det innebära en olycklig utveckling.

Dialogfora

En genomgående tanke i majoritetens förslag är såsom framgått av det föregående att det bör inrättas en rad permanenta "dialogfora", kommittér, samrådsgrupper och liknande på både central och lokal nivå.

Syftet med dessa grupper är i flera fall diffust och arbetsuppgifterna för dem vagt formulerade, t.ex. att initiera offentlig debatt. För att hålla alla dessa grupper i gång krävs enligt majoriteten väsentligt ökade ekonomiska resurser för KOV.

Det är självklart att det i det konsumentpolitiska arbetet krävs samarbete och samverkan i olika former mellan offentliga myndigheter å ena sidan och företag, organisationer m.fl. å den andra. En förutsättning för att ett sådant samarbete skall bli effektivt är att man i förväg fastställer någorlunda konkreta arbetsuppgifter för grupperna. Majoritetens förslag att inrätta en mängd diskussionsfora med oklara arbetsuppgifter medför risk för att en betydande del av de konsumentpolitiska resurserna kommer att ägnas allmänna debatter i stället för lösning av konkreta konsumentpolitiska problem. Risken härför ökar om man realiserar majoritetens intentioner att KOV i sin konsumentpolitiska verksamhet skall anlägga ett mycket "brett synsätt". — Slutligen får inte förbises att övergripande samrådsgrupper ibland har en tendens att bidra till att begränsa konkurrensen.

Forskning vid universitet och högskolor (Kap. 11)

Riksdagens senaste forskningspolitiska treårsbeslut (prop. 1983/84:107) präglas av en strävan att låta vetenskaplig kvalitet vara det avgörande kriteriet för val av forskningsområden och projekt. Sedan beslutet har ytterligare material kommit fram, bl.a. i samband med utvärderingar av energiforskningen som ännu tydligare pekar på att man tidigare alltför mycket låtit andra än vetenskapliga kvalitetskriterier styra forskningen med negativa konsekvenser för den nationella kunskapsnivån. Man kan särskilt ifrågasätta om inte goda forskarkrafter i brist på basresurser vid universiteten styrts in på mindre forskningsbara områden.

Föreställningarna om enkla samband mellan externa önskemål, organisationsmodeller och ekonomiska resurser å den ena sidan och god forskning å den andra, har inte visat sig hållbara. Det är mot denna bakgrund förvånande att majoriteten ställer sig bakom förslag till ytterligare insatser av den typ som man allmänt kommit att uppfatta som mindre framgångsrika.

Exempel på detta är föreställningen att ett "forskarsamhälle" kan etableras genom åtgärder från externa organ som KOV. Man föreslår att KOV skall tilldelas forskningsmedel utan att ha den vetenskapliga kom-

petens som forskningsråden besitter. KOV skall utan egen vetenskaplig verksamhet vara kontaktorgan för konsumentforskare. Den i sig framgångsrika professuren vid CTH föreslås bli permanentad utan den sedvanliga omprövning av tjänsteinriktningen som sker inför en ordinarie innehavares pensionering. Man antyder att KOV bör ta initiativ till öronmärkning av särskilda konsumentforskningsanslag vid forskningsråden.

Förslagen innebär betydande risker för att forskning av sämre kvalitet eller "icke forskningsverksamhet" ges en skyddad ställning, vilket konsumenterna inte är betjänta av. Konsumenterna har bara glädje av bra forskning av internationellt sett hög kvalitet. Därför måste beprövade mekanismer tillämpas för kvalitetsgranskning och medelsfördelning, innebärande att forskningsprojekt av betydelse för konsumenter måste prövas mot annan forskning inom de reguljära forskningsområdena. Den flexibilitet som sannolikt åsyftas genom förslaget om särskilda medel hos KOV för förundersökningar m.m. bör i stället åstadkommas genom att institutionernas basanslag räknas upp.

Den konsumenttekniska verksamheten vid CTH finansieras till övervägande del av STU. Detta är dock bara en temporär lösning. Ansvaret för permanent verksamhet vid högskolan måste åvila UHÄ. UHÄ saknar emellertid resurser att lyfta av alla STU- och rådsprofessurer. Man kan därför inte — som föreslås i betänkandet — utan kännedom om vilka andra angelägna professurer som väntar på UHÄ-finansiering, föreskriva att just konsumentteknik skall finansieras av UHÄ 1987. Över huvud är den etikett man valt att sätta på vissa områden i form av "konsumentforskning" olycklig. Avsevärda forskningsinsatser av stor betydelse för konsumenterna bedrivs utan denna godtyckliga etikett, t.ex. inom områdena för distributionsekonomi, transportteknik, trafiksäkerhet, förpackningsteknik, ekonomisk psykologi etc. Det kan mycket väl vara så att annan av just STU stödd forskning på t.ex. livsmedelsområdet kan vara viktigare för konsumenterna än forskning som definieras som konsumentforskning.

I motsats till betänkandets beskrivning av en relativt begränsad konsumentforskning bedrivs i själva verket viktigt och vitalt arbete inom ett flertal institutioner. Konsumentaspekter är därvid en viktig vetenskaplig infallsvinkel inom många discipliner.

Lokal konsumentpolitisk verksamhet (Kap. 12)

I likhet med majoriteten anser jag att kommunerna inte bör åläggas någon skyldighet att bedriva viss konsumentpolitisk verksamhet. En fortsatt utbyggnad bör alltså ske på frivillig bas och i den omfattning och takt som kommunernas ekonomiska resurser medger.

Redan i det föregående har jag berört *rådgivningen till enskilda konsumenter.* Majoriteten förordar att denna verksamhet tonas ner och att de konsumentpolitiska insatserna mer inriktas på s.k. generella åtgärder. Rådgivning är enligt min mening den viktigaste arbetsuppgiften på lokal nivå — allrahelst sedan konsumentverkets direktrådgivning upphörde för några år sedan. Den av majoriteten föreslagna ändrade inriktningen

av verksamheten bör därför inte genomföras.

Majoriteten anser vidare att det bör skapas utrymme för ett mera aktivt agerande från konsumentvägledarnas sida dels i samband med lösande av reklamationsproblem på det lokala planet, dels i samband med s.k. marknadsuppföljning. Viss sådan verksamhet förekommer redan idag, även om dess överensstämmelse med kommunallagstiftningen ifrågasatts. Erfarenheterna från denna verksamhet synes till övervägande del vara positiva. För att klarlägga rättsläget föreslås en *särskild lagstiftning om konsumentvägledarnas befogenheter.*

Helt allmänt kan sägas att de kommunala konsumentvägledarna, om de har erforderliga kvalifikationer, rimligen bör kunna på sätt som nu sker genom sin informations- och rådgivningsverksamhet medverka till praktiska lösningar som bringar enklare reklamationsproblem ur världen. De bör också kunna fästa KOV:s eller annan myndighets uppmärksamhet på missförhållanden, t.ex. om de finner att det finns varor på marknaden som kan skada människors liv och hälsa.

Det får dock inte förekomma att de kommunala konsumentvägledarna uppträder som lokala domare eller eljest ger sin verksamhet en sådan inriktning att deras ställningstaganden kan uppfattas som rättsliga avgöranden. Att genom särskild lagstiftning på ett någorlunda klart sätt söka reglera vad konsumentvägledarna skall få göra resp. inte få göra är emellertid en utomordentligt vansklig uppgift.

Enligt lagförslaget får en kommun "i lämplig omfattning" låta konsumentvägledare engagera sig i reklamationshantering och marknadsbevakning och det är kommunen som ansvarar för hur verksamheten bedrivs. I uttrycket "i lämplig omfattning" ligger bl.a. att verksamhetens omfattning och innehåll skall anpassas "efter tjänstemännens kompetens och kapacitet i kommunen". En verksamhet som överstiger tjänstemannens kvalifikationer skall därför anses stå i konflikt med kommunallagen.

Ett betydande problem i detta sammanhang är att konsumentvägledarna har mycket varierande utbildning och kompetens. Om förslaget genomförs medför detta bl.a. att vägledarnas befogenheter kan komma att variera både i olika kommuner men också i en och samma kommun om det finns flera vägledare anställda. Alldeles bortsett från den förvirring som systemet härigenom kan skapa hos de rådgivningssökande konsumenterna, är det troligt att det blir nästan omöjligt att i praktiken upprätthålla de tänkta befogenhets- och ansvarsbegränsningarna.

I fråga om marknadsbevakningen innebär lämplighetsavgränsningen enligt majoriteten vidare att de önskemål som förs fram till företagen på den lokala marknaden "bör ha samklang med inriktningen av verksamheten på det centrala planet. Kraven på företagen kan alltså exempelvis i princip inte ställas högre än skall-reglerna i KOV:s riktlinjer". Här talas alltså om att vägledarna skall kunna *ställa krav* på företagen och att dessa krav "högst" får gälla KOV:s skall-regler. Det sagda synes inte vara förenligt med i motiven samtidigt gjorda uttalanden att kontakterna skall ske "på det frivilligas plan" och att "något tvångsmoment inte kan ställas bakom". Återgivna formuleringar klargör inte på ett tillfredsställande sätt konsumentvägledarnas befogenheter och de är knappast hel-

ler ägnade att läggas till grund för den kontroll av verksamheten som kommunen förutsätts utöva.

Härtill kommer att tillämpningen och tolkningen av marknadsföringslagen — inbegripet KOV:s riktlinjer — som ju är en uppgift främst för KOV/KO stundom kräver sådan kompetens som endast undantagsvis torde finnas hos kommunala konsumentvägledare. Majoriteten framhåller visserligen att det kan bli fråga om kvalificerade juridiska frågor och att detta fordrar stort omdöme från den enskilde konsumentvägledarens sida. Ett gott omdöme är självfallet av största betydelse men är inte tillräckligt om den sakliga kompetensen saknas. Det sagda gäller naturligtvis både reklamationshanteringen och marknadsbevakningen.

Ett särskilt problem som gäller reklamationshanteringen och som inte alls berörts är det förhållandet att det i framför allt storstadsregionerna ej är ovanligt att en konsument köper en vara i annan kommun än i hemkommunen. Det är inte klarlagt till vilken kommunal vägledare han då skall vända sig, om han inte är nöjd med varan — är det hemkommunens eller vägledaren i den kommun där säljaren är verksam. Och kan konsumentvägledaren i exempelvis kundens hemkommun ta kontakt med en näringsidkare i annan kommun för att söka medverka till lösningen av en reklamationstvist utan att komma i konflikt med lokaliseringsprincipen? Huruvida och i vilken utsträckning den kommunala konsumentvägledaren på detta sätt kan utsträcka sin verksamhet "utanför" kommunens gränser är en både principiell och praktisk fråga som inte fått någon lösning.

Mot bakgrunden av det anförda kan jag inte finna att den föreslagna lagen innefattar en acceptabel lösning av hithörande frågor. Förslaget bör därför inte genomföras.

Det kan naturligtvis sägas att rättsläget även med nuvarande regler är något oklart. Men istället för att skapa nya oklarheter genom en särskild lagstiftning bör man alltså enligt min mening t.v. låta nuvarande på 1975 års riksdagsbeslut grundade kommunalrättsliga regler gälla. Erfarenheterna hittills tyder inte på att detta skulle behöva leda till alltför stora praktiska eller andra problem.

Reklamationshantering (Kap. 13)

En utgångspunkt för majoritetens resonemang är att det bör vara möjligt för företagen att lösa långt fler reklamationsproblem direkt med konsumenterna och på det sättet "minska belastningen på det allmänna för reparativa insatser". Företagen måste enligt majoriteten här ta "ett större ansvar". Det föreslås därför bl.a. att ARN skall upphöra som fristående myndighet och inordnas under konsumentverket, att man genom olika åtgärder skall framtvinga en kraftig minskning av antalet ärenden vid ARN och att den allmänna rådgivnings- och upplysningsverksamheten som nämnden bedrivit och som inte har direkt anknytning till pågående ärenden skall avvecklas. I ett förlängt perspektiv bör KOV och branschorganisationerna enligt majoriteten pröva möjligheterna att tillgodose behovet av central reklamationshantering genom branschvisa lösningar. Skulle dessa intentioner fullföljas inom flera branscher torde en ofrån-

komlig konsekvens — fastän majoriteten inte omnämner den — bli att ARN måste läggas ner.

Syftet med förslaget är inte att nedbringa statsverkets utgifter utan i stället bl.a. att få medel disponibla för andra aktiviteter som majoriteten önskar prioritera.

De tankar som skymtar bakom majoritetens något oklara formuleringar synes vara att förekomsten av ärenden i ARN beror på att företagen underlåter att tillgodose konsumenternas krav på rättelser. Majoritetens resonemang synes därvid förutsätta att företagen bör tillmötesgå konsumenternas krav, även när kraven är klart oberättigade eller rättsligt tveksamma; i de senare fallen bör företagen tydligen avstå från möjligheten att få en rättslig prövning av frågan vid ARN.

Majoritetens förslag bottnar enligt min mening i en bristande insikt om hur reklamationshanteringen idag fungerar, vad verksamheten vid ARN innebär och vad som ligger i konsumenternas, företagens och det allmännas intresse.

Det allra främsta motivet till att ARN på sin tid inrättades var att man ville ge konsumenterna tillfälle att på ett opartiskt men snabbt, billigt och enkelt sätt få tvister med säljare och andra näringsidkare lösta. Det hade nämligen visat sig att enskilda konsumenter ogärna förde sådana konsumenttvister till domstol. Genom att konsumenterna nu fick en lätt tillgänglig möjlighet att dra ev. uppkommande meningsskiljaktigheter till ARN för prövning skapades också ökad balans mellan parterna även i de inbördes "utomrättsliga" diskussionerna.

ARN:s nu berörda primära funktion av tvistlösningsorgan har inte förändrats i väsentlig mån under de år som nämnden har verkat. Inte ens tillskapandet av det s.k. småmålsförfarandet vid domstol har i grunden ändrat förutsättningarna för verksamheten. Det är visserligen riktigt att ARN utöver tvistlösningen också har betydelse för information, rådgivning, problemuppfångning etc. De förändringar av nämndens roll i dessa mer sidoordnade hänseenden som kan ha skett på senare tid minskar dock inte i grunden ARN:s konsumentpolitiska betydelse.

När statsmakterna år 1980 beslöt permanenta ARN och göra nämnden till en från konsumentverket fristående myndighet var det tungt vägande principiella skäl som låg bakom beslutet. Ett organ som i likhet med domstolarna har till uppgift att pröva tvister måste, ansågs det, vara helt obundet och fritt från direkt inflytande från de tvistande parternas intressen. Endast på så sätt kunde tilltron till nämndens opartiskhet garanteras (se SOU 1978:40 s. 218 f samt prop. 1979/80:114 s. 9-11 och s. 63 ff).

Självfallet bör klagomål eller meningsskiljaktigheter i största möjliga utsträckning klaras ut på lokal nivå genom uppgörelser direkt mellan köpare och säljare. Den helt dominerande delen av sådana reklamations- och liknande problem löses idag på det sättet. Men när reella tvister uppstår och parterna inte kan enas, måste det i ett rättssamhälle finnas tvistlösningsorgan av tillfredsställande kvalitet som möjliggör att tvisterna kan lösas och bringas ur världen. Att de kommunala konsumentvägledarna skulle kunna "överta" en betydande del av de tvister ARN idag prövar kan inte komma i fråga dels därför att de i många fall

saknar erforderlig kompetens — och inte heller har tillgång till sådan teknisk eller annan sakkunskap som finns inbyggd i ARN — dels därför att de även enligt majoritetens förslag inte skall äga göra rättsliga ställningstaganden. Om ARN:s verksamhet begränsas blir därför en sannolik konsekvens att de vanliga domstolarna får en motsvarande ökad belastning. Även om domstolsvägen i en del fall kan vara lämplig, kan det inte vara rationellt att söka lotsa över mängder av ärenden till tingsrätterna. Domstolarna har inte tillgång till sådan teknisk sakkunskap som finns inbyggd i ARN. Kostnaden för statsverket av ett ärendes prövning vid tingsrätt är dessutom sannolikt avsevärt högre än kostnaden för prövning vid ARN, varför åtgärden, tvärtemot ambitionen att frigöra resurser, troligen skulle leda till ökade kostnader för statsverket. En återgång till ett system med ett flertal branschvisa centrala reklamationsnämnder slutligen innebär ett steg tillbaka i utvecklingen och skulle uppenbarligen försvåra en enhetlig rättstillämpning och därmed också möjligheterna att upprätthålla principen om allas likhet inför lagen.

När ARN tillskapades var man på sina håll inom näringslivet tveksam till verksamheten. Under de år nämnden har arbetat har den emellertid tillvunnit sig respekt både inom näringslivet och i samhället i övrigt som ett objektivt tvistlösningsorgan. Uttryck härför är bl.a. beslutet för ett antal år sedan att permanenta nämndens verksamhet och de expertresurser som näringslivet ställt och ställer till nämndens förfogande, varigenom nämnden tillförts omfattande teknisk och annan sakkunskap på ett stort antal områden. Nämnden har på flera områden skapat en vägledande rättspraxis, som i sig är ägnad att förebygga ytterligare tvister inom vederbörande bransch. — Det bör i detta sammanhang också sägas att det förhållandet att ARN:s verksamhet expanderat självfallet förklaras till stor del av att nämnden blivit behörig att pröva reklamationer inom allt fler områden. Dessutom pekar expansionen i sig på att ARN fyller ett påtagligt behov.

Att det efter mer än femton års verksamhet i ARN kan förekomma ärenden som kan betraktas som rutinärenden är självfallet inte förvånande och utgör inte något argument för att begränsa verksamheten. Berörda konsumenter upplever naturligtvis ärendena på annat sätt. Dessutom är det i många fall svårt att i förväg bedöma om en anmäld tvist har rutinkaraktär eller ej. Det finns inte heller något tillfredställande material som visar att det allmänna skulle göra besparingar om de aktuella förslagen genomförs. Som redan nämnts medför en överföring av "ARN-ärenden" till tingsrätterna sannolikt ökade kostnader för statsverket.

Vad gäller inordnandet av ARN:s kvarstående verksamhet under KOV tyder vidare en promemoria 1982-10-11 från ARN på att inga besparingar kan göras genom en organisatorisk samordning av detta slag. Det är givet att man inom ARN liksom inom alla andra verksamheter måste eftersträva en rationell administration. För kommittén har inte presenterats något material som visar att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att några nämnvärda rationaliseringsmöjligheter skulle föreligga i fråga om administrationen.

Majoritetens förslag att trots detta inordna ARN under den myndig-

het som har till uppgift att företräda den ena sidans intressen ger anledning till undran om vilka de verkliga motiven kan vara och skulle, om det genomfördes, kunna medföra att förtroendet för ARN:s obundenhet rubbas.

Vidare förefaller det troligt att en rad "nya" faktorer kan komma att öka belastningen på ARN. Om, som majoriteten förordar, den kommunala verksamheten byggs ut och ytterligare konsumentvägledare engageras i arbetet med reklamationer är det troligt att anspråken från konsumentvägledarnas sida på information och råd av ARN:s experter kommer att vidgas. Den ökade medvetenheten hos allmänheten om reklamationsmöjligheter kan också leda till dels ökat utnyttjande av vägledarnas tjänster, vilket i sin tur kan medföra nya behov av råd och information från ARN, dels ett ökat antal anmärkningar till ARN.

Mot bakgrunden av det sagda är det min uppfattning att ett genomförande av majoritetens förslag skulle innebära en drastisk försämring av det konsumentskydd som det allmänna idag erbjuder. Jag anser därför att förslagen inte bör genomföras.

Resursbehov (Kap. 14)

Av mina kommentarer i den föregående redovisningen har framgått att jag inte kan biträda åtskilliga av de förslag som majoriteten framlagt och att i andra fall det underlag som majoriteten presenterat enligt min mening är otillräckligt för att man skall kunna taga ställning till behovet av och möjligheterna för eventuella omprioriteringar. Som tidigare nämnts beror svårigheterna att bedöma dessa frågor bl.a. på att många "problemområden" inte har tillräckligt konkretiserats och att majoriteten inte redovisat i vilken utsträckning angivna arbetsuppgifter kan rymmas inom ramen för de resurser som verket redan har. Mot bakgrunden härav är jag inte beredd att förorda de resursförstärkningar som föreslås i förevarande kapitel. Inte heller har för kommittén, i vart fall inte för kommittén i dess helhet, presenterats något konkret underlag för bedömningen av lämpligheten och möjligheterna att, som majoriteten föreslår, överföra till KOV betydande medel dels från den s.k. spardelegationen och dels från STU för delfinansiering av konsumentteknisk FoU. Majoritetens underlag är alltså otillräckligt för ett övergripande ställningstagande från statsmakternas sida om den framtida inriktningen av konsumentpolitiken.

Slutord

Enligt nu gällande mål för konsumentpolitiken, (1972 års proposition), skall denna framför allt ta sikte på att lösa problem som hänger samman med konsumenternas köp och användning av varor och tjänster. Detta generellt formulerade mål bör gälla även i framtiden. Jag kan därför inte ansluta mig till tanken att målet för konsumentpolitiken i framtiden bör breddas på sätt majoriteten föreslår.

Enligt min mening bör konsumentpolitiken och då särskilt KOV:s verksamhet inriktas på bl.a. följande:

1 Konkurrenspolitiken bör i större utsträckning än idag ses som ett viktigt konsumentpolitiskt medel, inte minst i KOV:s arbete.

2 Inom KOV bör produktsäkerhetsarbetet prioriteras inom sådana områden som inte faller under annan myndighets verksamhetsområde, såsom livsmedelsverket, socialstyrelsen, trafiksäkerhetsverket, produktkontrollnämnden — kemikalieinspektionen. Produktsäkerhetsarbetets inriktning bör grundas på bl.a. analyser av resultaten från det nya systemet för registrering av olyckor i hem och på fritid.

3 KOV:s verksamhet bör prioritera frågor rörande efterlevnaden av MFL, AVL, riktlinjer och branschöverenskommelser.

4 Bortsett från tillämpningen av MFL och AVL bör KOV avstå från att behandla frågor som naturligen hör hemma under andra specialmyndigheter, t.ex. livsmedelsverket, socialstyrelsen och trafiksäkerhetsverket.

5 KOV bör i ökad utsträckning syssla med "jämförande information" om varors pris och kvalitet. I det sammanhanget bör ett ökat samarbete med berörda branscher inom näringslivet kunna ske vad gäller informationsinsatser.

6 KOV:s produktion av läromedel bör minska i framtiden. KOV:s roll bör vara att fungera som konsult och rådgivare till andra producenter av läromedel.

7 KOV ges stundom uppdrag att göra särskilda insatser på olika områden. Det finns en tendens att verket fortsätter att prioritera sådana områden även efter det att goda resultat ernåtts. Verket måste dock vara berett att under sådana omständigheter skära ned på sina insatser. Energifrågor är ett exempel på ett sådant område som borde kunna ges lägre prioritet i framtiden.

Särskilt yttrande av ledamoten Jan-Erik Nyberg

Reklamationshanteringen och Allmänna reklamationsnämnden

Kommitténs förslag när det gäller reklamationer bygger på den alldeles riktiga grundtanken att reklamationer bör hanteras så nära berörda konsumenter och företag som möjligt. I första hand bör företagen själva eller branschvis lösa reklamationsproblemen. Då detta inte är möjligt bör ambitionen vara att behandla reklamationer på lokal nivå, anser kommittén. Den kommunala konsumentvägledningen bör få ökade möjligheter att biträda vid lösningen av reklamationsfrågor.

Jag står bakom detta förslag, som enligt min mening ligger i konsumenternas intresse. Ett problem i sammanhanget, som kommittén inte tillräckligt uppmärksammat, är dock att den kommunala konsumentvägledningen långtifrån alltid har kompetens och resurser att på det sätt kommittén tänker sig arbeta med reklamationsfrågor. Ett annat problem är risken att praxis utvecklas olika i olika kommuner.

Det är därför viktigt att slå vakt om Allmänna reklamationsnämnden. Dess verksamhet kan inte ersättas av att företagen själva tar ett ökat ansvar eller av en utbyggd kommunal reklamationshantering. ARN kommer alltjämt att behövas för de ärenden som inte kan klaras upp på annat sätt och för att garantera en någorlunda enhetlig praxis över hela landet.

Kommittén anser att med dess förslag kommer belastningen på ARN att minska. Detta är sannolikt, men inte helt säkert. En utbyggd lokal reklamationshantering får visserligen antas förhindra att vissa enklare ärenden anmäls till ARN. Men den kan å andra sidan generera nya, mer komplicerade ärenden, som ARN måste ta ställning till.

Mest troligt är dock att belastningen på ARN minskar något. I kapitel 14 redovisar kommittén en beräkning — på grund av det osäkra underlaget bör det snarare kallas ett räkneexempel — som visar att en mycket drastisk nedskärning av ARN:s verksamhet skulle vara möjlig. Jag är utomordentligt tveksam till realismen i detta räkneexempel. Eftersom det skulle te sig aningen komiskt med en reservation mot ett räkneexempel som knappast ens är grundat på så kallade lösa antaganden har jag valt att framföra min tvekan i form av ett särskilt yttrande.

Särskilt betänkligt är att förslaget om det genomförs skulle få mycket allvarliga konsekvenser för den berörda personalen på ARN. Dessa konsekvenser har kommittén knappast alls diskuterat, vilket väl får ses som ett av tecknen på att förslaget till nedskärning inte är särskilt väl genomarbetat.

Jag har inte upplevt att kommittén egentligen anser ARN:s nuvarande verksamhet mindre värdefull. Att kommittén föreslagit en så drastisk nedskärning förklaras i stället av de särskilda direktiv som säger att en kommitté måste anvisa finansiering för sina förslag.

Om dessa direktiv tolkas enligt bokstaven — och det har konsumentpolitiska kommittén gjort — blir det omöjligt att lägga fram en reformutredning. Själv anser jag det fördelningspolitiskt och samhällsekonomiskt riktigt att ge den statliga konsumentpolitiken ökade resurser.

Kommitténs relativt blygsamma reformförslag bör därför enligt min uppfattning inte finansieras med nedskärningar på andra områden inom konsumentpolitiken.

Inte heller sistnämnda synpunkt kan, om man vill vara formell, framföras i en reservation. Det går inte att reservera sig mot direktiven, även om man finner dem mindre lämpliga. Däremot anser jag mig oförhindrad att framföra min uppfattning i ett särskilt yttrande.

Särskilt ur personalsynvinkel anser jag det viktigt med en markering. För att pro forma leva upp till direktivens finansieringskrav har utredningen utan närmare eftertanke lagt ett förslag som måste väcka stark oro hos de tjänstemän vid ARN som, utan att egentligen ha haft någon möjlighet att komma till tals, nu kommer att finna att en statlig utredning ifrågasätter deras arbetsuppgifter och deras sysselsättning.

Särskilt yttrande av experten Mikael Ankers i fråga om finansiering av kommitténs förslag

Kommittén har föreslagit att 2 milj. kr. av de utgiftsökningar som förordas inom konsumentpolitiken skall finansieras genom överföring av motsvarande belopp från anslaget för sparfrämjande åtgärder.

Jag kan inte ansluta mig till förslaget. Skälen härför är två.

För det första vill jag erinra om att anslaget för sparfrämjande åtgärder är ett nytt anslag om 15 milj. kr. för budgetåret 1985/86. Härav har 7 milj. kr. anvisats för att marknadsföra allemanssparandet, vilket kan jämföras med att 13 milj. kr. anvisades för samma ändamål budgetåret 1983/84. Resterande 8 milj. kr. har anvisats för allmänt sparstimulerande åtgärder. Detta belopp skall ses mot bakgrund av att statsmakterna har beslutat att upphöra med att finansiera vinstutlottningen i vinstsparandet, vartill kommer att en skatt om 30 % har införts på de vinster som framdeles lottas ut och som bekostas av bankerna. Dessa åtgärder beräknas medföra en årlig budgetförstärkning av ca 350 milj. kr. Att skattesparandet år 1984 ersattes av allemanssparandet innebär också att statens kostnader för sparstimulanser minskades väsentligt. Sammantaget innebär detta att statsmakternas ekonomiska insatser för att stimulera sparandet har reducerats avsevärt under senare tid. Att ytterligare dra ned på de sparstimulerande insatserna ter sig därför synnerligen olämpligt, särskilt med tanke på att hushållssparandet i Sverige nu ligger på en rekordlåg nivå, vid såväl en historisk som en internationell jämförelse. Den omständigheten att vissa av de aktiviteter på det hushållekonomiska området, som kommittén uttalar sig för, har vissa beröringspunkter med sparfrämjande åtgärder ändrar inte denna bedömning.

För det andra konstaterar jag att detta finansieringsförslag griper in i ett annat förvaltningsområde än det konsumentpolitiska. Utöver de prioriteringar *inom* konsumentpolitiken, som det är kommitténs huvuduppgift att göra och för vilka underlag av olika slag har tagits fram, gör alltså kommittén här en prioritering som är sektorsövergripande. Sådana omprioriteringar kan självfallet i vissa lägen vara både nödvändiga och önskvärda, även om det knappast är en uppgift för kommittén att göra sådana omprioriteringar. Härtill kommer att kommittén inte har givit några skäl varför en sådan omprioritering mellan konsumentpolitiska och sparfrämjande åtgärder skulle vara önskvärd.

Särskilt yttrande av experten Sven-Åke Hansson angående kommunernas engagemang i konsumentfrågor

Kommunal konsumentverksamhet finns nu etablerad i 230 kommuner. I många är dock omfattningen mycket blygsam. När riksdagen under 70-talet debatterade denna fråga, uttalades att om inte verksamheten under 80-talets första hälft kraftigt byggdes ut, skulle frågan om att införa obligatorisk kommunal konsumentverksamhet åter tas upp.

Konsumentpolitiska kommittén har i sitt betänkande avvisat tanken att föreslå obligatorisk kommunal konsumentverksamhet. I stället föreslås fakultativ lagstiftning som medger kommunerna att på frivillig väg utvidga sin konsumentverksamhet. Det blir med andra ord ambitionen i respektive kommun som avgör hur framtiden kommer att bli. En förutsättning för fortsatt utbyggnad är att kommunala resurser avsättes i tillräcklig omfattning.

Förhoppningsvis blir så också fallet, men om denna effekt uteblir, och kommunernas satsning på kommunal konsumentverksamhet inte kraftigt tilltar under 80-talets senare hälft, måste riksdagens intentioner under 70-talet om obligatorium åter aktualiseras.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Översyn av konsumentpolitiken
Dir 1983:15

Beslut vid regeringssammanträde 1983-02-10

Chefen för finandsdepartementet, statsrådet Feldt, anför.

Inledning

Konsumentpolitiken har lång tradition och en stark förankring i Sverige. Den har engagerat människor i breda folkrörelser, såsom konsumentkooperationen och löntagarorganisationerna, där den setts som ett bland flera medel att skapa bättre levnadsförhållanden bland medlemmarna.

Från det allmännas sida har konsumentpolitiken ägnats en ökande uppmärksamhet. Särskilt under förra delen av 1970-talet undergick den statliga konsumentpolitiken en stark reformering. Här bör erinras om 1970 års beslut om bl.a. en marknadsföringslag och inrättande av en konsumentombudsman (KO) samt om 1972 års riksdagsbeslut om riktlinjer för konsumentpolitiken. I anslutning härtill inrättades konsumentverket som central myndighet för dessa frågor. Vidare kan erinras om riksdagsbeslutet år 1975 om kommunal konsumentpolitisk verksamhet. Under den senare delen av 1970-talet har inga större förändringar ägt rum. En viss utbyggnad av lagstiftningen har skett. Samtidigt har emellertid under senare år anslagen för delar av verksamheten minskats.

De yttre förutsättningarna för konsumentpolitiken har dock förändrats väsentligt på senare tid. Under många år har det främst varit fråga om att söka ge konsumenterna bästa faktaunderlag och köpråd för deras växande konsumtionsutrymme. I den tid vi nu har, med stagnerade eller i vissa fall minskande realinkomster, blir de hushållsekonomiska frågorna allt viktigare. En väsentlig uppgift för konsumentpolitiken är därför också att hjälpa konsumenterna att få deras inkomster att räcka till de mera nödvändiga utgifterna.

Ett utökat varuutbyte med utlandet, introduktionen av nya reklammedia och marknadsföring över gränserna utgör andra omständigheter som måste påverka det konsumentpolitiska arbetet.

Hittills har konsumentpolitikens närmare genomförande och anpassningen till de genom åren skiftande förutsättningarna skett till väsentlig del på grundval av konsumentverkets prioriteringar och budgetförslag. De mera genomgripande förändringarna i förutsättningarna för konsumentpolitiken som nu sker eller kan förutses motiverar enligt min mening att en särskild översyn av den konsument-

politiska verksamheten nu bör komma till stånd. För uppgiften bör en kommitté tillkallas.

Utgångspunkter och mål för arbetet

En viktig utgångspunkt för konsumentpolitiken är att samspelet mellan utbud och efterfrågan på marknaden utgör en av grunderna för fortsatt utveckling av vårt välstånd. Men marknadsekonomin har brister. Den kan inte alltid på ett effektivt och rättvisande sätt registrera och tillgodose behoven hos skilda grupper i samhället. Speciella grupper, exempelvis utbildningsmässigt och ekonomiskt svaga, invandrare, människor i glesbygder etc., kan ha svårt att göra sin röst tillräckligt hörd. Sålunda torde valfriheten på en marknad med rikhaltigt varuutbud ha ringa värde för den som av t.ex. resursskäl eller p.g.a. geografiska omständigheter inte alls kan utnyttja densamma. Marknadsekonomin har vidare påverkats av att vi har haft en period av stigande materiellt välstånd. Därmed har konsumtionsvaruutbudet ökat. I en sådan marknadssituation finns det risk för att exempelvis tillgång till underhålls- och reparationsmöjligheter inte svarat mot behoven i dagens hushållsekonomiska verklighet. När det gäller reklam kan konstateras att 1970-talets reformer på marknadsföringsområdet i åtskilliga hänseenden har medfört förbättrade förhållanden. Den ökande konkurrensen om konsumenternas avtagande resurser kan dock locka fram mer ensidiga och ovidkommande reklambudskap, vilket kan försvåra för konsumenterna att göra ett riktigt val. Introduktionen av nya media, såsom videogram och televisionsöverföringar via satellit, skapar särskilda problem och möjligheter.

Konsumentpolitiken har f.n. och bör också framdeles ha till huvuduppgift att motverka negativa inslag i marknadsekonomin genom att stärka konsumenternas ställning. Vad jag nyss har anfört ger anledning att anta att sådana konsumentpolitiska insatser blir än viktigare i framtiden. Samtidigt är det inte realistiskt att räkna med att verksamheten totalt sett skall kunna tilldelas större resurser än f.n.

Kommittén bör mot denna bakgrund söka värdera konsumentpolitikens förutsättningar att möta de jämfört med 1970-talet förändrade villkor som dagens och morgondagens konsumenter möter. Förslag bör lämnas rörande främst prioriteringen mellan de skilda slagen av insatser för konsumenterna. Kommittén bör dock vara oförhindrad att också lämna förslag till enskilda reformer, t.ex. lagstiftning, som kan anses påkallade. Jag återkommer i det följande till några sådana frågor som i sammanhanget kan förtjäna uppmärksamhet.

Kommittén bör inrikta sitt arbete på den privata marknaden och marknader som arbetar enligt likartade principer.

Den statliga organisationen på det konsumentpolitiska området, med bl.a. ett konsumentverk som central förvaltningsmyndighet bör i stort ligga fast. Huvudinriktningen i arbetet bör sålunda vara att pröva konsumentpolitikens inriktning, ej dess institutionella ram.

Avgränsningar

Arbete pågår inom justitiedepartementets verksamhetsområde med flera lagstiftningsärenden som gäller konsumentskyddet. Här kan nämnas förslagen om en konsumenttjänstlag och om en produktansvarslag, den pågående översynen av konsumentköplagen samt frågan om rätt för KO att föra enskilda konsumenters talan vid allmän domstol. Kommittén bör inte överväga dessa eller andra frågor om lagstiftning på det civilrättsliga området. Kommittén bör ej heller pröva sådana frågor som f.n. utreds av riktlinjekommittén (H 1979:04), kontokortskom-

mittén (E 1980:04) och kommittén (H 1982:06) med uppdrag att utreda frågan om återkallelse av farliga varor. Affärstidsfrågan och frågor om livsmedelskontroll bör ej omfattas av uppdraget.

Kommitténs närmare uppgifter

Av principiellt intresse är hur man inom konsumentpolitiken skall göra avvägningar mellan olika typer av insatser för konsumenterna i form av t.ex. producentpåverkan, konsumentinformation och konsumentutbildning.

Insatser på det hushållsekonomiska området liksom forskningens möjligheter är av särskilt intresse. Insatser behövs också för utbildning av dem som kommer att verka i produktion, marknadsföring och distribution.

Enligt min mening är det angeläget att underlag för förnyade avvägningar mellan dessa och andra medel tas fram. Det är desto mer angeläget som senare års budgetnedskärningar i verksamheten i otillräcklig mån synes ha utgått från sådana samlade överväganden.

Med nuvarande privatekonomiska förutsättningar har hushållens grundläggande konsumtion, särskild betydelse. När det gäller bostad och livsmedel har regeringen nyligen tillsatt kommittéer med uppdrag att lägga fram förslag rörande politiken på dessa områden (Jo 1983:01 och Bo 1982:94). Kommittén bör samråda med dessa och formulera sina förslag så långt möjligt mot bakgrund av en helhetssyn på konsumenternas situation.

En naturlig utgångspunkt för övervägandena måste vara en utvärdering av hittills uppnådda resultat. Har utbildning i konsumentfrågor fått en tillräcklig förankring i t.ex. läroplaner och praktisk (faktisk) utbildning för dem som arbetar med exempelvis marknadsföring och distribution? Är konsumentinformationen från bl.a. företag, organisationer, kommunala organ anpassad på lämpligt sätt till konsumenternas behov? Är företagens produktutveckling och service ändamålsenlig och tar den tilräckligt hänsyn till behoven hos särskilda grupper? Vilka förändringar i verksamheten på nu nämnda områden skulle behövas och är lämpliga för att möta konsumenternas krav på dagens och morgondagens marknader? Med svaren på dessa och liknande frågor bör kommittén söka ange var tyngdpunkten och resursanvändningen bör läggas i konsumentpolitiken.

De övergripande värderingarna måste också innefatta de olika målkonflikter som finns. Konsumentpolitiken måste beakta att förändringar som kan väntas leda till positiva effekter i ett avseende, t.ex. en förhöjd servicenivå, kan leda till negativa i ett annat, t.ex. högre priser. Åtgärder som medför fördelar för en grupp konsumenter kan ge nackdelar för en annan grupp.

Av principiellt intresse är också förhållandet mellan å ena sidan de insatser som görs och kan göras från det allmännas sida och å andra sidan vad som bör ankomma på frivilliga initiativ, exempelvis inom olika folkrörelseorganisationer. Skilda förutsättningar föreligger för verksamheten beroende på vem som är huvudman för den, och man bör självklart förlägga konsumentpolitiska uppgifter dit, där de blir bäst skötta. Över huvud taget torde ett fortsatt engagemang från folkrörelsehåll vara avgörande för en gynnsam utveckling för konsumentpoltiken, särskilt när det gäller de sämst ställda grupperna. Kommittén bör överväga denna fråga och därvid särskilt uppmärksamma de insatser som konsumentkooperationen gör och kan göra. Också det allmännas stöd till folkrörelsernas insatser i konsumentpolitiken bör analyseras.

En tradition i vårt land har också varit att företagen och näringslivets organisationer har bidragit till förbättringar för konsumenterna genom självsanering när det gäller marknadsföring, avtalsvillkor etc. Företagens egna insatser i syfte att spåra konsumentproblem och söka lösningar är självfallet grundläggande,

bl.a. eftersom företagen har direkta kontakter med konsumenterna. Kommittén bör pröva om sådana insatser behöver utvecklas och stimuleras.

Ytterligare en fråga av mer allmänt intresse är förhållandet mellan å ena sidan de statliga centrala och regionala insatserna på konsumentområdet och å andra sidan de kommunala. Framför allt utvecklingen av den kommunala konsumentverksamheten har på sina håll gått långsammare än vad man hade anledning att räkna med vid 1975 års riksdagsbeslut. Samtidigt får man vara medveten om den pressade ekonomiska situation som kommunerna befinner sig i. Kommittén bör utifrån dessa förutsättningar och inom ramen för den offentliga sektorns totala resurser för konsumentpolitiken kunna pröva om förhållandet mellan insatserna på de olika nivåerna är det bästa eller om förändringar är påkallade. Härvid måste en utgångspunkt vara att konsumentpolitiken måste ha en lokal förankring i kommunerna. Folkrörelsernas roll i konsumentpolitiken måste särskilt beaktas i detta sammanhang.

När kommittén har tagit ställning till de nu behandlade frågorna finns det skäl att närmare överväga vissa mer avgränsade frågor, till vilka jag nu övergår.

På marknadsföringsområdet finns frågor som har varit föremål för åtskillig debatt under senare år. Det gäller bl.a. behovet av särskilda regler rörande marknadsföring som är riktad till barn och ungdom och av åtgärder mot könsdiskriminerande reklam. Här kan erinras om att den nu avvecklade jämställdhetskommittén (Ju 1976:08) fick i uppdrag att utreda förutsättningarna för att ingripa mot könsdiskriminerande reklam. Uppdraget blev inte slutfört. Också det ökande inslaget av s.k. livsstilsreklam och andra reklambudskap — öppna eller fördolda — som har ringa eller inget samband med den vara eller tjänst som reklamen avser har väckt debatt. Jag anser för min del att etiken på marknadsföringsområdet bör ägnas särskilda överväganden. Kommittén bör mot denna bakgrund ta ställning till om de etiska kraven kan och bör skärpas och om detta i så fall kräver lagstiftning. Det av jämställdhetskommittén påbörjade uppdraget bör fullföljas av denna kommitté.

I anslutning till marknadsföringsfrågorna faller det sig naturligt att granska också standardiserad konsumentinformation och därmed sammanhängande frågor. Dessa frågor har ständigt varit aktuella inom konsumentpolitiken. Det tidigare VDN-systemet har avvecklats genom beslut av konsumentverket år 1973. Marknadsföringslagen av år 1975 har öppnat delvis nya vägar för standardiserad information. Genom beslut av den dåvarande regeringen fick konsumentverket år 1979 i uppdrag att utreda frågor om information på säljstället. Verket har år 1982 rapporterat resultatet till regeringen. År 1979 tillsattes också varuprovningskommittén, som i betänkandet (SOU 1982:38) Fakta för konsumenter redovisat förslag i hithörande frågor. Enligt min mening kan ställning till de förslag som där redovisas inte tas fristående från resultatet av den samlade översyn som jag nu förordar. Vidare står det redan nu klart att ett eventuellt genomförande av några av förslagen kräver ytterligare överväganden och förberedelser. Den kommitté som nu bör tillkallas bör få i uppgift att, i den utsträckning som motiveras av dess övergripande slutsatser, ytterligare bereda frågorna om standardiserad information och därmed sammanhängande problem. Konsumentverkets rapport och varuprovningskommitténs betänkande bör därför jämte de avgivna yttrandena överlämnas till kommittén.

Kommittén bör uppmärksamma den snabbt ökade användningen av datateknik och datakommunikation i handeln och servicesektorn i övrigt. Konsekvenserna härav för konsumenterna och särskilt för svaga konsumentgrupper bör belysas. Möjligheterna att tillgodose konsumentintressena med en för dessa positiv användning av tekniken, exempelvis för att förbättra konsumentinformationen, bör studeras. Den avvägning mellan exempelvis service och prisnivå som jag tidigare har berört bör särskilt uppmärksammas här. Kommittén bör kunna

lämna förslag till åtgärder som kan stärka konsumenternas ställning i dessa sammanhang. Samråd bör i dessa frågor ske med informationsdelegationen (B 1982:01). Frågan om nya informationsteknologier kommer vidare att behandlas av kommittén (U 1982:07) för vissa massmediefrågor. Samråd bör därför också ske med denna kommitté.

Lösande av tvister är en viktig del i konsumentpolitiken. I andra sammanhang prövas om KO bör ges möjligheter att föra enskild konsuments talan i tvistemål inför allmän domstol. Rättegångsförfarandet vid allmänna domstolar har förenklats och ytterligare överväganden pågår. Kommittén bör inte pröva dessa frågor. Kommittén är dock oförhindrad att ta upp vissa andra frågor som rör lösande av tvister. Bl.a. bör prövas om allmänna reklamationsnämndens verksamhetsområde bör utvidgas. Problem kring småhusköp och tvister i komplicerade frågor om stora värden över huvud taget bör därvid uppmärksammas särskilt. Regeringen har nyligen beslutat att en kommitté skall granska konsumenternas civilrättsliga skydd vid förvärv av småhus (Ju 1983:03). Samråd bör ske med denna kommitté. Kommittén bör vid behov informera sig om den konsumentpolitiska utvecklingen utomlands.

Kommittén bör kunna redovisa sina förslag i etapper, om så bedöms lämpligt. Där så erfordras bör författningsförslag lämnas. Kommittén bör vidare noga granska kostnadseffekter av sina förslag och härvid iaktta vad som föreskrivits i regeringens direktiv (dir. 1980:20) till samtliga kommittéer om finansieringen av reformer. Också kostnaderna för företagen och därmed konsumenterna måste givetvis uppskattas och sättas i relation till den förväntade nyttan för konsumenterna.

Beträffande frågor som berör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och anställda med statligt reglerade löner bör kommittén, vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång, informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Kommitténs uppdrag bör vara slutredovisat senast den 30 april 1985.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för finansdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst 11 ledamöter för en översyn av konsumentpolitiken,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta åttonde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan. (Finandsdepartementet)

Motioner m.m., överlämnade till konsumentpolitiska kommittén

Finansdepartementet:
Särskilt uppdrag jämte NU:s betänkande att pröva allmänna reklamationsnämndens organisatoriska ställning.

Finansdepartementet:
Regeringen har genom beslut den 16 februari 1984 meddelat direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning, Dir. 1984:05.

Finansdepartementet:
Regeringen har beslutat att överlämna motionerna 1983/84:604, 958 och 960 till konsumentpolitiska kommittén.

Bilaga 2

Utarbetad av Birgitta Fredander

Beskrivning av de inkomst- och kostnadsbegrepp som använts i analysen av hushållens ekonomi i kapitel 4

Disponibel inkomst för löntagare och pensionärer

Disponibel inkomst beräknas genom att till faktorinkomsten (summan av lön, företagarinkomst, inkomst av kapital samt skattepliktig inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet) lägga de erhållna och dra ifrån de betalda transfereringarna (främst bidrag som barnbidrag, bostadsbidrag, pension m.m.). Det bör understrykas att den i undersökningen använda disponibla inkomsten icke är en fullständig mätare av ekonomisk välfärd i vid mening. Utanför mätningarna ligger bl.a. icke skattepliktiga anställningsförmåner (s.k. fringe benefits), egen produktion i hemmen, kapitalvinster samt nyttan av offentlig konsumtion. För närmare definition se SCB:s Inkomstfördelningsundersökningen 1982, Be 2 ISM 8501.

Skäliga hushållskostnader

Konsumentverket har beräknat skäliga levnadskostnader för budgetposterna Livsmedel, Förbrukningsvaror, Hälsa och hygien, Kläder och skor, Lek och fritid, Husgeråd och inventarier, TV, radio, reparationer m.m., Dagstidningar, telefon m.m., Hushållsel samt Försäkringar.

Kostnaderna har i möjligaste mån anpassats så att de svarar mot sammansättningen i de hushåll som ingår i inkomstundersökningen.

Kostnaderna för arbetslunch motsvarar en kraftigt subventionerad måltid (värde ca 135 - 170 kr. per månad 1982) eller medhavd matlåda.

Ökad egenproduktion

Med ökad egenproduktion antas att hushållet kan minska matkostnaderna med ca en fjärdedel i förhållande till skälig konsumtion. Det innebär bl.a. att hushållet tillagar mat av billiga råvaror samt bakar mjukt matbröd.

Boendekostnader

Antaganden om boendekostnader bygger på Socialstyrelsens Meddelandeblad nr 30/82 om normer för bedömning av skäliga bostadskostnader 1982/83. Där redovisas genomsnittskostnader för hyresbostäder i skilda ortstyper.

Barnomsorgskostnader

Antaganden om hushållens barnomsorgskostnader bygger på en studie av avgiftstaxor för förskole- och fritidsverksamhet. Studien har genomförts av Kommunförbundet.

Kostnader för arbetsresor

Kostnaderna för arbetsresor har antagits vara 140 kronor per månad och vuxen person. Det motsvarar ungefär kostnaden för länskort i Stockholms och Örebro län, men är inte representativt för hela landet. Kostnader för arbetsresor kan variera kraftigt mellan olika orter. Antagandet om kostnader för arbetsresor får därför ses som en schablon och inte som en genomsnittskostnad.

Fackföreningsavgifter

Antaganden om fackföreningsavgifter bygger på genomsnittliga avgifter för arbetare och tjänstemän.

Bilkostnader

Antaganden om bilkostnader bygger på kostnaderna för en fem år gammal bil och att körsträckan är 1 000 mil per år.

Bilaga 3

Promemoria utarbetad av RoseMarie Hansson

Den kommunala konsumentpolitiska verksamheten i förhållande till reglerna om kommunal kompetens

Av den försöksverksamhet med lokala konsumentkommittéer som genomfördes under åren 1967—1972 fann statsmakterna att sådan lokal verksamhet utgjorde ett betydelsefullt inslag i utvecklingen av en ny konsumentpolitik och att behov av verksamheten förelåg. Uppgiften var att ta emot och bistå konsumenter som ville lägga fram problem eller göra förfrågningar samt att sprida allmän konsumentupplysning. Reklamationsfrågor intog en framskjuten plats i verksamheten. Konsumentutredningen (SOU 1971:37) skisserade i sitt betänkande uppgifterna för en framtida lokal verksamhet. De skulle bestå i att "samla upp" och registrera konsumentproblem och att på olika sätt sprida information till konsumenterna dels genom organiserad rådgivning av konsulterande typ med råd till enskilda konsumenter i hushållsekonomiska och andra frågor, dels genom information riktad till olika målgrupper genom utställningar och demonstrationer, konferenser och föredrag eller via massmedia. Önskemålet att lägga den lokala konsumentpolitiska verksamheten under kommunalt huvudmannaskap innebar dock enligt utredningen, vissa svårigheter med hänsyn till de regler som gäller för kommunal verksamhet.

I riksdagsbeslutet år 1972 om bl.a. kommunal konsumentpolitisk verksamhet på frivillig basis, begränsades konsumentvägledarens uppgifter när det gällde frågor om klagomål efter köp till att avse råd om hur man kan gå till väga när det uppstår en tvist eller att ge råd om hur man tar kontakt med säljaren. Att göra några uttalanden om vem som skulle kunna tänkas ha rätt i det konkreta ärendet eller föreslå konkret lösning av saken ansågs gå utöver konsumentvägledarens befogenheter.

I propositionen 1972:33 uttalade departementschefen bl.a.

— — —

Konsumentutredningen påpekar att det inte är möjligt för en kommunal tjänsteman att ta ställning för en part i en reklamationstvist. Råd och anvisningar bör

däremot kunna lämnas om vart konsumenterna kan vända sig och om formerna för olika åtgärder. Jag delar utredningens bedömningar beträffande de gränser som gäller för kommunal verksamhet i dessa avseenden. En kommunal tjänsteman bör således vara oförhindrad att lämna upplysningar om gällande rätt och om hur konsumenten skall förfara vid anmälan till den instans som avgör reklamationsfrågor. Det bör vidare vara möjligt för det kommunala organet att tillhandahålla blanketter och annat material, som behövs för att konsumenten skall kunna föra sin fråga till rätt instans. Om åtgärder vidtas för att få till stånd en kommunal verksamhet med sådan inriktning som nu antytts och som i huvudsak är av vägledande natur, skulle detta innebära en inte oväsentlig förbättring av konsumenternas situation. Någon mera ingående åtgärd skulle inte behövas. Jag vill i detta sammanhang erinra om förslaget till förbättrad och utbyggd rättshjälp och om det pågående arbetet med att utforma ett förenklat rättegångsförfarande vid bl.a. konsumenttvister.

— — —

I maj 1974 tillsattes en arbetsgrupp inom handelsdepartementet med uppdrag att utarbeta förslag i fråga om kommunernas medverkan i konsumentpolitiken. I promemorian "Kommunal konsumentpolitisk verksamhet, innehåll och organisation" (DsH 1974:1), lade arbetsgruppen fram förslag i ämnet. Arbetsgruppen fastslog inledningsvis att en nära kontakt mellan samhällets konsumentverksamhet och de enskilda konsumenterna är en grundläggande förutsättning för att de konsumentpolitiska åtgärderna skall bli verkligt framgångsrika. Det är därför angeläget, framhöll man, att det skapas en väl utvecklad lokal konsumentpolitisk verksamhet. Man erinrade om att statsmakterna tidigare fastslagit (prop. 1972:33) att lokal konsumentpolitisk verksamhet borde vara en uppgift för offentliga organ och att det i första hand borde åligga kommunerna att svara för verksamheten. Det framhölls därvid att kommunerna redan har uppgifter som ligger nära den konsumentpolitiska verksamheten och att det rent allmänt är naturligt för många medborgare att vända sig till kommunala instanser med sina problem.

I promemorian angav arbetsgruppen de uppgifter som enligt dess mening borde kunna utgöra grunden i den kommunala konsumentpolitiska verksamheten. Som utgångspunkt angavs därvid att kommunerna huvudsakligen borde svara för sådana uppgifter som kräver nära kontakt med enskilda konsumenter och sådana som kräver särskild hänsyn till lokala förhållanden.

En huvuduppgift för den kommunala verksamheten borde enligt arbetsgruppen vara *vägledning för enskilda konsumenter.* Denna kan vara *dels* av allmän karaktär och omfatta rådgivning i större hushållsekonomiska frågor, *dels* anknyta till de problem som möter konsumenterna i samband med att köp eller hyra i någon form övervägs, *dels* avse reklamationsfrågor efter det att köp genomförts.

Den kommunala verksamheten borde vidare, enligt arbetsgruppen, omfatta *allmän informationsverksamhet* av kunskapshöjande karaktär samt *viss rapportering till centrala myndigheter,* i första hand i syfte att konstatera eventuella missförhållanden på marknaden men också som ett instrument för att mäta effekterna på marknaden av centralt vidtagna åtgärder. Arbetsgruppen anmärkte att den allmänna vägledningen borde

omfatta vad som kan betraktas som naturliga konsumentfrågor och att det givetvis inte borde vara en uppgift för den kommunala verksamheten att bistå med utredningar av utpräglad juridisk karaktär. Vidare anmärkte man att rådgivning vid tvister mellan konsumenter och näringsidkare utgör ett viktigt och delvis svårhanterligt moment i vägledningsverksamheten samt att reklamationsfrågor vanligen är av sådan karaktär att den kommunala verksamheten på formella eller andra grunder inte slutgiltigt kan avgöra dem.

I propositionen 1975:40 förklarade departementschefen att han anslöt sig till arbetsgruppens bedömningar rörande behovet av en lokal konsumentpolitisk verksamhet och han underströk att denna verksamhet bör ankomma på kommunerna.

År 1975 godtogs alltså i viss mån en ny inriktning av konsumentvägledarens aktivitet. Man tog steget från en *rådgivning till konsumenten* över till en *direktkontakt också med företaget.* Detta steg har en viss parallell i övergången från en verksamhet som på det centrala planet mer renodlat var inriktad på att föra fram information till konsumenterna till en verksamhet som också omfattade direktkontakter med företag och näringslivsorganisationer, s.k. producentpåverkan. Det är emellertid uppenbart att man med hänsyn till kommunallagens (KL:s) mer fundamentala principer år 1975 sökte finna en begränsning i vad direktkontakterna skulle omfatta, såvitt gäller inslag som tar sikte på reklamationshantering och tvistlösning.

Alltsedan starten av den lokala konsumentverksamheten har tyngdpunkten i verksamheten således legat på vägledning åt enskilda konsumenter. Denna omfattar som nämnts dels rådgivning i större hushållsekonomiska frågor, dels rådgivning i samband med att köp eller hyra i någon form övervägs samt dels reklamationsfrågor efter köp.

Den utveckling av verksamheten som ägt rum under de gångna tio åren och den ytterligare utveckling som konsumentpolitiska kommittén nu föreslår har föranlett en genomgång av regleringen av den kommunala verksamheten och dess organisation, ställd i relation till den konsumentpolitiska verksamhet i kommunerna som kommittén finner önskvärd (se kap. 12).

Regeringsformen

Regeringsformen (RF), kommunallagen (KL) och ett stor antal författningar med inriktning på speciella verksamhetsgrenar, t.ex. socialvård och skolväsende reglerar kommunernas ställning och verksamhet.

I RF regleras kommunerna i tre hänseenden, nämligen i fråga om den kommunala indelningens struktur, innebörden av den kommunala självstyrelsen och den därmed förenade beskattningsrätten samt formerna för den kommunala verksamheten. Den kommunala initiativrätt, som anses vara kärnan i det som man kallar den kommunala självbestämmanderätten eller självstyrelsen, kommer till uttryck i 1 kap. 1 § RF. Där sägs det att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Därigenom har man fastslagit principen om en självständig och inom

vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna. Utöver den verksamhet kommunerna sålunda själva äger bestämma om åligger det dem enligt ett antal speciallagar att bedriva däri angiven verksamhet.

Att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen skall bestämmas i lag framgår av 8 kap. 5 § RF. I 1 kap. 9 § RF föreskrivs vidare att förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet. Detta gäller således också i kommunernas verksamhet.

Den kommunala organisationen

Den kommunala självstyrelsen utövas av de genom allmänna val utsedda ledamöterna i fullmäktige och av dessa i sin tur utsedda nämnder.

De kommunala organen är av två slag, beslutande och förvaltande.

Det beslutande organet är fullmäktige. De förvaltande organen (nämnderna) består av förtroendemän som är utsedda av fullmäktige. För det löpande arbetet har kommunerna också anställda.

Nämndernas verksamhet omfattar dels förvaltning, dvs. självständig handläggning av löpande ärenden i enlighet med gällande författningar och reglementen, dels beredning och verkställighet av fullmäktiges beslut.

Det centrala förvaltande organet i kommunerna är kommunstyrelsen. Fullmäktige kan anta ett reglemente med närmare bestämmelser om styrelsens verksamhet. Detta är emellertid inte obligatoriskt. I reglementet eller i ett fristående beslut kan fullmäktige medge delegation av beslutanderätt inom styrelsen. Med stöd av ett sådant bemyndigande får styrelsen uppdra åt särskild avdelning, åt ledamot eller suppleant eller åt tjänsteman hos kommunen att på styrelsens vägnar besluta i viss grupp av ärenden. Ärendenas beskaffenhet skall vara angivna i reglementet eller besluten. Delegation sker alltså i två olika etapper: dels genom ett bemyndigande av fullmäktige, dels genom beslut av styrelsen varigenom viss beslutanderätt uppdrages åt avdelning, ledamot, suppleant eller tjänsteman. Delegation anses främst böra avse rutinärenden.

Enligt 3 kap. 13 § 2 stycket KL får fullmäktige tillsätta de nämnder som, utöver vad som krävs enligt specialförfattning, behövs för förvaltning och verkställighet, s.k. fakultativa nämnder. Dessa nämnders verksamhet regleras enbart av KL och bör noga hållas isär från nämnderna för specialreglerad förvaltning. Även inom en fakultativ nämnd kan delegation av beslutanderätten äga rum med stöd av fullmäktiges bemyndigande.

För att ta hand om vissa kommunala förvaltningsuppgifter, som är reglerade i specialförfattningar, skall särskilda nämnder tillsättas. Dessa nämnder är obligatoriska. Det finns emellertid också fakultativa nämnder för specialreglerad förvaltning, exempelvis brandstyrelse, arbetslöshetsnämnd och civilförsvarsnämnd. KL:s regler är inte direkt tillämpliga på nämnder för specialreglerad förvaltning. För dessa nämnders organisation och arbetssätt gäller i stället bestämmelserna i vederbörande

specialförfattningar. Där hänvisar man dock ofta till KL:s regler och kommunstyrelsen. Specialförfattningarna innehåller i allmänhet särskilda bestämmelser om besvär över nämndernas beslut inom deras huvudsakliga verksamhetsområde. I den mån särskilda besvärsbestämmelser saknas eller inte täcker alla slag av nämndbeslut blir KL:s besvärsregler subsidiärt tillämpliga.

Kommunallagens principer för kommunal verksamhet

Den grundläggande bestämmelsen om kommunens allmänna kompetens finns i 1 kap. 4 § 1 stycket KL. Där sägs att kommun och landstingskommun själva får vårda sina angelägenheter.

Grundprincipen för denna allmänna s.k. *kompetensregel* är allmänintresset. För att förstå innebörden av lagtextens uttryck "sina angelägenheter" måste man söka ledning i såväl lagmotiv som rättspraxis. Kompetensbestämmelsen är avsiktligt elastisk och ger därigenom kommunerna viss handlingsfrihet att över tid och i samklang med samhällsutvecklingen åta sig nya arbetsuppgifter som från början kanske inte omfattas av kompetensregeln. Vissa principer anses enligt förarbeten och rättspraxis begränsa den allmänna kommunala kompetensen. Dessa principer kan — med ledning bl.a. av den juridiska litteraturen — mer allmänt och översiktligt sammanfattas på följande sätt, när det gäller innebörden av kompetensregeln i 1 kap. 4 § KL, såvitt är av intresse ur konsumentpolitiska kommitténs synpunkt.

För att en viss verksamhet skall rymmas inom den kommunala kompetensen enligt KL måste intresset av verksamheten vara anknutet till kommunen. Detta kallas *lokaliseringsprincipen.* Innebörden är visserligen inte att verksamheten nödvändigtvis måste bedrivas inom kommunen. Den centrala utgångspunkten för bedömningen av om en viss verksamhetsgren kan anses omfattad av kommunens kompetens anknyter dock på en gång till kommunmedlemmarnas intresse och till kommunens geografiska område. I lokaliseringsprincipen ligger bl.a. också den kompetensbegränsningen att handhavandet av angelägenheterna inte får tillkomma annan. Denna princip följer av lagtextens uttryck "sina" angelägenheter och innebär att den kommunala kompetensen inte omfattar uppgifter som t.ex. ankommer på staten eller som skall ombesörjas av annan, exempelvis enligt lag eller annan författning.

En annan grundsats i den kommunala verksamheten är den om *objektivitet och rättvisa.* Den får aktualitet t.ex. i situationer då efterfrågan på kommunens nyttigheter är större än tillgången och kommunen måste göra ett urval bland de sökande. Kravet enligt KL:s kompetensregel på en objektiv och rättvis likabehandling av kommunmedlemmarna ger i princip inte utrymme för någon inkomstfördelande verksamhet. Det är dock tekniskt möjligt att ändra på detta genom särskild lagstiftning.

Likställighetsprincipen och *principen om förbud att lämna understöd åt enskild* kan ses som delprinciper av grundsatsen om objektivitet och rättvisa i verksamheten. I några rättsfall har likställighetsprincipen förklarats innebära att det inte är tillåtet för en kommun att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller vissa grupper av kommunmedlemmar

på annat än objektiv grund. Understöd till enskild får inte ges utan direkt stöd i lag. Här torde i princip avses ekonomiskt stöd. Stöd i annan form, t.ex. rådgivning, kan i vissa fall grundas på kompetensregeln.

En annan princip rör *förbud mot att driva verksamhet i vinstsyfte.* Detta kan sägas innebära att en kommun inte utan speciella, tungt vägande skäl får gå in på verksamhetsområden som traditionellt hävdas av näringslivet och att de samhälleliga ingripanden i näringslivet som kan behövas i princip inte är en sak för den lokala eller regionala självstyrelsen utan hör till riksangelägenheterna.

Speciallagar

Åtskilliga speciallagar reglerar kommunernas (och landstingskommunernas) befogenheter på vissa områden. Dessa lagar kan sägas utgöra ett komplement till KL:s allmänna kompetensregel. Man har i den juridiska litteraturen bedömt att de alla, var och en på sitt sätt, är att betrakta som undantag från de begränsningar som enligt KL själv eller enligt praxis gäller för den allmänna kommunala kompetensen.

Lagar som ger kommunerna rättighet, men inte någon skyldighet, att vidta vissa åtgärder är:

lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats m.m.,
lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande,
lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet,
lagen (1969:596) om kommunalt partistöd,
lagen (1970:663) om vissa befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade,
lagen (1975:494) om rätt för kommun att lämna internationell katastrofhjälp, samt
lagen (1981:324) om medborgarvittnen.

Bestämmelser som medför skyldighet för kommunen att svara för viss verksamhet återfinns i bl.a.

byggnadslagen (1947:385)
skollagen (1962:319)
brandlagen (1974:80)
socialtjänstlagen (1980:620)

Förhållandet mellan gällande rätt och kommunal konsumentpolitisk verksamhet

Som framgått av vad som tidigare anförts redovisades redan av konsumentutredningen att lokal konsumentverksamhet under kommunalt huvudmannaskap innebär särskilda svårigheter med hänsyn till de regler som gäller för kommunal verksamhet.

Man anförde bl.a.:

Bestämmelserna om kommunal kompetens och kommunal verksamhet ger emellertid samtidigt långt ifrån ett alldeles fritt spelrum för alla typer av insatser som kan vara aktuella på konsumentområdet. Det är visserligen i och för sig möjligt

att genom speciallagstiftning ge något vidare gränser för kompetensen. Samtidigt finns emellertid vissa gränser för möjligheterna att förändra förhållandena utan att man genomgripande rubbar mönstret och betingelserna för kommunal verksamhet.

Vissa begränsningar följer av att viss verksamhet uppfattas som förbehållen staten. Så är exempelvis förhållandet med uppgifterna på rättskipningens område. Förslag föreligger också att rättshjälpsverksamheten skall bli en statlig angelägenhet. Andra begränsningar följer av grundprinciper om lika behandling av alla. Åtgärder får — för att använda formuleringen i kommunallagens besvärsbestämmelse — inte kränka någons enskilda rätt eller eljest vila på orättvis grund. Härav följer inskränkningar i möjligheterna att gynna särskilda partsintressen.

— — —

I försöksverksamheten har ett inte obetydligt utrymme ägnats åt att ge enskilda konsumenter ett mera direkt bistånd. Det är uppenbart att en del konsumenter under nu rådande förhållanden kan ha svårt att förhandlingsvägen och på andra vägar utan hjälp hävda sin rätt i olika mellanhavanden. Bristen på enklare former för att handlägga och avgöra "mindre" köptvister utan avsevärda kostnader för parterna medverkar här till svårigheterna.

Insatser av nu berört slag — med en direkt förhandlingshjälp etc. — kan med fördel göras vid en lokal verksamhet med olika organisationer som huvudmän. Då enstaka säljare sökt göra avsteg från de principer som följes av ett lojalt och ansvarsmedvetet näringsliv, har kommittéerna kunnat sätta kollektiva intressen bakom köparsidans anspråk.

En motsvarande kommunal verksamhet har till en del inte alldeles samma betingelser. Kommunerna kan knappast på samma sätt engagera sig på den ena partens sida och sätta kommunal auktoritet bakom dennes krav. Ett kommunalt agerande skulle vidare ofta kräva en mera ingående förhandsprövning med en allsidig och objektiv utredning av förhållandena. Vid det frivilliga arbetet har man utan tvekan större möjligheter att låta det praktiska förhandlingsarbetet successivt ge belysning åt en tvist. Förhandlingsarbetet får där balans med en köparsida som företrädes av en intresseorganisation och en säljare som, där han inte själv kan föra fram och hävda sina intressen, kan ha hjälp av sin organisation.

Det finns nu anledning att räkna med att lagstiftningsåtgärder i annat sammanhang kommer att skapa en lämpligare ordning för handläggning och avgörande av "mindre" köptvister. Förhållandena blir efter sådana reformer i avgörande mån annorlunda än de förhållanden som rått under konsumentkommittéernas verksamhetstid. En ny ordning för prövning av "mindre" köptvister kan förutsättas komma att ge enklare former också för anhängiggörande av talan. Behoven av biträde i en process minskas därmed. En smidig processuell ordning får också allmänna återverkningar. Köparsidans rätt blir med en sådan ordning en mera påtaglig och effektiv realitet för den säljare som kan vara benägen att försvåra för köparen att få denna rätt respekterad. Detta kommer att medverka till att konsumenternas ställning allmänt förbättras.

Den tidigare nämnda, av handelsdepartementet år 1974 tillsatta arbetsgruppen, delade konsumentutredningens uppfattning vad beträffar de speciella svårigheter som är förknippade med kommunalt huvudmannaskap för den lokala konsumentpolitiska verksamheten. Som tidigare citerats gav arbetsgruppen förslag på hur långt en kommunal rådgivare kunde tänkas gå i sin verksamhet.

De områden av den lokala konsumentverksamheten som särskilt måste prövas i förhållande till gällande kommunalrättsliga principer är

främst reklamationshantering samt marknadsuppföljning. Med utgångspunkt i de principer som följer av lagstiftningen som reglerar kommunal verksamhet kan följande mönster tecknas för att sedan jämföras med den verksamhet som kommittén föreslår.

En verksamhet för *kommunal service* har ansetts (kommunalrättskommittén i betänkandet SOU 1971:84 Kommunal kompetens, s. 120) kännetecknad av att man med iakttagande av allmängiltighet och objektiv likställighet tillhandagår allmänheten i kommunen — företagare såväl som arbetstagare, juridiska personer såväl som fysiska personer — med nyttigheter av olika slag. Dessa bör då anses av särskild vikt eller av särskilt intresse för allmänheten i kommunen. De bör vidare till sin art framstå som kvalificerade för ett samhälleligt engagemang. Ett kommunalt beslut om stöd till näringslivet i form av rådgivning till jordbrukare har i rättspraxis ansetts som en åtgärd av allmän natur i syfte att främja jordbruksnäringen i kommunen (R 1974 ref. 33). Den kompletterade härvid den statliga verksamheten. Beslutet bedömdes sålunda avse en kommunens angelägenhet.

En kommun skall alltså uppträda objektivt och rättvist i förhållande till kommunmedlemmarna. Dessa anses likställda i sina rättigheter och skyldigheter gentemot kommunen, som inte får särbehandla någon annat än på objektiv grund — om särbehandling över huvud är tillåten enligt KL i det enskilda fallet. Den som fullgör en uppgift inom den offentliga förvaltningen skall enligt 1 kap. 9 § RF i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. En ståndpunkt som en kommun intar skall, om den alls får intas, vara allmänt sett rimlig och försvarlig.

En uppgift som ankommer på ett annat offentligt organ än kommun eller på näringslivet, enligt författning eller vedertaget synsätt e.d., är i princip inte en kommunal angelägenhet utan är något som en kommun inte skall befatta sig med (*enligt KL*).

KL:s innebörd är bl.a. ett förbud mot (ekonomiskt) stöd till viss enskild, dvs. fysisk eller juridisk person, utanför en viss sektor *om det inte föreligger en särskild grund som rättspraxis kan godta*. Ett exempel härpå är en på visst sätt kvalificerad sysselsättningskris i en kommun. Stödet till näringslivet skall alltså i princip, med undantag för den angivna sektorn samt särskild grund, ske genom generella åtgärder. En kommunal upphandlingsbojkott av ett visst företag har i rättspraxis ansetts överskrida KL:s kompetensregel därför att det var en negativ åtgärd, riktad mot ett visst företag. Därigenom stred det mot kraven i 1 kap. 9 § RF om likhet inför lagen, saklighet och opartiskhet.

Man kan med ledning av det anförda föra följande resonemang då det gäller den konsumentpolitiska verksamheten.

Serviceverksamhet av typ *rådgivning* synes i princip falla inom KL:s kompetensregel, om den har generell utformning med avseende på kommunmedlemmarna samt gäller en verksamhet som har tillräcklig vikt och som inte handhas av annat offentligt organ eller enligt vedertaget synsätt tillkommer initiativ inom näringslivet. En sådan verksamhet kan också försvaras, från KL:s utgångspunkter, om den framträder som ett

komplement till exempelvis centrala statliga insatser. Även arbetsuppgifterna allmän konsumentinformation, serviceförsörjning, utbildning och stöd till konsumentpolitiska aktiviteter synes till sin art vara förenliga med vad som i praxis anses falla inom KL:s kompetensregel. Också kravet på viss vikt får anses uppfyllt. Till stöd för denna bedömning synes kunna läggas följande resonemang.

Vårt marknadsekonomiska system förutsätter enligt den teoretiska ekonomiska modellen rationella funktioner på marknaden. Bl.a. gäller det att köparen har en tillräcklig överblick över utbudet, kan jämföra alternativens inbördes värde samt inte påverkas av irrationella faktorer, exempelvis otillbörlig marknadsföring eller brister i informationen. Också produktsäkerhetsfrågorna kommer in i bilden redan i ett ekonomiskt resonemang om hur man skall fördela tillgängliga resurser på ett vettigt sätt. Från konsumentpolitiska utgångspunkter finns det i dessa avseenden brister i marknadens funktionssätt. Konsumentpolitikens övergripande ekonomiska syfte är här att genom upplysning, rådgivning och annat stöd till konsumenterna få marknadsekonomin att fungera så bra som möjligt. Strävandena i denna riktning behöver ske både på central och lokal nivå. På det lokala planet får de konsumentpolitiska insatserna anses vara av betydande värde för kommunmedlemmarna, både då dessa uppträder på marknaden och i deras hushållsfunktion. Den här granskade verksamheten synes inte konkurrera med andra initiativ. Verksamheten framstår till sin art som godtagbar enligt kompetensregeln. Den kommunala servicen kan också sägas förstärka den centrala verksamhet som bedrivs av KOV.

När det sedan gäller konsumentvägledarens service i form av upplysning om lagar, andra regler, rättspraxis samt rättigheter och skyldigheter allmänt sett synes man tangera gränsen för KL:s räckvidd. Riktigt var gränslinjen överträds vet man dock inte.

Denna service torde inte skapa kommunalrättsliga frågetecken, om man bedömer den ur synpunkten att den kan anses vara av särskild vikt eller av särskilt intresse för allmänheten i kommunen. Som ett medel att till kommunmedlemmarnas fördel påverka den lokala marknadens ekonomiska funktion låter denna service sig försvaras på samma grunder som den nyss behandlade verksamheten.

Emellertid kan man på det kommunala planet få juridiska råd på annat sätt än genom konsumentvägledningen. Till en början finns rättshjälpen, som staten svarar för via allmänna advokatbyråer och privatpraktiserande jurister. Vidare skall enligt den s.k. småmålslagen rådgivning till allmänheten ges också vid tingsrätten. Till buds för konsumenterna står även det privata initiativet i form av advokattjänster o.d. utanför rättshjälpens ram. Slutligen finns möjligheten att vända sig till allmänna reklamationsnämnden (ARN) eller allmän domstol, för vilka staten svarar.

Faller därför den juridiska servicen utanför KL:s kompetensregel, genom att uppgiften härvidlag ankommer på andra än kommunen?

En springande punkt torde vara om konsumentvägledarens juridiska service till konsumenterna verkligen bedrivs i reell konkurrens med bl.a. rättshjälpen. Det synes erfarenhetsmässigt förhålla sig så att kommun-

medlemmarna knappast i någon bredare omfattning använder sig av vad de kanske upplever som tunga rättsliga institutioner för att lösa vissa enklare, men som i vissa fall egentligen inte är så enkla, vardagsproblem i samband med köp o.d. Varans eller tjänstens pris, osäkerheten om vad som händer i rättsmaskineriet, tröghetsmoment i form av tidsbeställning samt annat kan här i praktiken innebära att köparna i rätt stor omfattning avstår från att via den traditionella juridiska servicen m.m. skaffa sig information om vad som kan vara köpares och säljares rättigheter och skyldigheter vid olika transaktioner på marknaden. En konsumentvägledning "på gatuplanet", där man tittar in helt formlöst, synes i praktiken kunna nå långt fler konsumenter än de "mer institutionella" samhällsorganen och yrkesutövarna.

Det synes alltså kunna sägas att konsumentvägledarens nu aktuella rådgivning till konsumenten rent praktiskt sällan bedrivs i konkurrens med staten m.fl. utan till sin natur framstår som ett komplement på det kommunala planet till den statliga verksamheten. Detta resonemang bygger på tanken att, om konsumentvägledarens juridiska service inte fanns, antalet konsultationer hos de andra organen ej skulle öka i motsvarande grad även om en ökning måste antas komma att ske. Här avses de fall som nu skulle kunna klaras av genom konsumentvägledarens insatser men som, utan denna service, skulle behöva ta i anspråk tjänster hos advokat, tingsrätt e.d. Därmed är också sagt att en viss faktisk konkurrens mellan konsumentvägledningen och lokala statliga organ samt privat verksamhet torde kunna urskiljas.

Av resonemanget följer att juridisk rådgivning *till konsumenter* åtminstone delvis kan synas tveksam från KL:s utgångspunkter, med hänsyn till lokaliseringsprincipen. I vart fall torde man befinna sig nära kompetensregelns yttergräns. Också med hänsyn till likställighetsprincipen kan verksamhetens kompetensenlighet ifrågasättas. Denna medför ju bl.a. att konsumentvägledaren inte kan uppträda som ombud för en kommunmedlem gentemot en annan, som i lika hög grad kan göra anspråk på kommunens service.

I rättspraxis har kommunal rådgivning vid några tillfällen varit föremål för prövning t.ex. det tidigare nämnda avgörandet beträffande rådgivning till jordbrukare (R 1974:33).

Inrättande av kommunal deklarationsbyrå bedömdes laglig enär uppgiften inte ansågs förbehållen staten (R 1975 ref. 19). Rättshjälpslagen omfattar nämligen bl.a. inte deklarationshjälp. I praxis (R 1968 K 1770) har vidare pekats på att behovet av körkort framstår som särskilt starkt för medborgarna i gemen med hänsyn till yrkesutövning och fritidsverksamhet. På den grunden ansågs det falla inom ramen för den kommunala kompetensen att en kommun aktivt engagerade sig i utbildningen av motorförare genom att driva körskola.

Möjligen antyder rättsfallen att en viss reell konkurrens trots allt kan godtas. Vidare kan man kanske också tillföra den nyansen att en specialistfunktion, typ konsumentvägledarens, är en förstärkning av servicen till konsumenter som kommunen kan erbjuda kommuninvånarna.

När det sedan gäller kommunal service till företagen i form av rådgivning är det i sig en tänkbar angelägenhet för kommunen, om den har

generell inriktning, fyller kravet på viss vikt (alltså allmänt intresse) och inte tillhandahålls av annat offentligt organ, eller, enligt vedertaget synsätt, anses tillhöra den privata sektorn. Den direktkontakt som vägledaren ibland enligt 1975 års beslut tänktes ta och som enligt uppgift från åtskilliga kommuner faktiskt tas går det dock inte att beteckna som service i sedvanlig mening. Kontakten tas ju av konsumentvägledaren i samband med en reklamation och på dennes initiativ samt kan, beroende på hur den utformas i det enskilda fallet, innebära eller te sig som ett ingripande mot näringsidkaren men också som en mer neutral upplysning om att den aktuella frågan prövats tidigare och att praxis är tydlig.

Kommittén föreslår (kap. 12) nu en ordning som innebär att konsumentvägledaren skall följa och söka påverka den lokala marknadens följsamhet till gällande riktlinjer och andra regler för marknaden och därvid kunna föra fram till ansvarigt organ information om företagsbeteenden som kan tänkas föranleda ingripanden. Vidare skall vägledaren i reklamationsfrågor söka medverka till en uppgörelse mellan konsumenten och näringsidkaren. Mot den angivna bakgrunden är det påkallat med ett särskilt lagstöd på dessa punkter. Här uppkommer ju risk att t.ex. likställighetsprincipen eventuellt blir åsidosatt. I specialmotiveringen till det förslag som kommittén lämnar redovisas närmare skälen för denna ståndpunkt. Den allmänna bakgrunden är redogörelsen i denna bilaga.

Det bör tillfogas att den naturliga utgångspunkten för en särskild lag är att rådgivningsverksamheten och försöken att nå en uppgörelse i enskilda fall hanteras av en tjänsteman och inte av en kommunal nämnd, t.ex. konsumentnämnd. Med utgångspunkt i detta är det naturligt att slå fast att en konsumentvägledare inte heller i enskilda fall kan ställa bakom sig den kommunala auktoriteten till stöd för sin uppfattning. Han eller hon är därvidlag förmedlare av specialkunskaper om regler och praxis på konsumentområdet, som underlag för att söka klara upp en reklamationsfråga m.m. Konsumentvägledarens råd, förslag eller påpekanden är således att uppfatta som ett uttryck för vägledarens personliga bedömning.

De uppgifter som konsumentvägledaren enligt kommitténs förslag skall ges möjlighet att utföra är att beteckna som verkställighetsåtgärder och innebär inte någon delegerad beslutanderätt. Tjänstemannen uttrycker i stället som nämnts en personlig bedömning. Genom en särskild lag kan skapas ett uttryckligt stöd för denna ordning.

Litteraturförteckning

Böcker, artiklar, m.m

Andrén, G, m.fl. (1985). *Kvinnans eviga roll i annonsernas värld.* Konsumenträtt & Ekonomi 1/85.

Bolin, O, Meyerson, P-M, Ståhl, I (1984). *Makten över maten.* Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.

Brukarorienterad produktutveckling. Seminarium den 8 februari 1984. Föredrag och inlägg med referenser. Institutionen för konsumentteknik, Chalmers tekniska högskola, Göteborg.

Böök, S-Å, Blomqvist, K, Byström, J (1981). *Kooperativ forskning och utveckling.* Stockholm: Kooperativa institutet.

Budgetrådgivning i den kommunala konsumentverksamheten. Resultat från en kvantitativ undersökning. Konsumentverket, Allmänna byrån 1983:6-03.

Claesson, G (1977). *Visioner om en konsumentpolitik.* Stockholm: Askild och Kärnekull.

Eliasson, G, Henning, R (1981). *Konsumenten, politikerna och byråkratin.* Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.

Ej till salu. Slutrapport i rapportserien Till varje pris. Statens ungdomsråd. Stockholm: Liber förlag (1981).

Forbrukerundervisning i laererutdanningen. Nordiska ämbetsmannakommittén för konsumentfrågor. NEK-rapport 1983:3.

Forskning om konsumentproblem — Tio föredrag om konsumentpolitisk forskning (1980). Stockholm: Konsumentverket.

Geijer, C-W, Lindquist, U, Nilsson, J (1980). *Lokala organ i kommunerna.* Stockholm: Liber förlag.

Gillberg, K E (1983). *Sveriges Köpmannaförbund under 100 år.* Solna.

Henell, O (1976). *Företagens reaktioner på Konsumentpolitiken — med sju praktikfall.* Stockholm: Rabén och Sjögren.

Henriksson, B (1982). *"Pengarna eller livet".* Stockholm: Liber förlag.

Heuman, L (1980). *Reklamationsnämnder och försäkringsnämnder.* Lund: Norstedts.

Horowitz, A (1984). *Konsumentverkets varuprovningar ger bättre produkter.* Konsumenträtt & Ekonomi 5/84, s. 10—14.

Ilmonen, K (1984). *Behov bland punkare och byråkrater. Essäer från en konsumentforskares arbetsbord.* Stockholm: Kooperativa institutet.

Ilmonen, K (1985). *Behov och civilisation.* Stockholm: Carlsson Bokförlag AB.

Ingelstam, L (1980). *Arbetets värde och tidens bruk — en framtidsstudie.* Stockholm: Liber/Sekretariatet för framtidsstudier.

Jonsson, E (1979). *Konsten att förföra konsumenten.* Stockholm: Rabén & Sjögren.

Jundin, S (1983). *Barns uppfattningar om konsumtion, sparande och arbete.* Stockholm: EFI.

Kaijser, F, Riberdahl, C (1983). *Kommunallagarna II.* Kristianstad: Kommunförbundets förlag.

Konsument hur har du det? (1981). ABF:s konsumentkommitté.

Konsumentrådgivning i kommunerna — hur går den till? Resultat från en kvalitativ undersökning. Konsumentverket, Allmänna byrån 1983:6-02.

Konsumentverket, 25 år med kök. Problemen hänger med. Intervju med Alice Thiberg. Råd och Rön 1983:10. *Köket håller inte måttet.* Råd och Rön 1984:8.

Kvinner og media. Rapport fra Likestillingsrådets konferanse 15. Februar 1984. Oslo: Likestillingsrådet.

Källa 19: *Spelet om maten* (1985). Debattskrift. Forskningsrådsnämnden.

Kärrholm, M (1984). *Konsumentteknikken sätter brukaren i centrum.* Konsumenträtt & Ekonomi 4/84, s. 8-11.

Kønsdiskriminerende reklame. Rapport afgivet af en af Frobrugerombudsmanden nedsat arbejdsgruppe. Köpenhamn 1979.

Lindquist, U (1982). *Kommunala befogenheter.* Stockholm: Liber förlag.

Med eller mot strömmen? En antologi om svenska folkrörelser (1980). Stockholm: Sober dokumentation 10, Sober Förlags AB.

Melgaard, S (1980). *Likestilling i markedsføringen.* FO-bladet nr 1 1980.

Måste konsumenten gå till Verket? (1978). Stockholm: Industriförbundets Förlag.

Nilsson, J (1983). *Det konsumentkooperativa företaget.* Stockholm: Rabén & Sjögren.

Nowak, K, Andrén, G (1981). *Reklam och Samhällsförändring.* Lund: Studentlitteratur.

Rask-Jensen, H (1984). *Forbrugerpolitik og organiseret forbrugerarbejde.* Köpenhamn: Akademisk Forlag.

Spelregler för Press, Radio, TV. Stockholm: Pressens samarbetsnämnd.

Strömberg, H (1979). *Kommunalrätt.* Lund: Liber förlag.

Statens institut för konsumentfrågor, *"Från Aktiv hushållning och Hemmens forskningsinstitut 1940—1956"*, Stockholm 1957.

Sundqvist, R (1984). *Måste vi finna oss i att våra cyklar går sönder?* Cykling nr 3/84, s. 21. Tidskrift för Cykelfrämjandet.

Teknikförändringar i individ- och hushållsperspektiv, Rapport från seminarium den 22 okt. 1981, Institutionen för industriell organisation, konsumentteknik, Chalmers tekniska högskola, Göteborg.

Wikström, S (red.) (1979). *"I konsumentens intresse".* Kristianstad: SNS.

Vilka kontaktar den kommunala konsumentvägledningen? Konsumentverket, Allmänna byrån 1984:6-04.

Vill Du komma till tals? (1971). Rapport om försöksverksamheten med lokala konsumentkommittéer 1967—1970. Stockholm.

Åkerman, B m.fl. (1983). *Den okända vardagen — om arbetet i hemmen.* Stockholm: Akademilitteratur.

Åkerman, B m.fl. (1983). *Vi kan, vi behövs — Kvinnorna går samman i egna föreningar.* Stockholm: Akademilitteratur.

Åkerman, B m.fl. (1984). *Kunskap för vår vardag — utbildning och forskning för hemmen.* Stockholm: Akademilitteratur.

Öhman, L (1984). *Kanaler för konsumentinflytande — Europeiska exempel.* Uppsala universitet: Kulturgeografiska institutionen.

Statliga betänkanden m.m.

SOU 1947:46, Familjeliv och hemarbete.

SOU 1949:18, Kvalitetsforskning och konsumentupplysning, betänkande avgivet av 1946 års utredning angående kvalitetsforskning och konsumentupplysning.

SOU 1951:27-28, Konkurrensbegränsning.

SOU 1968:68, Lagstiftning mot rasdiskriminering.

Ds H 1969:5, Synpunkter på den framtida konsumentpolitiken. Lägesrapport från konsumentutredningen.

SOU 1969:38, Yttrandefrihetens gränser.

SOU 1971:37, Konsumentpolitik — riktlinjer och organisation. Betänkande avgivet av konsumentutredningen.

SOU 1971:84, Kommunal kompetens.

SOU 1972:6, Reklam I, Beskattning av reklamen. Delbetänkande av reklamutredningen.

SOU 1972:7, Reklam II, Beskrivning och analys.

SOU 1972:49, Tryckfriheten och reklamen.

SOU 1973:20, Varudeklaration — ett medel i konsumentpolitiken.

Ds H 1974:1, Kommunal konsumentpolitisk verksamhet.

SOU 1974:23, Information i reklamen.

Ds Ju 1975:7, PM till frågan om lagstiftning mot könsdiskriminering.

SOU 1975:49, Massmediegrundlag.

SOU 1975:58, Målet är jämställdhet.

SOU 1975:75, Medborgerliga fri- och rättigheter.

Ds H 1976:2, Organisation av nya konsumentverket. Betänkande avgivet av organisationskommittén för konsumentverket.

NU 1976:31, Retsbeskyttelse af ligestillingen mellem kvinder og maend. (Nordisk utredningsserie)

SOU 1976:48, Reklam och integritet.

SOU 1976:63, Reklamen för Alkohol och Tobak.

SOU 1978:9, Ny konkurrensbegränsningslag. Betänkande av konkurrensutredningen.

SOU 1978:16, Regional konsumentpolitisk verksamhet. Betänkande av RKV-utredningen.

SOU 1978:34, Förstärkt skydd för fri- och rättigheter.

SOU 1978:40, Tvistlösning på konsumentområdet. Betänkande av reklamationsutredningen.
SOU 1979:5, Konsumentinflytande genom insyn.
SOU 1979:49, Grundlagsskyddad yttrandefrihet.
SOU 1979:56, Steg på väg...
Ds Ju 1980:5, Remissyttranden över yttrandefrihetsutredningens betänkande, Grundlagsskyddad yttrandefrihet.
Ds H 1980:6, Konsumentverkets uppgiftsbehov. Betänkande från Insynsutredningen.
NOU 1981:16, Reklame og kjønn.
SOU 1981:60, Kooperationsutredningen, kap. 4, Kooperationens konsumentpolitiska betydelse, s. 139—170.
PM 1981-06-17, Översyn av konsumentverket m.m., Handelsdepartementet.
SOU 1982:20, Kommunerna och näringslivet.
SOU 1982:37, Kommunal planering i förändring.
SOU 1982:41, Överklagande av kommunala beslut.
NEK Rapport 1983:18, Lokal konsumentpolitisk verksamhet.
Ds Jo 1984:9, Rapport från expertgruppen för kost- och hälsofrågor, 1983 års livsmedelskommitté.
NEK Rapport 1984:10, Suggestiv reklame.
SOU 1984:39, Hälso- och sjukvård inför 90-talet, H 90.

Propositioner

1953:103, om lag om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet.
1956:97, ang. inrättande av en statens pris- och kartellnämnd, m.m.
1956:105, ang. anslag till konsumentvaruforskning och konsumentupplysning, m.m.
1956:147, med förslag till allmän prisregleringslag, m.m.
1956:148, med förslag till lag ang. ändring i lagen den 25 sept. 1953 (nr 603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet, m.m.
1970:57, med förslag till lag om otillbörlig marknadsföring, m.m.
1970:87, angående godkännande av konvention om avskaffande av rasdiskriminering m.m.
1972:33, med förslag till riktlinjer för och organisation av samhällets konsumentpolitik m.m.
1975:40, om kommunal konsumentpolitisk verksamhet m.m.
1975/76:159, med förslag till organisation av och anslag för det nya konsumentverket.

1979/80:114, om verksamheten vid allmänna reklamationsnämnden.

Utskottsutlåtande

Nu 1972:40, i anledning av prop. 1972:33 med förslag till riktlinjer för och organisation av samhällets konsumentpolitik m.m. jämte motioner.

Statens offentliga utredningar 1985

Kronologisk förteckning

1. Församlingar i samverkan. C.
2. Livsmedelsforskning II. Jo.
3. Leva som äldre. S.
4. Rättshjälp. Ju.
5. Barn genom befruktning utanför kroppen m. m. Ju.
6. Förköp av bostadsrätter. B.
7. Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde. A.
8. Beredskapsarbete i AMS-regi. A.
9. Kulturarbetsförmedling. A.
10. Pantsättning av patent. Ju.
11. Ny räntelag. Ju.
12. Skolbarnsomsorgen. S.
13. Fornlämningar och exploatering. U.
14. Den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten. S.
15. Handel med alkoholdrycker. S.
16. Den svenska psalmboken. Texter och melodier. Volym 1. C.
17. Den svenska psalmboken. Historik, principer, motiveringar. Volym 2. C.
18. Den svenska psalmboken. Text och musikkommentarer. Volym 3. C.
19. Den svenska psalmboken. Ackompanjemang. Volym 4. C.
20. Sammanhållen skatteförvaltning. Fi.
21. Ökat förtroendemannainflytande i försäkringskassorna. S.
22. Förskola — skola. U.
23. Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet. Fö.
24. Ordningslag m. m. Ju.
25. Kunskap för kemikaliekontroll. Jo.
26. JO-ämbetet. R.
27. Gripen anhållen häktad. Ju.
28. Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. C.
29. Principer för ny kommunallag. C.
30. Skola för delaktighet. C.
31. Dagens äldre. S.
32. Hushållning för välfärd. Fi.

Statens offentliga utredningar 1985

Systematisk förteckning

Riksdagen
JO-ämbetet. [26]

Justitiedepartementet
Rättshjälp. [4]
Barn genom befruktning utanför kroppen m. m. [5]
Pantsättning av patent. [10]
Ny räntelag. [11]
Ordningslag m. m. [24]
Gripen anhållen häktad. [27]

Försvarsdepartementet
Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet. [23]

Socialdepartementet
Leva som äldre. [3]
Skolbarnsomsorgen. [12]
Den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten [14]
Handel med alkoholdrycker [15]
Ökat förtroendemannainflytande i försäkringskassorna. [21]
Dagens äldre. [31]

Finansdepartementet
Sammanhållen skatteförvaltning [20]
Hushållning för välfärd. [32]

Utbildningsdepartementet
Fornlämningar och exploatering [13]
Förskola — skola [22]

Jordbruksdepartementet
Livsmedelsforskning II. [2]
Kunskap för kemikaliekontroll. [25]

Civildepartementet
Församlingar i samverkan. [1]
Den svenska psalmboken. Texter och melodier. Volym 1. [16]
Den svenska psalmboken. Historik, principer, motiveringar. Volym 2. [17]
Den svenska psalmboken. Text och musikkommentarer. Volym 3. [18]
Den svenska psalmboken. Ackompanjemang. Volym 4. [19]
Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. [28]
Principer för en ny kommunallag. [29]
Skola för delaktighet. [30]

Arbetsmarknadsdepartementet
Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde. [7]
Beredskapsarbete i AMS-regi. [8]
Kulturarbetsförmedling. [9]

Bostadsdepartementet
Förköp av bostadsrätter. [6]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1985-09-09
STOCKHOLM

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-08837-1
ISSN 0373-250