



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

## WELL-FUNCTIONING MARKETS

01 | 2017

# DEVELOPMENT OF AN EFFICIENT CONSUMER COMPLAINTS SYSTEM

**In 2015, Denmark implemented a new system for handling consumer complaints. Unlike before, the system focuses on mediation, with both companies and consumers involved in finding a solution to their dispute.**

Efter det første år er erfaringerne med det nye klagesystem gode. Omkring 60 procent af de forbrugerklager, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har modtaget, er løst ved, at parterne har fundet en løsning med bistand fra klagesystemets mæglere.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de sager, der er mæglet, er næsten halveret i forhold til sagsbehandlingstiden i tilsvarende sager i det tidligere system. Og de fleste forbrugere og erhvervsdrivende udtrykker generelt tilfredshed med systemet.

Den 1. januar 2017 flyttede det offentlige forbrugerklagesystem fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til Nævnenes Hus i Viborg. Nævnenes Hus er en ny styrelse under Erhvervsministeriet.

Artiklen beskriver brugen af nudging og aktiv involvering af forbrugere og erhvervsdrivende i det nye klagesystem og erfaringerne med systemet.

Read the full Article<sup>1</sup> on the next page →

Efter 40 år med samme metode for behandling af forbrugerklager, blev der 1. oktober 2015 indført et helt nyt system. Hvor alle sager tidligere blev behandlet af Forbrugerklagenævnet, indebærer det nye system, at sagerne først forsøges løst ved mægling mellem parterne. Lykkes det ikke, kan forbrugeren vælge at lade sagen gå videre til klagenævnet.

Udviklingen af det nye offentlige forbrugerklagesystem har haft fokus på at skabe et mere effektivt system, som brugerne er tilfredse med, og hvor forbrugere og de erhvervsdrivende får større ansvar for at løse deres konflikter.

### Hurtigere afklaring

Formålet med det nye system er, at forbrugere og de erhvervsdrivende hurtigt, nemt og billigt kan få afklaret deres konflikter.<sup>2</sup> Omkring 60 procent af forbrugere og de erhvervsdrivende får i dag løst deres konflikt, før sagen bliver

en egentlig klagenævns sag. Og i omtrent en tredjedel af sagerne løser parterne konflikten på egen hånd, uden at en sagsbehandler behøver at mægle mellem dem.

Sagsbehandlingstiden på de sager, der bliver mæglet, er næsten halveret i forhold til sagsbehandlingstiden på tilsvarende sager i det tidligere klagesystem. I gennemsnit går der lige over to måneder, efter forbrugeren har klaget, til konflikten enten er løst, eller forbrugeren vælger at gå videre til Forbrugerklagenævnet med sin klage.

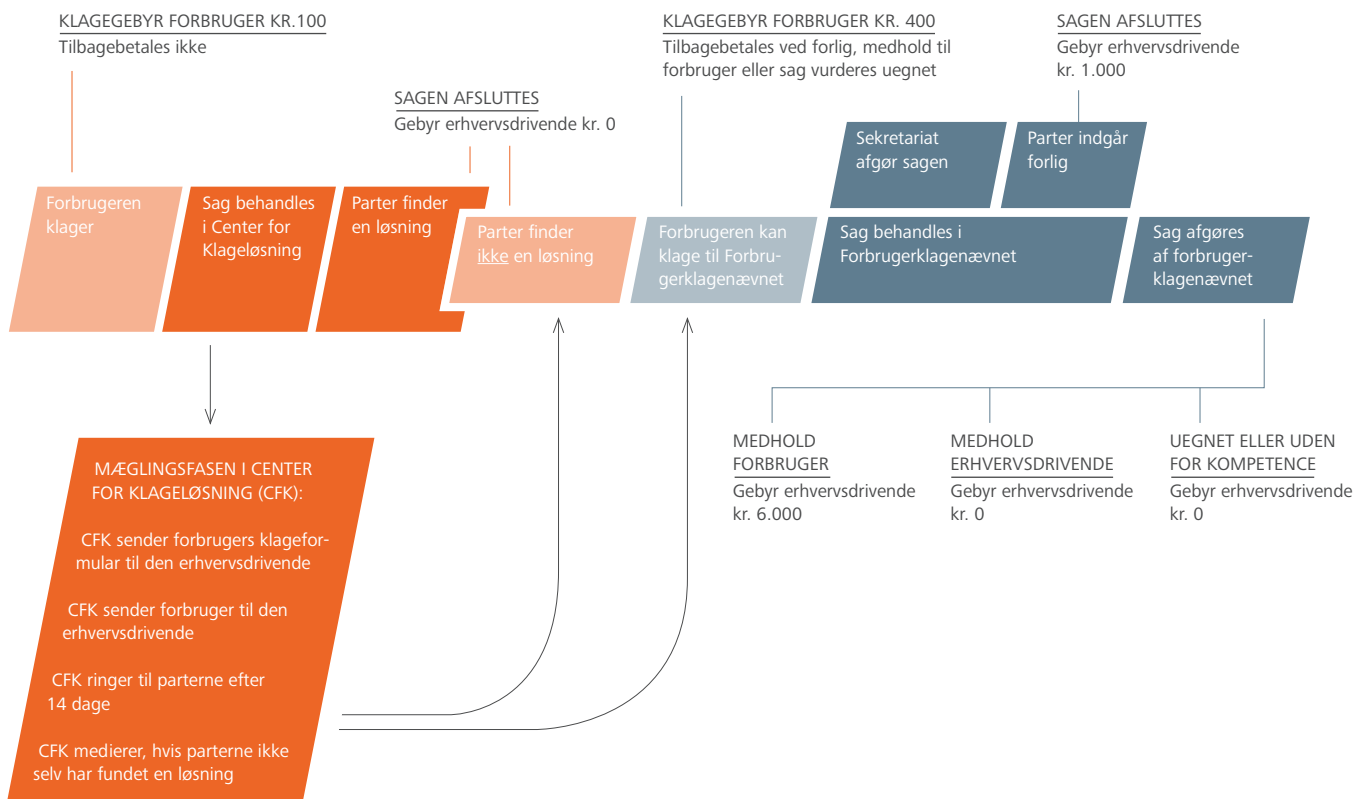
Reaktionerne på mægling mellem forbrugere og erhvervsdrivende har overvejende været positive. I et system, som er baseret på mægling, er det særlig vigtigt, at de involverede har tillid til, at systemet er neutralt og upartisk. Det er derfor positivt, at de fleste brugere er af den opfattelse, at systemet tager lige meget hensyn til hhv. forbrugere og erhvervsdrivende.

**Figur 1**

Processen i det offentlige forbrugerklagesystem efter 1. oktober 2015

### Center for KlageLøsning

### Forbrugerklagenævnet



### Behov for et nyt system

I 2014 indgik den daværende regering en aftale med flere partier om at gennemføre en modernisering af det offentlige forbrugerklagesystem.<sup>3</sup>

Baggrunden var et ønske om at styrke forbrugernes klagemuligheder, herunder basere klageadgangen på den mulighed for mægling, som EU's ADR-direktiv (Alternative Dispute Resolution) åbnede for.<sup>4</sup>

Implementeringen af ADR-direktivet i Danmark har udvidet forbrugernes klageadgang med cirka 45 nye brancher i forhold til tidligere. Den udvidede klageadgang er en forbedring af forbrugerbeskyttelsen, som samtidig ventes at indebære flere klager i det nye system.

### Nyt forbrugerklagesystem

Moderniseringen af det offentlige forbrugerklagesystem har medført en opdeling af klagesystemet i to faser, en mæglingsfase og en nævnfase, jf. figur 1.

Efter moderniseringen skal alle sager nu igennem en obligatorisk mæglingsfase hos Center for Klageløsning. Målet er, at parterne kommer frem til en mindelig løsning. Lykkes det ikke, kan forbrugeren inden for en frist på 28 dage klage til Forbrugerklagenævnet. Det koster 100 kr. at få hjælp fra Center for Klageløsning.

### Mæglingsfasen

Når det står klart, at forbrugeren og den erhvervsdrivende ikke selv kan løse deres konflikt, mægler Center for Klageløsning mellem forbrugere og erhvervsdrivende. Alle medarbejdere i centret er uddannet mæglere. De træffer således ikke juridiske afgørelser,<sup>5</sup> men skal i stedet:

- bidrage til at skabe en god dialog mellem parterne,
- vejlede om regler på området og praksis fra Forbrugerklagenævnet
- pege på muligheder, som parterne måske ikke selv har tænkt på.

Mæglingen foregår på grundlag af parternes egne oplysninger, ligesom Center for Klageløsning ikke indhenter udtalelser fra sagkyndige i sagerne.<sup>6</sup> En sag skal som udgangspunkt være afsluttet senest 90 dage efter, at sagens parter har haft mulighed for at udtale sig.

### Videre til Forbrugerklagenævnet

Lykkes det ikke at nå frem til en mindelig løsning ved mægling, kan forbrugeren bringe sagen videre til Forbrugerklagenævnet. Det koster 400 kr. at klage til Forbrugerklagenævnet.<sup>7</sup> Beløbet bliver tilbagebetalt, hvis sagen bliver forliget, eller forbrugeren får medhold i sit krav. Behandlingen i Forbrugerklagenævnet er en juridisk behandling, og den foregår i hovedtræk, som den har gjort siden det offentlige

danske forbrugerklagesystem blev grundlagt i 1975, og hvor Forbrugerklagenævnet blev oprettet.<sup>8</sup>

Under sagsbehandlingen kan Forbrugerklagenævnets sekretariat – som en del af det nye system – fortsat forsøge at forlige sagen mellem de to parter, ligesom sagen kan afvises, hvis det er åbenbart, at forbrugeren ikke kan få medhold.

Nævnet behandler hovedsageligt klager over møbler, computere og lignende elektronik, fjernsyn, tøj og sko, mobiltelefoner og flyrejser.

#### Boks 1.

#### De private godkendte ankenævn

Ud over det offentlige forbrugerklagesystem består det danske forbrugerklagesystem også af 17 private ankenævn inden for fx byggeri, forsikring- og bankområdet og telefoni. Ankenævnene er godkendt af erhvervsministeren. Det offentlige forbrugerklagesystem er et såkaldt residuals-system, som kun behandler klager inden for de områder, hvor der ikke eksisterer private ankenævn.

### Nye metoder i udviklingen

For at kunne fastlægge en optimal proces blev klageprocesserne kortlagt, opbrudt og genopbygget fra bunden. Hvert enkelt trin i processerne er analyseret og der er bl.a. anvendt eksperimenter og trukket på viden fra psykologi og adfærdsøkonomi.

For at en mægling kan lykkes, kræver det, at parterne er indstillet på at forstå hinanden og søge kompromisser. Der var derfor fokus på at få involveret både forbruger og erhvervsdrivende aktivt i processen.

Når Center for Klageløsning modtager en klage, går sagsbehandleren således ikke straks i gang med at forsøge at mægle imellem forbrugeren og den erhvervsdrivende. I stedet beder sagsbehandleren i en e-mail forbrugeren om at gå tilbage til den erhvervsdrivende med den udfyldte klageformular for at undersøge, om de sammen kan løse konflikten. Samtidigt sender sagsbehandlere også en e-mail vedhæftet forbrugeren klageformular til den erhvervsdrivende. Parterne får samtidig besked om, at Center for Klageløsning vil tage kontakt igen for at høre til sagen efter 14 dage.

Tilgangen bryder med traditionel klagesagsbehandling i den offentlige sektor, hvor man sjældent involverer klageren og den indklagede aktivt i at løse deres egen konflikt. Klagesagsbehandling i traditionel forstand bygger ofte på forvaltningsretlige principper som officialmaksimen, parts-høring og kontradiktion.

Tanken bag, at involvere parterne aktivt, er blandt andet at give ansvaret for at løse deres egen konflikt tilbage til dem selv. Det er dem, som kender konflikten bedst, og dermed også ved hvilken løsning, de vil være tilfredse med.

#### Boks 2.

#### Breveksperimentet

Idéen til at involvere forbrugeren og den erhvervsdrivende mere aktivt i selv at løse deres konflikt stammer fra et eksperiment, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemførte i 2014 til 2016 som led i at sekretariatsbetjene Forbrugerklagenævnet. I breveksperimentet modtog forbrugerne, som klagede til Forbrugerklagenævnet, et opstartsbrev med en opfordring om selv at kontakte den erhvervsdrivende. En kontrolgruppe af forbrugere modtog det sædvanlige opstartsbrev, som ikke indeholdt en opfordring om at kontakte den erhvervsdrivende. Resultaterne fra forløbet har vist, at sagerne i eksperimentgruppen løses med otte procentpoint flere forlig end i kontrolgruppen.

Et eksempel, hvor der er trukket på indsigter fra adfærdsøkonomi, er udformningen af den klageformular, som forbrugerne i dag udfylder til at begynde med i processen. Klageformularen kan være med til at konkretisere og tydeliggøre, hvad forbrugeren klager over, ligesom en formular fra en offentlig myndighed har den afledte effekt, at den automatisk øger klagens seriøsitet. Den endelige formular er gjort enkel. Alle vigtige oplysninger står for eksempel på forsiden og er lette at overskue for begge parter.

I udviklingen af mæglingsfasen har der generelt været fokus på at få fastlagt, hvor i forløbet sagsbehandlerne har et kommunikationsvindue til enten forbrugeren, den erhvervsdrivende eller begge parter. Det var afgørende at identificere netop de vinduer, fordi de udgør sagsbehandlerens mulighed for at anvise forbrugeren eller den erhvervsdrivende til at handle med henblik på at få konflikten løst.

I begyndelsen af 2015 forelå den første skitse til ny klageproces. I løbet af foråret og sommeren blev processen testet og forbedret fire gange. Blandt andet stod det klart efter andet testforløb, at det var vigtigt at rammesætte forbrugernes besøg hos den erhvervsdrivende, således at der blev skabt de bedst tænkelige muligheder for, at parterne kunne nå frem til en løsning sammen. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen begyndte derfor at orientere den erhvervsdrivende om, at en forbruger havde klaget, og at forbrugeren var blevet bedt om at henvende sig hos den erhvervsdrivende igen.

#### Erfaringer

Det nye offentlige forbrugerklagesystem har kun eksisteret i godt et år. Der er derfor fortsat nogle langsigtede effekter,

som det endnu ikke er muligt at udlede med sikkerhed. Baseret på en evaluering af brugernes oplevelser er systemet dog kommet godt fra start<sup>9</sup>, jf. figur 2.

#### Figur 2

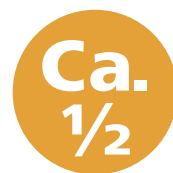
De væsentligste observationer er



af de klager, som Center for Klage-løsning har kompetence til at behandle, ender med at parterne kommer frem til en mindelig løsning.



løser selv deres konflikter, efter at Center for Klage-løsning har bedt forbrugeren kontakte den erhvervsdrivende.



af de forbrugere, som har kunnet klage til Forbrugerklagenævnet, efter deres sag er afsluttet i Center for Klage-løsning, er gået videre til Forbrugerklagenævnet.



dage er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sager, der mægles. Herefter har parterne enten fundet en mindelig løsning, eller forbrugeren har fået mulighed for at gå videre til Forbrugerklagenævnet. I det tidligere forbrugerklagesystem var sagsbehandlingstiden 4 måneder.

90-dages fristen i mæglingsfasen bliver overholdt, således at stort set alle sager er færdigbehandlede senest 90 dage efter, at parterne har haft mulighed for at udtale sig. I enkelte tilfælde bliver parterne enige om, at den erhvervsdrivende skal undersøge forbrugers vare. Parterne aftaler i så fald at se bort fra 90-dages fristen.<sup>10</sup>

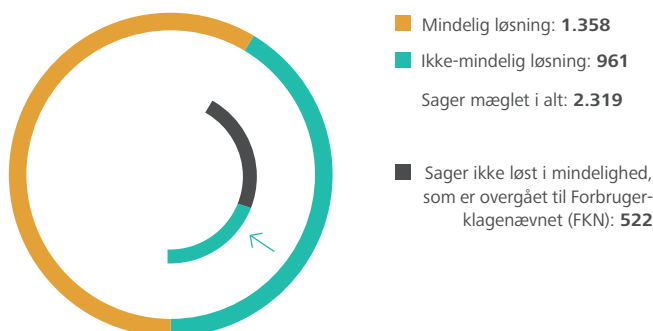
#### Brugertilfredshed

I august 2016 har 2.000 brugere af det offentlige forbrugerklagesystem, forbrugere og erhvervsdrivende, modtaget et spørgeskema med spørgsmål om, hvordan de har oplevet mødet med Center for Klage-løsning.<sup>11</sup>

Svarene tyder på, at både forbrugerne og de erhvervsdrivende i overvejende grad er enten tilfredse eller meget tilfredse med klageforløbet i Center for Klage-løsning, jf. figur 4a. De forbrugere og erhvervsdrivende, som sammen har

**Figur 3**

Sager mæglet i Center for Klagekløsnng fra 1. oktober 2015 til 31. december 2016



**Mindelig løsnng:** Parterne bliver enige.

**Ikke-mindelig løsnng:** Parterne bliver ikke enige, og forbrugeren kan gå videre til Forbrugerklagenævnet.

løst deres konflikt, er generelt mere tilfredse, end de forbrugere og erhvervsdrivende, som ikke har løst deres konflikt. Selv blandt de forbrugere, som ikke har fået løst deres konflikt hos Center for Klagekløsnng, er 28 procent dog enten tilfredse eller meget tilfredse. 26 procent af forbrugerne i samme gruppe er hverken tilfredse eller utilfredse.

I en mæglingssproces er det vigtigt at mægleren opleves som neutral og upartisk. Brugerundersøgelsen viser, at Center for Klagekløsnng i de fleste sager formår at balancere hensynet imellem forbrugere og erhvervsdrivende.

### Udviklingspotentiale

Udviklingen af systemet er ikke fuldendt. Der kan fx være en effektiviseringsgevinst at hente ved at automatisere nogle af processerne i klageforløbet. Blandt andet vil den første fase, hvor klagesystemet involverer parterne aktivt ved at sende forbrugeren tilbage til den erhvervsdrivende, kunne ske ved autogenererede e-mails til parterne. Der kan også ligge et optimeringspotentiale i, at mæglerne i mæglingssfasen benytter sig af telefonkonferencer med parterne, i stedet for at ringe frem og tilbage imellem dem, som det ofte er tilfældet i dag. Som led i at sikre det bedst mulige forbrugerklagesystem, skal der foretages en evaluering af forbrugerklagekløven, når det nye system har fungeret i to år.

### Nævnenes Hus

Samtidig med, at det nye klagesystem trådte i kraft i oktober 2015, blev det besluttet, at forbrugerklagesystemet skulle flytte til Viborg som led i V-regeringens plan, "Vækst i hele Danmark".

I sommeren 2016 meddelte erhvervs- og vækstministeren, at forbrugerklagesystemet og de øvrige klagenævne, som

**Figur 4a**

Generel tilfredshed med forløbet ved Center for Klagekløsnng fra brugerundersøgelse august 2016

■ Meget utilfreds/utilfreds  
■ Hverken/eller  
■ Tilfreds/meget tilfreds

#### Forbrugere



#### Erhvervsdrivende

**Figur 4b**

Oplevet hensyn til parterne fra brugerundersøgelse august 2016

■ Tog mest hensyn til erhvervsdrivende  
■ Tog lige meget hensyn  
■ Tog mest hensyn til forbrugeren

#### Forbrugere



#### Erhvervsdrivende



I en mæglingssproces er mæglerens neutralitet og upartiskhed, og oplevet neutralitet og upartiskhed, væsentlige elementer. Brugerundersøgelsen viser, at de fleste oplever, at Center for Klagekløsnng formår at balancere hensynet mellem forbrugere og erhvervsdrivende.

samles i Viborg, skulle udgøre en nyoprettet styrelse ved navn Nævnenes Hus. Fra den 1. januar 2017 overgik det offentlige forbrugerklagesystem derfor fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til Nævnenes Hus. Det giver bedre mulighed for, at de forskellige klagenævne kan anvende og udvikle den bedste praksis.

- 1 Forfatteren, Thomas Faust Ryborg, har beskæftiget sig med det offentlige forbrugerklagesystem hos Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen de seneste seks år. I 2015 var han med til at udvikle mæglingssfasen i det offentlige forbrugerklagesystem. Pr. 1. januar 2017 er Thomas Faust Ryborg ansat i Området for Forbrugerklager i Nævnenes Hus.
- 2 Lov nr. 524 af 29. april 2015 om alternativ tvistløsning ved behandling af forbrugerklagesager. Forbrugerklagekløven skal evalueres to år efter lovens ikrafttrædelse, dvs. i andet halvår 2017.
- 3 Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne og Radikale Venstre), Venstre og Det Konservative Folkeparti om modernisering af det offentlige forbrugerklagesystem af 10. november 2014.
- 4 Direktiv 2013/11/EU om alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 og direktiv 2009/22/EF (Direktiv om alternativ tvistbilæggelse på forbrugerområdet).
- 5 Nævnenes Hus træffer juridiske afgørelser, når Center for Klagekløsnng vurderer, at en klage ligger uden for Nævnenes Hus' kompetence, som fx hvis den erhvervsdrivende ikke er etableret i Danmark, jf. forbrugerklagekløven § 14, eller hvis vederlaget for varen eller tjenesteydelsen er over/under en af ministeren (erhvervsministeren) fastsat grænse, jf. forbrugerklagekløven § 16.
- 6 Center for Klagekløsnng indhenter i reglen oplysninger, inden de træffer juridisk afgørelse vedrørende Nævnenes Hus' kompetence til at behandle en sag.
- 7 Inden 31. oktober 2015 kostede det 160 kr. at klage til Forbrugerklagenævnet.

- 8 Lov nr. 305 af 14. juni 1974 om Forbrugerklagenævnet. Læs evt. mere i Forbrugerkommissionens betænkning fra 1973.
  - 9 Der er modtaget 3.166 klager i Center for Klageløsning i perioden 1. oktober 2015 til 31. december 2016. Der er afsluttet 2.739 sager, heraf har Center for Klageløsning medieret i 2.319 sager, mens 342 er afgjort som værende uden for kompetence eller afvist af anden grund.
  - 10 En sådan aftale er i overensstemmelse med 90-dages fristen i lov om forbrugerklager, idet parterne som udgangspunkt kan aftale sig ud af fristen, som er sat af hensyn til dem.
  - 11 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har sendt et spørgeskema til godt 2.000 parter, forbrugere og erhvervsdrivende, som har fået behandlet en sag ved Center for Klageløsning. 19 procent af de adspurgte erhvervsdrivende har besvaret spørgsmålene. 28 procent af de adspurgte forbrugere har besvaret spørgsmålene.
-