

SELVREGULERING OG DE PRIVATE
ANKENÆVN I DANSK
FORBRUGERPOLITIK

UDGIVET MED STØTTE AF
FONDEN REALDANIA

Karsten Ronit

SELVREGULERING OG
DE PRIVATE
ANKENÆVN I DANSK
FORBRUGERPOLITIK

Selvregulering og de private ankenævni i dansk forbrugerpolitik

Af Karsten Ronit

© Multivers, 2005

Udgiver: Forlaget Multivers ApS, København, 2005 (www.multivers.dk)

Omslag: Danesadwork, København

Omslagets motiv: "Retfærdighed og styrke" (1843) af Bertel Thorvaldsen, Thorvaldsens museum, København. Foto Jonals.

Tryk: Bookpartner – Nørhaven Digital, København

Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af denne bog eller dele heraf er kun tilladt i overensstemmelse med overenskomst mellem Undervisningsministeriet og Copy-Dan. Enhver anden udnyttelse uden skriftligt samtykke fra Multivers ApS er forbudt ifølge gældende dansk lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug for anmeldelser.

ISBN 87-7917-140-0

Printed in Denmark, 2005

INDHOLD

Forord 7

Kapitel 1 **Studiet af private ankenævn 11**

1. 1. Indledning 11
1. 2. Perspektiver på ankenævn i offentlig politik 14
1. 3. Ankenævn i den offentlige og private sektor 19
1. 4. Ankenævn i det private erhvervsliv 24
1. 5. Hovedproblemer i selvreguleringen 27
1. 6. Afslutning 31

Kapitel 2 **Selvregulering i teoretisk belysning 34**

2. 1. Indledning 34
2. 2. Begreber og begrebsusikkerhed 36
2. 3. Selvregulering som alternativt styringssystem 41
2. 4. Selvregulering med relation til erhvervene 44
2. 5. Statslige interesser i selvreguleringen 48
2. 6. Erhvervsinteresser i selvreguleringen 54
2. 7. Forbrugerinteresser i selvreguleringen 60
2. 8. Afslutning 66

Kapitel 3 **Den historiske baggrund for de private ankenævn 69**

3. 1. Indledning 69
3. 2. Lavenes storhed og fald 69
3. 3. Dannelse af ankenævn i forbrugerpolitikken 75
3. 4. Forbrugerkommissionens arbejde og reformer 81
3. 5. Afslutning 91

Kapitel 4 **Stat og selvregulering 94**

4. 1. Indledning 94
4. 2. Principperne i etableringsprocessen 94
4. 3. Variationer i etableringen 97
4. 4. Regler og praksis for dialog og kontrol 102
4. 5. Koordineret eller fragmenteret statslig kontrol 108
4. 6. Afslutning 115

Kapitel 5 **Erhverv og selvregulering 117**

- 5. 1. Indledning 117
- 5. 2. Organisationsdeltagelse og repræsentativitet 117
- 5. 3. Ressourcer i organisationer og virksomheder 122
- 5. 4. Tilslutning til organisationernes forbrugerstrategi 126
- 5. 5. Efterlevelse af kendelser 131
- 5. 6. Sanktioner og disciplinering 134
- 5. 7. Garantiordninger som særlig sanktionsmekanisme 139
- 5. 8. Afslutning 143

Kapitel 6 **Forbrugere og selvregulering 144**

- 6.1. Indledning 144
- 6. 2. Organisationsdeltagelse og repræsentativitet 144
- 6. 3. De særlige arbejdsformer i ankenævnene 150
- 6. 4. Alternative ressourcer og overvågning 153
- 6. 5. Private sanktioner og presmekanismer 159
- 6. 6. Afslutning 164

Kapitel 7 **Reformen af ankenævnsystemet 166**

- 7. 1. Indledning 166
- 7. 2. Den internationale kontekst 167
- 7. 3. Den nationale koordination 170
- 7. 4. Organisationernes forberedelse 173
- 7. 5. Høring af interesserede parter 177
- 7. 6. Politisk debat og politisk forlig 181
- 7. 7. Opfølgende initiativer og reaktioner 187
- 7. 8. Afslutning 193

Kapitel 8 **Konklusioner 195**

Noter 207

Litteratur 221

FORORD

Forbrugernes vilkår er i disse år til daglig debat. Det er ikke så overraskende. Forbrugernes vilkår berører jo i bredeste forstand almindelige menneskers velfærd og rettigheder på samme tidspunkt, som de vedrører virksomhedernes evne til at reagere på krav og forventninger og dermed opretholde eller forbedre deres konkurrenceevne. I denne forbindelse bliver forbrugernes stilling et afgørende spørgsmål for myndighederne, der må tilvejebringe en afbalanceret regulering og udvikle nye og tidssvarende styringsformer, der f.eks. også anerkender, at private aktører kan løse væsentlige samfundsopgaver i forbrugerpolitikken gennem selvregulering.

Denne bog beskæftiger sig med de private ankenævn, der udgør en central del af forbrugerklagesystemet i Danmark. De har i hen ved tredive år været en del af offentlig politik gennem den særlige klagelovgivning, der eksisterer. Men til trods for deres omfattende arbejde, løsning af tusindvis af konkrete tvister og bidrag til retsdannelsen omkring forbrugerklager, har de alligevel hvilet lidt i sig selv. De har ikke systematisk påkaldt sig interesse i en større offentlighed. Denne ubemærket-hed vil de vanskeligere kunne opretholde i fremtiden. Aktuelt er det således regeringens plan at få skabt nye ankenævn inden for mange flere brancher end hidtil. En vigtig institution i dansk forbrugerpolitik til løsning af konflikter mellem virksomheder og forbrugere vil derfor ekspandere i de kommende år, og erfaringer fra de eksisterende ankenævn kan være til hjælp, når vi skal forstå og studere fremtidige processer.

Underligt nok har der heller ikke udfoldet sig megen forskning på dette område. Forskningen har kun i glimt reflekteret over de private ankenævns rolle, og det er kun blevet til relativt få artikler i specialtidsskrifter og lejlighedsvis inddragelse af ankenævnene i bredere fremstillinger af forbrugerpolitik - som naturligvis også er konsulteret under forberedelsen af denne bog. En samlet fremstilling har derfor manglet. Der er således tale om det første studie af de private ankenævns virke. Bogens fokus på klassiske politologiske problemer, som f.eks. forholdet mellem offentlig og privat regulering, forholdet mellem interesseregrupper og politiske og administrative institutioner samt private aktørers evne til at løse indbyrdes konflikter, indplacerer den i en bredere samfundsvidenskabelig forskning.

Flere institutioner og personer skylder jeg tak for at have gjort udgivelse af bo-

gen mulig. Dele af arbejdet blev oprindelig finansieret af Erhvervsministeriets Forbrugerforskerudvalg (EMFU), der igangsatte egentlig forbrugerforskning, som i mange af de etablerede forskningsinstitutioner havde haft en perifer placering på et tidspunkt, hvor den offentlige debat om forbrugerforhold ellers var taget mærkbart til. Udvalget, der var oprettet i SR-regeringens tid, nedlagdes dog af den nye VK-regering i begyndelsen af 2002, men fik i sine få leveår søsat nogle forskningsprojekter og bidraget til at skabe større viden om forbrugerforhold. Denne bog følger sig også til denne ambition om at skabe ny indsigt til gavn for både forbrugere og virksomheder.

En sådan generel støtte er væsentlig for at igangsætte forskning, men velvilje fra praktikersiden undervejs i forskningsprocessen er helt vital for at få indblik i nævnenes historie og arbejde. De har ikke gjort meget væsen af sig ved løbende at skrive om deres virksomhed, men de har til gengæld stillet sig til rådighed for interviews og fremskaffet relevant materiale, herunder basale dokumenter som vedtægter og årsberetninger m.v. Hvor intet andet er anført i teksten, vil analysen basere sig herpå. Uden en sådan hjælp og interesse havde det derfor heller ikke været muligt at færdiggøre denne bog.

Undervejs i forløbet har jeg interviewet de ledende medarbejdere i samtlige ankenævn - bortset fra Ankenævnet for Køreskoler, som dog har stillet forskelligt materiale til rådighed. Jeg vil i denne forbindelse gerne rette en tak til de forskellige sekretariatschefer og medarbejdere ved ankenævnene. Det drejer sig om Jens Nørsgaard (Ankenævnet for Hulrumsisolering), Gry Asnæs og Lone Juul Mortensen (Ankenævnet for Hotel, Restaurant og Turisme), Henning Jønsson (Ankenævnet for Forsikring), Susanne Jensen (Realkreditankenævnet), Marianne Dahl (Rejse-Ankenævnet), Nina Bengtsson (Klagenævnet for Ejendomsformidling), Henrik Davidsen (Pengeinstitutankenævnet og Ankenævnet for Investeringsforeninger), Gro Andersen (Byggeriets Ankenævn) samt Lene Holten Petersen (Ankenævnet for Huseftersyn).

Derudover vil jeg gerne takke andre praktikere, der ikke er knyttet til de enkelte ankenævn, men har en mere generel - og på ingen måde mindre vigtig rolle i selvreguleringen. Det drejer sig om Christian Egeskov (Forbrugerrådet), Jens Hennild (Dansk Industri), Peter Andersen (Håndværksrådet), Ole Draborg (Danske Malermestre), Charlotte Lemche Jensen (Forbrugerstyrelsen) og Preben Rasmussen Høj (Økonomi- og Erhvervsministeriet). Endelig har jeg i forbindelse med studier af dansk forbrugerpolitik gennem de senere år også gennemført mange andre intervi-

ews, hvor bl.a. også denne del af lovgivningen er berørt. Der er i disse tilfælde dog så mange personer at takke, at det ville blive en meget omfattende liste. Ikke desto mindre skal det nævnes, da ankenævnene er en integreret del af dansk forbrugerpolitik og derfor ikke kan forstås uden denne ramme.

De foreninger på erhvervssiden, der har bidraget til at etablere ankenævnene, og som fortsat driver dem, har ikke i videre omfang publiceret noget om ankenævnsproblematikken. Aktiviteten er også kun sporadisk omtalt i de pågældende organisationers årsberetninger. Særlige undersøgelser og analyser mangler aldeles. Det samme er tilfældet i forbrugerorganisationerne. Forbrugerrådet har som den toneangivende forbrugerorganisation, der generelt ikke udgiver egentlige årsberetninger, heller ikke skrevet vidt og bredt om organisationens egne erfaringer på dette felt. Der er altså fra denne kant heller ikke meget stof at bygge på. For at forstå organisationernes arbejde på klageområdet er derfor foretaget en række interviews med organisationernes folk. På denne måde er kortlagt nogle af de branchepolitiske strategier, som skal understøtte ankenævnene.

Indsatsen fra de private ankenævn er derimod en anden historie. De har løbende udgivet årsberetninger. Nogle af dem er relativt omfattende og indeholder meget statistisk materiale. Som organer, der med mellemrum må hente statslig godkendelse, er der stillet krav til deres virksomhed og ikke mindst krav om hyppig indrapportering. De har også selv haft interesse i at udarbejde fyldestgørende beretninger og dokumentere over for omverdenen, at alt går til på en navnlig for forbrugerne betryggende måde. Synspunkter på ankenævnenes virke og mere principielle overvejelser over selvreguleringens fordele og ulemper finder man dog ikke indgående beskrevet. Under disse omstændigheder har det været nødvendigt at foretage en række interviews i ankenævnenes sekretariater for at supplere og efterprøve den viden, der dels ligger i disse redegørelser, og dels ligger i andre kilder.

Endelig er der indsamlet materiale fra myndighedssiden. Det drejer sig i første række om materialer fra Folketingets behandling af de forskellige klagelove, der er vedtaget fra midten af 1970'erne, dvs. lovforslag og love, bekendtgørelser, udvalgsbetænkninger og forhandlinger mv. Yderligere er inddraget beretninger fra Forbrugerstyrelsen samt Forbrugerklagenævnet, der er de administrationsgrene, der mest omfattende og kontinuerligt har beskæftiget sig med forbrugerklager og de private ankenævns rolle og hen ad vejen også har forsøgt at opsamle erfaringer. Tillige er benyttet en række kommissionsbetænkninger, redegørelser og rapporter, der gennem årene er udarbejdet om forskellige forbrugerpolitiske, erhvervspoliti-

ske, retspolitiske og forvaltningspolitiske problemstillinger, der direkte eller indirekte har beskæftiget sig med ankenævnenes virksomhed. Endelig er der vedrørende den begyndende internationale regulering af området indsamlet relevant materiale fra forskellige internationale organisationer samt EU.

Samlet er der i litteraturlisten derfor overvejende taget de love, rapporter, udredninger og andre bidrag med, der direkte refereres til eller citeres undervejs i teksten. Men også andre dokumenter og bøger, der har dannet baggrund for fremstillingen, er nævnt. Endelig er også forskellige dele af erhvervspressen samt aviser-nes erhvervstillæg blevet studeret.

Selv om bogen handler om noget så dansk som de private ankenævn - der dog i stigende omfang også præges af inspiration og rammer fra den store verden - er de væsentligste dele af arbejdet dog skrevet på så forskellige adresser som Haddon Avenue North, Via Vincenzo d'Amato og Calçada da Saúde. Jeg vil i den forbindelse gerne benytte lejligheden til at sende Institutionen San Cataldo en særlig tak. Uden den ro, som disse steder har tilbudt "fern" fra Danmark, ville arbejdet næppe være blevet færdigt på samme tid. Og helt sikkert ikke med samme fornøjelse. Endelig takkes Fonden Realdania for støtte til bogens udgivelse.

Karsten Ronit

Januar 2005

STUDIET AF PRIVATE ANKENÆVN

1. 1. Indledning

Med økonomi- og erhvervsminister Bendt Bendtsens fremsættelse af et lovforslag til en klagenævnreform i sommeren 2003, blev der for første gang i mange år sat politisk fokus på de private ankenævne (Forslag til Lov om forbrugerklager, 2003). De er nu tiltænkt en større rolle i forbrugerpolitikken, og deres arbejde er specielt gennem lovens vedtagelse hævet op til at blive regeringspolitik (Regeringen, 2003). Det er på nuværende tidspunkt vanskeligt at sige, hvilke ændringer den påtænkte reform i alle enkeltheder vil afstedkomme, men det er muligt at tegne et billede af de allerede eksisterende ankenævns arbejde og på denne måde skitsere nogle af de problemer, som nuværende og fremtidige private ankenævne vil blive konfronteret med.

Dette billede kan tegnes på baggrund af flere årtiers erfaringer med ankenævne. Allerede fra slutningen af 1940'erne dannedes nemlig private ankenævne som et politisk og administrativt fænomen på forbrugerområdet. Men især i 1950'erne og 1960'erne skød de op inden for et større antal brancher (se Handelsministeriet, 1973). Initiativerne hvilede på dette tidspunkt meget på de private parter selv, og der var ingen generel model for, hvordan ankenævne skulle organisere deres arbejde. Deres kvalitet var også meget svingende (Forbrugerstyrelsen, 2000). Dette ændredes radikalt fra midten af 1970'erne, hvor Lov om Forbrugerklagenævnet muliggjorde oprettelse af private nævne med offentlig godkendelse, hvorved der opstod en form for arbejdsdeling mellem det generelle Forbrugerklagenævne og de branchespecifikke nævne.

Dette udelukkede ikke, at private nævne kunne blive skabt i privat regi og uden forudgående kontakt til myndighederne, eller at ankenævnene kunne fungere uden denne tilladelse. Men denne særlige form for autorisation åbnede nye muligheder, og i mange tilfælde blev lejligheden grebet til at finde ind under den offentlige orden.

Selv om meget afhænger af situationen inden for bestemte brancher, må ankenævnene og den igangsatte reform ses i en bredere politisk og administrativ kon-

tekst. Således udviklede reguleringen sig hastigt i efterkrigstiden, og ikke mindst i de sidste årtier er offentlig politik ekspanderet inden for en bred vifte af politikområder (Rüdiger, 2003). Lovgivningen er intensiveret på allerede etablerede felter og vinder også frem, hvor nye krav og behov opstår. Denne udviklingstendens har dog været ledsaget af forsøg på at bremse væksten i reguleringen og forenkle lovgivningen gennem bl.a. initiativer til deregulering og udviklingen af alternative reguleringsmodeller. Disse fænomener kan ikke blot iagttages i Danmark, men er en del af en større international bølge.

En betydelig del af denne debat beskæftiger sig med spørgsmålet: Hvor meget ”stat”, og hvor meget ”marked”? Dette har også sat sig spor i dansk forbrugerpolitik (Ronit, 2003). På tværs af politiske skel erkendes i dag, at der er et behov for lovgivning til beskyttelse af forbrugerne, men den nærmere indretning af lovgivningen er genstand for hyppige konflikter mellem organisationsfolk, embedsmænd og politikere, der med forskellige udgangspunkter har søgt at finde frem til en balance mellem ”stat” og ”marked”. I denne forbindelse spiller myndigheder og private naturligvis sammen ved løsningen af utroligt mange forbrugerpolitiske problemer. På mange felter er det altså ikke blot staten, der gennem lovgivning søger at finde relevante svar på økonomiske og politiske udfordringer, eller markedet der tilvejebringer løsninger gennem virksomhedernes konkurrence.

Det er også erkendt, at stat eller marked ikke altid kan frembringe attraktive løsninger, og at andre former for regulering må tages i anvendelse. Dette er også tydeligt i forbrugerpolitikken. Organisationer, som repræsenterer erhverv og forbrugere, er altså ikke blot inddraget i den politiske proces med henblik på at tilrettelægge lovgivningen og sætte grænser for stat og marked. På visse områder tilbyder organisationerne alene eller i fællesskab tillige at løse problemer, som myndighederne ikke ønsker eller evner at involvere sig i, og som heller ikke kan klares gennem markedets konkurrence.

Undertiden pålægger det offentlige private aktører en bestemt opgave med det formål at bidrage til løsningen af samfundets problemer. Denne opgave kan udføres effektivt, hvis de private aktører har særlige ressourcer, og ”i visse tilfælde har privatretlige dispositioner ligefrem en bindende betydning, således at også personer, der ikke har deltaget i den pågældende aftale eller anden privat regulering, er bundet af resultatet af disse dispositioner” (Basse & Zahle, 1996:13). Dette gælder i en vis forstand også den særlige form for selvregulering, der finder sted gennem de private ankenævne i forbrugerpolitikken. Dette stiller den private regulering

over for udfordringer, som typisk er forbundet med offentlig regulering og med principper om legalitet og offentlighed.

Disse muligheder skal ses på baggrund af præferencerne blandt politikere og embedsmænd. Fra deres side har man ofte været interesseret i at skabe nogle rammer og så ellers holde sig på afstand af hele klageproblematikken. Det er et stort, kompliceret og arbejdstungt felt, der kræver megen detailindsigt i brancheforhold. Man kan derfor bygge på alternative former for konfliktløsning ved at koble forskellige repræsentative interesseorganisationer til og dermed opnå en form for balance i reguleringen, når forskellige interessegrupper tages i ed.

Som direktøren for Finanstilsynet, Henrik Bjerre-Nielsen, rammende udtrykker det: ”Rimelighed er ikke en objektiv videnskab. Så hvis Forbrugerrådet og eksempelvis Finansrådet kan blive enige om spillereglerne, går rimeligheden der, og vi fastsætter reglerne derefter. Vi har ikke så stærke meninger om, hvordan reglerne skal være. Men når først reglerne er der, skal de holdes” (Politiken, 28. september 2003).

Der kan her bl.a. være tale om private aftaler og selvregulering gennem organisationer eller særlige private organer, hvilket klagenævnene jo er et fremtrædende eksempel på. De er opstået med tilknytning til forskellige brancher og behandler klager fra forbrugerne over bestemte produkter og serviceydelser. Der har vist sig et stærkt behov for ankenævnene, da forbrugerne kan opleve at blive behandlet stærkt utilfredsstillende og i visse tilfælde kan lide betydelige tab. Fra den enkelte forbrugers perspektiv er der altså tale om en slags storpolitik i hverdagen.

Der er betydelige forskelle på ankenævnene. De største ankenævn har mere end tusind sager, mens de mindste har nogle ganske få på årsbasis. Over tid er antallet af sager, som behandles af de private ankenævn, i visse tilfælde gået kraftigt i vejret. Når ankenævnene er blevet en kendt og troværdig mekanisme blandt forbrugerne, er klagesagerne øget. Men etableringen af klagenævn har i nogle tilfælde også betydet, at sagsantallet er gået ned, da virksomhederne efterhånden har indstillet sig på nye krav og forventninger, således at behovet for at klage er faldet.

Klagerne behandles af et sekretariat og et egentligt ankenævn, der som en domstolslignende instans afsiger kendelser, som man håber, at de indklagede virksomheder retter sig efter. Men det er ikke sikkert. Nogle sager går derfor videre til de almindelige domstole, hvis da ikke forbrugerne opgiver at føre sagerne videre på egen hånd i dette regi, da det normalt har været en langsommelig proces. Da systemet nyder betydelig respekt i de enkelte brancher, efterkommes imidlertid langt de

fleste af kendelserne. Den såkaldte efterlevelseshøjde er højere end for de klager, der behandles af det almene Forbrugerklagenævn (Forbrugerstyrelsen, årsberetning, diverse år), hvilket siger noget om værdien af de private ankenævns rolle som konfliktløser.

Da lovgivningen muliggjorde godkendelse af de private ankenævn tilbage i 1970'erne, var man bevidst om, at konkurrence mellem virksomheder ikke var effektiv til at sikre forbrugerhensynet, og at staten heller ikke alene kunne løfte opgaven med forbrugerklagerne. Selvregulering blev opfattet som et rigtigt valg, men lovgivningen var i høj grad baseret på pragmatiske hensyn og bundede ikke i systematiske overvejelser over styringsalternativer.

Dette billede er dog skiftet i de senere år. I 1980'erne og 1990'erne har man fra politisk og administrativt hold understreget nødvendigheden af reformer i den offentlige sektor på et utal af områder. Men selv om ankenævnenes virke er kommet stærkere i søgelyset, har de dog med større eller mindre styrke altid været behandlet ud fra forskellige perspektiver i offentlig politik. Samlet udgør disse perspektiver en vigtig ramme for ankenævnene.

1. 2. Perspektiver på ankenævn i offentlig politik

De private ankenævns opståen og virke kan betragtes i forhold til forskellige dele af offentlig politik. De har hver deres historie, og de er knyttet til forskellige brancher, hvorfor også forskellige dele af offentlig politik har betydning. Det er dog muligt at udpege nogle generelle perspektiver, som har påvirket samtlige ankenævn.

Forvaltnings- og finanspolitik. På et mere generelt plan kan de ses i relation til forvaltningspolitikken. Denne beskæftiger sig bl.a. med den offentlige sektors omfang og indretning, den vanskelige deling af politik og administration, koordinationen mellem forskellige myndigheder, samt herunder også med arbejdsdelingen mellem offentlige og private aktører. Det er her et centralt spørgsmål, om private kan have og bør gives mulighed for at løfte de samme typer af opgaver som myndighederne og dermed aflaste det offentlige ressourcemæssigt. Det er i den forbindelse vigtigt, at private aktører nyder tilstrækkelig legitimitet til at varetage disse opgaver.

Den mere målrettede inddragelse af selvregulering er et led i skiftende regeringers forvaltningspolitik og forsøgene på at skabe nye rammer for samspillet mellem den private og offentlige sektor. Der er i de senere år kommet mere fokus på

forvaltningspolitik og på udviklingen af forskellige reformstrategier, der beskæftiger sig med uddelegering af opgaver til varetagelse i markedsregi og placering af opgaver på forskellige niveauer i den offentlige forvaltning.

Der er også et klart finanspolitisk sigte med dannelsen af de private ankenævn. Ved at flytte klagerne fra det offentligt finansierede Forbrugerklagenævn - hvor brugerbetalingen i henhold til den nye reform dog skal forstærkes - til de private branchefinansierede ankenævn, mindskes de offentlige udgifter til behandling af forbrugerklager. Dette har vist sig prekært i en tid, hvor sagsantallet er steget kraftigt, og hvor reklamationsretten er udvidet efter implementeringen af EU's forbruger købsdirektiv i dansk lov. Der ligger således også en række finanspolitiske incitamenter bag klagenævnreformene (se Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2002a).

Man har i forvaltningspolitikken ikke store og omfattende traditioner for at kortlægge forskellige reguleringsformer. Dette betyder, at heller ikke selvregulering er taget i brug i henhold til en samlet strategi. Men i de senere års forsøg på at reformere den offentlige regulering, er enkelte forsøg gjort. Selvregulering er i den forbindelse "karakteriseret ved regler, der er udformet af virksomheder eller en branche, evt. i samarbejde med forbrugerorganisationer eller andre interesser. Reglerne bliver ligeledes håndhævet af virksomheder/branchen selv, og det offentlige er ikke involveret i arbejdet med reglerne. Det offentlige kan dog initiere selvregulering ved at opfordre de berørte parter til at udforme regler" (Erhvervsministeriet, 2000: 43).

Siden begyndelsen af 1980'erne har skiftende regeringer mere energisk formuleret nogle principper for en centralt styret forvaltningspolitik. Et af formålene har bl.a. været at lette vilkårene for private virksomheder. I et vist omfang har dette også relevans for særlige private selvregulerende institutioner, der ganske vist ikke opererer på et marked, men fungerer som et alternativ til statslig styring og kan bringes til live i en politisk proces. Disse spørgsmål om sanering og forenkling af regler har betydning for et bredt udsnit af institutioner, herunder også mere specifikt ankenævnene. Dette er både kommet til udtryk under SR-regeringen og under VK-regeringen (se Regeringen, 2000; 2002).

Det kan umiddelbart undre, at man ikke tidligere er kommet på disse tanker. Flere grunde kan dog anføres. For det første synes det som om, at fordelene ved de private ankenævn først har skullet opdages af andre end de involverede brancher og forbrugere, før erfaringerne har kunnet finde vej til en egentlig regeringspolitik. Forvaltningspolitikken centrale aktører er med andre ord ikke forbrugerpolitik-

kens. For det andet er der visse partipolitiske aspekter indblandet i sagen. Normalt har regeringer til højre for midten involveret sig noget mindre i forbrugerpolitiske problemer, og det er primært socialdemokratisk ledede regeringer, der har trukket forbrugerpolitikken frem i lyset. Det har også gjort sig gældende i ankenævnenes tilfælde, idet planer om at udvikle de private ankenævn og finde alternative reguleringsinstrumenter i den nye forbrugerklagerreform var under forberedelse i SR-regeringen.

Retspolitik. Stærkt relateret til forvaltningspolitikken er også retspolitikken. Ligesom det i forvaltningspolitikken overvejes, på hvilke administrative niveauer opgavevaretagelsen mest hensigtsmæssigt bør finde sted, og hvordan opgaverne kan fordeles mellem offentlige og private aktører, er det vigtigt i retspolitikken, hvilke klagemuligheder befolkningen, og her forbrugerne, skal udstyres med, samt til hvilke institutioner disse klager kan rettes. Det er således et grundlæggende tema, hvorvidt private ankenævn kan skabe samme kvalitet i arbejdet som Forbrugerklagenævnet og domstolene, og i denne sammenhæng sikre både forbrugere og virksomheder nogle basale retsgarantier.

Det er f.eks. vigtigt at fastlægge, hvilken rolle de almindelige domstole skal spille i forhold til Forbrugerklagenævnet, og hvordan særlige organer i privat og offentligt regi kan aflaste et ellers belastet domstolssystem, og om disse har samme kvalitetsniveau. I denne forbindelse har arbejdsdelingen mellem de forskellige dele af domstolssystemet og de private klagenævn været undersøgt (Justitsministeriet, 1997).

Men også nye bestræbelser på at løse konflikter i samfundet har berørt ankenævnene. De private ankenævns rolle er således sat i relation til alternative mekanismer til konfliktløsning i europæisk regi og i det danske samfund uden for domstolene. Filosofien er bl.a., at sager helst skal løses på et lavt niveau, hvor parterne endnu kan nå at forliges, før det koster dem selv og samfundet betydelige ressourcer. Således er f.eks. metoder for mediation blevet drøftet i praktiske og videnskabelige sammenhænge (Vindeløv, 1997). Det har også været taget med som et punkt i Retsplejerådets arbejde med en reform af den civile retspleje (Justitsministeriet, 2004).

Erhvervs- og konkurrencepolitik. Ankenævnene kan desuden studeres med inspiration i erhvervspolitikken, hvor udgangspunktet er virksomhedernes forhold. Denne del af offentlig politik koncentrerer sig i væsentlig grad om at skabe en række retlige og økonomiske rammebetingelser for virksomhederne, så de

kan udvikle sig og hævde sig på nationalt og internationalt plan. Ikke mindst konkurrencepolitikken er vigtig (Boje & Kallestrup, 2004). Den er også i de seneste år mere aktivt søgt kombineret med forbrugerpolitikken.

Dele af erhvervs politikken beskæftiger sig med forhold for erhvervs virksomheder bredt set, mens andre initiativer er rettet mod bestemte erhverv og brancher. Selv om det naturligvis er muligt at tale om erhvervs politik længere tilbage i tiden, er erhvervs politik som særligt politikfelt mere systematisk udviklet inden for de sidste årtier (Sidenius, 1989).

Et af de spørgsmål, der har tiltrukket sig aktuel interesse, er virksomhedernes sociale og etiske rolle. Hele spørgsmålet om moderne ledelse af private virksomheder er ikke mindst efter international inspiration kommet mere i politisk fokus i en dansk sammenhæng (se Erhvervs- og selskabsstyrelsen, 2001). Begrebet ”corporate governance” fokuserer i overvejende grad på virksomhedsinterne forhold, men kan i mange tilfælde også tilføjes en samfundsmæssig dimension, hvor f.eks. spørgsmålet om selvregulering bliver relevant. I dette tilfælde må den enkelte virksomhed bidrage til dannelsen af samt efterleve nogle spilleregler, der er formuleret i kollektivt regi i brancheforeninger og gennem aftaler med andre interesser, herunder forbrugerne.

Også i erhvervs politikken finder man derfor specifikke tanker og planer vedrørende dannelse og indretning af ankenævne. Disse klageorganer kan gennem deres kendelser nemlig bidrage til at regulere virksomhedernes adfærd, og herunder sætte præg på deres indbyrdes konkurrence. Virksomhederne har nemlig selv brug for et sæt spilleregler for at kunne begå sig på markedet og for at håndtere konflikter med andre virksomheder samt forbrugerne. Vi bevæger os hermed over i forbrugerpolitikken.

Forbrugerpolitik. Ankenævnenes indsats kan endelig ses som en integreret del af forbrugerpolitikken, hvor der ikke tages udgangspunkt i forskellige hensyn til stat og erhvervsliv, men derimod forbrugernes situation (Rask-Jensen & Ölander, 1977; Ronit, 2003). På dette felt fokuseres på inddragelsen af forbrugerhensynet i lovgivningen og på forbrugernes deltagelse i den forbrugerpolitiske beslutningsproces.

Det er her kendetegnende for forbrugerpolitikken, at den både har en privatretlig og offentligtretlig side.¹ Myndighederne stiller inden for dele af lovgivningen direkte krav til virksomhederne for at sikre forbrugerne, ligesom det offentlige inden for andre områder af lovgivningen garanterer forbrugerne nogle rettigheder

over for virksomhederne, og også etablerer nogle institutioner, her i første række Forbrugerombudsmanden og Forbrugerklagenævnet, til at efterse dette. Der er i begge tilfælde tale om etablering af regler gennem traditionel lovgivning.

Men lovgivningen åbner herudover mulighed for at oprette særlige klageorganer, som de forskellige erhverv og forbrugere principielt set selv må tage initiativ til at danne og selv må drive for at forebygge og løse konflikter med henblik på at balancere de to interesser. Det er i denne specielle del af lovgivningen, at vi finder de private ankenævns rolle omtalt.

Navnlig i forbindelse med Forbrugerklagenævnets rolle er de private ankenævn bragt frem i lyset. Man har løbende beskæftiget sig med Forbrugerklagenævnets opgaver og problemer, og kunne efter en længere indkøringsperiode konstatere, at tankerne om ”at udvide Forbrugerklagenævnets virksomhedsområde i takt med indvundne erfaringer og gøre Forbrugerklagenævnet til et centralt klageorgan på hele forbrugerområdet aldrig er blevet opfyldt” (Industriministeriet 1991: 110). Denne erkendelse kunne sætte initiativer i gang, der opnormerede Forbrugerklagenævnet og bl.a. sørgede for tilførsel af flere ressourcer, hvilket også skete i løbet af 1990'erne. Men erkendelsen kunne også sætte initiativer i gang for at etablere flere private ankenævn som et brugbart alternativ til aflastning af Forbrugerklagenævnet, men denne proces kom der ikke videre gang i på daværende tidspunkt.

Der er i det senere forløb også opstået en betydelig sagspukkel. Dette har givet anledning til undersøgelser og iværksættelse af tiltag for at afhjælpe problemerne (PA Consulting, 2000). For det første har arbejdet internt ikke været så hensigtsmæssigt organiseret, og det har været kritiseret, at man i overvejende grad har beskæftiget sig med de tusindvis af enkeltsager og i ringere grad har haft evne til at overskue og koordinere. For det andet har Forbrugerklagenævnet oplevet en stærk stigning i antallet af sager. Fra midten af 1990'erne er der sket en fordobling af antallet af klager i Forbrugerklagenævnet, hvor klager inden for IT- og teleområdet har oplevet en eksplosiv vækst. Dette har øget sagsbehandlingstiden ganske betragteligt, og har gjort den meget længere end den tilsvarende behandlingstid i de private ankenævn. Den var - før den nye Lov om Forbrugerklager blev vedtaget - ca. 1 år.

Også på andre punkter er forskellene sat i relief. Den såkaldte efterlevelsescrater er bedre i de private ankenævn (Forbrugerstyrelsen, årsberetning, diverse år). I 85% af tilfældene efterlever de indklagede virksomheder faktisk de kendelser, der

afsiges af det generelle Forbrugerklagenævn, hvilket umiddelbart virker ganske pænt, men efterlevelsescprocenten er endnu højere i de private ankenævn. De er branchespecifikke og tættere på virksomhederne, der hurtigere og mere effektivt orienteres om afgørelser. Da de samtidig bærer et ansvar for deres egne ankenævn, har de et større incitament til at efterleve kendelserne. Forbrugerklagenævnet behandler jo sager fra utroligt mange brancher, og disse brancher har ikke på samme måde en tilknytning til institutionen, og de føler sig i ringere grad forpligtede på de enkelte branchers vegne.

En afgørende drivkraft for etableringen af reformer er altså de offentlige institutioners svagheder og mangler. Det er imidlertid først i de allerseneste år, at der er kommet egentlig fokus på de private ankenævn som alternativt reguleringsform. Det er i denne forbindelse Erhvervsministeriet, der har stået i forgrunden, hvor man har bygget reformer op på baggrund af inspiration fra internationale organisationer², og de nære erfaringer med den forbrugerpolitiske forvaltning. Siden midten af 1990'erne har man søgt at udvikle en oversigt over, hvilke alternative former for regulering, der kan anvendes i erhvervs- og forbrugerpolitikken i stedet for traditionel offentlig regulering gennem lovgivning (Erhvervsministeriet, 2000), og der er i denne sammenhæng udviklet forslag til bedre kvalitet i reguleringen (Erhvervsministeriet, 2001). En vis del af dette arbejde har været koordineret med andre ministerier, herunder navnlig Justitsministeriet og Statsministeriet, hvorved andre end de forbrugerpolitiske perspektiver er blevet integreret i bestræbelserne på at forny klagelovgivningen.

Men politiske perspektiver fra forvaltnings- og finanspolitikken, retspolitikken, erhvervspolitikken samt forbrugerpolitikken udgør dog alt i alt kun en almen politisk ramme for etableringen og driften af de private ankenævn. Meget specifikke processer knyttet til de enkelte brancher er afgørende og bringer en betydelig variation frem. Før vi ser på disse ankenævn, er det dog nødvendigt at afgrænse dem over for forskellige andre typer af klageorganer.

1. 3. Ankenævn i den offentlige og private sektor

Umiddelbart er det let at udsondre de private ankenævn i forbrugerpolitikken, da deres rolle allerede blev defineret i den første Lov om Forbrugerklagenævn (Lov om Forbrugerklagenævn. Lov nr. 305 af 14. juni 1974). Da der imidlertid eksisterer mange typer af ankenævn med relevans for forbrugerne i den offentlige og private sektor - herunder i de liberale erhverv - er det nødvendigt at præcisere,

hvordan de adskiller sig fra andre klageorganer. Til en begyndelse kan vi sondre mellem på den ene side offentlige og private organer, og på den anden side mellem forskellige typer af private organer.

Vi må altså skelne mellem forskellige ankenævn efter, hvorvidt de vedrører den offentlige eller den private sektor, hvorvidt de er godkendte af myndighederne eller ikke er godkendte samt indordne dem i henhold til deres tilknytning til det private erhvervsliv og de liberale erhverv. Disse skillelinier kan vi uddybe nærmere ved først at se på de to førstnævnte karakteristika og i næste afsnit analysere de godkendte organer nærmere.

For det første findes der således en række af offentlige ankenævn, der behandler klager over det offentliges adfærd, og en gruppe af organer der udelukkende er relateret til den private sektor. Hvis vi først retter blikket mod den offentlige sektor, er dette en erkendelse af, at den offentlige forvaltning og de offentlige virksomheder ikke i tilstrækkeligt omfang er lydhøre over for forbrugerhensyn, og at borgere og virksomheder skal have mulighed for at klage gennem særlige organer. På en lang række politikområder finder vi dem. De er ikke oprettet efter en færdig plan eller et fast koncept. Men de findes i et utal af variationer. Fra arbejdsmarkedet og den sociale sektor, over boligområdet og miljøområdet, til det sundhedspolitiske og uddannelsespolitiske felt.

Borgerne - og virksomhederne - kan altså rette henvendelse til disse offentlige nævn, hvis de er utilfredse med den måde deres sag er behandlet og afgjort på, eller hvis de vil besvære sig over omfanget og karakteren af de ydelser, der er leveret. Der er mange eksempler på, at borgernes almindelige kanaler for indflydelse gennem regelmæssige valg til parlamentariske forsamlinger ikke er tilstrækkelige til at kanalisere præferencer ind i det politiske system og sikre, at offentlig politik implementeres på en tilstrækkelig effektiv og faglig forsvarlig måde. For at øge retssikkerheden tilstilles borgerne derfor særlige klagemuligheder på områder, hvor der er en stor sagsmængde, og hvor der har vist sig et politisk-administrativt behov for at behandle og revurdere afgørelser i enkeltsager. Det er udtryk for en demokratisering, hvor den ellers ressourcetsvage gennemsnitsforbruger af offentlige ydelser får tilstillet nogle rettigheder.

Grænsen mellem forbrugerpolitisk regulering med hensyn til den offentlige og private sektor er dog i nogen grad flydende.³ F.eks. behandler Patientklagenævnets sager vedrørende forskellige professioner, der er beskæftiget i sundhedssektoren for det offentliges regning, men som også kan være organiseret som liberale er-

hverv og repræsenteres gennem disse professioners organisationer. Arbejdet er ofte udført på hospitalerne, men også virksomhed uden for hospitalerne er omfattet af forskellige former for autorisationslovgivning.

Dette sikres for at imødekomme ønsker fra borgerne, men naturligvis også for at lette et eventuelt pres på det offentlige, der har vanskeligt ved at leve med utilfredse borgere og et utal af ubehandlede klager. Eksistensen af klageorganer kan her ikke alene virke præventivt, men kan også medvirke til at inddæmme konflikter og ad denne vej bidrage til at genoprette tilliden til det offentlige.

Ved at etablere disse forskellige klageorganer i det offentlige, kan det almindelige domstolssystem samtidig aflastes. Sager, der ellers ville havne her, kan løses på andre niveauer, hvor der er en højere grad af ekspertise til stede, og hvor sagerne kan behandles hurtigere og dermed mere tilfredsstillende for de berørte parter. Da oprettelse af disse organer er sket, hvor der efterhånden har meldt sig et behov, snarere end efter en samlet plan, har der fundet en vis sektorisering sted af klagesystemet inden for det offentlige område.

For det andet findes forskellige typer af private ankenævn. De behandler alle klager over private erhvervsdrivende, er oprettet af private aktører samt drives af private midler. Dette betyder, at det offentlige - uanset om vi taler om forvaltningen eller domstolene - bliver aflastet. Ligesom i tilfældet med de offentlige ankenævn er det også her sigtet at befæste forbrugerhensynet. Men hvor man i relation til den offentlige sektor typisk taler om borgere og brugere, tales her om forbrugere. Brugere antages at være den svage part i forholdet til staten, og forbrugere antages også at være den svage part i forhold til virksomhederne.

Men inden for gruppen af private ankenævn må vi drage en skillelinie mellem dem, der opererer inden for de liberale erhverv, og dem der findes i relation til det private erhvervsliv i traditionel forstand. I væsentligt omfang behandler den sidste kategori klagesager inden for handel, håndværk og industri.

Klageordninger for de liberale erhverv er, som navnet siger, knyttet til brancher, der drives af bestemte professioner og undertiden også er understøttet af forskellige former for autorisation. Flere af de liberale erhvervs ankeordninger er i realiteten også godkendt af det offentlige, og måske endda foreskrevet i lovgivningen.

Inden for de liberale erhverv kan klager rettes til f.eks. Advokatnævnet, der behandler sager vedrørende advokaters adfærd og salærer. Advokatnævnets virk-

somhed er lovbestemt, og Det Danske Advokatsamfund medvirker som advokaternes organisation med betydelig vægt i nævnets arbejde.

I de liberale erhverv har man gerne en fælles uddannelsesbaggrund og en samlet professionsetisk tilgang til udøvelsen af et erhverv. Det kan i udpræget grad samle dem om fælles standarder og hensynet til deres kunder og klienter, hvorved der kan tilvejebringes en høj grad af selvjustits. Med disse traditioner har de liberale erhverv og deres organisationer opereret inden for en politisk ramme. I kraft af den stabilitet, som de har evnet at opretholde, har disse systemer i mindre grad været problematiserede. På baggrund af denne ro har de pågældende organisationer også i mindre grad været tvunget til at orientere sig mod deres politiske omverden, hvilket i mere udpræget grad har været tilfældet for de nystartede klagesystemer inden for handel, håndværk og industri m.v., som vi i denne bog fokuserer på.

I Danmark har man kun i beskedent omfang talt om ”professioner”. Begrebet har dog efterhånden vundet et vist indpas og kan i princippet dække mange typer af erhverv og beskæftigelse, men oprindeligt associeredes i angelsaksisk sprogbrug især til professioner med videregående uddannelse. Læger, advokater og ingeniører er således de klassiske professioner. Men andre typer af såkaldt semi-professionelle områder er kommet til, hvortil der også knytter sig bestemte standarder og identiteter, men hvor de professionelle har en såkaldt mellemlang uddannelse. Afgørende ved professionerne er således uddannelsesvariablen.

Dermed har professionerne en række fællestræk. De er baseret på en teoretisk funderet viden fra en højere uddannelse, hvilket giver dem en særlig status på arbejdsmarkedet; de opretholder en beskyttet position gennem disse kvalifikationer; de råder over en eksklusiv myndighed og kollektiv forhandlingsmagt på en bestemt del af arbejdsmarkedet; de styres af en ideologi med vægt på kvaliteten af arbejdet og ikke kun de økonomiske gevinster (Freidson, 2001:127).

En betydelig del af professionsforskningen har da også koncentreret sig om professionernes stilling på arbejdsmarkedet, deres uddannelsessystemer og de særlige etiske normer, der gælder for de enkelte fag. Flere af disse træk - især organisationernes evne til at håndhæve en myndighed og til at skabe fælles regler blandt erhvervets udøvere - er væsentlige forudsætninger for at skabe selvregulerende institutioner samt få disse anerkendt af myndighederne. Men dette betyder langt fra, at alle professioner bedriver en eller anden form for selvregulering, der opfattes som særlig troværdig og anerkendes af deres omgivelser.

I betegnelsen ”liberale erhverv” sigtes i en dansk sammenhæng til flere grund-

træk. For det første menes de liberale erhverv at producere såkaldte tjenesteydelser og - i modsætning til erhvervslivet i øvrigt - er de ikke involveret i egentlig materiel produktion og omsætning. For det andet spiller personlig rådgivning og behandling også en central rolle i disse tjenesteydelser, hvorved bestemte brancher kommer i forgrunden. For det tredje er de liberale erhverv kendetegnet af selvstændige erhvervsdrivendes virksomhed, hvorved det kommerielle aspekt betones. For det fjerde har udøverne i de liberale erhverv også normalt en højere uddannelse og kan branchemæssigt placeres inden for sundhedsfagene, de juridiske og økonomiske fag samt de tekniske fag (Heide-Jørgensen, 2000:11).

Alle disse træk vedrører dog ikke kun uddannelser, identiteter og værdier. En nærlæsning peger også på relationerne til forbrugere og statsmagt. Der tænkes i høj grad også på, at erhvervet og dets udøvere producerer bestemte varer og servicerydelser - og i denne forbindelse må indgå relationer med forbrugerne som aftagere af disse. Der tænkes ligeledes på, at de liberale erhverv er underlagt en eller anden form for særlig offentlig kontrol og autorisation m.v. De har ofte været anset som erhverv, der har været knyttet til vigtige funktioner i samfundet og dermed været koblet sammen med myndighederne. En væsentlig pointe i denne sammenhæng er dog, at der i de liberale erhverv historisk set er skabt mange fælles standarder i erhvervsudøvelsen, og disse bestræbelser, der er bygget op på ekspertviden, er blevet anerkendt af det offentlige, der i vid udstrækning lader de enkelte erhverv sørge for selvjustitsen. Således skal f.eks. danske advokater, hvis virksomhed er af afgørende betydning for hele retssystemet, være organiseret i Det Danske Advokatsamfund.

For flere liberale erhverv gør sig desuden gældende, at deres udøvere i modsætning til det øvrige private erhvervsliv enten er ansat af det offentlige, eller er bundet til aftaler og overenskomster indgået mellem deres organisationer og det offentlige. Dette er f.eks. typisk for mange liberale erhverv med tilknytning til sundhedssektoren. De er derfor også ad denne vej påvirket af statsmagten.

Generelt har studiet af de liberale erhverv - samt de her etablerede ankenævn - været isoleret fra studiet af erhvervsvirksomheder og deres regulering. Det kan dog med god ret diskuteres, om ikke også de liberale erhverv er orienteret mod kommerielle mål. Også her er der jo tale om at drive forretning, og også her findes der konkurrence mellem de erhvervsdrivende inden for de enkelte brancher.

Dette betyder ikke, at professionerne har mistet deres særlige kendetegn, men det understreger, at grænsen mellem liberale erhverv og det øvrige private er-

hvervsliv er flydende og vanskelig at drage. Nogle af de private ankenævn, som vi beskæftiger os med i denne bog, er etableret inden for brancher, som f.eks. ejendomsrådgivning, der på flere punkter falder ind under disse definitioner, som ovenfor opstilledes. Andre er derimod dannet inden for områder, som f.eks. pengeinstitutterne, hvor ingen ville finde det rimeligt at tale om liberale erhverv.

Der er således ingen grund til at overdramatisere forskellene på de to dele af dansk erhvervsliv. Det er generelt vanskeligt at definere de liberale erhverv, og der er ikke megen hjælp at hente i lovgivningen (Heide-Jørgensen, 2002). Dog er den særlige lovgivning om ankenævn til stor hjælp, idet denne netop ikke diskuterer spørgsmål om, hvilken del af erhvervslivet, som de enkelte ankenævn rettelig bør tilhøre. Udgangspunktet har her været såre pragmatisk.

På tidspunktet for forbrugerankenævnslovens vedtagelse for tredive år siden ville man ikke beskæftige sig med brancher, hvor der allerede var etableret velfungerende former for selvregulering, der baseredes på særlig lovgivning med adresse til disse brancher. Det skønnedes, at det i disse tilfælde var muligt at inddrage forbrugerhensynet på en tilfredsstillende måde, og der var i brancherne selv en betydelig interesse i at opretholde disse former for privat regulering. Der var her skabt stærke traditioner, som det ville være meget vanskeligt at gribe ind i. Kræfterne blev derfor i stedet rettet mod brancher, hvor selvregulering enten var af nyere dato, eller hvor der var et behov for at etablere klageorganer og få disse bragt under en fælles godkendelsesordning.

Dette betød, at flere liberale erhverv, hvor der allerede var skabt klageordninger, ikke omfattedes af godkendelsesordningen. Den har siden da heller ikke rettet sig mod de liberale erhverv, men som vi har understreget, er lovgivningen ikke entydig, og der er flere grænsetilfælde. Dette bidrager til en betydelig variationsrigdom blandt de godkendte private ankenævn.

1. 4. Ankenævn i det private erhvervsliv

Principielt må der sondres mellem private ankenævn inden for handel, håndværk, industri, service osv., der ikke er godkendt af Forbrugerklagenævnet, og ankenævn der hviler på denne godkendelse.

I den første gruppe møder vi en relativt heterogen gruppe af klageorganer. Det offentlige spiller en langt mindre strukturerende rolle ved deres oprettelse og blander sig ikke i, hvordan de bliver sammensat og administreret, ligesom forbrugerdeltagelsen typisk vil mangle. Som konsekvens heraf forpligtes disse organer ikke

på helt samme måde til at tage udgangspunkt i forbrugerhensynet. Men selv om de ikke skal leve op til en række formelle og standardiserede krav, og ikke hviler på samme form for offentlig anerkendelse, kan de udmærket beskæftige sig med forbrugerklager på en kvalificeret måde og inkorporere dem i deres praksis.

I disse ankenævns vedtægter sigter de forskellige bestemmelser på at behandle forbrugerklager. Reglerne er selvfølgelig også relevante for konkurrencen i en branche, men de må principielt ikke komme i konflikt med konkurrencelovgivningen. Denne private regulering af forholdet mellem de erhvervsdrivende forudsætter derfor, at man internt kan finde sig til rette og opnå fælles standarder og normer i forholdet til forbrugerne og eksternt kan skabe et rimeligt ensartet og positivt image af den givne branche. Dette betyder f.eks., at kollektivt vedtagne regler og normer må overholdes for at sikre lige vilkår i erhvervsudøvelsen. Disse regler kan yderligere animere erhvervsudøvende til at skabe virksomhedsspecifikke regler med henblik på at understøtte de fælles vedtagne regler i ankenævnsregi, og de kan være ganske væsentlige som led i en virksomheds markedsføring.

I den anden gruppe af godkendte private ankenævn skal honoreres nogle helt bestemte krav fra det almindelige klagenævn for at opnå statslig godkendelse. Det betyder, at disse ankenævn - og de bagvedstående brancheorganisationer og forbrugerorganisationer - er involveret i en ganske anden politisk-administrativ proces, hvor flere aktører medvirker ved formuleringen og praksisdannelsen i den private regulering og dermed er med til at definere forbrugerhensynet.

Det har gennem tiden været attraktivt for en række brancher at operere på baggrund af lovgivningen, men antallet af ankenævn har varieret. Populationen har løbende ændret sig fra midten af 1970'erne og frem til i dag, idet der i denne periode er godkendt i alt 15 ankenævn.⁴ Flere ankenævn er opløst, hvilket viser, at ikke blot etableringen af ankenævn som en alternativ reguleringsform kan være vanskelig. Også undervejs kan der opstå problemer af en sådan beskaffenhed, at ankenævn må afvikles. Men samtidig er nye efterhånden kommet til, hvor der opstår behov for at afprøve ankenævnene som en ny form for regulering, og hvor stemninger i erhvervsliv og blandt forbrugere ændrer sig.

Vi skal i denne fremstilling beskæftige os med den sidste kategori af ankenævn, der opererer inden for det private erhvervsliv, og som er oprettet i henhold til den såkaldte godkendelsesordning under Lov om Forbrugerklagenævn. Et blik ind i de ikke godkendte ankenævn vil dog også blive foretaget. At de ikke er godkendte betyder i al sin enkelthed, at de ikke hører under godkendelsesordningen. Det betyder

ikke nødvendigvis, at de tager forbrugerhensynet mindre seriøst, og at de ikke arbejder ligeså hurtigt og effektivt som de godkendte nævn. Det er ikke mindst blandt denne kreds af private ankenævn, at man kan forestille sig, at nye godkendte ankenævn kan opstå, og det vil derfor være relevant i de følgende kapitler også at se på deres arbejde.

Men fokus vil naturligvis først og fremmest blive rettet mod de godkendte ankenævn, der er oprettet før implementeringen af den nye lov om forbrugerklager. Helt nye og godkendte ankenævn vil blive inddraget, men de har haft meget kort tid til at løbe arbejdet i gang, og derfor er det kun muligt at inddrage visse aspekter af deres dannelse. De etablerede ankenævn, som imidlertid har skabt en praksis, er: Byggeriets Ankenævn, Klagenævnet for Ejendomsformidling, Ankenævnet for Forsikring, Ankenævnet for Hotel, Restaurant og Turisme, Ankenævnet for Hus eftersyn, Ankenævnet for Hulrumisolering, Ankenævnet for Køreundervisning, Pengeinstitutankenævnet, Ankenævnet for Investeringsforeninger, Realkreditankenævnet samt Rejse-Ankenævnet.⁵

Denne liste viser, at de private ankenævn, der nyder offentlig godkendelse og tilbyder alternative problemløsninger til ”stat og marked”, langt fra dækker hele erhvervslivet. Der findes således mange brancher, hvor de ikke er etableret, og hvor det heller ikke har været genstand for overvejelse. Det vil derfor på baggrund af de samlede erfaringer med de nu eksisterende ankenævn også blive diskuteret, hvilke træk ved de enkelte brancher, der synes at befordre eller vanskeliggøre selvregulering.

Man kan i denne forbindelse interessere sig for forskellige udviklingstræk og egenskaber. Det er klart, at ankenævnene er dannet på forskellige tidspunkter og ikke efter en bestemt plan. Offentlig opmærksomhed og krisefænomener kan her spille en central rolle. De forskellige historier om deres oprindelse kan bl.a. bero på, at nogle brancher har stor økonomisk betydning, hvilket kan skærpe myndighedernes og forbrugernes interesse i at skabe ordnede klageforhold gennem etablering af et ankenævn. Men også virksomhederne kan indse dette, når de er bevidst om deres branches eksponering og risikoen for offentlig kritik mv. I det omfang, der i en branche er uheldige elementer blandt virksomhederne, skabes let et dårligt image, og branchen bliver hurtigt kontroversiel i offentlighedens øjne. Der skabes dermed stærke incitamenter til at etablere ankenævn. Men virksomheder og forbrugere kan opleve dette på forskellige måder. Også andre forhold kan spille

en rolle ved etableringen af de godkendte ankenævn, men afgørende er til en start blot at have blik for, at nævnene i hvert fald ikke er en homogen størrelse.

Selv om disse nævn alle er godkendt og behandler en mangfoldighed af sager i det private erhvervsliv, hvor virksomheder og forbrugere er kommet på kant med hinanden, og selv om de er underlagt en række fælles regler og traditioner, er der ikke alene forskelle i den måde, de dannes på, men også i den måde, hvorpå selvreguleringen er organiseret. Bl.a. finder vi brancher med relativt få virksomheder og brancher med et stort antal erhvervsudøvende, og dette vil utvivlsomt kunne påvirke viljen og evnen til at samarbejde om overholdelsen af fælles regler, og muligheden for at kontrollere, at regler overholdes.

Det er i denne bog ambitionen at tegne et samlet billede af selvreguleringen gennem ankenævnene, og analysere den variationsrigdom der kan være mellem de enkelte klageordninger. Da ankenævnenes arbejde i høj grad hviler på støtte fra en række offentlige og private aktører, der har forskellige interesser knyttet til selvregulering, vil det også være naturligt at tegne et billede af disse almene og specifikke træk i ankenævnene ud fra det strategiske perspektiv, at myndighederne, erhvervslivet og forbrugerne spiller sammen omkring såvel oprettelse, som drift af ankenævnene.

1. 5. Hovedproblemer i selvreguleringen

For at analysere ankenævnenes rolle som selvregulerende organer, må vi mere minutiøst undersøge, hvilke problemstillinger de konfronteres med i deres arbejde. Det vil her være hensigtsmæssigt at skelne mellem de problemer, der historisk er opstået i forbindelse med deres dannelse, og de opgaver som løbende må varetages i samarbejdet mellem myndigheder, erhverv og forbrugere. Tre hovedspørgsmål vil derfor blive behandlet i denne bog, nemlig hvorfor staten overlader det til private at drive et klagesystem, hvorfor konkurrerende virksomheder samarbejder om at drive fælles institutioner, og hvorfor ellers svage forbrugere kan deltage sammen med erhvervslivet om driften af klageorganer. Disse forhold kan umiddelbart kalde på undren og må studeres i enkeltheder.

For det første skal vi undersøge, hvordan forholdet mellem offentlighed myndighed og privat regulering manifesterer sig. Det er her relevant at afdække, hvorvidt selvregulering opstår på private aktørers helt frivillige initiativ og uden indblanding fra politiske og administrative institutioner, eller om de netop spiller en central rolle ved udvikling af denne reguleringstype. Vi vil sætte fokus på, om sta-

ten er villig til at uddelegere disse opgaver og med hvilke bevæggrunde, og hvorvidt private aktører direkte tvinges til at påtage sig regulering i eget regi, eller om de har mulighed for at afvise dette? Vi må i den forbindelse være opmærksom på, at selvregulering i princippet kan tilbyde de implicerede parter forskellige fordele, men også de ulemper, der kan komplicere en sådan form for opgavevaretagelse må studeres.

For det andet skal vi undersøge, hvilke interne problemer i selvreguleringen, som erhvervene må løse. Der findes ikke nødvendigvis en fælles opfattelse blandt virksomhederne af selvreguleringens muligheder, og man må derfor forhandle sig frem til, hvordan de selvregulerende organer skal designes. Fordele og ulemper ved privat kontra offentlig regulering må i denne forbindelse nøje overvejes. Spørgsmålet er ikke blot, om man skal udvikle selvregulering frivilligt, eller kun skal tage dette skridt efter pres fra myndighederne. Det må endvidere afdækkes, om medlemsvirksomhederne vil overholde privat fastsatte regler, og hvorvidt eventuelle overtrædelser kan straffes. Visse virksomheder kan således have motiver til at stå uden for organisationerne, da de ikke ønsker at følge kollektivt fastsatte regler. Dette sætter organisationerne på en vanskelig opgave. I videre forstand bygger denne selvregulering som reguleringsmodel derfor på, at repræsentative organisationer kan forpligte deres medlemmer på indgåede aftaler.

For det tredje skal forbrugernes stilling i selvreguleringen behandles. Det er erhvervslivet, der reguleres, men forbrugerne - eller andre grupper der berøres af selvreguleringen - er dog involveret, idet det er relationerne mellem virksomheder og forbrugere, der er genstand for privat regulering. Dermed må forbrugerne og deres organisationer forholde sig til en række valgsituationer og dilemmaer, og må vurdere forskellige fordele og ulemper ved et samarbejde. Det er et centralt spørgsmål, om det vil være muligt at deltage i selvregulerende arrangementer i et samarbejde med erhvervslivet, og om forbrugerne i givet fald har de nødvendige ressourcer til at følge med på et tilstrækkeligt professionelt niveau og dermed sikre forbrugerne reel indflydelse. Det fordrer som et minimum, at parterne foretrækker selvregulering frem for traditionel offentlig regulering, hvilket kræver gensidig anerkendelse. Det er i denne sammenhæng vigtigt, om forbrugernes organisationer gennem deltagelse virkelig sikres indflydelse, eller i værste fald bliver "gidsler" i selvreguleringen.

Sådan som det her er fremstillet, har myndigheder, erhvervsliv og forbrugere altså interesse i flere fælles spørgsmål, men de har også hver deres perspektiv på an-

kenævnenes dannelse og deres løbende arbejde. Vi skal i et senere kapitel hente inspiration til at forstå selvreguleringen, men vi kan allerede nu opstille nogle foreløbige forventninger om adfærden blandt myndigheder, erhverv og forbrugere.

I den tidlige dannelsesfase må således antages, at samspillet mellem myndigheder, erhvervsliv og forbrugere er af central betydning. Det er tidligere pointeret, at de private ankenævn adskiller sig fra klageorganer i offentligt regi, men det er nødvendigt at undersøge formerne for denne ”privathed” nærmere. Selv om det er fuldt berettiget at karakterisere disse nævn som private, er det dog også allerede sagt, at de hviler på offentlig godkendelse, og at de dermed ikke i et og alt kan være private. Hvordan de derfor har placeret sig i feltet mellem privat og offentlig må altså granskes. Det vil i den forbindelse være relevant at kortlægge, hvem der har taget initiativet til deres oprettelse, og om der har fundet sonderinger og forhandlinger sted forud for deres etablering, således at godkendelsen ikke blot er sket efterfølgende, men ved nærmere eftersyn har været forudsætningen for deres oprettelse.

Det kan heller ikke udelukkes, at de er dannet efter administrativt og politisk pres. Repræsentanter for forbrugerne og udvalgte brancher kan måske enten diskret, eller på mere kontant vis overbevises eller direkte opfordres til at skabe klageorganer, selv om det formelt er overladt private aktører at træffe beslutninger herom. Afdækningen af, hvilken rolle private aktører og myndighederne spiller i denne proces, kan derfor give et indblik i, hvor stærke de private initiativer er.

Da ankenævnene netop hviler på offentlig godkendelse, vil det være sandsynligt, at politisk-administrative institutioner også er indblandet i det videre forløb. De kan spille en rolle ved at vurdere, hvorvidt ankenævnene arbejder på en tilfredsstillende måde, og om dette berettiger til fortsat anerkendelse. Med hensyn til deres løbende virksomhed vil de så vidt muligt blive undersøgt over en længere periode, selv om visse af ankenævnene jo er ganske nye. Dette er nødvendigt for at forstå mønstrene i deres arbejde. Vi kan således ikke uden videre antage, at de løser selvreguleringen ganske uden problemer, når først de er nedsat.

Den løbende opmærksomhed på både deres styrke og svaghed kan komme fra flere sider. Det er således interessant at analysere, i hvilken udstrækning deres virke er blevet taget op af embedsmænd og politikere, og hvorvidt de aktivt har forsøgt at få denne særlige model for konfliktløsning indført inden for flere og nye brancher, eller om de blot har taget udviklingen til efterretning og har affundet sig med, at initiativet primært lå i de berørte organisationer selv. Her er det væsentligt, at

ankenævnene kan betragtes ud fra flere forskellige perspektiver på offentlig politik, og at flere offentlige institutioner har interesser knyttet til ankenævnene.

Man kan alternativt også forestille sig, at i det mindste visse ankenævn - efter arbejdet er uddelegeret til private aktører - i store træk har levet deres eget liv uden indgriben fra det politiske liv. Under disse omstændigheder er det også sandsynligt, at der ikke er foretaget en mere samlet styring af nævnene, men at de har udviklet sig i henhold til specifikke behov inden for de brancher, hvor de er opstået.

Det er desuden interessant, om de direkte implicerede parter - virksomhederne og forbrugerne - er opmærksomme på eventuelle problemer og løbende tager skridt til at afhjælpe dem. Flere grupper af private aktører fra henholdsvis erhvervssiden og forbrugersiden er impliceret ved etablering af ankenævnene, og det er sandsynligt, at de fortsat følger arbejdet på nærmeste hold.

Opmærksomheden kan naturligvis komme fra de brancheforeninger og virksomheder, der selv har bidraget til at oprette ankenævnene og få dem godkendt. Om end forbrugernes stilling er i forgrunden, da der er tale om en forbrugerbeskyttende foranstaltning, skal ankenævnene ikke arbejde ud fra særlige præferencer, men behandle og afgøre sager ud fra objektive kriterier. Men erhvervslivet må også antages at være på vagt over for, om de også fungerer på en tilstrækkelig betryggende måde for virksomhederne.

Selv om ankenævnene elementært set beskæftiger sig med tvister mellem forbrugere og virksomheder, udelukker dette ikke eksistensen af interne konflikter i erhvervslivet. Det kan som nævnt være vanskeligt at sondre meget skarpt mellem forbrugerpolitik, hvor forbrugernes stilling er i forgrunden, og erhvervspolitik, hvor virksomhedernes konkurrenceevne er centralt placeret. Dette har givetvis også konsekvenser for ankenævnene, idet deres afgørelser ikke blot indvirker på forholdet mellem forbrugere og erhverv, men også får konsekvenser for konkurrencen mellem virksomheder, hvor nogle i højere grad end andre ønsker at operere med skrappe krav for at imødekomme forbrugerne. Det har betydning for virksomhedernes incitamenter til at opretholde disse institutioner.

Endelig kan opmærksomheden komme fra kredsen af forbrugere og deres organisationer. Grundlæggende er ankenævnene etableret med henblik på at løse konflikter mellem virksomheder og forbrugere, og det vil derfor være relevant at undersøge forbrugernes stilling til deres virke og deres bestræbelser på at præge og reformere dem. Myndighederne må antages at være stærkt optaget af, hvorvidt forbrugerhensynet synes imødekommet, men det må forbrugerne og deres repræ-

sentanter så meget desto mere. Dette er ikke blot et spørgsmål om, hvorvidt sagerne behandles, og i hvilken udstrækning forbrugerne får medhold i deres klager. Dette kan selvfølgelig bidrage til at formidle et positivt indtryk af ankenævnene til forbrugerne, men også andre principielle spørgsmål omkring deres drift må forventes at blive taget op af forbrugersiden.

1. 6. Afslutning

Med præsentationen af disse grundproblemer i selvreguleringen fokuseres på interaktionen mellem myndigheder, erhvervsliv og forbrugere. Samspeilet mellem disse aktører har været et grundtræk i dansk forbrugerpolitik, og ankenævnene er ét ud af mange eksempler herpå. De har - hver på deres måde - stærke interesser bundet i de private ankenævn, og deres evne til at skabe et samarbejde, identificere og inddæmme problemer må anses som afgørende for selvreguleringen.

De har nogle rammer at virke indenfor som dels er generelle, dels er specifikke. Vi har i korte træk bl.a. beskrevet, at selvreguleringen er genstand for interesse i forskellige dele af offentlig politik, hvilket sætter sit præg på samtlige ankenævn. Men vi har også nævnt, at f.eks. internationale rammer i stigende grad er af betydning og indvirker på danske traditioner. Men for at undersøge ankenævnene kan vi ikke blot opholde os ved disse rammer, men må rette blikket mod de specifikke forhold i og omkring de enkelte ankenævn. Dette udmøntes på følgende måde i bogens kapitler.

Kapitel 2 konsulterer den eksisterende forskning og beskæftiger sig med, hvilke problemer der her diskuteres, og hvilke svar der er givet. Da forskningen dog kun i beskedent omfang har interesseret sig for de private ankenævns stilling, og den måde hovedaktørerne er knyttet hertil, er det vanskeligt at bygge videre på og afprøve resultater fra tidligere studier. Vi må derfor afsøge en bredere litteratur. Der skal her diskuteres, hvorfor og under hvilke omstændigheder f.eks. staten, markedet og civilsamfundets institutioner anvendes til at håndtere en række styringsproblemer i samfundet, og hvordan relevante interesseorganisationer er inddraget i selvregulering. Det vil i denne sammenhæng være nødvendigt at diskutere, hvordan organisationer udvikler en evne til at handle kollektivt, og hvilke incitamentter medlemmerne har til at efterleve kollektivt vedtagne regler, samt hvordan og med hvilke konsekvenser de kommer under pres, hvis de ikke overholder disse. Indsigt i disse forskellige typer af forskning kan være med til at opbygge en

ramme for studiet af selvregulering, således som denne kommer til udtryk gennem de private ankenævne.

I kapitel 3 placeres de private ankenævne i en historisk kontekst. Der er således en række traditioner i erhvervslivet for - inden for en bredere eller smallere politisk ramme - at etablere forskellige former for selvregulering. Dermed har denne regulering været et bidrag til samfundets samlede styring. Disse historiske traditioner går i Danmark tilbage til middelalderen, men selvreguleringen i forbrugerpolitikken er gennem ankenævnene kommet tilbage i en ny og moderne skikkelse med deltagelse af både erhverv og forbrugere i efterkrigstiden og med særlig styrke fra 1970'erne.

I kapitel 4, 5 og 6 fokuseres på myndighederne, erhvervslivet og forbrugerne. Først undersøges i kapitel 4 myndighedernes stilling i selvreguleringen, hvor motiver til at overdrage regulering til private aktører belyses, og hvor det udredes, hvilken rolle disse har spillet i de enkelte ankenævns tilfælde. Men det behandles også, hvilken kapacitet man fra statslig side har til at følge med i udviklingen. Videre behandles i kapitel 5 erhvervslivet, og her især de forskellige branche- og erhvervsorganisationers aktivitet i forhold til ankenævnene. Også deres grunde til at gå ind i dette samarbejde, og de dilemmaer dette afstedkommer bliver draget frem, ligesom problemerne med at skabe en regulering, der omfatter alle i de enkelte brancher, behandles. Endelig diskuteres forbrugernes stilling i kapitel 6. Deres medvirken er afgørende for at give selvreguleringen legitimitet, men det er et spørgsmål, hvorvidt forbrugerne og deres organisationer har ressourcer til at spille den centrale rolle, som de forventes at gøre.

I kapitel 7 kortlægges, hvordan disse traditioner for at løse tvister på forbrugerområdet i de senere år har fået stigende opmærksomhed. Dette har resulteret i ny lovgivning og i nye og dynamiske forsøg på at udvikle de private ankenævne, og i særlig grad få skabt nye ankenævne på områder, der ikke hidtil har været dækket. Det er et politisk projekt, der kræver bred støtte, men det er i høj grad også et projekt, der har involveret de centrale private aktører med erfaringer fra ankenævnene. De besidder ikke alene sagkundskab, men er også vigtige at inddrage i lovgivnings- og implementeringsprocessen for fortsat at udvikle og sikre opbakning til ankenævnsystemet.

I kapitel 8 vil det i konklusionen blive diskuteret, hvilke principielle problemer de private ankenævne er konfronteret med, og hvordan de har evnet at imødegå dem. Det er ambitionen at fremdrage nogle generelle træk fra de private anke-

nævns virke, men også være opmærksom på de variationer, der findes i selvreguleringen. Med dette for øje vurderes, hvilke bidrag i forskningen om selvregulering, der kan anvendes til at fortolke deres rolle, og hvordan vores erfaringer omvendt kan bidrage til videreudvikling af selvreguleringens teori.

KAPITEL 2

SELVREGULERING I TEORETISK BELYSNING

2. 1. Indledning

Samfundet opfattes i samfundsvidenskaben normalt som funktionelt uddifferentieret på en række forskellige idealtypiske styringssystemer. *Markedet* fungerer som en spontan reguleringsmekanisme til fordeling af ressourcer; *stater* fastsætter gennem lovgivning autoritativt regler i samfundet; og endelig koordinerer *private aktører* med udgangspunkt i civilsamfundet deres adfærd og optræder dermed som et alternativ til marked og stat.⁶

Styringsmulighederne er dog ikke udtømt hermed. Private aktører på markedet og i civilsamfundet kan således løse bredere opgaver af samfundsmæssig betydning (Powell & Clemens, 1998). De kan her engagere sig i forskellige former for selvregulering, men selvregulering varierer dog meget, og der er tale om et begreb, hvortil der ikke gives enslydende definitioner. Sådant som selvregulering imidlertid skal diskuteres i denne fremstilling, tager den ikke blot sigte på at løse en række isolerede problemer for de private aktører i og omkring erhvervslivet, men søger tillige at løse en række samfundsmæssige problemer.

Det er med andre ord formålet med disse arrangementer, at de skal udgøre et kollektivt gode. Det betyder, at selv om antallet af de mennesker, der vil drage fordel af denne private regulering, øges, bliver tilgængeligheden eller kvaliteten af selvreguleringen ikke reduceret. Desuden betyder det, at ingen i princippet kan udelukkes fra at få del i det gode, som selvreguleringen udgør. Sagt på en anden måde, er kollektive goder ideelt set karakteriseret af ”jointness in supply” og ”impossibility of exclusion” (Hardin, 1982: 17).

Ved at påtage sig denne opgave sikrer deltagerne bag selvreguleringen, at de problemer, som deres aktiviteter kan skabe, ikke væltes over på andre parter eller på samfundet som helhed og derfor heller ikke skal løses af det offentlige. Dermed internaliseres en række negative eksternaliteter og i selvreguleringens tilfælde vel at mærke på en sådan måde, at de regler og normer, den styres af, ofte formelt accep-

teres af andre aktører og ikke mindst af myndighederne. Visse former for selvregulering kan måske leve i relativ ubemærkedhed, mens andre er kendte i offentligheden. Dette mindsker i princippet dog ikke de forskellige arrangementers nytte for samfundet.

I det følgende skal diskuteres, hvordan forskningen har behandlet de principielle problemer i selvreguleringen, og hvilke spørgsmål denne type regulering står overfor. Til forståelse af ankenævnenes rolle og funktioner, kan forskellige typer af forskning afsøges. Noget forskning kan ligge tæt på og forholde sig meget direkte til problematikken vedrørende ankenævnene, mens anden forskning kan ligge fjernere. F.eks. ville det være relevant at præsentere – og muligvis bygge videre på – teoretisk og empirisk forskning, der tidligere havde beskæftiget sig med disse nævn i et selvreguleringsperspektiv, men en sådan forskning findes ganske enkelt ikke.⁷

Vi må derfor afsøge et bredere terræn og hente inspiration inden for en bredere type af litteratur, der f.eks. interesserer sig for selvregulering inden for forskellige politikområder, og altså ikke nødvendigvis kun for forbrugerpolitik, samt litteratur der på et mere alment plan fokuserer på selvregulering som en særlig form for opgavevaretagelse, der adskiller sig fra styring gennem marked eller stat.⁸ Undertiden smelter disse genrer sammen i de enkelte forskningsbidrag.

Præsentationen er derfor ikke styret af en håndfast ambition om at kategorisere enkelte traditioner. Opgaven er derimod at opnå en forståelse af selvregulerings muligheder og begrænsninger og identificere nogle af de særligt fremtrædende problemer, som forskningen i selvregulering på tværs af enkelte bidrag og traditioner peger på.

Som det første punkt skal vi derfor undersøge, hvordan selvregulering i forskningen opfattes i forhold til andre typer af regulering. Begrebet selvregulering rummer en række usikkerheder, og det er derfor relevant først af afklare, hvilke niveauer i selvreguleringen som forskningen egentlig interesserer sig for - det individuelle i form af de enkelte virksomheder, eller det kollektive i form af brancheforeninger og de institutioner, de måtte være engageret i? Det må her betones, at selvregulering bedst lader sig forstå som et kollektivt arrangement uden dog at undervurdere den rolle, som de individuelle virksomheder kan spille i denne forbindelse. Når dette begrebsmæssige grundlag indledningsvist er skabt, kan vi koncentrere fremstillingen om, hvordan forskellige foreninger, organisationer og institutioner antages at operere i en samfundsmæssig og erhvervmæssig kontekst.

Derefter behandles, hvilket potentiale denne form for selvregulering i forskningen antages at rumme i forhold til styring gennem f.eks. stat og marked. Det bliver her understreget, at selvregulering ikke er en patentløsning, og ikke fungerer uafhængigt af eller uden relation til andre styretyper, men at interessen for selvregulering som generelt styrefænomen er taget til i de sidste årtier. I erkendelse af, at denne interesse har udfoldet sig forskelligt på forskellige politikområder, skal vi herefter gøre nærmere rede for, hvordan den mere specifikt er kommet til udtryk i forskning på erhvervspolitiske områder, hvor kollektive handlingsenheder, og især organisationsvæsenet, har stået i centrum for forskningen.

I de tre sidste afsnit i dette kapitel vender vi blikket mod spørgsmål, der er særligt relevante for at forstå selvreguleringen på forbrugerområdet. Vi skal her fokusere på, hvordan forholdet mellem selvregulering og offentlig myndighed manifesterer sig, hvordan erhvervslivet internt kan håndtere selvregulering, samt hvordan modstående forbrugerinteresser indretter sig på denne regulering. Gennemgangen af disse punkter kan til sidst i kapitlet hjælpe os med at kvalificere nogle antagelser om de private ankenævns rolle, som vi opstillede i bogens indledningskapitel.

2. 2. Begreber og begrebsusikkerhed

Fænomenet selvregulering studeres under vidt forskellige overskrifter og med fokus på forskellige grupper af aktører i erhvervsrelateret forskning. Selvregulering som praksis og begreb rummer derfor en række flertydigheder. En diskussion og afklaring af, hvad selvregulering rummer, er derfor centralt for at analysere den form for selvregulering, som de branchebaserede private ankenævn og de bagved stående organisationer repræsenterer. Lad os derfor først se på, hvordan både erhvervslivets organisationer og enkeltvirksomheder antages at besidde en selvregulerende kapacitet, og hvilke problemer der er forbundet med at opfatte selvregulering i et så bredt perspektiv.

Det er således fremhævet i forskningen, at enkeltvirksomheder kan definere et individuelt adfærdskodeks og fastlægge bestemte etiske standarder og ad denne vej også løfte en række samfundsmæssige opgaver. Enkeltvirksomheder kan f.eks. påtage sig et ansvar ved at formulere normer og hævde en praksis, som f.eks. inden for miljøområdet, hvor de efter eget initiativ eller tilskyndet af omgivelserne, herunder f.eks. miljøbevægelserne, beslutter at indoptage krav og forventninger på en sådan måde, at umiddelbart kommercielle interesser omdefineres og tillempe (Prakash, 2000).

Men et større eller mindre udsnit af virksomheder kan også være ledende i formuleringen af nye og alternative virksomhedsstrategier, ligesom de kan medvirke ved godkendelse af private ordninger, standarder og certificeringer. Når en bestemt gruppe af virksomheder koordinerer deres adfærd ved f.eks. at formulere en fælles indkøbspolitik og via frivillige aftaler med producenterne tvinger disse til at holde aftaler, udvikles der også en privat regulering, der kan være af stor betydning, og som kan inddrage forskellige sociale, miljømæssige og forbrugervenlige hensyn (Cashore, 2002).

I det omfang virksomhederne individuelt - eller gennem koordination med andre udvalgte firmaer - reagerer på incitamenter på markedspladsen og skaber visse regler for at imødekomme interesser og ønsker blandt kunder eller forskellige interesserede private organisationer og bevægelser, og processen således er ”markedsdrevet”, synes der imidlertid ikke at være meget nyt i dette forskningsperspektiv. Virksomhedernes mere eller mindre omfattende tilpasning til skiftende forhold på de markeder, hvor de opererer, er jo lige så gammel som markedsinstitutionen selv, om end denne tilpasning altid vil variere mellem virksomheder og industrier. Iværksættelse af strategier, der søger at imødekomme holdninger blandt kundekredsen, kan ultimativt også siges at være i de pågældende virksomheders egen interesse.

Men forskningen i virksomhedernes tilpasningsprocesser har en vigtig pointe i at påpege, at disse spørgsmål er genstand for fortolkninger. Det er også korrekt, at vi i disse år ser bestræbelser på at reagere på en mere dynamisk måde ved at medtænke synspunkter og krav i omverdenen og i den forbindelse skabes nye regler i erhvervslivet.

Disse regler kan integreres i markedsføringen - navnlig i større og mere synlige virksomheder. Det er da også karakteristisk for forskningen i virksomhedernes ændrede rationaler i hovedsagen at beskæftige sig med store virksomheders ledelse, etik og omdømme. En meget bred strøm af litteratur om ”corporate governance”, ”business ethics”, ”corporate social responsibility” osv. har søgt at besvare disse udfordringer.

For små og mellemstore virksomheder er situationen generelt en anden. De har ikke samme kommunikationsmuligheder, og de konfronteres vel i store træk heller ikke med samme forventninger, og dermed tvinges de heller ikke til handle på samme måde.

Disse studier i virksomhedsforskning orienterer sig mod komplekse incitamentsstrukturer, hvor virksomhederne ikke blot styres af interne mål og værdier, men i høj grad også er underlagt omverdenens forventninger og pres (Pfeffer & Salancik, 1978). Sagt på en anden måde er de reelt ikke blot styret af virksomhedernes ejere mv., men i høj grad også af eksterne berørte interesser. Deraf sondringen mellem ”shareholders” og ”stakeholders”, hvor også den sidste kategori kan have betydelige ressourcer og ”magt” (Freeman, 1984; Post, Preston & Sauter-Sachs, 2002; Freeman & Phillips, 2003). Undertiden kan man ligefrem få det indtryk, at eksterne interesser er blevet styrende for virksomhedernes dispositioner, hvilket alt andet lige skulle gøre det lettere for virksomhederne at inkorporere hensyn til f.eks. forbrugerne.

Uanset hvordan de forskellige interesser balanceres, må virksomhederne dog i deres interne ledelsesstruktur og gennem interne regler sikre, at bestemte værdier og målsætninger gennemføres i de forskellige led af virksomheden for således at skabe en sammenhængende strategi. Denne regulering kan være specifik for den enkelte virksomhed, men kan også knytte an til forskellige typer af kollektive normer og regeldannelser. Begrebet selvregulering anvendes ikke altid i denne sammenhæng, men det er klart, at virksomheder eller grupper af virksomheder antages at have en selvregulerende kapacitet.

Disse kort skitserede tilgange peger på interessante elementer i selvreguleringen, men rummer samtidig forskellige problemer. Lad os analysere dem nærmere ved først at se på nogle principielle begrænsninger i deres virkefelt, og dernæst på vanskelighederne ved at anvende dem i en dansk sammenhæng, herunder ikke mindst vedrørende de private ankenævns arbejde.

Det springer således i øjnene, at selv om virksomheder eller udsnit af virksomheder gennem individuelle eller koordinerede initiativer kan foregå med et godt eksempel og indirekte animere konkurrerende virksomheder inden for samme branche til at højne bestemte standarder, kan de dog ikke etablere gyldige regler for en given branche. Disse specifikke perspektiver på selvregulering må derfor snarere opfattes som en form for selvjustits, og må anses som en mere individualiseret, svagere og mindre politiseret form for selvregulering, end den selvregulering som finder sted gennem f.eks. de private ankenævn.

Ordninger af denne type har derfor ikke de samme kvaliteter som offentlig regulering ved at omfatte og forpligte alle virksomheder inden for en bestemt del af erhvervslivet, ligesom overholdelse af de regler, der er opstillet i denne private re-

guling, ikke nødvendigvis overvåges systematisk og sanktioneres i de tilfælde, hvor de ikke efterlevs. Dette understreges af det forhold, at frivillighed også spiller en vigtig rolle i denne forståelse.

Man kan i nogen grad sige, at der er tale om en slags forhandlede løsninger på markedet, og at selvreguleringen dermed kan opstå, hvor flere af markedets aktører er involveret. Det kan fortolkes på den måde, at der med transaktioner på markedet ikke blot er forbundet udveksling af varer, men også ritualiserede udvekslinger af værdier, der skal bekræfte økonomiske aktørers bidrag til løsning af samfundsmæssige problemer. Hvilke elementer, der har forrang, kan dog variere meget.

Dette fænomen blev tilbage i 1920'erne beskrevet i Malinowskis og siden Mauss' klassiske antropologiske studier af angiveligt simple samfunds komplekse sammenbinding af økonomiske og politiske strukturer (Malinowskis, 1922; Mauss, 1925), men kan også have værdi for forståelsen af aktuelle reguleringsformer. Perspektiverne på virksomhedernes dialog - og måske ligefrem inddragelse af eksterne interessenter - kommer tæt på en forståelse af selvregulering, idet der kan tilkøbes flere typer af private aktører.

I det moderne perspektiv, der her tilbydes, er det dog i realiteten de enkelte virksomheder, der på egen hånd implementerer de forskellige typer af ordninger som en integreret del af deres generelle markedsadfærd. Opsynet med disse ordninger er heller ikke nødvendigvis henlagt til en central privat myndighed. Virksomhederne må derfor udøve en ganske betydelig egenkontrol, der heller ikke kan sanktioneres på andre måder end gennem markedet og eventuelt gennem alternative og modstående organisationer, der måtte være inddraget. Deres rolle i implementeringen er dog ikke videre grundigt beskrevet.

Det er også kendetegnende for disse virksomhedscentrerede tilgange til privat regulering, at myndighederne ikke for alvor er indblandet. Dog understreges det, at virksomheder aktivt kan bidrage til at løse samfundsmæssige problemer og dermed træde i stedet for offentlig regulering. Men i det omfang selvregulering opfattes som en art politisk arrangement, foregår det tilsyneladende på en vis afstand af traditionelle politiske institutioner i samfundet. Det er da også kun svagt diskuteret, hvorvidt de private og markedsdrevne former for selvregulering i større eller mindre omfang fungerer som et egentlig alternativ til eller supplerer den regulering, som det offentlige kan tilbyde, og hvilke former for konflikt eller samarbejde med myndighederne dette kan indebære.

Samlet set er den stærke fokusering på virksomheders kapaciteter, som ved nærmere eftersyn snarere bør kategoriseres som selvjustits eller selvdisciplin, problematisk. Organisationerne kan derimod på en kvalitativ anden måde træffe bindende aftaler og indgå i ordninger for en samlet gruppe af virksomheder og dermed give selvreguleringen en større værdi. Dette vil naturligvis også være af strategisk betydning for myndighederne, der ellers kan overveje at gennemføre traditionel offentlig regulering for at opnå de samme resultater, ligesom det rummer fordele for forbrugerne, der er interesserede i brede og forpligtende aftaler, der kan sikre forbrugerhensynet.

Selv om begrebet selvregulering i denne analyse altså skal reserveres disse handlingenheder, bør man dog være opmærksom på, at der er flere niveauer i selvreguleringen. Hvorvidt virksomhederne er villige til at begive sig ud i selvregulering på brancheplan, og hvorvidt de evner at følge op på og understøtte de regler, som de er med til at fastlægge, vil derfor stadig være afgørende for, om selvreguleringen virker. Begrebsmæssigt må selvregulering derfor også kunne inkludere virksomhederne, men på den anden side ikke begrænse sig hertil.

En sidste og væsentlig grund til i denne bog at reservere begrebet selvregulering til organisationerne og de private ankenævn skal findes i den politiske praksis, der er etableret i dansk erhvervsliv. I en dansk sammenhæng er der således ikke de store traditioner for, at virksomheder på individuelt plan eller i mindre grupper tager skridt til noget, der ligner regeldannelse med henblik på at løse problemer i en branche, eller i et erhverv eller for den sags skyld i samfundet som helhed. Man vil som regel afstemme synspunkterne i brancheforeninger eller bredere erhvervsorganisationer for at skabe fælles regler, eller finde et samlet svar på udfordringer fra myndigheder og forbrugerorganisationer mv.

Dette følger en kontinental tradition med stærke, kollektivt organiserede erhvervsinteressers inddragelse i politik, men adskiller sig fra en angelsaksisk tradition med langt svagere kollektive organisationer og stærkere og oftest store enkeltvirksomheder. Disse virksomheder vil hellere manifestere sig i sammenhænge, hvor de gennem egen indsats bidrager på en synlig måde til løsningen af samfundsproblemer, herunder f.eks. skaber deres egen ”socialpolitik”, ”miljøpolitik” eller ”forbrugerpolitik” osv.

Til gengæld vil denne type virksomheder i ringere grad involvere sig i forpligtende aftaledannelser på brancheplan med statsmagt og forbrugerorganisationer. Disse almene forskelle i virksomhedskulturer og politiske kulturer er pointeret i

både økonomisk og politologisk forskning. De slår i høj grad igennem i den måde, som virksomhederne oplever sig selv på i deres adfærd i henholdsvis Nordamerika og i det kontinentale Europa (Wilson, 1990). Dette manifesterer sig også i deres etiske praksis (Palazzo, 2002).

Således er fortolkningen af begrebet selvregulering betinget af to forhold. For det første er det et spørgsmål om, hvorvidt analyseniveauet skal være virksomheder eller brancher, da rækkevidden af den selvregulering, der bliver etableret i disse to regier på afgørende punkter er højst forskellige, ligesom de mekanismer, der kan anvendes til at søsætte og kontrollere selvregulering også byder på ganske forskellige muligheder. For det andet er det et spørgsmål om, hvordan selvregulering som begreb og praksis opleves i forskellige lande og erhvervskulturer. Det vil i den forbindelse være relevant at opfatte og studere selvregulering, sådan som den historisk er udviklet og aktuelt manifesterer sig i en dansk ramme, hvor vægten er på organisationsniveauet og samlende kollektive institutioner.

2. 3. Selvregulering som alternativt styringssystem

Selvregulering gennem organisationsvæsenet samt andre kollektive private institutioner er ikke først kommet på dagsordenen i de senere år, men er et historisk fænomen. Det er en reguleringsform, der i kraft af sine kvaliteter har været anvendt meget bredt i samfundsstyringen. Selv om lavene som selvregulerende institutioner var kendt allerede i antikken, havde de deres glansperiode i den europæiske middelalder.

Lavene var dog ikke kun væsentlige i en europæisk sammenhæng. Således havde f.eks. også den økonomiske og politiske udvikling i Kina århundreder før den europæiske middelalder frembragt elementer af selvregulering i det samlede styre. Herom skriver Wittfogel i sit arbejde om det orientalske despoti: “Under the T’ang and Sung dynasties the guild heads could be held responsible for the improper professional behavior of their members, such as violations of the currency regulations, theft, and other misdeeds. And in many cases, membership was compulsory. The guild as a unit also had to render special services to the state. In recent centuries the government seems to have left the less significant craft and trade guilds largely to their own devices, but the corporations of such important groups as the salt merchants and a number of Cantonese firms dealing in foreign trade were strictly supervised” (Wittfogel, 1957: 121).⁹

I Danmark var reguleringen af lav og gilder før næringsfrihedens indførelse ved midten af det 19. århundrede i vid udstrækning også lagt i hænderne på de erhvervsudøvende selv. Disse foreningsformer, der var fuldt ud anerkendt af myndighederne, skulle sikre adgangen til erhvervet og garantere bestemte standarder blandt de erhvervsudøvende til gavn for erhvervene selv samt kunderne. De kunne samtidig gribe til forskellige sanktionsmidler, hvis den enkelte ikke efterlevede formelle krav og stiltiende forventninger og iværksatte sanktioner med henblik på at disciplinere eller ekskludere de regel- og normbrydende.

Lavenes særlige form for selvregulering havde også problematiske sider, der i sidste ende førte til deres opløsning. Den skrappe kontrol og begrænsning af de erhvervsudøvende lagde begrænsninger for den fri konkurrence, hvilket naturligvis ikke blot havde konsekvenser internt i erhvervslivet, men også var til ugunst for forbrugerne. Selvregulering blev altså en modsætning til frie markedskræfter.

Mere moderne former for selvregulering har flere principielle træk til fælles med disse historiske former, og selvregulering er også i dag levende. Dels har visse historiske reguleringsformer overvintret til vor tid, dels vækkes selvregulering til live under nye økonomiske og politiske omstændigheder.¹⁰

Disse mere moderne former er i stigende grad blevet diskuteret i forbindelse med forsøg på at placere selvregulering i en bredere ramme, hvor selvregulering placeres i forhold til styringsmæssige idealtyper som stat og marked. Det er imidlertid ikke altid, at selvregulering tillægges en betydning som selvstændigt styringsystem. Fænomenet er på forskellige tidspunkter opfattet som en hybrid og som et mere underordnet punkt i studier af styringsdikotomien stat og marked, hvor grænser mellem politik og økonomi, privat og offentlig, og stat og samfund søges udsondret. I en række tilfælde giver disse sondringer god mening (Lindblom, 1977; Maier, 1987; Hirschman, 1991), men hele styringskompleksiteten får man ikke hjælp til at forstå, og selvreguleringens særlige problemer indfanges ikke, hvis selvregulering blot ses som en blanding.

Selvregulering er dog anerkendt i mange sammenhænge som et genuint alternativ til stat og marked, selv om begrebet selvregulering ikke nødvendigvis tages i brug. Dette findes der flere eksempler på i de sidste årtiers forskning. I debatten om planlægning, der nu er næsten glemt, men spillede en central rolle op gennem 1960erne og 1970erne, erkendtes, at samfundet ikke blot styres af et reguleret marked og en intervenerende stat.

Også organisationerne - især på arbejdsmarkedet - udfyldte vigtige styrings-

funktioner gennem deres indbyrdes aftaler omkring løn- og arbejdsforhold (Shonfield, 1965). Erhvervslivet styrede altså i et samarbejde med fagforeningerne en pæn del af mange landes økonomi og vigtige samfundssektorer. Denne erkendelse ligger til grund for mange danske og internationale studier af arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedets parter og blev et fundament for studiet af neo-korporatismen. Det er imidlertid sjældent, at denne observation direkte relateres til eksistensen af styringssystemer og selvreguleringens muligheder og begrænsninger, selv om organisationernes aftaler netop er et alternativ til marked og stat og kan rubriceres som en slags selvregulering.

Men disse forhandlingssystemer manifesterer sig dog ikke blot inden for det arbejdsmarkedspolitiske felt, men gør sig gældende på mange politikområder. På denne måde anerkendtes i den samfundsvidenskabelige forskning i stigende grad i efterkrigstiden, at borgerne ikke blot repræsenteres af politiske partier og i en parlamentarisk sammenhæng, men også repræsenteres gennem et væld af interesseorganisationer, og at disse på visse felter kan spille en mere fremtrædende rolle end partierne (Rokkan, 1966). Der var altså skabt et betydeligt potentiale for selvregulering gennem organisationerne. Som så ofte før haltedede den videnskabelige erkendelse af fænomenet dog efter praksis, idet organisationerne for længst havde gjort sig gældende som alternative styringsagenter.

Spørgsmålet om styring fik også aktualitet i forhold til samfundsøkonomien. Det blev ikke mindst næret af et statsligt ønske om at aflaste den ekspanderende offentlige sektor ved at uddelegere opgavevaretagelsen på udvalgte områder til private aktører. Den offentlige sektors vækst, og behovene for at bremse denne i forbindelse med den økonomiske krises udvikling i 1970'erne, understregede det praktiske behov for at lede efter nye - eller om man vil genopdage gamle - styreformere. Styringsoptimisme blev dog for en stund afløst af styringspessimisme (Crozier, Huntington & Watanuki, 1975), og også i en dansk ramme begyndte man i forskningen at diskutere eksisterende styringsproblemer (Damgaard *et al.*, 1984).

Efter vanskelighederne i de eksisterende demokratiske institutioner var fremhævet, igangsattes i 1980'erne omfattende reformer af den offentlige sektor i den vestlige verden og debatter om "det rette forhold" mellem stat, marked og civilsamfundet med dets mange organisationer. Øvelsen gik ikke alene på at reducere de offentlige udgifter og begrænse regelgrundlaget, men i høj grad også på at udvikle nye styringsinstrumenter, hvor markedet eller private aktører kunne komme til at spille en stærkere rolle.

Samfundsforskningen er således gået på opdagelse efter nye styretyper, der kan bremse væksten i den offentlige sektor, hindre ineffektive markeder, og udvikle nye styreformer, der sikrer større demokratisk deltagelse. Denne forskning har også indeholdt visse refleksioner over selvregulering, og er blevet blandet op med praktiske overvejelser i offentlig forvaltning og udmøntet i diverse rapporter. Dette fik også sit nedslag i spørgsmålet om ankenævn i forbrugerpolitikken, således som vi skal diskutere i de senere kapitler.

Bestræbelserne på at finde nye måder til at varetage opgaver i samfundet på, udgår dog i dag ikke alene fra statsmagten. Også private aktører er aktive. Det kan både være civilsamfundets institutioner, der vægrer sig ved at blive styret og ønsker at tilkæmpe sig ”mere demokrati”, og erhvervslivet der vil forhindre for meget indblanding i virksomhedernes autonomi og derfor foretrækker styring via markedet eller selv iværksætter regulering. Selvregulering bliver derfor interessant for flere aktører.

Disse problemer og konflikter afspejles også i forskningen. I de senere årtier har der været udfoldet en større indsats for at forstå selvregulering som en særlig komponent i det samlede styringsmix i samfundet. Der er her både tale om systemiske tilgange, hvor opgaven i første række er alment at definere og problematisere samfundets ensemble af styretyper, og formulere tilgange relateret til erhvervspolitiske områder. Denne mere erhvervsorienterede forskning er således tæt relateret til den mere generelle forskning i styresystemer, og det kan ofte være vanskeligt at bestemme, hvor det ene perspektiv slutter, og hvor det andet begynder. Dette beror også på, at forskningen i generelle styresystemer har udviklet sig parallelt med forskningen i det erhvervspolitiske felt, hvorved de to perspektiver har været til gensidig inspiration.

2. 4. Selvregulering med relation til erhvervene

Mens opmærksomheden ved analysen af arbejdsmarkedets aftalesystemer er optaget af både lønmodtager- og arbejdsgiversiden, er undersøgelserne af branchernes regulering primært optaget af, hvordan erhvervenes organisationer på producent-siden løser opgaverne. I tidlige og enkeltstående forsøg på at tematisere erhvervslivets selvregulering i en moderne ramme observeredes ”kapitalens selvforvaltning” inden for bl.a. banksektoren (f.eks. Ronge, 1979). Her var det effektivt lykkedes at holde myndighederne på afstand, og producentinteresserne havde tilstrækkelige ressourcer til selvstændigt at løse en række problemer uden at indkalkulere bredere

samfundsmæssige hensyn og uden at inddrage eksterne parter i selvreguleringsprocessen.

Der var i disse tilfælde nok tale om selvregulering, men vel at mærke en selvregulering, der alene forpligtede sig på varetagelsen af erhvervsinteresser. Sådanne arrangementer vil derfor også have vanskeligt ved at opnå anerkendelse som ægte og holdbare alternativer til offentlig regulering, hvis de vel at mærke blev udfordret af offentlig politik.

Med neo-korporatismens fokus på stat og organiserede interesser fra 1970'erne sattes stærkere og mere systematisk lys på erhvervenes selvregulering. Under begrebet "private interest government" opfattedes organisationerne som et særligt styresystem i samfundet ved siden af stat, marked og civilsamfund (Streeck & Schmitter, 1985). Sammenslutninger i erhverv og brancher er ganske vist udsprunget af det civile samfunds organisering af borgerne og af markedets organisering af virksomhederne, men hverken civilsamfundets princip om solidaritet eller markedets princip om konkurrence kan finde reel anvendelse. Under disse betingelser bliver foreningerne betragtet som et særskilt styresystem.

En parallel hertil er studier af "netværk". Netværk er en særlig form for samfundsstyring, der adskiller sig fra såvel stat som marked. I modsætning til forsøget på at etablere fire idealtypiske styresystemer (stat, marked, civilsamfund og organisation), modstilles netværk til stat og marked. Organisationer udsondres her ikke som distinkte styringsagenter.

Ganske vist kan man i netværksperspektivet tale om, at aktørerne er "selvorganiserende" (Marin, 1990), men er de tillige engageret i decideret selvregulering? Påtager de sig, eller får de overdraget opgaver, der ikke blot bidrager til at løse netværksdeltagernes egne problemer, men er af relevans for samfundet i sin helhed? Flere ting peger i denne retning (Schneider & Kenis, 1996), men litteraturen om netværk giver ikke stort indblik i organisationernes muligheder for selvregulering af denne karakter. Generelt uddybes ikke, hvordan selvregulering kan administreres af erhvervenes organisationer, hvordan deltagerne forpligtes på indgåede aftaler, og hvordan eventuelle overtrædelser sanktioneres.¹¹

Ifølge den teoretiske forståelse af organisationerne som egentlige styringsagenter, opererer de på baggrund af en vis autonomi i forhold til deres medlemmer. Medlemmernes interesser bliver derfor ikke repræsenteret i en fuldstændig uformidlet og autentisk form. De fremføres i en koordineret og indflydelsesstrategisk

form i forhandlinger med andre organiserede interesser samt myndighederne med henblik på indgåelse af fælles og bindende aftaler, der forpligter medlemmerne.¹²

På denne baggrund kan organisationerne til tider befinde sig i et konkurrenceforhold med de andre styringstyper. Hvilken type styring, der konkret skal gælde inden for f.eks. et bestemt erhvervspolitisk område, og i hvilket nærmere bestemt forhold stat, marked, civilsamfund samt organisationer skal ”blandes”, må derfor afgøres i de enkelte tilfælde. Herom kan mange interessebaserede og ideologiske konflikter udspille sig. Men samtidig må organisationsvæsenet ikke udelukkende betragtes som et konkurrerende og forstyrrende element, der hindrer udfoldelsen af et frit marked, en statslig regulering eller en ordening i civilsamfundet. Organisationernes selvregulering kan således også aflaste andre styringssystemer.

Selv om bestemte problemer ”erobres” af et bestemt styringssystem, bliver andre styringssystemer ikke overflødige. Den samlede styring i samfundet bygger i dette perspektiv på flere styringssystemers samvirke. Det er bl.a. værd at hæfte sig ved, at staten er af afgørende betydning for organisationernes virke, idet der fra myndighedsside netop udfoldes bestræbelser på at give organisationerne en særlig rolle og bevidst overlade dem varetagelsen af bestemte opgaver. Dermed får organisationerne ikke alene en placering i den almindelige politiske beslutningsproces, men kommer også til at udfylde vigtige opgaver som et alternativt styringssystem.

På baggrund af det her refererede design, der er formuleret med henblik på at analysere organisationers deltagelse i styring mere alment, er udviklet en lang række empiriske studier af selvregulering inden for forskellige politikområder og inden for diverse brancher i erhvervslivet (Grant 1987; Farago, 1987; Jacek 1991; Voelzkow, 1995). Det er således konstateret, at selvregulering via organisationer er en udbredt praksis i store dele af erhvervslivet, og der findes derfor betydelige variationer.¹³

En af de grundlæggende forudsætninger for disse arrangementer ligger i organisationernes særlige kvaliteter. Mulighederne for selvregulering i en given branche vil derfor både afhænge af, hvorvidt der findes en stærk og anerkendt organisationstradition, og i hvilket omfang det lykkes at bringe virksomheder sammen i større og repræsentative organisationer, der ikke ligger i indbyrdes strid.

Dette er f.eks. lykkedes ganske godt i mange liberale erhverv. Reguleringen af liberale erhverv kan således inspirere til også at studere de øvrige dele af det private erhvervsliv. Derfor kan man også forestille sig, at myndighedernes virke enten er henholdsvis reaktivt eller aktivt, og at selve implementeringen af regler enten fore-

går gennem hierarki eller koordination (Freidson, 2001:138). Disse træk kan også findes i handel, håndværk, industri og service uden for de egentlige liberale erhverv, men forskningen i erhverv og brancher er dårligt integreret med forskningen i professioner, således som vi var inde på i det indledende kapitel.

Selv om vi altså kan hente inspiration i studiet af de såkaldte professioner, må vi igen huske, at ligesom organisationernes kapaciteter kan variere fra profession til profession, så vil de også variere fra branche til branche. En anden vigtig pointe ligger i relationerne til statsmagten. Opretholdelsen af professionerne og deres selvregulering beror jo ikke blot på deres egen kraft, men forudsætter i høj grad et statsligt engagement. Træk af lavenes regulering af bestemte brancher og fag genfindes altså navnlig i den moderne regulering af visse liberale erhverv, hvor specifikke autorisationsordninger eksisterer.

Når vi nærmere analyserer de øvrige erhverv og brancher finder vi dog ikke alene variationer i de enkelte organisationers kapaciteter. Vi finder også en række begrebsmæssige variationer i forsøgene på at kortlægge forskellige aspekter af selvreguleringen.

Undersøgelser af organisationernes selvregulering i det private erhvervsliv er i en del tilfælde blevet integreret i afhandlinger om markedets institutionalisering og dets regulering samt af industrielle organisationsformer på sektorplan (f.eks. Schmitter, 1990; Campbell, Hollingsworth & Lindberg, 1991; Hollingsworth, Schmitter & Streeck, 1994; Boyer & Hollingsworth, 1997). Der er tale om en række forsøg på at overvinde dikotomien "marked" eller "hierarki" (Williamson, 1975), og ikke blot anerkende "netværk" som et generelt og flertydigt begreb til at beskrive virksomhedernes relationer (Powell, 1990), men at konkretisere disse styringsalternativer nærmere. Inden for denne brede gruppe af alternativer kan ikke blot traditionelle interesseorganisationer spille en rolle, men også mange andre institutioner og koordinationsformer kan skabe regler, der ophæver eller modificerer de økonomiske mekanismer på markedet. Enkeltvirksomheder antages i visse tilfælde også at besidde en styringskapacitet, således som vi var inde på i sidste afsnit, men den debat lader vi ligge her.

Nogle af disse mange varierende koordinationsformer kan karakteriseres som selvregulering i den forstand, at de skaber regler og normer, som deres medlemmer forpligtes til at efterleve, og som samtidig løser en række samfundsmæssige problemer. Andre former for regeldannelse har ikke disse ambitioner. Dette gælder f.eks. kartellignende former for samarbejde og andre typer af alliancer, der alene sigter