



2010:18

Myndighetsanalys av Fastighetsmäklarnämnden





MISSIV

DATUM
2010-08-23
ERT DATUM
2010-04-22

DIARIENR
2010/75-5
ER BETECKNING
IJ2010/754/KO

Regeringen
Integrations- och
jämställdhetsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag om myndighetsanalys av Fastighetsmäklarnämnden

Regeringen gav den 22 april 2010 Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Fastighetsmäklarnämnden enligt den modell Statskontoret tidigare redovisat till regeringen. Statskontoret skulle därutöver analysera och bedöma om myndighetens verksamhet helt eller delvis kan utföras av annan myndighet och/eller annan huvudman.

Statskontoret överlämnar härmed *Myndighetsanalys av Fastighetsmäklarnämnden (2010:18)*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Mikael Halápi och utredare Ola Norr, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Ola Norr

Innehåll

	Sammanfattning	9
1	Inledning	13
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	13
1.2	Modell för myndighetsanalyser	13
1.3	Genomförande	14
1.4	Disposition	15
2	Fastighetsmäklarnämndens uppgifter, mål och resurser	17
2.1	Statskontorets iakttagelser	17
2.2	Författningar som styr verksamheten	18
2.2.1	Instruktionen	18
2.2.2	Fastighetsmäklarlagen	18
2.2.3	Fastighetsmäklarförordningen	20
2.2.4	Föreskrifter	21
2.2.5	Lagrådsremiss	21
2.3	Mål	22
2.4	Målgrupper	24
2.4.1	Fastighetsmäklare	24
2.4.2	Konsumenter	26
2.5	Mål i förhållande till målgrupper	26
2.6	Myndighetskontakter	26
2.7	Resurser	27
2.7.1	Anslag	27
2.7.2	Avgifter	28
3	Myndighetens interna styrning och organisering	29
3.1	Statskontorets iakttagelser	29
3.2	Myndighetens mål och styrning av verksamheten	30
3.2.1	Mål	30
3.2.2	Verksamhetsplan	34
3.3	Hur är myndigheten organiserad?	34
3.4	Verksamheter	35
3.4.1	Tillsyn	35
3.4.2	Registrering	42
3.4.3	Kontroll av formella krav	43
3.4.4	Information	44
3.4.5	Fördelning av resurser och kostnader	48

4	Myndighetens uppföljning och resultat	51
4.1	Statskontorets iakttagelser	51
4.2	Förutsättningar för resultatuppföljning	52
4.3	Fastighetsmäklarnämndens uppföljning av resultat	52
5	Vilka förhållanden är särskilt viktiga för myndighetens resultat?	61
5.1	Sammanfattande iakttagelser	61
5.2	Viktiga externa faktorer	62
5.2.1	Regeringens styrning	62
5.2.2	Lagstiftning	63
5.2.3	Förhållandet till branschorganisationernas organ för tvistelösning	64
5.2.4	Strukturella förändringar i branschen	64
5.2.5	Förändring av myndighetsstrukturen	64
5.3	Viktiga interna faktorer	65
5.3.1	Intern styrning	65
5.3.2	Tillsynspolicy	66
6	Vilka frågor kommer att vara särskilt viktiga för myndigheten framöver?	69
6.1	Sammanfattande iakttagelser	69
6.2	Styrkor och svagheter i styrningen av myndigheten	70
6.3	Områden där statsmakternas styrning av myndigheten kan behöva utvecklas vidare	70
6.4	Vilka frågor kommer att vara särskilt viktiga för myndigheten framöver?	71
6.4.1	Förslag till ny fastighetsmäklarlag	71
6.4.2	Utvecklingstendenser i mäklarbranschen	72
6.5	Områden där myndigheten kan behöva utvecklas vidare genom internt utvecklingsarbete	73
6.5.1	Tillsyn	73
6.5.2	Information	73
6.5.3	Uppföljning	74
6.5.4	Kompetensutveckling	74
7	Bedömning av om verksamheten helt eller delvis kan föras över till annan myndighet eller huvudman	77
7.1	Fyra alternativa organisationsmodeller	77
7.2	Statskontorets slutsatser	77
7.3	Kriterier för en ändrad organisation	78
7.4	Tänkbara organisationsalternativ	79

7.5	Bedömning av alternativen utifrån kriterierna	81
7.5.1	Fastighetsmäklarinspektionen	82
7.5.2	Resurssamverkan Fastighetsmäklarnämnden och Revisorsnämnden	82
7.5.3	Konsumentverket	83
7.5.4	Finansinspektionen	84
7.6	Jämförande bedömning av de fyra organisationsalternativen	85
8	Referenser	87

Bilagor

1	Uppdraget	89
2	Regeringens generella ställningstaganden kring tillsyn	91
3	Sammanfattningar av tidigare utredningar m.m. om Fastighetsmäklarnämnden	97
4	Fastighetsmäklarnämndens verksamhet	105

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en myndighetsanalys av Fastighetsmäklarnämnden. Analysen har genomförts enligt den modell Statskontoret utvecklat och redovisat i rapporten *Modell för myndighetsanalys* (2008:17). I uppdraget har således ingått att beskriva hur Fastighetsmäklarnämnden fullgör sitt uppdrag samt hur interna och externa faktorer, som är särskilt viktiga för verksamheten, påverkar möjligheterna för detta. I uppdraget har också ingått att lyfta fram frågor som är särskilt viktiga för Fastighetsmäklarnämndens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver.

Förutom uppdraget att genomföra en myndighetsanalys fick Statskontoret i uppdrag att analysera och bedöma om Fastighetsmäklarnämndens verksamhet helt eller delvis kan utföras av annan myndighet och/eller annan huvudman.

Fastighetsmäklarnämnden ska utöva tillsyn över de registrerade fastighetsmäklarna och se till att fastighetsmäklarna i sin verksamhet iakttar sina skyldigheter enligt fastighetsmäklarlagen. Myndigheten ansvarar således för att pröva ansökningar om registrering som fastighetsmäklare samt att föra register över registrerade fastighetsmäklare, utöva tillsyn över registrerade fastighetsmäklare och avgöra frågor om disciplinära åtgärder mot registrerade fastighetsmäklare. Dessutom har myndigheten ett informationsansvar gentemot konsumenter och fastighetsmäklare om frågor som rör innehållet i fastighetsmäklartjänsten samt om god fastighetsmäklarsed.

Lagen begränsar Fastighetsmäklarnämndens tillsyn

Den nuvarande fastighetsmäklarlagen har vissa begränsningar för Fastighetsmäklarnämndens tillsyn. I dag finns inget krav på en mäklare att dokumentera vad som händer i uppdraget. Saknas dokumentation från mäklaren försvåras Fastighetsmäklarnämndens bedömning av anmälningar till nämnden. I förslaget till ny fastighetsmäklarlag föreslås dock att vissa dokumentationskrav införs för mäklaren.

En annan begränsning i Fastighetsmäklarnämndens tillsyn är att den enbart avser enskilda mäklares handlande. Det finns ingen möjlighet enligt den nuvarande lagen för myndigheten att granska mäklarföretag. Flertalet mäklare är anställda i olika mäklarföretag. En företeelse i branschen som ökat är att många mäklarföretag har tydliga kopplingar till banker eller försäkringsbolag, antingen genom ägarförhållanden eller genom andra former av överenskommelser. Detta har t.ex. betydelse när det gäller de sidotjänster, t.ex. lån eller försäkringar, som mäklare kan erbjuda köpare. I och med att tillsynen enbart kan ske av enskilda mäklare, inte företag, försvåras möjligheten att i tillsynen klarlägga om förhållandet mellan mäklaren/mäklarföretaget och banker/försäkringsbolag följer god fastighetsmäklarsed.

Tillsynen behöver bli mer proaktiv

Fastighetsmäklarnämnden prioriterar två av sina huvuduppgifter, tillsyn och information, relativt lågt.

Fastighetsmäklarnämndens tillsyn utgår huvudsakligen från de anmälningar som kommer till myndigheten. Dessa anmälningar handläggs före den egeninitierade tillsynen. Till det har Fastighetsmäklarnämnden en tillsyns-policy som uttrycker en avvaktande inställning gentemot sina tillsynsobjekt dvs. fastighetsmäklarna. Dessa faktorer tillsammans innebär att tillsynen inte är så skarp som den skulle kunna vara. Statskontoret kan konstatera att det inte finns några hinder i fastighetsmäklarlagen (varken den nuvarande eller den föreslagna) mot att förändra tillsynen så att den blir mer proaktiv. Ett mer proaktivt synsätt på tillsynen skulle utgå från riskanalyser, dvs. utifrån risker för olika beteenden som strider mot god fastighetsmäklarsed samt hur stort problem detta beteende är för konsumenterna. En sådan ändrad inriktning är också i linje med regeringens inställning i tillsynsskrivelsen där det betonas att tillsynen generellt bör bli mer proaktiv.

Informationsinsatserna till konsumenterna behöver förstärkas

Fastighetsmäklarnämnden har satsat stora resurser på att utveckla informationsverksamheten, inte minst genom att utveckla myndighetens webbsida. Detta har fått genomslag, åtminstone när det gäller informationen riktad till fastighetsmäklarna. Fastighetsmäklarnämnden har däremot inte lyckats få samma genomslag i informationen till konsumenterna. Endast 6 procent av de tillfrågade i den konsumentenkät som nämnden lät genomföra år 2009 svarade att de kände till myndigheten. Samtidigt anser 99 procent att det är viktigt att det finns en myndighet som Fastighetsmäklarnämnden. Utifrån myndighetens uppdrag finns således en stor potential att utveckla informationen till konsumenterna.

Myndighetens interna mål- och resultatuppföljning behöver utvecklas

Regeringen beslutade under år 2008 om vissa förändringar i styrningen av statliga myndigheter. Förändringarna innebar bl.a. att den tidigare verksamhetsstrukturen utgick. För Fastighetsmäklarnämndens del har denna förändring inneburit att mål och återrapporteringskrav för olika verksamhetsområden och verksamhetsgrenar helt har tagits bort från regleringsbrevet från och med år 2009. Nämndens verksamhet omfattas nu av de generella målen för konsumentpolitiken.

Det betyder att det i hög grad är Fastighetsmäklarnämnden som själv avgör vad som ska presenteras i årsredovisningen för de olika verksamheterna. I det ingår även att, utifrån de konsumentpolitiska målen, definiera lämpliga mål för verksamheten. Myndigheten har på regeringens uppdrag utifrån verksamhetsgrenarna utarbetat indikatorer för sin verksamhet, men de används varken av Integrations- och jämställdhetsdepartementet eller nämnden själv i styrningen av myndigheten.

Statskontoret anser mot bakgrund av detta att det är angeläget att Fastighetsmäklarnämnden förbättrar den interna mål- och resultatuppföljningen. Detta är en uppgift för ledningen oavsett hur regleringsbrev utformas. Även uppföljning av myndighetens ekonomi är central för myndighetens ledning. Fastighetsmäklarnämnden köper ekonomitjänster av Kammarkollegiet. Fastighetsmäklarnämnden har, trots att de köper ekonomitjänster av Kammarkollegiet, ett ansvar för att hålla reda på och bedöma konsekvenserna av förändringar i förutsättningarna i myndighetens ekonomi.

Överföring av verksamheten möjlig

Statskontorets bedömning är, utifrån en genomförd konsultstudie, att det finns flera möjliga alternativ att föra över Fastighetsmäklarnämndens verksamhet till annan myndighet. Detta bör dock i första hand inte ses som en utredningsfråga, utan en fråga för regeringen om vilka aspekter som anses viktigast för den framtida verksamheten.

1 Inledning

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har 2010-04-22 fått i uppdrag av regeringen att genomföra en myndighetsanalys av Fastighetsmäklarnämnden. Analysen ska genomföras enligt den modell som Statskontoret utvecklat och redovisat i rapporten *Modell för myndighetsanalyser* (2008:17).

Därutöver ska Statskontoret analysera och bedöma om Fastighetsmäklarnämndens verksamhet helt eller delvis kan utföras av annan myndighet och/eller annan huvudman. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Integrations- och jämställdhetsdepartementet) senast den 31 augusti 2010. Uppdraget i sin helhet framgår av bilaga 1.

1.2 Modell för myndighetsanalyser

Syfte

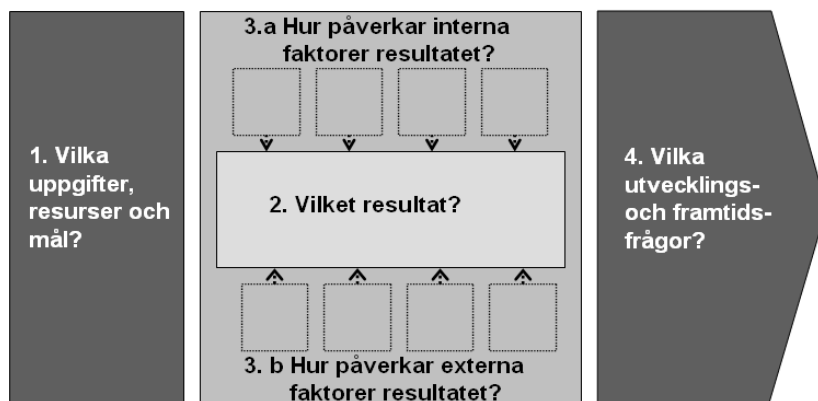
En myndighetsanalys är en strategisk genomlysning av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Syftet med en myndighetsanalys är bl.a. att den ska kunna utgöra underlag i regeringens myndighetsdialog. Myndighetsanalysen syftar till att ge en övergripande bild av hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rätts-säker, effektiv och medborgar- och företagsorienterad förvaltning. Vidare kan den utgöra ett underlag i regeringens bedömning av om en myndighet är rustad att möta förändringar på sitt område, samt ge indikationer på om regeringens styrning är ändamålsenlig.

En myndighetsanalys utmynnar normalt inte i förslag till alternativa lösningar eller genomgripande förändringar. Däremot kan analysen ge underlag för vidare (och mer preciserade) utredningar och utvärderingar. Frågan om Fastighetsmäklarnämndens verksamhet helt eller delvis kan föras över till annan organisation behandlas i denna rapport, men är inte en del av myndighetsanalysen av Fastighetsmäklarnämnden.

Fyra analysmoment

En myndighetsanalys är uppbyggd kring fyra analysmoment med vidhängande frågeställningar (se figur 1).

Figur 1 Analysmomenten



De fyra analysmomenten är beroende av och stödjer varandra. Analysen av myndighetens uppdrag, i det första momentet, är en förutsättning för att myndighetens resultat ska kunna förstås och analyseras i det andra momentet. Det första och det andra momentet ger i sin tur tillsammans en grund för att urskilja vilka interna och externa faktorer som är särskilt betydelsefulla för myndighetens resultat. Det fjärde analysmomentet är framåtblickande och bygger på vad som har framkommit i de tre föregående analysmomenten.¹

1.3 Genomförande

Underlag

Myndighetsanalysen grundar sig på en genomgång av styrdokument och andra formella dokument som berör Fastighetsmäklarnämndens verksamhet. Vidare har vi genomfört intervjuer med myndighetsledning och handläggare.

Målgruppsperspektivet är centralt i en myndighetsanalys. Utgångspunkten är att alla myndigheter har målgrupper som direkt och/eller indirekt berörs av myndighetens verksamhet. Hur väl myndigheten lever upp till kraven på *effektivitet*, *rättssäkerhet* och *kvalitet* bör därför bl.a. bedömas i relation till myndighetens målgrupper. För att fånga in målgruppsperspektivet har Statskontoret intervjuat företrädare för mäklarorganisationer. Vidare har vi tagit del av enkäter riktade till mäklare respektive konsumenter.

Kvalitetssäkring

Fastighetsmäklarnämnden har fått möjlighet att kontrollera faktauppgifter och att lämna synpunkter på ett utkast till delar av myndighetsanalysen.

¹ För en mer utförlig redogörelse av modellen, se Statskontorets rapport (2008:17).

Projektgrupp

Statskontorets studie har genomförts av Ola Norr (projektledare), Anita Bashar Aréen, Margareta Axén Andersson och Inge Gustafsson. Till projektet har knutits en intern referensgrupp.

En konsult, Folke Hansson, Swedeval Utvärdering, har anlåtats för att ta fram ett underlag när det gäller frågan om Fastighetsmäklarnämndens verksamhet helt eller delvis kan läggas på annan myndighet eller huvudman.

1.4 Disposition

I *kapitel 1* redovisas Statskontorets uppdrag, modellen för myndighetsanalyser, arbetets genomförande, eventuella avgränsningar m.m.

I *kapitel 2* (som behandlar *analysmoment 1*) görs en genomgång och analys av riksdagens och regeringens styrning av Fastighetsmäklarnämndens uppgifter, resurser och mål.

I *kapitel 3* (som behandlar inledningen av *analysmoment 2*) beskrivs och analyseras hur Fastighetsmäklarnämnden tolkar och operationaliserar sitt uppdrag, samt hur myndigheten styr och organiserar sin verksamhet.

I *kapitel 4* (som avslutar *analysmoment 2*) beskrivs och analyseras hur Fastighetsmäklarnämnden följer upp och redovisar sin verksamhet. I kapitlet analyseras även vilket resultat myndigheten skapar för avnämare och andra målgrupper.

I *kapitel 5* (som behandlar *analysmoment 3*) analyseras interna och externa förhållanden som vi bedömer vara av särskild betydelse för myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. Bedömningen görs mot bakgrund av de förhållanden som redovisas i tidigare kapitel.

I *kapitel 6* (*analysmoment 4*) görs en sammanfattande bedömning utifrån de analyser som har genomförts i de föregående kapitlen. I kapitlet analyseras frågor eller förhållanden som vi bedömer är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppdrag och nå sina mål framöver.

I *kapitel 7* redovisas en sammanfattning av analysen och bedömningen av om Fastighetsmäklarnämndens verksamhet helt eller delvis kan föras över till annan myndighet och/eller huvudman. Hela analysen och bedömningen av denna fråga redovisas i bilaga.

2 Fastighetsmäklarnämndens uppgifter, mål och resurser

2.1 Statskontorets iakttagelser

Fastighetsmäklarnämnden ska utöva tillsyn över de registrerade fastighetsmäklarna och se till att fastighetsmäklarna i sin verksamhet iakttar sina skyldigheter enligt fastighetsmäklarlagen.

Den nuvarande fastighetsmäklarlagen har vissa begränsningar för Fastighetsmäklarnämndens tillsyn. Fastighetsmäklarlagen har därför setts över och ett förslag till ny lag finns i betänkandet Fastighetsmäklarna och konsumenten (SOU 2008:6). Regeringen har i juni 2010 beslutat om en lagrådsremiss för en ny fastighetsmäklarlag. I förslaget till ny fastighetsmäklarlag föreslås flera åtgärder för att stärka konsumentskyddet, bl.a. föreslås att dokumentationskraven ökar för mäklaren.

Regeringen beslutade under år 2008 om vissa förändringar i styrningen av statliga myndigheter. Förändringarna innebar bl.a. att den tidigare verksamhetsstrukturen utgick. För Fastighetsmäklarnämndens del har denna förändring inneburit att mål och återrapporteringskrav för olika verksamhetsområden och verksamhetsgrenar helt har tagits bort från regleringsbrevet från och med år 2009. Nämndens verksamhet omfattas nu av de generella målen för konsumentpolitiken.

Det betyder att det i hög grad är Fastighetsmäklarnämnden som själv avgör vad som ska presenteras i årsredovisningen för de olika verksamheterna. I det ingår även att, utifrån de konsumentpolitiska målen, definiera lämpliga mål för verksamheten.

I samband med förändringarna av verksamhetsstrukturen fick Fastighetsmäklarnämnden ett tydligare uppdrag att informera konsumenter om fastighetsmäklartjänsten och god fastighetsmäklarsed.

Fastighetsmäklarnämndens verksamhet finansieras av ett ramanslag, vars nivå har varierat under senare år. I budgetpropositionen för år 2009 förklaras detta med att Fastighetsmäklarnämnden under 2008 fick en tillfällig anslagsökning motsvarande 2 500 000 kronor för att komma till rätta med de problem som Riksrevisionen (RiR) pekat på i sin granskningsrapport (RiR 2007:7).² Denna tillfälliga anslagsökning fasades delvis ut år 2009. Fastighetsmäklarnämnden har haft svårigheter att anpassa verksamheten till

² Riksrevisionen – Den största affären i livet, Tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjligheter till tvistelösning. RiR 2007:7.

den lägre anslagsnivån i samband med att det tillfälliga resurstillskottet minskade.

2.2 Författningar som styr verksamheten

2.2.1 Instruktionen

Fastighetsmäklarnämnden är enligt sin instruktion³ förvaltningsmyndighet för frågor om registrering och tillsyn som rör fastighetsmäklare. Myndigheten ansvarar för att

- pröva ansökningar om registrering som fastighetsmäklare samt att föra register över registrerade fastighetsmäklare,
- utöva tillsyn över registrerade fastighetsmäklare, och
- avgöra frågor om disciplinära åtgärder mot registrerade fastighetsmäklare.

Dessutom ska myndigheten

- informera om frågor som rör registrering av och tillsyn över enskilda fastighetsmäklare,
- informera konsumenter om innehållet i fastighetsmäklartjänsten,
- informera såväl fastighetsmäklare som konsumenter om god fastighetsmäklarsed,
- främja utvecklingen av god fastighetsmäklarsed, och
- vara representerad i samordningsorganet för tillsyn enligt förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Vidare är Fastighetsmäklarnämnden behörig myndighet för fastighetsmäklaryrket enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer, ändrat genom rådets direktiv 2006/100/EG.

2.2.2 Fastighetsmäklarlagen

Fastighetsmäklarlagen⁴ anger regler för mäklares verksamhet och vilka krav som gäller för att få verka som mäklare. Fastighetsmäklarnämndens ansvar är att se till att dessa regler följs.

Med fastighetsmäklare menas fysiska personer som yrkesmässigt förmedlar fastigheter, delar av fastigheter, byggnader på annans mark, tomträtter,

³ Förordning (2009:606) med instruktion för Fastighetsmäklarnämnden

⁴ Fastighetsmäklarlag (1995:400)

bostadsrätter, andelsrätter avseende lägenheter, arrenderätter eller hyresrätter.

Fastighetsmäklarlagen gäller oavsett var fastigheten är belägen, om en väsentlig del av mäklarens uppdrag utförs i Sverige.

För att vara aktiv som fastighetsmäklare krävs att mäklaren är registrerad hos Fastighetsmäklarnämnden. Undantag från denna regel, dvs. där registrering inte krävs, har advokater och de fastighetsmäklare som ägnar sig enbart åt förmedling av vissa hyresrätter.⁵

Registrering av mäklare kan antingen vara fullständig (förmedling av samtliga förmedlingsobjekt enligt 1§ fastighetsmäklarlagen) eller enbart avse förmedling av hyresrätter.

För att bli registrerad krävs att mäklaren

- inte är underårig, försatt i konkurs eller underkastad näringsförbud eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,
- har försäkring för skadeståndsskyldighet som kan drabba honom/henne, om han/hon åsidosätter sina skyldigheter enligt 11–19 §§ i fastighetsmäklarlagen,
- har tillfredsställande utbildning,
- har för avsikt att vara yrkesverksam som fastighetsmäklare, samt
- är redbar och i övrigt är lämplig som fastighetsmäklare.

Närmare föreskrifter om villkoren för registrering och om registreringsförfarandet meddelas av regeringen och, efter regeringens bemyndigande, av Fastighetsmäklarnämnden. Registreringsavgift i form av ansökningsavgift och årlig avgift bestäms av regeringen.

Fastighetsmäklarnämnden ska utöva tillsyn över de registrerade fastighetsmäklarna och se till att fastighetsmäklarna i sin verksamhet iakttar sina skyldigheter enligt fastighetsmäklarlagen. Nämnden ska även inom sitt verksamhetsområde utöva tillsyn enligt lagen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, vilken mäklare är skyldiga att följa. Enligt penningtvättsförordningen får Fastighetsmäklarnämnden även meddela föreskrifter i ämnet.

⁵ Mäklare som enbart förmedlar följande typer av hyresrätter behöver ingen registrering:

- kommunal förmedling av hyresrätter,
- vederlagsfri förmedling av hyresrätter till personer inskrivna vid ett universitet eller en högskola,
- förmedling av hyresrätter för fritidsändamål,
- förmedling av hyresrätter till lokaler eller
- förmedling av hyresrätter till rum där hyrestiden uppgår till högst två veckor.

En registrerad mäklare är skyldig att låta Fastighetsmäklarnämnden granska akter, bokföring och övriga handlingar som hör till verksamheten samt att lämna de uppgifter som begärs för tillsynen.

Registreringen som fastighetsmäklare ska återkallas av Fastighetsmäklarnämnden om fastighetsmäklaren

- inte längre uppfyller villkoren enligt 6 § (dvs. försatt i konkurs eller har näringsförbud, har förvaltare enligt föräldrabalken, saknar försäkring, inte har för avsikt att vara yrkesverksam samt inte är redbar eller i övrigt olämplig som fastighetsmäklare. Övriga villkor prövades vid ansökan om registrering och förändras inte över tid.),
- inte betalar föreskriven registreringsavgift, eller
- handlar i strid med sina skyldigheter enligt fastighetsmäklarlagen.

Om det kan anses vara tillräckligt, får Fastighetsmäklarnämnden i stället för att återkalla registreringen meddela varning. Är förseelsen ringa, får påföljd underlåtas.

Fastighetsmäklarnämndens beslut enligt fastighetsmäklarlagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Här kan noteras att denna möjlighet gäller enbart fastighetsmäklare som blivit avregistrerad eller varnad. Har en anmälan föranlett att Fastighetsmäklarnämnden beslutar i ett ärende, men beslutet varken innebär avregistrering eller varning, finns ingen rätt för anmälaren att överklaga nämndens beslut, då anmälaren inte är part.

Fastighetsmäklarlagen reglerar i övrigt hur mäklarna ska agera i sitt uppdrag respektive förhållandet mellan mäklaren och uppdragsgivaren respektive köparen.

Fastighetsmäklarlagen har setts över och ett förslag till ny lag finns i betänkandet Fastighetsmäklarna och konsumenten (SOU 2008:6). Regeringen har i juni 2010 beslutat om en lagrådsremiss för en ny fastighetsmäklarlag.

2.2.3 Fastighetsmäklarförordningen

I Fastighetsmäklarförordningen (1995:1028) bemyndigas Fastighetsmäklarnämnden att meddela föreskrifter om utbildningens innehåll och omfattning, om bevis som skall fogas till en ansökan och om tidpunkt för betalning av årsavgift. Förordningen behandlar även frågor om vad som gäller i samband med registrering, när mäklare från annat land vill bedriva förmedling av fastigheter i Sverige

Förmedlar en person fastigheter yrkesmässigt utan att vara registrerad enligt fastighetsmäklarlagen kan han/hon dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Fastighetsmäklarnämnden skall enligt 7 § förordningen i dessa fall anmäla den misstänkte "svartmäklaren" till allmän åklagare.

2.2.4 Föreskrifter

De föreskrifter Fastighetsmäklarnämnden utfärdar publiceras i Kammarkollegiets författningssamling. Följande föreskrifter gäller för närvarande.

- Föreskrifter om krav för registrering som fastighetsmäklare (KAMFS 2008:8)
- Föreskrifter om underrättelse om tillfällig verksamhet som fastighetsmäklare (KAMFS 2008:9)
- Föreskrifter om den årliga registreringsavgiften (KAMFS 2008:10)
- Föreskrifter om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (KAMFS 2009:2)

2.2.5 Lagrådsremiss

Regeringen lämnade 2010-06-23 en lagrådsremiss med förslag till ny fastighetsmäklarlag. Den nya lagen föreslås träda i kraft 2011-04-01.

Lagförslaget bygger till stora delar på den nuvarande lagen. Vissa delar förändrats i sak över till den nya lagen. Det gäller bl.a. bestämmelserna om avtalsfrihet och lagens tvingande verkan, om registrering och tillsyn samt skadestånd. Förändringarna gäller i stor utsträckning ökade krav på mäklarna att dokumentera uppdraget och att ge konsumenterna upplysningar.

Till de viktigare förändringarna hör

- att s.k. sidotjänster (t.ex. förmedling av lån och försäkringar) tillåts, under förutsättning att ersättningen till mäklaren endast är obetydlig
- att mäklaren skriftligen ska upplysa köparen om sin undersökningsplikt
- att mäklaren i objektsbeskrivningen ska redovisa fler uppgifter
- att mäklaren ska föra anteckningar över förmedlingsuppdraget
- att mäklaren ska upprätta en förteckning över de anbud som lämnats
- att en ny form av påföljd, erinran, införs.

Innehållet i lagrådsremissen beskrivs mer ingående i bilaga 3.

2.3 Mål

Regeringen beslutade under år 2008 om vissa förändringar i styrningen av statliga myndigheter. Förändringarna anges bl.a. i budgetpropositionen för år 2009 och i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Förändringarna innebar bl.a. att den tidigare verksamhetsstrukturen (med de tre nivåerna politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar) utgick. Myndigheternas instruktioner skulle utgöra basen för den långsiktiga styrningen av myndigheterna.

För Fastighetsmäklarnämndens del har denna förändring inneburit att mål och återrapporteringskrav för olika verksamhetsområden och verksamhetsgrenar helt har tagits bort från regleringsbrevet från och med år 2009.

Regleringsbreven för åren 2009 och 2010 innehåller således inga mål för nämndens verksamhet. Istället anges enbart att riksdagen beslutat om Fastighetsmäklarnämndens verksamhet med anledning av budgetpropositionen. Nämndens verksamhet omfattas nu av de generella målen för konsumentpolitiken. Det är de mål som nu sätts upp av regering och riksdag som rör nämndens verksamhet.

Det betyder att det i hög grad är Fastighetsmäklarnämnden som själv avgör vad som ska presenteras i årsredovisningen för de olika verksamheterna. I det ingår även att, utifrån de konsumentpolitiska målen, definiera lämpliga mål för verksamheten. Myndigheten ska dock beakta de generella krav på årsredovisningen som framgår av förordning.

Fastighetsmäklarnämnden omfattas således i dag av de övergripande målen för konsumentpolitiken som beslutades i samband med budgetpropositionen för år 2009. Målet för konsumentpolitiken är:

- Konsumenterna har makt och möjlighet att göra aktiva val.

Samma övergripande mål gällde för år 2008. Då preciserade regeringen det övergripande målet med två underliggande delmål:

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

Utifrån dessa konsumentpolitiska mål kan motiven för det offentliga åtagandet när det gäller förmedling av fastigheter förklaras. Staten vill ge konsumenter ett gott skydd i frågor som gäller boendet, som är av stor social betydelse. Till skillnad från många andra områden där ett generellt konsumentskydd gäller, har förmedling av fastigheter och bostadsrätter även

mycket stor ekonomisk betydelse för de inblandade, vilket också motiverar ett gott konsumentskydd. Då de flesta överlåtelser av fastigheter och bostadsrätter sker med hjälp av mäklare är det centralt att dessa agerar enligt lag och god fastighetsmäklarsed.

Ett sätt att presentera en översiktlig bild av Fastighetsmäklarnämndens verksamhet är att följa den tidigare verksamhetsstrukturen. I regleringsbrevet för budgetåret 2008 delades Fastighetsmäklarnämndens verksamhet in på följande sätt.⁶

Tabell 2.1 Tidigare verksamhetsindelning av Fastighetsmäklarnämndens verksamhet

Politikområde	Verksamhetsområde	Verksamhetsgren
Konsumentpolitik	Konsumentskydd	Registrering
		Tillsyn
	Information	Konsumentinformation
		Branschinformation

På alla dessa nivåer redovisades mål. Dessa mål redovisas nedan för respektive nivå. I de flesta fall fanns också detaljerade återrapporteringskrav kopplade. I förhållande till regleringsbrevet för år 2007 var såväl mål som återrapporteringskrav betydligt mer utvecklade i regleringsbrevet för år 2008. En annan skillnad var att Fastighetsmäklarnämnden fick ett tydligare uppdrag att informera konsumenter om fastighetsmäklartjänsten och god fastighetsmäklarsed.

De mål som anges i regleringsbrevet för år 2008 framgår av nedanstående tabell.

Tabell 2.2 Verksamhetsmål i Fastighetsmäklarnämndens regleringsbrev för år 2008

Verksamhet	Mål
Konsumentpolitik	Konsumenterna har makt och möjlighet att göra aktiva val.
Konsumentskydd	Konsumentskyddet är på en hög nivå.
Registrering	Handläggningen av registreringsärenden är effektiv.
Tillsyn	Tillsynen är aktiv och effektiv och leder till att lagstiftningen följs.
Information	Informationen är lättillgänglig och tillförlitlig.
Konsumentinformation	Informationen till konsumenter om fastighetsmäklartjänsten och god fastighetsmäklarsed är lättillgänglig och tillförlitlig och möjliggör aktiva val.
Branschinformation	Information till registrerade fastighetsmäklare om god fastighetsmäklarsed leder till att lagstiftningen följs.

⁶ Regleringsbreven för åren 2006 och 2007 innehåller något annorlunda verksamhetsindelning och mål.

För de mål som angavs för respektive verksamhetsgren skulle Fastighetsmäklarnämnden återrapporera ett flertal uppgifter.

I regleringsbrevet för år 2008 fick Fastighetsmäklarnämnden också i uppdrag att för respektive verksamhetsgren formulera indikatorer som möjliggör en bedömning av i vilken utsträckning målen har nåtts. Andra återrapporeringskrav var bl.a. att redovisa

- vilka insatser som gjorts för att effektivisera och förbättra verksamheten,
- vad som gjorts för att utveckla myndighetens e-förvaltning,
- lokalkostnad respektive overheadkostnad per anställd. Redovisningen av overheadkostnaderna ska visa dels summan, dels hur kostnaderna beräknats.
- hur myndigheten arbetar för att stärka tillsynen och åtgärda de problem som Riksrevisionen pekat på i sin granskning,
- en kartläggning av vilka problem konsumenterna upplever vid köp och försäljning av privatbostäder förmedlade av fastighetsmäklare.

Myndigheten har med anledning av det först nämnda regeringsuppdraget i en skrivelse i oktober 2008 formulerat indikatorer på måluppfyllelse. För nu aktuella mål se kapitel 3.

2.4 Målgrupper

Fastighetsmäklarnämndens målgrupper kan delas in i två huvudgrupper: fastighetsmäklare och konsumenter (uppdragsgivare, spekulanter och köpare).

2.4.1 Fastighetsmäklare

Fastighetsmäklarnämnden hade 2010-04-30 6 383 fastighetsmäklare registrerade. Av dessa var 77 mäklare enbart hyresförmedlare.

Registreringen avser den enskilde mäklaren, oavsett om mäklaren arbetar självständigt eller är anställd hos ett mäklarföretag.

Mäklarsamfundet

Mäklarsamfundet (MS) är den största branschorganisationen för mäklare och organiserar över 70 procent av alla mäklare. Mäklarsamfundet organiserar flertalet av de mäklare som arbetar på de större mäklarkedjorna.

Mäklarsamfundet är en intresseorganisation, som företräder sina medlemmar juridiskt och genom opinionsbildning och lobbying. MS tillhandahåller dessutom utbildning så att mäklarna kan fortbilda sig kontinuerligt (t.ex.

rörande nya regler och lagar). Remissvar utgör också en stor uppgift. MS hjälper även mäklarna med den ansvarsförsäkringen som är obligatorisk för alla mäklare.

Juridiken utgör den största verksamheten inom MS. Juristerna arbetar med både stöd/rådgivning/biträde i domstol och utbildning, medverkar i remissvar och opinionsbildning.

MS arbetar också med utredningar och tar fram aktuell statistik för att förse media med information.

Inom MS finns flera olika organ. Dessa är Ansvarsnämnden, Disciplinnämnden och Auktorisationsnämnden.

Ansvarsnämnden har till uppgift att bedöma om en mäklare förfarit felaktigt i sin yrkesutövning och att uttala sig om god fastighetsmäklarsed m.m. Nämnden utgör också skiljenämnd vid tvister mellan fastighetsmäklare.

Disciplinnämnden har bl.a. till uppgift att besluta i ärende som överklagats till nämnden i antagningsfråga samt beslutar om disciplinära åtgärder som överlämnats från Ansvarsnämnden och Auktorisationsnämnden.

Auktorisationsnämnden har bl.a. till uppgift att anta och auktorisera fastighetsmäklare.

Inom MS finns det även en kundombudsman där man som konsument kan få vägledning och information kring fastighetsmäklartjänsten och boende-frågor. Främst vänder sig kundombudsmannen till medlemmarnas kunder. Genom kundombudsmannen ökar MS möjligheten att hålla sig ajour med vilka behov/frågor som konsumenterna har.

Fastighetsmäklarförbundet

Fastighetsmäklarförbundet (FMF) är den andra större organisationen för mäklare. FMF organiserar främst mäklare vid de små och medelstora företagen. FMF har över 1 100 medlemmar. Även FMF hjälper till med ansvarsförsäkring, juristhjälp och viss utbildning. Liksom Mäklarsamfundet har Fastighetsmäklarförbundet en frivillig auktorisation, som bygger på viss vidareutbildning och yrkeserfarenhet.

FMF står tillsammans med Fastighetsbyrån och LRF Konsult bakom Fastighetsmarknadens reklamationsnämnd, FRN. FRN prövar tvister där en fastighetsmäklare är part. Det kan t.ex. gälla ett ersättningskrav eller en provisionstvist. Nämnden prövar även tvister mellan köpare och säljare, t.ex. om fel i fastighet.

2.4.2 Konsumenter

Varje år överläts över 100 000 småhus och bostadsrätter. Den totala försäljningssumman för dessa objekt var år 2008 drygt 230 miljarder kronor.⁷

Konsumenterna består av tre kategorier, köpare, säljare och spekulanter. På konsumentensidan finns inte på samma sätt som bland mäklarna tydliga intresseorganisationer i samband med fastighetsöverlåtelser.

De organisationer som i olika utsträckning ändå kan sägas ha ett konsumentperspektiv är Villaägarna och Sveriges Konsumenter. Tidningen Råd och Rön ges numera ut av Sveriges Konsumenter. I den bevakas även frågor om fastighetsmäklare. Vidare finns de rikstäckande bostadsrättsorganisationerna HSB, Riksbyggen och SBC.

2.5 Mål i förhållande till målgrupper

De mål från regeringen som senast formulerats för Fastighetsmäklarnämnden och som rör dess målgrupper är de som redovisats ovan i avsnitt 2.3.

Målet för tillsynen berör alla målgrupper i och med att syftet är att lagstiftningen följs av mäklarna till gagn för köpare och säljare. Detta syfte återkommer i målet för branschinformationen. Målet för konsumentinformationen är att den ska vara lättillgänglig och tillförlitlig och att den ska möjliggöra aktiva val. Detta senare mål anknyter till konsumentpolitikens övergripande mål.

2.6 Myndighetskontakter

Fastighetsmäklarnämnden har i sin verksamhet kontakt med andra myndigheter.

Konsumentverket och Fastighetsmäklarnämnden har tecknat ett avtal om samarbete utifrån sina respektive tillsynsuppgifter. Enligt avtalet ska myndigheterna träffas halvårsvis för att diskutera gemensamma frågor. Därutöver kan man ha möten vid behov eller kontakter på andra sätt. Genom samarbetet har myndigheterna möjlighet att uppmärksamma varandra på nya marknadsföringsmetoder, avtalsvillkor m.m. och diskutera lämpliga åtgärder. Gränsdragningsfrågor kan identifieras och dubbelarbete undvikas.

Fastighetsmäklare omfattas av lag (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Därmed berörs även Fastighetsmäklarnämnden av denna lag. Finansinspektionen samordnar arbetet med denna lag.

⁷ Regeringen, Ny fastighetsmäklarlag (lagrådsremiss, beslutad 2010-06-23)

Enligt § 6 Fastighetsmäklarförordningen ska en myndighet som anser att det finns anledning att varna en mäklare eller återkalla mäklarens registrering, anmäla detta till Fastighetsmäklarnämnden. Myndigheter som kan beröras av detta kan t.ex. vara Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, allmänna domstolar och Konsumentverket.

När Fastighetsmäklarnämnden gör s.k. efterlevnadskontroller begärs registerutdrag från Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

Fastighetsmäklarnämnden deltar i det informella nätverket Tillsynsforum, som består av myndigheter med olika tillsynsuppgifter.

2.7 Resurser

2.7.1 Anslag

Fastighetsmäklarnämndens verksamhet finansieras av ett ramanslag. Myndighetens ramanslag och anslagskredit redovisas i följande tabell.

Tabell 2.3 Fastighetsmäklarnämndens anslag år 2006–2010

År	Ramanslag, tkr	Anslagskredit, tkr
2006	12 129	364
2007	12 241	367
2008	14 831	445
2009	13 538	406
2010	14 348	430

Av tabellen framgår att myndighetens anslag varierat under senare år. I budgetpropositionen för år 2009 förklaras detta med att Fastighetsmäklarnämnden under 2008 fick en tillfällig anslagsökning motsvarande 2 500 000 kronor för att komma till rätta med de problem som Riksrevisionen (RiR) pekat på i sin granskningsrapport (RiR 2007:7). Denna tillfälliga anslagsökning fasades delvis ut 2009.

Regeringen föreslog i propositionen att anslaget skulle tillföras 1 000 000 kronor för 2009 med syfte att förstärka myndighetens tillsynsarbete och på detta sätt permanent kunna åtgärda de brister som uppmärksammades i RiR:s granskningsrapport. För 2010 och 2011 beräknades anslaget öka med 1 412 000 respektive 1 421 000 kronor.

Fastighetsmäklarnämnden har haft ett anslagssparande i stort sett alla år under 2000-talet. Undantag från det är åren 2001 och 2009. Under år 2001 utnyttjades huvuddelen av anslagskrediten, medan nämnden år 2009 överskred anslagskrediten med 135 tkr. Nämnden förklarar överskridandet år 2009 med att man inte fullt ut förstått konsekvenserna av övergången till

kostnadsmissig anslagsavräkning. Denna förändring innebar bl.a. att beräkningen av semesterkostnader ändrades. Dessutom ökade kostnaden för avtalspensioner oväntat mycket.

Samtidigt kan konstateras att nämndens anslag under senaste åren varierat betydligt, med en topp under år 2008. Detta berodde på en tillfällig förstärkning för att komma till rätta med de problem Riksrevisionen pekat på. Nämnden utökade personalen år 2008, men när anslaget minskade år 2009 anpassades inte personalkostnaderna och informationsinsatserna i motsvarande utsträckning till det sänkta anslaget. Dessutom var Fastighetsmäklarnämnden inte medvetna om effekten av övergången till kostnadsmissig anslagsräkning, vilket också bidrog till att anslagskrediten överskreds år 2009.

2.7.2 Avgifter

Mäklare ska betala en ansökningsavgift i samband med ansökan om att få bli registrerad som fastighetsmäklare. Denna avgift är för närvarande 2 000 kr. Därefter ska registrerade mäklare betala en årsavgift, för närvarande 2 500 kr.⁸ Dessa avgifter beslutas av regeringen och tas ut av Fastighetsmäklarnämnden. Avgifterna får inte disponeras av Fastighetsmäklarnämnden, utan levereras in till statskassan. Under senare år har avgifterna totalt uppgått till följande belopp. I tabellen nedan jämförs avgiftsintäkterna med nämndens anslag

Tabell 2.4 Avgifter och anslag under åren 2005–2009

År	Ansökningsavgifter, tkr	Årsavgifter, tkr	Avgiftsintäkter totalt, tkr	Anslag, tkr
2009	1 332	14 912	16 244	13 538
2008	1 358	14 740	16 098	14 831
2007	1 590	13 916	15 506	12 241
2006	1 459	13 243	14 702	12 129
2005	1 276	8 417	9 693	9 425

Av tabellen framgår att de avgifter mäklarna betalar till nämnden under åren 2005–2009 totalt sett överstigit myndighetens anslag. Detta gäller även år 2008 när anslaget tillfälligt ökade med 2 500 tkr. Förhållandet mellan avgifter och anslag diskuteras vidare i avsnitt 6.3.

⁸ Avgifterna höjdes senast 2005/2006 från 1 650 kr i ansökningsavgift och 1 700 kr i årsavgift.

3 Myndighetens interna styrning och organisering

3.1 Statskontorets iakttagelser

Fastighetsmäklarnämnden har valt att behålla de tidigare verksamhetsgrenarna, men med ett mindre tillägg av kontroll formella krav trots att verksamhetsgrenarna togs bort från regleringsbrevet från och med år 2009. Myndigheten har utifrån verksamhetsgrenarna utarbetat indikatorer för sin verksamhet men de används varken av Integrations- och jämställdhetsdepartementet eller nämnden själv i styrningen av myndigheten.

Tillsynsverksamheten är ärendestyrd där cirka 80 procent av alla ärenden startas genom anmälningar. I cirka 80 procent av alla ärenden granskas hela förmedlingsuppdraget, dvs. även sådant som anmälaren inte kritiserat.

Tillsynsarbetet utförs huvudsakligen på myndigheten, men kan också utföras på plats hos mäklarna genom s.k. besökstillsyn. Besökstillsyn förekommer endast några gånger per år trots att myndigheten har positiva erfarenheter av sådan tillsyn. Enligt Fastighetsmäklarnämnden är besökstillsyn ett resurskrävande sätt att bedriva tillsyn på. Myndigheten har också i sina interna styrdokument som styr tillsynsarbetet uttryckt ett försiktigt förhållningsätt gentemot fastighetsmäklarna.

Fastighetsmäklarnämnden har satsat stora resurser på att utveckla informationsverksamheten, inte minst genom att utveckla myndighetens webbsida. Detta har fått genomslag, åtminstone när det gäller informationen riktad till fastighetsmäklarna. Enligt de enkätundersökningar som nämnden har låtit göra anser två av tre fastighetsmäklare att informationen på myndighetens webbplats är mycket bra eller bra.

Fastighetsmäklarnämnden har däremot inte lyckats få samma genomslag i informationen till konsumenterna. Endast 6 procent av de tillfrågade i den konsumentenkät som nämnden lät genomföra år 2009 svarade att de kände till myndigheten. Samtidigt anser 99 procent att det är viktigt att det finns en myndighet som Fastighetsmäklarnämnden. Utifrån myndighetens uppdrag finns således en stor potential att utveckla informationen till konsumenterna. Tillsyn och information är verksamheter som tar nästan lika mycket resurser i anspråk räknat i årsarbetskrafter och som kostnad. Det är dock svårt att bedöma tidsåtgången för dessa verksamheter eftersom information är något som juristhandläggarna gör vid sidan av tillsynsarbetet i mån av tid och resurser.

3.2 Myndighetens mål och styrning av verksamheten

3.2.1 Mål

I årsredovisningen för år 2009 delar Fastighetsmäklarnämnden in sin verksamhet i följande verksamhetsgrenar: registrering, kontroll formella krav, tillsyn och information. Myndigheten har valt att behålla de tidigare verksamhetsgrenarna, men med ett mindre tillägg av kontroll formella krav.

Operationalisering av mål – regeringsuppdrag

I regleringsbrevet för budgetåret 2008 fick Fastighetsmäklarnämnden i uppdrag att formulera indikatorer som skulle möjliggöra en bedömning av i vilken utsträckning Fastighetsmäklarnämndens mål hade uppnåtts.

Fastighetsmäklarnämnden redovisade sitt uppdrag i oktober år 2008. I redovisningen utgick nämnden från de verksamhetsgrenar som gällde för år 2008 dvs. Registrering, Tillsyn, Konsumentinformation och Branschinformation.

Fastighetsmäklarnämnden tog fram minst två indikatorer per verksamhetsgren samt preciserade målnivåer. I det följande beskrivs hur dessa ser ut för de två verksamhetsgrenarna Registrering och Konsumentinformation.

Registrering

Mål

Handläggningen av registreringsärenden är effektiv.

Operationaliserat mål

Handläggningen av registreringsärenden är snabb och kostnadseffektiv.

Tabell 3.1 Verksamhetsindikatorer för registrering

Indikator	Enhet	Målnivå
Genomsnittlig ålder på ansökningar om registrering räknat från det att ansökningen kommit in till det att nämnden fattat beslut i ärendet.	Antal dagar	21
Ansökningarna görs genom direktansökan på webbplatsen.	procent	20
Genomsnittlig kostnad för handläggning av ansökningar om registrering.	kronor	2 500

Konsumentinformation

Mål

Informationen till konsumenter om fastighetsmäklartjänster och god fastighetsmäklarsed är lättillgänglig och tillförlitlig och möjliggör aktiva val.⁹

Operationaliserat mål

Fastighetsmäklarnämnden tolkar målet för Konsumentinformation enligt följande:

Konsumenterna känner till Fastighetsmäklarnämnden och dess verksamhet och vänder sig till nämnden för att dels hålla sig informerade om sina rättigheter och skyldigheter när de anlitar en fastighetsmäklare, dels kunna ställa krav på mäklarna.

⁹ Inom verksamhetsgrenen Konsumentinformation gäller målet från regleringsbrevet år 2008 fortfarande för innevarande år.

Tabell 3.2 Verksamhetsindikatorer för konsumentinformation

Indikator	Enhet	Målnivå
Konsumenter känner till Fastighetsmäklarnämnden	Procent	Fler än föregående år ¹⁰
Konsumenter som kontaktar Fastighetsmäklarnämnden gör det i syfte att informera sig om fastighetsmäklartjänsten och vad man bör tänka på när man ska anlita en fastighetsmäklare respektive byta bostad.	Procent	Fler än föregående år.
Besökare på nämndens webbplats (exklusive fastighetsmäklare).	Antal	Fler än föregående år.
Besökare på nämndens webbplats (exklusive fastighetsmäklare) anser att informationen är bra eller mycket bra.	Procent	Fler än föregående år.
Besökare på nämndens webbplats (exklusive fastighetsmäklare) anser att informationen är lättillgänglig.	Procent	Fler än föregående år.
Fastighetsmäklarnämnden omnämns i media.	Antal gånger	Fler än föregående år.

Fastighetsmäklarnämnden har strävat efter att utforma relevanta indikatorer för samtliga verksamhetsgrenar i förhållande till målen. Myndigheten har också strävat efter att operationalisera målen per verksamhetsgren. Fastighetsmäklarnämnden menar dock att det är svårt att ta fram relevanta indikatorer och målnivåer för att mäta fastighetsmäklarnas laglydnad som antas vara en följd av effektiv tillsyn. De indikatorer som nämnden trots allt har tagit fram används emellertid inte, varken av Fastighetsmäklarnämnden eller Integrations- och jämställdhetsdepartementet sedan verksamhetsmålen togs bort i regleringsbrev fr.o.m. år 2009.

Utifrån mål som formulerades år 2006 har Fastighetsmäklarnämnden istället formulerat visionen:

”Trygga spekulanter – nöjda parter”.

Vidare har myndigheten två deviser:

- Bättre föregripa än ingripa
- Tänk först – handla sedan.

¹⁰ Enligt enkätundersökning 2008 hade 4 procent kännedom om Fastighetsmäklarnämnden.

Fastighetsmäklarnämnden framhåller att visionen och deviserna är viktiga för myndighetens verksamhet och sätt att arbeta. Syftet med det föregripande arbetet är att fastighetsmäklarna ska göra rätt från början till fördel för konsumenterna och konsumenterna bör veta tillräckligt mycket för att tänka sig för och handla därefter. Enligt myndighetschefen är också föregripande tillsyn allmänt förekommande hos tillsynsmyndigheterna inom Tillsynsforum.¹¹

Fastighetsmäklarnämnden har i samband med Statskontorets myndighetsanalys tecknat ned de mål för verksamheten som nämnden ser som självklara och som är en följd av nämndens vision och deviser. Enligt myndighetschefen är dessa väl förankrade bland medarbetarna. För respektive verksamhetsgren har myndigheten utformat följande interna mål:

Mål för registrering

En komplett ansökan om registrering skall inte ta mer än tre (3) veckor att behandla.

Mål för tillsynsärenden

Ett tillsynsärende skall inte ta mer än sex (6) månader från ankomst till beslut.

Mål för information

Vi skall nå så många fastighetsmäklare som möjligt med vår information om god fastighetsmäklarsed för att därmed hjälpa dem att göra rätt i sina förmedlingsuppdrag.

Vi skall nå så många konsumenter som möjligt – särskilt de som står i begrepp att byta bostad – med vår information om god fastighetsmäklarsed och om innehållet i fastighetsmäklartjänsten.

Mål för webbplatsen

Vi skall ha en så bra webbplats som möjligt med beaktande av innehåll och tillgänglighet.

Förutom ovanstående interna mål beskrivs hur myndigheten arbetar med sitt interna kvalitetsarbete. Ett exempel på det kan vara att utforma såväl tillfälliga som särskilda granskningspolicyer. Vidare anges att handläggare arbetar två och två i både tillsyns- och sekretessärenden för att kvalitetssäkra handläggningen. Fastighetsmäklarnämnden framhåller att verksamheten diskuteras kontinuerligt och de verksamhetspromemorior som ligger till grund för verksamheten ses över årligen och justeras efter behov.

¹¹ Tillsynsforum är ett nätverk för statliga myndigheter med tillsynsuppgifter och omfattar ca 90 myndigheter. Fastighetsmäklarnämnden ingår i detta nätverk.

3.2.2 Verksamhetsplan

Fastighetsmäklarnämndens verksamhetsplaner från år 2008 till och med år 2010 innehåller arbetsuppgifter som är indelade efter verksamhetsgrenarna och vissa uppgifter som är mer av övergripande karaktär såsom arbete med implementering av den nya penningtvättslagen.

Verksamhetsplanerna för åren 2009–2010 innehåller en uppräknig av ett antal arbetsuppgifter inom respektive verksamhetsgren. Verksamhetsplanerna och de uppgifter som redovisas har dock ingen tydlig koppling till de övergripande konsumentpolitiska mål som gäller för Fastighetsmäklarnämnden.

3.3 Hur är myndigheten organiserad?

Fastighetsmäklarnämnden har 16 anställda fr.o.m. juli 2010. Huvuddelen av personalstyrkan består av jurister. Förutom myndighetschefen finns det 8 juristhandläggare, 2 registratorer som dessutom handlägger registreringsärenden, en informatör (på halvtid), en IT-samordnare, en assistent, en kanslichef samt en ställföreträdande myndighetschef som ansvarar för bl.a. ekonomifrågor.

Eftersom myndigheten har relativt få anställda finns det inga avdelningar eller enheter. Den huvudsakliga verksamheten inom Fastighetsmäklarnämnden handlar om registrering och kontroll av formella krav samt tillsyn och information om god fastighetsmäklarsed.¹² En stor del av nämndens informationsverksamhet handlar om att besvara telefonsamtal från fastighetsmäklare, konsumenter, konsumentvägledare, journalister och studenter som vill bli mäklare. Myndigheten har fasta telefontider för information till främst fastighetsmäklare, konsumenter och studenter.

Disciplinnämnden

Inom myndigheten finns ett särskilt beslutsorgan, Disciplinnämnden. Disciplinnämnden avgör ärenden som kan leda till att en mäklare varnas eller blir av med sin registrering samt ärenden som är av principiellt intresse. I Disciplinnämnden ingår myndighetschefen såsom ordförande, en vice ordförande samt sex andra ledamöter och fyra ersättare. De utses av regeringen. Ordföranden och vice ordföranden är jurister och har domarerfarenhet.

Nämnden sammanträder med något undantag en gång per månad för att ta ställning till om en mäklare ska meddelas disciplinär påföljd i form av en varning eller bli av med sin registrering. Det är knappt en femtedel av in-

¹² I avsnitt 3.4.5 redovisas en tabell över resurser och kostnader per verksamhetsgren.

komna anmälningar och egeninitierade ärenden som leder till en sådan påföljd.¹³

3.4 Verksamheter

3.4.1 Tillsyn

Fastighetsmäklarlagen, fastighetsmäklarförordningen och myndighetens instruktion utgör de grundläggande styrdokumenterna för Fastighetsmäklarnämnden.¹⁴ Därutöver har nämnden som övergripande princip för sin tillsynsverksamhet att ”uppnå största möjliga effekt med tillgängliga resurser”.¹⁵ Förutom denna övergripande princip har nämnden tolkat sitt tillsynsuppdrag i sina två interna verksamhetspromemorior Granskning – när, var, hur och varför, samt Tillsyn – policy samt handläggningsrutiner. Ytterligare prioriteringar finns i myndighetens tillfälliga s.k. tillsynspolicyer.

Fastighetsmäklarnämnden utövar sin tillsyn efter *incitament*, vilket innebär att den tar emot anmälningar från köpare, säljare, spekulanter och/eller från andra myndigheter t.ex. Skatteverket. Omkring 80 procent av alla ärenden startas genom anmälningar. Ärenden kan även initieras av nämnden själv med utgångspunkt i uppgifter som framkommer vid mediebevakning, efter registerkontroller och vid efterlevnadskontroller.

Några exempel på när registerkontroller motiverar att Fastighetsmäklarnämnden startar ett tillsynsärende är när mäklare har restförd skulder hos kronofogden eller finns i kriminalregistret. Andra exempel är systematiskt slarv med att betala årsavgifter till myndigheten eller att mäklaren anmälts till nämnden vid minst tre tillfällen under en tvåårsperiod.

Så kallade efterlevnadskontroller görs i huvudsak i två situationer. Om en mäklare tidigare varnats för något beteende som kan befaras vara en systematisk brist i mäklarens verksamhet kan det vara skäl att kontrollera om denne ändrat sina rutiner efter en tid. Vidare kontrolleras mäklare som har betydande restförd skulder utan att för den skull uppenbart missköta sina förmedlingsuppdrag. Efter en tid kontrolleras om mäklaren reglerat sina skulder.

Handläggningen

Ärendehandläggningsrutinen innebär att det alltid är två handläggare som bereder ärendena enligt ett särskilt uppsatt veckoschema. Inledningsvis görs en prioritetsprovning, dvs. en bedömning av uppgifterna i den inkomna

¹³ www.fastighetsmaklarnamnden.se

¹⁴ Dessa författningar beskrivs i kapitel 2.

¹⁵ Fastighetsmäklarnämnden – Årsredovisning 2009.

handlingen. Skall ärendet skrivas av direkt utan utredning, handläggas som ett riktat ärende eller ett sedvanligt ärende. Fastighetsmäklarnämnden införde rutinen med prioritetsprövning efter Riksrevisionens kritik.¹⁶ Tidigare hade nämnden s.k. snabbhandläggning. Det innebar att två handläggare tillsammans prövade om ärendet kunde avskrivas direkt eller skulle behandlas.

Prioritetsprövningen ger alltså svar på om ärendet kan:

- skrivas av direkt
- bli ett riktat ärende, sedvanligt ärende eller en utvidgad granskning

Avskrivningar utan utredning görs som huvudregel i de fall anmälaren är anonym, om ärendet rör ett förhållande som ligger mer än två år tillbaka i tiden, det är uppenbart att mäklaren handlat rätt eller ord står mot ord och ingen dokumentation finns att tillgå.¹⁷

I riktade ärenden hanteras inledningsvis det som anmälan avser och inget mer. I ett riktat ärende tillfrågas mäklaren om det som kritiken avser och enbart handlingar som är relevanta för den aktuella frågan begärs in. Beroende på svaret kan ärendet skrivas av, leda till ett sedvanligt ärende eller skrivas av för att bevakas efter någon tid. Enligt Fastighetsmäklarnämndens uppskattning handläggs knappt 20 procent av alla tillsynsärenden som riktade ärenden.

I ett **sedvanligt ärende** granskas hela förmedlingsuppdraget, dvs. även sådant som anmälaren inte kritiserat. Nämnden ser till helheten och begär in erforderliga dokument såsom köpekontrakt, uppdragsavtal och i förekommande fall depositionsavtal. Nämnden inhämtar också uppgifter och yttrandet från mäklaren och gör kontroller om mäklaren har skulder hos Kronofogdemyndigheten eller om mäklaren finns i kriminalregistret.¹⁸

Utvidgad granskning innebär att flera förmedlingsuppdrag från en mäklare granskas. En utvidgad granskning kan initieras:

- vid återkommande förseningar med att betala in årsavgiften
- vid uppenbar ovilja att hålla nämndens register uppdaterat med aktuella uppgifter
- med anledning av Skatteverkets anmälda omprövningsärenden

¹⁶ Riksrevisionen 2007:7, Den största affären i livet – Tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjligheter till tvistelösning.

¹⁷ Fastighetsmäklarnämnden – Verksamhets-PM, Tillsyn – Policy och handläggningsrutiner. 2009-02-01.

¹⁸ Fastighetsmäklarnämnden – Verksamhets-PM, Granskning – var, när, hur och varför. 2009-02-01.

- om en fastighetsmäklare har fått tre eller fler anmälningar under en två-årsperiod
- när så har bestämts i en tillfällig tillsynsplan
- när mäklaren har restförda skulder om 100 000 kr eller mer
- när mäklaren förekommer i kriminalregistret.

De regler som är styrande vid handläggningen av tillsynsärenden återfinns i fastighetsmäklarlagen och den praxis som nämnden utvecklar. När handläggningen är avslutad föredras ärendet för myndighetschefen eller den som myndighetschefen delegerat beslutanderätten till. Om det är en disciplin-påföljd som föreslås ska den föredras inför och beslutas i Disciplinnämnden.

Enligt Fastighetsmäklarnämnden är handläggningen av tillsynsärenden en process som kan pågå i flera instanser. Om en mäklare överklagar ett beslut om varning eller avregistrering, fortsätter Fastighetsmäklarnämndens insats med nästa process i Förvaltningsrätten i Stockholm. Härefter kan förlorande part överklaga till Kammarrätten i Stockholm och Regeringsrätten, vilka båda instanser kräver prövningstillstånd.¹⁹ I dessa processer ska Fastighetsmäklarnämnden skriva yttranden till domstolen och delta i förhandlingar. Under 2000-talet har överinstanserna prövat 20–30 beslut per år.

Förutsättningar för besökstillsyn

Tillsynsarbetet utförs huvudsakligen på myndigheten, men kan också utföras på plats hos mäklarna genom s.k. besökstillsyn. Detta sker normalt cirka tre gånger per år. Fastighetsmäklarnämnden beaktar härvid dels det intrång i mäklarens verksamhet som det innebär att bli föremål för granskning dels att det är ett resurskrävande sätt att bedriva tillsyn på.

Utgångspunkten för tillsynen är 7 § fastighetsmäklarlagen som stadgar att mäklare är skyldig att låta nämnden granska akter, bokföring och övriga handlingar som hör till verksamheten samt att lämna de uppgifter som begärs för tillsynen. För att göra oanmälda besök, som bland andra Konkurrensverket gör, krävs vanligtvis domstolsbeslut. Fastighetsmäklarnämnden har inte något mandat att göra oanmälda besök på fastighetsmäklarnas kontor. Besöken har därför inletts med underhandskontakter med företrädare för aktuellt kontor.²⁰

Fastighetsmäklarnämnden har diskuterat förutsättningarna för besökstillsynen med företrädare för Integrations- och jämställdhetsdepartementet. Från departementet gjordes enligt uppgift bedömningen att Fastighetsmäklarnämnden inte kan göra oanmälda besök utan lagstöd.

¹⁹ Fastighetsmäklarnämnden, Faktablad – Bra för journalister att veta om Fastighetsmäklarnämnden.

²⁰ Informationen är hämtad från Fastighetsmäklarnämnden.

Besökstillsynen har utförts som en försöksverksamhet och en förberedelse inför att Fastighetsmäklarnämnden i framtiden eventuellt skall utöva tillsyn även över mäklarföretagen. Hittills har sex kontor besökts.

Erfarenheten av besökstillsynen är enligt Fastighetsmäklarnämnden enbart positiv. Mäklarna – såväl kontorsansvariga som anställda – har medverkat på ett konstruktivt sätt. Syftet har varit att ge allmän information om god fastighetsmäklarsed och hitta systemfel i de standarddokument som används inom företaget eller på det aktuella kontoret. Typexempel är förekomst av otydliga besiktningsvillkor, inkongruenta avtal eller villkor som rutinmässigt används och som utgör avsteg från gällande lagstiftning. Fastighetsmäklarnämndens målsättning har inte varit att utpeka enskilda mäklare med hänsyn till att urvalet av akter normalt bestäms av arbetsgivaren efter Fastighetsmäklarnämndens önskemål. Vid den muntliga genomgången före och efter granskningen har mäklarnas frågor bland annat handlat om budgivning, provision och konkurrenssituationen.

Begäran om utlämnande av allmän handling

Handlingar efterfrågas ofta av till exempel journalister och allmänheten, uppskattningsvis två gånger per vecka. Fastighetsmäklarnämndens beslut omfattas inte av sekretess och lämnas därför alltid ut i sin helhet. Sekretess gäller däremot för uppgifter i handlingar i nämndens tillsynsärenden och regleras i 30 kap 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:641).

I tillsynsverksamheten ingår därför sekretessprövning, vilket innebär att alla handlingar i ett tillsynsärende måste sekretessprövas innan de lämnas ut till någon som begär det av myndigheten. Sekretess gäller för uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållanden om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Absolut sekretess gäller för uppgifter om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse med mäklaren – t.ex. köpare och säljare.²¹

Omfattningen av handlingar/uppgifter som måste sekretessbedömas varierar kraftigt enligt Fastighetsmäklarnämnden, men begäran om allmän handling handläggs med förtur i enlighet med offentlighetsprincipen. Två handläggare gör den preliminära sekretessprövningen och lämnar ut den efterfrågade handlingen med eventuella strykningar. Mottagaren erinras om möjligheten att få frågan om sekretess prövad genom beslut från Fastighetsmäklarnämnden. Ett sådant beslut behövs för att kunna överklaga sekretessbehandlingen. Eventuella överklaganden i sekretessärenden ska ställas till Kammarrätten i Stockholm.²²

²¹ Fastighetsmäklarnämnden, Faktablad – Bra för journalister att veta om Fastighetsmäklarnämnden.

²² Skriftliga uppgifter från Fastighetsmäklarnämnden 2010-06-21.

Verksamhetsutveckling

I regleringsbrev för budgetåret 2008 fick Fastighetsmäklarnämnden i uppdrag att redogöra för utvecklingen av tillsynsarbetet och kartlägga konsumentproblem. I uppdraget ingick att redovisa hur myndigheten hade arbetat med att åtgärda de problem som Riksrevisionen hade pekat på i sin granskning av tillsynen av fastighetsmäklare (RiR 2007:7). Av redovisningen skulle det framgå på vilket sätt tillsynsverksamheten stärkts och tydligare prioriterats jämfört med tidigare år.²³

Riksrevisionens kritik omfattade i huvudsak två områden. Det ena problemet handlade om alltför lågt ställda krav i lagen på mäklare att skriftligt informera och dokumentera vilken information som förmedlats till köpare och säljare och det andra problemet handlade om att Fastighetsmäklarnämnden varit alltför passiv i sin tillsynsroll.²⁴

Med anledning av Riksrevisionens kritik redovisade Fastighetsmäklarnämnden ett antal åtgärder som hade vidtagits under år 2008. Tillsynen skärptes och prioriterades genom att:

- En extra tillsynshandläggare anställdes under år 2008 och en registreringshandläggare övergick till att på halvtid handlägga tillsynsärenden. Delegationen utvidgades.
- Tillsynspolicyn skärptes. Fler incitament för att påbörja granskning sattes upp. Ett sådant incitament gäller utvidgad granskning där en granskning kan startas om en mäklare anmälts till nämnden tre eller flera gånger under en tvåårsperiod och anmälningarna inte är uppenbart obefogade. Denna skärpning av tillsynspolicyn ledde till utvidgad granskning av fyra mäklare under år 2008.
- Snabbhandläggning ersattes av s.k. prioritetsprovning.²⁵
- Planera och genomföra anmälda tillsynsbesök
- Fastighetsmäklarna påmindes om vikten av att informera konsumenterna om innehållet i mäklartjänsten.
- Fastighetsmäklarnämnden påminde flera myndigheter om deras skyldighet enligt 6 § fastighetsmäklarförordningen.
- Fastighetsmäklarnämnden har sedan år 2008 ett samarbetsavtal med Konsumentverket. I avtalet formaliserades ett sedan länge pågående samarbete innebärande bl.a. att myndigheterna träffas regelbundet och utbyter information om fastighetsmäklarföretag och fastighetsmäklare.

²³ Fastighetsmäklarnämnden (2008) - Regeringsuppdrag – utveckling av tillsynsarbetet och kartläggning av konsumentproblem. Dnr 8-1293-08

²⁴ Riksrevisionen – Den största affären i livet, Tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjligheter till tvistelösning. RiR 2007:7.

²⁵ Läs mer om prioritetsprovning under avsnitt 3.4.1.

Vad gäller konsumentproblemen hade nämnden i uppdrag att kartlägga vilka problem konsumenterna upplevde vid köp och försäljning av privatbostäder förmedlade av fastighetsmäklare samt lämna förslag till insatser för att åtgärda problemen. Nämnden genomförde flera åtgärder:

- en konsumentenkät,²⁶
- en sammanställning av innehållet i samtal med konsumenter,
- andra organisationers undersökningar har tagits till vara.²⁷

Sammantaget visar den enkätundersökning som nämnden genomfört hösten 2007 att en stor del av konsumenterna inte har någon uppfattning om mäklarna då de inte utnyttjat mäklartjänster. Bland dem som har erfarenhet är övervägande delen positivt inställda till mäklarkåren.

De problem som konsumenterna upplever vid köp och försäljning av privatbostäder förmedlade av fastighetsmäklare kan kategoriseras till två problemområden:

- mäklare är inte tillräckligt tydliga med sitt uppdrag,
- konsumenterna har andra förväntningar på mäklartjänsten än de som följer av fastighetsmäklarlagen och god fastighetsmäklarsed.

För att åtgärda dessa brister har nämnden satsat på att förbättra sin information. För ändamålet anställdes också en informatör under år 2008.²⁸ Fastighetsmäklarnämnden har utarbetat en strategi där den avser att nå konsumenterna med information om såväl fastighetsmäklartjänstens innehåll som god fastighetsmäklarsed och vad man bör tänka på vid köp och försäljning av bostad. Till exempel har nämnden utarbetat faktablad med ”tio budord” med ledord för säljare, köpare respektive spekulanter liksom en konsumentbroschyr – Sälja eller köpa bostad via mäklare.²⁹

Årlig uppföljning av verksamhetspromemorior

Fastighetsmäklarnämnden har två interna styrdokument som används för att styra tillsynsverksamheten. Dessa styrdokument är dels **Granskning – var, när, hur och varför** dels, **Tillsyn – policy och handläggningsrutiner**. Styrdokumenten är framtagna som två interna verksamhetspromemorior och omprövas en gång per år.

²⁶ Slumpmässigt urval på totalt 1000 personer genom telefonintervju.

²⁷ Dessa undersökningar avser dels en undersökning genomförd av Mäklarsamfundet, dels en undersökning från Anticimex.

²⁸ Fastighetsmäklarnämnden (2008) - Regeringsuppdrag – utveckling av tillsynsarbetet och kartläggning av konsumentproblem. Dnr 8-1293-08.

²⁹ Se vidare avsnittet informationsinsatser för konsumenterna 3.4.4.

I promemorian Verksamhetspromemorian Granskning – var, när, hur och varför beskrivs så som titeln antyder, riktlinjer för Fastighetsmäklarnämndens tillsyn samt i viss mån ambitionsnivån för nämndens tillsyn. Promemorian anger att det finns vissa principer för hur en granskning ska genomföras, men generellt gäller att nämnden ska utgå från en bedömning av vad som är lämpligt i varje enskilt fall. ”Principen skall dock vara att inte göra mer än vad som krävs för att uppnå en adekvat tillsyn. Mäklarna skall inte avkrävas uppgifter eller material i onödan.”³⁰

I granskningspolicyn anges vidare i vilken utsträckning Fastighetsmäklarnämndens tillsyn kräver mäklares medverkan. I regel krävs mäklarnas medverkan i riktade och sedvanliga ärenden samt utvidgade granskningar. Vilka dokument som ska begäras in av nämnden bestäms enligt dokumentet varje halvår.

I granskningspolicyn fastställs att det huvudsakliga tillsynsarbetet bedrivs på myndigheten, men det kan finnas skäl att en till två gånger per termin göra tillsynen på plats hos mäklarna på deras kontor ”för att ta del av akter och föra rådgivande samtal”. Besöken ska enligt Fastighetsmäklarnämnden föränsas minst tio dagar i förväg och mäklaren ska informeras om anledningen till besöket. I de fall mäklaren inte säger sig kunna ta emot nämnden, måste det respekteras.

I verksamhetspromemorian Tillsyn – Policy och handläggningsrutiner fastställs hur tillsynsärenden bereds och handläggs från det att de inkommer till myndigheten till dess att beslut fattas. Tillsynspolicyn innehåller således närmare anvisningar om avskrivningar, handläggningstider, information/kommunikation med mäklare och anmälare samt sekretessprövning.³¹

En gång om året görs en uppföljning/omprövning av tillsynspolicyn och granskningspolicyn och dessa ändras vid behov. Fastighetsmäklarnämnden upprättar också tillfälliga tillsynspolicyer där det bestäms att myndigheten ska fokusera sin tillsyn på ett särskilt granskningsområde t.ex. lockpriser. Dessa tillfälliga tillsynspolicyer brukar föregås av en genomgång och problemanalys av konsumenternas behov.

Förutom uppföljningen av verksamhetspromemorierna görs en uppföljning av ärendebalanserna hos varje handläggare tre till fyra gånger per år. Nämnden har som riktmärke att varje handläggare som arbetar med tillsyn på heltid ska ha mellan 20 och 25 öppna tillsynsärenden samtidigt. Fastighetsmäklarnämnden uppskattar att en handläggare hanterar cirka 45–50 ärenden fram till beslut per år.

³⁰ Fastighetsmäklarnämnden (2009) – Verksamhets-PM, Granskning– var, när, hur och varför.

³¹ Fastighetsmäklarnämnden (2009) – Verksamhets-PM, Tillsyn, Policy och handläggningsrutiner.

Tillsyn omfattar företeelser, men tillsynsobjektet måste vara den enskilde mäklaren

Tillsynsverksamheten har enligt Fastighetsmäklarnämnden blivit mer komplicerad än tidigare, vilket förklaras av olika faktorer. Fastighetsmäklarnämnden utgår i sin granskning från vissa företeelser eller erbjudanden på marknaden, men granskningen måste alltid avse den enskilde mäklaren. Det finns flera exempel på företeelser på marknaden, som tar tid att granska och kanske inte leder till någon disciplinpåföljd men som nämnden bedömer att de måste uppmärksamma fastighetsmäklarna på. Detta kan ske genom faktablad, uttalanden, avgöranden eller genom tillfälliga granskningspolicyer. Ett exempel på en tillfällig granskningspolicy rörande en företeelse på marknaden är den som för närvarande gäller förekomsten av försäkringar inom mäklarbranschen och vars syfte är att reducera ansvaret för antingen köpare/säljare eller mäklare. En mäklare kan till exempel erbjuda en försäkring där någon part friskriver sig från vissa skyldigheter, vilket kan få negativa konsekvenser för parterna.

Utöver tillsynsärenden arbetar alla juristhandläggare med att ge information till fastighetsmäklare, konsumenter, journalister och studenter. Fastighetsmäklarnämnden har telefontider för sin frågeverksamhet, vilken uppgår till 12 timmar per vecka.

3.4.2 Registrering

Verksamhetsgrenen Registrering innehåller två ärendegrupper, prövning av ansökningar om registrering respektive handläggning av begäran om avregistrering. Inom verksamhetsgrenen ingår också arbetet med att utfärda föreskrifter om de utbildningskrav som ställs på en sökande för att bli registrerad och om hur sökanden ska visa att denne uppfyller vissa andra krav. Från år 2009 har nämnden haft uppgifter gällande införlivandet av tjänstedirektivet och anslutningen till IMI (Internal Market Information System).³² Sedan tidigare har nämnden haft kravet att införliva det s.k. yrkeskvalifikationsdirektivet.³³ Direktiven syftar till att mäklare ska kunna verka i fler länder än i hemlandet.

³² För att underlätta informationsutbytet mellan myndigheter har Europeiska kommissionen byggt upp ett Internetbaserat informationssystem kallat IMI.

³³ Fastighetsmäklarnämnden – Årsredovisning 2009.

Tabell 3.3 Ansökningar om registrering

	År 2007	År 2008	År 2009
Antal inkomna ärenden	797	681	671
Antal avgjorda ärenden	815	692	649
Genomsnittskostnad, avgjorda ärenden, kr	2 800	2 400	2 900
Genomsnittlig ålder, avgjorda ärenden, antal dagar	21	23	23

Ålder

Fastighetsmäklarnämnden har som mål att den genomsnittliga åldern på ansökningar om registrering räknat från det att ansökningskommit in till det att myndigheten fattat beslut i ärendet inte ska överstiga 21 dagar. För år 2009 var genomsnittlig ålder för ansökningar om registrering 23 dagar och oförändrat jämfört med år 2008. De 15 ärenden som har tagit mer än tre månader att avgöra har framför allt berott på att uppgifter har saknats och krävt mer komplettering och skriftväxling än normalt.³⁴

Genomsnittskostnad

Fastighetsmäklarnämndens mål på sikt är att den genomsnittliga styckkostnaden inte ska överstiga ansökningsavgiften, dvs. 2 000 kronor.

Den genomsnittliga styckkostnaden för ansökningar om registrering har ökat från 2 400 kronor till 2 900 kronor. Den huvudsakliga orsaken är att registreringsärendena under år 2009, p.g.a. olika typer av frånvaro bland personal med mest erfarenhet av denna ärendetyp, handlagts av mindre erfaren personal varför handläggningen tagit längre tid. Fastighetsmäklarnämnden har dock kunnat hålla samma nivå på genomsnittlig ålder som år 2008 genom ett resurstillskott till verksamhetsgrenen.³⁵

3.4.3 Kontroll av formella krav

Verksamhetsgrenen innehåller två huvudgrupper av ärenden. För det första gäller det kontroll av att registrerade fastighetsmäklare fortfarande uppfyller de krav som ställs enligt fastighetsmäklarlagen. Vilka kraven är redovisades i kapitel 2. En mäklare som inte längre uppfyller dessa krav får sin registrering återkallad. De vanligaste skälen till att registreringen återkallas är att mäklaren saknar försäkring eller inte betalat årsavgiften. I tabellen nedan redovisas hur många mäklare som fått sin registrering återkallad då de inte uppfyller de formella kraven.

³⁴ Ibid.

³⁵ Fastighetsmäklarnämnden – Årsredovisning 2009.

För det andra gäller det kontroll av att den som förmedlar fastigheter och andra objekt är registrerad hos Fastighetsmäklarnämnden. Om någon verkar som fastighetsmäklare i strid mot kravet på registrering ska Fastighetsmäklarnämnden anmäla det till allmän åklagare.

Tabell 3.4 Kontroll av formella krav för fortsatt registrering

	År 2007	År 2008	År 2009
Antal påbörjade ärenden	959	1 098	1 053
Antal avgjorda ärenden	1 059	971	1 260
Antal mäklare vars registrering återkallats under året	177	152	202

Till de mäklare som får sin registrering återkallad p.g.a. att de inte uppfyller de formella kraven ska läggas de som avregistreras på egen begäran. Under 2009 gällde det 386 mäklare, medan det år 2008 var 368 och år 2007 296 mäklare. Vidare fattar Disciplinnämnden beslut om återkallelse av registreringen. Hur många mäklare detta gäller redovisas i avsnitt 4.3.

Tabell 3.5 Kontroll av krav på registrering för att förmedla fastigheter

	År 2007	År 2008	År 2009
Antal påbörjade ärenden	23	24	10
Antal avgjorda ärenden	18	22	17
Antal personer som anmälts till åklagare	1	5	2

Verksamhetsutveckling

I december 2007 infördes ett system för direktansökan via Internet i syfte att effektivisera handlägningsprocessen. Fastighetsmäklarnämnden har som mål att minst 50 procent av de sökande ska utnyttja möjligheten att ansöka om registrering direkt på webbplatsen.

Andelen sökande som år 2009 utnyttjade möjligheten till direktansökan ökade till 21 procent från 14 procent år 2008. Det låga utnyttjandet antas bero på att relativt få sökande har e-legitimation, vilket krävs för att göra en direktansökan på webbplatsen.

3.4.4 Information

Fastighetsmäklarnämnden ska informera både konsumenter och fastighetsmäklare om god fastighetsmäklarsed. Myndigheten riktar även sina informationsinsatser till journalister, konsumentvägledare med flera.

Den grundläggande kommunikationsstrategin för Fastighetsmäklarnämnden har varit att på mest kostnadseffektiva sätt nå såväl konsumenter som fastighetsmäklare med myndighetens budskap och information. Fastighetsmäklarnämndens tre huvuduppgifter registrering, tillsyn och information till konsumenter och mäklare kommuniceras huvudsakligen via myndighetens webbplats. Andra kanaler är media, bomässor och olika sammankomster anordnade av branschorganisationerna.

Fastighetsmäklarnämnden producerar informationsmaterial i form av Allmänna råd, Årsböcker, serien God Fastighetsmäklarsed, Faktablad som riktar sig till fastighetsmäklare, konsumenter, konsumentvägledare, journalister och mäklarstuderande, broschyrer, nyhetsbrev, uttalanden och pressmeddelanden. Allt finns tillgängligt för läsning och nedladdning från Fastighetsmäklarnämndens webbplats.

I nedanstående tabell redovisas en fördelning av resurser och kostnader mellan åren 2007–2009.

Tabell 3.6 Resurser och kostnader för informationen under åren 2007–2009

Verksamhet	År 2007		År 2008		År 2009	
	Årsarbetskraft	Kostnad, tkr	Årsarbetskraft	Kostnad, tkr	Årsarbetskraft	Kostnad, tkr
Information	4,3	3 808	5,5	5 221	5,2	5 428

Myndigheten har under år 2008 och 2009 haft en anställd informatör på 100 procent. Under år 2010 minskades tjänsten av resursskäl till 50 procent.³⁶

Informationsinsatser för konsumenterna

Under år 2008 tillkom krav på myndigheten från regeringen att öka informationsinsatserna till konsumenterna. Tidigare var informationsinsatserna huvudsakligen inriktade på mäklarbranschen.

Informationen till konsumenter syftar till att öka kännedomen om Fastighetsmäklarnämnden och vilket stöd konsumenten kan få i fråga om fastighetsmäklartjänstens innehåll, framför allt från myndighetens webbplats, då denne står i begrepp att köpa eller sälja en bostad.

Fastighetsmäklarnämnden har använt sig av olika kanaler för att nå konsumenter, bl.a. har myndigheten kunnat använda sig av Anslagstavlan, som sänds i SVT. Andra kanaler som Fastighetsmäklarnämnden har bedömt som

³⁶ Att myndigheten i sin beräkning av nedlagda resurser ändå kommer upp till 5,2 årsarbetskrafter år 2009, beror på att informatörstjänsten minskade ner till 50 procent samtidigt som andra medarbetare ökade sina insatser på informationsområdet. Av resursskäl avstod myndigheten att medverka vid bomässor.

effektiva är annonser i de stora dagstidningarna och deltagande på bomässor. Under år 2009 har dock myndigheten av resursskäl minskat sitt användande av dessa kanaler.

Fastighetsmäklarnämnden använder sig också av media som vidareförmedlare av information. Genom att distribuera Fastighetsmäklarnämndens avgöranden i tillsynsärenden till journalister så snart besluten blivit offentliga, får konsumenterna del av informationen. Journalister får dessutom ett omfattande material i form av statistikuppgifter, redogörelser för innebörden av god fastighetsmäklarsed m.m. vilket också resulterar i artiklar. Sedan år 2008 skickar man också ut pressmeddelanden.

Fastighetsmäklarnämnden har också strävat efter att föra ut information till de kommunala konsumentvägledarna. Nämnden har regelbundet deltagit i de s.k. konsumentdagarna och föreläst vid någon eller några regionala konsumentvägledarträffar varje år. Vid årsskiftet 2009/2010 hade 68 kommuner länkar till myndighetens webbplats. Även ett stort antal mäklarföretag länkar numera till myndighetens webbplats.

Fastighetsmäklarnämnden har dessutom sedan flera år tillbaka ett samarbete med Konsumentverket som går ut på att kommunala konsumentvägledare har möjlighet att ställa frågor till nämndens personal i Konsumentverkets webbaserade kommunikationskanal Portalen.

Resurser avsätts också för att besvara förfrågningar om god fastighetsmäklarsed per telefon och e-post. I tid räknat kan nära 70 procent av den telefontid som används för information om god fastighetsmäklarsed beräknas rikta sig till konsumenterna. Övriga insatser som har konsumenterna som målgrupp är trycksaker och faktablad.

I början av år 2009 lanserades en ny portal – OmBoende.se – som är ett samarbete mellan Konsumentverket och Boverket, där Boverket svarar för driften. I de avsnitt som rör köp och försäljning av bostad finns länkar till valda delar av Fastighetsmäklarnämndens webbplats.

Informationsinsatser för fastighetsmäklare

Informationen till fastighetsmäklarna rör generellt vad som är god fastighetsmäklarsed. En viktig källa är Disciplinnämndens avgöranden i tillsynsärenden. Dessa publiceras i årsböcker.³⁷ Årsböckerna från år 2000 finns på nämndens webbplats. På webbplatsen refereras kontinuerligt information om vad Fastighetsmäklarnämnden anser vara god fastighetsmäklarsed, t.ex. i form av s.k. uttalanden. Under år 2009 publicerades 20 sådana uttalanden från beslut av Disciplinnämnden i tillsynsärenden. Fastighetsmäklarnäm-

³⁷ År 2009 har det första halvårets avgöranden sammanställts och gjorts tillgängliga redan under hösten 2009.

den publicerar även serien God fastighetsmäklarsed, där man tar upp olika frågor som kan vara aktuella under ett förmedlingsuppdrag.

Under år 2009 genomförde myndigheten en stor informationsinsats riktad till fastighetsmäklare. Två företrädare för myndigheten har vid 16 tillfällen på tolv orter i hela landet hållit föreläsningar om den nya penningtvättslagen. Samtidigt passade man på att informera om mäklarnas skyldigheter enligt lagen om energideklaration för byggnader. Sammanlagt deltog över 1 000 fastighetsmäklare i dessa informationsmöten. Vid fem tillfällen deltog även mäklarstuderanden.

E-nyhetsbrev, som också finns tillgängliga på myndighetens webbplats, är i första hand avsedda att fästa mäklarnas uppmärksamhet på ny information som publicerats på webbplatsen. De skickas med e-post till de mäklare som har lämnat sin e-postadress till Fastighetsmäklarnämnden. Vid årsskiftet 2009/10 gick de ut till 80 procent av de registrerade fastighetsmäklarna. Motsvarande siffra året innan var 75 procent. Under året har elva nyhetsbrev distribuerats.

Fastighetsmäklarnämnden arbetar också på att använda branschorganisationerna som kanal. Bland annat har man medverkat på olika sammankomster anordnade av branschorganisationerna för att informera om nämnden och god fastighetsmäklarsed.

Myndighetens chef och övrig personal har vid sju tillfällen under år 2009 medverkat som föredragshållare vid sammankomster anordnade av fastighetsmäklarnas branschorganisationer och av större mäklarföretag. Föredragen har ofta rört nyheter i fråga om lagstiftning och god fastighetsmäklarsed som fastighetsmäklarna bör känna till. Myndigheten har härigenom, direkt eller indirekt, nått många fastighetsmäklare.

Fastighetsmäklarnämnden anordnar sedan länge möten två gånger om året med såväl branschorganisationerna som de största mäklarföretagen, vilka tillsammans representerar en stor andel av mäklarkåren. Syftet med dessa möten är att diskutera frågor av gemensamt intresse och deltagarna bereds tillfälle att ta initiativ till programpunkter.

Härutöver har myndigheten haft flera andra överläggningar med såväl branschorganisationerna som med företrädare för större mäklarföretag.

Fastighetsmäklarnämnden medverkar också på olika sätt i de tre branschtidningarna Aktiv Mäklare, Fastighetsmäklaren och Mäklarvärlden med allt från notiser till intervjuer. Exempelvis har nämnden ett stående inlägg i Aktiv mäklare med nyheter från nämnden. Dessa branschtidningar når i stort sett samtliga registrerade fastighetsmäklare liksom mäklarstuderande.

Fastighetsmäklarnämnden deltog i november 2009 med en monter på Mäklarmässan, som arrangerades av Mäklarsamfundet. Mässan besöktes av cirka 1 200 fastighetsmäklare och 400 mäklarstuderanden samt ett antal journalister.

Fastighetsmäklarnämnden avsätter betydande resurser för att besvara förfrågningar per telefon och e-post om god fastighetsmäklarsed. Omkring en tredjedel av den telefontid som används för information om god fastighetsmäklarsed uppskattas rikta sig till fastighetsmäklare.

3.4.5 Fördelning av resurser och kostnader

I årsredovisningen för år 2009 redovisas resursfördelning och kostnader per verksamhetsgren. Tabellen nedan är hämtad från denna årsredovisning.

Tabell 3.7 Fördelning av resurser och kostnader åren 2007–2009

Verksamhetsgren	År 2007		År 2008		År 2009	
	Årsarbetskraft	Kostnad, tkr	Årsarbetskraft	Kostnad, tkr	Årsarbetskraft	Kostnad, tkr
Registrering	3,3	2 569	2,0	2 179	3,1	2 322
Kontroll av formella krav	0,7	474	0,6	425	0,8	588
Tillsyn	5,3	4 935	7,2	6 763	6,0	5 863
Information	4,3	3 808	5,5	5 221	5,2	5 428
Totalt	13,6	11 786	15,3	14 588	15,1	14 201

Fastighetsmäklarnämnden har i dag 8 juristhandläggare – ca 7,50 årsarbetskrafter – som arbetar med tillsynsärenden. Den 1 juli 2010 kommer antalet årsarbetskrafter som arbetar med tillsyn att minska med 0,50, då en juristhandläggare då arbetar 0,75 med registreringsärenden, jämfört med nuvarande 0,25. Detta som en följd av att en registreringshandläggare sagts upp till den sista juni 2010.

Fastighetsmäklarnämnden bedömer att de skulle klara sig med 8 årsarbetskrafter som arbetar med tillsyn som arbetsläget ser ut i dag, men med ytterligare en årsarbetskraft skulle det, enligt nämnden, finnas mer tid för utarbetande och översyn av information.

Fastighetsmäklarnämnden hanterar balanser genom att vara restriktiv när det gäller att lägga upp egeninitierade ärenden. Vad gäller myndighetens interna prioriteringar hanteras arbetsuppgifterna i följande prioritetsordning. Fastighetsmäklarnämndens kommentarer till de olika uppgifterna redovisas också.

1. Ansökningar om registrering – oundvikliga
2. Kontroll formella krav – också oundvikligt, eftersom mäklare inte får vara yrkesverksamma utan försäkring eller utan behörighet (konkurs eller dylikt). Mäklare kan heller inte arbeta om de inte betalar sin årsavgift.
3. Sekretessfrågor – enligt offentlighetsprincipen.
4. Överklaganden – oundvikligt. Antingen måste Fastighetsmäklarnämnden själv överklaga en principiellt felaktig dom eller så måste de svara med anledning av att mäklaren överklagat.
5. Tillsynsärendena – allteftersom de kommer in
6. Information – i den mån juristhandläggarna har tid och resurser.

Statskontoret konstaterar att denna prioriteringsordning innebär att tillsyn och information, två av myndighetens huvuduppgifter, prioriteras lägst. Till det kan läggas att myndigheten uppger att om man har resursbrist prioriteras anmälningar framför egeninitierad tillsyn.

Statskontoret anser att Fastighetsmäklarnämndens prioritering visar på det dilemma myndigheten har. Vissa uppgifter är styrda av lag (t.ex. registrering och kontroll av formella krav) och prioriteras högre än de uppgifter som mer kan sägas styras av ambitioner och resurstillgång (tillsyn och information). För att myndigheten ska kunna bli mer aktiv när det gäller tillsyn och information krävs antingen att de uppgifter som i dag prioriteras högre får en lägre prioritet alternativt utförs på ett mer effektivt sätt eller så förutsätter det totalt sett mer resurser.

4 Myndighetens uppföljning och resultat

4.1 Statskontorets iakttagelser

Fastighetsmäklarnämnden har relativt stora ärendebalanser med åtföljande långa handläggningstider. Trots ett resurstillskott under år 2008 har den genomsnittliga åldern för avgjorda ärenden ökat från 121 till 179 dagar. Enligt Fastighetsmäklarnämnden beror detta dels på att myndigheten har arbetat av balanser där många äldre och komplicerade ärenden ingått, dels att den s.k. snabbhandläggningen avbröts hösten 2007.

Huvuddelen av anmälningsärendena handläggs som s.k. sedvanliga ärenden, dvs. hela förmedlingsuppdraget granskas, även sådant som inte anmälnaren kritiserat. En del ärenden tar mycket lång tid att avgöra eftersom de handläggs som en utvidgad granskning där flera förmedlingsuppdrag från en mäklare granskas. Sammantaget pekar detta på att handläggningen av tillsynsärenden är långt ifrån rutinmässig till sin karaktär och därmed tidskrävande.

Fastighetsmäklarnämnden har genomfört ett antal olika enkätundersökningar riktade till både konsumenter och fastighetsmäklare i syfte att ta reda på hur dessa uppfattar myndigheten och den information som de förmedlar genom olika kanaler. De genomförda enkäterna visar att fastighetsmäklare känner sig relativt väl tillgodosedda, medan Fastighetsmäklarnämnden är relativt okänd bland konsumenter i allmänhet. Både konsumenter och fastighetsmäklare anser dock att det är viktigt att det finns en tillsynsmyndighet som Fastighetsmäklarnämnden.

Fastighetsmäklarnämnden har även gjort en omvärldsanalys enligt uppdrag från regeringen, men den har en svag koppling till hur myndigheten som tillsynsorgan kan påverkas. Till exempel saknas riskbedömningar av vilka företeelser i omvärlden som kan tänkas föranleda ett större behov av tillsyn.

Förutom nämnda uppföljningsinsatser görs en årlig uppföljning/omprövning av såväl tillsynspolicyn och granskningspolicyn. Fastighetsmäklarnämnden upprättar också tillfälliga tillsynspolicyer där det bestäms att en särskild fråga/företeelse, t.ex. lockpriser, ska granskas.

Sammantaget ger denna beskrivning av dessa uppföljningsinsatser att Fastighetsmäklarnämnden har genomfört relativt omfattande enkätundersökningar, men inte arbetat vidare med resultatet. Det saknas överlag analyser och riskbedömningar av tillsynsverksamheten.

4.2 Förutsättningar för resultatuppföljning

En central fråga i myndighetsanalysen handlar om myndighetens faktiska resultat svarar mot de uppdrag/mål som regeringen ställt. Statkontoret konstaterar att det finns vissa svårigheter att bedöma myndighetens resultat i betydelsen av effekter utanför myndigheten. Det finns flera orsaker till detta.

Tidigare har konstaterats att några specifika mål för Fastighetsmäklarnämndens verksamhet nu inte formulerats av statsmakterna. Detta skapar en otydlighet om vad myndighetens verksamhet ska uppnå.

En annan svårighet att bedöma resultaten beror på att det är svårt att tydligt kunna bedöma effekterna av myndighetens verksamhet. Ett exempel på detta är om antalet ärenden hos Fastighetsmäklarnämnden ökar. Det kan då finnas flera tänkbara orsaker till detta, t.ex.

- att fler mäklare bryter mot god fastighetsmäklarsed,
- att kännedomen om Fastighetsmäklarnämnden och möjligheten att anmäla mäklare till den ökat,
- att Fastighetsmäklarnämnden i den egeninitierade tillsynen uppmärksammat fler mäklare som gett anledning att skapa ärenden.

Dessa tänkbara förklaringar visar att det är svårt att bilda tydliga och entydiga effektkedjor utifrån Fastighetsmäklarnämndens verksamhet.

De resultat Fastighetsmäklarnämnden främst redovisar i sin årsredovisning är därför främst mått på olika prestationer. Det kan dock konstateras att enkäter till konsumenter och fastighetsmäklare ger en indikation på hur känd myndigheten är och hur väl informationen från den nått fram.

4.3 Fastighetsmäklarnämndens uppföljning av resultat

Fastighetsmäklarnämnden redovisar resultatet av sin verksamhet i årsredovisningen. Förutom vid den årliga myndighetsdialogen träffas myndighetschefen och tjänstemän på Integrations- och jämställdhetsdepartementet ett par gånger under ett år.

Årsredovisningen utgör huvuddokumentet för en närmare beskrivning av myndighetens resultat. Förutom årsredovisningen har Fastighetsmäklarnämnden sedan år 2000, gett ut en årsbok där nämndens tillsynsärenden redovisas. Sammanställningarna har begränsats till sådana beslut där Fastighetsmäklarnämndens Disciplinnämnd uttalat sig i olika frågor.

Resultat

Fastighetsmäklarnämnden har relativt stora ärendebalanser med åtföljande långa handläggningstider. I årsredovisningen för år 2009 redovisas uppgifter om ärenden som prövats av Disciplinnämnden.

Tabell 4.1 Ärenden i Disciplinnämnden

	År 2006 ³⁸	År 2007	År 2008	År 2009
Antal ärenden som prövats av Disciplinnämnden	86	95	142	138
Antal mäklare som varnats av Disciplinnämnden	39	42	72	61
Antal mäklare vars registrering återkallats av Disciplinnämnden	3	6	1	4
Genomsnittlig ålder, avgjorda ärenden, antal dagar – Disciplinnämnden	297	260	272	292

Under år 2009 var 339 mäklare berörda av avslutade tillsynsärenden. Av dessa fick 65 mäklare disciplinpåföljd, dvs. knappt 20 procent. Att antalet ärenden i Disciplinnämnden ökade år 2008 förklarar Fastighetsmäklarnämnden med det resurstillskott man fick det året. Då fick man möjlighet att arbeta av balanser där många äldre och komplicerade ärenden ingick. Detta anges också som förklaring till att den genomsnittliga åldern på avgjorda ärenden steg detta år. Till det ska också läggas att man hösten 2007 avbröt den s.k. snabbhandläggningen av ärenden (dvs. att ärenden avgjordes utan utredning).³⁹

I nedanstående tabell redovisas antal påbörjade och avgjorda ärenden samt ärendenas ålder när de avgjordes.

³⁸Disciplinnämnden inrättades först år 2008. Tidigare avgjordes disciplinärenden av den särskilda nämnden inom Fastighetsmäklarnämnden.

³⁹ FMN:s årsredovisning för år 2008.

Tabell 4.2 Tillsyn – antal påbörjade och avgjorda ärenden

	2007	2008 Totalt	2008 Exkl. "bygg- mäklare" ¹	2009
Antal påbörjade ärenden	412	394	394	333
varav				
anmälningar från enskilda	314	306	306	264
anmälningar från myndigheter	12	10	10	3
egeninitierade ärenden	65	66	66	55
anmälan om självinträde m.m.	21	12	12	11
Antal avgjorda ärenden ¹	340	470	389	368
varav				
anmälningar från enskilda	269	300	300	275
anmälningar från myndigheter	3	7	7	10
egeninitierade ärenden ¹	49	149	68	71
anmälan om självinträde m.m.	19	14	14	12
Genomsnittlig ålder, avgjorda ärenden, antal dagar ¹	122	334	181	202
Antal ärenden i balans vid årets utgång	259	183	183	148

1. Uppgifterna för år 2008 har här redovisats inklusive resp. exklusive 81 ärenden rörande mäklare anställda vid byggbolag. Dessa ärenden påbörjades i maj 2005. De har sedan avvaktat ett principiellt viktigt avgörande av Regeringsrätten. Ärendena avskrevs år 2008.

Variationen i tillsynsärendens ålder då de avgörs varierar kraftigt - under år 2009 allt från en till 1 087 dagar (nära tre år). Genomsnittsåldern uppgick till 202 dagar (nära sju månader) och medianen till 161 dagar (drygt fem månader).

Enligt Fastighetsmäklarnämnden går det med *ett* undantag inte att ta fram statistik över ålder för olika ärendetyper. Anmälningar som skrivs av direkt utan att utredas (32 st år 2009) tar normalt mellan en noll och tio dagar. I enstaka fall tar de längre tid att avgöra.

Däremot går det att ta fram statistik över ärenden som avgjorts av olika "kompetens kategorier", dvs. Disciplinnämnd respektive personer med olika omfattande delegation (här uppdelat endast i ärenden som avgjorts av Disciplinnämnden och övriga ärenden).

Ärenden som avgjorts av Disciplinnämnden, dvs. ärenden som kan resultera i att fastighetsmäklaren varnas eller får sin registrering återkallad, tar av naturliga skäl i genomsnitt längre tid än andra att avgöra. Det kan dels röra sig om frågeställningar som är nya där det saknas praxis, dels större utredningar där flera förmedlingsuppdrag granskats. Därtill kommer väntetid till nämndens nästa sammanträde. Även inom denna grupp är dock variationen

stor, mellan 47 och 1 087 dagar år 2009. Genomsnittet uppgick till 292 dagar (nära tio månader) och medianen till 230 dagar (under åtta månader).

Ärenden som avgjorts av Fastighetsmäklarnämndens personal, dvs. huvuddelen av ärenden som avskrivs, tar i genomsnitt kortare tid att avgöra men även här är variationen stor; mellan en och 617 dagar år 2009. Genomsnittet uppgick till 148 dagar (knappt fem månader) och medianen till 90 dagar (tre månader).

Generellt kan sägas att *utvidgade granskningar*, där flera förmedlingsuppdrag som en mäklare genomfört granskas, tar längst tid att handlägga eftersom dessa ärenden är omfattande.

Därefter kommer så kallade *sedvanliga ärenden* där flera aspekter av ett förmedlingsuppdrag granskas, oberoende av om en anmälare klagat endast på en fråga. Denna grupp är majoriteten av tillsynsärendena.

Riktade ärenden, det vill säga ärenden som omfattar endast *en specifik fråga*, tar kortare tid att handlägga och *ärenden som avgörs utan utredning* tar bara några dagar.

Orsakerna till att en del ärenden tar riktigt lång tid att avgöra kan vara flera. En orsak kan vara att ärendet handläggs som en utvidgad granskning där flera förmedlingsuppdrag granskas (dvs. omfattande ärenden). En annan orsak kan vara att ett ärende handläggs tillsammans med andra ärenden rörande samma mäklare som påbörjats senare, där skriftväxlingen i samtliga ärenden måste avslutas innan ett beslut kan fattas. En tredje orsak kan vara att myndigheten avvaktar endera prejudicerande domar från förvaltningsdomstolarna eller domar från allmän domstol i brottmål som rör den enskilda mäklaren. Andra orsaker kan vara att det under handläggningen av ett sedvanligt ärende visar sig att en större granskning av mäklarens verksamhet bör göras, att mäklaren lämnat ofullständiga svar eller inte svarar alls eller att mäklaren eller dennes ombud begär flera anstånd med att svara.

Att göra skillnad på anmälningar och egeninitierade ärenden är enligt Fastighetsmäklarnämnden, inte meningsfullt. En anmälare är aldrig part i ett tillsynsärende. En anmälan är en information till Fastighetsmäklarnämnden och en indikation på att mäklaren eventuellt inte följer god fastighetsmäklarsed. En anmälan är således en bland många incitament att starta en utredning om fastighetsmäklarens förehavanden. Huvuddelen av anmälningsärendena handläggs som så kallade sedvanliga ärenden, vilket medför att den fråga som anmälaren velat fästa myndighetens uppmärksamhet på endast kommer att utgöra en mindre del av ärendet. Huvuddelen avser alla de frågor som myndigheten just då granskar enligt allmän och särskild tillsynspolicy. Om mäklaren tilldelas en disciplinär påföljd i ett ärende som

börjat med en anmälan är det vanligtvis beroende på helt andra brister än vad anmälaren påtalat.

Längre handläggningstider under åren 2008 till 2009

Tillsynsärendenas genomsnittliga ålder vid beslut ökade från 181 dagar år 2008 till 202 dagar år 2009, det vill säga med nära tre veckor. Även om de fem äldsta ärendena – som avvaktat domar från förvaltnings- eller allmänna domstolar antingen i egna mål eller i andra principiellt viktiga mål och där det tagit extremt lång tid innan målen avgjorts – inte räknas med, har åldern ökat, närmare bestämt med över en vecka. Detta beror på minskat antal årsarbetskrafter som handlägger tillsynsärenden.⁴⁰

Ärenden som avgjorts utan utredning

Antal ärenden som avgjorts utan utredning har minskat kraftigt, från 99 ärenden år 2007 till 32 ärenden år 2009. Förklaringen är att den ordning som myndigheten på försök införde under hösten 2006 i avsikt att snabbare avsluta vissa anmälningsärenden, s.k. snabbhandläggning, avbröts hösten 2007 eftersom förfarandet rönt kritik i samband med Riksrevisionens granskning av nämndens verksamhet. Enligt Fastighetsmäklarnämnden var emellertid avsikten med förfarandet att koncentrera myndighetens resurser på frågor som enligt nämndens bedömning var särskilt viktiga och som kunde förväntas leda till antingen påföljder eller uttalanden från nämnden.

Enligt Fastighetsmäklarnämnden påverkas den genomsnittliga handläggningstiden starkt av andelen ärenden som skrivs av direkt utan utredning. Om färre ärenden skrivs av direkt och därmed fler ärenden utreds vidare stiger med automatik den genomsnittliga handläggningstiden menar nämnden. Andelen ärenden som avgjorts utan utredning under de senaste åren framgår av tabellen nedan.

Tabell 4.3 Ärenden som avgjorts utan utredning åren 2006–2009

År	Totalt antal avgjorda ärenden	Antal ärenden som avgjorts utan utredning	Antal ärenden som avgjorts utan utredning i procent av totalt antal avgjorda ärenden
2006	325	111	34 %
2007	358	99	28 %
2008	410	65	16 %
2009	368	32	9 %

Enligt Fastighetsmäklarnämnden är en viktig orsak till att ärendenas ålder när de avgjorts stigit är således en mer omfattande utredning i en större andel ärenden.

⁴⁰ Fastighetsmäklarnämnden – Årsredovisning 2009.

Tabell 4.4 Överklagade ärenden efter beslut i Disciplinnämnden

År	Antalet överklagade ärenden från Disciplinnämnden	Andel ärenden där beslut i Disciplinnämnden ändrats av överrätt
2005	22	19 %
2006	21	29 %
2007	16	13 %
2008	27	20 %
2009	24	41

Källa: Fastighetsmäklarnämnden

Tabellen ovan visar andelen beslut av Disciplinnämnden som ändrats av överinstanserna. Statskontoret konstaterar att i flertalet fall följer överinstanserna Disciplinnämndens beslut.

Uppföljning av konsumenternas syn på Fastighetsmäklarnämnden

Fastighetsmäklarnämnden har genomfört tre enkätundersökningar bland konsumenterna, den första år 2007 och därefter åren 2008 och 2009. Under innevarande år har nämnden inte för avsikt att göra enkätundersökningar av resursmässiga skäl.

Undersökningarna har riktats mot slumpmässigt utvalda delar av Befolkningen och omfattat 1000 personer per undersökningsomgång. Syftet har varit att ta reda på i vilken utsträckning det finns kännedom om Fastighetsmäklarnämnden och dess funktion bland den svenska befolkningen. Svarefrekvensen har legat kring 63 procent.

Genomförda enkätundersökningar åren 2008 och 2009 visar att Fastighetsmäklarnämnden är relativt okänd bland konsumenter i allmänhet.⁴² På frågan om man känner till om det finns någon instans eller inrättning som har särskilt ansvar för fastighetsmäklare svarar 75 procent av de tillfrågade nej. 6 procent av de svarande kände till Fastighetsmäklarnämnden år 2009, vilket skall jämföras med 9 procent år 2008 och 4 procent år 2007. Samtidigt är det 99 procent som tycker det är mycket viktigt eller viktigt att det finns en myndighet som registrerar och godkänner fastighetsmäklare och ser till att de följer fastighetsmäklarlagen. Utifrån myndighetens uppdrag finns således en stor potential att utveckla informationen till konsumenterna.

Konsumentenkäten visar också att 62 procent av de tillfrågade inte vet vart de ska vända sig om de vill göra en anmälan. 19 procent svarade någon myndighet såsom Allmänna reklamationsnämnden, Konsumentverket eller

⁴¹ 24 beslut har överklagats av fastighetsmäklarna. I 10 fall har det inte kommit in någon dom från förvaltningsrätten.

⁴² Mistat AB:s enkätundersökningar 2008 och 2009 där 1000 personer tillfrågades på uppdrag av FMN. Svarefrekvensen på undersökningarna låg på 64 respektive 63 procent.

Fastighetsmäklarnämnden. Av de som gjorde en anmälan eller funderade på det svarade sex procent att de vände sig till Mäklarsamfundet, vilket är fler än de som kontaktade Fastighetsmäklarnämnden.

Konsumentenkäten som Fastighetsmäklarnämnden genomfört de senaste två åren tar upp en fråga, nämligen på vilket sätt Fastighetsmäklarnämnden syns och hörts under det gångna året. Resultaten fördelar sig på följande sätt:

Tabell 4.4 Genomslag för Fastighetsmäklarnämnden i olika medier

Kanal	År 2008	År 2009
Nyhetsinslag i TV	40 %	27 %
Artikel, inslag i tidning	36 %	23 %
Anslagstavlan i SVT	10 %	9 %
Bomässa	12 %	7 %
Information på mäklarföretagets webbplats	6 %	5 %
Fastighetsmäklarnämndens webbplats	3 %	2 %
Ej svar/vet ej	44 %	60 %

Källa: Mistat Konsumentenkät – Fastighetsmäklarnämnden.

Som tabellen visar svarar en majoritet (60 procent) av respondenterna att de inte vet i vilken informationskanal som de mest hade uppmärksammat Fastighetsmäklarnämnden. Enligt Fastighetsmäklarnämnden beror detta på att myndigheten har varit mindre synlig i media under år 2009.⁴³ Konsumenter som har uppmärksammat Fastighetsmäklarnämnden, främst genom TV uppgår till 27 procent och via tidningsartiklar till 23 procent. Endast 2 procent kände till Fastighetsmäklarnämndens webbsida.⁴⁴

Uppföljning av fastighetsmäklares syn på Fastighetsmäklarnämnden

Fastighetsmäklarnämnden har genomfört ett antal enkätundersökningar bland fastighetsmäklare under åren 2007 till 2009. Svarsfrekvenserna på dessa undersökningar har varit relativt låga, (54 respektive 60 procent på två enkätundersökningar under år 2007 och 2008, 52 procent på en enkät nr 2 år 2008 samt 45 procent för enkäten som genomfördes år 2009). Resultaten av enkätundersökningarna bör därför tolkas med viss försiktighet.

Genomförda enkäter visar att målgruppen fastighetsmäklare känner sig relativt väl tillgodosedd. Enkätundersökningarna visar att 62 procent av fastighetsmäklarna hämtar information från myndighetens webbplats om praxis

⁴³ Fastighetsmäklarnämnden – Årsredovisning 2009.

⁴⁴ Mistat AB – Fastighetsmäklarnämnden 2008.

och god fastighetsmäklarsed minst ett par gånger om året. Detta innebär en ökning med 4 procentenheter jämfört med enkätundersökningen år 2008.⁴⁵

Enligt enkätundersökningarna från år 2008 och 2009 kan det konstateras att mäklarna främst värdesätter informationen som Fastighetsmäklarnämnden ger dem via webbsidan, nyhetsbrev och faktablad. Ca 70 procent ansåg att dessa informationskällor var mycket eller ganska värdefulla. Det är dock mest vanligt förekommande att mäklarna hämtar sin kunskap om god fastighetsmäklarsed hos kollegor. Sju av tio använder sig av denna informationskälla. Mäklarna använder sig nästan lika frekvent av Fastighetsmäklarnämndens webbsida och branschorganisationer. Majoriteten av mäklarna, 68 procent föredrar dock att få information via Fastighetsmäklarnämndens webbsida.

På en öppen fråga om hur Fastighetsmäklarnämnden skulle kunna utveckla sig när det gäller information om praxis och god fastighetsmäklarsed framkommer blandade kommentarer om mer konkret och tydlig information, fler relevanta rättsfall, kurser och seminarier.

Enkätundersökningarna visar sammantaget att en övervägande majoritet anser att det är viktigt att det finns en tillsynsmyndighet som Fastighetsmäklarnämnden. Det finns dock en del missnöjesyttringar om specifika frågor, varav vissa kan hänföras till nämndens verksamhet bl.a. långa handläggningstider och otydlig information om god fastighetsmäklarsed. Andra frågor som mäklare uttalar sig negativt om handlar mer om de begränsningar som lagen ger. En vanlig kommentar handlar om att Fastighetsmäklarnämnden inte kommer åt mäklare som erbjuder sidotjänster. En annan vanlig kommentar handlar om att fler nivåer på påföljd önskas.

Omvärldsanalys

I december 2009 tog myndigheten fram sin första omvärldsanalys. Omvärldsanalysen tar sin avstamp i den finansiella krisen i världsekonomin som bl.a. startade med betalningsproblem på bolånemarknaden i USA som följd av deras bostadspolitik. Detta menar Fastighetsmäklarnämnden även indirekt berör myndigheten, eftersom den svenska ekonomin, sysselsättningen och ränteläget och därmed hushållens bostadsaffärer påverkas av den finansiella krisen. I analysen tas också utvecklingen inom fastighetsmarknaden både vad gäller ränteläge, prisutveckling och bostadsbyggande upp.

En risk som nämnden tar upp är de ökade fastighetskostnaderna och de för närvarande låga räntorna leder till ökad belåningsgrad för hushållen och en del köpare bjuder och köper över sin ekonomiska förmåga. Vid kommande räntehöjning och eventuellt sjunkande bostadspriser kan de med hög skuld-

⁴⁵ Ibid.

sättning som ska sälja sin fastighet föra över sin frustration på mäklarna med fler anmälningar till Fastighetsmäklarnämnden som följd.

I omvärldsanalysen tas många frågor upp, men flera saker har ganska svag koppling till hur Fastighetsmäklarnämndens verksamhet som tillsynsorgan kan påverkas. Riskbedömningar av vilka företeelser i omvärlden som kan tänkas föranleda ett större behov av tillsyn att fastighetsmäklare följer lagar och regler är få.

Fastighetsmäklarnämndens medarbetarundersökning

Fastighetsmäklarnämndens senaste medarbetarundersökning genomfördes hösten 2007 och 13 av 14 anställda besvarade den. Undersökningen visade på stort förtroende för ledningen och i stort sett samtliga menade också att målen är tydliga och omsattes i konkreta handlingsplaner och följdes upp på ett bra sätt.

Däremot tyckte nästan hälften att det gällande regelverket inte fungerade tillräckligt bra för att nå myndighetens vision. I stort sett alla var positiva till hur myndighetens interna organisation fungerade, medan några var mindre nöjda med hur myndigheten tog tillvara fastighetsmäklares och konsumenters synpunkter.

På frågan om hur man ansåg att den nya tillsynspolicyn fungerade svarar 40 procent att den fungerar bra. Enbart 15 procent ansåg att Fastighetsmäklarnämnden hade de befogenheter och verktyg som krävs för att kunna utföra sitt uppdrag, och knappt 40 procent trodde att den kommande lagstiftningen skulle påverka nämndens arbete positivt. Personalen bedömde att myndigheten arbetade för att kontinuerligt förbättra organisationen, medan drygt 60 procent tyckte att myndigheten var en attraktiv arbetsplats. Ungefär lika många bedömde att den beslutande nämnden bidrog med viktig kunskap och påverkade myndighetens arbete positivt.

I enkäten fick de anställda ta ställning till hur viktiga olika delar av verksamheten var för att nå myndighetens mål. De verksamheter man fick ta ställning till var information, kunskapsspridning och förtroendeskapande åtgärder. Överlag bedömde de anställda att samtliga sådana uppgifter var viktiga.

5 Vilka förhållanden är särskilt viktiga för myndighetens resultat?

5.1 Sammanfattande iakttagelser

De generella konsumentpolitiska målen gäller Fastighetsmäklarnämnden men är inte preciserade och anpassade för nämndens verksamhet. Enligt Statskontoret ligger det i myndighetsledningens ansvar att i dialog med regeringen utforma mål som kan användas i styrningen av myndighetens verksamhet.

Den nuvarande fastighetsmäklarlagen har vissa begränsningar för Fastighetsmäklarnämndens tillsyn. I dag finns inget krav på en mäklare att dokumentera vad som händer i uppdraget. Saknas dokumentation från mäklaren försvåras Fastighetsmäklarnämndens bedömning av anmälningar till nämnden. I förslaget till ny fastighetsmäklarlag föreslås dock att dokumentationskraven ökar för mäklaren.

En annan begränsning i Fastighetsmäklarnämndens tillsyn är att den enbart avser enskilda mäklares handlande. Det finns ingen möjlighet enligt den nuvarande lagen för myndigheten att granska mäklarföretag. Skulle Fastighetsmäklarnämnden uppmärksamma att företag inte agerar enligt god fastighetsmäklarsed finns möjligheten att göra s.k. besökstillsyn. Detta förutsätter att företaget accepterar att Fastighetsmäklarnämnden gör en sådan form av tillsyn. I de situationer som Fastighetsmäklarnämnden upptäcker felaktigheter hos de företag som de besöker, har de ändå inte rätt att utöva några sanktioner.

En företeelse i branschen som ökat är att många mäklarföretag har tydliga kopplingar till banker eller försäkringsbolag, antingen genom ägarförhållanden eller genom andra former av överenskommelser. Detta har t.ex. betydelse när det gäller de sidotjänster t.ex. lån eller försäkringar mäklare kan erbjuda köpare. I och med att tillsynen enbart kan ske av enskilda mäklare, inte företag, försvåras möjligheten att i tillsynen klarlägga om förhållandet mellan mäklaren/mäklarföretaget och banker/försäkringsbolag följer god fastighetsmäklarsed.

Fastighetsmäklarnämndens tillsyn utgår huvudsakligen från de anmälningar som kommer till myndigheten. Till det har Fastighetsmäklarnämnden en tillsynspolicy som uttrycker en avvaktande inställning gentemot sina tillsynsobjekt dvs. fastighetsmäklarna. Dessa omständigheter tillsammans innebär att tillsynen inte kan bli så skarp som den skulle kunna vara. Fastighetsmäklarnämndens devis om att bättre föregripa än ingripa har av myndigheten tolkats så att den främst arbetat med information till mäklarna i syfte

att dessa ska handla rätt från början. Enligt Statskontorets mening bidrar även en effektiv tillsyn till bättre lagefterlevnad hos fastighetsmäklarna.

Statskontoret kan konstatera att det inte finns några hinder i fastighetsmäklarlagen (varken den nuvarande eller den föreslagna) mot att förändra tillsynen så att den blir mer proaktiv. Ett mer proaktivt synsätt på tillsynen skulle utgå från riskanalyser, dvs. utifrån risker för olika beteenden som strider mot god fastighetsmäklarsed samt hur stort problem detta beteende är för konsumenterna. En sådan ändrad inriktning är också i linje med regeringens inställning i tillsynsskrivelsen där det betonas att tillsynen generellt bör bli mer proaktiv.

En viktig faktor för en liten myndighet som Fastighetsmäklarnämnden är att man har tillgång till kompetens i alla delar av verksamheten. Även om man har tillgång till en viss kompetens finns en risk för en sårbarhet om kompetensen finns hos en eller ett fåtal personer. Statskontoret noterar att myndigheten är sårbar inom ett flertal områden, det gäller inom IT, ekonomistyrning, registratur och tillsyn. Inom tillsynsområdet behövs kompetens för att framför allt utveckla metoder för tillsyn.

5.2 Viktiga externa faktorer

5.2.1 Regeringens styrning

I avsnitt 2.3 redovisades de mål som regeringen ställt upp för Fastighetsmäklarnämnden. Där framgick att det fr.o.m. regleringsbrevet för år 2009 inte finns några uttryckliga mål för myndighetens verksamhet. De generella målen för konsumentpolitiken är de mål som gäller för myndighetens verksamhet.

De konsumentpolitiska målen är inte preciserade och anpassade till Fastighetsmäklarnämndens verksamhet. Statskontorets intryck är att det har lett till en otydlighet i styrningen som varken myndighetens ledning eller dialogen mellan myndighetsledningen och departementet helt kunnat kompensera. Förväntningarna på myndighetens verksamhet har därmed också blivit mindre tydliga.

En annan viktig styrning av myndigheten ligger i de anslag som tilldelas. I avsnitt 2.6 redovisades de senaste årens anslag till Fastighetsmäklarnämnden. Där kan noteras att anslaget höjdes tillfälligt år 2008, efter den kritik som Riskrevisionen riktat mot myndigheten. Därefter minskade anslaget, dock inte lika mycket som den tillfälliga förstärkningen.

Att anslaget varierat under de senaste åren har gjort att de satsningar som gjordes under år 2008 på förstärkning av personalen och informationsinsatser inte kunnat fortsätta på samma nivå därefter.

5.2.2 Lagstiftning

Den nuvarande fastighetsmäklarlagen har vissa begränsningar för Fastighetsmäklarnämndens tillsyn. I förslaget till ny fastighetsmäklarlag föreslås att dokumentationskraven ökar för mäklaren.

I dag finns inget krav på en mäklare att dokumentera vad som händer i uppdraget. I detta ingår att det inte finns något krav på att dokumentera budgivningsprocessen. Vissa mäklare erbjuder dock en sådan dokumentation, men det är alltså inget krav i den nuvarande fastighetsmäklarlagen.

Saknas dokumentation från mäklaren försvåras Fastighetsmäklarnämndens bedömning av anmälningar till nämnden. I de fall då anmälaren och mäklaren inte är överens om vad som förevarit, kan nämnden inte fatta ett beslut som går emot mäklaren. Finns dokumentation blir det lättare för Fastighetsmäklarnämnden att fastställa vad som egentligen hänt.

En annan begränsning i Fastighetsmäklarnämndens tillsyn är att den enbart avser enskilda mäklares handlande. Det finns dock ingen möjlighet för myndigheten att granska mäklarföretag. I de fall ett företag har rutiner eller annat som strider mot god fastighetsmäklarsed finns således inga möjligheter för Fastighetsmäklarnämnden att utöva tillsyn mot företaget. I dessa fall kan tillsynen enbart avse enskilda mäklare. Skulle Fastighetsmäklarnämnden uppmärksamma att företag inte agerar enligt god fastighetsmäklarsed finns möjligheten att göra s.k. besökstillsyn. Detta förutsätter att företaget accepterar att Fastighetsmäklarnämnden gör en sådan form av tillsyn. Besökstillsyn innebär att Fastighetsmäklarnämnden informerar om vad som ligger i god fastighetsmäklarsed, samtidigt som man kan utgå från aktuella förmedlingar som företaget utfört. Några sanktioner mot företag har inte Fastighetsmäklarnämnden att ta till om man upptäcker felaktigheter. Beroende på vad man upptäcker hos företaget kan det dock vara aktuellt att tipsa Konsumentverket i de fall det handlar om något som Konsumentverket har tillsyn över.

Fastighetsmäklarnämnden gör som tidigare framgått i ett begränsat antal fall besök på plats hos mäklarföretag. Dessa besök är då föranmälda och sker efter överenskommelse med mäklarföretaget. Fastighetsmäklarnämnden har inga formella möjligheter att göra oanmälda besök. Det kan diskuteras om det skulle vara en fördel för Fastighetsmäklarnämnden att även kunna göra oanmälda besök. En fördel skulle kunna vara om ett sådant oanmält besök skulle ge en mer rättvisande bild av mäklarens verksamhet. Till nackdelarna hör dock att det skulle kunna försvåra kontakterna med mäklarna. Vidare är detta sätt att bedriva tillsyn resurskrävande. Det är därför inte självklart att tillsynen totalt sett skulle bli mer effektiv om Fastighetsmäklarnämnden även hade denna möjlighet.

5.2.3 Förhållandet till branschorganisationernas organ för tvistelösning

I kapitel 2 framgick att såväl Mäklarsamfundet som Fastighetsmäklarförbundet har olika organ dit man som konsument kan vända sig om man är missnöjd med den tjänst en mäklare levererat. Till det kan läggas att det även finns möjlighet att vända sig till Allmänna reklamationsnämnden, ARN, och Konsumentverket, beroende på vad klagomålet gäller. För en konsument kan detta vara förvirrande.

För Fastighetsmäklarnämnden är det viktigt att upprätthålla funktionen som den som utvecklar god fastighetsmäklarsed. Med de andra organ som nämns ovan finns en risk att fastighetsmäklarseden tolkas på andra sätt än vad som sker hos Fastighetsmäklarnämnden/Disciplinnämnden. Om så sker riskerar en osäkerhet att uppstå hos både fastighetsmäklarna och konsumenterna om vad som är acceptabelt beteende hos mäklarna. Denna risk är särskilt stor när nya regler introduceras och behöver tolkas, som t.ex. när en ny fastighetsmäklarlag introduceras.

5.2.4 Strukturella förändringar i branschen

Några förhållanden inom mäklarbranschen är av betydelse som förutsättningar för tillsynen. En företeelse som ökat är att många mäklarföretag har tydliga kopplingar till banker eller försäkringsbolag, antingen genom ägarförhållanden eller genom andra former av överenskommelser. Detta har t.ex. betydelse när det gäller de sidotjänster (t.ex. lån eller försäkringar) mäklare kan erbjuda köpare.

I och med att tillsynen enbart kan ske av enskilda mäklare, inte företag, försvåras möjligheten att i tillsynen klarlägga om förhållandet mellan mäklaren/mäklarföretaget och banker/försäkringsbolag följer god fastighetsmäklarsed.

En annan företeelse som kan innebära ökad belastning på Fastighetsmäklarnämnden är om mäklare från andra länder vill vara verksamma i Sverige. Dessa mäklare ska registreras, men prövningen av dessa torde vara mer resurskrävande för att kunna bedöma om de uppfyller kraven för registrering. Information särskilt riktad till dessa mäklare kan också bli nödvändig.

5.2.5 Förändring av myndighetsstrukturen

I uppdraget till Statskontoret ingick att bedöma om Fastighetsmäklarnämndens verksamhet helt eller delvis kan föras över till en annan organisation. Denna fråga behandlas dels i kapitel 7, dels i bilaga 4.

Skulle regeringen besluta om förändring av organisationen för den verksamhet som i dag bedrivs av Fastighetsmäklarnämnden förändras förutsättningarna för verksamheten. På vilket sätt förutsättningarna ändras beror på vilket beslut regeringen fattar.

5.3 Viktiga interna faktorer

5.3.1 Intern styrning

Tidigare har konstaterats att preciserade mål för Fastighetsmäklarnämndens verksamhet nu saknas från regeringen. Detta får till följd att myndighetens ledning har ansvar att i dialog med departementet formulera mål för sin verksamhet.

Statskontoret konstaterar vidare att de mål och indikatorer Fastighetsmäklarnämnden formulerat inte använts. Målen behöver också ingå i ett uppföljningssystem som speglar komplexiteten i verksamheten. T.ex. behöver Fastighetsmäklarnämnden utveckla ett uppföljningssystem där statistik för olika ärendetyper kan redovisas.

Fastighetsmäklarnämnden är en förhållandevis liten myndighet, vilket gör att styrningen underlättas. Å andra sidan finns risk att man anser att det inte behövs en systematik kring uppföljning av verksamheten när verksamheten är så liten. Statskontoret menar att rutiner och system för verksamhetsuppföljning kan vara väl så motiverade även för små myndigheter.

En tydlig styrning av verksamheten sker genom utvecklade rutiner för myndighetens ärendehantering.

En viktig faktor för en liten myndighet som Fastighetsmäklarnämnden är att man har tillgång till kompetens i alla delar av verksamheten. Även om man har tillgång till en viss kompetens finns risk för sårbarhet om kompetensen finns hos en eller ett fåtal personer.

Områden som vi noterat att myndigheten har sårbarhet inom är

- IT-området (såväl för daglig drift som utvecklingsprojekt)
- ekonomisk kompetens för intern styrning och kontroll (kompetens behövs även om tjänster köps från Kammarkollegiet)
- registratur
- tillsyn

I följande avsnitt (5.3.2) pekar vi på behovet av att utveckla metoder för tillsyn. För detta kan kompetens behöva tillföras, antingen genom rekrytering eller genom kompetensutveckling av befintlig personal.

5.3.2 Tillsynspolicy

Fastighetsmäklarnämnden har dels en permanent tillsynspolicy, dels en tillfällig tillsynspolicy. Dessa beskrivs i kapitel 3. Som beskrivs där utgår Fastighetsmäklarnämndens arbetssätt dels från att tillsynen i stor utsträckning (ca 80 %) sker utifrån de anmälningar som kommer till myndigheten, dels från att det är bättre att föregripa än ingripa i efterhand om någon mäklare inte handlat enligt god fastighetsmäklarsed. Vidare har Fastighetsmäklarnämnden också uppfattningen att tillsynen bör ske på ett sätt som beaktar det intrång som tillsynen innebär i mäklarnas verksamhet.

Utifrån de erfarenheter myndigheten får i sin verksamhet ses de interna styrdokumenterna över minst en gång per år och ändras vid behov.

En fråga man här kan ställa sig är om tillsynen kan ske på annat sätt, t.ex. om tillsynen kan vara mer proaktiv än för närvarande, då huvuddelen av tillsynen bygger på de anmälningar som myndigheten får. Ett mer proaktivt sätt skulle utgå från riskanalyser, dvs. utifrån risker för olika beteenden som strider mot god fastighetsmäklarsed samt hur stort problem detta beteende är för konsumenterna. En sådan ändrad inriktning är också i linje med regeringens inställning i tillsynsskrivelsen⁴⁶. Där betonas vikten av att tillsynen generellt bör bli mer proaktiv. Detta kan enligt skrivelsen ske genom att myndigheten uttalat avsätter resurser för egeninitierad tillsyn och inte i så stor utsträckning är reaktiv och bygger tillsynen på anmälningar.

Tidigare redovisades Fastighetsmäklarnämndens prioriteringar av olika uppgifter. Där framgick att tillsynsärenden är förhållandevis lågt prioriterade och att externa anmälningar prioriteras framför egeninitierade ärenden.

I sammanhanget kan det konstateras att det inte finns några hinder i fastighetsmäklarlagen (varken den nuvarande eller den föreslagna) mot att förändra tillsynen så att den blir mer proaktiv.

Genom det underlag Fastighetsmäklarnämnden har tillgång till i form av anmälningar, telefonsamtal etc. finns en grund för att göra riskanalyser. Den omvärldsbevakning myndigheten genomfört kan också vara en utgångspunkt för en riskanalys. Omvärldsbevakningen behöver dock bli mer inriktad på konsekvenser för Fastighetsmäklarnämnden. Även om dessa typer av bedömningar finns med när de interna styrdokumenterna ses över, bör dessa analyser utvecklas och dokumenteras som grund för såväl information som tillsyn.

Statskontoret bedömer också att det kan vara en fördel för Fastighetsmäklarnämnden att i större utsträckning än för närvarande ta del av andra tillsyns-

⁴⁶ Skr. 2009/10:79, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.

myndigheters uppläggning och erfarenheter av att arbeta på ett mer proaktivt och på så sätt uppnå större effektivitet i ärendehantering i allmänhet. Statskontoret föreslår därför att Fastighetsmäklarnämnden utvecklar kontakter med andra tillsynsmyndigheter. Myndigheter med viss likhet i verksamheten som kan vara aktuella att kontakta kan t.ex. vara Finansinspektionen och Revisorsnämnden. Det ska inte heller uteslutas att tillsynsmyndigheter inom andra områden kan ha metoderfarenheter av intresse för Fastighetsmäklarnämnden. Ett annat sätt att knyta kontakter med andra myndigheter för att öka utbytet vad gäller tillsynsmetodik är att i högre grad än för närvarande använda kontakter i Tillsynsforum, som Fastighetsmäklarnämnden redan ingår i.

Det bör här påpekas att oavsett inriktning på tillsynen är informationen till såväl konsumenter som till fastighetsmäklarna central. Informationen gör att de inblandade kan handla rätt från början, tillsynen kan enbart reagera när en mäklare inte handlat enligt god fastighetsmäklarsed. Om informationen ska utökas kräver det dock att mer resurser läggs på den verksamheten än för närvarande. (Se även avsnitt 6.3 där myndighetens anslag diskuteras.)

6 Vilka frågor kommer att vara särskilt viktiga för myndigheten framöver?

6.1 Sammanfattande iakttagelser

Fastighetsmäklarnämnden har gjort en egen bedömning av resursbehovet med anledning av lagrådsremissen om en ny fastighetsmäklarlag. Nämnden pekar på ett ökat resursbehov som i första hand beror på att föreskrifter antingen behöver tas fram eller revideras. Vidare behöver Fastighetsmäklarnämndens information omarbetas. Ökade insatser behövs även för att på olika sätt informera om den nya lagen. Statskontoret delar nämndens bedömning att den nya lagen kommer att medföra vissa insatser initialt, men anser att det är svårt att bedöma hur stort resursbehovet kommer att bli efter introduktionsskedet. Resursbehovet bör därför bedömas efter hand utifrån de erfarenheter som erhålls av den nya lagens effekter.

Ett annat område som kan komma att påverka Fastighetsmäklarnämndens verksamhet handlar om utvecklingen mot att mäklare i allt större utsträckning är knutna till banker eller försäkringsbolag. Detta ställer nya krav på Fastighetsmäklarnämndens tillsyn, särskilt om sidotjänster blir godkända enligt förslaget till ny fastighetsmäklarlag. T.ex. kan det innebära att det inte är tillräckligt att enbart granska enskilda mäklares agerande, utan att behov uppstår av att även granska mäklarföretag.

När det gäller områden som Fastighetsmäklarnämnden behöver utveckla vidare för att kunna fullgöra sitt uppdrag, lyfter Statskontoret fram **tillsyn, information, uppföljning** samt **kompetensutveckling**.

Fastighetsmäklarnämndens **tillsyn** kan bli mer proaktiv än den är för närvarande. Med proaktiv tillsyn menar vi att den ska utgå från utvecklade riskanalyser och en högre andel egeninitierade ärenden. För att utveckla tillsynen kan det vara av intresse för Fastighetsmäklarnämnden att utbyta erfarenheter med andra tillsynsmyndigheter.

Statskontoret anser det angeläget att **informationen** till konsumenterna sprids på ett lättillgängligt sätt. Eftersom kännedomen om Fastighetsmäklarnämnden är låg bland konsumenter är det angeläget att även andra ingångar till informationen finns. Statskontoret menar att en sådan ingång är Boverkets portal omboende.se, som Fastighetsmäklarnämnden bör samarbeta med i större utsträckning än vad som skett hittills.

Statskontoret anser att det är angeläget att Fastighetsmäklarnämnden tar ansvar för en intern **mål- och resultatuppföljning**. Detta är en uppgift för ledningen oavsett hur regleringsbrev utformas. Även uppföljning av myndighetens ekonomi är central för myndighetens ledning. Fastighetsmäklar-

nämnden köper ekonomitjänster av Kammarkollegiet. En fråga som är viktig att klara ut med Kammarkollegiet är hur ansvaret ser ut för att hålla reda på och bedöma konsekvenserna av förändringar i förutsättningarna för myndighetens ekonomi.

Statskontoret vill framhålla vikten av **kompetensutveckling** i en liten myndighet som Fastighetsmäklarnämnden. Det är viktigt för att dels upprätthålla en hög kvalitet i verksamheten, dels minska sårbarheten. Kompetensutveckling kan ske på flera sätt t.ex. genom erfarenhetsutbyte med andra tillsynsmyndigheter.

6.2 Styrkor och svagheter i styrningen av myndigheten

I analysen har vi tidigare uppmärksammat att Fastighetsmäklarnämnden fr.o.m. år 2009 inte har några mål för verksamheten som formulerats av regeringen. Vidare har vi konstaterat att de indikatorer myndigheten tagit fram i ett regeringsuppdrag varken används av ansvarigt departement eller myndigheten för att följa upp verksamheten.

Statskontoret anser att det är en brist att tydliga mål och indikatorer för Fastighetsmäklarnämnden saknas eller inte används. Det försvårar möjligheten att bedöma hur väl Fastighetsmäklarnämnden utför sitt uppdrag.

6.3 Områden där statsmakternas styrning av myndigheten kan behöva utvecklas vidare

I föregående avsnitt konstaterades att en svaghet i styrningen av myndigheten är att för verksamheten preciserade mål saknas och att framtagna indikatorer inte används.

För att få mål som stöd för verksamheten har därför ledningen för Fastighetsmäklarnämnden ett ansvar att utveckla och använda mål och indikatorer. Utgångspunkten för detta är myndighetens instruktion.

Tidigare har även nämnts att myndighetens anslag varierat under senare år, vilket minskat utrymmet för tillsyn och information under de två senaste åren. Anslaget till myndigheten diskuteras vidare nedan i detta avsnitt.

Statskontoret konstaterar att Fastighetsmäklarnämnden varit aktiv i att påtala behov av förändringar i olika avseenden för myndighetens verksamhet. Det gäller t.ex. behovet av ändrad lagstiftning och resurser till myndigheten.

En viktig del i regeringens styrning av verksamheten är de förslag till anslag som ges i budgetpropositionen. I kapitel 2 jämfördes anslaget till myndigheten med de avgifter fastighetsmäklarna betalat från år 2005. En slutsats var där att avgifterna överstigit anslaget under alla dessa år.

Statskontoret kan konstatera att detta förhållande – att avgifterna överstiger anslaget till den verksamhet de ska finansiera – inte överensstämmer med de riktlinjer regeringen redovisat i sin tillsynsskrivelse.⁴⁷ Där fastslås principen att en offentligrättslig avgift som tas ut för tillsyn måste motiveras med en tydlig motprestation. I annat fall är det en skatt och riksdagen kan inte bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om skatt. Motprestationen behöver inte vara tillsynsbesök på plats, utan kan även omfatta studier av dokumentation från tillsynsobjektet. Även främjande och förebyggande uppgifter liksom information kan om det är lämpligt finansieras genom avgifter på samma sätt och på samma villkor som tillsynen. En sådan avgift bör dock inte benämnas tillsynsavgift.

Eftersom de avgifter fastighetsmäklarna betalar överstiger hela anslaget till Fastighetsmäklarnämnden kan det tolkas som en beskattning av fastighetsmäklarna. För att rätta till detta förhållande finns två alternativ. Antingen kan avgifterna sänkas så att de motsvarar anslaget till Fastighetsmäklarnämnden eller så får anslaget till myndigheten höjas så att det motsvarar avgifterna.

6.4 Vilka frågor kommer att vara särskilt viktiga för myndigheten framöver?

6.4.1 Förslag till ny fastighetsmäklarlag

Regeringen lämnade i juni 2010 en lagrådsremiss om en ny fastighetsmäklarlag. Till stora delar bygger den på nuvarande lag, men införs den förslagna lagen innebär det vissa förändringar för Fastighetsmäklarnämnden. De viktigaste ändringarna redovisades i avsnitt 2.2.5. En mer utförlig beskrivning av förslaget finns i bilaga 3.

Regeringen bedömer i lagrådsremissen att lagförslaget inte leder till några ökade kostnader för det allmänna. Fastighetsmäklarnämndens uppgifter ändras inte på annat sätt än vad som följer av förslagen i sak. Regeringen bedömer att nämnden kan få visst merarbete med att ta fram nya föreskrifter om den praktiska hanteringen av mäklares dokumentation och om mäklares information till parterna när det gäller sidoverksamhet. Detta bedömer regeringen ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

⁴⁷ Skr. 2009/10:79, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn

Fastighetsmäklarnämnden har gjort en egen bedömning av resursbehovet med anledning av lagrådsremissen. Nämnden pekar på ett ökat resursbehov. Detta beror på att föreskrifter antingen behöver tas fram eller revideras. Vidare behöver Fastighetsmäklarnämndens information omarbetas. Ökade insatser behövs även för att på olika sätt informera om den nya lagen. Tillsammans uppskattar Fastighetsmäklarnämnden att det behövs 2,19 årsarbetskrafter under år 2011 till följd av en ny lagstiftning. Även för de två följande åren menar Fastighetsmäklarnämnden att resursbehovet ökar, då med ca 1,5 årsarbetskrafter. Detta beror på ökade insatser inom tillsynen till följd av de föreslagna lagändringarna.

Statskontorets bedömning av resursbehovet med anledning av en ny fastighetsmäklarlag är att behovet ökar i samband med introduktionen av lagen. Behovet av information ökar både till fastighetsmäklarna och till konsumenter. En insats behövs även för att ta fram nya föreskrifter eller att justera befintliga föreskrifter.

Hur stor insats som behövs från Fastighetsmäklarnämnden i samband med introduktionen av en ny fastighetsmäklarlag är svårbedömt, liksom om det finns ett ökat resursbehov efter denna introduktion. I denna situation finns nya frågor som behöver uppmärksammas i tillsynen. Samtidigt gör de ökade dokumentationskraven för mäklarna att tillsynen bör förenklas. Resursbehovet bör därför bedömas utifrån de erfarenheter som erhålls av den nya lagens effekter.

6.4.2 Utvecklingstendenser i mäklarbranschen

I avsnitt 5.2.3 beskrevs en utveckling mot att mäklare i allt större utsträckning är knutna till banker eller försäkringsbolag. Detta ställer nya krav på Fastighetsmäklarnämndens tillsyn, särskilt om sidotjänster blir godkända enligt förslaget till ny fastighetsmäklarlag. T.ex. kan det innebära att det inte är tillräckligt att enbart granska enskilda mäklares agerande, utan att behov uppstår av att även granska mäklarföretag. Det kan också bli aktuellt att samarbeta med andra myndigheter, som Finansinspektionen och Konsumentverket, för att kunna agera mot företag som inte agerar enligt vad som är god fastighetsmäklarsed.

En annan tendens inom branschen är att det nu även finns mäklare som erbjuder tjänster på Internet. För den tillsyn som är egeninitierad kan krävas andra metoder för dessa mäklare än för de mäklare som arbetar på ett traditionellt sätt.

Skulle intresset öka från utländska mäklare att verka i Sverige innebär det att resurser behöver avsättas för att pröva registrering av dessa. Eventuellt kan även särskild information behövas.

6.5 Områden där myndigheten kan behöva utvecklas vidare genom internt utvecklingsarbete

6.5.1 Tillsyn

I avsnitt 5.3.1 diskuterades om Fastighetsmäklarnämndens tillsyn kan bli mer proaktiv än för närvarande. Med proaktiv tillsyn menar vi att den ska utgå från utvecklade riskanalyser och en högre andel egeninitierade ärenden. I riskanalyserna bör också erfarenheterna från Fastighetsmäklarnämndens tillsyn tas till vara och systematiseras.

Utifrån riskanalyserna kan myndigheten identifiera frågor som är av särskilt stor betydelse att följa upp i sin tillsyn. Detta kan då vara grund för revidering av myndighetens styrdokument och för att identifiera speciella grupper av mäklare av särskilt intresse för tillsynen. Enligt Statskontoret bör ett sådant underlag kunna vara tillräckligt incitament att utöva tillsyn mot enskilda mäklare, även om myndigheten inte har någon misstanke om att den enskilda mäklaren inte följt god fastighetsmäklarsed. Exempelvis kan tillsyn ske av mäklare som valts ut slumpvis i identifierade grupper.

Om myndigheten ska arbeta på detta sätt kan ytterligare resurser behövas för detta förändrade sätt att bedriva tillsynen. Detta kan uppnås genom en annan prioritering än för närvarande av framför allt egeninitierad tillsyn eller genom att myndigheten tillförs ytterligare resurser.

För att utveckla tillsynen kan det vara av intresse för Fastighetsmäklarnämnden att utbyta erfarenheter med andra tillsynsmyndigheter. Fastighetsmäklarnämnden bör undersöka vilka myndigheter som kan tillföra nämnden kunskaper och erfarenheter av andra sätt att arbeta med tillsyn.

I kapitel 7 diskuteras organisatoriska alternativ som kan leda till ett ökat erfarenhetsutbyte kring tillsynen.

6.5.2 Information

De enkäter Fastighetsmäklarnämnden genomfört bland konsumenter respektive fastighetsmäklare visar att det främst när det gäller information till konsumenterna finns en potential att öka kunskapen om Fastighetsmäklarnämnden och vad som gäller vid köp av fastighet/bostadsrätt.

Statskontoret anser det angeläget att informationen till konsumenterna sprids på ett lättillgängligt sätt. Arbetet med myndighetens hemsida har varit viktigt för att öka tillgängligheten till denna information. Eftersom kännedomen om Fastighetsmäklarnämnden är låg bland konsumenter är det ange-

läget att även andra ingångar till informationen finns. Statskontoret menar att en sådan ingång är Boverkets portal omboende.se, som Fastighetsmäklarnämnden bör samarbeta med i större utsträckning än vad som skett hittills. Statskontoret har noterat att Fastighetsmäklarnämnden tagit kontakt med Boverket i detta syfte.

Tas beslut om en ny fastighetsmäklarlag kommer även behovet av information till fastighetsmäklarna om denna att öka. Fastighetsmäklarnämnden bör som en förberedelse inför införandet av en ny fastighetsmäklarlag ta kontakt med mäklarorganisationerna för att diskutera möjligheten att samordna informationen till mäklarna om den nya lagen. Ett sådant samarbete bör kunna leda till fördelar både för myndigheten och för branschorganisationerna.

6.5.3 Uppföljning

Eftersom det fr.o.m. år 2009 inte finns mål eller återrapporteringskrav i Fastighetsmäklarnämndens regleringsbrev är det nödvändigt att myndighetens ledning tar ansvar för en intern mål- och resultatuppföljning. Detta är en uppgift för ledningen oavsett hur regleringsbreven utformas.

En utgångspunkt för en intern mål- och resultatuppföljning kan vara den redovisning som myndigheten gjorde till departementet år 2008 av resultatindikatorer. Bland de indikatorer som fanns med i denna redovisning var många mål relativa dvs. satta i förhållande till resultatet föregående år. Dessa relativa mål bör ändras till att ange absoluta målnivåer.

Även uppföljning av myndighetens ekonomi är central för myndighetens ledning. Fastighetsmäklarnämnden köper ekonomitjänster av Kammarkollegiet. Fastighetsmäklarnämnden köper ekonomitjänster av Kammarkollegiet. Fastighetsmäklarnämnden har, trots att de köper ekonomitjänster av Kammarkollegiet, ett ansvar för att hålla reda på och bedöma konsekvenserna av förändringar i förutsättningarna i myndighetens ekonomi.

6.5.4 Kompetensutveckling

Kompetensutvecklingen är mycket viktig i en förhållandevis liten myndighet som Fastighetsmäklarnämnden. Detta för att upprätthålla en hög kvalitet i verksamheten och samtidigt minska sårbarheten.

Kompetensutveckling kan ske på flera sätt. Många ärenden handläggs så att två medarbetare diskuterar hur man ska ställa sig. Detta är ett sätt att bygga upp kompetens i den löpande verksamheten samtidigt som kvaliteten i ärendehanteringens säkras och sårbarheten minskar.

Andra sätt kan vara att vända sig externt, såväl i form av mer traditionell utbildning som i form av utbyte med andra tillsynsmyndigheter. Vi har tidigare pekat på möjligheten att utveckla tillsynsverksamheten genom att dra nytta av andra myndigheters sätt att lägga upp sin tillsynsverksamhet.

7 Bedömning av om verksamheten helt eller delvis kan föras över till annan myndighet eller huvudman

7.1 Fyra alternativa organisationsmodeller

I regeringens uppdrag till Statskontoret ingår även att analysera och bedöma om Fastighetsmäklarnämndens verksamhet helt eller delvis kan utföras av annan myndighet och/eller huvudman.

Statskontoret har uppdragit åt konsultföretaget Swedeval Utvärdering att utreda och bedöma denna fråga. Uppdraget har genomförts i nära kontakt med Statskontorets projektgrupp. I uppdraget har bl.a. ingått att definiera kriterier för att bedöma om Fastighetsmäklarnämndens verksamhet i någon del kan föras över till annan myndighet eller huvudman. Konsulten har, efter samråd med Statskontoret, därefter valt ut ett antal organisationsalternativ och analyserat dessa med hjälp av bedömningskriterierna. Även vissa andra konsekvenser av de olika alternativen har belysts.

Statskontoret redovisar i detta kapitel (avsnitt 7.2) sina bedömningar och slutsatser om Fastighetsmäklarnämndens verksamhet helt eller delvis kan föras över till annan myndighet eller huvudman. Underlaget för Statskontorets bedömningar och slutsatser är konsultstudien, som här redovisas i sammanfattning i avsnitten 7.3–7.6.⁴⁸

7.2 Statskontorets slutsatser

Fyra olika organisationsalternativ redovisas i konsultstudien. Två av dem innebär att Fastighetsmäklarnämndens verksamhet i stort sett helt förs över till annan myndighet (Konsumentverket respektive Finansinspektionen). Den fråga Statskontoret fick i uppdraget var att bedöma om nämndens verksamhet helt eller delvis kan föras över till annan organisation. Med konsultstudien som grund kan konstateras att det är möjligt och att det finns flera *möjliga* alternativ om regeringen vill föra över Fastighetsmäklarnämndens verksamhet till en annan organisation.

Frågan i uppdraget om Fastighetsmäklarnämndens verksamhet helt eller delvis kan utföras av annan myndighet och/eller annan huvudman är därmed besvarad. Det är dock inte i första hand en utredningsfråga om så också bör ske, utan en bedömningsfråga för regeringen vilken vikt man vill lägga vid olika aspekter och vad som anses viktigast för den framtida verksamheten i

⁴⁸ *Fastighetsmäklarnämndens verksamhet – fyra alternativa organisationsmodeller*. Konsultrapport 2010-08-06 av Folke Hansson, Swedeval Utvärdering. Rapporten redovisas i sin helhet i bilaga 4.

en samlad bedömning. Statskontoret väljer därför att här inte förorda något av de presenterade alternativen. Även om frågan i stor utsträckning är en bedömningsfråga finns vissa konsekvenser av de presenterade alternativen i konsultstudien, t.ex. vad gäller kostnadseffektivitet, som bör utredas ytterligare om det är aktuellt att gå vidare med något eller några av dessa.

Statskontoret ska dock här ge några kommentarer till konsultstudien, som kan vara av intresse vid regeringens bedömning och sammanvägning av organisationsalternativen.

Vid regeringens bedömning av lämplig organisation kan ytterligare ett alternativ vara aktuellt att överväga. Detta alternativ är att behålla nuvarande organisation, men med förändringar som bl.a. kan följa av myndighetsanalysen.

En aspekt av de olika alternativen som inte direkt berörts i konsultstudien är hur de påverkar regeringens förutsättningar att styra sina myndigheter. En del av denna fråga är vilka departement som blir berörda i de olika alternativen. Berörda myndigheter och departement framgår av tabellen nedan.

Tabell 7.1 Berörda myndigheter och departement i olika organisationsalternativ

Alternativ	Berörda myndigheter (departement)
1	FMN ⁴⁹ (IJ), Bolagsverket (N) och Boverket (M)
2	FMN (IJ), Revisorsnämnden (Ju) och Boverket (M)
3	Konsumentverket (IJ), Bolagsverket (N) och Boverket (M)
4	Finansinspektionen (Fi) och Bolagsverket (N)

Förutsättningarna för regeringens styrning är en aspekt som bör ingå i bedömningen av frågan om Fastighetsmäklarnämndens verksamhet helt eller delvis kan utföras av annan myndighet och/eller huvudman.

7.3 Kriterier för en ändrad organisation

Konsultstudiens bedömning om Fastighetsmäklarnämndens verksamhet helt eller delvis kan ingå i annan myndighets eller huvudmans verksamhet grundas på ett antal utvalda kriterier. De kan sägas utgöra de krav som bör vara uppfyllda för att en organisatorisk lösning ska vara ett alternativ till Fastighetsmäklarnämndens nuvarande organisation.

Utgångspunkterna för valet av kriterier och alternativa organisatoriska modeller är statsmakternas *mål och intentioner* för Fastighetsmäklarnäm-

⁴⁹ Konsultstudien har i detta alternativ föreslagit att Fastighetsmäklarinspektionen bildas av FMN:s tillsynsverksamhet.

dens verksamhet samt hur de antas kunna hantera de eventuella *problem* som kommit fram i anslutning till Fastighetsmäklarnämndens verksamhet. Studien utgår från såväl *interna faktorer* i Fastighetsmäklarnämndens verksamhet och organisation som vissa *omvärldsfaktorer* och generella aspekter på statlig verksamhet, som bör beaktas i samband med att Fastighetsmäklarnämndens organisation övervägs. De senare framgår bl.a. av regeringens förvaltningspolitiska intentioner.⁵⁰

För att definiera relevanta kriterier har studien täckt in Fastighetsmäklarnämndens olika uppgifter och ansvar. De omfattar fyra olika områden och består av de tre kärnverksamheterna registrering, tillsyn och information samt myndighetens interna styrning och stödverksamhet. För vart och ett av dessa områden har kriterier formulerats för att kunna bedöma om ett annat alternativ till organisation kan bidra till ökad effektivitet i verksamheten för fastighetsmäklartillsynen (tabell 7.2).

Tabell 7.2 Kriterier för bedömning av organisatoriska alternativ för Fastighetsmäklarnämndens verksamhet.

Verksamhet / Ansvarsområde	Kriterier
Intern styrning och stöd	Högre kostnadseffektivitet Minskad sårbarhet för kompetensförluster Effektiv intern ledning och styrning
Registrering	Snabb, effektiv och säker handläggning av registreringsärenden
Tillsyn	Ökad förmåga till utveckling och anpassning genom utnyttjade synergier Goda förutsättningar för en förstärkt egeninitierad tillsyn En oberoende och rättssäker tillsyn
Information	Förbättrad och utvecklad konsumentinformation Främjande och förebyggande branschinformation

En utgångspunkt för analysen av samtliga organisatoriska alternativ är det aktuella förslaget till ny fastighetsmäklarlag med bl.a. regler och riktlinjer för tillsynen av lagen.⁵¹ Vidare bygger bedömningarna på att tillsynsverksamhetens omfattning och resurser förblir i stort sett oförändrade med fortsatt avgiftsfinansiering av verksamheten.

7.4 Tänkbara organisationsalternativ

Swedeval Utvärdering har efter samråd med Statskontoret identifierat fyra principiellt olika organisationsmodeller som alternativ till nuvarande organisering av fastighetsmäklartillsynen i Fastighetsmäklarnämndens regi. De

⁵⁰ Se bl.a. den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) med förarbeten och regeringens tillsynsskrivelse (Skr 2009/10:79).

⁵¹ Regeringens lagrådsremiss "Ny fastighetsmäklarlag" (2010-06-23).

fyra alternativen kan sägas representera olika strategier för att framförallt stärka tillsynen över fastighetsmäklarna.

Det *första alternativet* innebär en renodling och koncentration av Fastighetsmäklarnämndens verksamhet till tillsynen över fastighetsmäklarna. En fastighetsmäklarinspektion bildas för tillsynen och övriga verksamheter styrs så långt möjligt bort från myndigheten.

Det *andra alternativet* bygger på idén om att stärka Fastighetsmäklarnämnden som liten självständig tillsynsmyndighet genom resurssamverkan och utvecklingssamarbete med Revisorsnämnden, som är en mindre tillsynsmyndighet med snarlikt verksamhet.

Det *tredje resp. fjärde alternativet* innebär att Fastighetsmäklarnämnden avvecklas som självständig myndighet och att dess tillsynsverksamhet integreras i större tillsynsmyndigheter inom angränsande ansvarsområden. I det tredje alternativet förs Fastighetsmäklarnämndens verksamhet i huvudsak över till Konsumentverket. Det fjärde alternativet innebär att Fastighetsmäklarmyndighetens verksamhet i huvudsak organiseras inom Finansinspektionen.

De fyra alternativen beskrivs översiktligt i tabell 7.3 ifråga om den tänkta fördelningen av roller och ansvar för kärn- och stödverksamheterna inom fastighetsmäklartillsynen.

Tabell 7.3 Fyra alternativ till en förändrad organisation av Fastighetsmäklarnämndens verksamhet – en översikt.

Organisationsalternativ	Kärnverksamhet Registrering	Tillsyn	Information	Lednings- och stödverksamhet
Fastighetsmäklarinspektionen som renodlad tillsynsmyndighet	FMN prövar ansökan Bolagsverket för register	FMN	Konsumentinformation via Boverket alt. särskild konsumentbyrå FMN informerar branschen	Fortsatt köp av tjänster för EA och lokaler o.d.
FMN i resurssamverkan med Revisornämnden (RN)	FMN	FMN	Konsumentinformation via Boverket FMN informerar branschen	Administrativ samverkan RN Resurssamverkan om IT, registratur, kompetens- och metodutveckling m.m.
Konsumentverket (KoV)	KoV prövar ansökan Bolagsverket för register	KoV	Konsumentinformation via Boverket alt. Konsumentbyrå KoV informerar branschen	KoV
Finansinspektionen (FI)	FI prövar ansökan Bolagsverket för register	FI	Konsumentinformation via befintliga konsumentbyråer FI informerar branschen	FI

7.5 Bedömning av alternativen utifrån kriterierna

Konsultstudiens sammanfattande bedömning av respektive organisationsalternativ redovisas i avsnitten 7.4.1–7.4.4. Bedömningarna av både positiva och negativa konsekvenser sker i förhållande till de angivna kriterierna och så långt möjligt mot ”nollalternativet”, dvs. Fastighetsmäklarnämnden med i princip oförändrad verksamhet och förutsättningar.

I uppdraget ingår även att beakta övriga konsekvenser av organisationsalternativen. Därför belyses även vissa bieffekter för övriga berörda myndigheter och organisationer, t.ex. hur den mottagande organisationen påverkas av förändringen.

Samtliga alternativa organisationslösningar förutsätter vissa justeringar i förslaget till ny fastighetsmäklarlag och annan författning. Dessa konsekvensändringar är inte närmare redovisade i konsultstudien.

7.5.1 Fastighetsmäklarinspektionen

Konsulten bedömer att en renodlad tillsynsmyndighet inom fastighetsmäklarområdet får följande konsekvenser.

Det är osäkert om *kostnadseffektiviteten* ökar totalt sett för myndigheten. Avvecklingen av vissa verksamheter minskar sårbarheten för kompetensförluster inom stödverksamheten. Handlingsutrymmet för intern ledning och styrning begränsas av att organisationen blir mindre, men underlättas av att verksamheten blir mer koncentrerad.

Förutsättningarna för en snabb, effektiv och säker handläggning och *registerhantering* bör på längre sikt gynnas av att en särskild registermyndighet tar över ansvaret för drift, underhåll och utveckling av registerhållningen. Det är ur servicesynpunkt en nackdel att fastighetsmäklarna tvingas vända sig till två myndigheter i ärenden om ansökan och registrering.

Renodlingen och koncentrationen på *tillsynsverksamheten* ökar möjligheterna att utveckla metoder och kompetens i tillsynsarbetet. Det skapar förutsättningar för en mera aktiv och egeninitierad tillsyn. Risken är att myndigheten i sin koncentration minskar kontaktytan med omvärlden och inte blir tillräckligt öppen för impulser utifrån. Renodlingen bidrar till att stärka myndighetens identitet och oberoende som tillsynsmyndighet.

Det finns goda möjligheter att utveckla och förbättra *konsumentinformationen* genom att andra aktörer tar över ansvaret för att förmedla information, samtidigt som tillsynsmyndigheten bidrar med informationsunderlag. *Branschinformationen* påverkas inte i någon större utsträckning av renodlingen av tillsynsmyndigheten. Möjligheter finns dock för tillsynsmyndigheten att öka kontaktytan med branschen via konsumentbyråer.

7.5.2 Resurssamverkan Fastighetsmäklarnämnden och Revisorsnämnden

Konsulten bedömer att en organiserad resurssamverkan mellan Fastighetsmäklarnämnden och Revisorsnämnden innebär följande konsekvenser.

Kortsiktigt är det tveksamt om en samverkan innebär några kostnadsfördelar för Fastighetsmäklarnämnden, men långsiktigt kan det finnas en rationaliseringspotential som ger minskade *kostnader*. Samverkan minskar sårbarheten för kompetensförluster och ökar möjligheterna till utveckling av stödverksamheterna. Kraven på intern ledning och styrning ökar vid samordning mellan myndigheterna samtidigt som den större resursbasen ger ett ökat handlingsutrymme för ledningen.

Registerhanteringen kan utvecklas genom samordning mellan myndigheterna. Gemensamma satsningar för att t.ex. utveckla e-förvaltningen o.d. bör förbättra tillgänglighet och service för fastighetsmäklare och revisorer.

Inom *tillsynsverksamheten* finns det inga direkta synergier i en samordning av det praktiska tillsynsarbetet. Däremot finns det en potential att förbättra tillsynen genom ett erfarenhetsutbyte och ömsesidigt lärande i tillsynsfrågor inklusive gemensamt utvecklingsarbete kring strategier och metoder. Samverkan bedöms inte påverka oberoendet och rättssäkerheten i myndigheternas tillsyn.

Inom *konsumentinformationen* finns inga samordningsfördelar, eftersom enbart Fastighetsmäklarnämnden arbetar med denna uppgift. När det gäller *branschinformationen* finns det ett värde av erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna och möjligen visst tekniskt samarbete.

7.5.3 Konsumentverket

Konsultens bedömning av alternativet att integrera Fastighetsmäklarnämndens verksamhet i Konsumentverket är följande.

Alternativet innehåller rationaliseringsmöjligheter med *kostnadsfördelar* när en mindre verksamhet fusioneras med en större väletablerad organisation. Omlokaliseringen av verksamheten medför dock ökade kostnader av olika slag under ett övergångsskede. Diversifieringen av Konsumentverkets verksamhet kan också vara en kostnadsintensiv belastning för verkets del. Sårbarheten för kompetensförluster minskar långsiktigt och ger större stabilitet åt verksamheten, men personalavgångar i samband med omlokaliseringen kan bli ett verksamhetsproblem under en övergångsperiod. Ledningsfokus på fastighetsmäklartillsynen kan försvagas samtidigt som verksamheten kan dra nytta av den större organisationens handlingsutrymme i den interna styrningen.

Registreringsverksamheten kan komma att påverkas av vissa omställningsproblem när verksamheten med delvis nya uppgifter ska etableras och delas upp mellan Konsumentverket och Bolagsverket. Långsiktigt kommer kraven på en snabb, effektiv och rättssäker ärendehantering att kunna tillgodoses, även om det ur servicesynpunkt kan vara en nackdel att behöva ha två olika myndighetskontakter i vissa ärenden.

Tillsynen ges bättre möjligheter till samordnade tillsynsinsatser och utveckling i en gemensam och förstärkt tillsynsorganisation med stark konsumentkoppling. Synergieffekterna och kompetenssambanden bör dock inte över-skattas med hänsyn till skillnaderna mellan tillsynsområdena. Konsumentverket får därtill en mer splittrad och komplex tillsynsverksamhet att styra och leda. För tillsynsobjektens del kan det vara en fördel att möta färre

tillsynsmyndigheter, men risken finns att tillsynens olika roller och regelverk blir otydliga i en samlad tillsynsmyndighet.

Konsumentverket med en central roll inom *konsumentinformation* har goda möjligheter att tillsammans med sina samverkanspartners förbättra och utveckla konsumentinformationen om fastighetsmäklartjänsten. *Branschinformation* är däremot ingen uttalad uppgift för Konsumentverket idag, men verket har bred erfarenhet av branschkontakter i konsumentskyddande syfte, som kommer att vara en tillgång i arbetet med främjande och förebyggande information till branschen.

7.5.4 Finansinspektionen

Konsulten bedömer följande konsekvenser om Finansinspektionen blir ansvarig för Fastighetsmäklarnämndens verksamhet.

Samordningen med Finansinspektionen innebär rationaliseringsmöjligheter och kostnadsbesparingar på längre sikt. Sårbarheten vid kompetensförluster inom särskilt stödfunktionerna minskar och stabiliteten i kompetensförsörjningen ökar. En kritisk faktor är hur väl Finansinspektionen i sin *interna ledning och styrning* förmår integrera fastighetsmäklartillsynen i myndighetens organisation och tillsynsverksamhet. Det ställer ökade anspråk på myndighetens ledningskapacitet.

Tillståndsprovning och *registrering* kan med goda förutsättningar hanteras effektivt och rättssäkert inom ramen för den uppgifts- och ansvarsfördelning som redan tillämpas på andra områden mellan Finansinspektionen och Bolagsverket. Ur servicesynpunkt är det en nackdel för fastighetsmäklarna med två myndighetskontakter i registreringsärenden.

Inom delar av Finansinspektionens marknadstillsyn med sitt konsumentskyddsperspektiv finns vissa synergier med *fastighetsmäklartillsynen*. Den pågående marknadsutvecklingen med ökad integrering av olika finansiella tjänster med fastighetsförmedling gör att tillsynsområdena dessutom närmar sig varandra. Här finns också goda utvecklingsmöjligheter genom samordning med en större tillsynsorganisation. Synergierna mellan fastighetsmäklartillsynen och Finansinspektionens stabilitetstillsyn är däremot svaga. En påtvingad integration kan ge en splittrad tillsynsverksamhet som riskerar att försvaga den samlade tillsynsverksamheten.

Konsumentinformationen bör med fördel kunna anslutas till Finansinspektionens ansvar inom det finansiella området och bygga vidare på de former för samverkan som myndigheten redan har med andra aktörer för att därigenom utveckla informationen. Även *branschinformation* är en etablerad uppgift för Finansinspektionen, som ger myndigheten goda grundförutsätt-

ningar till att arbeta med främjande och förebyggande branschinformation också inom fastighetsmäklarområdet.

7.6 Jämförande bedömning av de fyra organisationsalternativen

Konsultstudien innehåller slutligen en jämförande bedömning av hur kriterierna för en mera effektiv fastighetsmäklartillsyn uppfylls av de fyra organisationsalternativen. Bedömningen sker i förhållande till den nuvarande Fastighetsmäklarnämnden som ett ”nollalternativ”. Även konsekvenserna för den mottagande organisationen (bieffekterna) uppmärksammas här. Konsulten betonar att det finns en betydande osäkerhet i bedömningarna och att en mer noggrann analys måste kompletteras med ytterligare underlag i de fortsatta övervägandena av olika alternativ.

I bilaga 4 ges en jämförande översikt över konsekvensbedömningarna av de fyra organisationsalternativen.

Konsultstudiens iakttagelser leder fram till bedömningen att de fyra organisationsalternativen, med ett undantag, ger goda förutsättningar att på sikt uppfylla kraven i verksamheten både när det gäller *registreringen* av fastighetsmäklare och när det gäller *konsument- och branschinformation*. Undantaget är Konsumentverket som inte bedriver denna typ av ”tillståndsprovning” och därmed saknar system och organisation för registreringsuppgiften. De mer påtagliga skillnaderna mellan organisationsalternativen gäller istället konsekvenserna för *kostnadseffektivitet, intern styrning och stöd* samt för *tillsynsverksamheten*.

Konsekvenserna vid en renodlad *fastighetsmäklarinspektion* är framförallt att myndigheten blir ännu mindre än Fastighetsmäklarnämnden och att de negativa konsekvenserna för kostnadseffektiviteten och intern ledning och stöd delvis kvarstår. Samtidigt blir effekten av koncentrationen till tillsynsrollen inte odelat positiv för verksamheten i en nu ännu mindre organisation.

De positiva effekterna av *resurssamverkan med Revisorsnämnden* gäller framförallt kostnadseffektiviteten och den interna stödverksamheten med en möjlig rationaliseringspotential i ett längre perspektiv. När det gäller konsekvenserna för tillsynsverksamheten bedömer vi att samverkan i begränsad utsträckning kan ge vissa fördelar av erfarenhetsutbyte och gemensamma utvecklingsmöjligheter. Tillsynsområdena är annars så pass olika att ytterligare synergier inte är troliga.

En integration av Fastighetsmäklarnämndens verksamhet i *Konsumentverket* bedöms kräva relativt omfattande anpassningsåtgärder både organisatoriskt och verksamhetsmässigt. Kortsiktigt innebär det ett betydande omställningsarbete med omlokalisering och särskilda kostnadskonsekvenser under ett

övergångsskede. Bortsett från detta är det oklart hur starka synergier som det går att uppnå på sikt mellan myndigheternas tillsynsverksamheter. Risken finns för negativa bieffekter för Konsumentverkets tillsyn och tillsynsroll av att en tillsyn inom *ett* specifikt näringsområde läggs in i myndigheten som i övrigt arbetar generellt med marknadstillsyn.

När det gäller en integration av Fastighetsmäklarnämndens verksamhet i *Finansinspektionen* finns det bättre förutsättningar att de flesta uppställda kraven för en effektiv fastighetsmäklartillsyn ska kunna uppnås, åtminstone på längre sikt. Hindren är framförallt att Finansinspektionen får en allt starkare inriktning på sin stabilitetstillsyn inom finansiella sektorn, som saknar klara synergier med fastighetsmäklartillsynen. En gemensam organisation för dessa olika tillsynsområden får negativa bieffekter i form av en splittrad tillsynsverksamhet, som även kan leda till ett otillräckligt ledningsfokus och integration av fastighetsmäklartillsynen i den nya organisationen. Dessa negativa konsekvenser ska vägas mot en utveckling på den finansiella marknaden av alltmer kombinerade tjänster. Det talar för ökade samband mellan Finansinspektionens marknadstillsyn av banker och försäkringsbolag och tillsynen av fastighetsmäklartjänsterna i gemensamma tillsynsproblem.

8 Referenser

Offentligt tryck

Fastighetsmäklarförordning (1995:1028)

Fastighetsmäklarlag (1995:400)

Förordning (2009:606) *med instruktion för Fastighetsmäklarnämnden.*

Förordning (2009:92) *om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.*

Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2007) *Regleringsbrev för Fastighetsmäklarnämnden 2008.*

Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2008) *Regleringsbrev för Fastighetsmäklarnämnden 2009.*

Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2009) *Regleringsbrev för Fastighetsmäklarnämnden 2010.*

Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Regeringen, Ny fastighetsmäklarlag (lagrådsremiss, beslutad 2010-06-23)

Skr. 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

SOU 2008:6 *Fastighetsmäklarna och konsumenten.*

Rapporter

Riksrevisionen (2007) – *Den största affären i livet, Tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjligheter till tvistelösning.* RiR 2007:7.

Statskontorets rapport (2008:17) *Modell för myndighetsanalyser.*

Fastighetsmäklarnämnden, *Faktablad – Bra för journalister att veta om Fastighetsmäklarnämnden.*

Fastighetsmäklarnämnden, *Faktablad – Bra för fastighetsmäklaren att veta om Fastighetsmäklarnämndens handläggning av tillsynsärenden.*

Fastighetsmäklarnämnden, *Faktablad – Bra för fastighetsmäklaren att veta om registrering.*

Fastighetsmäklarnämnden – *Intern promemoria, Angående interna mål och kvalitetsarbete.* 2010-05-04.

Fastighetsmäklarnämnden – *Intern promemoria, Handläggningsrutiner för registreringsärenden.* PM 2009-02-01.

Fastighetsmäklarnämnden (2009) *Fastighetsmäklarnämndens omvärldsanalys. December 2009.*

Fastighetsmäklarnämnden (2008) – *Regeringsuppdrag – operationalisering av mål*. Dnr 8-2040-08.

Fastighetsmäklarnämnden (2008) – *Regeringsuppdrag – utveckling av tillsynsarbetet och kartläggning av konsumentproblem*. Dnr 8-1293-08.

Fastighetsmäklarnämnden (2009) – *Budgetunderlag 2010-2012*. Dnr 8-515-09.

Fastighetsmäklarnämnden (2010) – *Budgetunderlag 2011-2013*. Dnr 8-539-10.

Fastighetsmäklarnämnden – *Verksamhets-PM, Tillsyn – Policy och handläggningsrutiner*. 2009-02-01.

Fastighetsmäklarnämnden – *Verksamhets-PM, Granskning – var, när, hur och varför*. 2009 -02-01.

Fastighetsmäklarnämnden – *Verksamhetsplan för år 2008*.

Fastighetsmäklarnämnden – *Verksamhetsplan för år 2009*.

Fastighetsmäklarnämnden – *Verksamhetsplan för år 2010*.

Fastighetsmäklarnämnden – *Årsredovisning 2009*.

Fastighetsmäklarnämnden – *Årsredovisning 2008*.

Fastighetsmäklarnämnden – *Mistat AB:s enkätundersökningar 2008 och 2009*.

Fastighetsmäklarnämnden – *Medarbetarundersökning 2007*.

Internet

www.fastighetsmaklarnamnden.se

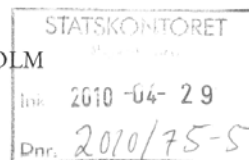
Uppdraget



Regeringsbeslut 1
2010-04-22 IJ2010/754/KO

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM



Uppdrag till Statskontoret att utföra myndighetsanalys av Fastighetsmäklarnämnden

Ärendet

En viktig förutsättning för regeringens styrning av myndigheterna är bl.a. de årliga myndighetsdialogerna och de underlag som tas fram inför dessa. Regeringen bedömer dock att dialogerna samt centrala underlag såsom myndighetens årsredovisning, budgetunderlag och Riksrevisionens revisionsberättelse kan behöva kompletteras med en djupare analys av en myndighets verksamhet för att bredda regeringens bedömningsunderlag.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Fastighetsmäklarnämnden (FMN) i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008. Statskontoret ska därutöver även analysera och bedöma om myndighetens verksamhet helt eller delvis kan utföras av annan myndighet och/eller annan huvudman.

Myndighetsanalysen ska göras av FMN:s hela verksamhet i enlighet med Statskontorets modell.

Analysen ska:

- Beskriva hur FMN fullgör sitt uppdrag.
- Beskriva hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag, med fokus på faktorer som är särskilt viktiga för verksamheten.
- Belysa områden som är särskilt viktiga för myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver, bl.a. ny fastighetsmäklarlag.

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@integration.ministry.se

Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefax
08-543 560 39

Analysen ska därutöver:

- Bedöma om verksamheten helt eller delvis kan utföras av annan myndighet eller huvudman.

I enlighet med analysmodellen ska Statskontoret genomföra analysen i samverkan med FMN samtidigt som FMN ska bistå Statskontoret i behövliga delar.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Integrations- och jämställdhetsdepartementet) informerad under uppdragets genomförande.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Integrations- och jämställdhetsdepartementet) senast den 31 augusti 2010. Den skriftliga redovisningen av uppdraget ska innehålla en redogörelse för de ovannämnda delarna samt utgå från modellens samtliga analysmoment.

På regeringens vägnar


Nyamko Sabuni


Marita Axelsson

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Justitiedepartementet/L2
Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/SF
Finansdepartementet/BO
Finansdepartementet/ESA
Miljödepartementet/H
Integrations- och jämställdhetsdepartementet/SAM
Fastighetsmäklarnämnden

Regeringens generella ställningstaganden kring tillsyn

I regeringens skrivelse ”En tydlig, rättsäker och effektiv tillsyn 2009/10:79” anges att tillsyn ska vara

- oberoende,
- omfatta granskning och kontroll över att tillsynsobjekten uppfyller krav som följer av lag och andra bindande föreskrifter,⁵²
- kunna leda till beslut om åtgärd som syftar till rättelse.

Vidare anger regeringen vikten av att tillsynen bör bli mer proaktiv. Detta kan ske genom att myndigheterna uttalat avsätter resurser för egeninitierad tillsyn och inte i så stor omfattning är reaktiv och bygger sin tillsyn på anmälan. Nu avsätter fler tillsynsorgan mindre resurser till tillsyn än till information och andra uppgifter.

Det bör enligt regeringen fortfarande vara möjligt för ett tillsynsorgan att även utföra uppföljning, utvärdering eller liknande på grundval av icke bindande krav.

Fastighetsmäklarnämndens tillsyn

I fastighetsmäklarlagen (1995:400) och tillhörande förordning (1995:1028) regleras att Fastighetsmäklarnämnden ska utöva tillsyn över att fastighetsmäklare följer lagen och iakttar god fastighetsmäklarsed. God fastighetsmäklarsed har utvecklats och preciserats främst genom domstolsavgöranden och beslut från Fastighetsmäklarnämnden. Vad som ska prägla god fastighetsmäklarsed sammanställs och publiceras av Fastighetsmäklarnämnden. Detta till skillnad från god revisionsred, där revisorernas branschorganisation, FAR SRS, står för att ta fram och publicera god revisionsred.

Fastighetsmäklarnämnden står själva för all tillsyn av fastighetsmäklare. Ingen av de två branschorganisationerna Mäklarsamfundet eller Fastighetsmäklarförbundet utför någon del av det formella kontrollarbete som nu sker med ca fem års intervall. Detta till skillnad från exempelvis det som gäller för tillsyn av revisorer där FAR SRS genom avtal med och under Revisorsnämndens tillsyn står för den löpande, formella kvalitetskontrollen av revisorer. Möjligheterna för Revisorsnämnden att anlita FAR SRS regleras i

⁵² Med bindande rättsakter menas i regeringens skrivelse lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter samt internationella konventioner och EU-rättsakter. Regeringen bedömer också att vissa branschnormer kan få författningsliknande status och likställas med bindande föreskrifter.

revisorsförordningen. De revisorer som inte är medlemmar i FAR SRS kontrolleras i stället av Revisorsnämnden.

Fastighetsmäklarnämndens tillsyn är till övervägande del reaktiv och bygger till ca 80 procent på anmälningar från köpare eller säljare. Det framgår inte i några dokument om Fastighetsmäklarnämnden avsätter viss del av budgeten för egeninitierad tillsyn. Av de senast årens årsredovisning framgår dock att ca 45 procent av myndighetens personalresurser ägnar sig åt tillsynsverksamhet totalt inklusive kontroll av formella krav, medan drygt en tredjedel ägnas åt information till såväl konsumenter som mäklare. Resterande del arbetar med registrering och formella kontroller av nya mäklare och registerhållning.

Myndigheten har efter påpekande från Riksrevisionen år 2007 om bland annat alltför passiv tillsyn, påbörjat ett arbete med att prioritera sin tillsyn och skärpa sin tillsynspolicy, se avsnitt 3.4.1. Andelen egeninitierade tillsynsärenden ligger dock fortfarande kvar på ungefär samma nivå som tidigare. Antalet påbörjade tillsynsärenden, både egeninitierade och kund-anmälda har minskat sedan år 2007. Däremot ökade andelen avgjorda tillsynsärenden under år 2008 då myndighetens resurser förstärktes genom en tillfällig anslagsökning.

Fastighetsmäklarnämnden har hittills, utöver sin tillsynsverksamhet, inte genomfört någon uppföljning eller utvärdering av mäklarbranschen. Man har dock inom ramen för sin tillsyn under senaste år påbörjat en analys av vilka problem med mäklartjänsterna som kunderna har erfarit och genomfört viss tematisk tillsynsverksamhet exempelvis gällande s.k. lockpriser.

Både Riksrevisionen och Fastighetsmäklarnämnden har konstaterat att flera av anmälningarna mot fastighetsmäklare tar upp problem och brister, bland annat kring vilken information köpare respektive säljare har fått från mäklaren. Fastighetsmäklarnämnden har inte lagstöd för att kräva att mäklarna dokumenterar hur de uppfyllt sin plikt att informera säljare respektive köpare om deras rättigheter respektive skyldigheter. Detta innebär att det är svårt för Fastighetsmäklarnämnden att behandla ett klagomål där ord står mot ord.

Myndighets befogenheter i tillsynsarbetet och möjligheter till ingripande

I regeringens skrivelse anges att tillsynsorganet bör ha rätt till upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, liksom tillträdesrätt till alla utrymmen som används i den tillsynspliktiga verksamheten. Vidare anges att tillsynsorganet bör ha författningsreglerade möjligheter till ingripanden såväl vid lindrigare som allvarigare brott. Den mildaste formen av ingripanden kan vara en anmärkning eller en erinran. En anmärkning bör föregå en

varning, och en varning bör föregå förbud eller återkallande av eventuellt tillstånd.

I regeringens skrivelse framgår också att åtgärdsföreläggande kan förenas med vite. När det gäller sanktionsavgifter anser regeringen att detta endast bör förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden, t.ex. där överträdelser är särskilt frekventa och där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte.

Möjligheter till överprövning av myndighetens ingripandebeslut bör finnas.

Fastighetsmäklarnämndens befogenheter och möjligheter till ingripanden

Fastighetsmäklarnämndens tillsyn avser enskilda mäklare och inte hela mäklarföretag. Det innebär att myndigheten har möjlighet att inhämta dokumentation från varje mäklare var för sig. I vilken omfattning Fastighetsmäklarnämnden har tillgång till exempelvis det företags bokföring där man har ett tillsynsärende som avser en enskild mäklare är osäkert. Däremot bedömer myndigheten att man kan besöka ett företags lokaler där den enskilde mäklaren arbetar.

I lagrådsremissen till ny fastighetsmäklarlag föreslås en del förändringar som kan förbättra förutsättningarna för Fastighetsmäklarnämndens tillsynsarbete. I förslaget till ny lag lyfts god fastighetsmäklarsed tydligare fram och kraven på fastighetsmäklarnas dokumentation gentemot säljare och köpare skärps. Bland annat måste mäklaren skriftligt informera om köparens undersökningsplikt och anbudsförfarandet måste dokumenteras och presenteras för såväl säljare som köpare. Mäklare måste även i objektsbeskrivningen ange driftskostnader. Vidare ska mäklaren informera köparen och säljaren om sin eventuella sidoverksamhet och vad ersättningen för denna uppgår till.

Fastighetsmäklarnämnden har enligt fastighetsmäklarlagen befogenheter att ingripa och besluta om åtgärder med anledning av sin tillsyn. De åtgärder som myndigheten kan vidta är varning eller avregistrering av mäklaren från Fastighetsmäklarnämndens register, vilket innebär att denne inte längre får verka som fastighetsmäklare. Beslut om varning eller avregistrering fattas av den Disciplinnämnd som är knuten till Fastighetsmäklarnämnden. I lagrådsremissen till ny fastighetsmäklarlag föreslås att myndigheten även ska få rätt att ge en erinran till en fastighetsmäklare om förseelsen inte är så allvarlig att den bör föranleda en varning, men ändå inte så ringa att ingen påföljd alls ska utdömas.

Fastighetsmäklarnämnden har inte befogenhet att utmäta vite eller böter i samband med disciplinära åtgärder mot fastighetsmäklare. Mäklare har

möjlighet att överklaga myndighetens beslut enligt fastighetsmäklarlagen till förvaltningsdomstol.

Tillsyn kan kombineras med förebyggande arbete

Av regeringens skrivelse framgår att det avgränsade tillsynsbegreppet inte hindrar att tillsynsmyndigheter även fortsättningsvis kan ha till uppgift att arbeta främjande och förebyggande, för att effektivt uppnå lagstiftningens mål. Detta kan delvis ske inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten som alla myndigheter har enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) och som innebär att myndigheter ska lämna allmänheten upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp i frågor som har samband med myndighetens verksamhet. När det anses nödvändigt att gå längre än denna allmänna skyldighet kan uppgifterna specificeras i författning, vilket kan ge uppgifterna en starkare ställning inom de organisationer som ska utföra dem och ge uttryck för vikten av främjande verksamhet som styrmedel. Att de främjande uppgifterna finns kvar vid sidan av tillsynen kan behöva göras tydligt när ett snävare tillsynsbegrepp tillämpas.

Det är däremot i allmänhet inte lämpligt att tillsynsmyndigheten uppträder som konsult och ger råd om hur tillsynsobjekten ska agera i specifika ärenden. Det kan t.ex. uppstå svårigheter om tillsynsmyndigheten tidigare lämnat mycket precisa råd i ärenden som sedan blir föremål för tillsyn. Tillsynsmyndigheten måste dock kunna lämna upplysningar om vad som utgör gällande rätt. Inom vissa tillsynsområden kan skäl tala för att även rekommendationer och vägledning ska vara en del av tillsynen.

Fastighetsmäklarnämndens förebyggande arbete m.m.

Fastighetsnämnden bedömer att förebyggande arbete, främst genom att informera såväl konsumenter som mäklare om regelverk, god fastighetsmäklarsed, och innehållet i mäklartjänster m.m., är ett viktigt komplement till att utöva tillsyn över fastighetsmäklare. En stor del av deras verksamhet utgörs därför av olika informationsinsatser för både köpare, säljare och fastighetsmäklare.

Större enhetlighet respektive samordning av tillsynsverksamheten

Regeringen efterlyser i sin skrivelse att tillsynen bör få en större enhetlighet speciellt sektorsvis. Samordningen bör även öka mellan tillsynsorganen bl.a. för tillsynsobjektens skull. Regeringen uppger därutöver att samordning också bör eftersträvas för att utbyta erfarenheter från tillsyn mellan olika områden.

Fastighetsmäklarnämndens tillsyn

Fastighetsmäklarnämnden har ensamt ansvar för tillsyn över enskilda fastighetsmäklare enligt Fastighetsmäklarlagen, medan Konsumentverket har tillsyn över mäklarföretagen utifrån marknadsföringslagen. Fastighetsmäklarnämnden och Konsumentverket har ett samarbetsavtal för att klargöra respektive myndighets uppgifter, främja samarbetet samt effektivisera den konsumentnära tillsynen på fastighetsmäklarområdet.

Fastighetsmäklarnämnden är ansvarig för tillsyn över fastighetsmäklare enligt lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt. Denna tillsyn samordnas av Finansinspektionen.

Avgiftsfinansieringsmodeller

Tillsyn bör i normalfallet finansieras genom avgifter. Rätten att ta ut avgifter ska regleras i lag. Regeringen kan i förordning fastställa avgiften eller ge myndigheten rätt att föreskriva om avgift.

Regeringens princip är att en offentligrättslig avgift som myndigheten tar ut för sin tillsyn måste motiveras med en tydlig motprestation, i annat fall är det en skatt och riksdagen kan inte bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om skatt.

Motprestationen behöver inte vara tillsynsbesök på plats utan kan även omfatta studier av dokumentation från tillsynsobjektet. Avgiften bör vidare redovisas mot inkomsttitel och inte disponeras av myndigheten.

Om det är lämpligt kan främjande och förebyggande uppgifter liksom information, även när de inte ingår i en snävare avgränsad tillsynsuppgift, finansieras genom avgifter på samma sätt och på samma villkor som tillsynen. En sådan avgift bör dock inte benämnas tillsynsavgift.

Finansiering av Fastighetsmäklarnämnden

Fastighetsmäklarnämndens totala verksamhet är avgiftsbelagd. Regeringen fastställer avgifternas storlek i fastighetsmäklarförordningen. Avgiftskonstruktionen är uppdelad på en ansökningsavgift och en årlig registreringsavgift. Konstruktionen innebär vidare att fastighetsmäklare betalar avgifter som går in till statskassan. Målet för avgifterna är full kostnads-täckning. Nämnden får anslag från regeringen som i princip ska uppgå till samma belopp som de sammanlagda registreringsavgifterna (ansöknings- och årsavgifter). Under senare år har dock de sammanlagda avgifterna uppgått till ett högre belopp än anslaget till Fastighetsmäklarnämnden.

Slutsatser

Vid en jämförelse mellan hur regeringen ser på hur tillsyn bör bedrivas och hur Fastighetsnämndens tillsynsverksamhet är ordnad kan följande noteras.

Regleringen av Fastighetsmäklarnämndens tillsyn överensstämmer till övervägande del med de principer som regeringen bedömer ska präglade en tillsynsverksamhet. Fastighetsmäklarnämndens informationsverksamhet tycks också i stora delar inrymmas i regeringens syn på att förebyggande arbete kan kombineras med tillsyn.

Däremot kan det finnas anledning att se över hur tillsynen är utformad i praktiken vad gäller balansen mellan information, speciellt informationsinsatserna till fastighetsmäklarna, och myndighetens tillsyn. Även balansen mellan egeninitierad tillsyn och tillsyn som bygger på anmälan kan behöva ses över mot bakgrund av regeringens bedömning att tillsynsmyndigheter bör bli mer proaktiva.

Finansieringen av Fastighetsmäklarnämndens verksamhet via offentligrättsliga avgifter, där avgifterna inte disponeras av myndigheten, är också i enlighet med regeringens intentioner för hur tillsyn bör finansieras. Däremot kan det finnas anledning att se över balansen mellan avgifter som tas in och anslag till verksamheten.

Sammanfattningar av tidigare utredningar m.m. om Fastighetsmäklarnämnden

Ny fastighetsmäklarlag (prop. 1994/95:14)

I propositionen som ledde fram till den nuvarande fastighetsmäklarlagen motiveras denna bl.a. med att den dåvarande tillsynen hade helt otillräckliga resurser för att medge en meningsfull och effektiv tillsyn. Registrering och tillsyn utfördes av länsstyrelserna.

Tillsynen ska enligt propositionen vara aktiv. I det innefattas att noga utreda inkomna anmälningar och klagomål mot mäklare. Men nämnden bör också på eget initiativ bevaka och följa upp de lokala förhållandena på fastighetsmäklarområdet. En annan viktig tillsynsuppgift är att se till att mäklare rättar sig efter de beslut nämnden har fattat. I propositionen påpekas även att tillsynen förutsätter att Fastighetsmäklarnämnden samarbetar med andra myndigheter för att upprätthålla en fullgod tillsynsverksamhet.

Fastighetsmäklarnämnden bildades också som en följd av denna proposition.

Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn (SOU 1999:35)

Utredarens uppdrag var att göra en översyn av Fastighetsmäklarnämndens tillsyn över fastighetsmäklare samt överväga lämplig form för nämndens framtida organisation och finansiering i syfte att effektivisera tillsynen. En bakgrund till utredningen var att riksdagens lagutskott i mars 1996 tog initiativ till en utvärdering av fastighetsmäklarlagen och kom fram till att det var otillfredsställande att Fastighetsmäklarnämnden inte bedrivit ett aktivt tillsynsarbete vid sidan av handläggningen av anmälda ärenden.

Utredaren föreslog

- att anmälningar inte handläggs som tillsynsärenden utan endast betraktas som information till nämnden om olika problem,
- att faktablad med svar på de vanligaste frågorna tas fram
- att nämnden begränsar den information och rådgivning som ges i enskilda ärenden och i stället använder sig av faktabladen.

Vidare föreslogs att Fastighetsmäklarnämndens tillsyn av de enskilda mäklarna ska ske genom en bredare granskning av mäklarnas verksamhet. Utredningen uppfattade det som att tillsynen hittills varit alltför fokuserad på enskildheter. Granskningen föreslogs företrädesvis ske genom att underlag begärs in till nämnden men även genom platsbesök. Nämnden föreslås även arbeta med olika former av råd och anvisningar om god fastighetsmäklarsed. Detta bör ske i nära samarbete med branschen.

Utredaren förelag också att Fastighetsmäklarnämnden borde ombildas till en enrådighetsmyndighet. Nämndens roll skulle då begränsas till att fatta beslut

- i enskilda registreringsärenden där det inte är fråga om ren formalia utan om lämplighetsprövningar eller bedömningar och
- i ärenden där en fastighetsmäklare riskerar att få en varning eller få sin registrering återkallad.

Myndighetens chef blir då den högsta beslutande nivån inom myndigheten och den som avgör eller delegerar till annan att avgöra ärenden som inte ska beslutas av nämnden. Utredaren menar att det då skapas förutsättningar för en flexibilitet i tillsynsverksamheten med bättre möjligheter till att i samarbete med branschen vidta generellt verkande åtgärder. Utredarens uppfattning är att sådana åtgärder i kombination med handläggningen av individuella tillsynsärenden krävs för att få genomslag för den goda fastighetsmäklarseden.

Utredaren föreslog vidare att fastighetsmäklarlagen från år 1995 borde ses över. Som motiv för detta nämns bl.a. behovet av en ökad dokumentationsplikt för mäklarna, förekomsten av sidotjänster och utvecklingen av tjänster med hjälp av den nya informationstekniken.

När det gäller finansiering av nämndens verksamhet föreslår utredaren att direkt avgiftsfinansiering övervägs i samband med den föreslagna översynen av fastighetsmäklarlagen. Detta skulle innebära att de avgifter mäklarna betalar in till statskassan skulle tillföras nämnden direkt.

Riksrevisionens rapport (RiR 2007:7) Den största affären i livet – Tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning

Riksrevisionens granskning visade brister i form av alltför lågt ställda krav på mäklare att skriftligt informera och dokumentera vilken information som har förmedlats till köpare och säljare samt att Fastighetsmäklarnämnden varit alltför passiv i sin tillsynsroll.

De brister i dokumentationskrav som Riskrevisionen funnit gäller exempelvis **undersökningsplikten, budgivningen** och **objektsbeskrivningen**. Att ord står mot ord till följd av att dokumentation saknas om vilken information som har förmedlats mellan mäklare och konsument är ett vanligt återkommande problem. Det finns dock inga krav på att mäklaren ska skriftligt informera och dokumentera att han exempelvis lämnat köparen information om t.ex. undersökningsplikten eller uppgifter om budgivning. Vidare har Fastighetsmäklarnämnden inte någon föreskriftsrätt, vilket enligt Riksrevisionen, medför att nämnden inte kan ålägga mäklare att föra sådan dokumentation som skulle behövas för tillsynen.

Brist på dokumentation avseende exempelvis undersökningsplikten, budgivningen och objektsbeskrivningen får till följd att problem som många konsumenter upplever avskrivs, avvisas eller avslås när de kommer in som anmälningar till Fastighetsmäklarnämnden eller Allmänna reklamationsnämnden.

Enligt Riksrevisionen har Fastighetsmäklarnämnden inte analyserat de problem som konsumenterna upplever men som nämnden inte kan åtgärda genom disciplinära påföljder mot mäklare. Fastighetsmäklarnämnden har inte heller genom exempelvis rekommendationer försökt få mäklare att i större utsträckning skriftligt informera om och dokumentera köparens undersökningsplikt eller att mäklaren normalt inte ansvarar för att kontrollera att uppgifterna om yta och skick i objektsbeskrivningen är korrekta, dvs. sådana moment i förmedlingsuppdraget där konsumenterna upplever problem med dokumentationsskyldighet saknas i lagen.

Riksrevisionen anser att Fastighetsmäklarnämnden borde, när de begärt en ändrad lagstiftning eller föreskriftsrätt, uppmärksammat de problem som finns vad gäller undersökningsplikten, budgivningen och objektsbeskrivningen.

Fastighetsmäklarnämnden är passiv i sin tillsynsroll

Riksrevisionen pekar på ett antal områden där Fastighetsmäklarnämnden beskrivs som passiv i sin tillsynsroll, bl.a. gäller detta återrapporteringen till regeringen och att mer proaktivt åtgärda de problem som konsumenter upplever.

Återrapporteringen är bristfällig

Riksrevisionen anser att Fastighetsmäklarnämndens återrapportering i årsredovisning ger intrycket att tillsynen är mer omfattande än den är. Nämnden ska enligt regleringsbrevet för år 2005 redovisa antalet mäklare som varit föremål för tillsyn. Det framgick inte av redovisningen att 181 av de 447 mäklare som varit föremål för tillsyn under år 2006 även redovisades som tillsynsärenden år 2005. Det förklaras av att ingående balanser ingår i

redovisningen. Fastighetsmäklarnämnden hade således inte särredovisat antalet avgjorda ärenden.

Riksrevisionen anser också att Fastighetsmäklarnämnden borde ha redovisat hur många ärenden som handlagts genom s.k. snabbhandläggning och orsaken därtill eftersom det var vanligt förekommande.

Riksrevisionens granskning visar att antalet avgjorda tillsynsärenden hos Fastighetsmäklarnämnden är oförändrat i ett längre tidsperspektiv. Det finns inte heller någon förändring i tiden när det gäller fördelningen mellan egeninitierade ärenden och tillsynsärenden med anledning av anmälningar. Detta trots att det står nämnden fritt att utreda frågor utan att det har föranletts av misstankar mot någon speciell mäklare. Enligt Fastighetsmäklarnämndens interna styrdokument ska det dock finnas anledning att anta att en mäklare gjort fel för att nämnden ska inleda ett tillsynsärende.

Fastighetsmäklarnämnden har inte aktivt försökt att komma till rätta med problemen

En ytterligare brist som Riksrevisionen pekar på är att Fastighetsmäklarnämnden i sin återrapportering inte redovisat och analyserat de problem som konsumenterna har. Enligt Riksrevisionen anges det i förarbetena till fastighetsmäklarlagen att nämnden på eget initiativ ska bevaka och följa upp de lokala förhållandena på fastighetsmäklarområdet.

Riksrevisionen anser att nämnden, om de inte kunnat lösa problemen som de har uppmärksammat, borde ha tagit upp det i dialog med regeringen om ändrad lagstiftning eller föreskriftsrätt när det gäller vilken skriftlig information och dokumentation som mäklare ska vara skyldiga att upprätta.

Avgöranden från Allmänna reklamationsnämnden används sällan

Myndigheter är enligt fastighetsmäklarförordningen skyldiga att anmäla till Fastighetsmäklarnämnden om de anser att en mäklare bör varnas eller avregistreras. Med undantag av Skatteverket är det bara ett fåtal ärenden hos Fastighetsmäklarnämnden som har initierats genom information eller anmälningar från andra myndigheter. Detta gör enligt Riksrevisionen, Fastighetsmäklarnämndens tillsyn mindre effektiv och träffsäker än vad det skulle kunna vara, inom ramen för de resurser de förfogar över.

Otillräcklig information om avregistrerade och varnade mäklare

Konsumenter har möjlighet att kontakta Fastighetsmäklarnämnden och begära information om en mäklare är varnad eller avregistrerad. Det är dock få konsumenter som utnyttjar möjligheten. Enligt Riksrevisionen är det under ett år endast två procent av alla som anlitar en fastighetsmäklare som förhör sig om mäklaren hos Fastighetsmäklarnämnden.

Riksrevisionen är kritisk mot att Fastighetsmäklarnämnden inte gjort någon dokumenterad genomgång och analys av problemen inom tillsynsområdet. Följaktligen får nämnden svårt att bedöma vilka informationsinsatser som nämnden bör inrikta sig på.

Riksrevisionens granskning visar att en mäklare kan bli varnad flera gånger utan att bli avregistrerad. Samtidigt känner få konsumenter till om en mäklare har avregistrerats eller varnats av Fastighetsmäklarnämnden.

Regeringens styrning av tillsynen

Riksrevisionens granskning visar att regeringens styrning av tillsynen har ändrats över tiden. Återrapporteringskraven för åren 1999–2001 avsåg både åtgärder för effektivisering och utökning av tillsynen. Från år 1997 fram till år 2003 var krav på effektiv tillsyn ett framträdande inslag i målet. Därefter ändrades målet ett antal gånger från ”god” tillsyn åren 2004 och 2005 till både ”aktiv och effektiv” tillsyn år 2007. Kraven på återrapportering utökades och innefattade en fördelning av tillsynsärendena mellan egeninitierade och anmälda ärenden. Riksrevisionen menar att både målen och återrapporteringskraven har ändrats så att de i högre grad motsvarar vad som uttalats i förarbetena till fastighetsmäklarlagen.

Ny fastighetsmäklarlag – lagrådsremiss

Stora likheter med nuvarande lag

Regeringen föreslår i en lagrådsremiss att en ny fastighetsmäklarlag ska ersätta den nuvarande lagen från år 1995. Lagrådsremissen lämnades 2010-06-23 och föreslås träda i kraft den 1 april 2011. Lagrådsremissen har föregåtts av en offentlig utredning, Fastighetsmäklaren och konsumenten (SOU 2008:6).

Förslaget till ny fastighetsmäklarlag bygger till stora delar på den nuvarande lagen. Vissa delar förs oförändrat i sak över till den nya lagen. Det gäller bl.a. bestämmelserna om avtalsfrihet och lagens tvingande verkan, om registrering och tillsyn samt om skadestånd. Förändringarna gäller i stor utsträckning ökade krav på mäklarna att dokumentera uppdraget och ge konsumenterna upplysningar.

Huvudsyftet med fastighetsmäklarlagsstiftningen är att enskilda personer – både säljare och köpare – ska få ett tillfredsställande skydd och känna trygghet när en mäklare förmedlar affären. Den grundläggande utgångspunkten bör enligt regeringen vara att eftersträva ett bättre konsumentskydd i fastighetsmäklarsammanhang. Även näringsidkare bör ges ett grundskydd genom lagstiftningen. Samtidigt som det ska finnas ett starkt konsumentskydd bör lagen ge så goda förutsättningar som möjligt för mäklare att bedriva sin verksamhet.

I det följande kommenteras främst förändringar i förhållande till nuvarande lag.

Mäklarens roll som en opartisk mellanman i förhållande till såväl säljare som köpare kvarstår, men i lagförslaget förtydligas mäklarens skyldighet att, inom ramen för de krav som god fastighetsmäklarsed ställer, ta till vara uppdragsgivarens (oftast säljarens) ekonomiska intressen.

Sidotjänster tillåts

Med lagförslaget öppnas för att mäklarna kan utföra s.k. sidotjänster vid sidan av mäklarverksamheten. Sidotjänster kan t.ex. handla om förmedling av försäkringar och banktjänster som lån. Under förutsättning att ersättningen till mäklaren för sidotjänsten endast är obetydlig anses detta inte rubba förtroendet för honom eller henne.

Har mäklaren sidoverksamhet ska säljaren och köparen klart och tydligt upplysas om denna och om den ersättning som mäklaren får. Uppdragsgivaren ska få dessa upplysningar innan uppdragsavtalet ingås och i övrigt snarast. Utredningen som föregick lagrådsremissen föreslog även att Fastighetsmäklarnämnden skulle få i uppgift att registrera mäklarnas sidotjänster, men detta ingår inte i lagrådsremissen.

Ökad upplysningsplikt

Mäklarna får med lagförslaget ökade skyldigheter att upplysa konsumenterna om olika förhållanden. Köparen ska skriftligen upplysas om sin undersökningsplikt. Vidare blir mäklaren skyldig att särskilt upplysa köparen om sådant som kan ha betydelse för köparen när det gäller fastighetens skick och som mäklaren iakttagit eller annars känner till eller i varje fall med hänsyn till omständigheterna har särskild anledning att misstänka.

I de obligatoriska objektsbeskrivningarna ska även driftskostnader och förekomsten av gemensamhetsanläggningar anges. För bostadsrättslägenheter ska objektsbeskrivningarna innehålla bostadsrättsföreningens namn, lägenhetens nummer och storlek, eventuell pantsättning av bostadsrätten, bostadsrättens andelstal, upplåten mark, årsavgiften och beslutade ändringar av denna samt driftskostnader. Vidare föreslås att mäklaren ska vara skyldig att ge köparen tillgång till föreningens årsredovisning och senaste registrerade stadgar. I nybildade eller nyproducerade föreningar finns det ingen årsredovisning. I dessa fall ska mäklaren i stället tillhandahålla den ekonomiska planen för föreningen.

Mäklaren ska erbjuda köparen en skriftlig boendekostnadskalkyl. Skillnaden mot nuvarande lag är att nu ska en sådan kalkyl upprättas (om inte köparen skriftligen avsäger sig detta), medan förslaget innebär att en kalkyl enbart

ska erbjudas. Motivet till denna förändring är att köpare ofta kan få boendekostnads kalkyler från andra aktörer, t.ex. banker.

Depositionsavtal ska enligt lagförslaget upprättas skriftligt och skrivas under av parterna.

Om mäklaren muntligt säger upp ett uppdragsavtal ska mäklaren skriftligt informera uppdragsgivaren om att avtalet sagts upp. Om uppdragsgivaren säger upp ett uppdragsavtal ska mäklaren bekräfta detta skriftligen.

Dokumentation

Fastighetsmäklaren ska föra anteckningar över förmedlingsuppdraget. Mäklaren ska också upprätta en förteckning över de anbud som lämnas på fastigheten med angivande av anbudsgivarens namn, kontaktuppgifter, det belopp som bjudits och tidpunkt för när anbudet lämnades samt villkor för anbudet. Dokumentationen ska överlämnas till säljaren och köparen när uppdraget slutförts.

Påföljder

En ny form av påföljd föreslås, erinran. Varning bör reserveras för särskilt klandervärda ageranden som, om de upprepas, kan leda till återkallelse av registreringen. En erinran bör kunna meddelas i de fall där en varning framstår som en alltför sträng påföljd, men förseelsen inte är av så enkel karaktär att den kan bedömas som ringa.

Nuvarande regler innebär att beslut om återkallelse av registrering gäller omedelbart. Då en återkallelse kan leda till betydande ekonomisk skada för mäklaren föreslås att det vid beslutet om återkallelse även tar ställning till om detta ska gälla omedelbart.

Fastighetsmäklarnämndens verksamhet

Fyra alternativa organisationsmodeller

- Folke Hansson, Swedeval Utvärdering

Swedeval Utvärdering

Fastighetsmäklarnämndens verksamhet

Fyra alternativa organisationsmodeller

Folke Hansson



2010-08-06

Innehållsförteckning

1.	Inledning	5
1.1	Uppdraget	5
1.2	Genomförande	5
2.	Kriterier för en ändrad organisation	6
2.1	Utgångspunkter	6
2.2	Intern styrning och stöd	8
2.3	Registrering	9
2.4	Tillsyn	9
2.5	Information	11
3.	Fyra alternativa organisationsmodeller	12
3.1	En översikt	12
3.2	Fastighetsmäklarinspektionen bildar en renodlad tillsynsmyndighet	15
3.3	Resurssamverkan mellan Fastighetsmäklarnämnden och Revisorsnämnden	21
3.4	Konsumentverket tar över fastighetsmäklartillsynen	26
3.5	Finansinspektionen tar över fastighetsmäklartillsynen	34
4.	Jämförande bedömning av de fyra organisationsalternativen	43
Bilaga	FMN och Revisorsnämnden - en jämförelse av två tillsynsmyndigheter	47

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Statskontoret fick i april 2010 regeringens uppdrag (IJ2010/754/KO) att utföra en myndighetsanalys av Fastighetsmäklarnämnden (FMN). Statskontoret skulle därutöver även ”analysera och bedöma om myndighetens verksamhet helt eller delvis kan utföras av annan myndighet och/eller huvudman”.

Statskontoret har uppdragit åt Swedeval Utvärdering att utreda och bedöma frågan om FMN:s verksamhet helt eller delvis kan utföras av annan myndighet eller huvudman. I uppdraget ingår bl.a.

- "att, efter samråd med Statskontoret, definiera kriterier att använda vid bedömning av lämpligheten i att Fastighetsmäklarnämndens verksamhet helt eller delvis förs över till de tänkbara myndigheterna eller huvudmännen
- att kartlägga och översiktligt beskriva tänkbara myndigheter och huvudmän som det kan vara aktuellt att Fastighetsmäklarnämndens verksamhet helt eller delvis kan ingå i
- att, efter samråd med Statskontoret, välja ut ett antal alternativa myndigheter resp. huvudmän för vilka uppställda kriterier tillämpas för att bedöma lämpligheten i de olika kandidaterna. Möjligheten att låta hela eller delar av Fastighetsmäklarnämndens verksamhet ingå i respektive organisation ska bedömas utifrån uppställda kriterier. Övriga konsekvenser i de olika alternativen ska också bedömas."

Uppdraget ska genomföras i nära kontakt med Statskontorets projektgrupp.

1.2 Genomförande

Utredningsarbetet har bedrivits i fortlöpande kontakt med Statskontoret. Bl.a. har utredningens val av kriterier och organisationsalternativ diskuterats och förankrats med Statskontorets projektgrupp.

I underlaget för utredningen ingår intervjuer med ledning och handläggare för vid FMN. Vidare har intervjuer genomförts med företrädare för Finansinspektionen och Konsumentverket. Dessutom har den föregående chefen för FMN intervjuats. Intervjuerna har planerats i samråd med Statskontoret och i ett par fall även genomförts gemensamt med Statskontorets projektgrupp.

En betydande del av utredningsunderlaget är hämtat från dokumentstudier. Genomgången omfattar styr-, planerings- och resultatdokument samt i övrigt tillgängligt faktaunderlag (verksamhetsbeskrivningar o.d.) från berörda myndigheter och organisationer. Vidare ingår i materialet offentliga utredningar, propositioner samt granskningar och utvärderingar av berörda myndigheter. FMN har dessutom redovisat sammanställningar av sina overhead-kostnader under senaste tioårsperioden.

I vårt underlag ingår även dokumentation från Statskontorets pågående myndighetsanalys av FMN. Det gäller främst minnesanteckningar från intervjuer med FMN och andra berörda aktörer. Vidare ingår här särskilt framtagen verksamhetsstatistik från FMN.

Konsultuppdraget har genomförts av Folke Hansson under perioden juni-augusti 2010.

2. Kriterier för en ändrad organisation

2.1 Utgångspunkter

Vårt uppdrag är att bedöma om FMN:s verksamhet helt eller delvis kan ingå i annan myndighets eller huvudmans verksamhet. Bedömningen ska grundas på ett antal utvalda kriterier, som kan sägas utgöra de krav som bör vara uppfyllda för att en organisatorisk lösning ska vara ett potentiellt alternativ till FMN:s nuvarande organisation.

Kriterierna ska utvecklas och användas för att

- kartlägga och beskriva tänkbara myndigheter eller andra huvudmän för FMN:s verksamhet,
- välja ut lämpliga organisatoriska lösningar som ska prövas,
- analysera och bedöma förändringsalternativen.

Våra utgångspunkter för valet av kriterier och alternativa organisatoriska modeller är statsmakternas *mål och intentioner* för FMN:s verksamhet samt hur de antas kunna hantera de eventuella *problem* som kommer fram i anslutning till FMN:s verksamhet. Vi utgår från såväl *interna faktorer* i FMN:s verksamhet och organisation som vissa *omvärldsfaktorer* och generella aspekter på statlig verksamhet som bör beaktas i samband med att FMN:s organisation övervägs. De senare avser bl.a. regeringens förvalt-

ningspolitiska intentioner för en effektiv och rättssäker statlig tillsyn och statlig verksamhet i små myndigheter.¹

Som en given förutsättning för analysen av samtliga organisatoriska alternativ har vi utgått från det aktuella förslaget till ny fastighetsmäklarlag med bl.a. regler och riktlinjer för tillsynen av lagen.² Vidare bygger våra bedömningar på att tillsynsverksamhetens omfattning och resurser förblir i stort sett oförändrade med fortsatt avgiftsfinansiering av verksamheten.

Vi kan se FMN:s uppgifter och ansvar ur fyra olika aspekter som avser myndighetens interna styrning och stöd, registrering, tillsyn och information. Myndighetens kärnverksamhet består av dessa tre uppgiftsområdena registrering, tillsyn och information. Därtill kommer intern lednings- och stödverksamhet. För vart och ett av dessa områden har vi formulerat väsentliga kriterier för att bedöma om ett annat alternativ till organisation kan bidra till ökad effektivitet i verksamheten för fastighetsmäklartillsynen (se figur 1).

Figur 1. Kriterier för bedömning av organisatoriska alternativ för Fastighetsmäklarnämndens verksamhet.

Verksamhet / Ansvarsområde	Kriterier
Intern styrning och stöd	<ul style="list-style-type: none"> • Högre kostnadseffektivitet • Minskad sårbarhet för kompetensförluster • Effektiv intern ledning och styrning
Registrering	<ul style="list-style-type: none"> • Snabb, effektiv och säker handläggning av registreringsärenden
Tillsyn	<ul style="list-style-type: none"> • Ökad förmåga till utveckling och förändring genom samordning • En förstärkt egeninitierad tillsyn • En oberoende och rättssäker tillsyn
Information	<ul style="list-style-type: none"> • Förbättrad och utvecklad konsumentinformation • Främjande och förebyggande branschinformation

I det följande utvecklar vi mera konkret innebörden i dessa bedömningskriterier, som vi sedan använder för att analysera konsekvenserna av de olika organisationsalternativen i kapitel 3.

¹ Regeringens intentioner framgår bl.a. i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) med förarbeten och i regeringens tillsynsskrivelse (Skr 2009/10:79).

² Regeringens lagrådsremiss "Ny fastighetsmäklarlag" (2010-06-23).

2.2 Intern styrning och stöd

De första kriterierna avser FMN:s interna styrning och ledning samt stödverksamheten inom myndigheten. I regeringens förvaltningspolitiska riktlinjer finns det bl.a. generella intentioner om ökad administrativ samordning inom den statliga förvaltningen och minskning av antalet små myndigheter.

- **Högre kostnadseffektivitet**

Högre kostnadseffektivitet och kvalitet i stödverksamheten är ett kriterium för en eftersträvd organisationsförändring. Verksamheten ska i omfattning och kvalitet kunna bedrivas till lägre kostnader med en annan organisatorisk lösning eller nå ett bättre resultat till samma kostnad. Administrativ samordning och gemensamma lösningar kan ge skalfördelar och bör analyseras som ett sätt att minska kostnaderna. För att öka effektiviteten och minska administrationskostnaderna bör det prövas om olika delar av den administrativa stödverksamheten kan utföras bättre genom samverkan eller i annan regi jämfört med idag. Resurser som frigörs från verksamhetsstödet kan bidra till en mera effektiv och kvalitativ kärnverksamhet.

- **Minskad sårbarhet för kompetensförluster**

Ett generellt problem för små myndigheter är att verksamheten och organisationen är sårbar för kapacitets- och kompetensförluster. Små organisationer har begränsad flexibilitet i sin bemanning och kompetensförsörjning. En förändrad organisatorisk lösning ska bidra till att minska sårbarheten och kunna stabilisera personalsituationen. Det innebär bl.a. ett minskat beroende av nyckelpersoner och speciella kompetenser med bättre förutsättningar att klara verksamhetens krav vid personalavgångar och sjukdom.

FMN har, i likhet med andra små myndigheter, begränsade möjligheter att upprätthålla specialistkompetens och kapacitet att på egen hand utveckla nya stödsystem och tjänster som är beroende av kvalificerat IT-stöd etc. Det kan exempelvis gälla utvecklingen av e-förvaltningen inom myndigheten. Det blir ett hinder för myndighetens möjligheter att förbättra kvalitet och service i verksamheten. Den organisatoriska lösningen ska öka möjligheterna att tillgodose behovet av särskild kompetens och erfarenhet för att kunna utveckla verksamheten.

- **Effektiv intern ledning och styrning**

Ett organisationsalternativ ska kunna garantera goda förutsättningar för en effektiv intern styrning och kontroll. Det innebär att det ska finnas tydliga strukturer, rutiner med uttalad ansvarsfördelning för fastighetsmäklartillsy-

nen inom den samlade organisationen. Det är önskvärt att organisationen skapar ett ökat ekonomiskt och administrativt handlingsutrymme för ledningen att kunna hantera oförutsedda (anslagspåverkande) händelser samt ökade möjligheter att finansiera investeringar och fasta kostnader (ex. IT-system). Organisationslösningen måste också säkerställa att tillräcklig ledningskapacitet avsätts för den berörda tillsynsverksamheten. Det gäller t.ex. att kunna hantera risken för roll- och resurskonflikter mellan tillsynen och andra delar av verksamheten.

2.3 Registrering

- **Snabb, effektiv och rättssäker handläggning av ärenden**

Registreringen av fastighetsmäklarna och de krav som den bygger på är en viktig del i kontrollen av fastighetsmäklarnas verksamhet. Handläggningen av ansökningsärenden o.d., registerhållningen och den uppföljande kontrollen måste därför hålla en hög nivå ifråga om kvalitet och rättssäkerhet. Dessa krav på organisationen gäller också dess föreskrivande uppgifter i denna del.

Registreringsverksamheten ska garantera en god service åt fastighetsmäklarna. Organisationen ska också säkerställa en snabb och kostnadseffektiv handläggning av ansökningsärenden. Förutom en snabb handläggning innebär det också enkla ansökningsförfaranden samt god och lättillgänglig information i samband med registreringen och registerhållningen. Det handlar t.ex. om förenklad ärendehantering via Internet och e-förvaltning.

2.4 Tillsyn

- **Utveckling och anpassning av tillsynsverksamheten genom utnyttjade synergier**

Målsättningen är att organisationsförändringen ska stärka tillsynen genom att samordningsfördelar och kompetenssambanden mellan olika tillsynsområden (synergieffekter) utnyttjas. Samordnade tillsynsinsatser inom gemensamma tillsynsområden kan effektivisera tillsynen och dess resultat. Det finns större möjligheter att välja strategier och metoder med hänsyn till den aktuella tillsynsfrågan.

Genom ökad samverkan ges också större möjligheter att ta till vara och sprida erfarenheter från tillsyn inom andra områden, t.ex. för utveckling av tillsynsstrategier, riskbedömningar och metoder. För enskilda medarbetare inom tillsynsverksamheten ökar möjligheterna till kompetensutveckling och karriär. I samordningen ligger också möjligheterna till gemensamma kompetensutvecklingsinsatser och kompetensförsörjning.

Organisationsförändringen ska också underlätta att utveckla och anpassa tillsynsverksamheten till nya krav och förändringar i omvärlden, t.ex. att implementera och fullgöra ett vidgat tillsynsuppdrag av alltmer integrerade verksamheter. Exempelvis vidgas fastighetsmäklarnas tjänster till olika sidotjänster och integreras med bank- och försäkringsverksamhet, vilket nu också får öppnas möjlighet för genom förslaget till ny fastighetsmäklarlag. Utvecklingen går också mot en internationaliserad mäklarverksamhet med gränsöverskridande förmedlingar.

En positiv effekt av samordningen är att den minskar sektoriseringen i den statliga verksamheten och kan även underlätta kontakten med tillsynsobjekten.

- **En förstärkt egeninitierad tillsyn**

Organisationen ska ge bättre förutsättningar för att bedriva en proaktiv och egeninitierad tillsyn, som även uppfyller kraven på god kvalitet i tillsynen. Det innebär en omfördelning av resurser till en ökad andel egeninitierad tillsyn i förhållande till en tillsyn styrd av anmälda ärenden. Resultat och effekter av tillsynen som bygger på anmälningar måste ställas mot alternativa riskanalyser etc.

Organisationen måste kunna stödja utvecklingen av det praktiska tillsynsarbetet mot en mer kvalificerad och komplicerad tillsyn av beteenden och företeelser på marknaden, som utgår från tillsynens egna riskanalyser och tillsynspolicyer och inriktas exempelvis på mera tematiska tillsyner. Nya tillvägagångssätt i tillsynen kräver nya strategier, metoder för problem- och riskanalys och vidgad omvärldsbevakning och kunskapsuppbyggnad. Den nya fastighetsmäklarlagen ökar kraven och förutsättningarna för tillsynen att arbeta med nya tillvägagångssätt till följd av skärpta dokumentationskrav på fastighetsmäklarna.

Organisationen måste också minimera risken för en roll- och resurskonflikt mellan tillsynen och andra delar av verksamheten. Tillsynens resurser bör kunna skyddas i förhållande till insatserna för information, rådgivning och utveckling. Avgörande faktor är hur myndigheten fördelar sina resurser mellan de olika uppgifterna.

- **En oberoende och rättssäker tillsyn**

Statlig tillsyn är en offentligrättsligt reglerad myndighetsutövning och ska som huvudregel bedrivas i myndighetsform.³ Tillsynsverksamheten är en del i statens kärnverksamhet och organiseras som ett statligt åtagande. Det innebär att tillsynen bör ges en stark ställning i organisationen och kunna åtnjuta hög trovärdighet. Enligt fastighetsmäklarlagen har tillsynsmyndigheten även det normerande ansvaret att god sed utvecklas inom sitt område.

Tillsynen ska vara självständig och oberoende i sin granskning i förhållande till tillsynsobjekten. Det talar emot en organisatorisk lösning baserad på professionens självreglering av tillsynen på detta område. Det finns också ett krav på att den organisatoriska lösningen för tillsynsverksamheten ska bidra till att ge en tydlig förvaltningsstruktur.

I kravet på rättssäkerhet ligger god kvalitet i myndighetsutövningen samt god service i handläggning och informationsgivning.

2.5 Information

- **Förbättrad och utvecklad konsumentinformation**

Organisationen för konsumentinformationen ska stärkas för att kunna utveckla, förbättra och samordna insatserna för konsumentinformation. Konsumenter och andra medborgare ska därigenom få bättre överblick och service samt kunskap om fastighetsmäklartjänsten och stödet till konsumenterna. Detta är en del i tillsynens främjande insatser för att tillgodose behovet av ett konsumentskydd för den enskilde som anlitar en fastighetsmäklartjänst.

I samband med att organisationen för tillsynsmyndigheten övervägs kan dess verksamhet inom konsumentinformationen omprövas som ett statligt åtagande och som ett led i renodlingen av statlig kärnverksamhet. Om delar av konsumentinformationen kan betraktas som annan verksamhet skild från tillsynsverksamheten, så bör den kunna öppnas upp som ett ansvar även för andra huvudmän, exempelvis privaträttsliga organisationer närmare branschen. Branschens aktörer har redan idag en viktig roll när det gäller information vid köp och försäljning av bostad. Mäklarnas ansvar att informera ökar med den nya fastighetsmäklarlagen.

³ En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (Regeringens tillsynsskrivelse, Skr. 2009/10:79).

- **Främjande och förebyggande information till branschen**

Enligt sin instruktion (SFS 2009:606) har FMN ett ansvar för att främja utvecklingen av god fastighetsmäklarsed. Tillgänglig och tillförlitlig information till branschen om fastighetsmäklarlagen och dess tillämpning är en viktig del i tillsynsmyndighetens förebyggande åtgärder och arbete, inte minst i samband med att en ny fastighetsmäklarlag träder ikraft. Informationen till branschen och dess aktörer ska främja regelefterlevnaden hos fastighetsmäklarna.

Regeringen framhåller också i sin tillsynsskrivelse (2009/10:79) att tillsynsmyndigheter även i fortsättningen kan ha till uppgift att arbeta förebyggande och främjande för att effektivt nå lagstiftningens mål. Alla myndigheter har dessutom en allmän serviceskyldighet enligt förvaltningslagen.

Slutsatsen är att en ny organisation för FMN:s verksamhet ska kunna tillgoda behovet av information till branschen om fastighetsmäklarlagen och annan relevant lagstiftning. Samtidigt måste de förebyggande insatserna och informationen till branschen balanseras mot risken att rubba förtroendet för tillsynens oberoende och myndighetens granskande verksamhet.

3. Tillsyn över fastighetsmäklarnas verksamhet - fyra alternativa organisationsmodeller

3.1 En översikt

Med ledning av kriterierna ovan analyserar vi här fyra principiellt olika organisationsmodeller som alternativ till nuvarande organisering av fastighetsmäklartillsynen i FMN:s regi.

De fyra alternativen beskrivs och analyseras i avsnitten 3.2-3.5 enligt samma analysmodell. Varje avsnitt inleds med en beskrivning av huvuddragen i organisationsalternativet. Därefter gör vi en systematisk konsekvensbedömning av alternativet mot våra bedömningskriterier. Vi redovisar både de positiva och negativa konsekvenserna innan den samlade bedömningen görs av alternativet. Bedömningen sker så långt möjligt mot "nollalternativet", dvs. mot alternativet att verksamheten även fortsättningsvis bedrivs inom Fastighetsmäklarnämnden med i princip oförändrade förutsättningar.

I vårt uppdrag ingår även att beakta övriga konsekvenser av organisationsalternativen. Vi utgår ifrån att organisationsalternativen ger vissa bieffekter för övriga berörda myndigheter och organisationer. Vi försöker därför även

belysa hur den mottagande organisationen påverkas av förändringen i sin verksamhet.

Samtliga redovisade alternativa organisationslösningar förutsätter vissa justeringar i förslaget till ny fastighetsmäklarlag och annan författning (myndighetsinstruktioner m.m.). Dessa konsekvensändringar är inte närmare redovisade här.

Figuren nedan ger en inledande översikt över de fyra organisatoriska alternativen när det gäller ansvaret för de huvudsakliga kärn- och stödverksamheterna inom fastighetsmäklartillsynen.

Figur 2. Fyra alternativ till en förändrad organisation av Fastighetsmäklar nämndens verksamhet – en översikt.

Organisationsalternativ	Kärnverksamhet Registrering	Tillsyn	Information	Intern styrning och stödverksamhet
1. Fastighetsmäklarinspektionen som renodlad tillsynsmyndighet	<ul style="list-style-type: none"> • FMN prövar ansökan • Bolagsverket för register 	<ul style="list-style-type: none"> • FMN 	<ul style="list-style-type: none"> • Konsumentinformation via Boverket alt. särskild konsumentbyrå • FMN informerar branschen 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortsatt köp av tjänster för EA och lokaler o.d.
2. FMN i resurssamverkan med Revisorsnämnden	<ul style="list-style-type: none"> • FMN 	<ul style="list-style-type: none"> • FMN 	<ul style="list-style-type: none"> • Konsumentinformation via Boverket • FMN informerar branschen 	<ul style="list-style-type: none"> • Administrativ samverkan Revisorsnämnden • Resurssamverkan om IT, registrering, kompetens- och metodutveckling m.m.
3. Konsumentverket	<ul style="list-style-type: none"> • Konsumentverket prövar ansökan • Bolagsverket för register 	<ul style="list-style-type: none"> • Konsumentverket 	<ul style="list-style-type: none"> • Konsumentinformation via Boverket alt. konsumentbyrå • Konsumentverket informerar branschen 	<ul style="list-style-type: none"> • Konsumentverket
4. Finansinspektionen	<ul style="list-style-type: none"> • Finansinspektionen prövar ansökan • Bolagsverket för register 	<ul style="list-style-type: none"> • Finansinspektionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Konsumentinformation via befintliga konsumentbyråer • Finansinspektionen informerar branschen 	<ul style="list-style-type: none"> • Finansinspektionen

De fyra organisationsalternativen kan sägas representera olika strategier för att i första hand stärka tillsynen över fastighetsmäklarna. Det *första alternativet* innebär en renodling och koncentration av FMN:s verksamhet till till-

synen över fastighetsmäklarna. En fastighetsmäklarinspektion bildas och övriga verksamheter styrs så långt möjligt bort från myndigheten. Det *andra alternativet* bygger på idén om att stärka FMN som liten självständig tillsynsmyndighet genom resurssamverkan och utvecklingssamarbete med en motsvarande tillsynsmyndighet (Revisorsnämnden) med snarlikt verksamhet. Det *tredje* resp. *fjärde alternativet* innebär att FMN avvecklas som självständig myndighet och dess tillsynsverksamhet integreras i större tillsynsmyndigheter inom angränsande ansvarsområden (Konsumentverket resp. Finansinspektionen).

Efter att ha redovisat och analyserat de fyra alternativen i avsnitten 3.2-3.5 jämför vi slutligen de fyra alternativen och lämnar våra slutsatser i kapitel 4.

3.2 Fastighetsmäklarinspektionen bildar en renodlad tillsynsmyndighet - alternativ 1

3.2.1 Beskrivning av huvuddragen

Fastighetsmäklarnämnden renodlas som en självständig tillsynsmyndighet. Myndighetens kärnverksamhet koncentreras till tillsynsuppgifter och övriga myndighetsutövande uppgifter medan andra uppgifter fördelas så långt möjligt på andra huvudmän.

För att markera den renodlade tillsynsrollen föreslås att Fastighetsmäklarnämnden byter namn till Fastighetsmäklarinspektionen och kvarstår som en enrådgivningsmyndighet.

Registrering m.m.

Fastighetsmäklarinspektionen prövar ansökningar om registrering som fastighetsmäklare samt handlägger och beslutar i övrigt i ärenden kring registreringen. Myndigheten utövar även den fortlöpande kontrollen av formella krav mot registerdata och behåller därmed kontrollen av en grundläggande kvalitetsnivå av registrerade mäklare. Föreskriftsrätten om utbildningskrav ligger kvar på myndigheten.

Ansvar för den administrativa hanteringen av registreringen och registerhållningen av fastighetsmäklarregistret tas över av Bolagsverket⁴. Bolagsverket registrerar samtliga uppgifter som ingår i fastighetsmäklarregistret. En viss servicefunktion för information om innehållet i fastighetsmäklarregistret följer också av Bolagsverkets registerhållning.

⁴ Bolagsverket är central förvaltningsmyndighet för registreringsärenden som bl.a. gäller aktiebolag, bank- och försäkring. Bolagsverket registrerar bl.a. försäkringsförmedlare och för försäkringsförmedlarregistret.

Tillsyn

Fastighetsmäklarinspektionens huvuduppgift inriktas på tillsynen av fastighetsmäklarna. Tillsynsansvaret är oförändrat i förhållande till nuvarande uppgifter och det förutsätts komma att anpassas till den nya fastighetsmäklarlagen. Disciplinnämnden som särskilt beslutsorgan inom myndigheten kvarstår med uppgift att avgöra frågor om disciplinära åtgärder och utveckla god fastighetsmäklarsed.

Information

Den nya Fastighetsmäklarinspektionen kommer även fortsättningsvis att ha ett ansvar för att *ta fram* det innehållsliga underlaget till *konsumentinformationen* om fastighetsmäklartjänsten och god fastighetsmäklarsed.

Uppgiften att *förmedla* konsumentinformationen läggs på andra huvudmän enligt två alternativ, antingen på den gemensamma webbplatsen om boendefrågor eller på en särskild informationsbyrå för konsumenter om fastighetsfrågor o.d.

Det första alternativet innebär att det är en fortsatt myndighetsuppgift att ansvara för förmedlingen av konsumentinformation inom fastighetsmäklarområdet. Boverket ansvarar idag för en särskild informationsportal om boendefrågor. I praktiken utformas och presenteras informationen i samarbete mellan Konsumentverket och Boverket på webbplatsen *OmBoende*. Fastighetsmäklarnämnden ingår i detta samarbete vad gäller fastighetsmäklarfrågor. Förslaget innebär att samarbetet utvecklas och att uppdraget preciseras med en klar ansvarsfördelning mellan Fastighetsmäklarinspektionen och Boverket. Fastighetsmäklarinspektionen får där en starkt avgränsad informationsuppgift att ta fram sakinnehållet som underlag till presentationen på webbplatsen.

Det andra alternativet är att i likhet med bank- och försäkringsområdena bildas *konsumenternas fastighetsbyrå* för information och rådgivning till konsumenterna i fastighetsaffärer. Fastighetsbyrån är en självständig privaträttslig stiftelse som bildas gemensamt av företrädesvis Fastighetsmäklarinspektionen, Konsumentverket och fastighetsmäklarnas två branschorganisationerna som huvudmän. Branschorganisationerna svarar för finansieringen.

Andra varianter av detta alternativ med konsumentbyråer är en vidgad samverkan mellan staten och branschen som inbegriper boendefrågor i stort och omfattar flera olika offentliga och privata aktörer. Det handlar då om en *konsumenternas boendebyrå*. Ytterligare en tänkbar möjlighet är att konsumentinformationen för fastighetsmäklarfrågor ingår i den samverkan som sker mellan konsumenternas bank- och finansbyrå resp. försäkringsbyrå.

Dessa konsumentbyråer utvecklar nu ett informationssamarbete kring en gemensam webbplats.

Branschinformationen till fastighetsmäklarna syftar bl.a. till att främja utvecklingen av god fastighetsmäklarsed. Detta är fortsatt en viktig myndighetsuppdrag kopplad till tillsynsverksamheten. Myndigheten kan tillsammans med branschens egna organisationer utveckla formerna för informationen, där dessa organisationer får en ökad del i ansvaret.

3.2.2 Konsekvensbedömning

Kostnadseffektivitet, sårbarhet och intern styrning

En mer renodlad verksamhet med homogen kompetensprofil bedöms ge bättre möjligheter att bedriva verksamheten på ett *kostnadseffektivt* sätt. Det minskar kostnadstrycket på myndigheten för exempelvis utvecklingsinsatser och kompetens inom IT-området, som annars gäller både registerhantering och information. Istället kan myndigheten koncentrera sig på tillsynen som kärnverksamhet.

Samtidigt leder koncentrationen av myndigheten till att en redan liten organisation blir ännu mindre. Myndighetens stödverksamhet och overheadkostnader är delvis fasta och kan inte rationaliseras i samma utsträckning, vilket riskerar att öka de relativa kostnaderna för stödverksamheten vid en mindre verksamhetsvolym. Uppföljningen av FMN:s overheadkostnader under den senaste tioårsperioden tyder på att dessa kostnader sjunkit per anställd när myndigheten ökat sin personal.

Kostnadskonsekvenserna och lönsamheten av att Bolagsverket tar över ansvaret för fastighetsmäklarregistret behöver analyseras närmare med hänsyn till att investeringar nyligen har gjorts i ett nytt fastighetsmäklarregister i FMN:s regi.

Avvecklingen av stödverksamheter o.d. som är beroende av nyckelpersoner med specialistkompetens gör myndigheten *mindre sårbar* för denna typ av kompetensförluster. Samtidigt ökar kraven på en fungerande samverkan med andra myndigheter som tar över eller får ett ökat ansvar för dessa verksamheter som ändå är relaterade till en effektiv fastighetsmäklartillsyn. Problemen med sårbarhet och personberoendet i en mindre organisation kvarstår även när det gäller personal inom tillsynsverksamheten.

Handlingsutrymmet för den *interna ledningen och styrningen* att göra om-prioriteringar vid oförutsedda händelser begränsas i en mindre organisation. Det gäller även flexibiliteten i bemanning och personalförsörjning vid frånvaro och vakanser.

Renodlingen av myndigheten kan samtidigt vara ett sätt att hantera problemet med den otillräckliga utvecklingskraft som den lilla myndigheten har för sin stödverksamhet. Utvecklingsbehoven för mäklarregistret med ärendehantering via internet och utbyggnaden av e-tjänster kräver resurser och kompetens som är svåra att tillgodose inom en liten tillsynsmyndighet. Planer för utbyggnaden av administrativa system och rutiner inom FMN har funnits en tid, men har inte kunnat fullföljas inom myndigheten.

Registrering

En fördel med renodlingen är att den lilla tillsynsmyndigheten slipper ansvaret för systemteknisk drift- och underhåll av fastighetsmäklarregistret. Det ansvaret läggs istället på Bolagsverket som är den centrala förvaltningsmyndigheten för registreringsärenden. Det minskar behovet för tillsynsmyndigheten att upprätthålla kritiska stödfunktioner i denna del. Samtidigt förlorar tillsynsmyndigheten kontrollen över hela processen för registerhanteringen och en fungerande samverkan med Bolagsverket blir istället en kritisk faktor.

Sett i ett utvecklingsperspektiv borde det dock vara en fördel att Bolagsverket är systemansvarig för registret och kan integreras i deras IT-plattformar. Den nya fastighetsmäklarlagen kan medföra krav på utbyggnad av uppgifter i systemet och dessutom finns behovet av utbyggda användarfunktioner för internet och e-tjänster.

Utifrån kraven på en snabb och rättssäker handläggning av ärenden är det oklart vilka fördelar som kan uppnås med att lägga över registerhållningen på Bolagsverket. Vi har inte kunnat dokumentera några egentliga problem med långsam eller bristfällig handläggning av registerärenden med nuvarande system. Det tycks inte heller finnas någon konflikt mellan registereringen, som bygger på objektiva kriterier, och myndighetens tillsynsroll.

Ur servicesynpunkt kan det vara en nackdel för fastighetsmäklarna som måste vända sig till två myndigheter, både tillsynsmyndigheten för att pröva sin anmälan och därefter till registermyndigheten. Men system och rutiner för denna ordning finns redan etablerade för exempelvis försäkringsförmedlarregistret med motsvarande rollfördelning mellan Finansinspektionen och Bolagsverket.

Tillsyn

Renodlingen ger bättre möjligheter för ledning och medarbetare att koncentrera verksamheten på att utveckla tillsynsrollen och dess kärnkompetens. Det kan skapa förutsättningar för en mer aktiv och egeninitierad tillsyn, som inte på samma sätt konkurrerar med andra verksamheter som konsumentin-

formation, registerhållning och åtföljande stödverksamheter. Möjligheterna ökar att gå från ärendestyrd tillsyn till att utveckla och tillämpa egna metoder för riskanalyser för att mer systematiskt identifiera väsentliga problemområden och aktivt styra tillsynens insatser ditåt. Behovet att utveckla tillsynen i denna riktning ökar i takt med att tillsynen blir mer komplex till följd av att fastighetsmäklartjänsten kombineras med olika sidotjänster och integreras med tjänster inom bank och försäkring.

Samtidigt finns risken med den skisserade lösningen att den sluter myndigheten inåt och inte skapar incitament till ett professionellt utbyte i utvecklingsfrågor med andra tillsynsmyndigheter. Den öppnar inte på ett naturligt sätt för samordning av tillsynen. Impulser och stöd utifrån är viktiga för att stödja utvecklingsbenägenheten. De totala resurserna för tillsynen ligger kvar nära "en kritisk massa" för god förmåga till fortsatt utveckling.

En fördel med den renodlade tillsynsmyndigheten är att identiteten och rollen som tillsynsmyndighet blir tydligare utåt mot fastighetsmäklarna. Det understryker myndighetens oberoende och stärker rättssäkerheten i agerandet. I analogi med andra tillsynsmyndigheter markerar namnbytet enrådighetsmyndighetens roll och uppgift som tillsynsmyndighet.

Information

Konsumentinformationen utvecklas och styrs över till informationswebbplatsen *OmBoende*. Informationskanalen behöver utvecklas mera i samarbete med Boverket och Konsumentverket där ansvarsfördelning och arbetsformer tydliggörs. Fastighetsmäklarinspektionen bidrar med innehåll till webbinformationen om fastighetsmäklartjänsten vid köp och försäljning av bostad. Fördelen är att man härigenom får en fungerande ram och struktur för konsumentinformationen. En nackdel är att denna form för information ger begränsat utrymme för tvåvägskommunikation och begränsar därmed möjligheterna för bl.a. rådgivning.

Alternativen med konsumentinformation via särskilda konsumentbyråer ger större möjligheter till rådgivning och individanpassad information. Dessutom kan de bättre fånga upp problem hos konsumenterna som tillsynsmyndigheterna bör uppmärksamma. Konsumentbyråer förutsätter en aktiv samverkan med branschorganen, som finns på andra områden. Det är oklart vilka förutsättningar som finns. Enbart en konsumentbyrå för fastighetsmäklarfrågor blir relativt begränsad verksamhet och kan möjligen vara enklare att etablera med två branschorganisationer, men med nackdelen av att en betydande del av fastighetsmäklarna står utanför dessa organisationer. En konsumentbyrå för boendefrågor blir mer heltäckande, men splittrad på olika

frågeställningar och sannolikt svårare att nå samverkan omkring. Intresset för detta har tidigare visat sig vara otillräckligt.⁵

En fördel med att överlåta *förmedlingen* av konsumentinformationen på en annan organisation är att tillsynsmyndigheten kan koncentrera sina resurser på sin kärnverksamhet utan att det konkurrerar med resurser till annan verksamhet. Det har dessutom varit svårt för tillsynsmyndigheten att med sina begränsade resurser och kompetens bedriva och utveckla konsumentinformationen i tillräcklig utsträckning.

En annan fördel, som bekräftas från andra tillsynsområden, är att konsumentkontaktarna via rådgivningsbyråer blir en viktig omvärldsbevakning och kunskapskälla för tillsynen att identifiera tillsynsproblem.

Vi ser också en fördel i att informationsförmedlingen blir självständig från tillsynsmyndigheten. Det tydliggör rollfördelningen mellan tillsyn och information, vilket stärker rättssäkerheten och oberoendet i tillsynen och granskningen.

Branschinformationen till fastighetsmäklarna och deras branschorganisationer syftar bl.a. till att informera om och främja utvecklingen av god fastighetsmäklarsed. Detta är fortsatt en viktig myndighetsuppgift som bör vara kopplad till tillsynsverksamheten. Dialogen med branschens aktörer är också viktig för att anpassa tillsynen så den blir effektiv och får bred förankring och leder till regelfterlevnad. Det är en främjande insats som förutsätter förtroende med bibehållen integritet.

Med stöd av erfarenheter från andra områden bedömer vi att en konsumenternas rådgivningsbyrå på detta område även kan vara en viktig kontaktyta mot branschen för att främja konsumenternas intresse och utveckla god fastighetsmäklarsed.

3.2.3 Sammanfattande bedömning

Vi bedömer sammanfattningsvis att en renodlad tillsynsmyndighet inom fastighetsmäklarområdet får följande konsekvenser.

- Det är osäkert hur *kostnadseffektiviteten* påverkas totalt sett för myndigheten. Det finns en risk för lägre kostnadseffektivitet. Utvecklingen av vissa verksamheter minskar sårbarheten för kompetensförluster inom stödverksamheten. Handlingsutrymmet för intern ledning och styrning begränsas av att organisationen blir mindre, men underlättas av att verksamheten blir mer koncentrerad.

⁵ Konsumentverkets rapport 2004-06-30.

- Förutsättningarna för en snabb, effektiv och säker handläggning och *registerhantering* bör på längre sikt gynnas av att en särskild registermyndighet tar över ansvaret för drift, underhåll och utveckling av registerhållningen. Det är ur servicesynpunkt en nackdel att fastighetsmäklarna tvingas vända sig till två myndigheter i ärenden om ansökan och registrering.
- Renodlingen och koncentrationen på *tillsynsverksamheten* ökar möjligheterna att utveckla metoder och kompetens i tillsynsarbetet. Det skapar förutsättningar för en mera aktiv och egeninitierad tillsyn. Risken är att myndigheten i sin koncentration minskar kontaktytan med omvärlden och inte blir tillräckligt öppen för impulser utifrån. Renodlingen bidrar till att stärka myndighetens identitet och oberoende som tillsynsmyndighet.
- Det finns goda möjligheter att utveckla och förbättra *konsumentinformation* genom att andra aktörer tar över ansvaret för att förmedla information, samtidigt som tillsynsmyndigheten bidrar med informationsunderlag. *Branschinformation* påverkas inte i någon större utsträckning av renodlingen av tillsynsmyndigheten. Möjligheter finns dock för tillsynsmyndigheten att öka kontaktytan med branschen via konsumentbyråer.

Vår slutsats är att renodlingen kan främja en mera effektiv fastighetsmäklar-tillsyn samtidigt som kraven på en fullgod registrering och information tillgodoses, men att vissa av småmyndighetens effektivitetsproblem riskerar att kvarstå.

3.3 Resurssamverkan mellan FMN och Revisorsnämnden – alternativ 2

3.3.1 Beskrivning av huvuddragen

Fastighetsmäklarnämnden och Revisorsnämnden (RN) etablerar en resurssamverkan som två självständiga tillsynsmyndigheter.⁶ Myndigheterna uppvisar betydande likheter ifråga om storlek, resurser, styrning och uppgifter m.m. (se bilaga). Deras samverkan gäller i första en administrativ samordning av myndigheterna som avser, förutom samordnade administrativa stödfunktioner, även funktioner för IT-stöd, registerhantering och registratur.

Ytterligare en dimension i samverkan är att myndigheterna etablerar ett professionellt utbyte i framförallt tillsynsfrågor.

⁶ Möjligen måste en av myndigheterna utses att vara värdmyndighet.

Samordningen förutsätter att myndigheterna på sikt kan samlokaliseras.

Registrering och administrativa stödfunktioner

Myndigheterna samordnar dessa verksamheter inklusive drift och underhåll av systemen för deras registeransvar. Myndigheterna utnyttjar varandras praktiska kunskap och tekniska erfarenhet av registerhållning. Myndigheterna har gemensamma stödfunktioner med administrativ personal och andra resurser för registratur och IT-stöd etc. Inriktningen bör också vara att samordna utvecklingsarbete och investeringar i gemensam IT-plattform och registerhantering m.m.

Tillsyn

FMN och RN etablerar också ett professionellt utbyte i tillsynsfrågor som kan avse tillsynsstrategier och synsätt, riskanalyser och andra tillsynsmetoder, praktiskt tillsynsarbete, resultatuppföljning och utvärdering. Ett annat samverkansområde kan gälla gemensamma kompetensutvecklingsinsatser.

Information

På informationsområdet kan myndigheterna framförallt samverka i ett erfarenhetsutbyte kring metoder för branschinformation och främjande insatser för god sed inom respektive tillsynsområde. Möjligen skulle också en viss resurssamverkan också kunna ske i tekniskt arbete med att ta fram underlag för branschinformationen.

Inom området konsumentinformation sker inget närmare samarbete mellan FMN och RN. FMN tar fram underlaget för konsumentinformation som sedan förmedlas via Boverkets webbplats *OmBoende*.

3.3.2 Konsekvensbedömning

Kostnadseffektivitet, sårbarhet och intern styrning

Ett viktigt motiv för resurssamverkan mellan mindre myndigheter är att deras verksamheter ska kunna bedrivas mer *kostnadseffektivt* genom att utnyttja samordnings- och skalfördelar. Frågan om effektivisering av det administrativa stödet genom resurssamverkan med andra myndigheter har framhållits generellt för statsförvaltningen.⁷ I vårt fall tyder kostnadsbilden från myndigheternas redovisningar på att lokalkostnader och övriga overheadkostnader per årsarbetskraft är betydligt lägre för FMN jämfört med motsvarande kostnader för RN. I viss mån har FMN redan utnyttjat samordningsfördelar på dessa områden genom upphandling av vissa ekonomiadministrativa tjänster och hyresavtal med gemensamma kringtjänster med övriga hy-

⁷ Effektivare statlig administration (ESV 2006:16).

resgäster.⁸ Vi bedömer därför att det på kort sikt är svårt att påvisa några omedelbara kostnadsfördelar för FMN av samverkan med RN i dessa delar.

Långsiktigt bör dock kostnadsfördelarna få ökat genomslag om samverkan utvidgas till att omfatta gemensamma resurser för flera olika administrativa stödfunktioner och även utveckling, drift och underhåll av gemensamma stödsystem. Här bör finnas en rationaliseringspotential i att integrera parallella funktioner och system. En större organisation som delar på gemensamma resurser för stödverksamheten minskar kostnaderna i förhållande till verksamhetsvolymen. Utvecklingen av FMN:s overheadkostnader har sjunkit per årsarbetskraft när myndigheten har ökat antalet anställda. Även Förvaltningskommittén visade generellt sett på ett liknande samband mellan de ekonomiadministrativa kostnaderna och myndigheternas storlek. Kommitténs slutsats var att det finns tydliga stordriftfördelar i myndigheternas ekonomiadministration. Samordningsfördelarna gäller speciellt hos myndigheter med färre än 50 årsarbetskrafter.⁹

Förutsättningarna för att kunna rekrytera och behålla vissa specialistkompetenser för stödverksamheterna ökar om verksamheten är av större omfattning. Det innebär också att myndigheterna blir *mindre sårbara* för kompetensförluster inom viktiga stödfunktioner som måste ha hög driftsäkerhet och tillförlitlighet (registratur, IT). FMN har inom myndigheten som helhet en relativt hög sjukfrånvaro jämfört med RN. En fördel är också att myndigheterna får en större gemensam utvecklingskraft inom viktiga utbyggnadsområden.

När det gäller *intern styrning och ledning* går det inte att bortse ifrån att samordningen mellan två självständiga myndigheter kan medföra ökade svårigheter att styra och därmed ta ökade ledningsresurser i anspråk. Detta gäller inte bara i etableringsfasen av samarbetet. Möjligheterna till gemensamt resursutnyttjande och gemensamma investeringar skapar dock ett större handlingsutrymme för myndighetsledningarna att agera.

Från Revisorsnämndens utgångspunkter är det värt att uppmärksamma pågående förändringar som kan påverka myndighetens verksamhetsvolym. En betydande förändring är avskaffandet av revisorsplikten för mindre aktiebolag, som kraftigt reducerar behovet av antalet revisorer. Det borde i sin tur innebära en minskad tillsynsvolym för RN och därmed minskat finansiellt underlag för verksamheten. Samtidigt finns det EU-krav på fristående kvalitetskontroll av viss revision, som i viss mån kan öka kraven på RN. Dessa förändringar kan möjligen aktualisera en genomlysning av verksamhetens

⁸ Även Revisorsnämnden köper vissa administrativa tjänster från Kammarkollegiet (RN Yttrande 2004-10-05, dnr. 2004-716).

⁹ Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter (SOU 2007:107).

kostnader och övriga förutsättningar samt överväganden om alternativa lösningar för verksamhetens organisation.

Registrering

Registerhanteringen är ett område för samordning, där myndigheterna kan använda gemensamma resurser för drift och underhåll av sina register, men även göra vissa gemensamma investeringar där utvecklingskostnaderna kan fördelas på två myndigheter. Genom samverkan öppnas möjligheter att gemensamt utveckla e-förvaltningen o.d. i syfte att förbättra tillgänglighet och service åt fastighetsmäklare och revisorer. Tillsynsmyndigheterna bör på detta sätt kunna fullfölja sina serviceåtaganden med korta handläggningstider.

Myndigheternas utvecklingsbehov bör analyseras närmare för att med större säkerhet kunna bedöma möjligheterna att koordinera utvecklingsinsatserna och därigenom uppnå de avsedda samordningsvinsterna.

Tillsyn

Tillsynen är den huvudsakliga kärnverksamheten i båda myndigheterna (RN 75-80 %). Det finns likheter och paralleller i de båda myndigheternas tillsyns- och normgivningsuppdrag, instrument, förfaranden och kompetens (se bilaga). Båda myndigheterna har t.ex. ett beslutande nämndorgan för disciplinåtgärder och ett normerande åtagande att utveckla god sed inom respektive område. Det senare sker i huvudsak genom den praxis som bildas i myndigheternas beslut i enskilda ärenden. Inom båda tillsynsområdena uppmärksammas problem kring aktiviteter som kan rubba förtroendet för tillsynsobjektens opartiskhet och självständighet. En viktig skillnad mellan tillsynsområdena är att FMN:s tillsynsobjekt enbart omfattar enskilda utövare (mäklare) och inte hela företag inom området.

Vi bedömer, trots allt, inte att det ligger så stora synergier i en samordning av det praktiska tillsynsarbetet mellan myndigheterna. Däremot borde det finnas underlag för ett givande erfarenhetsutbyte och ömsesidigt lärande i tillsynsfrågor, men också möjligheter till ett gemensamt utvecklingsarbete när det gäller strategier och metoder samt kompetensutveckling. FMN:s egen tillsynsverksamhet är idag relativt begränsad när det gäller utbytet med andra tillsynsmyndigheter o.d. Verksamhetens omfattning är också i minsta laget för att upprätthålla en kritisk massa av kompetens som kan stimulera egen utveckling i tillräcklig utsträckning.

RN:s tillsyn har blivit allt mindre händelsestyrd och istället mera inriktats på framåtsyftande kvalitetskontroll. Tillsynen har mer fokus på aktuella frågor och problem i revisionsverksamheten snarare än tidigare händelser. RN be-

driver en tillsyn i team baserad på riskanalyser för en systematisk och uppsökande tillsyn och bedömning av kvaliteten i revisionen. Den generella revisionskvaliteten granskas genom riskbaserade urval av revisorer. Även rena disciplinärenden bygger i huvudsak på andra indikationer än genom det som uppfattas som slumpmässiga anmälningar från klienter.

RN:s tillsyn visar att det finns olika sätt att bedriva tillsyn inom liknande områden. FMN och RN borde kunna dra nytta av ett erfarenhetsutbyte kring tillsynsarbetet i syfte att effektivisera och öka kvaliteten i den egna tillsynen. Nya fastighetsmäklarlagen med ökade dokumentationskrav kan också aktualisera ett tillsynsarbete med ökat inslag av platsbesök som närmar sig RN:s tillsyn.

Resurssamverkan mellan FMN och RN förefaller inte rubba oberoendet eller påverka rättssäkerheten i tillsynen. Även i dessa frågor kan den gemensamma diskussionen stärka myndigheternas uppmärksamhet på dessa frågor.

Information

Konsumentinformation ingår inte i RN:s uppgifter. Samverkan mellan FMN och RN bedöms därför inte få några påtagliga konsekvenser för FMN:s roll och arbete i denna del.

Båda myndigheter är aktiva i sin branschinformation. RN:s uppfattning i aktuella revisorsfrågor förs ut i utåtriktad verksamhet till myndigheter, revisionsbolag och FAR. Även här finns ett område för ett möjligt erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna och eventuellt även tekniskt samarbete i någon form.

3.3.3 Sammanfattande bedömning

Vi bedömer sammanfattningsvis att en organiserad resurssamverkan mellan FMN och Revisorsnämnden kan innebära följande konsekvenser.

- Kortsiktigt är det tveksamt om en samverkan innebär några kostnadsfördelar för FMN, men långsiktigt kan det finnas en rationaliseringspotential som ger minskade *kostnader*. Samverkan minskar sårbarheten för kompetensförluster och ökar möjligheterna till utveckling av stödverksamheterna. Kraven på intern ledning och styrning ökar vid samordning mellan myndigheterna samtidigt som den större resursbasen ger ett ökat handlingsutrymme för ledningen.

- *Registerhanteringen* kan utvecklas genom samordning mellan myndigheterna. Gemensamma satsningar för att t.ex. utveckla e-förvaltningen o.d. bör förbättra tillgänglighet och service för fastighetsmäklare och revisorer.
- Inom *tillsynsverksamheten* finns det inga direkta synergier i en samordning av det praktiska tillsynsarbetet. Däremot finns det en potential att förbättra tillsynen genom ett erfarenhetsutbyte och ömsesidigt lärande i tillsynsfrågor inklusive gemensamt utvecklingsarbete kring strategier och metoder. Samverkan bedöms inte påverka oberoendet och rättssäkerheten i myndigheternas tillsyn.
- Inom *konsumentinformationen* finns inga samordningsfördelar, eftersom enbart FMN arbetar med denna uppgift. När det gäller *branschinformationen* finns det ett värde av erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna och möjligen visst tekniskt samarbete.

Vår slutsats är att resurssamverkan mellan myndigheterna bör analyseras närmare med avseende på skalfördelar som på sikt är kostnadseffektiva och ökar utvecklingskraften hos myndigheterna. Inom myndigheternas kärnverksamhet "tillsyn" finns grund för samverkan i främst utvecklingsfrågor.

3.4 Konsumentverket tar över fastighetsmäklartillsynen - alternativ 3

3.4.1 Beskrivning av huvuddragen

Ansvar för hela Fastighetsmäklarnämndens instruktionsenliga verksamhet förs över och integreras i Konsumentverket, som är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor. På uppdrag av Konsumentverket tas vissa uppgifter över av andra myndigheter och huvudmän. FMN utvecklas som myndighet.

Alternativet medför att den verksamhet vid FMN som överförs till Konsumentverket också omlokaliseras till detta verk i Karlstad.

Registrering m.m.

Registreringsverksamheten delas upp mellan Konsumentverket och Bolagsverket. Konsumentverket handlägger ansökningsärenden och beslutar i registreringsärenden samt utövar kontroll mot registerdata, medan Bolagsverket svarar för den administrativa registreringen och registerhållningen. Konsumentverket svarar i övrigt för förekommande myndighetsutövning genom föreskriftsrätt o.d.

Tillsyn

Konsumentverket blir tillsynsmyndighet för fastighetsmäklarna med stöd av fastighetsmäklarlagen och dess bestämmelser om tillsyn. Konsumentverkets tillsynsansvar omfattar i detta avseende enbart enskilda fastighetsmäklare och inte mäklarföretagen som helhet. Konsumentverkets nya tillsynsuppgift kompletterar därmed den tillsyn som verket redan bedriver av mäklarföretagen utifrån ett renodlat konsumentperspektiv med marknadslagstiftningen (marknadsföringslagen) som grund.

Information

Konsumentinformationen om fastighetsmäklartjänsten integreras i Konsumentverkets roll och ansvar för övrig konsumentinformation. I första hand ansluts konsumentinformationen till det samarbete om information i boendefrågor som Konsumentverket och Boverket har via informationsportalen *OmBoende*. Konsumentverket svarar för sakinnehållet i informationsunderlaget och Boverket förmedlar informationen på den aktuella webbplatsen. Jämfört med idag utökas informationen om fastighetsmäklartjänsten på webbplatsen. Se även tidigare avsnitt 3.2.1.

Ett alternativ till konsumentinformation via myndigheter är att branschen och berörda myndigheter bildar *konsumenternas fastighetsbyrå* för information och rådgivning till konsumenterna i fastighetsaffärer. Konsumentbyrån bildas efter förebild av sina motsvarigheter på bl.a. bank- och försäkringsområdena. Fastighetsbyrån blir en privaträttslig stiftelse som bildas gemensamt av Konsumentverket och de två branschorganisationerna för fastighetsmäklare.

Ansvar för myndighetsinformation till branschens aktörer läggs på Konsumentverket. I denna uppgift ingår att förmedla information om och främja god fastighetsmäklarsed.

3.4.2 Konsekvensbedömning

Kostnadseffektivitet, sårbarhet och intern styrning

Kostnadseffektivitet

Organisationsalternativet innebär att en liten myndighet avvecklas och integreras i en redan etablerad större organisation och infrastruktur. Den omorganiserade fastighetsmäklartillsynen kan därmed dra nytta av den större organisationens resurser och kostnadsfördelar. Det gäller inte minst inom stödverksamheten med både administrativ stödpersonal, specialister och stödsystem. Vi bedömer också att det här finns långsiktiga rationaliseringsmöjligheter i stödfunktionerna.

Det kan dock uppkomma merkostnader till följd av att Konsumentverkets verksamhet diversifieras genom att ett delvis nytt uppgiftsområde tillförs myndigheten och ska anpassas till den befintliga verksamheten. Det blir därmed ett avsteg från utvecklingen att koncentrera verksamheten till en mer renodlad konsumentmyndighet. Uppbyggnaden av en ny verksamhet kräver att myndigheten tillförs nya resurser och specifik kompetens.

Vår slutsats är att de samlade kostnadskonsekvenserna behöver analyseras mer ingående för att med större säkerhet kunna bedöma kostnadseffektiviteten i alternativet. Därtill är frågan om omlokalisering av FMN:s verksamhet till Konsumentverket ytterligare en faktor som har betydande kostnadskonsekvenser. Erfarenheterna från utflyttningen av Konsumentverket visar på ett produktionsbortfall i verksamheten under några år (se nedan).

Sårbarhet

Integrationen i en större organisation minskar sårbarheten för kompetensförluster. Förutsättningarna förbättras för att kunna rekrytera och behålla speciell kompetens inom olika stödfunktioner och även kunna omprioritera inom organisationen vid ledigheter och vakanser o.d. Det ger långsiktigt en större stabilitet åt verksamheten.

Vi pekar samtidigt på de risker för kompetensförluster och problem med kompetensförsörjning som kan uppkomma i ett kritiskt övergångsskede när det nya kompetensområdet ska byggas upp inom myndigheten. Denna risk förstärks betydligt av att förändringen även innebär en omlokalisering av verksamheten (se nedan).

Intern styrning

Konsumentverket är en etablerad myndighetsorganisation med ledningsstrukturer och rutiner för intern ledning och styrning, även om den varit under omdaning i samband med utlokaliseringen. Här finns också ett större handlingsutrymme för ledningen att agera inom olika delar av verksamheten. Samtidigt riskerar fastighetsmäklartillsynen att förlora en del av det ledningsfokus som det innebär att vara enda kärnverksamhet i en självständig myndighet. Vi bedömer också att övertagandet och integreringen av fastighetsmäklartillsynen som en ny typ av tillsynsverksamhet i Konsumentverket kommer att ta ökad ledningskapacitet i anspråk.

Omlokalisering

Om de avsedda samordningsfördelarna ska kunna uppnås med organisationsförändringen, så förutsätter det att FMN:s verksamhet samlokaliseras med Konsumentverket i Karlstad, dvs. att en utlokalisering sker av FMN:s tillsynsverksamhet. Ett resultat av utlokaliseringen av Konsumentverket till Karlstad 2006 var att nästan alla jurister och personer på chefsbefattningar

valde att lämna verket och inte flytta med. I vissa delar har myndigheten haft svårt att genomföra ersättningsrekryteringar på bl.a. chefsnivå. Det går inte att utesluta en liknande effekt om FMN samlokaliseras med Konsumentverket.

Riksrevisionen har granskat konsekvenserna av omlokaliseringen av Konsumentverket till Karlstad 2006.¹⁰ Granskningen visar att myndigheten påverkades negativt med ett produktionsbortfall under flera år och med effekter som kvarställt under en femårsperiod. Orsakerna berodde framförallt på kompetensförsörjningsproblemen i samband med utflyttningen. Samtidigt uppkom möjligheter till förnyelse genom utlokaliseringen som underlättade genomförandet av vissa förändringar av verksamheten.

Statskontoret genomförde 2002 en utredning av förutsättningar och konsekvenser av att utlokalisera Fastighetsmäklarnämnden till Härnösand.¹¹ Statskontoret bedömde då att det på kort sikt skulle uppstå effektivitetsförluster i kunskap och erfarenhet till följd av personalavgångar och behov av betydande ersättningsrekryteringar under en omställnings- och etableringsfas. Samtidigt betonade Statskontoret goda möjligheter till samarbete om administrativ service och möjligheterna att utnyttja informations- och kommunikationsteknik för en fungerande verksamhet.

Registrering

Handläggning av tillståndsärenden och registerhållning förekommer inte som verksamhet idag inom Konsumentverket. Prövning av anmälningsärenden och hanteringen av fastighetsmäklarregistret måste därför föras över från FMN och etableras som en ny verksamhet inom Konsumentverket. Konsumentverket saknar organisation, system, rutiner och kompetens för denna typ av uppgifter. Därför finns inga synergieffekter med den befintliga verksamheten. Istället kan det betraktas som en nackdel att Konsumentverket splittrar sin verksamhet genom att tillföras en ny kärnuppgift.

Ett sätt att reducera nackdelarna är att låta Bolagsverket bli registreringsmyndighet, dvs. få ansvaret för den administrativa hanteringen av registreringen och registerhållningen över fastighetsmäklarna. Bolagsverket är en professionell myndighet för registerhantering och har redan uppbyggda funktioner som hanterar liknande register på uppdrag av andra myndigheter, t.ex. försäkringsförmedlarregistret åt Finansinspektionen. I grunden är bedömningen här, i likhet med andra områden, att registreringen inte behöver ligga i samma organisation som tillsynen.

¹⁰ Omlokalisering av myndigheter (RiR 2009:30).

¹¹ Fastighetsmäklarnämnden – förutsättningar för omlokalisering till Härnösand (Statskontoret 2002:27).

Bolagsverket torde dessutom ha goda förutsättningar att bygga ut och anpassa informationssystemet till nya och förändrade krav på registrering och transparens. I Bolagsverkets uppdrag kan även ingå att ge informationservice som efterfrågas av bransch och konsumenter och myndigheter.

Tillsyn

En fråga gäller om det finns så starka synergier mellan fastighetsmäklartillsynen och Konsumentverkets tillsyn att de kan effektivisera och utveckla verksamheterna om de samordnas i en gemensam myndighet.

Både Konsumentverkets och FMN:s tillsyn styrs av regler för konsumentskydd och gäller konsumentmarknader. Konsumentverket bedriver tillsyn av näringsidkare generellt utifrån ett renodlat konsumentperspektiv och med stöd av främst marknadsföringslagen, som är en marknadsrättslig lagstiftning.¹² Konsumentverket ska bidra till god marknadsföringssed hos näringsidkare. Verket kan granska hela företag ur marknadsföringssynpunkt, exempelvis fastighetsmäklar företag, och förfogar över särskilda verktyg för att ingripa mot aktörer (marknads- och civilrätt). Granskningarna kan gälla företagens prisinformation, marknadsföring, avtalsvillkor m.m.

FMN:s tillsyn vilar på fastighetsmäklarlagen som närmast är en näringsrättslig lagstiftning. Tillsynen omfattar endast enskilda fastighetsmäklare och dess insatser utgår i huvudsak från inkomna anmälningar från konsumenterna. FMN svarar också för utveckling av god fastighetsmäklarsed och vad som krävs av mäklaren vid utförande av ett mäklaruppdrag. Myndighetens ingripande mot enskilda fastighetsmäklare sker genom den egna disciplinnämnden.

Ambitionen att främja den konsumentnära tillsynen på fastighetsmäklarområdet och minska risken för överlappningar och dubbelarbete i myndigheternas tillsynsarbete hanteras idag genom ett samarbete som är reglerat i avtal mellan FMN och Konsumentverket. Myndigheterna samråder regelbundet om gränsdragningsfrågor och om aktuella problem inom tillsynsområdena. Myndigheterna diskuterar åtgärder och strukturerar eventuella gemensamma insatser. De kan även överlämna ärenden till varandra. Exempelvis kan FMN föra vidare problem och fel som gäller hela mäklar företag med inriktning på deras marknadsföring.

¹² Det är endast tillsynen över kreditprovningen av finansiella institut som ger små lån ("sms-lån"), som ligger utanför Konsumentverkets normala tillsynsområde. Dessa lån har ett starkt konsumentfokus, vilket motiverar att Konsumentverket och inte Finansinspektionen har tillsynsansvaret.

I viss mån kompletterar myndigheternas kompetensområden varandra och motiverar därför samarbetet i *genomförandet* av tillsynen över fastighetsmäklarna. I en gemensamt organiserad tillsynsverksamhet underlättas samordnade insatser där problem kan hanteras med olika verktyg utifrån förväntade effekter eller tematiska insatser där det fordras olika sakkompetenser.

En gemensamt organiserad tillsyn innebär en förstärkt tillsynsorganisation och tillsynsroll, som ger möjligheter till kompetensutbyte och gemensam utveckling av tillsynsstrategier, tillsynsmetodik, normeringsarbete m.m. Konsumentverket har kompetens och kunskaper i civilrättslig lagstiftning, avtalsrätt m.m. som kan vara värdefull för tillsynen enligt fastighetsmäklarlagen.

Samtidigt ska inte synergieffekterna för fastighetsmäklarområdet överskattas med tanke på att tillsynen inom hela boendeområdet är en så liten del av Konsumentverkets tillsyn (två av totalt 28 jurister inom Rättsavdelningen) jämfört med de ca nio juristerna inom FMN:s tillsyn av fastighetsmäklarna. Skillnaderna mellan tillsynsområdena kvarstår också när det gäller regelverk och uppdrag. Det begränsar möjligheterna att utnyttja kompetenssambanden och uppnå ytterligare synergieffekter mellan tillsynsverksamheterna vid en gemensam organisering av verksamheten. Det ställer stora krav på en effektiv intern styrning och organisering att övervinna dessa hinder i den praktiska verksamheten.

En organiserad samordning av myndigheternas tillsyn innebär paradoxalt nog också en splittring av Konsumentverkets tillsynsinriktning på fler områden. Konsumentverket saknar kompetens på detta tillsynsområde idag, som måste tillföras eller byggas upp. Konsumentverket saknar också rutiner, metoder och andra erfarenheter för åtgärder som riktas mot den enskilde aktören (mäklaren).

Tillsynens oberoende kvarstår genom fortsatt statlig myndighetsorganisering med lagreglerad tillsyn. En större tillsynsorganisation kan ha lättare att hävda sin självständiga tillsynsroll och bli tydligare i denna roll mot tillsynsobjekten.

I enlighet med regeringens intentioner är det en fördel för tillsynsobjekten om tillsynen samordnas i färre och större tillsynsmyndigheter. Antalet tillsynsinsatser kan i bästa fall reduceras och tillsynen ges bättre förutsättningar att arbeta på ett snabbt och effektivt sätt, som minimerar störningar för fastighetsmäklarnas verksamhet.

Det finns dock ur rättssäkerhetssynpunkt en risk att fastighetsmäklartillsynen uppfattas som otydlig om den blandas samman med Konsumentverkets tillsyn enligt marknadsföringslagen. Det blir en oklarhet för tillsynsobjekten

om Konsumentverket granskar utifrån olika roller och regelverk riktat mot olika tillsynsobjekt (enskilda mäklare, företag) och med olika sanktionsverktyg. Fastighetsmäklarna och deras företag får svårt att förutse tillsynen och det kan minska transparensen i tillsynens agerande.

Information

Konsumentinformationen är i princip avvecklad, som en förmedlingsuppgift för Konsumentverket, som ett led i en renodling och koncentration av Konsumentverkets uppdrag. Ansvar för förmedlingen av konsumentinformation om boendefrågor ligger nu på Boverket, men styrs bl.a. av Konsumentverket, som svarar för det sakmässiga underlaget till Boverkets information på webbplatsen. Konsumentverket står som informationsansvarig för information om att sälja och köpa bostad.

Konsumentinformationen om fastighetsmäklarfrågor kommer därför att förmedlas via samma webbplats som redan är tillgänglig för FMN, dvs. förmedlingen av informationen åtskild från tillsynsmyndigheten. Konsumentverket som tillsynsmyndighet förutsätts även i detta organisationsalternativ svara för framtagningen av underlaget till konsumentinformationen. Det är därmed i princip ingen skillnad i förhållande till nuvarande roll- och ansvarsfördelning.

En alternativ möjlighet är att kanalisera konsumentinformationen för fastighetsmäklarfrågor via konsumentbyråer för olika konsumentområden. Dessa byråer är uppbyggda på samverkan mellan statliga myndigheter och privata branschorganisationer som finansiärer. En möjlighet är att Konsumentverket och berörda branschorganisationer skapar en konsumenternas fastighetsbyrå för information om fastighetsaffärer och fastighetsmäklartjänster. Risken finns att detta område bedöms vara för smalt för att bygga upp en egen informationsverksamhet omkring. En annan möjlighet är att integrera dessa frågor i uppdraget för de befintliga konsumentbyråer för information om bank- och försäkring med hänsyn till den ökade integrering av dessa tjänster som sker på marknaden. I förhållande till webbplatsen "om boende" ger konsumentbyråerna större möjligheter till ett interaktivt informationsutbyte med rådgivning till enskilda konsumenter, men också som underlag för strategiska tillsynsinsatser som bidrag till en bättre omvärldsbevakning. Detta alternativ innebär också att aktörerna inom branschen ges en större roll och ansvar för konsumentinformationen.

Konsumentverket är en av huvudmännen i bank – resp. försäkringsbyråerna. Verket bekräftar de goda erfarenheterna av en väl fungerande samverkan med branschen och byråernas arbete som en bra informationskälla till enskilda konsumenter. Konsumentverket framhåller även den positiva bieffek-

ten av informationen från byråernas arbete som ger Konsumentverket en god omvärldsbevakning att fånga upp viktiga konsumentproblem och få underlag för att driva väsentliga tillsynsfrågor. Kontakterna med branschen har också på detta sätt stort värde för att förbättra villkoren för konsumentinformationen till konsumenterna.

Ytterligare ett alternativ skulle vara att etablera en konsumenternas informationsbyrå för alla typer av boendefrågor. Frågan om ”konsumenternas boendebyrå” har prövats utan att parterna kunnat nå fram till en överenskommelse i frågan.

Branschinformation till aktörerna inom näringen är idag en främmande verksamhet, som ligger utanför Konsumentverkets uppgifter och kompetensområden. Samtidigt ligger den uppgiften inte så långt från verkets instruktionsenliga uppgift att stärka konsumenternas ställning på marknaden genom att hålla kontakter med privata aktörer och träffa branschöverenskommelser med privata aktörer. Konsumentverket betraktar branschkontakter som en verksamhetsgren inom konsumentskyddet, som är ett prioriterat verksamhetsområde inom Konsumentverket. Vi bedömer därför att Konsumentverket även bör ges ansvaret för myndighetsinformationen till fastighetsmäklarna och deras organisationer.

3.4.3 Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning av alternativet att integrera FMN:s verksamhet i Konsumentverket är följande.

- Alternativet innehåller rationaliseringsmöjligheter med *kostnadsfördelar* när en mindre verksamhet fusioneras med en större väletablerad organisation. Omlokaliseringen av verksamheten medför dock ökade kostnader av olika slag under ett övergångsskede. Diversifieringen av Konsumentverkets verksamhet kan också vara en kostnadsmässig belastning för verkets del. Sårbarheten för kompetensförluster minskar långsiktigt och ger större stabilitet åt verksamheten, men personalavgångar i samband med omlokaliseringen kan bli ett verksamhetsproblem under en övergångsperiod. Ledningsfokus på fastighetsmäklartillsynen kan försvagas samtidigt som verksamheten kan dra nytta av den större organisationens handlingsutrymme i den interna styrningen.
- *Registreringsverksamheten* kan komma att påverkas av vissa omställningsproblem när verksamheten med delvis nya uppgifter ska etableras och delas upp mellan Konsumentverket och Bolagsverket. Långsiktigt kommer kraven på en snabb, effektiv och rättssäker

ärendehantering att kunna tillgodoses, även om det ur servicesynpunkt kan vara en nackdel att behöva ha två olika myndighetskontakter i vissa ärenden.

- *Tillsynen* ges bättre möjligheter till samordnade tillsynsinsatser och utveckling i en gemensam och förstärkt tillsynsorganisation med stark konsumentkoppling. Synergieffekterna och kompetenssambanden bör dock inte överskattas med hänsyn till skillnaderna mellan tillsynsområdena. Konsumentverket får därtill en mer splittrad och komplex tillsynsverksamhet att styra och leda. För tillsynsobjektens del kan det vara en fördel att möta färre tillsynsmyndigheter, men risken finns att tillsynens olika roller och regelverk blir otydliga i en samlad tillsynsmyndighet.
- Konsumentverket med en central roll inom *konsumentinformation* har goda möjligheter att tillsammans med sina samverkanspartners förbättra och utveckla konsumentinformationen om fastighetsmäklartjänsten. *Branschinformation* är däremot ingen uttalad uppgift för Konsumentverket idag, men verket har bred erfarenhet av branschkontakter i konsumentskyddande syfte, som kommer att vara en tillgång i arbetet med främjande och förebyggande information till branschen.

Vår slutsats är att effektivitetsvinsterna för fastighetsmäklartillsynen är osäkra med hänsyn till att dess olika uppgifter ska integreras i Konsumentverket med en delvis annorlunda roll och verksamhet. Kortsiktigt kommer denna lösning att medföra en del omställningsproblem.

3.5 Finansinspektionen tar över fastighetsmäklartillsynen - alternativ 4

3.5.1 Beskrivning av huvuddragen

Ansvar för hela FMN:s verksamhet förs över och integreras i Finansinspektionens organisation enligt samma principer som gäller för inspektionens tillsyn över försäkringsförmedlarna.¹³ Det innebär att vissa delar av FMN:s registerhantering och informationsverksamhet förs vidare över på andra huvudmän. FMN avvecklas som myndighet.

¹³ Jfr. även Finanstilsynet, som är den norska motsvarigheten till Finansinspektionen. Finanstilsynet har även ansvaret för tillsynen över fastighetsmäklarna och fastighetsförmedlingen (eiendomsmegling). Denna tillsyn är organiserad som en sektion inom avdelningen för marknadstillsyn.

Ansvar för verksamheten följer i övrigt samma princip för roll- och ansvarsfördelning som gäller idag för Finansinspektionens verksamhet i förhållande till Konsumentverket och andra organ med informationsansvar för bank- och försäkringsfrågor. Det innebär bl.a. att Finansinspektionen löpande ska samverka med Konsumentverket i frågor på fastighetsmäklarområdet. Ansvar för myndighetsinformation till fastighetsmäklarna ligger på Finansinspektionen.

Registrering m.m.

Finansinspektionen handlägger ansökningsärenden från fastighetsmäklare och beslutar i registreringsärenden samt utövar kontroll mot registerdata. Bolagsverket blir registreringsmyndighet för fastighetsmäklare, dvs. tar över och svarar för den administrativa hanteringen av fastighetsmäklarregistret. Det innebär att verket registrerar och för registret över registrerade fastighetsmäklare. Bolagsverket har motsvarande uppgift från Finansinspektionen ifråga om försäkringsförmedlarregistret. Finansinspektionen svarar också för normgivning genom föreskriftsrätten på området.

Tillsyn

Finansinspektionen får ansvaret för tillsynen över fastighetsmäklarna enligt bestämmelserna i fastighetsmäklarlagen. Tillsynen kan kategoriseras som en del i Finansinspektionens egeninitierade marknadstillsyn. En jämförelse kan närmast göras med försäkringsförmedlarna som står under statlig tillsyn med Finansinspektionen som tillstånds- och tillsynsmyndighet. Finansinspektionens tillsyn regleras där av en särskild lag (2005:405) om försäkringsförmedling, som kan omfatta både fysisk och juridisk person.

Information

Finansinspektionen får formellt ansvaret för konsumentinformationen om fastighetsmäklartjänsten i enlighet med inspektionens generella ansvar att stärka konsumenternas ställning på marknaden genom information. Företrädesvis sker detta genom att Finansinspektionens samverkan med Konsumentverket och branschorganisationer i konsumenternas bank- och försäkringsbyråer utvidgas till att även omfatta fastighetsförmedling och fastighetsmäklartjänsten med dess berörda branschorganisationer.

Bolagsverket svarar för viss informationsservice om innehållet i fastighetsmäklarregistret.

Branschinformationen är en myndighetsuppgift för Finansinspektionen. Förutom information till branschen ska inspektionen i sina kontakter med branschen främja utvecklingen av god fastighetsmäklarsed.

3.5.2 Konsekvensbedömning

Kostnadseffektivitet, sårbarhet och intern styrning

Kostnadseffektivitet

Alternativet innebär att FMN:s verksamhet integreras organisatoriskt och administrativt i en större tillsynsorganisation med utvecklade stödfunktioner. Finansinspektionen bedöms ha god kapacitet inom stödfunktioner för IT, registratur med diariesystem och andra administrativa rutiner för en effektiv tillsynsverksamhet. Det finns t.ex. särskilda rutiner och system för att säkerställa en god servicenivå i registraturen och uppföljning av informationskvaliteten i inrapporterade uppgifter.

Den administrativa samordningen bedöms, i likhet med alternativet med Konsumentverket, skapa en rationaliseringspotential som långsiktigt ger kostnadsbesparingar i verksamheten jämfört med en oförändrad organisation. En negativ konsekvens av samordningen är att Finansinspektionens samlade tillsynsverksamhet diversifieras. Det kan medföra vissa merkostnader för intern ledning och styrning (se vidare nedan).

Förutsättningarna för kostnadseffektiva lösningar i lokalförsörjning o.d. måste analyseras närmare för en mer välgrundad bedömning.

Sårbarhet

Fastighetsmäklartillsynen bedöms i detta sammanhang få en mera stabil kompetensförsörjning med utökade resurser och mindre sårbarhet vid personalavgångar. Detta gäller inte minst i de känsliga stödverksamheterna. Förutsättningarna är också bättre för att långsiktigt kunna bygga upp kompetens för olika delar av verksamheten. Dessutom finns det större möjligheter till intern rörlighet inom myndigheten och bättre karriärmöjligheter för personalen.

Finansinspektionen arbetar aktivt med sin kompetensförsörjning och kompetensutveckling och utbildning. Ett personalförsörjningsproblem är den tidvis mycket höga personalomsättningen inom vissa personalkategorier (totalt 12,5 % år 2009). Det rubbar i viss mån stabiliteten i organisationen och blir en negativ faktor om myndigheten ska ta sig an nya ansvarsområden.

Intern styrning

Vi bedömer att det finns goda förutsättningar för en väl utvecklad intern styrning och uppföljning av tillsynsverksamheten i Finansinspektionens organisation genom myndighetens interna processer och rutiner. Finansinspektionen följer systematiskt upp olika delar av sin verksamhet genom olika nyckeltal, t.ex. handläggningstider för olika ärenden i förhållande till målen.

Samtidigt finns det en osäkerhet i bedömningen av hur den interna ledningen och styrningen av fastighetsmäklartillsynen kommer att påverkas, beroende på hur verksamheten organiseras och ansvaret delegeras internt inom myndigheten. Resursstyrningen till verksamheten genom interna prioriteringar mellan verksamheter riskerar därmed att bli mer oklar. Olika tillsynsverksamheter ställs mot varandra om det inte sker en klar styrning från statsmaktsnivå. Som belysande exempel kan nämnas att den operativa tillsynen över försäkringsförmedlarna ingår som en del i verksamheten inom enheten Fond och förmedling, som i sin tur tillhör avdelningen Försäkring och fond.

Intervjuerna har framhållit den negativa bieffekten av att fastighetsmäklartillsynen, som ett annorlunda slag av tillsynsverksamhet, kommer att ta extra ledningskapacitet i anspråk för att kunna integreras i verksamheten inom Finansinspektionen. Nackdelen är att Finansinspektionen får en splittrad tillsynsverksamhet och riskerar att förlora i ledningsfokus på sitt eget grunduppdrag. Problemet förstärks av att det finns ett stort behov av kraftsamling och koncentration av tillsynen inom det finansiella området som är under snabb och ständig förändring.

Registrering

Tillståndsgivning inom det finansiella området är ett av Finansinspektionens tre huvudsakliga ansvarsområden. Handläggning av ansökningsärenden och tillståndsprövning är därmed en omfattande och väletablerad kärnverksamhet inom Finansinspektionen med fungerande system och rutiner. En jämförelse kan närmast göras med Finansinspektionens tillståndsprövning för försäkringsförmedling, som kan gälla både fysiska och juridiska personer. Genom tillståndsgivningen prövas att den sökande uppfyller en grundläggande kvalitetsnivå som krävs för verksamheten. Till verksamheten hör också regelgivning i form av föreskrifter och allmänna råd för att öka konsumentskyddet.

Vi bedömer alltså att Finansinspektionen har goda förutsättningar för att även handlägga liknande ärenden inom fastighetsmäklarområdet och att det här bör finnas synergieffekter mellan myndigheternas verksamheter.

Däremot bedömer vi det inte lämpligt att Finansinspektionen tar över det administrativa ansvaret för fastighetsmäklarregistret från FMN. I denna del motiverar renodlingen av Finansinspektionens verksamhet att detta ansvar läggs över på Bolagsverket. Här finns redan en motsvarande roll- och ansvarsfördelning mellan Finansinspektionen och Bolagsverket som tillämpas när det gäller försäkringsförmedlarregistret m.m.

En konsekvens av förslaget är att det för fastighetsmäklaren blir nödvändigt med två olika myndighetskontakter, dels en för ansökan, dels en för registrering. Det kan uppfattas som negativt ur servicesynpunkt. I övrigt bedömer vi att handläggningen av tillstånds- och anmälningsärenden kommer att kunna hålla hög kvalitet, vara snabb och kostnadseffektiv. Finansinspektionen arbetar aktivt på att effektivisera handläggningen som en del i sitt serviceåtagande.

Vi bedömer även att informationen kommer att kunna hanteras med hög driftssäkerhet och på ett rättssäkert sätt. Även viss efterfrågebaserad informationsservice för uppgifter från fastighetsmäklarregistret tas i detta fall över av Bolagsverket enligt dess system och rutiner för informationsuttag ur olika register.

Tillsyn

En huvudfråga gäller vilka samband som finns mellan fastighetsmäklartillsynen och Finansinspektionens tillsynsverksamhet och i så fall om dessa synergier motiverar att dessa tillsynsverksamheter förs samman under Finansinspektionen? Och vilka nackdelar skulle en sådan organisationslösning kunna föra med sig för myndigheternas tillsynsverksamheter?

Finansinspektionen är en utpräglad tillsynsmyndighet med uppgift att bedriva operativ tillsyn inom den finansiella sektorn. Under senare år har det ändå varit en inriktning att ytterligare renodla tillsynsverksamheten inom sektorn. Av de två tillsynsområdena stabilitetstillsyn och marknadstillsyn har stabilitetstillsynen med övergripande tillsyn över de finansiella systemen och deras funktionssätt prioriterats under senare år. Den internationella finansiella krisen har accentuerat dessa insatser.

Finansinspektionens *marknadstillsyn* bedrivs utifrån ett konsumentperspektiv, eftersom myndigheten har ett uttalat och grundläggande ansvar för konsumentskyddet inom den finansiella sektorn och systemet. Marknadstillsynen fokuserar på företagets agerande i konsument- och uppförandefrågor med granskning av hur företagen uppträder mot sina kunder och hur de informerar om sina produkter och tjänster, t.ex. hur kraven på dokumentation efterlevs. Tillsynen ligger i detta avseende nära fastighetsmäklartillsynen.

Finansinspektionen griper däremot inte in i enskilda kundförhållanden eller konsumenträttsärenden. Marknadstillsynen bygger på riskanalyser och egeninitierade tillsynsinsatser, men däremot inte på enskilda anmälningsärenden och direkta konsumentkontakter.

Finansinspektionens tillsyn över försäkringsförmedlarna har i flera avseenden likheter med tillsynen över fastighetsmäklare. Tillsynen har en inriktning på konsumentskydd och omfattar både juridiska och fysiska personer. Av beviljade tillstånd utgör majoriteten bolag med upp till tre anställda. "God försäkringsmäklarsed" finns beskrivet i Finansinspektionens allmänna råd. Tillsynen över försäkringsförmedlarna bygger dock inte på tillsyn i enskilda ärenden som anmäls av konsumenter, utan utgår istället från särskilda egeninitierade strategier och riskanalyser.

Även på andra sätt finns paralleller och beröringspunkter mellan Finansinspektionens tillsynsroll och arbetsätt med FMN. Finansinspektionen bedriver en löpande tillsyn som innebär övervakning av att gällande regler följs och kraven uppfylls för tillståndspliktiga verksamheter. Det påminner om FMN:s kontroller. Finansinspektionen har i likhet med FMN en samverkansskyldighet med Konsumentverket inom områden där myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar. När det gäller arbetet mot penningtvätt samordnar Finansinspektionen den tillsyn som FMN och andra myndigheter med särskilt tillsynsansvar bedriver.

Vår bedömning är således att det finns vissa grundläggande utgångspunkter som är gemensamma mellan Finansinspektionens marknadstillsyn och tillsynen över fastighetsmäklarna. En skillnad som dock framhållits är att fastighetsförmedling inte är en finansiell tjänst eller produkt. Men i båda fallen har de tjänster och produkter, som omfattas av tillsynen, mycket stor betydelse för den enskildes ekonomiska situation och är avgörande ur konsumentskyddssynpunkt. Bland de generella konsumentskyddskraven gäller att det ska vara korrekt information och skäliga villkor för att utnyttja tjänsterna. Det måste också finnas förtroende för marknaden, branschen och tjänsterna samt transparens.

Vi bedömer dessutom att sambanden stärks mellan dessa tillsynsverksamheter till följd av den pågående utvecklingen på marknaden med kombinationen av finansiella tjänster där bank, försäkring och fastighetsförmedling ingår. Det återspeglas också strukturellt genom olika affärsmässiga kopplingar mellan exempelvis bank- och mäklarföretag. Den nya fastighetsmäklarlagen öppnar dessutom för möjligheten till fler sidotjänster för fastighetsmäklarna, vilket talar för att tillsynen blir allt mer komplex. Den skulle underlättas av en gemensam organisering inom Finansinspektionen med sin utvecklade tillsyn inom det näringsrättsliga området. Som tidigare

nämnts har Finanstilsynet, som är den norska motsvarigheten till Finansinspektionen, även tillsynsansvaret för tillsynen över fastighetsmäklarna och fastighetsförmedlingen (eiendomsmebling).

I en samlad bedömning måste vi samtidigt lyfta fram att Finansinspektionens tillsyn under senare år har lagt ökad tyngd på den mer övergripande stabilitetstillsynen inom den finansiella sektorn. Det hänger samman med det ökade internationella samarbetet med en gemensam tillsynsstruktur i Europa för att övervaka stabiliteten i det finansiella systemet inom EU. Den finansiella krisen och de snabba förändringarna inom det finansiella systemet ställer höga krav på anpassningsförmåga hos Finansinspektionens tillsyn. Inspektionen vill därför koncentrera och renodla sin tillsyn inom sektorn och inte splittra den på nya områden. Inspektionen betonar också alltmer det förebyggande arbetet att verka för fungerande marknad och system framför kontroller i efterhand. Inspektionen har inte uttalat något behov av gemensam tillsyn för den integrerade verksamheterna mellan bank, försäkring och fastighetsförmedling.

Av samma skäl har marknadstillsynen och konsumentperspektivet tonats ned i den finansiella tillsynen. Fastighetsmäklartillsynen riskerar i det sammanhanget att bli en perifer tillsynsverksamhet inom Finansinspektionen, som blir svår att integrera i myndighetens övriga tillsyn. Det kan då bli svårt att uppnå de samordningsfördelar som eftersträvas. Tillsynen måste tvärtom fokuseras för att kunna etablera sig i organisationen med nya uppgifter som följer av den nya fastighetsmäklarlagen. Vi ser här ett dilemma, att antingen riskerar den specifika tillsynen att försvinna i den övriga verksamheten, eller så bildar den en egen organisatorisk enhet som inte blir integrerad i myndighetens övriga verksamhet och därmed inte heller uppnår de förväntade samordningsfördelarna med den övriga verksamheten. Våra intervjuer om tillsynsansvaret över försäkringsförmedlarna speglar i viss mån problemet med att inlemma en delvis särpräglad tillsynsverksamhet inom myndigheten.

Finansinspektionens betoning av stabilitetstillsynen och det förebyggande marknadsvårdande arbetet gör att myndighetens företrädare bedömer att synergieffekterna i praktiken är svaga mellan fastighetsmäklartillsynen och Finansinspektionens operativa tillsyn. Dessa tillsynsverksamheter bedrivs med skilda kompetensprofiler, vilket ger begränsade möjligheter till ett fruktbart kompetens- och kunskapsutbyte. Finansinspektionens operativa tillsyn bedrivs främst av ekonomer, men även jurister från Rättsavdelningen ingår i tillsynsarbetet.

En annan invändning mot att föra in fastighetsmäklartillsynen i Finansinspektionen är att det blir svårt att upprätthålla tillsyn över enskilda mäklare

baserade på anmälda ärenden och med en särskild disciplinnämnd för sanktionsmöjligheter mot enskilda mäklare. Det innebär de facto ett annat sätt att organisera och arbeta med tillsyn.

Vi ser samtidigt att det öppnas nya möjligheter för fastighetsmäklartillsynen att utveckla nya tillsynsstrategier och metoder som inte nödvändigtvis måste vara styrda av anmälda ärenden. Fastighetsmäklarlagen är där vidlag inget hinder. Finansinspektionen har tvärtom betydande metoderfarenheter av mer egeninitierade insatser som grundas i egna riskanalyser och prioriteringsverktyg o.d. och som kan bidra till att utveckla fastighetsmäklartillsynens problemanalyser, prioriteringar och arbetssätt. Här finns trots allt ett betydande värde av kompetensöverföring från Finansinspektionens tillsyn. Dessutom har Finansinspektionen företags- och redovisningsekonomisk kompetens som kan bli intressant i ett läge där tillsynen fördjupas och vidgas till sidotjänster. Finansinspektionens genomförda granskningsprojekt avseende försäkringsförmedlarna visar på alternativa sätt att genomföra tillsynsinsatser.

Tillsynens *oberoende* kommer med säkerhet att hävdas väl genom Finansinspektionen. Den har en stark ställning och integritet som tillsynsmyndighet, men också erfarenheten av att hålla en korrekt dialog med tillsynsobjekten. Det är dock väsentligt att Finansinspektionen i sin ledning och styrning av verksamheten ger tillräcklig prioritet åt fastighetsmäklartillsynen för att den ska kunna uppfylla kraven på god kvalitet, rättssäkerhet och god service åt både tillsynsobjekt och konsumenter.

Information

Konsumentinformationen

Finansinspektionen har ett uttalat ansvar för att stärka konsumenternas ställning på marknaden genom bl.a. *konsumentinformation* inom det finansiella området. Av inspektionens informationsinsatser sker merparten i samverkan med andra aktörer.

I det här fallet bedömer vi att det mest effektiva sättet är att bygga vidare på den samverkan om konsumentinformation som Finansinspektionen har med Konsumentverket och branschorganisationerna inom bank- och försäkringsområdena i Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas bank- och finansbyrå.

Så vitt vi kunnat bedöma är detta ett väl fungerande samarbete som borde kunna vidgas genom att även fastighetsmäklartjänsten ingår i byråernas arbete. Därmed tillgodoses behovet av grundläggande kunskaper för konsumenterna och även möjligheterna till rådgivning och individanpassad infor-

mation. Dessutom kan inkommande klagomål till konsumentbyråerna ge underlag för tillsynsinsatser och en bättre omvärldsbevakning.

Den planerade utbyggnaden med ökade resurser och en gemensam webbplats för de båda byråerna bör öka möjligheterna att även inlemma fastighetsmäklarfrågorna i detta sammanhang. Det ligger också i linje med den nya fastighetsmäklarlagen som öppnar för sidotjänster och i praktiken mer integrerade verksamheter på marknaden av finansiella och försäkringsmässiga tjänster i samband med fastighetsförmedling.

Branschinformationen

Finansinspektionen bedriver, som en av sina uppgifter, information till branschorganen och företagen inom sina tillsynsområden. Aktörerna inom fastighetsmäklarområdet ingår dock normalt inte bland dessa informationsmottagare. Myndigheten har utvecklat kanaler och former för denna uppgift. Dialogen med de professionella aktörerna i branschen och branschföreningar framhålls som en viktig uppgift, bl.a. för att anpassa regler och tillsyn för att uppnå bred förankring och regelefterlevnad.

Vi bedömer att branschinformationen till fastighetsmäklarbranschen ligger i linje med Finansinspektionens befintliga uppgifter och bör därför ha goda grundförutsättningar att även utföra denna uppgift på ett effektivt sätt.

3.5.3 Sammanfattande bedömning

Vi bedömer sammanfattningsvis följande konsekvenser om Finansinspektionen blir ansvarig för FMN:s verksamhet.

- Samordningen med Finansinspektionen innebär rationaliseringsmöjligheter och kostnadsbesparingar på längre sikt. Sårbarheten vid kompetensförluster inom särskilt stödfunktionerna minskar och stabiliteten i kompetensförsörjningen ökar. En kritisk faktor är hur väl Finansinspektionen i sin *interna ledning och styrning* förmår integrera fastighetsmäklartillsynen i myndighetens organisation och tillsynsverksamhet. Det ställer ökade anspråk på myndighetens ledningskapacitet.
- Tillståndsprovning och *registrering* kan med goda förutsättningar hanteras effektivt och rättssäkert inom ramen för den uppgifts- och ansvarsfördelning som redan tillämpas på andra områden mellan Finansinspektionen och Bolagsverket. Ur servicesynpunkt är det en nackdel för fastighetsmäklarna med två myndighetskontakter i registreringsärenden.

- Inom delar av Finansinspektionens marknadstillsyn med sitt konsumentskyddsperspektiv finns vissa synergier med *fastighetsmäklartillsynen*. Den pågående marknadsutvecklingen med ökad integrering av olika finansiella tjänster med fastighetsförmedling gör att tillsynsområdena dessutom närmar sig varandra. Här finns också goda utvecklingsmöjligheter genom samordning med en större tillsynsorganisation. Synergierna mellan fastighetsmäklartillsynen och Finansinspektionens stabilitetstillsyn är däremot svaga. En påtvingad integration kan ge en splittrad tillsynsverksamhet som riskerar att försvaga den samlade tillsynsverksamheten.
- *Konsumentinformationen* bör med fördel kunna anslutas till Finansinspektionens ansvar inom det finansiella området och bygga vidare på de former för samverkan som myndigheten redan har med andra aktörer för att därigenom utveckla informationen. Även *branschinformation* är en etablerad uppgift för Finansinspektionen, som ger myndigheten goda grundförutsättningar till att arbeta med främjande och förebyggande branschinformation också inom fastighetsmäklarområdet.

Vår slutsats är att utvecklingen mot ökade synergier mellan fastighetsmäklartillsynen och Finansinspektionens marknadstillsyn talar för samordning i en gemensam större tillsynsorganisation, men att den ökade tyngdpunkten på stabilitetstillsyn i Finansinspektionens tillsyn samtidigt komplicerar en sådan integration med fastighetsmäklartillsynen.

4. Jämförande bedömning av de fyra organisationsalternativen

I en jämförande översikt sammanfattar vi bedömningen av hur kriterierna för en mera effektiv fastighetsmäklartillsyn uppfylls av de fyra organisationsalternativen. Bedömningen sker i förhållande till den nuvarande Fastighetsmäklarnämnden som ett "nollalternativ". Även konsekvenserna för den mottagande organisationen (bieffekterna) behandlas nedan.

Figur 3. Sammanfattande konsekvensbedömning av alternativa organisationer för FMN:s verksamhet.

Kriterium /org. alt.	Fastighetsmäklarinspektionen	Resurssamverkan Revisornämnden	Konsumentverket	Finansinspektionen
<u>Intern styrning och stöd</u>				
Högre kostnadseffektivitet	Risk för lägre kostnadseffektivitet	Långsiktiga kostnadsfördelar	Kortsiktigt ökade kostnader, långsiktiga kostnadsfördelar	Långsiktiga kostnadsfördelar
Minskad sårbarhet	Minskad sårbarhet i stödverksamheten	Minskad sårbarhet	Minskad sårbarhet på lång sikt, risk kort sikt	Minskad sårbarhet
Effektiv ledning och styrning	Koncentrerat fokus på tillsyn. Begränsat handlingsutrymme.	Större resursbas ökar handlingsutrymme, men samordningskrav	Ja, men risk för oklart ledningsfokus	God tillsynsorganisation, men oklar integrering och ledningsfokus
<u>Registrering</u>				
Snabb, effektiv och rättssäker handläggning	Systemförändring långsiktigt gynnsam. Fler myndighetskontakter.	Goda gemensamma utvecklingsmöjligheter	System saknas och måste byggas upp. Fler myndighetskontakter.	System finns och kan anpassas. Fler myndighetskontakter.
<u>Tillsyn</u>				
Synergieffekter för utvecklad tillsyn	Risk för isolerad tillsynsverksamhet	Erfarenhetsutbyte ger utvecklingsmöjligheter	Bättre möjligheter i större gemensam org.	Svaga inom stabilitetstillsynen, men ökar inom marknads-tillsynen
Förstärkt egenintierad tillsyn	Ökade möjligheter vid koncentrerad verksamhet	Indirekt effekt genom erfarenhetsutbyte (ev.)	Osäker effekt	Goda utvecklingsmöjligheter
Oberoende och rättssäker tillsyn	Tydligare tillsynsroll	Ingen förändring	Samlad tillsyn en fördel, men risk för otydlig roll	Förstärkt ställning för tillsynen
<u>Information</u>				
Förbättrad konsumentinformation	Goda möjligheter till förbättring	Inga samordningsfördelar och effekter	Goda möjligheter till förbättring	Goda möjligheter till förbättring
Främjande och förebyggande branschinformation	Ingen större skillnad, ev. ökade kontakter	Erfarenhetsutbyte och viss teknisk samverkan kan ge positiva effekter	Ingen uppgift idag, men goda förutsättningar	Goda förutsättningar

Inledningsvis vill vi understryka att det finns en betydande osäkerhet i bedömningarna och att en mer noggrann analys måste kompletteras med ytterligare underlag i de fortsatta övervägandena av olika alternativ.

På grundval av våra iakttagelser gör vi ändå bedömningen att de fyra organisationsalternativen, med ett undantag, ger goda förutsättningar att på sikt uppfylla kraven i verksamheten både när det gäller *registreringen* av fastighetsmäklare och när det gäller *konsument- och branschinformation*. Undantaget är Konsumentverket som inte bedriver denna typ av "tillståndsprovning" och därmed saknar system och organisation för registreringsuppgiften. De mer påtagliga skillnaderna mellan organisationsalternativen gäller istället konsekvenserna för *kostnadseffektivitet, intern styrning och stöd* samt för *tillsynsverksamheten*.

Konsekvenserna vid en renodlad *fastighetsmäklarinspektion* är framförallt att myndigheten blir ännu mindre än FMN och att de negativa konsekvenserna för kostnadseffektiviteten och intern ledning och stöd delvis kvarstår. Samtidigt blir effekten av en koncentration till tillsynsrollen inte odelat positiv för verksamheten. Tillsynsrollen blir tydligare, men verksamheten och dess utveckling begränsas till att bedrivas inom en ännu mindre organisation än tidigare.

De positiva effekterna av *resurssamverkan med Revisorsnämnden* gäller framförallt kostnadseffektiviteten och den interna stödverksamheten med en möjlig rationaliseringspotential i ett längre perspektiv. När det gäller konsekvenserna för tillsynsverksamheten bedömer vi att samverkan i begränsad utsträckning kan ge vissa fördelar av erfarenhetsutbyte och gemensamma utvecklingsmöjligheter. Tillsynsområdena är så pass olika att ytterligare synergier inte är troliga.

Vi bedömer att en integration av FMN:s verksamhet i *Konsumentverket* kräver relativt omfattande anpassningsåtgärder både organisatoriskt och verksamhetsmässigt. Kortsiktigt innebär det ett betydande omställningsarbete med omlokalisering och särskilda kostnadskonsekvenser under ett övergångsskede. Bortsett från detta är det oklart hur starka synergier som det går att uppnå på sikt mellan myndigheternas tillsynsverksamheter. Risken finns för negativa bieffekter för Konsumentverkets tillsyn och tillsynsroll av att en tillsyn inom ett specifikt näringsområde läggs in i myndigheten som i övrigt arbetar generellt med marknadstillsyn.

När det gäller en integration av FMN:s verksamhet i *Finansinspektionen* finns det bättre förutsättningar att de flesta uppställda kraven för en effektiv fastighetsmäklartillsyn ska kunna uppnås, åtminstone på längre sikt. Hindren är framförallt att Finansinspektionen får en allt starkare inriktning på

förebyggande stabilitetstillsyn inom finansiella sektorn, som saknar klara synergier med fastighetsmäklartillsynen. En gemensam organisation för dessa olika tillsynsområden får negativa bieffekter i form av en splittrad tillsynsverksamhet, som även kan leda till ett otillräckligt ledningsfokus och integration av fastighetsmäklartillsynen i den nya organisationen. Dessa negativa konsekvenser ska vägas mot en utveckling på den finansiella marknaden av alltmer kombinerade tjänster. Det talar för ökade samband mellan Finansinspektionens marknadstillsyn av banker och försäkringsbolag och tillsynen av fastighetsmäklartjänsterna i gemensamma tillsynsproblem.

Bilaga: Fastighetsmäklarnämnden och Revisorsnämnden – en jämförelse av två tillsynsmyndigheter

Parameter		Revisorsnämnden	Fastighetsmäklarnämnden
MYNDIGHET			
<i>Myndighetstyp</i>		Enrådighetsmyndighet	Enrådighetsmyndighet
<i>Lagreglering - styrning</i>		Revisorslagen m.m. -näringsrätt	Fastighetsmäklarlagen m.m. -näringsrätt, civilrätt
<i>Finansiering</i>		Avgifter - RN disponerar	Avgifter - inkomsttitel / anslag
<i>Budget 2010 (tkr)</i>		Ca 32 500	Ca 14 300
<i>Anställda 2009 (åa)</i>		19	15
<i>Kompetensprofil / kärnverksamheten</i>		Jurister Revisorer / ekonomer	Jurister
VERKSAMHET			
<i>Utbildning</i>		Examination av revisorer	Föreskrift om utbildningskrav
<i>Registrering m.m.</i>	<i>Handläggning</i>	Ansökningsärenden	Ansökningsärenden
	<i>Registeransvar</i>	Revisorsregistret (ca 4000)	Fastighetsmäklarregistret (ca 6400)
<i>Tillsyn</i>	<i>Tillsynsobjekt</i>	Revisorer Revisionsbyråer	Fastighetsmäklare
	<i>Intressenter</i>	Företag (klienter) Myndigheter	Enskilda konsumenter Näringsidkare
	<i>Tillsynsstrategi - delområden</i>	Systematisk och uppsökande tillsyn Löpande kvalitetskontroll (delvis FAR-medverkan)	Anmälda ärenden (80 %)
	<i>Nämnd</i>	Tillsynsnämnden - disciplinära åtgärder - principiella ärenden - föreskrifter	Disciplinnämnden - disciplinära åtgärder - principiella ärenden
	<i>Branschorganisation</i>	FAR - kvalitetskontroll - disciplinnämnd	
<i>Information</i>		Branschinformation m.m.	Branschinformation Konsumentinformation
<i>Övriga uppgifter</i>	<i>Normering</i>	God revisorssed God revisionssed	God fastighetsmäklarsed
	<i>Internationellt arbete</i>	Implementering EG-direktiv Samarbete tillsynsmynd. Följa utvecklingen	Implementering EG-direktiv
	<i>Nationellt samarbete</i>	FAR Ekobrottsmyndigheten Finansinspektionen Skatteverket	Konsumentverket Boverket Finansinspektionen Skatteverket