

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Konsumentverkets och Fastighetsmäklarinspektionens redovisning av uppdraget att lämna förslag om organisationsförändring

Statskontoret är regeringens stabsmyndighet inom det förvaltningspolitiska området. Vi är experter på styrning, organisering, effektivisering och omprövning av statlig verksamhet. Över tid har vi analyserat en mängd organisationsförändringar och genomfört drygt 60 myndighetsanalyser.

Mot bakgrund av tidigare analyser av organisationsförändringar avråder Statskontoret från en sammanslagning av Konsumentverket och Fastighetsmäklarinspektionen. Myndigheterna kan i stället effektivisera verksamheterna genom att utveckla sin samverkan.

Utifrån tidigare erfarenheter gör vi ett antal medskick om regeringen beslutar sig för en sammanslagning.

Begränsade synergier samt risk för mindre effektiv tillsyn och minskad service

Statskontorets erfarenheter av sammanslagningar där mindre myndigheter har gått in i större myndigheter visar att det är svårt att genomföra så omfattande organisationsförändringar med bibehållna resultat både på kort och medellång sikt. Detsamma bedömer vi gäller även i detta fall.

Ett sammangående underlättas visserligen av att båda myndigheterna är verksamma inom det konsumentskyddande området. Vi bedömer också att det inom en sammanslagen myndighet finns potential att höja kvaliteten på omvärldsbevakning, analyser och kunskapsbyggande i en bredare myndighet. På längre sikt kan fastighetsmäklarområdet också gynnas av Konsumentverkets större kapacitet inom kommunikationsområdet. Men att föra över FMI:s verksamhet i en bredare konsumentmyndighet innebär risker för en mindre effektiv tillsyn, bland

annat genom att specialistkunskapen inte nyttjas optimalt och att fastighetsmäklarärenden inte prioriteras i lika hög grad.

Redan i dag är konsumenternas behov av information och vägledning mer omfattande än vad som är möjligt för Konsumentverket att möta. Det finns alltså en risk för minskad tillgänglighet och kvalitet i servicen på fastighetsmäklarområdet, speciellt under en resurskrävande organisationsförändring. Det kan bli problematiskt för köpare och säljare av bostäder om de inte får hjälp med sina ärenden i tid inför ett köp eller en försäljning men också exempelvis för fastighetsmäklare som behöver få sin licens registrerad för att kunna utföra sitt arbete. Med anledning av de avgifter fastighetsmäklare och mäklarföretag betalar finns en förväntan om tillgänglighet.

En sammanslagning skulle under en övergångsperiod innebära ökade kostnader, samtidigt finns potential för kostnadsminskning på lång sikt bland annat genom minskade lokal- och chefskostnader. Kostnadsbesparingarna är dock små jämfört med det arbete som uppstår av att förena myndigheternas tillsynsverksamheter och finansieringsmodeller. Sammanslagningar är krävande för verksamheter, det tar också förhållandevis lång tid att etablera en ny intern styrning och få tillstånd en gemensam förvaltningskultur.

En rad utredningar och propositioner har diskuterat organiseringen av tillsynen av fastighetsmäklare. Valet har samtliga gånger fallit på en specialiserad myndighet för att säkerställa en hög grad av expertis och effektivitet i tillsynen över fastighetsmäklarbranschen. Ett starkt konsumentskydd är viktigt då bostadsaffärer ofta är konsumenternas största ekonomiska transaktioner. Statskontoret ser inte att det har tillkommit några argument eller förändrade förutsättningar som gör att det finns skäl att göra en annan bedömning nu.

Risk för att disciplinnämnden ifrågasätts

En sammanslagning kan komma att kräva en översyn av regelverk som regering och riksdag hanterar. Vid sammanslagningar finns en risk att den mindre myndigheten förutsätts anpassa sin verksamhet och sitt arbetssätt till den större myndigheten. Konsumentverket menar att disciplinnämnden skulle vara ett udda organ i verksamheten och att det vid en sammanslagning finns skäl att titta närmare på behovet av ett särskilt beslutsorgan. Myndigheten avser att vid ett beslut om sammanslagning återkomma till regeringen i frågan. Här behöver regeringen enligt vår bedömning noggrant överväga om man verkligen är beredd att i grunden ändra tillsynen av fastighetsmäklare. En sådan förändring kräver insatser från både riksdag och regering.

Disciplinnämnden är det främsta skälet till att Fastighetsmäklarinspektionen finns. Dess främsta syftet är att utveckla god fastighetsmäklarsed och utöva tillsyn över fastighetsmäklarnas personliga professionsansvar. Det finns flera anledningar till

att verksamheten bedrivs i nämndform. Det behövs kompetens inom ett flertal rättsområden förutom fastighetsrätten, men också kunskap inom exempelvis fastighetsmäklarverksamhet och byggnadsteknik. Dessutom har under senare år frågor om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism tillkommit och blivit allt viktigare. I nämnden sitter också externa ledamöter från relevanta organisationer, branscher och sektorer för att öka den branschspecifika kunskapen och skapa acceptans och tillit för tillsynsbesluten. Behovet av specialisering, bredden på kompetens och branschförankringen gör med andra ord att detta är tillsynsverksamhet som är svår att bedriva på handläggarnivå.

Utmaningar med två olika finansieringsmodeller

Vid en sammanslagning kan regeringen behöva ompröva den sammanslagna myndighetens finansieringsmodell och överväga för- och nackdelar med en anslagsfinansiering av FMI:s verksamhet. Den sammanslagna myndigheten skulle nämligen ha både anslagsfinansierad och avgiftsfinansierad verksamhet, vilket kan innebära olika typer av utmaningar. Det kan leda till ökad administrativ börda och ökade administrativa kostnader, utmaningar med kostnadsallokering, risk för intressekonflikter mellan den anslags- och avgiftsfinansierade verksamheten och svårigheter med budgetförsäglighet. Anslags- och avgiftsfinansiering inom samma myndighet begränsar också möjligheterna att göra prioriteringar över hela verksamheten.

Effektiviseringsinsatser kan göras genom samverkan

Sammanfattningsvis bedömer Statskontoret att riskerna med en sammanslagning överväger de potentiella vinsterna, och vi avråder därför från en sammanslagning. FMI flyttades 2017 till Karlstad, vilket innebar att många medarbetare valde att avsluta sin anställning. En ny omställning riskerar att återigen leda till utmaningar i kompetensförsörjningen. Myndigheten själv pekar speciellt mot risken att tappa kompetens inom området penningtvätt.

Ett alternativ är i stället att utveckla samverkan. Det är främst inom administration, lokaler och verksamhetsstödande verksamheter som potentiella synergier och kostnadsbesparingarna finns på längre sikt för den sammanslagna myndigheten. Konsumentverket och FMI har redan under arbetet med detta regeringsuppdrag identifierat ytterligare samverkansmöjligheter. Myndigheterna är även del av en bredare myndighetssamarbete i Värmland där myndigheterna bland annat initierat samverkan inom området verksamhetsstöd. Det finns alltså potential för vissa effektiviseringar inom stödverksamheten även utan en sammanslagning.

Medskick vid en eventuell sammanslagning

Om regeringen bestämmer sig att gå vidare med sammanslagningarna har Statskontoret ett antal medskick att göra baserat på erfarenhet från våra tidigare analyser av organisationsförändringar:

- regeringen behöver utforma ett genomförandeuppdrag, där ett tydligt syfte och motiv för organisationsförändringen kommuniceras.
- regeringen behöver ge förutsättningar, initialt för de båda myndigheterna och därefter för den sammanslagna myndigheten, att klara omställningen. Förutom tydligt syfte behövs resurser, tid för omställning, samt att regeringen fungerar som stöd för myndigheten när den behöver prioritera om i verksamheten.
- regeringen och myndigheterna behöver ha en öppen och transparent dialog om de utmaningar som organisationsförändringen innebär under hela omställningsperioden, både på kort och lång sikt.
- den sammanslagna myndigheten behöver vara förberedd på att organisationsförändringen kommer att kräva mycket tid, vilket begränsar möjligheterna till annat utvecklingsarbete.
- den sammanslagna myndigheten behöver prioritera arbetet med att etablera en gemensam organisationskultur.
- myndigheterna bör planera för hur de kan göra nollmätningar och inom den nya myndigheten regelbundna uppföljningar av administrativa kostnader. Om regeringen i efterhand vill veta om faktiska samordningsvinster har realiserats så är detta något som myndigheterna behöver få rimligt med tid för att förbereda.
- Vid sammanslagningar finns en risk att den mindre myndigheten förutsätts anpassa sin verksamhet och sitt arbetssätt till den större myndigheten. Här är det viktigt att den sammanslagna myndigheten utgår från sina breddade uppgifter och ansvarsområden, samt använder sig av ett helhetsperspektiv för att skapa en effektiv och ändamålsenlig verksamhet.

En sammanslagning bör följas upp och utvärderas

Om regeringen beslutar om ett samgående bör regeringen följa myndigheterna under arbetet med organisationsförändringen. Detta för att säkerställa att målen med förändringen nås och för att kunna vidta åtgärder om det uppstår negativa konsekvenser i verksamheterna.

Regeringen bör också överväga att låta utvärdera reformen, dels i syfte att kunna vidta åtgärder vid en eventuell negativ påverkan på verksamheten, dels för att få



erfarenheter inför andra förändringar i myndighetsstrukturen. En sådan utvärdering kan också vara bredare, och avse även andra eventuella myndigheter som slås ihop som en följd av vad regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2024.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredarna Pia Brundin och Åsa von Sydow, föredragande, samt utredningschef Matilda Ardenfors var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Åsa von Sydow