

Finansdepartementet
Konsumentenheten

25 juni 2024

FACKFÖRBUNDET STS YTTRANDE ÖVER PROMEMORIAN KONSUMENTVERKETS OCH FASTIGHETSMÄKLARINSPEKTIONENS REDOVISNING AV UPPDRAGET ATT LÄMNA FÖRSLAG OM ORGANISATIONSFÖRÄNDRING

Dnr: Fi2024/00586

Fackförbundet ST har medlemmar på både Konsumentverket och Fastighetsmäklarinspektionen (härefter benämmt FMI). Förbundet har därigenom ingående kunskap om myndigheternas verksamheter. Vi har därtill långtgående erfarenheter från tidigare omorganisationer som skett i statsförvaltningen.

Med bakgrund mot innehållet i den myndighetsgemensamma redovisningen, tidigare erfarenheter av omorganisationer och den process som föregått förslaget **avråder** Fackförbundet ST regeringen från att gå vidare med sammanslagningen i dagsläget.

I det följande utvecklas vårt ställningstagande. Inledningsvis ges synpunkter till den process som föregått den myndighetsgemensamma redovisningen. Därefter lämnas synpunkter kopplat till regeringens strategi att minska antalet myndigheter. Slutligen kommenteras det specifika förslaget att slå samman Konsumentverket och FMI.

Synpunkter angående beredningsprocessen

Fackförbundet ST anser att den process som föregått sammanslagningen av Konsumentverket och FMI, liksom av övriga fyra myndighetspar, är problematisk. Vi ifrågasätter inte att regeringen har mandat att organisera statsförvaltningen på det sätt den finner lämpligt. Däremot ifrågasätter vi tillvägagångssättet regeringen har valt.

Sammanslagningarna har inte utretts på förhand

Det är bekymmersamt att sammanslagningarna prövas utan att ha beretts i tillräcklig utsträckning. Regeringens ambition att minska antalet myndigheter kommunicerades

visserligen i vårpropositionen 2023, men de förslag som presenterades i budgetpropositionen för 2024 har till synes kommit till utan nogsamt förarbete. Utförliga motiv till att det skulle vara lämpligt att slå samman just dessa fem myndighetspar saknas.

Fackförbundet ST menar att förslagen borde ha föregåtts av en utförlig utredning, där en oberoende utredare skulle ha fått uppdraget att utvärdera lämpligheten med att slå samman myndigheterna. Utredaren borde också haft mandat att utreda alternativa förslag.

Förfarandet är svårförståeligt med tanke på att förslagen lades fram parallellt med att regeringen tillsatte en utredning om just mindre myndigheters uppgifter och organisering. Flera av de nu berörda myndigheterna borde istället ha omfattats av denna utredning.

Regeringsuppdragen innehöll flera brister

Dessutom finns flera brister vad gäller de regeringsuppdrag som tilldelats myndighetsparen. En uppenbar sådan är att regeringen uppdragit åt myndigheterna själva att pröva förutsättningarna för sammanslagningen. Myndigheterna och dess anställda ska självfallet involveras i en sådan process, men för att regeringen ska få ett fullgott beslutsunderlag borde uppgiften utförts av en tredjepart. Att så inte skett syns i redovisningarna genom att de berörda myndigheterna inte i alla delar lyckats enas om en gemensam analys. Det kommer försvåra för regeringen att fatta ett övervägt beslut.

Myndigheterna har därtill getts mycket knapphändig tid att utföra regeringsuppdragen. Att på drygt tre månader utreda en fråga som dessförinnan beretts sparsamt är en svår, för att inte säga omöjlig, uppgift. Ytterligare en begränsande faktor var att det i uppdraget inte fanns utrymme för myndigheterna att avstyrka förslaget. Det rimmar inte väl med regeringens besked i budgetpropositionen om att man ville ”pröva sammanslagningar”. Det framstår snarare som att regeringen bestämt sig på förhand.

Sammanslagningarna bör inte prövas utan vidare utredning

Sammantaget bedömer Fackförbundet ST att det med bakgrund mot valt tillvägagångssätt finns brister i beredningsarbetet och att eventuella beslut därför riskerar grundas på otillräckliga beslutsunderlag. Det riskerar i sin tur leda till att resultaten av de eventuella sammanslagningarna blir otillfredsställande eller rentav oönskade.

Fackförbundet ST rekommenderar därför regeringen att utifrån rådande beslutsunderlag inte fatta beslut om sammanslagning av Konsumentverket och FMI. Förslaget bör avskrivas alternativt utredas vidare. Under alla omständigheter bör inte beslut fattas innan dess att utredningen om mindre myndigheters uppgifter och organisering avslutats. Slutsatserna från den utredningen kan vara av stor vikt för de beslut som ska fattas om förvaltningens framtida organisering.

Synpunkter till regeringens strategi att minska antalet myndigheter

Regeringen har en uttalad ambition att öka effektiviteten i statsförvaltningen. Fackförbundet ST delar uppfattningen att statsförvaltningen behöver eftersträva en effektiv resursanvändning. Vi anser det däremot inte självklart att högre effektivitet uppnås genom att minska antalet myndigheter, vilket framstår vara regeringens främsta strategi.

Fackförbundet ST anser det generellt sett vara vanskligt när styrningen av den statliga förvaltningen vägleds av ett allt för snävt, ekonomiskt perspektiv. Det alternativ som är mest lönsamt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är inte nödvändigtvis det billigaste. Vi ser därför flera uppenbara risker med att organisera statsförvaltningen med utgångspunkten att antalet myndigheter måste minska.

Syftet med verksamheten måste styras

De myndigheter som finns idag gör så tack vare historiska politiska beslut. Myndigheterna har bildats med ett syfte och getts en uttalad uppgift och det har funnits tydliga skäl till att man organiserat utförandet av uppgiften på valt vis. Motiven till bildandet av en myndighet kan förändras över tid vilket kan leda till att myndigheten reformeras eller avvecklas, men då är det alltså myndighetens själva syfte och uppgift som omprövas. Det är också det som måste vara vägledande när beslut om omorganiseringar fattas.

Ett större antal myndigheter kan alltså vara att föredra, förutsatt att det är till fördel för att uppnå uppsatta syften. Om andra värden, företrädesvis ekonomiska, tillåts spela en för stor roll i organiseringen av statsförvaltningen är däremot risken att förutsättningarna att uppnå syftet istället undergrävs. Att det är billigare att utföra uppgift X inom en annan organisation är mindre viktigt i det fall att uppgiften blir sämre utförd eller inte utförd alls.

Statens samlade kompetens riskerar urholkas

Ytterligare en risk med att minska antalet myndigheter är att statens samlade kompetens minskar. Vissa myndigheter kan till synes ha liknande uppdrag eller verka inom ungefär samma område. De faktiska anledningarna till att de organiserats på det vis de gjorts är däremot att statens verksamhetsområden är ofantligt breda och kräver såväl verksamheter som har generella som specifika drag, medan det i vissa fall finns behov av att flera verksamheter belyser samma fråga från olika perspektiv.

Om denna pluralism av kompetenser och perspektiv organiseras bort riskerar det få följder på flera nivåer. På enskilda myndigheter kan verksamhetsområdena bli så pass breda att uppdragen blir svårare att utföra, på grund av att expertkompetens ersätts med generalistkompetens eller då vissa delar av verksamheten prioriteras högre än andra. Det skulle även få effekter för regeringen i dess beslutsfattande, då de kommer få smalare och mindre perspektivrika beslutsunderlag från sina expertmyndigheter.

Omorganisationer sänker effektiviteten och kvalitén

Omorganisationsprocesser skapar följd effekter som försämrad psykosocial arbetsmiljö, kompetenstapp, ökad arbetsbelastning och undanträngning av ordinarie verksamhet. Regeringens ambition att minska antalet myndigheter kommer därför att ge påtagliga negativa effekter för berörda verksamheter på kort till medellång sikt. Det är inte sannolikt att verksamheterna under omställningsperioden, som kommer vara under flera års tid, kan bibehålla effektivitet och kvalitet i utförandet.

Här behöver regeringen noga överväga om en tillfällig, men långvarig, kapacitetsförsämring av verksamheterna är befogad i förhållande till de små effektivitetsvinster som kan göras på sikt.

Högre effektivitet kan uppnås med andra medel

Sist men inte minst är det inte säkert att sammanslagningar behövs för att uppnå önskade syften, i regeringens fall högre effektivitet. Att öka effektiviteten genom att uppnå synergieffekter skulle i många avseenden kunna uppnås även utan sammanslagningar. Myndigheterna skulle kunna arbeta närmare varandra i vissa avseenden och med vissa frågor. Regeringen kan styra detta genom att ge myndigheterna gemensamma uppdrag. Fler myndigheter skulle också kunna dela på vissa funktioner, dela lokaler eller på annat sätt dela resurser för att nå regeringens syfte.

Synpunkter till förslaget om sammanslagning av Konsumentverket och FMI

Det finns som ovan nämnt ett antal allmängiltiga invändningar mot att slå samman myndigheter. Det betyder inte att sammanslagningar aldrig kan genomföras. Det betyder däremot att fördelarna med sammanslagningen måste överväga nackdelarna.

Fackförbundet ST ser fördelar men också flera nackdelar och risker med en potentiell sammanslagning. Flera av dessa framkommer i myndigheternas gemensamma redovisning, vilket gör att vi i detta remissvar inte kommer lämna en detaljerad redogörelse för förslaget potentiella effekter. I det följande kommer vi dock göra inspel av särskilt stor vikt ur ett arbetstagarperspektiv.

Arbetstagarinflytandet måste säkerställas

Arbetstagarorganisationerna måste ges utrymme att medverka och påverka i omorganisationsprocesser likt denna. Glädjande nog har arbetstagarinflytandet hittills varit stort på såväl FMI som Konsumentverket. Det är av stor vikt för den framtida processen att den även fortsättningsvis präglas av en konstruktiv dialog parterna emellan. Minst lika viktigt är att regeringen inför att de fattar sitt beslut tar till sig av arbetsgivarnas och arbetstagarorganisationernas synpunkter, vilka framkommer såväl i den myndighetsgemensamma redovisningen som i remissvar likt detta.

Arbetsmiljöperspektivet behöver väga tungt

Vidare kan det inte nog poängteras att sammanslagningar av myndigheter är en väldigt krävande process, inte minst ur ett arbetsmiljöperspektiv. Att jämka två arbetsplatskulturer med varandra, att byta kontorslokaler, att genomföra organisatoriska ändringar, att migrera IT-system – och så vidare – kommer att medföra förhöjd arbetsbelastning och vara psykosocialt påfrestande för de anställda under lång tid.

På FMI, vars organisation och anställda skulle påverkas mest påtagligt av sammanslagningen, finns det idag en betydande oro med anledning av förslaget. Den grundar sig å ena sidan på att sammanslagningen på sikt kan medföra rationaliseringar i form av personalneddragningar. Å andra sidan har förslaget skapat en osäkerhet om vad sammanslagningen skulle innebära rent organisatoriskt. Givet att det är två relativt olika verksamheter som skulle slås ihop är det för många arbetstagare på FMI osäkert vad sammanslagningen skulle innebära i praktiken, för deras arbetsuppgifter och arbetsvardag.

I sammanhanget måste också nämnas att FMI så sent som i slutet av 2017 omlokalisades från Stockholm till Karlstad. Även Konsumentverket gjorde samma resa i mitten på 00-talet. I bägge fall innebar det en stor omsättning på personal och stor påfrestning för organisationen. Å ena sidan återhämtade sig verksamheterna tämligen fort. Å andra sidan ledde de stora förändringarna till såväl tillfälliga effektivitetstapp som att de fick stora effekter för myndigheternas anställda. Lämpligheten med att genomföra ännu en större organisationsförändring behöver därför övervägas nogsamt. Ur ett arbetsmiljöperspektiv bör särskild hänsyn tas till att FMI:s senaste organisationsförändring ligger nära i tid.

Undanträngning av arbetsuppgifter

Förslaget om sammanslagning riskerar på kort och medellång sikt leda till undanträngning av myndigheternas kärnverksamheter. Dels eftersom arbetet med sammanslagningen tar mycket arbetstid i anspråk, något den gjort sedan förslaget aviserades. Dels eftersom personalstyrkan kan komma att reduceras på grund av den osäkra situation som råder.

Undanträngning av arbetsuppgifter riskerar även att ske på lång sikt, efter det att sammanslagningen blivit ett faktum. Inordnas FMI i Konsumentverket skulle den framtida myndighetens uppdrag få en större bredd, vilket ökar risken för att delar av uppdraget trängs undan. Sannolikt löper FMI:s mer nischade uppdrag störst risk att trängas undan, då deras organisations- och ledningsstrukturer kommer påverkas mest av sammanslagningen.

Våra medlemmar på FMI befarar att mäklarfrågorna i allmänhet kommer få mindre fokus i den nya organisationen. Mer konkret finns en oro för att den nära samverkan myndigheten arbetat upp med branschen kommer bli lidande, samt att den kompetens och de samarbetsnätverk som byggts upp i syfte att förhindra och motverka penningtvätt på fastighetsmarknaden ska påverkas negativt.

Den långsiktiga kompetensförsörjningen äventyras

Om personal väljer att lämna verksamheterna inför och i samband med sammanslagningen kommer det också skapa problem för den långsiktiga kompetensförsörjningen. I synnerhet den specialistkompetens som finns på den mer specialiserade myndigheten FMI kan visa sig svår att återrekrytera. Detta är extra relevant givet FMI:s historik och det kompetenstapp myndigheten drabbades av vid omlokaliseringen. Statens kompetens på fastighetsmäklarområdet har sargats hårt i närtid. För att säkra och stärka den kompetens som återuppbyggts efter omlokaliseringen behövs kontinuitet snarare än fler förändringar.

Påverkan på den lokala arbetsmarknaden

En potentiell sammanslagning kan innebära ökade utvecklingsmöjligheter för medarbetare på båda myndigheterna, då en framtida större organisation skulle skapa bättre förutsättningar för intern rörlighet och löpande kompetensutveckling. Det kan ha en positiv inverkan på myndighetens och därmed den lokala arbetsmarknadens attraktionskraft.

Samtidigt kan det faktum att Karlstad vid en sammanslagning får en statlig arbetsgivare mindre få effekter för konkurrenssituationen lokalt. Skulle den framtida myndigheten bli mer strömlinjeformad - om generalist- snarare än specialistkompetens efterfrågas - kan det komma att påverka vilka yrkesgrupper som söker sig till arbetsmarknadsregionen.

Fördelarna överväger inte nackdelarna

Fackförbundet STs samlade bedömning är att det i dagsläget är osäkert om det finns tillräckliga argument för att slå samman verksamheterna. De synergieffekter som beskrivs är av mindre karaktär och likaså är besparingsmöjligheterna. Den tilltänkta effektiviseringspotentialen för staten som helhet är alltså liten och det är dessutom svårt att på förhand sia om den kan realiseras. Jämfört med de verksamhetsmässiga effekterna och de arbetsmiljömässiga riskerna framstår fördelarna inte som särskilt stora.

Relevant i den samlade bedömningen är också att organiseringen av fastighetsmäklartillsynen redan setts över vid flera tillfällen. Såväl sammanslagning med Revisorsinspektionen som uppgång i Konsumentverket har tidigare utretts. Genomgående har slutsatsen dock blivit att uppgiften bäst utförs i en mer avgränsad och specialiserad verksamhet. Med bakgrund mot detta synes det inte logiskt att fatta ett nytt beslut enbart utifrån ett motiv om besparingsmöjligheter. I synnerhet inte när såväl medarbetare (genom den turbulens en omorganisation skapar) som medborgare (genom eventuellt försämrat konsumentskydd) riskerar förlora på det.

Om regeringen trots detta beslutar om en sammanslagning behöver den framtida myndigheten organiseras på sådant sätt att fastighetsmäklarfrågorna får tillräckligt utrymme och fokus. Sannolikt omhändertas detta behov bäst genom att FMI inordnas som en separat avdelning på Konsumentverket snarare än som en integrerad del av befintlig verksamhet.

Vi vill slutligen framhäva att myndigheterna gemensamt uttrycker att en utvecklad samverkan, och därmed ett mer effektivt resursutnyttjande, kan uppnås även utan en faktisk sammanslagning. Som framhålls i redovisningen (S.15, ”Starkare samverkan – en möjlighet”) har Konsumentverket och FMI en historia av samverkan. I samband med arbetet med regeringsuppdraget har fler samarbetsmöjligheter identifierats och initierats. Fackförbundet ST vill därför rekommendera regeringen att istället för att fatta beslut om sammanslagning utfärda ett nytt regeringsuppdrag som innebär att myndigheterna ska fortsätta utforska möjligheterna till och utveckla sin samverkan.

Björn Hallberg

Utredare, Fackförbundet ST

Britta Lejon

Förbundsordförande, Fackförbundet ST