



Granskning av den politiska organisationen

Rapport

Leksands kommun

KPMG AB

2019-09-04

Antal sidor 18

Antal bilagor 1



Leksands kommun
Granskning av den politiska organisationen

2019-09-04

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Rekommendationer i tidigare granskning	6
3.2	Beslutsorganisation - rollfördelning mellan styrelsen och utskotten	7
3.3	Beredningsprocessen	11
3.4	Beslutsunderlag	12
3.5	Styrning och uppföljning av ekonomi och effektivitet	12
3.6	Intern kontroll	15
4	Slutsats och rekommendationer	17
4.1	Rekommendationer	18
5	Bilaga	19
5.1	Uppföljning av tidigare lämnade rekommendationer	19

1 Sammanfattning

Vi har av Leksands kommuns revisorer fått i uppdrag översiktligt granska kommunstyrelsens organisation. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Syftet med granskningen är att konstatera om kommunens organisation är ändamålsenlig samt om arbetet med att effektivisera verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens organisation delvis är ändamålsenlig och att arbetet med att effektivisera verksamheten delvis bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Vår bedömning grundar sig på följande iakttagelser och bedömningar:

- Av de 15 rekommendationer som lämnades i den granskning som genomfördes 2015 har 9 genomförts.
- Beslutsorganisationen är till stor del tydlig och ändamålsenlig.
- Rollfördelningen mellan kommunstyrelsen och utskotten har förtydligats men det finns fortfarande vissa oklarheter kring allmänna utskottets roll samt utskottens roller i förhållande till sektorerna.
- Delegationsordningen har setts över och vi bedömer att den är tydlig och känd i organisationen. Samtidigt pågår en ny översyn.
- Allmänna utskottet har till viss del tagit på sig den övergripande roll som framgår av delegationsordningen.
- Fortfarande finns olika rutiner för att hantera frågor kring budgetavvikelser och krav på åtgärdsplaner mellan utskotten.
- Kommunstyrelsen har inte stärkt sin roll som utförare av kommunfullmäktiges beslut utifrån tidigare lämnad rekommendation eftersom det inte finns något dokument där kommunstyrelsen har tolkat och specificerat fullmäktiges mål.
- Indikatorer ses över löpande för att de ska bli tydligare och enklare att följa upp men det finns fortfarande behov av utveckling för att de ska bli mätbara.
- Det finns en bra struktur i målarbetet som följer planeringshjulet; förvaltningsplanen bryts ned i sektorsplaner, avdelningsplaner och enhetsplaner. En mer likartad struktur och rubricering i dessa planer skulle dock höja kvaliteten på dessa ytterligare.
- Resultat av ekonomi och verksamhet analyseras på ett föredömligt sätt och analyserna ligger till grund för kommande års plan.
- Det finns en tydlig ambitionsnivå att nå Vision 2025 däremot saknas en samlad bedömning i årsredovisningen för 2018 av hur arbetet fortskrider.
- Beredningsprocessen fungerar i stora delar på ett ändamålsenligt sätt. Den problematik som belyses avseende allmänna utskottets roll återkommer även

gällande beredningar och vi menar att det därför finns anledning att se över detta utskotts roll och arbetsformer ytterligare.

- Beslutsunderlagen är utformade så att ledamöterna har möjlighet att sätta sig in i verksamheten. Utbildning för politiker har till viss del genomförts för att de ska kunna sätta sig in i verksamhetsområdet.
- Kommunstyrelsen har fattat aktiva beslut gällande ekonomin under 2018 och 2019 då besluten både innehåller finansiering och direktiv till verksamheten om att minska kostnader för att nå en ekonomi i balans. Beslutade åtgärder under 2018 var dock inte varit tillräckliga för att nå en budget i balans. För 2019 kan vi inte göra någon bedömning.
- Med undantag av målet gällande digitalisering finns inget uttalat mål, uppdrag eller uppföljning gällande effektivitet.
- Kommunstyrelsen arbetar utifrån intentionerna i internkontrollreglementet. Den interna kontrollen är en del av målstyrningsprocessen vilket innebär att det inte görs någon separat redovisning eller uppföljning av internkontroll. Det saknas även fastställda internkontrollplaner. Detta innebär att enskilda delar eller rutiner i olika administrativa processer inte följs upp eller rapporteras till kommunstyrelsen.
- Kommunstyrelsen har inte genomfört åtgärder utifrån de rekommendationer som lämnats avseende bolagen. Ingen uppföljning har gjorts utifrån det kommunala ändamålet och riktlinjer för internkontrollarbetet i bolagen saknas.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Se över de oklarheter som fortfarande finns gällande utskottens roll och att ytterligare förtydliga rutiner så att de olika utskotten arbetar på likartat sätt.
- Kommunstyrelsens roll i målarbetet behöver ses över.
- Se över indikatorer löpande för att säkerställa att de är mätbara och uppföljningsbara.
- En samlad uppföljning av hur arbetet fortgår för att nå Vision 2025 bör ingå i årsredovisningen.
- Säkerställa att roller mellan tjänstemän och politiker förtydligas.
- Ta till sig av de synpunkter som framkommit avseende budgetprocessen och att tidplanen behöver förtydligas.
- Förtydliga ansvaret gällande effektivitet.
- Säkerställa att det finns rutiner för att följa upp den interna kontrollen i olika processer.
- Åtgärda tidigare rekommendationer avseende bolagen.

2 Inledning/bakgrund

Leksands kommun har sedan 2011 en organisationsform där kommunstyrelsen tillsammans med sina fyra utskott fungerar som en nämnd med ett övergripande

ansvar för verksamheterna. Kommunstyrelsen har även en övergripande uppsiktsplikt över den kommunala verksamheten.

2015 genomfördes en granskning avseende kommunstyrelsens ansvar för ledning, styrning och uppföljning av kommunkoncernens verksamhet. Granskningen innehöll ett antal åtgärdsförslag. 2017 gjordes en granskning av delegering och återrapportering av delegationsbeslut, vilken även den innehöll ett antal åtgärdsförslag.

En utmaning i denna typ av organisation är att kommunstyrelsens ledamöter får ett stort ansvarsområde och svara vara uppdaterade inom många olika verksamheter. Detta ställer krav på att det finns bra beslutsunderlag och att ärendena beretts på ett tillräckligt sätt.

För 2018 redovisas ett negativt resultat motsvarande ca 10 mnkr där budgetavvikelsen inom sektorn Lärande och stöds uppgår till ca 27 mnkr. Kommunen står inför krav på strukturella förändringar både utifrån den demografiska utvecklingen och en försämrad konjunktur. Det är därför viktigt att kommunstyrelsen har ändamålsenliga rutiner för styrning och uppföljning av den ekonomiska utvecklingen.

Revisorerna har bedömt att det finns risker för att organisationen fortfarande inte är helt tydlig vilket kan få konsekvenser gällande kommunstyrelsens styrning av den ekonomiska utvecklingen.

Med anledning av ovanstående har kommunens revisorer dragit slutsatsen i sin riskanalys, att den politiska organisationen behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att konstatera om kommunens organisation är ändamålsenlig samt om att arbetet med att effektivisera verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen tagit till sig av de rekommendationer som lämnades i rapporten från 2015. Har åtgärder vidtagits enligt lämnade svar?
- Är beslutsorganisationen tydlig och ändamålsenlig? Fokus på rollfördelning mellan styrelsen och dess utskott.
- Fungerar beredningsprocessen på ett ändamålsenligt sätt? Fokus på utskottens roll.
- Är beslutsunderlagen utformade så att ledamöterna har möjlighet att sätta sig in i alla områden? Har ledamöterna erbjudits utbildning inom de olika verksamhetsområdena?
- Är kommunstyrelsens styrning och uppföljning av ekonomin tillräcklig? Inklusivt verksamhetens effektivitet.

Granskningen avgränsas till år 2019.

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Gällande lagar och rekommendationer inom området
- Tillämpbara interna regelverk och policys

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av
 - Kommunstyrelsens reglemente
 - Kommunstyrelsens delegationsordning
 - Delårsbokslut 2018
 - Årsredovisning 2018
 - Mål och Budget 2019-2021
 - Sektorsplaner
 - Kommunstyrelsens och utskottens protokoll 2018 och 2019
- Intervjuer med:
 - Kommunstyrelsens ordförande/ordförande allmänna utskottet
 - Kommunstyrelsens vice ordförande (Oppositionsråd)
 - Ordförande lärande och stöd
 - Ordförande vård och omsorg
 - Ordförande samhällsbyggnad
 - Sektorchef lärande och stöd
 - Sektorchef vård och omsorg
 - Sektorchef samhällsbyggnad
 - Sektorchef Verksamhetsstöd
 - Kommundirektör
 - Ekonomichef

Samtliga intervjuade har getts möjlighet att faktagranska rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Rekommendationer i tidigare granskning

I den granskning som genomfördes 2015 "Kommunstyrelsens ansvar för ledning, styrning och uppföljning av kommunkoncernens verksamhet" var den sammanfattande bedömningen att:

- Roller och ansvar är delvis otydliga när det gäller utskottens arbete i förhållande till kommunstyrelsen.
- Roller och ansvar är i huvudsak tydliga när det gäller kommunstyrelsens uppdrag som beredande organ till fullmäktige.
- Roller och ansvar är otydliga när det gäller kommunstyrelsens uppdrag som utförare av kommunfullmäktiges beslut (fungera som nämnd).
- Det finns delvis utarbetade och fastställda system för en ändamålsenlig uppsikt. Vidare var bedömningen att uppsikten inte fungerar tillfredsställande och behöver stärkas.
- Kommunstyrelsen ägarstyrning av Leksandsbostäder AB är delvis ändamålsenligt, effektiv och tillräcklig men att det finns ett behov av att utveckla ägarstyrningen ytterligare.
- Kommunstyrelsen har i huvudsak uppfyllt sitt ansvar vad gäller att leda och styra kommunkoncernen på ett strategiskt ändamålsenligt sätt för att uppnå Vision 2025 om att öka antalet invånare till 18 000 invånare.

I granskningen lämnades ett antal förslag på åtgärder och kommunstyrelsen har lämnat svar 2016-06-14 § 99. I bilaga presenteras rekommendationer som lämnades i granskningen, kommunstyrelsens svar redovisas för varje rekommendation och därefter en kort redovisning av nuläget. I de fall uppföljning ingår i nuvarande revisionsfrågor lämnas en hänvisning till aktuellt avsnitt annars finns svaret under separat rubrik. Hänvisning till rubrik finns för varje rekommendation.

3.1.1 Bedömning

Vi bedömer att 9 av de 15 de rekommendationer som lämnades i tidigare granskning har åtgärdats.

3.2 Beslutsorganisation - rollfördelning mellan styrelsen och utskotten

3.2.1 Organisation

Leksands kommun har sedan 2011 en organisation som till största delen saknar nämnder.

Denna organisationsform innebär att kommunstyrelsen tillsammans med sina utskott både fungerar som "nämnd" med ett direkt ansvar för verksamheterna och även har sin övergripande uppsiktsplikt över den kommunala verksamheten enligt Kommunallagen.

Att kommunstyrelsen kan leva upp till båda dessa roller är en framgångsfaktor för denna organisationsform.

3.2.2 Delegationsordning och ärendehantering

Tidigare rekommendationer:

- Tydliggöra informationshantering och ärendehantering – vad ska tas upp i kommunstyrelsen kontra utskotten?
- Tydliggöra hur/var frågor kring budgetavvikelse och krav på åtgärdsplaner ska hanteras och kommuniceras
- Se över och uppdatera delegationsordning och reglemente som stöd till att ytterligare förtydliga roller och ansvar
- Tydliggöra hur kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt (system och rutiner) i ett samlat dokument.

Nuläge:

Kommunstyrelsens och utskottens roller definieras i kommunstyrelsens reglemente och kommunstyrelsens delegationsordning för kommunstyrelsens utskott, kommunstyrelsens ordförande och kommundirektör. Uppdateringar har gjorts två gånger och den senaste förändringen gjordes 2017-12-11 § 184. En ny översyn pågår.

Många beslut har delegerats till kommundirektör och sektorschefer medan utskotten har en beredande roll. Utskottens sammanträden består till stor del av information från verksamheten och att lämna förslag till kommunstyrelsen.

Vid intervjuer framförs att det finns vissa otydligheter kring Allmänna utskottets roll. Övriga utskott är kopplade till en sektor medan Allmänna utskottet tar upp frågor både från Sektor Verksamhetsstöd och Sektor Samhällsutveckling. Vidare upplevs det som att Allmänna utskotten har en större övergripande roll än vad som framgår av reglemente och delegationsordning, vilket kan bli på bekostnad av ansvaret för den verksamhet som allmänna utskottet ansvarar för.

Samtidigt noterar vi att enligt delegationsordningen har Allmänna utskottet större befogenheter än övriga utskott gällande både ekonomifrågor och personalfrågor. Allmänna utskottet kan besluta i ekonomifrågor som inte är av principiell beskaffenhet eller större vikt samt att utskottet fortlöpande ska följa utvecklingen i kommunens ekonomifrågor och ge direktiv för kommunens agerande i dessa frågor.

Allmänna utskottet har vid flera tillfällen behandlat det ekonomiska läget i Leksands kommun. I december 2018 (2018-12-18 § 92) fick förvaltningen i uppdrag att vidta åtgärder för en ekonomi i balans och i april 2019 tog utskottet initiativ till dialog om det ekonomiska läget (2019-04-04 § 35). Utöver detta har utskottet fått återrapportering från förvaltningen om hur arbetet fortskrider.

Sektorscheferna för Lärande och stöd, Vård och omsorg och Samhällsutveckling deltar vid beredning och sammanträde med respektive utskott. Kommundirektören deltar i beredning och sammanträde med Allmänna utskottet vilket innebär att Sektorschef för verksamhetsstöd och även Sektorschef för samhällsutveckling i de roller som rör Allmänna utskottet inte deltar på utskottets sammanträden utan får all information via kommundirektör.

Det har även framförts att det finns en tydlig uppfattning att ordförande i respektive utskott inte kan ge direktiv direkt till respektive Sektorschef utan att gå via kommundirektör.

Utskotten är beredande organ gällande ekonomiska frågor, budget och uppföljning. Vi har noterat att med undantag av allmänna utskottet har utskotten följt upp ekonomin under 2018 med beslutet att lägga informationen till handlingarna. Undantaget är Lärande och stöd som har beslutat att uppdra till förvaltningen att vidta åtgärder för att få en ekonomi i balans. Av protokollen kan vi inte utläsa att Allmänna utskottet har behandlat ekonomin för det egna utskottet utan endast för kommunen som helhet.

Budgetfrågor har inte behandlats i utskotten utan endast som ett informationsärende.

Ett av målen för 2019 är delaktighet och inflytande där det i förvaltningsplanen återfinns under fokusområdet *stärka samarbetet mellan politiker och tjänstemän*. Målet har även brutits ned i sektorsplanerna. Vid intervjuer har framförts att det finns brister i dialogen mellan politiker och tjänstemän.

Det har inte tagits fram något samlat dokument avseende hur kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt.

I granskningen har vi noterat oklarheter kring rollerna mellan tjänstemän och politiker.

3.2.3 **Bedömning**

Vi bedömer att beslutsorganisationen till stor del är tydlig och ändamålsenlig. Rollfördelningen mellan kommunstyrelsen och utskotten har förtydligats men det finns fortfarande vissa oklarheter kring allmänna utskottets roll samt utskottens roller i förhållande till sektorerna. Delegationsordningen har setts över och vi bedömer att den är tydlig och känd i organisationen. Samtidigt pågår en ny översyn av denna.

Allmänna utskottet har till viss del tagit på sig den övergripande roll som framgår av delegationsordningen. Däremot finns det fortfarande olika rutiner för att hantera frågor kring budgetavvikelser och krav på åtgärdsplaner mellan utskotten. Det är dock viktigt att säkerställa att utskotten inte ger direktiv direkt till förvaltningen utan att direktiv kommer från kommunstyrelsen. Samtidigt är det viktigt att utskotten inte endast blir informationsbärare utan att de lämnar förslag till kommunstyrelsen i de fall detta är möjligt.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se över de oklarheter som fortfarande finns gällande utskottens roll och att ytterligare förtydliga rutiner så att de olika utskotten arbetar på likartat sätt.

Rollfördelning mellan politiker och tjänstemän ingår inte i granskningen men då vi har noterat oklarheter menar vi att det är viktigt att kommunstyrelsen säkerställer att rollerna förtydligas samt att det löpande förs en diskussion.

3.2.4 Mål och budget

Tidigare rekommendationer:

- Tydliggöra kommunstyrelsens roll och ansvar i målarbetet dvs. stärka sin roll som utförare av kommunfullmäktiges beslut. Kommunstyrelsen ska tolka och specificera kommunfullmäktiges mål samt ge direktiv till tjänstemännen.
- Fortsätta arbetet med att ta fram indikatorer för mätning av måluppfyllelse.
- Säkerställa att aktiviteterna gällande mål sker i enlighet med planeringshjulet som finns i utvecklingsplanen. Målarbetet bör ske utifrån att målen bryts ner i sektorsplaner utifrån den övergripande utvecklingsplanen.
- Utveckla arbetet med att analysera resultatet av uppföljning av ekonomi och verksamheterna.
- Utveckla arbetet med att använda ekonomi- och verksamhetsanalyserna som underlag till fortsatt arbete (t.ex. målformuleringar, resursfördelningar m.m.)
- Ta del av den uppföljning som görs inom de prioriterade områdena kring hur arbetet fortskrider. Detta för att säkerställa en effektiv samordning av resurser. (Avser Strategiska arbetet för att uppnå Vision 2025).

Nuläge:

Vid intervjuer framförs att politiken arbetar självständigt med att ta fram mål för kommunen. Utifrån målen ska det finnas indikatorer. Tidigare har tjänstemännen i ansvarat för att ta fram indikatorerna och de har inte fastställts av politiken. För 2019 har fullmäktige fastställt indikatorerna och politiken har också varit delaktiga i framtagandet av vilka indikatorer som ska finnas med. Indikatorerna är till stor del kopplade till mått i KKiK (Kommunernas Kvalitet i Korthet) för att de ska bli jämförbara med andra kommuner.

Vi har noterat att de övergripande målen inte finns med i dokumentet Mål och budget 2019-2021. De finns däremot med i förvaltningsplanen. Vid intervjuer har framförts att fullmäktige inte fastställde nya mål för 2019 utan att målen för 2018 även gäller för 2019. Motiveringen var att ge kommunen/förvaltningen en långsiktighet både avseende mål och indikatorer samt det mellanliggande valet.

Kommunfullmäktiges mål bryts ner i förvaltningsplan, sektorsplaner, avdelningsplaner och enhetsplaner. I planerna finns en analys av utfallet av de politiska målen för föregående år, vilket är i enlighet med den rekommendation som lämnades i tidigare granskning.

Mål- och budget antas av fullmäktige och övriga dokument fastställs på tjänstemannanivå. Kommunstyrelsen har inte specificerat fullmäktiges mål ytterligare eller gett några uppdrag till tjänstemännen.

Vid intervjuer har framförts att fullmäktiges mål är otydliga och svåra att förhålla sig till.

Genom att ta fram mål- och resultatrapport tre gånger per år följer respektive sektor upp mål och tillhörande indikatorer. Till uppföljningen och prognosen lämnas kommentarer om vad sektorn gör för att nå måloppfyllelsen. Därefter skickas mål- och resultatrapporterna till kommunstyrelsen. Uppföljningen sker efter mars månad och i samband med delårsbokslut och efter december månad. Kommunstyrelsen har inte utifrån de tre gjorda uppföljningarna under år 2018 och 2019 beslutat om att vidta åtgärder avseende avvikande måloppfyllelse. Utifrån protokoll kan vi inte finna att kommunstyrelsen följt upp mål- och resultatrapporter gällande år 2019.

Förvaltningsplanen är det styrdokument som förvaltningen arbetar efter utifrån den politiska visionen och målen. Den visar även vad förvaltningen ska prioritera under året för att nå vision, mål och fokusområden. För 2019 har förvaltningen identifierat två områden som ska fokuseras på under året; hållbart medarbetarskap och digitalisering. Varje fokusområde ska brytas ner till mål i respektive sektors-, avdelnings- och enhetsplaner.

Vi har tolkat det som att hållbart medarbetarskap kan kopplas till det femte politiska målet; "Vara en attraktiv arbetsgivare" och Digitalisering till mål 11 "Främja den digitala verksamheten hos våra medborgare med fokus på de äldre samt åka digitaliseringen i våra kommunala verksamheter".

Sektorsplanerna följer inte en likartad struktur men vissa delar och rubriker är gemensamma. Samtliga består av ett avsnitt som avser resultat för 2018 som innehåller en analys av politisk måloppfyllelse för de mål som är kopplade till respektive sektor, uppföljning av förvaltningens fokusområden, samt ekonomiskt utfall. För 2019 års planering återfinns den politiska visionen och de politiska mål som avser respektive sektor. Utöver förvaltningens fokusområden har respektive sektor identifierat ytterligare fokusområden. I två av sektorsplanerna finns även en beskrivning av budgetramen för 2019. Vidare återfinns bl.a. ett avsnitt om det systematiska kvalitetsarbetet.

I avdelningsplanerna bryts mål och fokusområden ner ytterligare. Vi har endast tagit del av ett urval avdelningsplaner. För varje fokusområde i Sektorsplanen har mer detaljerade aktiviteter tagits fram.

Det finns även enhetsplaner som vi har valt att inte granska närmre inom ramen för denna granskning.

Vid intervjuer framgår att det upplevs finnas en tydlig ambition för att nå Vision 2025 och att även näringslivet är delaktiga. I sektorsplanerna är det framförallt Sektor samhällsutveckling som har följt upp och analyserat arbetet med att nå Vision 2025. I årsredovisning för 2018 finns en beskrivning av visionen men inte någon samlad analys eller uppföljning av hur arbetet fortskrider.

3.2.5 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har stärkt sin roll som utförare av kommunfullmäktiges beslut utifrån tidigare lämnad rekommendation eftersom det inte finns något dokument där kommunstyrelsen har tolkat och specificerat fullmäktiges mål. Kommunen har istället valt att ta fram en förvaltningsplan men denna är inte fastställd politiskt varför kommunstyrelsens roll i målarbetet fortfarande är oklar. Vi menar därför att kommunstyrelsens roll i målarbetet behöver ses över.

Vi bedömer att indikatorer ses över löpande för att de ska bli tydligare och enklare att följa upp men att det fortfarande finns behov av utveckling för att de ska bli mätbara.

Vidare bedömer vi att det finns en bra struktur i målarbetet som följer planeringshjulet; förvaltningsplanen bryts ned i sektorsplaner, avdelningsplaner och enhetsplaner. Vi menar dock att en mer likartad struktur och rubricering i dessa planer skulle höja kvaliteten på dessa ytterligare.

Vi menar att resultat av ekonomi och verksamhet analyseras på ett föredömligt sätt och att analyserna ligger till grund för kommande års plan.

Vi har vid intervjuer uppmärksammat att det finns en tydlig ambitionsnivå att nå Vision 2025 däremot saknas en samlad bedömning i årsredovisningen för 2018 av hur arbetet fortskrider. Vi menar därför att denna uppföljning behöver ses över.

3.3 Beredningsprocessen

Utskottets ordförande, oppositionen och sektorschef deltar vid beredningar inför utskotten. I vissa utskott kallas chefer och handläggare in i de ärenden som de ansvarar för medan andra utskott nöjer sig med att sektorschefen deltar. Vid allmänna utskottets beredningar deltar kommundirektören men inte alltid den sektorschef som ansvarar för en viss fråga. Detta gäller i första hand sektorscheferna för verksamhetsstöd och samhällsutveckling. Kommunen har valt att oppositionen ska vara delaktig i beredningsprocessen. Om det är oklart om ett ärende är av strategisk art och bör lyftas till kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige beslutas detta i samråd med kommunstyrelsens presidium.

Sektorscheferna deltar endast på utskottens sammanträden och det framkommer att det finns synpunkter på att de saknar dialog med kommunstyrelsen. De får inte möjlighet att själva förklara exempelvis budgetavvikelser eller ta del av politikens diskussioner och synpunkter.

Kommunstyrelsen ansvarar för budgetprocessen och ger direktiv i form av anvisningar och tidplaner till förvaltningen. Vid intervjuer framförs att budgetprocessen upplevs som ostrukturerad och att direktiven från kommunstyrelsen och tidplanen behöver förtydligas för att tjänstemännen ska ha möjlighet att ta fram erforderliga underlag.

3.3.1 Bedömning

Vi bedömer att beredningsprocessen i stora delar fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Den problematik som belyses avseende allmänna utskottets roll återkommer även gällande beredningar och vi menar att det därför finns anledning att se över detta

utskotts roll och arbetsformer ytterligare. Vidare anser vi att kommunstyrelsen bör ta till sig av de synpunkter som framkommit avseende budgetprocessen och att tidplanen behöver förtydligas.

3.4 Beslutsunderlag

Tjänsteutlåtande (TJUT) finns som underlag till samtliga beslut. Tjänstemännen har tagit fram mallar och instruktioner för hur dessa ska utformas. Vid intervjuer framförs att underlagen är lätta att förstå men att det ibland saknas analyser. Vissa variationer förekommer, men samtidigt är det många enskilda personer med olika sätt att formulera sig.

En utvärdering av tjänsteutlåtande har gjorts och politiken var överlag nöjda med de underlag som presenterades.

Samtliga tjänsteutlåtande ska innehålla förslag till beslut. En ny rutin håller på att tas fram, där sektorschef ska godkänna samtliga tjänsteutlåtanden. Detta är bl.a. ett sätt att säkerställa att de blir mer likartade.

Utbildning för politiker har till viss del genomförts för att de ska kunna sätta sig in i verksamhetsområdet. Politikerna i respektive utskott får verksamhetsspecifika utbildningar. Vid intervjuer framkommer att det är upp till ledamöterna att sätta sig in i verksamhetsfrågor inför beslut.

3.4.1 Bedömning

Vi bedömer utifrån de synpunkter som framkommit att beslutsunderlagen är utformade så att ledamöterna har möjlighet att sätta sig in i verksamheten. Utbildning för politiker har till viss del genomförts för att de ska kunna sätta sig in i verksamhetsområdet.

3.5 Styrning och uppföljning av ekonomi och effektivitet

3.5.1 Ekonomi

Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att i kommunstyrelsens styrfunktion ingår att tillse att uppföljning sker till fullmäktige om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

En analys av de senaste fem åren visar på att kommunen har redovisat goda resultat under åren 2014-2017 då årets resultat har varierat mellan 25,7 och 41,1 mnkr. Totalt har 60,6 mnkr avsatts till resultatutjämningsreserv och 73,1 mnkr till avsättning för framtida pensioner. 2018 är det första året med ett negativt resultat och även prognosen för 2019 är negativ.

Tillförlitliga prognoser skapar förutsättningar för kommunstyrelsen att fatta rätt beslut och genomföra nödvändiga korrigeringar till följd av eventuella ekonomiska förändringar.

Vid genomgång av helårsprognoser i förhållande till utfall för åren 2016-2018 konstaterar vi att med undantag av Sektor för Lärande och stöd har prognossäkerheten varit god inom sektorernas verksamheter. Både 2016 och 2018 blev budgetavvikelsen

Leksands kommun

Granskning av den politiska organisationen

2019-09-04

för Sektorn för Lärande och stöd nästan 7 mnkr sämre vid utfallet jämfört med prognosen. Förklaringen till skillnader mellan prognos och utfall återfinns framförallt avseende skatteintäkter och statsbidrag samt pensions- och personalkostnader där utfallet blev bättre både 2016 och 2017 men däremot sämre 2018. Totalt sett blev resultatet 9,7 mnkr bättre än prognos 2016, 16,8 mnkr bättre 2017 och 9,8 mnkr sämre 2018.

Vid genomgång av kommunstyrelsens protokoll under 2018 och 2019 har vi noterat följande:

2018

KS 2018-06-07 § 83 föreslår KF att bevilja ett tilläggsanslag till sektor lärande och stöd på totalt 13 miljoner. Finansiering tas ur eget kapital.

KS 2018-10-22 § 125 Uppdra till förvaltningen att snarast vidta åtgärder för att få driftsbudgeten i balans.

2019

Förvaltningen har arbetat fram ett nytt förslag till ändringsbudget 2019. Förvaltningens tidiga indikation för 2019 pekade på ett underskott på ca -8 miljoner kronor. I slutet av mars, innan ändringsbudgeten skulle fastställas, hade prognosen försämrats med ytterligare 10 mkr. Utifrån den indikationen har åtgärder vidtagits för att begränsa underskottet;

KS 2019-03-11 § 17 Överläggning angående förslag från förvaltningen angående åtgärder för en ekonomi i balans.

KS 2019-03-25 § 30 Uppdra till förvaltningen att i dialog med de politiska partierna arbeta fram en budget i balans för 2019 samt för åren 2020-2022 för beslut i KS 20 maj och KF 12 juni.

KS 2019-05-20 § 54 beslut om att tillskjuta 31,8 mnkr till Sektorn för Lärande och stöd genom omfördelning från andra verksamheter med 15,7 mnkr samt genom att sänka budgeterat resultat från -2,1 mnkr till -14,0 mnkr.

Av sammanställningen nedan framgår att budget 2019 för Sektor Lärande och stöd totalt sett nästan är 27 mnkr lägre än utfallet för 2018. Det är framförallt verksamheterna Familj och Stöd samt Grundskola som redovisar stora avvikelser.

Avdelning	Budget 2019	Utfall 2018	Budget 2018
Sektorchef	6 770	7 680	7 230
Familj och stöd	54 240	73 350	60 340
Förskola	87 380	82 050	78 070
Grundskola	156 450	165 820	159 210
Gymnasieskola	62 200	65 070	61 770
Vuxenutbildning	2 840	2 760	2 840
Kulturskola	6 220	6 170	6 200
SUMMA	376 100	402 900	375 660

På tjänstemannanivå genomförs möten efter varje större uppföljning där kommundirektör och ekonomichef träffar sektorschef, avdelningschef och verksamhetsekonom inom de verksamheter som redovisar budgetavvikelser. Ekonomiavdelningen arbetar aktivt med att förbättra kvaliteten på prognoser, bland annat genom att periodisera kostnader i högre utsträckning.

Vid intervjuer har framförts att det finns tendenser till att helhetstänket försvinner gällande ekonomin och att utskotten och förvaltningen hamnar i "stuprörstänk". Om en sektor redovisar en budgetavvikelse fortsätter övriga sektorer att arbeta utifrån antagen budget. Kommundirektören har delegation att omfördela budget mellan sektorerna under löpande år.

3.5.2 Effektivitet

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att i kommunstyrelsens ledningsfunktion ligger att leda och samordna bl.a. arbetet med att effektivisera administrationen. Vidare framgår att i kommunstyrelsens styrfunktion ingår att tillse att en effektiv planering och samordning av kommunens arbeten och åtaganden sker. Vi noterar att varken kommunstyrelsens ordförande eller kommundirektör har något uttalat krav gällande effektivitet.

Kommunen har inget uttalat mål direkt avseende effektivitet. Av intervjuer framgår dock att det finns en tydlig koppling mellan digitalisering och effektivitet. Digitalisering är ett av prioriterade målen i förvaltningsplanen för 2019.

Exempelvis framgår att digitalisering ska medföra en enklare vardag för medborgarna, en öppnare förvaltning samt möjliggöra effektivare verksamheter. Vidare att digitalisering handlar om att hitta nya former för smartare arbetssätt. Alla avdelningar har i uppdrag att utveckla verksamheten mot en mer digitaliserad förvaltning i Leksands kommun.

3.5.3 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen har fattat aktiva beslut gällande ekonomin under 2018 då besluten både innehåller finansiering och direktiv till verksamheten om att minska kostnader för att nå en ekonomi i balans. Beslutade åtgärder under 2018 var dock inte varit tillräckliga för att nå en budget i balans. För 2019 kan vi inte göra någon bedömning.

Vidare bedömer vi att med undantag av målet gällande digitalisering finns inget uttalat mål, uppdrag eller uppföljning gällande effektivitet. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen förtydligar ansvaret gällande effektivitet.

3.6 Intern kontroll

Tidigare rekommendationer:

- Utbilda/informera ledamöterna om vad intern kontroll innebär samt hur internkontrollarbetet ska ske.
- Justera internkontrollreglementet så att kommunstyrelsens och utskottens roller och ansvar blir tydliga och korrekta utifrån Kommunallagen. Kommunstyrelsen är både styrelse och nämnd.
- Säkerställa att arbetet med intern kontroll sker i enlighet med internkontrollreglementet.

Nuläge:

Kommunfullmäktige har antagit ett reglemente och handledning för intern kontroll 2018-10-16. I reglementet beskrivs att den interna kontrollens mål är att redovisa för den politiska ledningen hur arbetet med kommunfullmäktiges mål fortskrider. Men också påvisa vilka risker som föreligger för att målen inte ska kunna uppnås, detta hanteras genom sektorplanernas indikatorer.

Vidare beskrivs att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll, utfärda förvaltningsövergripande tillämpningsföreskrifter samt lämna råd och anvisningar för att den interna kontrollen ska fungera på ett bra sätt. I detta ligger ett förvaltningsövergripande ansvar att säkerställa att den interna kontrollen är en integrerad del av verksamheten.

Varje utskott/nämnd ansvarar enligt reglementet för sin del av den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. I respektive Sektorsplan ska en redovisning av den interna kontrollen ingå och det är varje sektorchef som ansvarar för Sektorsplanen med tillhörande intern kontroll. Vi noterar att kommunstyrelsen och utskotten inte har antagit någon internkontrollplan utan internkontrollen är kopplad till kommunens målstyrning.

Enligt reglementet ska avvikelser från förväntat resultat i fullmäktiges mål och indikatorer redovisas för utskott och kommunstyrelse så snart som möjligt. Därutöver ska en lägesredovisning ske tre gånger per år, efter mars månad och i samband med delårsbokslut och efter december månad.

Kommunstyrelsen ska utvärdera det samlade systemet för intern kontroll med utgångspunkt från utskotts/nämnds rapporter samt kvalitetsgruppens rapporter, hålla sig informerad om den interna kontrollen i bolagen samt lämna rapport till kommunfullmäktige och kommunens revisorer i samband med upprättande av årsredovisning.

För granskningen har vi tagit emot respektive sektors mål- och resultatrapporter för period ett, två och tre under år 2018. I rapporterna beskrivs prognosen för

måluppfyllelse samt vilka åtgärder som genomförs för att uppnå kommunfullmäktiges mål.

Vid intervjuer framkommer att utbildning i intern kontroll har genomförts både för tjänstemän och politiker. Enligt intervjuade finns brister i uppföljningsrutiner av den interna kontrollen. Detta har noterats i organisationen och ska förbättras.

Utifrån protokoll kan vi utläsa att kommunstyrelsen följt upp 2018 års mål- och resultatrapporter. Däremot kan vi inte utläsa att den första mål- och resultatrapporten för år 2019 har redovisats för kommunstyrelsen.

3.6.1 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen arbetar utifrån intentionerna i internkontrollreglementet. Kommunen har valt en modell där den interna kontrollen är en del av målstyrningsprocessen vilket innebär att det inte görs någon separat redovisning eller uppföljning av internkontroll. Det saknas även fastställda internkontrollplaner. Detta innebär att enskilda delar eller rutiner i olika administrativa processer inte följs upp eller rapporteras till kommunstyrelsen. Vi menar att kommunstyrelsen bör säkerställa att det finns rutiner för att följa upp en interna kontrollen i olika processer.

3.6.2 Uppsikt över de kommunala bolagen

Tidigare rekommendation:

- Säkerställa att uppfylla Kommunallagen § 6.1 T.ex. kräva att de kommunala bolagen inkommer med en bolagsstyrningsrapport (eller liknande dokument) som stöd till kommunstyrelsens beslut i frågan.
- Ta fram riktlinjer för bolagens internkontrollarbete. Därefter kan tillägg göras i ägardirektivet att intern kontroll ska utföras enligt antagna riktlinjer för internkontroll i bolagen.

Nuläge:

Vid kommunstyrelsens och fullmäktiges behandling av Leksandsbostäder AB:s årsredovisning har ingen uppföljning gjorts gällande det kommunala ändamålet utifrån kommunallagen.

För granskningen har vi tagit del av ägardirektiven för Leksandsbostäder AB samt Leksand Vatten AB. Gällande ägardirektiv är antagna år 2013 och 2015 och har sedan tidigare genomförd granskning inte reviderats. Riktlinjer för bolagens internkontrollarbete har inte heller tagits fram. I kommunens reglemente och handledning för intern kontroll berörs inte de kommunala bolagen utöver skrivelsen att kommunstyrelsen ansvarar att hålla sig informerad om den interna kontrollen i bolagen.

Vid intervjuer framgår att det två gånger per år hålls ägarråd mellan kommunstyrelsens ordförande, oppositionsrådet och styrelseordförande och bolagens ledning. Kommunstyrelsens ordförande är även styrelseordförande i Leksandsbostäder AB vilket också innebär en tätare dialog.

Kommundirektör och ekonomichef träffar företrädare för Leksandsbostäder AB en gång per kvartal.

3.6.3 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har genomfört åtgärder utifrån de rekommendationer som lämnats avseende bolagen. Ingen uppföljning har gjorts utifrån det kommunala ändamålet och riktlinjer för internkontrollarbetet i bolagen saknas. Rekommendationer från tidigare granskning kvarstår.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens organisation delvis är ändamålsenlig och att arbetet med att effektivisera verksamheten delvis bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Detta baserar vi på följande:

Har kommunstyrelsen tagit till sig av de rekommendationer som lämnades i rapporten från 2015. Har åtgärder vidtagits enligt lämnade svar?

9 av de 15 de rekommendationer som lämnades i tidigare granskning har åtgärdats.

Är beslutsorganisationen tydlig och ändamålsenlig? Fokus på rollfördelning mellan styrelsen och dess utskott.

Rollfördelningen mellan kommunstyrelsen och utskotten har förtydligats men det finns fortfarande vissa oklarheter kring allmänna utskottets roll samt utskottens roller i förhållande till sektorerna. Delegationsordningen har setts över och vi bedömer att den är tydlig och känd i organisationen. Samtidigt pågår en ny översyn av denna.

Vi noterar att allmänna utskottet till viss del har tagit på sig den övergripande roll som framgår av delegationsordningen. Vidare finns fortfarande olika rutiner för att hantera frågor kring budgetavvikelse och krav på åtgärdsplaner mellan utskotten.

Fungerar beredningsprocessen på ett ändamålsenligt sätt? Fokus på utskottens roll.

Vid granskningen framkommer att beredningsprocessen i stora delar fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Den problematik som belyses avseende allmänna utskottens roll återkommer även gällande beredningar och vi menar att det därför finns anledning att se över detta utskotts roll och arbetsformer ytterligare. Vidare anser vi att kommunstyrelsen bör ta till sig av de synpunkter som framkommit avseende budgetprocessen och att tidplanen behöver förtydligas.

Är beslutsunderlagen utformade så att ledamöterna har möjlighet att sätta sig in i alla områden? Har ledamöterna erbjudits utbildning inom de olika verksamhetsområdena?

Vi bedömer utifrån de synpunkter som framkommit att beslutsunderlagen är utformade så att ledamöterna har möjlighet att sätta sig in i verksamheten. Utbildning för politiker har till viss del genomförts för att de ska kunna sätta sig in i verksamhetsområdet.

Är kommunstyrelsens styrning och uppföljning av ekonomin tillräcklig? Inklusive verksamhetens effektivitet.

Kommunstyrelsen har fattat aktiva beslut gällande ekonomin under 2018 då besluten både innehåller finansiering och direktiv till verksamheten om att minska kostnader för att nå en ekonomi i balans. Beslutade åtgärder under 2018 var dock inte varit tillräckliga för att nå en budget i balans. För 2019 kan vi inte göra någon bedömning.



Leksands kommun

Granskning av den politiska organisationen

2019-09-04

Vidare bedömer vi att med undantag av målet gällande digitalisering finns inget uttalat mål, uppdrag eller uppföljning gällande effektivitet.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Se över de oklarheter som fortfarande finns gällande utskottens roll och att ytterligare förtydliga rutiner så att de olika utskotten arbetar på likartat sätt.
- Kommunstyrelsens roll i målarbetet behöver ses över.
- Se över indikatorer löpande för att säkerställa att de är mätbara och uppföljningsbara.
- En samlad uppföljning av hur arbetet fortgår för att nå Vision 2025 bör ingå i årsredovisningen.
- Säkerställa att roller mellan tjänstemän och politiker förtydligas.
- Ta till sig av de synpunkter som framkommit avseende budgetprocessen och att tidplanen behöver förtydligas.
- Förtydliga ansvaret gällande effektivitet.
- Säkerställa att det finns rutiner för att följa upp den interna kontrollen i olika processer.
- Åtgärda tidigare rekommendationer avseende bolagen.

Datum som ovan

KPMG AB

Linnéa Grönvold
Kommunal revisor

Anneth Nyqvist
Certifierad kommunal revisor

5 Bilaga

5.1 Uppföljning av tidigare lämnade rekommendationer

Rekommendation	Kommunstyrelsens svar	Nuläge
Tydliggöra informationshantering och ärendehantering – vad ska tas upp i kommunstyrelsen kontra utskotten?	Information i kommunledningsgruppen	Till stor del har detta reglerats i delegationsordningen. Framgår av avsnittet rollfördelning mellan styrelse och utskott
Tydliggöra hur/var frågor kring budgetavvikelse och krav på åtgärdsplaner ska hanteras och kommuniceras	Skriftlig rutin/information	Rutin/styrdokument har inte tagits fram. Fortfarande otydligheter. Framgår av avsnittet rollfördelning mellan styrelse och utskott.
Se över och uppdatera delegationsordning och reglemente som stöd till att ytterligare förtydliga roller och ansvar	Delegeringsordning och reglemente ses över och uppdateras kontinuerligt. Ständigt pågående arbete	Delegationsordning har setts över. Framgår av avsnittet rollfördelning mellan styrelse och utskott
Tydliggöra kommunstyrelsens roll och ansvar i målarbetet dvs. stärka sin roll som utförare av kommunfullmäktiges beslut. Kommunstyrelsen ska tolka och specificera kommunfullmäktiges mål samt ge direktiv till tjänstemännen.	Dialog	Kommunstyrelsens roll i målarbetet är fortfarande oklar. Mål- och budget fastställts av fullmäktige och kommunstyrelsen ger inga ytterligare direktiv till förvaltningen. Framgår av avsnittet mål och budget samt resultatuppföljning
Fortsätta arbetet med att ta fram indikatorer för mätning av måluppfyllelse.	Arbetet med att ta fram indikatorer för mätning av måluppfyllelse är ett ständigt pågående arbete.	Mål och indikatorer ses över inför varje budgetprocess. Framgår av avsnittet mål och budget samt resultatuppföljning
Säkerställa att aktiviteterna gällande mål sker i enlighet med planeringshjulet som finns i utvecklingsplanen. Målarbetet bör ske utifrån att	Målarbetet sker i enlighet med planeringshjulet. Målen följs upp i budgetutfallsprognos, delårsbokslut och årsbokslut.	Fullmäktiges mål och indikatorer bryts ner i förvaltningsplan, sektorsplaner, avdelningsplaner och enhetsplaner.

målen bryts ner i sektorsplaner utifrån den övergripande utvecklingsplanen		Framgår av avsnittet mål och budget samt resultatuppföljning
Tydliggöra hur kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt (system och rutiner) i ett samlat dokument.	Rutiner för hur kommunstyrelsens ska utöva sin uppsiktsplikt ska tas fram.	Det har inte tagits fram några rutiner för hur kommunstyrelsen ska utöva sin uppsiktsplikt. Framgår av avsnittet rollfördelning mellan styrelse och utskott
Utbilda/informera ledamöterna om vad intern kontroll innebär samt hur internkontrollarbetet ska ske.	Förvaltningschef/sektorschefer ska informera kommunstyrelsen/utskotten om den nya riktlinjerna för internkontroll.	Utbildning har genomförts. Framgår av avsnittet Intern kontroll
Justera internkontrollreglementet så att kommunstyrelsens och utskottens roller och ansvar blir tydliga och korrekta utifrån Kommunallagen. Kommunstyrelsen är både styrelse och nämnd.	Arbetet pågår och är i slutskedet.	Internkontrollreglementent har omarbetats. Framgår av avsnittet Intern kontroll
Säkerställa att arbetet med intern kontroll sker i enlighet med internkontrollreglementet.	Arbetet pågår och är i slutskedet.	Arbetet med internkontroll sker i enlighet med reglementet. Framgår av avsnittet Intern kontroll
Utveckla arbetet med att analysera resultatet av uppföljning av ekonomi och verksamheterna.	Beskrivning	Analys av resultatet av uppföljning av ekonomi och verksamhet/mål finns med i nästa års planer. Framgår av avsnittet mål och budget samt resultatuppföljning
Utveckla arbetet med att använda ekonomi- och verksamhetsanalyserna som underlag till fortsatt arbete (t.ex. målformuleringar, resursfördelningar m.m.)	Ständigt pågående arbete	Ekonomi- och verksamhetsanalys används som underlag till nästa års planer. Framgår av avsnittet mål och budget samt resultatuppföljning
Säkerställa att uppfylla Kommunallagen § 6.1 T.ex. kräva att de kommunala	Åtgärder – återgått till rutinen som användes vid granskning 2013.	Kommunstyrelsen gör ingen uppföljning av att de kommunala bolagen



Leksands kommun
Granskning av den politiska organisationen

2019-09-04

bolagen inkommer med en bolagsstyrningsrapport (eller liknande dokument) som stöd till kommunstyrelsens beslut i frågan.		uppfyller det kommunala ändamålet enligt KL § 6.1. Framgår av avsnittet Bolagen
Ta fram riktlinjer för bolagens internkontrollarbete. Därefter kan tillägg göras i ägardirektivet att intern kontroll ska utföras enligt antagna riktlinjer för internkontroll i bolagen.	Kommundirektören ska stämma av detta med VD för Leksandsbostäder AB.	Det finns inga riktlinjer för bolagens internkontrollarbete. Ägardirektiven har inte förändrats sedan 2013 respektive 2015. Framgår av avsnittet Bolagen
Ta del av den uppföljning som görs inom de prioriterade områdena kring hur arbetet fortskrider. Detta för att säkerställa en effektiv samordning av resurser. (Avser Strategiska arbetet för att uppnå Vision 2025).	Översiktsplanen och bostadsförsörjningsplanen är exempel på dokument som syftar till 18 000 invånare 2015. Pågår och är alltid aktuell.	Det finns ingen samlad uppföljning av hur arbetet för att nå visionen fortskrider. Däremot är visionen väl förankrad i organisationen. Framgår av avsnittet mål och budget samt resultatuppföljning.

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.