

# Rapport avseende granskning av Kostnadskontroll stora arenor

Östersunds kommun

# Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	2
Uppdrag och bakgrund	2
Revisionsfråga	2
Revisionskriterier	2
Avgränsning	2
Metod	2
2. Granskningsresultat	3
Ansvarsfördelning	3
Underhållsplaner	4
Ekonomisk uppföljning	5
Omvärldsbevakning	6
Återrapportering	6
3. Bedömning och rekommendationer	7
Rekommendationer	7

# Sammanfattning

## Uppdrag och bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat den ekonomiska planeringen och uppföljningen avseende Jämtkraft Arena, Östersund Arena och Östersunds Skidstadion.

## Revisionsfråga

Syftet med granskningen har varit att belysa och bedöma om ekonomistyrningen avseende kommunens stora arenor är tillfredsställande.

## Revisionskriterier

I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av kommunallagen och interna styrdokument.

## Svar på revisionsfrågan

Vi bedömer att den interna styrningen och kontrollen kan förbättras liksom styrningen avseende underhållet av fastigheterna.

## Iakttagelser

Ansvaret för kommunens arenor är delat mellan kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden samt utförarstyrelsen.

Anläggningarna ska förvaltas med ett perspektiv som uppfyller kriterierna för god ekonomisk hushållning. Vi har noterat att förvaltningarna inte har någon gemensam syn på innebörden av god ekonomisk hushållning eller vem som ansvarar för att anläggningarna förvaltas i enlighet med god ekonomisk hushållning.

Av interna överenskommelser avseende drift, skötsel och underhåll av arenorna framgår att utförarstyrelsen ska upprätta och uppdatera treåriga planer för periodiskt underhåll. Några

dokumenterade långsiktiga planer för underhåll eller ny- och reinvesteringsbehov har inte uppvisats vid vår förfrågan. Vi har dock noterat att förvaltningarna har ett tillsynes väl fungerande samarbete med en tät dialog som ligger till grund för årliga investerings- och underhållsbudgetar.

Ekonomisk uppföljning per arena genomförs månatligen av teknisk förvaltning. Vid avvikelser behandlas dessa i dialogen mellan förvaltningarna.

Rutiner finns för att fånga upp förändringar i omvärlden som kan påverka kostnadsutvecklingen för drift och underhåll av arenorna.

Granskningen visar att uppföljning och återsrapportering i kultur- och fritidsnämnden, utförarstyrelsen och kommunfullmäktige sker av ärenden av stort allmänintresse eller av principiell betydelse samt vid delårsrapport och årsredovisning.

## Rekommendationer

- Ansvaret för och innebörden av att anläggningarna ska förvaltas med ett perspektiv som uppfyller kriterierna för god ekonomisk hushållning bör förtydligas.
- Dokumenterade underhållsplaner, på såväl kort som lång sikt, bör utformas för respektive arena.
- Revideringen av interna överenskommelser bör påskyndas och det behöver finnas rutiner som säkerställer att överenskommelserna ajourhålls.

Östersund 2016-01-04  
DELOITTE AB

Marianne Harr  
Certifierad kommunal revisor

Mattias Holmetun  
Certifierad kommunal revisor

# 1. Inledning

## Uppdrag och bakgrund

I kommunen har under ett antal år satsats på investeringar i olika idrotts- och fritidsanläggningar.

Investeringarna har varit omfattande och kommunen är den som slutligen tar den ekonomiska risken.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat den ekonomiska planeringen och uppföljningen avseende kommunens arenor.

## Revisionsfråga

Syftet med granskningen har varit att belysa och bedöma om ekonomistyrningen avseende kommunens stora arenor är tillfredsställande.

Följande underliggande frågeställningar besvaras:

- Hur ser ansvarsfördelning, samverkan och dialog ut inom kommunen?
- Finns underhållsplaner och hur ofta uppdateras de?
- Sker uppföljning av de ekonomiska resultaten för respektive arena?
- Finns rutiner för att fånga upp förändringar i omvärlden som kan påverka kostnadsutvecklingen för drift och underhåll av arenorna?

- På vilket sätt sker uppföljning och återrapportering i kultur- och fritidsnämnden, utförarstyrelsen och kommunfullmäktige?

## Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av kommunallagen och interna styrdokument.

## Avgränsning

Granskningen har omfattat Jämtkraft Arena, Östersund Arena och Östersunds Skidstadion.

## Metod

Granskningen genomförs genom dokumentanalys och intervjuer. Intervjuer har genomförts med förvaltningschefen för kultur- och fritidsförvaltningen, chefen för Arenabyn och ekonom vid teknisk förvaltning. Intervjuerna har kompletterats med inhämtande av skriftliga svar på frågor.

## 2. Granskningsresultat

### Ansvarsfördelning

Ansvarsfördelningen för kommunens arenor framgår av de reglementen som kommunfullmäktige har fastställt för kommunens styrelser och nämnder.

Kommunstyrelsen är, enligt reglementet<sup>1</sup>, kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Styrelsen har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Vidare framgår av reglementet att kommunfullmäktige delegerat till styrelsen att fatta beslut i ärenden avseende:

- utarrendering eller annars upplåta nyttjanderätt i alla kommunens fastigheter eller del därav vid upplåtelse som avser mer än ett år,
- köp, försäljning, byte och fastighetsreglering med stöd av plan- och bygglagen av fastighet eller fastighetsdel samt upplåta, säga upp eller förvärva tomträtt och träffa överenskommelse om ändring av avgälden för ett värde som motsvarar högst 150 basbelopp i varje enskilt ärende och inom av fullmäktige fastställd kostnadsram och andra riktlinjer beträffande villkor i övrigt om det inte gäller ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen

- rivning av byggnader på kommunens mark.

Enligt reglementet för kultur- och fritidsnämnden ansvarar nämnden för kommunens idrotts-, fritids- och kultur-anläggningar. I ansvaret ingår att utveckla och förvalta kommunens anläggningar och lokaler för kultur-, fritids- och turistverksamhet med undantag av sporthallar och gymnastik-salar belägna i skolor samt campinganläggningar.<sup>2</sup>

Kommunfullmäktige har delegerat till Kultur- och fritidsnämnden att besluta om utarrendering av mark för högst ett år i sänder, uthyrning eller annan upplåtelse av anläggningar och lokaler för kultur- och fritidsverksamhet.<sup>3</sup>

Kultur- och fritidsnämnden har funktionen som beställarnämnd gentemot utförarstyrelsen utifrån nämndens ansvarsområden. Ansvaret för förvaltningen och driften av arenorna regleras i skriftliga överenskommelser som upprättas mellan kultur- och fritidsnämnden och utförarstyrelsen. Separata överenskommelser har upprättats för Jämtkraft Arena, Östersund Arena.<sup>4</sup>

Avtalsperioden för de överenskommelser vi fått ta del av är:

- Jämtkraft Arena, 15 maj 2014 till och med 31 december 2014.

---

<sup>1</sup> Reglemente för kommunstyrelsen, reviderat av kommunfullmäktige 2015-06-22, § 121

<sup>2</sup> Reglemente för kultur- och fritidsnämnden, beslutat av kommunfullmäktige 2014-09-25, § 151

<sup>3</sup> Reglemente för kultur- och fritidsnämnden, beslutat av kommunfullmäktige 2014-09-25, § 151

<sup>4</sup> Överenskommelse om drift, skötsel och underhåll av Östersund Arena, reviderat 2014-01-23

Överenskommelse om drift, skötsel och underhåll av Jämtkraft Arena, 2014-08-21

- Östersund Arena, 16 oktober 2013 till och med 31 december 2014.

Enligt uppgift löper överenskommelserna för Jämtkraft Arena och Östersund Arena oförändrade under 2015.

För Östersunds Skidstadion tillämpas en gammal överenskommelse som avser kommunens utomhusanläggningar.<sup>5</sup> Sedan upprättandet av denna överenskommelse, år 2003, har Östersunds Skidstadion genomgått stora förändringar. Detta har gjort att det finns behov av att reglera drift, skötsel och underhåll avseende Östersunds Skidstadion i en separat överenskommelse. Enligt uppgift pågår ett arbete med att utforma en sådan överenskommelse.

## Underhållsplaner

Kultur- och fritidsnämndens uppföljning av utförd verksamhet samt det ekonomiska resultatet sker i huvudsak i april, vid delårsrapporten i augusti och i samband med årsredovisningen.

Dialog mellan kultur- och fritidsförvaltningen och teknisk förvaltning förs i samband med budgetarbetet/budgetträffar samt löpande under verksamhetsåret. Enligt de intervjuade är samverkan och dialog avgörande för att kommunen ska kunna agera med enad front mot externa parter/intressenter. Enligt de intervjuade sker arbetet med arenorna på ett mer processinriktat än organisationsindelad sätt. Samråd/dialog kring de stora arenorna förs främst mellan ansvariga tjänstemän vid kultur- och fritidsförvaltningen och chefen för Arenabyggnaderna samt de

---

<sup>5</sup> Överenskommelse om drift, skötsel och underhåll m.m. av utomhusanläggningar, Östersund och Frösön år 2003, dnr 2390/2002

<sup>6</sup> Överenskommelse om drift, skötsel och underhåll m.m. av utomhusanläggningar, Östersund och Frösön år 2003, dnr 2390/2002,

som ansvarar för den dagliga driften av arenorna (drifts-ansvariga).

Kultur- och fritidsnämnden ska, enligt reglementet, förvalta sina anläggningar med ett perspektiv som uppfyller kriterierna för god ekonomisk hushållning. Någon närmare definition kring vad som avses med detta har nämnden inte fått. Skrivningen har inom kultur- och fritidsförvaltningen tolkats som att varje fastighet ska förvaltas så att dess ekonomiska värde bibehålls över tid.

Av de interna överenskommelserna avseende drift, skötsel och underhåll av arenorna framgår att Kultur- och fritidsnämnden svarar för ny- och reinvesteringar i arenorna. I kultur- och fritidsnämndens ersättning till Teknisk förvaltning ingår medel för underhåll av arenorna. Som underlag för fastställande av underhållsbudget ska teknisk förvaltning redovisa och delge kultur- och fritidsnämnden en årsvis uppdelad treårsplan för behovet av periodiskt underhåll. För att nämnden ska ha möjlighet att begära investeringsutrymme i samband med kommunens budgetarbete ska teknisk förvaltning även redovisa eventuella behov av ny- och reinvesteringar i arenorna.<sup>6</sup>

Kultur- och fritidsförvaltningen upprättar årligen budget för investeringar och underhåll utifrån föregående års nivåer och utifrån den löpande dialog som förs med utförarstyrelsen/teknisk förvaltning. Några dokumenterade planer för det periodiska underhållet eller ny- och reinvesteringar enligt ovan har inte uppvisats vid vår förfrågan.

Överenskommelse om drift, skötsel och underhåll av Östersund Arena, reviderat 2014-01-23,  
Överenskommelse om drift, skötsel och underhåll av Jämtkraft Arena, 2014-08-21

### Östersunds Skidstadion

Under de senaste fem till åtta åren har skidstadion varit under ombyggnation vilket inneburit att visst underhållsarbete har hanterats vid om- och nybyggnationer.

### Jämtkraft Arena

När kommunen förvärvade arenan i maj 2014 genomfördes en besiktning av arenan. Av besiktningsprotokollet framgår det underhållsbehov som fanns vid övertagandet av arenan. Enligt uppgift kommer kommunen att överlåta fastigheten till Östersunds sport och eventarena AB i samband med ombyggnation inför 2016 års fotbollssäsong.

### Östersund Arena

För Östersund Arena återstår fortfarande garantitid. Enligt uppgift är avsikten att ansvaret för det långsiktiga underhållet ska ligga hos teknisk förvaltning, fastighet, när garantitiden är slut.

I juni 2015 genomfördes en underhållsbesiktning av arenan.<sup>7</sup> Av besiktningsprotokollet framgår noterade brister, vilka åtgärder som föreslås samt vilken prioritet som föreslås för respektive åtgärd.

### Ekonomisk uppföljning

Av kultur- och fritidsnämndens detaljbudget framgår budget per arena. I samband med att nämnden fastställt detaljbudgeten har kultur- och fritidsförvaltningen fått i uppdrag att upprätta en

årlig underhållsplan utifrån avsatt driftbudget. Förvaltningen har även fått i uppdrag att upprätta en årlig plan för nämndens investeringsbudget avseende anläggnings- och maskininvesteringar. I nämndens årsredovisning återrapporteras det underhåll som genomförts samt hur investeringsmedlen har nyttjats.<sup>8</sup>

För att kunna stämma av driftsbidragen för de olika arenorna har driftskostnaderna för arenorna följts upp och stämts av mot de kalkylbudgetar som upprättades i samband med driftsättning eller övertagande av arenorna.

Kultur- och fritidsnämnden har efter dessa avstämningar inte genomfört några egna regelbundna uppföljningar av det ekonomiska resultatet per arena. Ekonomiska uppföljningar för respektive arena görs däremot månadsvis inom teknisk förvaltning. Eventuella negativa budgetavvikelser och prognoser som tyder på att erhållet driftsbidrag inte räcker tas upp i dialogen mellan förvaltningarna. Dessa överläggningar resulterar antingen i att driftsersättningen utökas/omfördelas eller att utföraren får vidta åtgärder för att klara verksamheten inom given ersättning. I övrigt sker ingen redovisning av den ekonomiska uppföljningen till kultur- och fritidsnämnden/förvaltningen.

Utförarstyrelsen har ett resultatkrav som innebär att eventuellt överskott för arenorna redovisas tillbaka till fullmäktige. Kultur- och fritidsnämnden har bedömt att det inte är resursmässigt försvarbart att följa upp huruvida utförarstyrelsens resultat härstammar från kultur- och fritidsnämndens beställning av verksamhet.

---

<sup>7</sup> Östersunds kommun, Teknisk förvaltning Fastighet, Underhållsbesiktning Bygg, 12978 Östersunds Arena, 2015-06-25

<sup>8</sup> Kultur- och fritidsnämndens protokoll, 2014-12-04, § 139 samt Kultur- och fritidsnämndens protokoll, 2015-12-02, § 120

## Omvärldsbevakning

Som tidigare nämnts ligger ansvaret för utveckling och förvaltning av arenorna på kultur- och fritidsnämnden. Nämnden ansvarar för att följa trender kring kraven på arenorna, till exempel krav från idrottsförbund och föreningarnas behov.<sup>9</sup>

Ansvaret för att följa trender/utveckling som rör driftsfrågor ligger på utförrarstyrelsen, till exempel snöläggningen på skidstadion.

Teknisk förvaltning, fastighet, anlitas för bevakning av fastighetstekniska myndighetskrav.

Teknisk förvaltning är enligt de interna överenskommelserna även ansvariga för att följa utvecklingen inom miljöområdet och successivt anpassa verksamheten så att den drivs så miljövänligt som möjligt.

För respektive arena finns ett brukarråd bestående av representanter från berörda föreningar, skolor och personal. Brukarråden mötas minst två gånger per år och avhandlar praktiska frågor kring driften av anläggningen och önskemål om investeringar.

Inom kultur- och fritidsförvaltningen finns två handläggare som ansvarar för omvärldsbevakningen rörande de olika fritidsanläggningarna. Ansvaret har delats upp mellan handläggarna så att den ene följer frågor rörande fotbolls- och isverksamhet medan den andre ansvarar för att följa frågor rörande ridsport, skidstadion och anläggningar för utförsåkning.

Östersunds kommun och Östersunds Idrottsråd har tillsammans bildat "Samverkansråd Idrott" för strategisk sam-

verkan mellan kommunen och idrottsrörelsen. Samarbetet fokuserar på tre utvecklingsområden varav ett avser utvecklingen av idrottsanläggningar.

Samverkan/benchmarking sker även med kommuner i övriga landet, främst genom ett samarbete med övriga norrlandsstäder (Luleå, Skellefteå, Umeå, Örnsköldsvik, Härnösand, Sundsvall, Gävle). Enligt de intervjuade fungerar denna samverkan väl och samtliga kommuner delar med sig av sina erfarenheter. Erfarenheter har till exempel inhämtats när det gäller utvecklingen av arenor för anpassning till elitidrott.

## Åtterrapporering

Rapportering till kultur- och fritidsnämnden sker i samband med delårsrapporter, årsredovisning och vid behandling av budget för det kommande verksamhetsåret. Vid delårsrapportering och årsredovisning följs nämndens fastställda nyckeltal upp och rapporteringen fokuseras på eventuella avvikelser från budget och andra politiska beslut.

Frågor av politiskt intresse eller frågor som behöver beslutas av nämnden rapporteras löpande under verksamhetsåret. Exempel på sådana frågor är utläggningen av snölagret på skidstadion och behov av utveckling av arenorna.

Åtterrapporering till kommunfullmäktige sker genom delårsrapport och årsredovisning. Viss information lämnas även i samband med den årliga bokslutsdagen.

---

<sup>9</sup> Reglemente för kultur- och fritidsnämnden, beslutat av kommunfullmäktige 2014-09-25, § 151



# 3. Bedömning och rekommendationer

Vi bedömer att den interna styrningen och kontrollen kan förbättras liksom styrningen avseende underhållet av fastigheterna.

Ansvar för kommunens arenor är delat mellan kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden samt utförarstyrelsen.

Enligt kultur- och fritidsnämndens reglemente ska anläggningarna förvaltas med ett perspektiv som uppfyller kriterierna för god ekonomisk hushållning. Vi har noterat att det inte finns någon ytterligare vägledning kring vilka kriterierna för god ekonomisk hushållning är i detta avseende. Vidare har vi noterat att kultur- och fritidsförvaltningen och teknisk förvaltning inte har någon gemensam syn på innebörden av god ekonomisk hushållning eller vem som ansvarar för att förvaltningen av anläggningarna uppfyller god ekonomisk hushållning.

Av de interna överenskommelserna avseende drift, skötsel och underhåll av arenorna framgår att utförarstyrelsen ansvarar för att treåriga planer för periodiskt underhåll upprättas och uppdateras. Några dokumenterade långsiktiga planer för underhåll eller ny- och reinvesteringsbehov har inte uppvisats vid vår förfrågan. Dokumenterade underhållsplaner, på såväl kort som lång sikt, torde vara en grundförutsättning för en förvaltning av anläggningarna i enlighet med god ekonomisk hushållning.

Vi har dock noterat att förvaltningarna har ett tillsynes väl fungerande samarbete med en tät dialog kring drift, underhåll och utveckling av arenorna. Denna dialog ligger till grund för de årliga investerings- och underhållsbudgetar som kultur- och fritidsnämnden fastställer.

Ekonomisk uppföljning per arena genomförs månatligen av teknisk förvaltning för att stämma av om erhållen driftsersättning motsvarar de verkliga driftskostnaderna. Vid avvikelser behandlas de ekonomiska uppföljningarna i dialogen mellan förvaltningarna. Dessa överläggningar resulterar antingen i att driftsersättningen utökas/omfördelas eller att utföraren får vidta åtgärder för att klara verksamheten inom given ersättning.

## Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi att:

- Ansvar för och innebörden av att anläggningarna ska förvaltas med ett perspektiv som uppfyller kriterierna för god ekonomisk hushållning bör förtydligas.
- Dokumenterade underhållsplaner, på såväl kort som lång sikt, bör utformas för respektive arena.
- Revideringen av interna överenskommelser bör påskyndas och det behöver finnas rutiner som säkerställer att överenskommelserna ajourhålls.

**About Deloitte**

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee (“DTTL”), its network of member firms, and their related companies. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) for a more detailed description of the legal structure of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries and territories, Deloitte brings world-class capabilities and high-quality service to clients, delivering the insights they need to address their most complex business challenges. Deloitte’s more than 220,000 professionals are committed to making an impact that matters.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the “Deloitte network”) is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.