

INDLEVELSE SKABER UDVIKLING

Skive Kommune

Notat om gennemgang af Landsbyudviklingsprojekter

November 2014

WWW.BDO.DK



1 INDLEDNING

Skive Kommune har i forbindelse med en økonomisk og administrativ gennemgang af Landsbyudviklingsprojekter ønsket en nærmere gennemgang af kommunens materiale forinden politisk behandling med henblik på:

1. En vurdering af de bevillingsmæssige forhold i projekterne
2. En vurdering af om sagsfremstillingen til Økonomiudvalget og Byrådet er fyldestgørende
3. En nærmere undersøgelse af 3 projekter, der i sagsfremstillingen fremdrages som særligt vanskelige at vurdere for så vidt angår bevillingsspørgsmål og projektets formål
4. En vurdering af de administrative procedurer i oplæg til administrationsgrundlag, og dermed de fremtidige retningslinier for administration af området
5. En vurdering af forslag til kommissorium for Landsbyudvalget vedrørende udvalgets bevillingsmæssige kompetence

Der er den 20. oktober 2014 afholdt et indledende møde med kommunaldirektør Per Mathiasen, vicekommunaldirektør Christian Bertelsen og økonomichef Jens Jørgen Iversen om gennemgangens nærmere indhold.

Gennemgangen er efterfølgende aftalt i kommissorium af 21. oktober 2014. På baggrund heraf har vi nedenfor beskrevet gennemgangens grundlag, omfang, afgrænsning samt resultat.

2 GRUNDLAG

Følgende materiale er modtaget fra kommunen pr. mail den 14. oktober 2014:

- Udkast til dagsordenpunkt til Økonomiudvalget og Byrådet
- Notat om Udviklingsprojekter i USP med tilhørende risikoliste
- Oplæg til administrationsgrundlag for projektarbejde
- Forslag til kommissorium for Landsbyudvalget

Vi har efterfølgende indhentet yderligere oplysninger fra kommunen i det omfang vi har fundet det relevant ligesom vi har haft en løbende dialog med kommunen om det modtagne materiale.

3 OMFANG

3.1 EN VURDERING AF DE BEVILLINGSMÆSSIGE FORHOLD OG OM SAGSFREMSTILLINGEN ER FYLDESTGØRENDE

Kommunens notat om Udviklingsprojekter i USP omfatter uafsluttede projekter ultimo 2013. I risikolisten er de enkelte projekter kategoriseret således:

- De røde projekter afsluttes med et merforbrug
- De gule projekter er i høj risiko for at resultere i et merforbrug, og der skal arbejdes fokuseret med at hente ekstern finansiering hjem
- De grønne projekter vurderes at kunne gennemføres og afrapporteres efter de gældende regler for anlægsprojekter

I kommunens notat er definitionen/kategoriseringen nærmere beskrevet.

I vores gennemgang har vi taget afsæt i følgende af os udvalgte projekter jfr. kommunens risikoliste:

- 668079 - Proces og projektarbejde på Fur (rød)
- 668084-002 - Gyldendal (grøn)
- 668089-002 - StatsLAG Spøttrup Studegard (gul)
- 668053-005 - Rosenkrantz Nøddearboret (gul)
- 668071 - Glyngøre Bypark (rød)
- 668086-02 - Den smarte Periferi (grøn)
- 668072 - Etablering af info og rastefaciliteter på Vestsallingstien (grøn)
- 015058 - Udviklingsprojektet "Fra små projekter til strategisk udvikling" (gul)

Gennemgangen for hvert projekt har omfattet afgivne bevillinger, projektbeskrivelser, bogføringsmateriale, tilsagnsskrivelser fra eksterne myndigheder, status på projekt m.v. i det omfang materialet foreligger.

På baggrund af vores gennemgang af de udvalgte projekter har vi vurderet kommunens hidtidige praksis for bevillingsafgivelse på området.

Endvidere har vi ved vores gennemgang af de udvalgte projekter foretaget en vurdering af den foretagne kategorisering (rød, gul og grøn).

Endelig har vi gennemgået kommunens udkast til sagsfremstilling til Økonomiudvalget og Byrådet og sammenholdt den med kommunens materiale notat om Udviklingsprojekter i USP med tilhørende risikoliste.

3.2 EN NÆRMERE UNDERSØGELSE AF 3 PROJEKTER

Kommunen har ved sin egen gennemgang af projekterne ikke foretaget en detaljeret vurdering på bilagsniveau, men har dog konstateret enkelte tilfælde, hvor det er vanskeligt at vurdere om udgifterne entydigt hører ind under projektets formål.

Kommunen har anmodet om en nærmere undersøgelse af følgende projekter:

- 668055 - Modelprojekt - Selde, fremtidens landsby, Kræn Vindes Gård (rød)
- 668068 - Infrastruktur ved Spøttrup Hallen og Borgen (rød)
- 668083 - Puljen af § 17-midler for Glyngøre og Spøttrup (gul)

Vi har haft en dialog om de af kommunen udvalgte projekter og drøftet den nærmere fremgangsmåde m.v. jfr. vores kommissorium for opgaven.

På baggrund heraf har vi foretaget en tilsvarende gennemgang, som beskrevet i afsnit 3.1 vedrørende de af os udvalgte projekter.

3.3 EN VURDERING AF DE ADMINISTRATIVE PROCEDURER I OPLÆG TIL ADMINISTRATIONSGRUNDLAG

Vi har gennemgået og vurderet kommunens oplæg til administrationsgrundlag med fokus på tilrettelæggelse af en hensigtsmæssig økonomistyring af området.

3.4 EN VURDERING AF LANDBYUDVALGETS BEVILLINGSMÆSSIGE KOMPETENCE

Vi har foretaget en vurdering i forhold til gældende regler på området (styrelsesloven, kommunens styrelsesvedtægt, budget- og regnskabssystem for kommuner m.v.).

4 AFGRÆNSNING

Gennemgangen omfatter udelukkende de nævnte forhold i afsnit 1 og foretages ud fra det af kommunen modtagne materiale og meddelte oplysninger.

Da vores gennemgang i nogen omfang beror på stikprøver kan vi ikke udelukke, at der kan være forhold, som ikke afdækkes.

5 RESULTAT

5.1 VURDERING AF DE BEVILLINGSMÆSSIGE FORHOLD

5.1.1 BEVILLINGSFORHOLD I PROJEKTERNE

Følgende fremgår af kommunens notat om Udviklingsprojekter i USP:

- En række projekter er igangsat inden den samlede eksterne finansiering er helt på plads
- En række projekter har merforbrug
- En række projekter er igangsat uden konkret bevilling, da det har været kutyme, at iværksætte projekter ud fra en forventning om, at udgifterne kunne finansieres ved eksterne midler, men indtægterne er i flere projekter ikke indgået som forventet, og der har været uklare procedurer for, hvornår projekterne igangsættes administrativt og hvornår de igangsættes med politisk godkendelse herunder bevilling
- Enkelte anlægstilskud finansieret med § 17 midler er udbetalt uden konkret politisk godkendelse

Vi har ved vores gennemgang af de i afsnit 3.1 og 3.2 nævnte projekter fået bekræftet ovenstående.

Vi skal endvidere gøre opmærksom på, at der vedrørende § 17-midler gælder særlige konteringsregler, da sådanne midler skal konteres på funktion 7.62.86 - Særlige tilskud. Dette skal fremover iagttages i forbindelse med bevillingsafgivelse til projekter, der skal finansieres af disse midler.

5.1.2 BRUTTO- ELLER NETTOBEVILLINGER

Ifølge "Budget- og regnskabssystem for kommuner" kan kommunalbestyrelsen træffe beslutning om, hvorvidt bevillinger skal afgives som bruttobevillinger eller nettobevillinger. Dette gælder både driftsbevillinger og anlægsbevillinger.

En bruttobevilling vil sige, at der til kommunale foranstaltninger, som både indebærer udgifter og indtægter, gives såvel en udgiftsbevilling og en indtægtsbevilling. Opstår der i årets løb muligheder for at opnå indtægter ud over det budgetterede kan sådanne indtægter ikke uden en tillægsbevilling fra kommunalbestyrelsen anvendes til forøgelse af udgifterne.

En nettobevilling vil sige, at kommunalbestyrelsen alene tager bevillingsmæssig stilling til størrelsen af nettoudgifterne, d.v.s. udgifter fratrukket indtægter. Bevillingshaveren vil derfor kunne anvende eventuelle indtægter, der ligger ud over det budgetterede, til

en forøgelse af udgifterne inden for samme bevillingsområde uden på forhånd at skulle indhente en tillægsbevilling fra kommunalbestyrelsen.

Vi har anbefalet, at det overvejes hvorvidt der fremover skal anvendes brutto- eller nettobevillinger i forbindelse med Landsbyudviklingsprojekter. Det kan således generelt besluttes, at der anvendes brutto- eller nettobevillinger eller det kan besluttes fra projekt til projekt.

Hvis der generelt eller i forhold til det enkelte projekt anvendes nettobevillinger bør det overvejes om der skal opstilles restriktioner for anvendelse af merindtægter herunder hvornår kommunalbestyrelsen eventuelt ønsker sagen til behandling.

5.1.3 OPSAMLING

Vi har efterfølgende noteret os, at kommunen har taget stilling til vores anbefaling jfr. ovenfor og har indarbejdet dette i kommunens udkast til administrationsgrundlag af 12. november 2014.

5.2 VURDERING OM SAGSFREMSTILLINGEN ER FYLDESTGØRENDE

Vi har ved gennemgangen af de i afsnit 3.1 nævnte projekter konstateret følgende:

5.2.1 668079 - PROCES OG PROJEKTARBEJDE PÅ FUR (RØD)

Det fremgår af kommunens notat om Udviklingsprojekter i USP, at der er overført interne lønudgifter på i alt 200.000 kr. til projektet.

Vi har ved vores bilagsgennemgang konstateret, at der ikke findes underliggende beregninger eller anden dokumentation i form af timeregnskaber m.v. for opgørelse af de interne lønudgifter.

Forholdet er efterfølgende indarbejdet i kommunens notat om Udviklingsprojekter i USP.

Det er herefter vores vurdering, at beskrivelse af projektet er fyldestgørende og projektets kategorisering som rød er i overensstemmelse med kommunens definition.

5.2.2 668084-002 - GYLDENDAL (GRØN)

Det er vores vurdering, at beskrivelsen af projektet i kommunens notat om Udviklingsprojekter i USP er fyldestgørende og projektets kategorisering som grøn er i overensstemmelse med kommunens definition.

5.2.3 668089-002 - STATSLAG SPØTTRUP STUDEGARD (GUL)

Det er vores vurdering, at beskrivelsen af projektet i kommunens notat om Udviklingsprojekter i USP er fyldestgørende og projektets kategorisering som gul er i overensstemmelse med kommunens definition.

5.2.4 668053-005 - ROSENKRANTZ NØDDEARBORET (GUL)

Vi har ved vores bilagsgennemgang konstateret, at der er bogført udgifter, som umiddelbart ikke vedrører dette projekt, da det af bilagene fremgår, at det vedrører et æbleprojekt.

Forholdet er efterfølgende indarbejdet i kommunens notat om Udviklingsprojekter i USP.

Herefter er det vores vurdering, at beskrivelse af projektet er fyldestgørende og projektets kategorisering som gul er i overensstemmelse med kommunens definition.

5.2.5 668071 - GLYNGØRE BYPARK (RØD)

Vi har ved vores bilagsgennemgang konstateret, at der er omkonteret et tilskud på 262.200 kr. til projektet, som vedrører projektet Det Blå Limfjordsland.

Forholdet er efterfølgende indarbejdet i kommunens notat om Udviklingsprojekter i USP.

Herefter er det vores vurdering, at beskrivelse af projektet er fyldestgørende og projektets kategorisering som rød er i overensstemmelse med kommunens definition.

5.2.6 668086-02 - DEN SMARTE PERIFERI (GRØN)

Det er vores vurdering, at beskrivelsen af projektet i kommunens notat om Udviklingsprojekter i USP er fyldestgørende og projektets kategorisering som grøn er i overensstemmelse med kommunens definition.

5.2.7 668072 - ETABLERING AF INFO OG RASTEFACILITETER PÅ VESTSALLINGSTIEN (GUL)

Det er vores vurdering, at beskrivelsen af projektet i kommunens notat om Udviklingsprojekter i USP er fyldestgørende og projektets kategorisering som gul er i overensstemmelse med kommunens definition.

5.2.8 015058 - UDVIKLINGSPROJEKTET "FRA SMÅ PROJEKTER TIL STRATEGISK UDVIKLING" (GUL)

Det er vores vurdering, at beskrivelsen af projektet i kommunens notat om Udviklingsprojekter i USP er fyldestgørende og projektets kategorisering som gul er i overensstemmelse med kommunens definition.

5.2.9 OPSAMLING

I det omfang vores gennemgang jfr. ovenfor har givet anledning til kommentarer har vi noteret os, at forholdene er indarbejdet i beskrivelsen af det enkelte projekt kommunens notat om Udviklingsprojekter i USP af 12. november 2014.

Kommentarerne vurderes ikke til at have væsentlig betydning for sagsfremstillingen til Økonomiudvalget og Byrådet.

5.3 NÆRMERE UNDERSØGELSE AF 3 PROJEKTER

Vi har ved gennemgangen af de i afsnit 3.2 nævnte projekter konstateret følgende:

5.3.1 668055 - MODELPROJEKT - SELDE, FREMTIDENS LANDSBY, KRÆN VINDES GÅRD (RØD)

Vi har ved vores bilagsgennemgang konstateret, at SKAT og Feriekonto har sendt rykkerregningen til fonden på henholdsvis 84.346,25 kr. og 16.939,00 kr., som kommunen har betalt.

Det fremgår af kommunens notat om Udviklingsprojekter i USP, at der er oprettet en fond, som ifølge det oplyste ikke rummer værdier. Da dette udsagn kun bygger på en mundtlig tilkendegivelse fra kommunens samarbejdspartner, har vi anbefalet, at der indhentes fornøden dokumentation for fondens manglende mulighed for at kunne tilbagebetale ovennævnte beløb til Skive Kommune, da fonden juridisk hæfter for beløbene overfor SKAT og Feriekonto.

Vi har efterfølgende noteret os, at kommunen har indhentet yderligere dokumentation og forholdet er indarbejdet i kommunens notat om Udviklingsprojekter i USP.

Herefter er det vores vurdering, at beskrivelse af projektet er fyldestgørende og projektets kategorisering som rød er i overensstemmelse med kommunens definition.

5.3.2 668068 - INFRASTRUKTUR VED SPØTTRUP HALLEN OG BORGEN (RØD)

Det fremgår af kommunens notat om Udviklingsprojekter i USP, at der er afholdt udgifter til forskellige formål og at det bør vurderes om disse udgifter er en del af projektet.

Vi har i samarbejde med Skive Kommune foretaget denne vurdering. I forbindelse hermed er der bl.a. taget kontakt til Spøttrup Hallen for en nærmere dialog om projektets indhold med det formål så vidt muligt at afklare, om de af kommunen afholdte udgifter i alle tilfælde er en del af projektet.

Vurderingen er herefter, at der ikke er grundlag for at kunne konkludere, at der er givet tilskud til Spøttrup Hallen, som de ikke er berettiget til.

Baggrunden for denne vurdering er nærmere beskrevet i kommunens notat om Udviklingsprojekter i USP. Beskrivelse af projektet er herefter fyldestgørende og projektets kategorisering som rød er i overensstemmelse med kommunens definition.

5.3.3 668083 - PULJEN AF § 17-MIDLER FOR GLYNGØRE OG SPØTTRUP (GUL)

Det er vores vurdering, at beskrivelsen af projektet i kommunens notat om Udviklingsprojekter i USP er fyldestgørende og projektets kategorisering som gul er i overensstemmelse med kommunens definition.

5.3.4 OPSAMLING

I det omfang vores gennemgang jfr. ovenfor har givet anledning til kommentarer har vi noteret os, at forholdene er indarbejdet i beskrivelsen af det enkelte projekt i kommunens notat om Udviklingsprojekter i USP og sagsfremstillingen til Økonomiudvalget og Byrådet.

5.4 VURDERING AF DE ADMINISTRATIVE PROCEDURER I OPLÆG TIL ADMINISTRATIONSGRUNDLAG

Vi har ved vores gennemgang og vurdering af kommunens oplæg til administrationsgrundlag givet en række anbefalinger m.v.

Vi har konstateret, at kommunen har indarbejdet disse anbefalinger i det foreliggende oplæg til administrationsgrundlag.

Det er herefter vores vurdering, at kommunens administrationsgrundlag kan understøtte en hensigtsmæssig økonomistyring af området.

5.5 VURDERING AF LANDBYUDVALGETS BEVILLINGSMÆSSIGE KOMPETENCE

5.5.1 FORSLAG TIL KOMMISSORIUM FOR LANDSBYUDVALGET

Det fremgår af kommissoriet, at Skive byråd med henvisning § 17, stk. 4 i den kommunale styrelseslov har nedsat det forberedende og rådgivende udvalg, Landsbyudvalget, under Økonomiudvalget.

Endvidere fremgår det, at Landsbyudvalget får tildelt en årlig pulje under Økonomiudvalgets anlægsmidler, som Landbyudvalget kan disponere over til at understøtte forskellige udviklingsprojekter i kommunes landdistrikt. Midlerne fordeles på fire årlige udvalgs møder og gives ved konkrete anlægsbevillinger.

Endelig fremgår det, at Landbyudvalget jfr. kommunens bevillingsregler er bemyndiget til at give anlægsbevillinger til projekter med samlede anlægsudgifter på op til 1 mio. kr. og at anlægsbevillinger på 1 mio. kr. og derover skal godkendes af Økonomiudvalget og Byrådet.

5.5.2 DEN KOMMUNALE STYRELSESLOV

Det fremgår af § 17, stk. 1 i kommunale styrelseslov, at der kan nedsættes et økonomiudvalg samt et eller flere stående udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde fastsættes i styrelsesvedtægten.

Det fremgår endvidere af § 17, stk. 4, at kommunalbestyrelsen kan nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner.

Det fremgår af kommentarer til loven, at kommunalbestyrelsen ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan tillægge særlige udvalg en selvstændig af kommunalbestyrelsen uafhængig kompetence. Det fremgår endvidere, at kommunalbestyrelsen ikke ved nedsættelse af særlige udvalg kan gøre indskrænkning i den kompetence, der i henhold til styrelsesloven og styrelsesvedtægten er tillagt økonomiudvalg og de stående udvalg.

Det fremgår af § 40, stk. 2 i den kommunale styrelseslov, at bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen.

Det fremgår af kommentarer til loven, at bestemmelsen skal forstås som et forbud mod delegation af bevillingskompetencen. Det fremgår endvidere, at bestemmelsen ikke er til hinder for, at kommunalbestyrelsen ved sin bevillingsafgivelse anvender et bevillingsniveau, der overlader kompetence og ansvar for bevillingernes anvendelse og overholdelse til økonomiudvalget eller de stående udvalg.

5.5.3 BUDGET OG REGNSKABSSYSTEM FOR KOMMUNER

Det fremgår af "Budget- og regnskabssystem for kommuner", at det som hovedregel vil være økonomiudvalget og de stående udvalg, som ved kommunalbestyrelsens bevillingsafgivelse bemyndiges til at afholde udgifter og oppebære indtægter.

Kommunalbestyrelsens bevillingsafgivelse sker først og fremmest i forbindelse med vedtagelse af årsbudgettet og at de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen har taget bevillingsmæssig stilling, afgiver den bindende regel for det næste års kommunale forvaltning.

I forhold til anlægsbevillinger fremgår det, at kommunalbestyrelsen kan afgive anlægsbevillinger på ethvert tidspunkt i budgetåret, men at det er en forudsætning, at der på budgettet er afsat det fornødne rådighedsbeløb.

Det fremgår endvidere, at anlægsbevillingen til et anlægsarbejde knyttes til de beløbsmæssige og materielle forudsætninger, som kommunalbestyrelsen tager stilling til i forbindelse med vurderingen og behandlingen af det samlede anlægsarbejde. En anlægsbevilling knytter sig altså til det samlede anlægsarbejde, hvad enten det påregnes at strække sig over et eller flere år.

5.5.4 VURDERING

På baggrund af ovenstående er det vores vurdering, at Landsbyudvalget ikke kan bemyndiges til at afgive anlægsbevillinger,

- da bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen jfr. afsnit 5.5.2.
- da der ved afgivelse af anlægsbevillinger er særlige krav om beløbsmæssige og materielle forudsætninger, som kommunalbestyrelsen tager stilling til i forbindelse med vurderingen og behandlingen af det samlede anlægsarbejde jfr. afsnit 5.5.3.

Vi skal endvidere gøre opmærksom på, at kommunalbestyrelsen ikke ved sin bevillingsafgivelse kan anvende et bevillingsniveau, der overlader kompetence og ansvar for bevillingernes anvendelse og overholdelse til Landbyudvalget, da det ikke er et stående udvalg jfr. afsnit 5.5.2.

5.5.5 OPSAMLING

Vi har efterfølgende noteret os, at de bevillingsmæssige regler er ændret i kommunens udkast til kommissorium for Landsbyudvalget af 12. november 2014 og udkast til administrationsgrundlag af 12. november 2014.

Herefter er det vores vurdering, at de bevillingsmæssige regler er i overensstemmelse med gældende bestemmelser.

6 AFSLUTNING

Med dette notat anser vi opgaven for afsluttet.

Skive, den 12, november 2014
BDO Kommunernes Revision,
Godkendt revisionsaktieselskab

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Ole Nielsen', written in a cursive style.

Ole Nielsen
Chefrevisor