



Granskning av regionala utvecklingsnämndens handläggning av projektmedel m.m.

Rapport

Region Dalarna

KPMG AB

2021-09-20

Antal sidor 20



Region Dalarna

Granskning av regionala utvecklingsnämndens handläggning av projektmedel m.m.

2021-09-20

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och rekommendationer	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Styrning av ekonomiskt stöd	7
3.2	Opartiskhet i beredning och beslut	9
3.3	Kontroller av stödmottagare och ekonomiska underlag	11
3.4	Beslutsorganisation	14
3.5	Uppföljning och utvärdering	16
3.6	Återkrav	18
3.7	Interna projekt	19

1 Sammanfattning och rekommendationer

Vi har av Region Dalarnas revisorer fått i uppdrag att granska regionala utvecklingsnämndens handläggning av projektmedel.

Syftet med granskningen är att ge underlag för att kunna bedöma om regionala utvecklingsnämndens beredning, beslut och uppföljning av ekonomiskt stöd i olika former är tillräcklig och ändamålsenlig.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att nämnden i huvudsak utövar en tillräcklig styrning av de olika former av stöd nämnden handlägger genom Dalastrategin, verksamhetsplan, riktlinjer, rutiner och övriga styrdokument.

Vår bedömning är att ett omfattande arbete har genomförts det senaste året för att utveckla olika styrdokument och för att dokumentera de arbetsprocesser som finns.

Många väl fungerande och relevanta rutiner och kontroller tillämpas idag.

Styrdokumentet skulle dock med fördel kunna fokusera mer på de kontroller som ska göras av sökande företag och organisationer vid bedömning av ansökan, de kontroller som ska göras inför utbetalning samt mer på uppföljning och utvärdering av de olika stöden. Rutindokumentet behöver även ses över för att säkerställa att de är förenliga med delegationsbestämmelserna.

Vi bedömer att nämnden inte till fullo lever upp till de krav i de förordningar som styr bidragshanteringen, gällande att regionen ska svara för uppföljningen av stödärendet och utöva tillsyn över att stödet utnyttjas för det avsedda ändamålet. Utmaningar kvarstår kring att hitta fungerande och effektiva sätt att följa upp och utvärdera insatserna med syfte att identifiera effekter och resultat samt att samla lärdomar.

Vår uppfattning är att det finns en stor medvetenhet kring risker med jäv och oberoende i bidragshanteringen och flera rutiner har tagits fram för att minska riskerna. Dock anser vi att det fortfarande kvarstår risker gällande hanteringen av interna projekt.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi Regionala Utvecklingsnämnden att

- komplettera rutindokumentet med specifik information om hur beslutsfattare ska agera om hen anser sig jävig och hur denna vid behov ska ersättas.
- tydligare dokumentera vilka kontroller av ansökande parter som är obligatoriska och vilka som är valbara samt vad som är syftet med kontrollerna. Vi rekommenderar att utformningen av kontrollerna baseras på en uppdaterad och aktuell riskbedömning.
- tydligare dokumentera kontrollmomenten i samband med utbetalning. Vi rekommenderar att utformningen av kontrollerna baseras på en uppdaterad och aktuell riskbedömning.
- ta fram rutiner för att fullgöra sitt ansvar för vilka som utför kontroller av större företagsstöd och för att säkerställa objektivitet och opartiskhet i dessa uppdrag. Kravspecifikation för de personer som anlitas som kontrollanter samt regionens krav på uppdragsbeskrivning för dessa bör tas fram.
- se över kontroller och uppföljning av projektstöd som även erhåller EU-finansiering i relation till vilka kontroller och uppföljningar som görs av andra parter, för att säkerställa effektivitet och harmonisering.

Region Dalarna

Granskning av regionala utvecklingsnämndens handläggning av projektmedel m.m.

2021-09-20

- Korrigera rutindokumenterna för interna och externa projekt så att det framgår att regionala utvecklingsförvaltningens ledningsgrupp endast är en beredningsgrupp, som *inte* fattar beslut om att söka stöd eller om att bevilja stöd. Nämnden behöver även säkerställa att formuleringar rörande beslutsfattande blir korrekta i ledningsgruppens protokoll.
- överväga ytterligare former för nämnden att få bättre insyn i företagsstöden och en större möjlighet att strategiskt styra den formen av ekonomiskt stöd.
- dokumentera roll och mandat för den beredningsgrupp som diskuterar beredningar av företagsstöd, samt att ta fram en rutin för att dokumentera centrala ställningstaganden från gruppen.
- utöka fokus på att följa upp om beviljade medel används för avsedda ändamål, och då särskilt med hänsyn till att följa upp resultat och effekter av insatserna i relation till Dalastrategin och andra relevanta styrdokument.
- utöka fokus på vidareutveckling av uppföljningen av beslutad projektfinansiering, företagsstöd och stöd till kommersiell service, inklusive att ta fram verktyg för att samla lärande och aggregerade resultat av insatserna, samt att ta fram interna styrdokument så som rutinbeskrivningar rörande handläggarnas uppföljning av enskilda insatser.
- tillse att det finns rutiner för att säkerställa att man uppfyller relevanta förordningar som styr företagsstöden, gällande kravet att stödmottagaren skriftligt ska redovisa erfarenheterna av de åtgärder som stödet beviljats för.
- vidareutveckla arbetet med att säkerställa oberoende inom beredningen och beslutsfattandet av interna projektansökningar.
- följa upp hur rutinen med externa utvärderare av interna projekt tillämpas och vilka erfarenheter som görs.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Region Dalarnas revisorer fått i uppdrag att granska regionala utvecklingsnämndens handläggning av projektmedel.

Region Dalarna och Regionala utvecklingsnämnden har sedan 1 januari 2019 övertagit ansvaret för hanteringen av stöd för regional utveckling från länsstyrelsen (bl a det s k 1:1 stödet). Stöden lämnas i ett antal olika former som t ex projektstöd, investeringsstöd och mikrostöd och kan beviljas olika externa aktörer, ofta som en av flera medfinansieringar till insatsen. Regionala utvecklingsnämnden medverkar årligen i fördelningen av i storleksordningen 300 miljoner kronor till infrastrukturinsatser samt utvecklingsprojekt och företagsstöd. Nämnden kan också genomföra projekt i egen regi som finansieras via de olika stödformerna. Nämndens befogenheter att hantera bl a de statliga medlen regleras i det av fullmäktige 2020-08-17 antagna reglementet.

I en granskning år 2020 observerades att det fanns brister i nämndens interna kontroll i beredning och beslut om utvecklingsprojekt. Revisorerna bedömer att brister i den interna kontrollen i samband med beredning, beslut och uppföljning av olika former av ekonomiskt stöd innebär risker för regionen. De ser därför skäl att genomföra en fördjupad granskning av regionala utvecklingsnämndens beredning, beslut och uppföljning av ekonomiska stöd i olika former såväl till externa aktörer som i de fall stödformerna används för egna projekt.

Tidigare granskningar har visat att det finns behov av utvecklingsåtgärder kring uppföljning och intern kontroll.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att ge underlag för att kunna bedöma om regionala utvecklingsnämndens beredning, beslut och uppföljning av ekonomiskt stöd i olika former är tillräcklig och ändamålsenlig.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

1. Utövar nämnden en tillräcklig styrning av de olika former av stöd nämnden handlägger genom t ex planer, riktlinjer, anvisningar e t c och är dessa, i förekommande fall, ändamålsenliga?
 - Är riktlinjer och anvisningar inom området kända?
 - Har riktlinjer och anvisningar utvärderats eller finns det en plan för att göra det?
2. Finns tillförlitliga rutiner som säkerställer att beredning och beslut om stöd dokumenteras och sker på ett opartiskt sätt? (t ex kring jäv hos handläggare och beslutsfattare)
 - Är kunskapen om jävsreglerna hos handläggare och beslutfattare tillräcklig?
 - Finns det en rutin för att upptäcka bisysslor hos handläggarna av ekonomiskt stöd?
3. Görs i rimlig utsträckning, kontroller av externa stödmottagare under beredningen och i samband med utbetalning av stöd och är kontrollerna

Region Dalarna

Granskning av regionala utvecklingsnämndens handläggning av projektmedel m.m.

2021-09-20

- ändamålsenliga (gäller även i senare led i den utsträckning stöd lämnas till t ex kommuner)?
- Om kontroller av externa stödmottagare görs, vet kontrollanterna vad de ska efterfråga så att verklig kontroll kan genomföras?
Görs det en rimlighetsbedömning av t.ex. belopp för angivna kostnader i ansökan av ekonomiskt stöd?
 - Fångar ekonomistyrning/uppföljningen upp ovanliga belopp, varor eller tjänster vid mottagnings- eller godkännandeattest?
4. Är nämndens beslutsorganisation tydliggjord och fattas beslut om stöd av behöriga beslutsorgan?
 - Är delegation av rätten att fatta beslut om ekonomiskt stöd ändamålsenligt utformad?
 - Finns det beloppsbegränsningar vid delegerad rätt att fatta beslut?
 5. Har nämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning och utvärdering av beviljande stöd (sker t ex löpande kontroller av stödmottagare)?
 6. Finns rutiner e t c för återkrav av utbetalda stöd i de fall uppföljning e t c visar att stöden inte används på t ex avsett sätt?
 7. Hanterar nämnden stöd som beviljas för interna projekt på ett ändamålsenligt sätt med avseende på nämndens roll som både beslutsorgan och stödmottagare?

Granskningen avser Regionala utvecklingsnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Förordningar tillämpbara för regionens bidragsgivning: Förordning SFS 2015:210, Förordning SFS 2015:211, Förordning 2000:284, Förordning (2003:596) samt Förordning (2017:583)

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av:
 - Dalastrategin 2030
 - Regionala utvecklingsnämndens reglemente, 2019-09-23
 - Delegeringsbestämmelser regionala utvecklingsnämnden, 2019-08-21
 - Internkontrollplan för regional utvecklingsnämnd 2021
 - Riskanalys för regional utvecklingsförvaltning

Region Dalarna

Granskning av regionala utvecklingsnämndens handläggning av projektmedel m.m.

2021-09-20

- Verksamhetsplan Regionala utvecklingsnämnden 2021
- Checklista för introduktion av nyanställd
- Vägledning till bedömning av bisysslor, 2019-03-08
- Information på Region Dalarnas [intranät om bisysslor](#), 2019-04-15
- Riktlinjer företagsstöd 2021, 2021-02-24
- Riktlinjer kommersiell service, 2021-02-24
- Riktlinjer projektstöd, 2021-02-24
- Rutin företagsstöd, 2020-12-21
- Rutiner Projektstöd, anslag 1:1, 2021-03-15
- Rutin Regionala utvecklingsnämndens egna projekt, 2021-05-31
- Mallar för beslut om projektstöd respektive företagsstöd, inkl bilaga Allmänna villkor
- Checklista lägesrapport projektstöd
- Mallar läges- och slutrapporter EU-finansierade projekt, Tillväxtverket
- Kontroll av stödberättigade kostnader inom företagsstöd, Tillväxtverket 2019-11-20
- Regionalt företagsstöd – handbok (kap D, Policy och definitioner), Tillväxtverket, <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/guider-och-vagledningar/regionalt-foretagsstod--handbok-startsida/d.-policyer-och-definitioner.html>
- Handbok för EU-projekt, Tillväxtverket, <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/guider-och-vagledningar/handbok-for-eu-projekt.html>

— Intervjuer med

- Förvaltningschef
- Enhetschef Strategi och finansiering
- Regionala utvecklingsnämndens presidium
- 2 st handläggare projektstöd
- 2 st handläggare företagsstöd

— Stickprovsvisa kontroller av beslut om stöd, beslut om utbetalning samt bedömning av lägesrapport för projektstöd.

Samtliga intervjuade har getts möjlighet att faktakontrollera rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrning av ekonomiskt stöd

Regionala utvecklingsnämnden har ansvar för hanteringen av stöd för regional utveckling. Stöden lämnas i ett antal olika former som t ex projektstöd, investeringsstöd och mikrostödet och kan beviljas olika aktörer. Den interna hanteringen av stöden styrs av ett antal styrdokument som kompletterar varandra, vilka vi redogör för nedan. Flera av dem har tagits fram eller uppdaterats under det senaste året.

Nämndens verksamhetsplan för 2021 anger att Regionala utvecklingsförvaltningen har i uppgift att ha dialog med projektägare och företag, bereda förslag till beslut samt att följa upp insatserna. Planen anger även att Dalastrategin med underliggande styrdokument används vid beredning av stöd till utvecklingsprojekt och att beslutade riktlinjer för företagsstöd används vid beredning av företagsstöd.

Nämnden har i januari 2021 beslutat om tre *riktlinjer* för olika bidragsformer; Företagsstöd, Projektstöd samt Kommersiell service. Samtliga är giltiga under 2021 och enligt dokumenten ska de uppdateras årligen. Riktlinjerna specificerar syftet med de olika bidragen, vilka krav som ska uppfyllas för att kunna ta del av bidragen samt prioriteringsgrunder för bedömning av ansökningar. De *förordningar* som styr stödformerna är bilagda, och i dessa bilagor specificeras närmare vilka krav som gäller. Riktlinjerna och dess bilagor nämner i korthet att det finns krav på uppföljning och rapportering samt när återbetalningskrav kan bli aktuellt. Riktlinjerna arbetas fram av tjänstemännen själva, som en praktisk tolkning av Dalastrategin och de aktuella förordningarna.

Förutom riktlinjerna finns tre *rutindokument* fastställda av förvaltningen; ett för företagsstöd beslutat december 2020, ett för projektstöd beslutat mars 2021 samt ett för interna projekt beslutat maj 2021. Samtliga dessa tre dokument är alltså framtagna efter den granskning av regionala utvecklingsnämndens resurser som gjordes i december 2020. Samtliga är giltiga till 2023-12-31. Rutindokumentet beskriver i detalj stegen i processen för att handlägga ett ärende, från bedömning av ansökan och beslut, till beredning av utbetalning samt avslutande av ärendet. Dokumentet tydliggör ansvarsfördelningen i processen mellan olika tjänstemän samt anger hur diarieföring ska ske.

Rutindokumentet hänvisar till systemen *Min ansökan* och *NYPS*, som ansökande part respektive handläggare använder. Dessa system ägs av Tillväxtverket och de innehåller bestämda moment och frågor att besvara. Vid intervjuer har framkommit att den senaste versionen av NYPS inte är helt färdigutvecklad. Det är bland annat i dagsläget inte möjligt att registrera alla utbetalningar från alla finansiärer, vilket kan göra att det i systemet ser ut som att stödmottagaren har mer medel kvar att få utbetalt än vad den egentligen har.

Rutindokumentet går endast i väldigt begränsad omfattning in på hur uppföljning och löpande kontroller av insatserna ska göras, se vidare i 3.3 och 3.5 nedan.

Regionen har framtagna *beslutsmallar* med tillhörande allmänna villkor som reglerar villkor för det beslutade stödet. Bland annat framgår det när utbetalning ska ske, när första rapportering samt slutrapportering ska ske, att tillsyn kommer att ske (utan att

2021-09-20

specificeras närmare hur) och vid vilka förutsättningar beslutet skulle kunna upphävas och medel återkrävas.

Vid intervjuerna uttrycker samtliga tjänstepersoner att de är väl förtrogna med styrdokumentet, att de inte upplever att de olika dokumenten motsäger varandra, samt att de känner ägarskap över dem. De beskriver att det finns planer på att uppdatera riktlinjerna regelbundet, utifrån olika förändrade direktiv eller lärdomar kring implementeringen av styrdokumentet.

Flera av de intervjuade personerna uppger att de önskar att styrdokumentet tydligare användes för politisk styrning av bidragsgivningen. Till exempel framfördes önskemål om att styrdokumentet skulle vara spetsigare för att fungera som styrning mot politiska mål samt att politikerna tydligare ska fatta principbeslut kring fördelningen av olika typer av stöd.

3.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att ett omfattande arbete har genomförts det senaste året för att utveckla olika styrdokument och för att dokumentera de arbetsprocesser som finns. Vi bedömer att de riktlinjer och anvisningar som finns inom området är kända samt att det finns en plan för att utvärdera dem. Som med alla nya verktyg bedömer vi att det finns ett behov av att regelbundet utvärdera riktlinjerna och rutindokumentet för att säkerställa att de ligger på en rimlig detaljnivå.

Vi bedömer att de uppdaterade och framtagna interna styrdokumentet är relevanta och väl fungerande verktyg för beredning av ärenden. Vår bedömning är att rutindokumentet främst är framarbetade för tjänstepersonernas handläggning och vi bedömer att de är relevanta för deras dagliga arbete. Styrdokumentet är i huvudsak ändamålsenliga men bör kompletteras med tydligare riktlinjer för uppföljning och kontroll. Som vi redogör för i 3.3 och 3.5 nedan, bör dokumentet fokusera mer på de kontroller som ska göras av sökande företag och organisationer vid bedömning av ansökan, de kontroller som ska göras inför utbetalning samt mer på uppföljning och utvärdering av de olika stöden.

Vår bedömning är att nämnden i huvudsak utövar en tillräcklig styrning av de olika former av stöd nämnden handlägger genom Dalastrategin, verksamhetsplan, riktlinjer, rutiner och övriga styrdokument.

3.2 Opartiskhet i beredning och beslut

I rutindokumenterna anges tydligt vilken dokumentation i beredning och uppföljning som ska diarieföras och av vem, med syftet att ärendena tydligt ska gå att följa. Dessutom arkiveras i NYPS mycket av det material som sökande skickar in och det som handläggare och beslutsfattare skapar i systemet. Ett arbete har genomförts för att minska dubbelarbete i de två systemen gällande diarieföring.

Beredning av ansökningar sker i Tillväxtverkets system NYPS2020. I systemet är det obligatoriskt för handläggaren att intyga att hen inte är jävig i ärendet genom att kryssa i ett formulär för detta.

I de rutindokument för olika typer av stöd som fastslagits av förvaltningen, nämns jäv på olika sätt. Det betonas att jävssituationer ska motarbetas och om en handläggare upplever sig jävig så ska hen meddela sin chef. I rutinen som beskriver hanteringen av egna projekt betonas att det är viktigt att det är tydliga gränser mellan å ena sidan projektledare, ansvarig strateg och enhetschef och å andra sidan projektstödshandläggarna. Det säkerställs genom att ansökan och projekt handläggs som två separata ärenden inom regionen.

Nämnden har identifierat "Jäv, mutor, korruption och andra oegentligheter" som en hög risk och risken finns med i nämndens internkontrollplan för 2021. Som åtgärder för att motverka risken för att jäv ska förekomma anges att nämnden ska utbilda förvaltningens medarbetare och ta fram tydliga rutiner. Under våren 2021 har regionens jurister utbildat tjänstepersonerna på förvaltningen i ämnet. De intervjuade förefaller ha god kunskap i ämnet och uttrycker att utbildningen upplevdes som relevant och att viktiga frågor om bland annat gränsdragning kring jäv och mutor diskuterats. Handläggarna menar att de har ganska god kännedom om varandras relationer till olika intressenter och kan uppmärksamma varandra på eventuella jävrisiker. De intervjuade tjänstepersonerna och förtroendevalda uttrycker att berörda ibland är ovilliga att ta risker och oftast hellre lyfter en eventuell jävsituation för diskussion en gång för mycket, än en gång för lite.

Om en person upplever sig vara jävig lämnas ärendet över till en annan handläggare för beredning. I styrdokumenterna fokuseras på handläggare och "medarbetare" men det anges inte specifikt hur en beslutsfattare ska anmäla jäv och till vem hen ska lämna över sitt beslutsfattande.

Enligt regionens regelverk (Allmänna Bestämmelser) har den anställda en skyldighet att på eget initiativ informera om bisysslor till arbetsgivaren. Regionen har en framtagen vägledning för bedömning av bisysslor. I regionens checklista för samtliga nyanställda ingår att gå igenom bisysslor. Frågan ska även tas upp vid årliga mål- och utvecklingssamtal. I praktiken anger tjänstepersonerna att de har en skyldighet att återkommande rapportera eventuella bisysslor i personalhanteringssystemet Heroma.

3.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att handläggare och beslutsfattare har god kännedom om jävsreglerna, mycket tack vare att en intern utbildning nyligen genomförts. Vi bedömer att det viktigt att utbildningar och/eller interna diskussioner om ämnet genomförs



Region Dalarna

Granskning av regionala utvecklingsnämndens handläggning av projektmedel m.m.

2021-09-20

återkommande för att hålla frågan ständigt levande, samt att nyanställda får utbildning i samband med att de börjar arbeta i verksamheten.

I rutindokumenterna finns information om hur en handläggare ska agera om hen upplever sig vara jävig. Rutindokumenterna anger dock inte specifikt hur beslutsfattare ska agera om hen anser sig jävig. Vår bedömning är att även det bör framgå av rutindokumenterna för att säkerställa en korrekt hantering.

För interna projekt, där risken för jäv och/eller brist på oberoende kan vara hög, har regionen tagit fram särskilda rutiner för att minska risken. Vår bedömning är att det finns en god medvetenhet kring jävsrisker förknippade med de interna projekten och att de åtgärder som har vidtagits är relevanta. Vi anser dock att regionen bör överväga att införa ytterligare rutiner för att säkra oberoendet i beredningen, se vidare i stycke 3.7 nedan. Vi bedömer att det i övrigt finns tillförlitliga rutiner som säkerställer att beredning och beslut om stöd dokumenteras och sker på ett opartiskt sätt.

Vår bedömning är att det finns rutiner för att upptäcka bisysslor hos tjänstemännen och att de är kända av de intervjuade personerna.

3.3 Kontroller av stödmottagare och ekonomiska underlag

3.3.1 Beredning av ansökan

I samband med handläggningen ska handläggaren i NYPS2020 bekräfta att ett antal kontroller är genomförda, bland annat att ansökan är underskriven av behörig person, att handläggaren kontrollerat att företaget inte är i ekonomiska svårigheter samt att företaget eller dess företrädare (styrelse och företagsledning) inte har betalningsanmärkningar.

Handläggarna utgår från de krav på bidragsmottagande parter som finns specificerade i förordningarna när de gör sina kontroller. Enligt intervjuerna granskas därför bland annat årsredovisning och revisionsberättelse; handläggarna tar en kreditupplysning samt granskar att företaget inte har stora skatteskulder eller dylikt. De granskar även omsättning, resultat och personalkostnader historiskt samt budget för kommande två år och sökande ska själva även intyga att de tillämpar löner likvärdiga med kollektivavtal. Vilka kontroller som ska genomföras har arbetats fram genom handläggarnas erfarenhet av beredningsarbetet men finns inte tydligt dokumenterade i exempelvis rutinbeskrivning eller checklista.

Tjänstepersonerna ser inte stora risker för oärliga sökande eller medvetet oriktiga uppgifter, utan menar att de kontroller som genomförs bör fånga de största riskerna. Genom att ta in kreditupplysning på sökande får de kännedom om eventuella händelser i företaget, dess koncern eller ägarbolag samt i dess styrelse, vilket minskar risken för oseriösa stödmottagare och ökar kännedomen om företaget. Andra faktorer som enligt de intervjuade personerna minskar risken för oärliga sökande eller oriktiga uppgifter är att det ofta är samma sökande som återkommer, vilket gör att tjänstemännen och till viss del även de beslutsfattande politikerna, har god kännedom om de sökande. Det framförs även att särskilt för projektstöden krävs en ganska omfattande administrativ och ekonomisk kapacitet för att hantera bidragen, vilket dels minskar antalet sökande, dels ställer stora krav på dem, vilket bör borga för att endast seriösa aktörer ansöker.

3.3.2 Beredning av ansökan om utbetalning

Utbetalningar sker alltid i efterskott, mot uppvisande av någon form av utbetalningsbevis samt fakturor. Underlagen granskas för att säkerställa att kostnaderna kan godkännas inom ansökan och budgeten. Vid större inköp görs en rimlighetsbedömning genom att begära in sökandes kostnadsjämförelse av olika offerter eller dylikt.

Inför utbetalning kontrollerar handläggaren att stödmottagaren har angett rätt bankkonto genom att kontrollera att det är rätt bankkontoinnehavare.

För stöd till företagsutveckling inom regionala investeringar som överstiger 500 000 kr ska en särskild kontrollant utses, med uppdrag att granska utbetalningar och följa upp att investeringen är genomförd och betald. Kontrollanterna utsågs tidigare av Tillväxtverket och regionen har efter övertagandet av handlägningsansvaret förlängt

Region Dalarna

Granskning av regionala utvecklingsnämndens handläggning av projektmedel m.m.

2021-09-20

deras förordnande. I regionen finns i nuläget 4-5 kontrollanter med förordnande. De upphandlas inte utan kontrakteras direkt av de stödmottagande företagen. 2019 tog Tillväxtverket fram en vägledning för kontroll av företagsstöd¹, där myndigheten anger att "Tidigare har Tillväxtverket ansvarat för att godkänna kontrollanter som rekommenderas av regionerna för granskning av företagsstöd. Detta ansvar upphör i och med denna instruktion. Respektive region ansvarar nu själv för vem som utför den ekonomiska kontrollen." Tillväxtverket betonar även regionens ansvar för att säkerställa att kontrollanten uppfyller kraven på objektivitet och opartiskhet. Vidare innehåller vägledningen instruktioner för hur och vad kontrollanten ska granska. Kontrollanternas funktion finns inte nämnd i regionens riktlinjer eller rutindokument, och det finns inte heller några instruktioner för hur regionen ska säkerställa kontrollantens opartiskhet eller hur regionen kvalitetssäkrar de individuella uppdragens utformning.

De flesta projektstöd som beviljas medel från regionen erhåller även medel från EU:s strukturfonder, vilka huvudsakligen handläggs av Tillväxtverket. Rapportering av projektstöden, inklusive underlag för utbetalning samt lägesrapporter, görs både till regionen och till Tillväxtverket och båda instanserna bedömer allt material. Tillväxtverket har en handbok för EU-projekt², riktad till de sökande organisationerna, där det framgår allt från vad ansökan ska innehålla till hur rapportering ska ske. Handboken går igenom befintliga krav för att få stöd, exempelvis vilka kostnader som är stödberättigade, hur upphandling ska ske samt krav på och riktlinjer för utvärdering. Enligt uppgift utgår regionens handläggare från denna handbok vid handläggningen av statliga medel. Tidigare hade regionen möjlighet att ta del av Tillväxtverkets analyser av ansökningar och rapporter men idag är det inte längre tekniskt möjligt. Handläggarna beskriver att det gör det svårt att säkerställa att man gör en likvärdig bedömning av områden där det inte finns skäl att göra olika bedömningar och efterfrågar även ett större erfarenhetsutbyte med andra regioner för att säkerställa att det inte sker diskriminering av olika sökande beroende på att olika regioner och/eller Tillväxtverket gör olika bedömningar.

3.3.3 Bedömning

Vår bedömning är att de kontroller av externa stödmottagare som görs i beredningen av ansökan delvis är ändamålsenliga och relevanta samt genomförs i rimlig utsträckning för att säkerställa att sökande uppfyller de krav som finns i relevanta förordningar.

Vi bedömer att handläggarna har god kännedom om vad de ska efterfråga och granska för att genomföra kontroller i beredning och inför utbetalning med utgångspunkt i nuvarande arbetssätt.

Vi bedömer att det finns behov av att tydligare dokumentera vilka kontroller som är obligatoriska och vilka som är valbara samt vad som är syftet med kontrollerna. Det är av vikt att arbetsmomenten finns dokumenterade för att säkerställa en korrekt

¹ Kontroll av stödberättigade kostnader inom företagsstöd, 2019-11-20

² <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/guider-och-vagledningar/handbok-for-eu-projekt.html>

Region Dalarna

Granskning av regionala utvecklingsnämndens handläggning av projektmedel m.m.

2021-09-20

handläggning, möjliggöra uppföljning av enskilda ärenden samt för att minska sårbarheten inom de små handläggargrupperna. Även kontrollmomenten i samband med utbetalning bör tydligare dokumenteras, av samma skäl. Vi bedömer att det är viktigt att utformningen av kontrollerna baseras på en uppdaterad och aktuell riskbedömning. Vikten av detta accentueras av att många av de sökande är kända sedan tidigare, något som innebär en risk för att kontroller inte regelmässigt genomförs. Riskbedömningen som grund för kontrollmomenten bör enligt vår bedömning omfatta risk för både omedvetna och medvetna fel från de sökandes sida. Om riskbedömningen ger anledning till det bör regionen genomföra kompletterande kontroller som till exempel fördjupade granskningar och stickprov på bland annat underlag som stödjer redovisade inköp och personalkostnader samt genomförda upphandlingar och kostnadsjämförelser i insatserna.

Vi bedömer att nämnden behöver ta fram rutiner för att fullgöra sitt ansvar för vilka som utför kontroller av större företagsstöd och för att säkerställa objektivitet och opartiskhet i dessa uppdrag. Kravspecifikation för de personer som anlitas som kontrollanter samt regionens krav på uppdragsbeskrivning för dessa bör tas fram. Syftet med detta är att säkerställa att nämnden har kännedom om, och möjlighet att påverka, vad kontrollanterna granskar samt att säkerställa deras kompetens och oberoende. Kontrollanternas funktion och syfte bör även framgå i relevanta styrdokument.

Vår bedömning är att det finns behov av att se över kontroller och uppföljning av projektstöd som även erhåller EU-finansiering. Detta med syftet att effektivisera handläggningen och undvika dubbelarbete samt även för att säkra kvaliteten av bedömningarna genom att harmonisera dem med Tillväxtverkets dito.

3.4 Beslutsorganisation

Regionala utvecklingsnämnden har delegeringsbestämmelser som fastställdes 2019. Där anges att projektstöd över 1 mkr beslutas av nämnden, och att förvaltningschef får fatta beslut om projektstöd med lägre belopp samt om samtliga företagsstöd. Beslut om stöd rörande kommersiell service, beslut om utbetalningar av samtliga typer av stöd, samt ändrings- och tilläggsbeslut, är direkt delegerade till enhetschefen för Strategi och finansiering. Samtliga delegationsbeslut samlas ihop och anmäls till nästkommande nämndsammanträde.

Enligt delegationsordningen får förvaltningschefens mandat att fatta beslut om företagsstöd delegeras vidare till enhetschef. I rutinen för *företagsstöd* anges att enhetschef fattar beslut om företagsstöd som understiger 500 000 kr. Enhetschef fattar enligt rutinen samtliga beslut rörande affärsutvecklingscheckar.

Av intervjuer har framgått att förvaltningen även har en beredningsgrupp, bestående av enhetschefen för Strategi och finansiering, näringslivschef, handläggare av företagsstöd samt strateger. Syftet med gruppen är att gå igenom aktuella ärenden för företagsstöd inför beslut, för att samla kompetens och synpunkter inför beslutsfattandet. Beredningsgruppens uppgift och mandat finns inte dokumenterat, inte heller förs någon form av minnesanteckningar eller protokoll från mötena.

I rutinen för *projektstöd* anges att projektet först föredras i den regionala utvecklingsförvaltningens ledningsgrupp. Enligt rutinbeskrivningen fattar ledningsgruppen beslut om projekt understigande 1 mkr, men enligt delegationsordningen är det förvaltningschef som fattar dessa beslut. Projekt överstigande 1 mkr skickas vidare till nämnden för beslut.

I rutin för den regionala utvecklingsnämndens *egna projekt* framgår att projektet och förslag till beslut presenteras för den regionala utvecklingsförvaltningens ledningsgrupp. Både projekthandläggare och projektledare får återkoppling från denna dragning och projektstödshandläggaren korrigerar vid behov förslaget till beslut. Projekt *under* 1 mkr beslutas av förvaltningschef och beslutet skickas endast till nämnden för kännedom. Projekt *över* 1 mkr beslutas av nämnden och förvaltningschefen skriver efter det under Beslut om stöd.

I de stickprov rörande projektstöd som vi tagit del av har delegeringsbestämmelserna inte följts i alla delar. Protokoll finns som visar att projekt under 1 mkr har bifallits av förvaltningens ledningsgrupp, vilket de inte har mandat att göra enligt delegeringsbestämmelserna. Förvaltningschef har sedan skrivit under beslutet, vilket är korrekt.

Protokoll finns som visar att nämnden har fattat beslut om internt projektstöd överstigande 1 mkr och beslutet är underskrivet av förvaltningschef, i enlighet med gällande delegationsordning.

3.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att nämndens beslutsorganisation är tydliggjord och beslut om stöd fattas av behöriga beslutsorgan, med undantag för att RUFs ledningsgrupp fattar beslut om projekt understigande 1 mkr, vilket inte är förenligt med delegationsordningen. Det är av vikt att rutindokumentet korrigeras så att det framgår att ledningsgruppen endast är en beredningsgrupp, samt att nämnden tillser att formuleringar rörande beslutsfattande blir korrekta i ledningsgruppens protokoll.

Delegationen att fatta beslut är ändamålsenligt utformad i de beslutade delegeringsbestämmelserna och rimliga beloppsbegränsningar finns enligt vår bedömning fastslagna.

Att nämnden endast fattar beslut om större projektstöd gör att de har mindre god inblick i företagsstöden. Nämnden får dock vid varje möte en dragnig av nya beviljade stöd och har då möjlighet att ställa frågor och begära fördjupad redovisning. Vår bedömning är att nämnden bör överväga ytterligare former för nämnden att få bättre insyn i företagsstöden och en större möjlighet att strategiskt styra den formen av ekonomiskt stöd, dock fortfarande utan att styra enskilda näringsidkares verksamheter.

Centrala ställningstaganden i den beredningsgrupp som diskuterar beredningar av företagsstöd kan med fördel dokumenteras. Förvisso är det förvaltningschef eller enhetschef (beroende på belopp och stödform) som fattar besluten och besluten dokumenteras och diarieförs, men för ökad möjlighet att följa ett ärende och främja transparens bör man överväga att införa kortare minnesanteckningar eller dylikt.

3.5 Uppföljning och utvärdering

3.5.1 Uppföljning och utvärdering i handläggningen

De förordningar som styr bidragshanteringen anger att regionen ska svara för uppföljningen av stödärendet och utöva tillsyn över att stödet utnyttjas för det avsedda ändamålet och i överensstämmelse med de föreskrifter och villkor som gäller för stödet.

För projektstöd finns krav på läges- och slutrapporter från sökande och i rutinen för projektstöd anges hur dessa ska handläggas och en checklista för bedömning av dessa finns. Frågorna i checklistan fokuserar på huruvida aktiviteter genomförts enligt plan, om tidsplan hållits samt måluppfyllnad. De fokuserar inte på någon detaljerad ekonomisk uppföljning. Som angetts i avsnitt 3.3.2 ovan kontrolleras kostnadsunderlag inför varje utbetalning.

För de projektstöd som erhåller EU-finansiering av större storlek finns krav från EU på en extern utvärderare. Tillväxtverket har framtagna riktlinjer för hur deras arbete ska genomföras, som ska användas när utvärderaren anlitas. Det är den sökande parten som upphandlar och kontrakterar utvärderaren. Regionen har också möjlighet att skriva in i beslutet att utvärderare ska tillsättas i insatser som inte omfattas av EU:s krav, till exempel vid extra intressanta projekt av vikt för den regionala utvecklingen.

Även för interna projekt ska, enligt den nyligen beslutade rutinen, en extern utvärderare tillsättas. Se vidare i 3.7 nedan.

För företagsstöd anges i styrande förordningar att "Den som har fått ett stöd ska till den myndighet som har beslutat om stödet skriftligt redovisa erfarenheterna av de åtgärder som stödet beviljats för". Rutinen för företagsstöd nämner inte närmare hur uppföljning och utvärdering ska ske, utöver beskrivningen av hur ansökan om utbetalning ska hanteras. För affärsutvecklingscheckar nämns att en lägesrapport ska skickas in senast tre månader efter beslutsdatum. Denna rapport ska bedömas av handläggaren.

3.5.2 Uppföljning i nämnden och återrapportering till denna

Gällande projektstöd får nämnden återrapportering bland annat i form av dokumentation om fattade beslut, strategernas checklista för uppföljning av läges- och slutrapporter, information om utbetalningar och ibland sker en sammanfattande dragning av insatser vid projektavslut. Både politikernas och tjänstepersonernas uppfattning är att det är omfattande dokumentation för politikerna att ta del av och sätta in sig i och att det är en utmaning att hitta en rimlig nivå av rapportering. De upplever även en utmaning i att rapportera relevanta effekter och resultat av insatserna, snarare än att fastna i att redovisa kvantitativa mått.

Gällande företagsstöd återrapporteras endast listor med information om vilka stöd som beviljats och till vilka belopp. Någon kontinuerlig uppföljning av insatserna sker inte idag, bland annat anges att man historiskt sett inte haft bra verktyg för detta. Tjänstepersonerna menar även att det måste finnas ett tydligt syfte med uppföljningen och återrapporteringen, så att det finns ett tydligt uppdrag att fokusera på vissa faktorer eller resultat.

Region Dalarna

Granskning av regionala utvecklingsnämndens handläggning av projektmedel m.m.

2021-09-20

Flera av de intervjuade framhåller en önskan om att tydligare samla lärdomar av insatserna, för att kunna utveckla det egna arbetet och för att kunna sprida goda exempel i externa sammanhang.

Enligt nämndens verksamhetsplan för 2021 ska under året prioriteras en "vidareutvecklad uppföljning av beslutad projektfinansiering, företagsstöd och stöd till kommersiell service", med syfte att ge nämnden en bättre uppföljning av beslut samt en ökad tydlighet och kvalitet i förvaltningens arbete.

I de intervjuer vi genomfört framgår att de intervjuade avser att fokusera på att ta fram mer vägledning och intern styrning kring uppföljning och utvärdering. Fram till idag har prioriteteten varit att fastställa processbeskrivningarna för de olika stödformerna.

Det har förekommit interna diskussioner om hur strategierna bättre kan delta i beredningen och hur regionens analytiker kan användas på ett bra sätt. Regionen har även anställt en utvärderare som ska följa förvaltningens arbete och sammanställa den årliga rapporteringen till näringsdepartementet kring hur man uppfyller syftet med det regionala utvecklingsstödet.

3.5.3 Bedömning

Vi bedömer att nämnden inte till fullo lever upp till de krav i de förordningar som styr bidragshanteringen, gällande att regionen ska svara för uppföljningen av stödärendet och utöva tillsyn över att stödet utnyttjas för det avsedda ändamålet och i överensstämmelse med de föreskrifter och villkor som gäller för stödet. Vår bedömning är att mer fokus behöver läggas på att följa upp om beviljade medel används för avsedda ändamål, och då särskilt med hänsyn till att följa upp resultat och effekter av insatserna i relation till Dalastrategin och andra relevanta styrdokument.

Vi gör bedömningen att nämnden behöver se över hur man uppfyller relevanta förordningar som styr företagsstöden, gällande kravet att "den som har fått ett stöd ska till den myndighet som har beslutat om stödet skriftligt redovisa erfarenheterna av de åtgärder som stödet beviljats för". Vår bedömning är att redovisningar av resultat och lärdomar av företagsstödet endast sker i väldigt begränsad omfattning.

Vi bedömer det positivt att nämnden i sin verksamhetsplan för året har lyft vidareutveckling av uppföljningen av beslutad projektfinansiering, företagsstöd och stöd till kommersiell service, och vi bedömer att det är viktigt att nämnden fokuserar på detta arbete. Det gäller både att ta fram interna styrdokument så som rutinbeskrivningar rörande handläggarnas uppföljning av enskilda insatser, och att hitta verktyg för att samla lärande och aggregerade resultat av insatserna. Dessa kan användas både för att utveckla beredningen och för att ge politikerna bättre verktyg att styra verksamheten framåt.

För bedömning av handläggarnas kontroller av stödmottagarna, se avsnitt 3.3.3 ovan.

3.6 Återkrav

I de tre riktlinjer som är fastslagna finns styrande statliga förordningar bilagda, och dessa specificerar regler för återbetalningsskyldighet och möjligheter att ställa återkrav av hela eller delar av det utbetalade beloppet. I mallar för beslut om stöd finns även regler för upphävande av beslut, inklusive möjligheter att då återkräva medel.

Enligt intervjuade tjänstepersoner är återkrav väldigt sällan förekommande. Det beror främst på att i princip alla utbetalningar sker i efterskott, mot uppvisande av underlag och handläggarna justerar då utbetalningen till det belopp som godkänns.

Eventuellt återkrav skulle främst kunna bli aktuellt om någon granskande instans i efterhand fann att medlen inte använts på avsett sätt eller att inköpta inventarier sålts av innan avskrivningstidens slut.

Skulle återkrav bli aktuellt så har Tillväxtverket framtagna rutiner för hur det ska skötas, vilka innehåller en tydlig processbeskrivning. Tillväxtverket kontrollerar även om något företag skulle gå i konkurs och meddelar i så fall regionen detta. Tillväxtverket har då en handbok att applicera för hur man ska ansöka om medel ur konkursboet.³

3.6.1 Bedömning

Vi bedömer att möjligheten att ställa återkrav finns tydligt angiven i nämndens styrdokument. Då behovet av en egen rutin för återkrav är väldigt begränsad, anser vi att det är tillräckligt att kunna tillämpa Tillväxtverkets rutiner och handböcker vid behov.

³ <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/guider-och-vagledning/regionalt-foretagsstod---handbok-startsida/d.-policyer-och-definitioner.html>

3.7 Interna projekt

Chefen för den regionala utvecklingsförvaltningen har 2021-05-31 beslutat om en rutin för den regionala utvecklingsnämndens egna projekt. Dokumentet beskriver processen för hur ett projekt ska hanteras då regionala utvecklingsnämnden själv ansvarar för projektet, både ur perspektivet hur handläggning av ansökan ska ske och hur projektet ska ledas.

Rutinen lyfter fram att risk för jävssituationer ska minskas bland annat genom att två separata ärenden skapas i diariet, ett för handläggningen av ansökan och ett för projektledningen. Rutinen betonar även vikten av att dokumentera dialog och hantering av ärendena och listar vilka handlingar som ska registreras i ärendena. Ytterligare ett moment för att öka transparensen är att de interna projekt som beslutas av nämnden skickas till regionstyrelsen för kännedom.

Det är främst strategier på enheten för näringslivsutveckling som har dialog med projektägarna och skriver ansökan. Enligt rutindokumentet fattas beslut om att lämna in en ansökan av den regionala utvecklingsförvaltningens ledningsgrupp. Detta är dock inte i överensstämmelse med delegationsordningen, som anger att beslut om att söka bidrag ska fattas av förvaltningschef.

Ansökan ska, precis som övriga stöd som regionen handlägger, registreras i Tillväxtverkets portal Min ansökan. Handläggarna på enheten för strategi och finansiering hanterar sedan den inkomna ansökan, vilket sker i NYPS.

Beslut om att bevilja medel under 1 mkr fattas av förvaltningschef och beslutet delges nämnden. Beslut över 1 mkr tas av den regionala utvecklingsnämnden. Förvaltningschefen skriver på dokumentet *Beslut om stöd*, enligt beslutad delegeringsordning.

Ytterligare en åtgärd för att minska risken för partisk hantering av ärendena är att varje projekt ska ha en extern utvärderare som ska granska projekten under hela projektets genomförande. Vid projektets slut ska en utvärdering av hela projektet göras och en slutrapport ska sammanställas. För det stickprov vi granskat, där beslut om att bevilja medel fattades 2021-06-02, har någon extern utvärderare ännu hunnit inte utses på grund av att projektledare ännu inte hunnit anställas. Enligt intervjuer är tanken att utgå från upplägget hos de externa utvärderarna för externa EU-projekt, vid utformande av uppdragsbeskrivning.

De intervjuade tjänstepersonerna framhåller att det har skett en positiv utveckling genom att tydliga rutiner för handläggningen har tagits fram och de beskriver att en viss förändring skett på senare år i attityden till interna projekt inom regionen, när det gäller att acceptera handlägningsprocessen och villkoren för projektstöd. Vidare beskriver de vikten av att vara korrekta i sin handläggning av interna projekt och att vara extra noga med att tillämpa ett kritiskt och professionellt förhållningssätt.

3.7.1 Bedömning

Vår bedömning är att nämnden är medveten om de risker för jäv och påverkan av oberoendet som föreligger då förvaltningen är både projektägare och handläggare av projektansökan och då nämnden fattar beslut både om att lämna in ansökan och om att



Region Dalarna

Granskning av regionala utvecklingsnämndens handläggning av projektmedel m.m.

2021-09-20

bevilja samma ansökan. Det har vidtagits ett antal relevanta åtgärder för att minska riskerna, även om vi bedömer att riskerna fortfarande är ganska höga. Även om projektägare och handläggare finns på olika enheter i förvaltningen, är det rimligt att tänka att tjänstepersonerna har en daglig relation med varandra och de samarbetar nära i andra ärenden. En utmaning kan också vara att om nämnden har beslutat om att en viss ansökan ska skickas in, finns sedan en förväntan om hur ansökan ska beredas och beslutas. Vår bedömning är att nämnden bör vidareutveckla arbetet med att säkerställa oberoende inom beredningen och beslutsfattandet av interna projektansökningar. Det finns skäl att överväga åtgärder som exempelvis att ytterligare involvera extern part i delar av arbetet och att flytta över beslutsfattandet till annat beslutsforum än nämnden.

Vi bedömer att rutindokumentets skrivning om att RUFs ledningsgrupp fattar beslut om att lämna in en ansökan inte är förenlig med delegationsordningen. Detta beslut kan endast fattas av förvaltningschef och rutindokumentets skrivning behöver justeras.

Att använda externa utvärderare för interna projekt är ett bra initiativ men då det är en nyligen etablerad rutin och har vi därför inte haft möjlighet att bedöma hur man säkerställer kompetens och oberoende hos utvärderarna, eller hur uppdragsbeskrivningarna formuleras utifrån varje projekt. En uppföljning bör genomföras när rutinen varit i drift under en period för att kunna konstatera om rutinen tillämpas och vilka erfarenheter som gjorts.

Datum som ovan

KPMG AB

Veronica Hedlund Lundgren
Certifierad kommunal revisor

Johan Malm
Kommunal revisor

Helena Hansson
Kommunal revisor

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.