

A decorative graphic on the left side of the page. It consists of a large blue triangle pointing right, followed by a series of smaller triangles in light grey, green, and blue, creating a sense of movement and depth.

Granskning av attest- och inköpsrutiner

Rapport

Region Dalarna

2026-02-16

Antal sidor 17

1 INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	4
3	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
3.1	<i>Avgränsning</i>	4
4	Revisionskriterier	5
5	Metod	5
6	Resultat av granskningen	5
6.1	<i>Inköps- och upphandlingsrutiner</i>	5
6.1.1	Bedömning	10
6.2	<i>Direktupphandling</i>	10
6.2.1	Bedömning	11
6.3	<i>Attestrutiner</i>	11
6.3.1	Attest av leverantörsfakturor	12
6.3.2	Genomgång av behörigheter	14
6.3.3	Upplägg av leverantör	15
6.3.4	Bedömning	15
6.4	<i>Penningtvätt och finansiering av terrorverksamhet</i>	15
6.4.1	Bedömning	16
7	Samlad bedömning och rekommendationer	16

1 SAMMANFATTNING

Azets Revision & Rådgivning har av Region Dalarnas revisorer fått i uppdrag att granska regionens attest- och inköpsrutiner. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2025.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om regionen har ändamålsenlig kontroll och uppföljning gällande anskaffningar samt ändamålsenliga rutiner för attestering.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att det endast delvis finns en ändamålsenlig kontroll och uppföljning gällande anskaffningar samt att det i allt väsentligt finns ändamålsenliga rutiner för attestering.

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att granskningen visat att det finns styrdokument för inköp och upphandling. Däremot ser vi att det inte i tillräcklig utsträckning finns en systematisk kontroll och uppföljning av upphandlings- och inköpsprocessen.

I större upphandlingar beaktas risk för penningtvätt och finansiering av terrorverksamhet, dock finns det inte beskrivet i styrdokument. Vi noterar att vid mindre upphandlingar finns det inga uttalade krav på att utföra kontroller kopplat till dessa risker.

Styrdokument för attester finns men dessa är upprättade 2012 och bör uppdateras.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Nej Endast delvis I allt väsentligt Ja 	
Revisionsfråga	Bedömning
Har regionen rutiner och system som säkerställer att anskaffningar sker inom ramen för tecknade avtal?	Endast delvis
Finns rutiner och system som säkerställer att direktupphandlingar enbart sker då detta är nödvändigt?	Endast delvis
Finns rutiner och system som säkerställer att priser och andra avtalsvillkor efterlevs i samband med avrop?	Endast delvis
Har regionen beaktat risken för penningtvätt och finansiering av terrorverksamhet i samband med upphandling?	Endast delvis
Har regionen rutiner och system som säkerställer att alltid minst två personer attesterar fakturor i samband med anskaffningar?	I allt väsentligt

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi regionstyrelsen att:

- tillse att det genomförs en systematisk uppföljning och analys av regionens inköp, exempelvis genom att implementera verktyg för spendanalys
- utveckla användandet av regionens e-handelssystem Marknadsplats
- tillägg görs i *Riktlinjer för inköp* kopplat till risk för penningtvätt och finansiering av terrorverksamhet
- tillse att någon form av kontroll och bedömning av risk för penningtvätt och finansiering av terrorverksamhet införs även vid de upphandlingar som sker utanför upphandlingsavdelningen
- uppdatera attestinstruktioner

2 BAKGRUND

Azets Revision & Rådgivning har av Region Dalarnas revisorer fått i uppdrag att granska regionens attest- och inköpsrutiner. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2025.

Förutom risk för ekonomisk skada bedömer revisionen att det finns risk för bristande förtroende för den regionala förvaltningen om ovanstående rutiner inte fungerar. Revisionen anser att en effektiv intern kontroll är väsentlig för dessa områden. Mot bakgrund av ovanstående bedömer revisorerna att det är viktigt att granska huruvida regionens rutiner kring attestering av kostnader och kring inköp, i form av avtalstrohet mm., är tydliga och ändamålsenliga.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING

Granskningen syftar till att bedöma om regionen har ändamålsenlig kontroll och uppföljning gällande anskaffningar samt ändamålsenliga rutiner för attestering.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Har regionen rutiner och system som säkerställer att anskaffningar sker inom ramen för tecknade avtal?
- Finns rutiner och system som säkerställer att direktupphandlingar enbart sker då detta är nödvändigt? (t ex att direktupphandlingar ska vara godkända av behörig befattningshavare)
- Finns rutiner och system som säkerställer att priser och andra avtalsvillkor efterlevs i samband med avrop?
- Har regionen beaktat risken för penningtvätt och finansiering av terrorverksamhet i samband med upphandlingar?
- Har regionen rutiner och system som säkerställer att alltid minst två personer attesterar fakturor i samband med anskaffningar?

3.1 AVGRÄNSNING

Granskningen omfattar regionens attest- och inköpsrutiner för år 2025.

4 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut
- Lagen om offentlig upphandling, LOU

5 METOD

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier
- Intervjuer har genomförts med upphandlingschef, avtalscontroller samt redovisningschef.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Rapporten är faktakontrollerad av upphandlingschef, avtalscontroller samt redovisningschef.

6 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

6.1 INKÖPS- OCH UPPHANDLINGSRUTINER

Upphandlingsavdelningen inom Region Dalarna tillhör organisatoriskt ekonomienheten på regionstyrelsens förvaltning. På upphandlingsavdelningen arbetar 18 personer. Sedan 2023 arbetar man kategoristyrkt inom områdena hälso- och sjukvård, entreprenad, e-handel samt övergripande material och tjänster. Till varje kategori finns det knutet upphandlare, som kan vara flera till antalet beroende på volym som ska upphandlas, samt avtalscontroller. Avdelningen sköter alla regionens upphandlingar till ett värde över 100 000 kr, förutom byggentreprenader som sköts av regionfastigheter samt förbrukningsmaterial som sker genom Varuförsörjningen som är en gemensam organisation för regionerna Dalarna, Sörmland, Uppsala, Västmanland och Örebro.

Riktlinjer och policy finns, i dokumenten *Riktlinjer för inköp* samt *Upphandlingspolicy*. I riktlinjerna beskrivs hela upphandlingsprocessen i nedan flödesschema:



Upphandlingsprocessen följer de zoner som Upphandlingsmyndigheten har tagit fram.

Zon 1 Förbereda (Inför en upphandling)

Zon 2 Upphandla

Zon 3 Realisera (efterlevnad av avtal)



Zon 1 börjar med att verksamheterna ser ett behov och inkommer med ett skriftligt uppdrag till upphandlingsavdelningen. Denna begäran är formell och följer den upprättade och fastställda upphandlingspolicyn inom regionen. Baserat på det uppskattade värdet på den efterfrågade affären, är begäran undertecknad i enlighet med policyn, se tabell nedan.

Beslutsfattare	Värde i kr
Regionfullmäktige	> 100 mnkr
Regionstyrelsen	50-100 mnkr
Nämnd (icke delegerbart)	10-50 mnkr
Nämnd (delegerbart)	< 10 mnkr

Respektive nämnd kan i delegationsbeslut fastställa övergripande verkställighetsansvar och beslutsbefogenheter för divisionschef, verksamhetschef samt första linjens chefer inom sin nämnd. Bestämmelserna kan då innefatta ekonomiskt ansvar, som är uppdelat bland annat på attester och anskaffningar. För anskaffningar anges beloppsgränser och vilken typ av anskaffning som får göras för respektive nivå. Nedan ett exempel från hälso- och sjukvårdsnämnden, delegeringsbeslut Verksamhetsbestämmelser för Hälso- och sjukvård Dalarna, punkt 4 Anskaffning av varor och tjänster inom ramen för driftsbudgeten:

Verksamhetschef

Besluta om basenhetens anskaffning av varor och tjänster, som inte är investering, uppgående till maximalt 1 prisbasbelopp per objekt (utom läkemedel) i enlighet med gällande lagstiftning och interna anvisningar. Anskaffning av läkemedel får uppgå till maximalt 2 prisbasbelopp per beställning. Vid behov av inköpsmandat överstigande dessa belopp ska frågan lyftas till divisionschef.

Ovanstående mandat avser inte den anskaffning som ankommer på särskilt utpekade beslutsfattare, t.ex. IT-utrustning och fastighetstillbehör.

Enligt intervju är det vanligaste att begäran om upphandling inkommer via e-post till upphandlingsavdelningens funktionsbrevlåda, men det kan också komma via internpost och ibland även levereras personligen. De flesta begäran om upphandlingar är inga överraskningar för upphandlingsavdelningen, ofta finns beslut i till exempel investeringsplan eller att det är avtal som är på väg att löpa ut och ny upphandling behöver genomföras. Vid inkommen begäran om upphandling läggs det in i enhetens planering över kommande upphandlingar. Det påbörjas en omvärldsspaning, är det till exempel en upphandling inom ett nytt område eller är det ett avtal som går ut och behöver upphandlas på nytt.

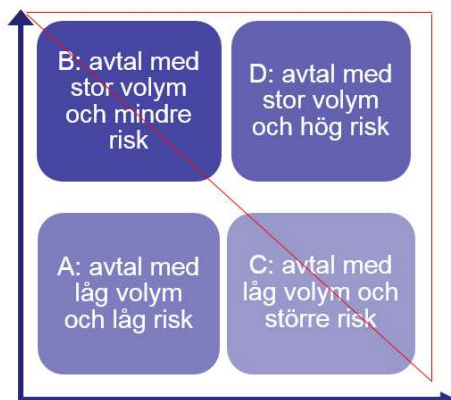
Upphandlingsavdelningen har mellan 220-240 ärenden per år. Ärenden kan vara olika former av upphandling såsom annonserad upphandling, direktupphandling, avrop från befintligt avtal, avrop från annan inköpsorganisation som exempelvis kommunernas inköpscentral Adda. Av alla ärenden är cirka 100 ärenden annonserade upphandlingar. Med det menas att den publiceras i upphandlings-verktyget Mercell Tendsign. Det är inte bara värde som avgör vilket förfarande som används, det är olika faktorer spelar in såsom exempelvis ekonomiska, strategiska, samt resurser. Upphandlingsavdelningen annonserar således även upphandlingar som har ett värde under den lagstadgade gränsen (LOU 19a:2) för direktupphandling om 700 000 kr när så bedöms vara ändamålsenligt.

Zon 2 är själva upphandlingsprocessen. Denna process innefattar utformning av upphandlingsunderlag, annonsering, kvalificering av leverantörer, anbudsprövning och anbudsutvärdering, tilldelning, underrättelse, avtalstecknande samt avslut och utvärdering. Varje steg finns utförligt beskrivet i riktlinjen.

Det finns cirka 1 000 kända avtal i upphandlingssystemet, tillika avtalsdatabasen, Mercell Tendsign. Med kända avses registrerade och upphandlade av upphandlingsavdelningen. Detta verktyg används både att för sköta själva upphandlingsprocessen samt registrering av avtal. Avtalsdatabasen är tillgänglig för alla anställda i Region Dalarna, för att kunna söka information om befintliga och gällande avtal.

Zon 3 innebär att avtalet implementeras och tas i bruk. Avtalsförvaltningen av avtal ska enligt upphandlingspolicyn vara systematisk, aktiv och ändamålsenlig. Enligt den har varje nämnd ansvar för uppföljning av sina avtal inklusive avrop från ramavtal.

När avtalet är signerat och implementerat följer avtalsförvaltningsprocess, vilken beskrivs i rutinbeskrivningen *Avtalsförvaltningsprocess*. Där kategoriseras avtalen i fyra olika kategorier (A-D) baserat på inköps inverkan på ekonomiskt resultat samt leveransrisk.



Enligt *Riktlinjer för inköp* så bör störst fokus och resurser läggas på de avtal som enligt avtalsförvaltningsprocessen klassificerats att tillhöra kategori D. A-avtal har i jämförelse med de andra avtalen lägre risk, komplexitet och pris. Dessa avtal ska oftast inte kräva mer än ett minimum av förvaltningsinsatser, till exempel fakturor kontrolleras mot avtalade priser och faktisk leverans. Denna avtalsförvaltning sker nästan uteslutande ute på verksamheterna.

Enligt intervju sker i vissa fall en avtalsöverlämning, vilket är en avlämning mellan leverantör och verksamhet, där avtalet går igenom. Det blir då tydligt för alla parter, hur man beställer, leverans med mera och det upplevs att det i och med denna genomgång blir färre avvikelser i avtalet. Avtalscontroller för statistik på antal leverantörmöten och vid avläsning 2025-11-19 har 116 möten ägt rum under året. Leverantörmöten kan vara avtalsstartmöte, uppföljningsmöten under avtalsperioden, avslutningsmöten när avtal löper ut, e-handelsimplementationer, i samband med avvikelser. Ibland går avtalet direkt till verksamheten, det beror lite på hur mogen verksamheten är. Det upplevs dock att det finns förbättringspotential i att denna typ av möten genomförs.

Enligt intervju så framhålls att vad gäller e-handel har avtalscontroller uppstartsmöten med leverantör och verksamheten. Det är endast upphandlade produkter som registreras i e-handelssystemet Marknadsplats. Sker en beställning via Marknadsplats medför det således att inköpet av produkten sker till rätt pris hos rätt leverantör. Fördelen med e-handel är vida belagd¹. I nuläget är det förbrukningsmaterial, kontorsmaterial samt livsmedel som återfinns i Marknadsplats. Upphandlingsavdelningen undersöker allt som är återkommande produkter i avtal, till exempel telefoner, surfplattor och datorer och man arbetar aktivt med att i upphandlingar få in krav på e-handel i förfrågningsunderlag. Upphandlingsavdelningen ser en fördel med att få in fler leverantörer in i e-handelssystemet. Dock är det resurskrävande, både att få in allt i systemet men även att underhålla och uppdatera. Till det kommer även utbildningar och kommunikation till verksamheterna, då inköp via e-handelssystem innebär en hel del förändrade arbetssätt. I dagsläget finns en halvtidstjänst hos upphandlingsavdelningen och en halvtidstjänst hos redovisningsavdelningen kopplat till e-handel.

Upphandlingsavdelningen menar att en ökad anslutning av leverantörer till e-handeln även bidrar till att motverka välfärdsbrottslighet. Detta eftersom endast upphandlade och avtalade leverantörer, som genomgått sedvanliga kontroller, finns tillgängliga i Marknadsplats. En bredare leverantörsbas skapar dessutom bättre förutsättningar för avtalstrohet, då beställare på ett enklare sätt kan handla direkt från avtalsleverantörer.

Efter att upphandlingen är klar och avtalet avlämnats till verksamheten, är det respektive verksamhets eget ansvar att göra avrop, beställa, göra inköp och säkerställa att det är rätt pris enligt avtal. Detta framgår även *Upphandlingspolicy* där det anges följande:

- Varje nämnd ansvarar för en god framförhållning och planering för att kunna genomföra inköp affärsmässigt.
- Varje nämnd ansvarar för att tillräckliga resurser finns för analys, affärsutveckling och strategisk planering inför inköp.
- Varje nämnd ansvarar för att inköp sker i enlighet med de avtal som ingåtts och som regionen är bunden av.

¹ [Att förvalta e-handel | Digg](#)

- Varje nämnd ansvarar för att tillräckliga resurser finns för en aktiv avtalsförvaltning av de avtal som de ansvarar för. Mer detaljerad information finnes i *Riktlinjer för inköp*.

Det finns rutiner, processer och system för att möjliggöra att få rätt pris och att avtalsvillkor efterlevs. Exempelvis finns alla avtal som upphandlingsavdelningen varit involverade registrerade i den ovan nämnda avtalsdatabas som finns tillgänglig via intranätet. Enheten har även egna informationssidor på intranätet kopplat till upphandling och inköp. De upplever dock att det är svårt att få det tillämpbart i praktiken, det vill säga det är svårt att verkligen säkerställa att beställaren gör inköp på rätt sätt enligt avtal och att priset på fakturan faktiskt är avtalat pris. Det vanligaste är att beställare ringer eller mailar in sin beställning, dock ser man en tendens att leverantörer vill att beställaren ska logga in i leverantörens portal och lägga sin beställning. I denna portal kan leverantören ha alla artiklar i sitt sortiment tillgängligt för beställning, vilket blir ett bekymmer om regionen endast upphandlat vissa artiklar. Andra artiklar som finns i sortimentet kan vara upphandlade hos en annan leverantör.

Enligt uppgift tar upphandlingsavdelningen en del stickprov på fakturor för att se huruvida rätt pris och villkor enligt avtal följs. Detta som en del i avtalsuppföljningen i de avtal som följs upp. Vi har i denna granskning ej tagit del av dessa stickprov. Det förs i dagsläget ingen systematisk statistik över genomförda stickprovskontroller av fakturor. Antalet kontroller varierar beroende på avtalens omfattning och innehåll. En uppskattning visar att det i genomsnitt genomförs cirka 40 kontroller per månad. Dessa stickprovskontroller återrapporteras i årsrapporten i intern kontrollplan under punkten "Följsamhet till upphandlade avtal". Vid stickprovskontrollerna finner medarbetare från upphandlingsavdelningen en hel del avvikelser. Det stora problemet som de ser är att beställarna inte har kännedom om vilka avtal som finns, de hittar inte till avtalsdatabasen och informationssidorna på intranätet. Det kan även vara så att de ärver rutiner från tidigare kollegor och beställer från fel avtal, man har inte koll på att varan har bytt till en ny leverantör och nytt avtal. Vid intervju framhålls att nuvarande arbetssätt saknar ett systemstöd som möjliggör en effektiv kontrollprocess. För att granska fakturor på detaljnivå krävs att varje faktura öppnas manuellt, vilket är resurskrävande. Detta gäller särskilt vid kontroll av artikelrader för att följa upp avtalstrohet och avgifter såsom fraktkostnader.

Upphandlingsavdelningen vill lyfta ett gott exempel från en av regionens verksamheter, där det utsetts en medarbetare med avtalsansvar. Denne har koll på avtalen för verksamheten, stöttar vid inköpsfrågor och följer upp att inköp sker på rätt sätt. Det finns inget beslut på att det ska finnas på varje verksamhet. Just denna verksamhet har enligt uppgift sett behovet av att ha en avtalsansvarig, för att få koll på sina avtal och sina inköp och det ses som en naturlig fortsättning från upphandlingsarbetet.

Spendanalys

Med spendanalys avses en systematisk analys av kostnader, som genomförs för att kartlägga en organisations inköpsmönster. Där framgår hur organisationens inköp är fördelade, både när det hur stora kostnaderna är och var i organisationen de sker. En spendanalys visar också på från vilka leverantörer inköpen sker och om de är avtalsleverantörer.

Region Dalarna har idag inget verktyg för spendanalys. Detta är något som upphandlingsavdelningen påpekat under ett antal år. Det finns en konsultrapport för implementering och även en internt framtagen prototyp för spendverktyg.

Upphandlingsavdelningens uppfattning är att ett sådant systemstöd bedöms kunna effektivisera kontrollarbetet avsevärt genom att möjliggöra snabb identifiering av relevanta fakturauppgifter och avvikelser.

6.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att det **endast delvis** finns rutiner och system för att säkerställa att anskaffningar sker inom ramen för tecknade avtal.

Vår bedömning är att det **endast delvis** finns rutiner och system som säkerställer att priser och andra avtalsvillkor efterlevs i samband med avrop.

Vi noterar att det finns väldokumenterade policys och riktlinjer för inköp och upphandling. Dock är vår bedömning att det saknas formella rutiner för att systematiskt kontrollera och följa upp upphandlings- och inköpsprocessen, det vill säga att avrop och inköp sker utifrån gällande ramavtal och att de följer regionens riktlinjer.

Det riskerar att hanteringen av befintliga avtal brister, att upphandlingar och inköp inte genomförs på korrekt sätt vilket kan leda till merkostnader för regionen. Vidare riskerar regionen att begå lagbrott i form av otillåtna avtalsändringar och otillåtna direktupphandlingar.

Vi rekommenderar att regionstyrelsen säkerställer att det finns rutiner för en systematisk kontroll och uppföljning av upphandlings- och inköpsprocessen. Ett sätt att underlätta detta arbete är implementera det verktyg för spendanalys som arbetats fram. Detta skulle på ett effektivt och tydligt sätt synliggöra var inköp sker, till vilka kostnader, hos vilka leverantörer samt om dessa är avtalade leverantörer. Detta verktyg skulle även möjliggöra att aktivt arbeta med att följa upp avtalstrohet i organisationen.

Vidare rekommenderas att regionstyrelsen aktivt arbetar med att utveckla användandet av e-handel i Marknadsplats. Både med att tillsätta resurser för att arbeta med Marknadsplats, men även att få in fler leverantörer. Detta säkerställer att inköp sker på rätt avtal, hos rätt leverantör samt till avtalat pris men även att andra avtalsvillkor såsom till exempel fraktalternativ enligt avtal följs.

6.2 DIREKTUPPHANDLING

I *Upphandlingspolicy* samt *Riktlinjer för inköp* inom Region Dalarna finns beskrivet kriterierna för direktupphandling. I policyn anges att med direktupphandling menas upphandling utan krav på viss form. Denna form av upphandling kan användas när det som ska köpas har ett lågt värde och det sammanlagda värdet av det som köpts av varan, tjänsten eller byggtreprenaden under räkenskapsåret underskrider direktupphandlingsgränsen, angiven i lag. Som tidigare angivits är den gränsen för närvarande 700 000 kr. Byggtreprenad uppges dock ha ett högre tröskelvärde. Det anges vidare att det sammanlagda värdet ska beräknas utifrån hela Region Dalarnas upphandlingar av samma slag under innevarande räkenskapsår. Ansvaret ligger på respektive verksamhet att utföra detta och det finns olika system till verksamheternas hjälp, som avtalsdatabas, diariet och ekonomisystem. Upphandlingschef framhåller dock att ett

analysverktyg för att systematiskt följa inköpen, ett så kallat spendverktyg skulle se det samlade behovet på ett mycket effektivare sätt och även medföra ett förenklat sätt att arbeta.

Av policyn framgår att direktupphandling ska användas restriktivt. I Riktlinjerna framgår arbetsgången för en direktupphandling:



Varje steg finns beskrivet i riktlinjen. Riktlinjen anger att alla upphandlingar över 100 000 kr ska hanteras av upphandlingsavdelningen. Upphandlingar under 100 000 kr sköts av verksamheterna. Det ligger i verksamheternas ansvar att först kontrollera om det finns ett befintligt avtal att avropa från. Om det inte finns och de väljer att gå vidare med en egen direktupphandling innebär det att verksamheterna ansvarar för all hantering såsom förbereda underlag, förfrågan, upprätta avtal samt att tillse att avtalet skickas till diariet. Det ställs ganska få krav i denna typ av upphandling, dock bör minst två leverantörer tillfrågas (tre leverantörer enligt mall för direktupphandling). Dokumentation av beslut om direktupphandling ska ske på föreskrivet sätt i varje ärende. Det finns en mall för direktupphandling av värde under 100 000 kr som verksamheterna använder. Där står det beskrivet hur verksamheten kan och ska utföra en direktupphandling.

6.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att det **endast delvis** finns rutiner och system för att säkerställa att direktupphandling enbart sker då det är nödvändigt.

Vi noterar att det finns policy och riktlinjer för inköp och upphandling, som även innefattar direktupphandling och när detta får ske. Lagstiftningen har ändrats vilket bör återspeglas i beräkningsmetoden. Det är numer tolv månaders perioder och inte räkenskapsår som ska ligga till grund för beräkning. Att helt lägga detta på verksamheterna är tveksamt, då det är komplicerad materia. Regionen rekommenderas att införa någon form av kontroll för detta.

Bedömning är dock att det saknas formella rutiner för att systematiskt kontrollera och följa upp direktupphandlingar.

6.3 ATTESTRUTINER

Regionens kontroll av ekonomiska transaktioner regleras i dokumenten *Attestinstruktioner för leverantörsfakturer inom Landstinget Dalarna* samt *Attestinstruktioner för elektroniska beställningar inom Landstinget Dalarna*. Attestinstruktionerna är daterade 2012-06-19 och har därav varit gällande i ett antal år. Enligt redovisningschefen har det fungerat, men man ser ett behov av att modernisera dem. Framför allt för att ge utrymme för AI, robotisering, automatisering. Man ser även ett behov av att bredda e-handel och portalen Marknadsplats och ansluta fler leverantörer. På sikt även koppla på AI även där.

6.3.1 Attest av leverantörsfakturor

Alla fakturor från leverantörer distribueras i regionens ekonomisystem Raindance. Processen omfattar allt från att fakturan inkommer till att den är beslutsattesterad och klar för betalning. Leverantörsfakturahanteringen består av tre flöden – e-handel, inköp på annat sätt eller abonnemang.

6.3.1.1 E-handel

Med e-handel menas inköp via portalen Marknadsplats i Raindance. Det är framför allt förbrukningsvaror som går att beställa i Marknadsplats, såsom kontorsmaterial, sjukvårdsmaterial kopplat till hälso- och sjukvården. För att vara beställare i Marknadsplats så blir man även beslutsattestant upp till ett prisbasbelopp, för läkemedel är det två prisbasbelopp. Är en person utsedd till attestant i Marknadsplats är det bara där personen har behörighet att attestera, personen kan inte attestera fakturor i det vanliga flödet.

Vid inköp via Marknadsplats läggs order till leverantören och beslutsattest sker redan när beställningen attesteras. När varorna sedan levereras är det en annan användare som gör en så kallad inleverans, vilket motsvarar leveransattest. Det är således ett omvänt attestflöde jämfört med vid hantering av övriga beställningar som genererar en vanlig faktura.

Om ordern matchar fakturan i Marknadsplats så går den aldrig ut i fakturaflödet, den blir då automatattesterad i Raindance leverantörsfakturaportal (LRP). Orderdata från Marknadsplats läses över till LRP för att automatmatchning ska kunna ske. Om en order inte blir inlevererad i Marknadsplats, skickas regelbundna påminnelser till användaren. Så länge ordern inte är inlevererad skickas inte fakturan för betalning.

6.3.1.2 Inköp på annat sätt

Inköp på annat sätt innebär att inköp sker hos en leverantör som skickar en faktura till regionen. Det vanligaste är att leverantören skickar e-faktura, vilket även är ett lagkrav (Lag (2018:1277) om elektroniska fakturor) sedan 2019. Ett antal leverantörer skickar pappersfaktura, vilka då skickas för scanning hos scaningsföretag. Regionen mottar cirka 190 000 fakturor per år, inklusive e-handel. Av dessa fakturor är ungefär 10% pappersfakturor som behöver scannas.

Fakturorna ska vara märkta med referens, som är kostnadsställe. Generellt sett finns det inte personliga referenskoder i Region Dalarna, undantag är regionfastigheter och redovisningsavdelningen, där finns personliga referenskoder. När fakturan inkommer i leverantörsfakturaflödet i Raindance, cirkuleras fakturan ut i verksamheten baserat på referenskoden och respektive enhet som gjort köpet. Fakturan preliminärkonteras då på ett kostnadskonto för ankomstregistrerad faktura samt på aktuellt kostnadsställe, det vill säga baserat på referenskoden. Regionfastigheter preliminärkonterar en del fakturor på balanskonto, då en del fakturor är kopplat till investeringar. Därefter sker minst tre steg:

- Leveransattest
- Beslutsattest
- Slutkontroll

Leveransattest innebär att den som är leveransattestant ska kontrollera att leverans av varan eller tjänsten har skett i enlighet med beställningen. Attestanten ska även kontrollera att det är rätt pris samt utföra kontroll mot gällande avtal, upphandlingsbestämmelser, taxor eller andra föreskrifter. Denna kontroll dokumenteras inte på något särskilt sätt, utan en leveransattest är

att anse som att ovan kontroller har utförts. Leveransattest kan utföras av vem som helst som är användare i Raindance, det är inte en särskild roll.

För begäran om upplägg som användare i Raindance, där ser redovisningsavdelningen helst att beställningen inkommer i självbetjäningsportalen via intranätet, men de accepterar även beställning via e-post om personen enbart ska ha behörighet för leveransattest och/eller kontering. Det är dock väldigt sällan en ny användare/leveransattestant anmäls via epost, det vanliga är att anmälan kommer i portalen. Som nämnts ovan är leveransattest ingen egen roll, alla användare kan leveransattestera, men det förutsätter att personen finns med i fakturans workflow. Men det krävs inget formellt godkännande för att bli användare i systemet, även om det i de allra flesta fall kommer via portalen och är godkänt.

Beslutsattest innebär att behörig och utsedd person intygar att kontroller och leveransattest har genomförts. Denna attest innebär ett slutligt godkännande av fakturan så att den kan skickas för betalning. Beslutsattest är en utsedd roll, som beställs av enhetschef eller förvaltningschef enligt delegationsordning. Beställningen görs till redovisningsavdelningen, genom att begäran om upplägg görs via självbetjäningsportalen på intranätet. Då är den alltid godkänd av verksamhetschef och det är enbart chefer som kan begära detta. Enligt redovisningschef har redovisningsavdelningen ingen åsikt om vem som blir utsedd till beslutsattestant. Däremot kan det kollas upp om chefen som begär att dela ut beslutsattest har befogenhet att göra det.

Samma person som utför leveransattest av en faktura kan inte beslutsattestera densamma. Det finns spärrar i Raindance som förhindrar detta och det ska alltid vara två i förening vid attest av faktura. Den funktionalitet som leverantörsreskontran bygger på kallas workflow. Det kan ses som ett inbyggt flöde för fakturahantering, där ekonomienheten ansvarat för konfigurationen. När en person konterat och leveransattestert en faktura går den med automatik till nästa person i workflow. Detta då workflow är baserat på konteringen så att fakturan går till den person som har attesträtt på det kostnadsstället.

I attestinstruktionerna regleras enbart om en roll har attesträtt eller inte, de omfattar inga beloppsgränser. I respektive förvaltnings verkställighetsbestämmelser kan det dock finnas beloppsgränser. Vi har erhållit hälso- och sjukvårdsförvaltningens verkställighetsbestämmelser som ett exempel. Under punkt Ekonomiskt ansvar och avsnitt 3 framgår om attester, behörigheter att besluta om attesträtter samt att utföra attest men inga belopp anges där. Avsnitt 4 behandlar anskaffning av varor och tjänster inom ramen för driftsbudgeten. Det behandlar vem som har rätt att besluta om anskaffning upp till vissa belopp, beloppsgränser anges i form av prisbasbelopp för olika typer av anskaffningar.

I Raindance går det att sätta beloppsgränser och det finns på vissa områden upplagda beloppsgränser i attestregistret. Dels för att flödet i workflow alltid skickar fakturan till den användare som har snävt flöde och där är beloppsgräns en parameter. Enligt redovisningschef går det alltså att sätta en beloppsgräns 1-1 000 000 kr och därmed styra fakturan rätt. Enligt uppgift är det ingen egentlig beloppsgräns utan bara teknisk i systemet för att få fakturan till rätt ställe. Sedan finns det några faktiska beloppsgränser inlagda också, det är ett fåtal verksamheter som önskat att ha beloppsgränser och då har man lagt in dem i registret. Vi har erhållit en lista från Raindance som visar registrerade beslutsattestanter för fakturor. Filtreras

filen på aktiva användare och beloppsgräns 0,00 ges antalet användare till 527 st. De flesta av dessa har dock begränsad behörighet till vissa kostnadsställen och/eller konton.

Slutkontroll innebär att när fakturan är hanterad av verksamheten och beslutsattest är gjord, går fakturan tillbaka till redovisningsavdelningen. Fakturor över 500 kr och för vissa leverantörer går tillbaka till redovisningsavdelningen för en extra kontroll, framför allt vad gäller kontering samt periodisering. Det är en grupp om tre-fyra personer på redovisningsavdelningen som hanterar leverantörsfakturaflödet och det är även de som utför den extra kontrollen. Om fakturan ser korrekt ut, släpps fakturan till betalning. Om det noteras felaktigheter, till exempel att fel konto används, skickas den tillbaka till verksamheten för hantering. Enligt redovisningschef är det dock mest periodisering det brister på. Periodisering kan ske direkt på fakturan, antingen genom att skriva datum (till-från) eller använda en periodiseringsnyckel. Det finns ingen beloppsgräns för periodisering. Redovisningschef upplever att det kan vara svårt att sätta en övergripande beloppsgräns, då verksamheterna ser väldigt olika ut och har olika ekonomisk omfattning.

Sluthanterade fakturor skickas för betalning på fakturans angivna förfallodatum. Det är någon av de tre systemförvaltarna som skickar utbetalningsfil från Raindance till banken. Systemförvaltarna kollar på stora belopp eller avvikande mönster i betalningen. Parallellt med att filen skickas till banken så går filen även till kontrolltjänsten Inyett, för koll av eventuella dubbelbetalningar, varningar för bluffföretag etc. Vid eventuella varningar går dessa igenom av personal på redovisningsavdelningen som arbetar med leverantörsfakturor. Om inget anmärkningsvärt noteras eller om inga varningar genereras från Inyett godkänns betalningen i banken.

6.3.1.3 Abonnemang

Ett relativt nytt arbetssätt för hantering av fakturor är funktionen abonnemang. Det är en funktion i Raindance som syftar till att hantera återkommande fakturor som ofta är flera till antalet, till exempel hyra, telefoni med mera. Än så länge är det infört för mobiltelefoni samt för några elleverantörer. Redovisningschef framhåller att det är en hel del bakomliggande administration för att få uppsättning av abonnemang på plats. Syftet med abonnemang är att om fakturor från en viss leverantör återkommer med en viss periodicitet och med likartat belopp varje gång, görs det en uppsättning som matchar fakturan mot kriterierna man satt upp såsom kontering och periodisering. Det sätts även en beloppsgräns på vad fakturan får uppgå till, överstiger den inte denna blir den automatiskt hanterad. Det vill säga, om fakturan matchar mot abonnemanget så krävs ingen beslutsattest. Dock ska själva initiala upplägget av abonnemanget beslutsattesteras. Den person som har behörigheten beslutsattest har även behörighet att attestera fakturor som är upplagda med abonnemangsfunktionen.

6.3.2 Genomgång av behörigheter

Genomgång av attestbehörigheter sker årligen. Detta genom att redovisningsavdelningen skickar ut en lista via mail per verksamhet med begäran om översyn och att det ska skickas tillbaka uppgifter om vilka personer som ska tas bort. Det kan vara på grund av att de avslutat sin anställning i Regionen, bytt tjänst eller liknande. När en ny attestant ska läggas upp för en verksamhet kommer, som beskrivits ovan, en beställning från chefen. Om en person byter avdelning eller verksamhet och ska ha attestbehörighet på sin nya tjänst, kommer begäran om attest genom beställningsformuläret. Har personen haft attestbehörighet på sin tidigare

avdelning/verksamhet, avslutas inte den behörigheten per automatik i och med begäran om den nya behörigheten, utan det måste komma en begäran om avslut.

6.3.3 Upplägg av leverantör

Begäran om upplägg av ny leverantör genereras genom att det inkommer en faktura. Det finns en manual som anger vilka kontroller av leverantören som ska göras, kontroll sker mot kontrolltjänsten Inyett eller mot befolkningsregister om det är en privatperson. Privatpersoner kan både avse personer med enskild firma, men det finns även andra typer av betalningar till privatpersoner från leverantörsreskontran. Det vanligaste är resegarantiärenden från kollektivtrafiken, det vill säga när bussen inte gått i tid och resenären har rätt till ersättning. Det kan också vara återbetalning av felaktig patientavgift i hälso- och sjukvården. Upplägget av en ny leverantör ska attesteras i leverantörsregistret av annan person än de som hanterar leverantörsfakturor. De som har behörighet att attestera upplägg av nya leverantörer tillhör också redovisningsavdelningen, men arbetar med andra uppgifter såsom bokföringsordrar, intäkter etc. Om en leverantör finns upplagd i leverantörsregistret men inte är attesterad har den status preliminär och det går inte att ta emot fakturor på leverantören och det går heller inte att skicka betalningar till leverantören. Även ändringar på leverantörer, såsom exempelvis adress, bankgironummer, kräver godkännande av annan person än de som arbetar med leverantörsfakturor.

Vid upplägg av leverantör i leverantörsreskontra görs ingen registrering om huruvida leverantören är en avtalsleverantör eller inte. Enligt redovisningschef förekommer det väldigt många ströleverantörer, det vill säga sällaninköp hos enstaka leverantörer. Enligt uppgift lägger redovisningsavdelningen upp cirka 1 000 nya leverantörer per år.

6.3.4 Bedömning

Vår bedömning är att det **i allt väsentligt** finns ändamålsenliga riktlinjer samt rutiner för attesthantering av leverantörsfakturor i regionen.

Det finns i allt väsentligt ändamålsenliga riktlinjer samt tydliga rutiner för attesthantering av leverantörsfakturor och attester för elektroniska beställningar. Efterlevnad av riktlinjer och rutiner säkerställs till stor del genom automatiska kontroller som är inbyggda i ekonomisystemet, såsom flödet i leverantörsreskontran. Det krävs attest av två personer samt att en extra kontroll sker av ekonomienheten.

Då ovan attestinstruktioner upprättades 2012 rekommenderas regionen att göra en översyn samt uppdatering av dessa. Detta då e-handel ökat samt att den tekniska utvecklingen har gått framåt varför det kan finnas behov att ge utrymme för ny teknik såsom automatisering och robotisering.

6.4 PENNINGTVÄTT OCH FINANSIERING AV TERRORVERKSAMHET

Risken för penningtvätt och finansiering av terrorverksamhet beaktas i samband med de upphandlingar som upphandlingsavdelningen är involverad i. Inför varje nytt avtal görs det en

kontroll av leverantörer genom olika verktyg, såsom Creditsafe för kreditvärdighet samt Inyett, som är en digital tjänst som ger beslutstöd vid upphandling. Inyett hjälper upphandlare att utreda om en organisation som lämnar anbud i en offentlig upphandling är oseriös på ett sådant sätt att företaget bör uteslutas ur upphandlingen. Detta är något som regionen som upphandlande myndighet är skyldig att göra enligt lag LOU 13:1-7. I vissa upphandlingar tas det även referenser.

Under avtalsuppföljning, när avtalet är på plats och igång, följer man avtalsförvaltningsprocessen. Det vill säga baserat på inköpsens inverkan på ekonomiskt resultat samt leveransrisken, identifieras de avtal som har störst påverkan på verksamheten. Utifrån detta kan avtal väljas för en kontroll i Kapitel 13 under pågående avtal, men det sker inte systematiskt. I och med att det inte finns något verktyg för spendanalys är det svårt att fånga upp icke avtalsleverantörer och bygger mycket på enskilda individers insatser, intresse och kännedom.

För direktupphandlingar under 100 000 kr, där det hanteras ute i verksamheterna är inte upphandlingsavdelningen involverad alls. Enligt uppgift finns det inga krav på kontroll och beaktande av risk för penningtvätt och finansiering av terrorverksamhet i de mindre upphandlingarna. I det dokumentationsunderlag som ska göras för direktupphandlingar finns inget krav på kontroll av kreditvärdighet, tidigare domar eller liknande. Fokus är hur fakturering ska ske, att upphandling sker till rätt pris samt att tre leverantörer tillfrågas. Viss kontroll av leverantör sker dock i samband med upplägg i leverantörsfakturaregistret, via tjänsten Inyett.

I *Riktlinjer för inköp* finns inget angivet vad gäller bedömning av risk för penningtvätt och finansiering av terrorverksamhet.

6.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att det **endast delvis** finns rutiner för beaktande av risk för penningtvätt och finansiering av terrorverksamhet i samband med upphandling.

Vi rekommenderar att det i *Riktlinjer för inköp* sker en uppdatering och att tillägg görs att bedömning av risk för penningtvätt och finansiering av terrorverksamhet ska beaktas samt vilka kontroller som ska utföras.

Vi noterar att det inte finns några krav på att utföra bedömning av risk för penningtvätt och finansiering av terrorverksamhet vid mindre upphandlingar som hanteras av verksamheterna. Rekommendation är att införa någon form av kontroll även vid dess upphandlingar.

7 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma om attest- och inköpsrutiner i Region Dalarna är ändamålsenlig och om den interna styrningen och kontrollen är tillräcklig.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att det endast delvis finns en ändamålsenlig kontroll och uppföljning gällande anskaffningar samt att det i allt väsentligt finns

ändamålsenligt rutiner för attestering. Bakgrunden till vår samlade bedömning är att granskningen visat att det finns styrdokument för inköp och upphandling. Däremot ser vi att det inte i tillräcklig utsträckning finns en systematisk kontroll och uppföljning av upphandlings- och inköpsprocessen.

I större upphandlingar beaktas risk för penningtvätt och finansiering av terrorverksamhet, dock finns det inte beskrivet i styrdokument. Vi noterar att vid mindre upphandlingar finns det inga uttalade krav på att utföra kontroller kopplat till dessa risker.

Styrdokument för attester finns men dessa är upprättade 2012 och bör uppdateras.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi regionstyrelsen att:

- tillse att det genomförs en systematisk uppföljning och analys av regionens inköp, exempelvis genom att implementera verktyg för spendanalys
- utveckla användandet av regionens e-handelssystem Marknadsplats
- tillägg görs i *Riktlinjer för inköp* kopplat till risk för penningtvätt och finansiering av terrorverksamhet
- tillse att någon form av kontroll och bedömning av risk för penningtvätt och finansiering av terrorverksamhet införs även vid de upphandlingar som sker utanför upphandlingsavdelningen
- uppdatera attestinstruktionerna

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Kristoffer Bodin

*Certifierad kommunal revisor/
auktoriserad revisor*

Ingrid Sandberg

Verksamhetsrevisor

PENNEO

Signaturerna i detta dokument är juridiskt bindande. Dokumentet är signerat genom Penneo™ för säker digital signering. Tecknarnas identitet har lagrats, och visas nedan.

"Med min signatur bekräftar jag innehållet och alla datum i detta dokumentet."

Yngve Roger Kristoffer Bodin

Auktoriserad revisor

Serienummer: 0a6fb105ff7c07[...]b670372d4c2b2

IP: 37.123.xxx.xxx

2026-02-16 15:49:16 UTC



Ingrid Maria Karolina Sandberg

Verksamhetsrevisor

Serienummer: 70cd0b2f1ac331[...]24b19045f88d2

IP: 151.177.xxx.xxx

2026-02-17 07:21:51 UTC



Detta dokument är undertecknat digitalt via [Penneo.com](https://penneo.com). De signerade uppgifternas integritet är validerad med hjälp av ett beräknat hashvärde för originaldokumentet. Alla kryptografiska bevis är inbäddade i denna PDF, vilket säkerställer både autenticitet och möjlighet till framtida validering.

Detta dokument är försett med ett kvalificerat elektroniskt sigill. För mer information om Penneos kvalificerade betrodda tjänster, se <https://eutl.penneo.com>.

Så här verifierar du dokumentets äkthet:

När du öppnar dokumentet i Adobe Reader kan du se att det är certifierat av **Penneo A/S**. Detta bekräftar att dokumentets innehåll förblir oförändrat sedan tidpunkten för undertecknandet. Bevis för de enskilda undertecknarnas digitala signaturer bifogas dokumentet.

De kryptografiska bevisen kan kontrolleras med hjälp av Penneos validator, <https://penneo.com/validator>, eller andra validerings verktyg för digitala signaturer.