

Fördjupad granskning nr 16/2023

Införandet av Cosmic år 2023

Mars 2024
Malin Hedlund och Petra Segerbrant
Revisionskontoret
Region Västerbotten
Diarienummer: REV 12-2023

Innehåll

1. Sammanfattande analys	3
Rekommendationer	4
2. Bakgrund till granskningen	6
3. Granskningens genomförande	7
4. Regionens avtal med Cambio	9
Pågående rättsprocess	9
Regionstyrelsen beslutade om tredje tilläggsavtalet	11
5. Införandet av Cosmic i vårdverksamheterna	12
Införandet är försenat	12
Tillfälliga och alternativa lösningar till Cosmic	13
Hälso- och sjukvårdsnämnden har fått viss information	13
6. Kostnaderna för Cosmic	14
Cosmic är mer än bara FVIS-programmet	14
Styrelsen och nämnden fick information om FVIS kostnader	18
7. Regionernas samverkan i Sussa	19
Samverkan regleras av en överenskommelse	19
Regionerna finansierar samverkan via "Sussa-banken"	19
Regionstyrelsen saknar kontroll över Sussas verksamhet	19
8. Allmänna handlingar och beslut	21
Brister i hanteringen av allmänna handlingar	21
Regionstyrelsen har inte tillräcklig kontroll över beslut	22
9. Svar på revisionsfrågor	23
Rekommendationer	24

1. Sammanfattande analys

Det finns stora risker med införandet av Cosmic. Införandet har vid flera tillfällen skjutits upp och leverantören har stora problem att leverera till regionen. Ambitionen är nu att det nya vårdinformationssystemet ska införas i oktober 2024, det är dock ytterst osäkert om tidplanen håller. Det är också osäkert om Cosmic kommer att möta verksamheternas behov av ett effektivt och väl fungerande vårdinformationssystem. I avvaktan på att granska hur Cosmic fungerar har vi granskat regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens styrning och kontroll över arbetet med att införa systemet. Granskningen visar bland annat följande brister:

- Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har inte haft tillräcklig kontroll över kostnaderna.
 - Arbetet med Cosmic drivs i FVIS-programmet. FVIS sträcker sig mellan åren 2020 – 2025 och har en budget för programperioden på 450 miljoner kronor. För år 2023 var underskottet för FVIS -88 miljoner kronor. Vid slutet av år 2023 var prognosen att kostnaderna för hela programperioden skulle uppgå till 546 miljoner kronor med ett underskott mot budget på -96 miljoner kronor. Varken styrelsen eller nämnden beslutade om några åtgärder för att hantera underskottet.
 - Utöver kostnaderna för FVIS finns det också kostnader för drift och förvaltning av Cosmic. Under år 2023 uppgick kostnaderna för drift och förvaltning av Cosmic till 34 miljoner kronor. En stor del av dessa kostnader var kopplade till regionens avtal med Cambio som levererar systemet. Enligt avtalet ska regionen betala Cambio 25 miljoner kronor per år för drift och förvaltning. Med några undantag för mindre ekonomiska avdrag har regionen betalat Cambio enligt avtalet. Det innebär att regionen betalar till Cambio för drift och underhåll av ett system som ännu inte används i regionen. Regionstyrelsen hade i sin budget för år 2023 inte heller pengar avsatta för drift och förvaltning av Cosmic. För år 2024 har regionstyrelsen fått ett tillskott på 33 miljoner kronor. Enligt en prognos kommer detta tillskott inte räcka för att täcka kostnaderna. Prognosen visar att kostnaderna för driften och förvaltningen år 2024 kommer att uppgå till mellan 50 och 60 miljoner kronor.
 - Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har avgränsat den ekonomiska uppföljningen av kostnader för Cosmic till kostnader för FVIS. Styrelsen och nämnden har därmed ingen samlad bild av de totala kostnaderna för Cosmic. Inkluderas investeringskostnader och kostnader för drift och förvaltning blir den totala kostnaden för Cosmic betydligt högre än kostnaderna för FVIS. En sammanställning som revisionskontoret har gjort visar att regionens direkta kostnader för Cosmic kommer att uppgå till cirka 1,1 miljarder kronor fram till år 2030. Förutom direkta kostnader finns även indirekta kostnader kopplat till Cosmic, exempelvis den tid som verksamheterna måste lägga på utbildning i det nya vårdinformationssystemet. Under år 2024 ska 8 500 medarbetare i regionen utbildas i Cosmic. Inte heller sådana indirekta kostnader har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden uppmärksammat i sin styrning och uppföljning av Cosmic.

- Det finns ingen riskanalys kopplad till de totala kostnaderna för Cosmic eller den ekonomiska utvecklingen och omvärldsfaktorer som kan påverka kostnaderna. Detta trots att programmet är flerårigt, införandet är förse-
nat samt har stor betydelse för regionen som helhet.
- Regionstyrelsen har inte haft tillräcklig kontroll över arbetet i Sussa. I Sussa samverkar nio regioner i arbetet med Cosmic. Regionernas samverkan i Sussa är dock inte formaliserad i form av exempelvis en gemensam nämnd, kommunalförbund eller kommunalt bolag. Sussa är ett sorts samverkansorgan som regleras med hjälp av en överenskommelse på tjänstepersonsnivå. Denna reglering är inte tillräcklig. Som exempel kan nämnas att Sussa har en årlig budget på över 100 miljoner kronor. Det finns inget avtal eller överenskommelse som reglerar regionernas finansiering av Sussa eller hantering av de medel som regionerna betalar för att samverka. Det är också svårt att få insyn i Sussa och därmed i arbetet med Cosmic. Regionstyrelsen har inte säkerställt att handlingar som tas fram inom Sussa blir diarieförda i Region Västerbotten. Det är även i övrigt en oreda i regionens hantering av allmänna handlingar som handlar om Cosmic. Regionstyrelsen har inte säkerställt att handlingar blir diarieförda och att beslut hanteras enligt kommunallagen samt delegations- och vidaredelegationsordningar.
- Konkurrensverket bedömer att Region Västerbotten tillsammans med övriga regioner i Sussa genomförde en otillåten direktupphandling när regionerna i december 2022 beslutade om ett tredje tilläggsavtal. Vår granskning visar att det är oklart om regionstyrelsen inför beslutet fick underlag som beskrev bedömda risker och konsekvenser av att teckna tilläggsavtalet. När arbetet med denna granskning avslutades hade Förvaltningsrätten ännu inte lämnat någon dom i ärendet.
- Hälso- och sjukvårdsnämnden har inte tagit del av några riskanalyser om införandet av Cosmic försenas ytterligare eller inte motsvarar verksamheternas behov. Av granskningen framgår att avsteg har behövt göras i förhållande till de ursprungliga planerna för Cosmic.

Rekommendationer

Vi rekommenderar regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att:

- Säkerställa en tillräcklig ekonomistyrning av införandet av Cosmic och kontroll över kostnader för FVIS samt driften och förvaltningen av Cosmic.
- Säkerställa att allmänna handlingar som rör Sussa och Cosmic hanteras enligt offentlighets- och sekretesslagen och regionens egna regler.
- Säkerställa att beslut hanteras enligt kommunallagen samt delegations- och vidaredelegationsordningar.

Därutöver rekommenderar vi:

- Regionstyrelsen att säkerställa en tillräcklig insyn och kontroll över verksamheten i Sussa.
- Hälsa- och sjukvårdsnämnden att informera sig om riskerna med införandet av Cosmic och följa utvecklingen under år 2024. Nämnden behöver agera för att säkerställa att vårdverksamheterna vid införandet får ett fungerande och patientsäkert vårdinformationssystem.

2. Bakgrund till granskningen

År 2019 tecknade Region Västerbotten tillsammans med flera andra regioner avtal med företaget Cambio Healthcare Systems AB om att införa av ett nytt vårdinformationssystem, Cosmic. Idag samverkar nio regioner om införandet av Cosmic. Samverkan mellan regionerna kallas för Sussa-samverkan och gruppen består av regionerna Västerbotten, Västernorrland, Örebro, Sörmland, Blekinge, Gävleborg, Norrbotten, Halland och Dalarna. Arbetet i Sussa drivs i olika projekt och omfattar bland annat grundimplementationen av Cosmic, där även Cambio är en aktiv part. Arbetet handlar också om att samordna införandet i regionerna och gemensam framtida förvaltning av systemet.

I Region Västerbotten är regionstyrelsen ansvarig för införandet av Cosmic. Hälso- och sjukvårdsnämnden har vårdgivaransvar och ansvarig för verksamheterna. Det betyder att nämnden är ytterst ansvarig för att planera, leda och kontrollera verksamheten i enlighet med kravet på god vård i hälso- och sjukvårdslagen. Styrelsen har organiserat arbetet med Cosmic i FVIS-programmet. När verksamheterna börjar använda Cosmic, kommer förvaltningen av systemet att ligga i linjeorganisationen.

Revisorerna följer arbetet med Cosmic

Revisorerna följer löpande arbetet i regionen med att införa Cosmic. Revisorerna har sedan år 2021 genomfört tre granskningar om vårdinformationssystemet, granskningen år 2023 är revisorernas fjärde granskning. År 2021 genomförde revisorerna en förstudie om införandet av det nya vårdinformationssystemet (nr 5/2021). År 2022 genomförde revisorerna två granskningar (nr 8 och 9/2022). Granskningarnas fokus var FVIS-programmet. I granskningarna riktade revisorerna kritik till regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden för brister i deras styrning, uppföljning och kontroll av arbetet i FVIS. Revisorerna uppmärksammade också att hälso- och sjukvårdsnämndens ansvar och roll var oklar, vilket skulle kunna ha en negativ påverkan på verksamheternas mottagande av Cosmic. Revisorerna konstaterade också att styrelsen och nämnden inte heller hade kontroll över kostnaderna för FVIS. Revisorerna var också kritiska till styrelsens hantering av ett beslut i december 2022 om ett tilläggsavtal med Cambio.

Utifrån tidigare granskningar och identifierade risker, beslutade revisorerna i sin revisionsplan för år 2023 att fortsätta granska arbetet med Cosmic.

3. Granskningens genomförande

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av införandet av Cosmic. Avsikten var initialt att framför allt granska vårdverksamheternas förutsättningar att ta emot och använda Cosmic. Med anledning av att införandet har förskjutits och senarelagts till oktober 2024, har granskningen i stället riktats mot regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens kontroll över kostnaderna för Cosmic samt det tredje tilläggsavtalet med Cambio. Utöver det har vi också granskat regionstyrelsens kontroll över Sussa-samverkan samt styrelsens och nämndens hantering av allmänna handlingar och beslut som rör Cosmic.

För detta har vi besvarat fyra revisionsfrågor:

- Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig styrning och kontroll över kostnaderna för FVIS och införandet av Cosmic?
- Har regionstyrelsen säkerställt en tillräcklig styrning och kontroll över hanteringen av det tredje tilläggsavtalet?
- Har regionstyrelsen säkerställt en tillräcklig kontroll över Sussa-samverkan?
- Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig hantering av allmänna handlingar och kontroll över beslut som handlar om Cosmic?

Ansvarig nämnd samt avgränsningar

Granskningen avser regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. I granskningen har det inte ingått att bedöma upphandlingen av Cosmic eller om Cosmic är ett ändamålsenligt system. Det har inte heller ingått att bedöma de avtalade förändringarna i tilläggsavtalen.

Revisionskriterier

Revisionskriterierna utgör de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier för denna granskning har varit följande:

- Kommunallagen (2017:725)
- Förvaltningslagen (2017:900)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)
- Fullmäktiges beslut 2020-11-24, § 137 att regionstyrelsen ansvarar för genomförandet av framtidens vårdinformationsstöd.
- Fullmäktiges reglemente för regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.

Metod

Granskningen är genomförd av sakkunniga på revisionskontoret. Malin Hedlund har varit projektledare och Petra Segerbrant projektmedarbetare. Clara Wiklund har också delaktigt i granskningsarbetet.

För att besvara revisionsfrågorna har vi framför allt granskat dokument. Dokument som ingått i granskningen är bland annat regionstyrelsens- och hälso- och sjukvårdsnämndens protokoll och beslutsunderlag, mötesanteckningar från regiondirektörens och hälso- och sjukvårdsdirektörens ledningsgrupper samt protokoll och underlag från FVIS-programmets styrgrupp. Vi har även granskat protokoll och minnesanteckningar från grupper inom Sussa samverkan. Därutöver har vi tagit del av handlingar som varit relevanta för granskningen av det tredje tilläggsavtalet och uppföljningen av kostnaderna för införandet. Vissa dokument som ingått i granskningen har varit sekretessbelagda. Vi har hanterat sekretessen i enlighet med gällande regler.

Dokumentanalysen har kompletterats med intervjuer. Totalt har vi intervjuat sex personer, däribland regiondirektör, programägare, programledare och hälso- och sjukvårdens beställarrepresentant. Utöver intervjuer har vi också stämt av uppgifter som framkommit i granskningsarbetet med andra tjänstepersoner i regionen.

Rapporten är kvalitetssäkrad

Rapporten har kvalitetssäkrats internt genom att den granskats av sakkunnig på revisionskontoret samt av revisionsdirektören. Dessutom har intervjuade personer fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens innehåll.

Rapportens upplägg

Granskningens resultat är uppdelat i fem kapitel. I kapitel 4 redovisar vi resultatet av granskningen av styrelsens hantering av det tredje tilläggsavtalet. I kapitel 5 redovisar vi risker som vi identifierat med införandet av Cosmic i vårdverksamheterna. Risker som det är angeläget att hälso- och sjukvårdsnämnden följer och har beredskap för under år 2024. I kapitel 6 redovisar vi resultatet av vår granskning av styrelsens och nämndens kontroll över kostnaderna för Cosmic.

I granskningsarbetet har vi uppmärksammat brister kring samverkansorganet Sussa och hanteringen av allmänna handlingar och beslut. I kapitel 7 redovisar vi iakttagelserna som rör Sussa och i kapitel 8 resultatet av granskningen av allmänna handlingar och beslut. Rapporten avslutas med våra samlade bedömningar.

4. Regionens avtal med Cambio

Regionerna tecknade avtal med Cambio i juni 2019 om tjänsteleverans av ett nytt vårdinformationsystem. Avtalen består av ett huvudavtal samt ett drift- och underhållsavtal (DU-avtal). Huvudavtalet omfattar nyttjanderätt till kärnsystemet (Cosmic) samt ett grundimplementationsprojekt. Grundimplementationen handlar bland annat om leverans av kärnsystemet, anpassat utbildningsmaterial samt åtta specialområden som regionerna beställt. DU-avtalet omfattar bland annat support- och underhållstjänster för Cosmic. DU-avtalet började gälla i december 2022 i samband med att programägaren för FVIS godkände ett acceptanstest och regionen fick tillgång till ett antal miljöer i Cosmic.

Mellan november 2020 och december 2022 har regionerna och Cambio ingått tre tilläggsavtal. Samma dag som parterna ingick det tredje tilläggsavtalet, ingick de även en överenskommelse och ett sidoavtal. Överenskommelsen reglerar betalning från Cambio till regionerna utifrån de justeringar som det tredje tilläggsavtalet innebär. Sidoavtalet syftar till att fördela risker och ansvar utifrån tecknandet av det tredje tilläggsavtalet. I början av år 2024 kom Regionerna Västerbotten, Örebro och Norrbotten överens med Cambio om ett förlikningsavtal. Avtalet reglerar ett skadestånd till regionerna på grund av Cambios leveransförseningar under hösten 2023. Parterna har också kommit överens om ett projektavtal som innehåller en ny införandeplan med vitesgrundande milstolpar. Avtalen var ännu inte tecknade när vi avslutade vår granskning i mars 2024.

Pågående rättsprocess

Konkurrensverket har bedömt att det tredje tilläggsavtalet är en otillåten direktupphandling. I december 2023 lämnade myndigheten in en ansökan till förvaltningsdomstolen om upphandlingsskadeavgift. Rättsprocessen pågick fortfarande när vi avslutade granskningen i mars 2024. Konkurrensverket yrkar att regionerna ska betala tio miljoner kronor var i skadeavgift.

Enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) är det möjligt att i vissa specifika situationer ändra ett ingånget avtal. Det kan exempelvis handla om ändringar som i förhand är reglerade i huvudavtalet eller om oförutsägbara omständigheter. Ändringarna får dock inte vara av väsentlig karaktär. Regionerna menar att ändringarna i tilläggsavtal 3 är tillåtna med stöd av LOU. Regionerna hänvisar till att huvudavtalet har en ändringsklausul samt att förseningarna som uppstått beror på bland annat kriget i Ukraina. Konkurrensverket anser att regionerna saknat stöd i LOU för att genomföra ändringarna. I sin bedömning har Konkurrensverket utgått från samtliga ändringar av huvudavtalet och DU-avtalet, det vill säga även ändringarna i tilläggsavtal 1 och 2 samt överenskommelsen och sidoavtalet. Konkurrensverket bedömer:

- Samtliga ändringar som är genomförda är inte i förhand reglerade i huvudavtalet. I huvudavtalet regleras ändringar av avtalade funktionaliteter samt tidplan. Ändringarna i tilläggsavtalen handlar också om bland annat huvudavtalstid, betalningsmodell, leveransförseningar och vite.
- Vid en oförutsebar omständighet måste det finnas ett orsakssamband mellan de inträffade omständigheterna och behovet av ändringen. Sussa och Cambio började analysera ändringarna i tilläggsavtal 3 innan kriget i

Ukraina bröt ut. Därför menar Konkurrensverket att behovet av ändringarna är en följd av andra omständigheter som uppstått tidigare än kriget.

- Konkurrensverket bedömer att den övergripande karaktären av huvudavtalet har ändrats. Exempelvis har parterna avtalat bort ett villkor för tillämpningen avseende leveransförsening och vite. Parterna har också kommit överens om att förlänga huvudavtalstiden och ändra betalningsmodellen till Cambio. Konkurrensverket menar att om ändringarna hade funnits med i den ursprungliga upphandlingen hade utfallet kunnat vara ett annat.
- I överenskommelsen från december 2022 åtog sig Cambio att betala ett mångmiljonbelopp till regionerna för justeringarna som tilläggsavtal 3 innebär.
- I sidoavtalet har parterna kommit överens om att Cambio ska ersätta regionerna för kostnader i samband med eventuella skadestånd eller upphandlingsskadeavgift. Konkurrensverket anser att detta är en försvårande omständighet då det riskerar att motverka ändamålet med upphandlingsskadeavgiften, det vill säga att säkerställa en effektiv efterlevnad av upphandlingslagstiftningen.
- Cambios skyldighet att ersätta regionerna förutsatte att regionerna skulle bestrida krav och överklagar eventuella negativa domslut samt inte medge någon omständighet eller något yrkande i någon process. Regionerna åtog sig också i sidoavtalet att inte genomföra någon annonsering, oavsett slag, före eller vid utgången av sex månader från dagen då tilläggsavtal 3 ingicks. Av sidoavtalet framgår det inte närmare vilken annonsering som avses.
- Regionerna avvaktade att annonsera om ändringarna i tilläggsavtal 3 till dess att sex månader hade gått (i enlighet med punkten ovan). Även detta menar Konkurrensverket är en försvårande omständighet, då det i praktiken hade hindrat andra leverantörer att upptäcka ändringen och agera därefter.

Regionen polisanmälde visselblåsare

I september 2023 informerade regiondirektören regionstyrelsen om Konkurrensverkets utredning samt att grupperingar inom Sussa hade för avsikt att vidta åtgärder och polisanmäla att en visselblåsare hade lämnat sekretessbelagda uppgifter till Konkurrensverket. I oktober 2023 lämnade Region Västerbotten in en polisanmälan.

I januari 2024 beslutade kammaråklagaren att lägga ned förundersökningen (RS 1826:2-2023). Kammaråklagaren menade att det inte fanns något som talade emot att handlingen som lämnats till Konkurrensverket inte skulle vara en sådan handling myndigheten skulle ha rätt att inhämta. Det fanns inte heller något som talade för att handlingen skulle innehålla uppgifter som inte Konkurrensverket hade rätt att få ta del av. Kammaråklagaren skrev också i sitt beslut att det var omoraliskt att använda rättsväsendet för att utkräva straff för förfarandet och jämförde med den allmänna rättsprincipen om pactum turpe. Principen innebär att rätten kan avisa en talan om avtalet som ligger till grund för talan strider mot lag eller god sed.

Regionstyrelsen beslutade om tredje tilläggsavtalet

Regionstyrelsen beslutade den 6 december 2022 att godkänna det tredje tilläggsavtalet samt sidoavtalet och överenskommelsen med Cambio. I granskningen år 2022 av FVIS riktade revisorerna kritik till regionstyrelsen för hanteringen av beslutet om tilläggsavtalet (nr 8/2022). Styrelsen hade belagt beslutet med sekretess och i styrelsens ordinarie protokoll för beslutet gick det inte att utläsa att ärendet handlade om Cosmic. Styrelsen upprättade i stället ett separat protokoll för beslutet som varken var korrekt justerat eller anslaget. Först i efterhand, efter påpekanden från revisionskontoret, blev det separata protokollet justerat och anslaget. Revisorerna uppmärksammade också att regionerna i Sussa hade hanterat beslutet om det tredje tilläggsavtalet olika. Vissa regioner hade valt att sekretessbelägga protokollet och inte anslå beslutet, medan andra regioner hade publicerat och anslagit protokollet utan sekretess.

Det är otydligt vilken information styrelsen fick inför sitt beslut

Enligt det separata protokollet fick styrelsen ta del av fem beslutsunderlag inför beslutet:

- Sidoavtal
- Överenskommelse
- Tjänsteskrivelse
- Underlag till tjänsteskrivelse
- Bilaga 1

Det framgår inte av protokollet om styrelsen fick ta del av själva tilläggsavtalet. Avtalet är inte heller diariefört i beslutsärendet (RS 1940-2022). I regiondirektörens tjänsteskrivelse finns information att Cambio i början av år 2022 hade informerat Sussa att de inte kunde leverera i enlighet med tidplanen. Det var framför allt IT-stödet för Anestesi och Intensivvård som var försenat. Enligt tjänsteskrivelsen var bakgrunden till förseningen att bolagets utvecklare av IT-stödet var lokaliserade i Ukraina och att kriget hade medfört att utvecklingsarbetet hade avstannat. Vidare framgår av tjänsteskrivelsen att Sussa och Cambio under året hade haft förhandlingar om hanteringen av den uppkomna situationen.

Enligt en diarieförd presentation från regionstyrelsens sammanträde i december 2022 skulle det uppstå negativa konsekvenser för regionen om styrelsen inte beslutade om det tredje tilläggsavtalet (RS 1940-2022). Negativa konsekvenser som nämns i presentationen är bland annat att Acceptanstest 1 inte skulle kunna godkännas, vilket i sin tur skulle innebära en försening av införandet i regionerna. Acceptanstest innebär att regionerna testar Cambios leverans utifrån kraven i huvudavtalet. Andra konsekvenser var ökade projektkostnader för det regionala arbetet och förlängda avtal med befintliga leverantörer. Varken i presentationen eller tjänsteskrivelsen finns uppgifter om risker eller negativa konsekvenser av att teckna tilläggsavtalet. Regiondirektören uppger i en intervju i granskning att han under regionstyrelsens sammanträde i december 2022 informerade styrelsen om riskerna med att teckna tilläggsavtalet.

Regiondirektören uppger också i intervjun att han under flera tillfällen hösten år 2022 muntligen informerat regionstyrelsen om den pågående dialogen med Cambio. En granskning av styrelsens protokoll visar att informationen inte finns dokumenterad. Enligt regiondirektören beror det på att förhandlingen pågick med

Cambio och att informationen därför inte kunde dokumenteras. Inte heller av minnesanteckningar från regiondirektörens och hälso- och sjukvårdsdirektörens ledningsgrupper framgår om frågan om förhandlingar och nytt avtal med Cambio varit uppe för information eller diskussion.

Beslutet föregicks av en utredning och diskussioner i Sussa

Vår granskning av minnesanteckningar från Sussa visar att det i Sussas beställargrupp pågick diskussioner om hur den uppkomna situationen skulle lösas. Region Västerbottens representant i beställargruppen är regiondirektören. Under våren 2022 gav beställargruppen i Sussa i uppdrag till en advokatbyrå att utreda om förslag från Cambio till ändringar i avtalet var förenliga med huvudavtalet och tilläggsavtal 1 och 2. Advokatbyrån fick också i uppdrag att utreda eventuella avtals- och upphandlingsrättsliga risker och konsekvenser om regionerna accepterade eller motsatte sig ändringarna.

I en promemoria i augusti 2022 bedömde advokatbyrån att de ändringar som Cambio föreslog var väsentliga och därmed inte tillåtna. Regionstyrelsen fick inför sitt beslut i december 2022 inte ta del av promemorian, däremot berättar regiondirektören i intervju att han informerat styrelsen om promemorian och att advokatbyråns bedömning var en del i den samlade riskbilden som styrelsen muntligen fick av regiondirektören. I en skrivelse till Konkurrensverket i oktober 2023 i samband med myndighetens utredning, framhöll regionerna att promemorian var ett utkast och inte advokatbyråns slutliga bedömning. Enligt skrivelsen var advokatbyråns bedömning i augusti baserad på ett otillräckligt underlag (RS 1891:10-2023).

I november 2022 föreslog beställargruppen i Sussa att regionerna skulle gå vidare och besluta om tilläggsavtal 3, sidoavtalet och överenskommelsen.

Vår kommentar

Regionstyrelsen har inte haft tillräcklig löpande kontroll över förhandlingarna med Cambio om hanteringen av leveransförseningar. Det framgår inte av regionstyrelsens protokoll om styrelsen fått information om riskerna som var förknippade med beslutet i december 2022 att teckna det tredje tilläggsavtalet samt sidoavtalet och överenskommelsen med Cambio.

5. Införandet av Cosmic i vårdverksamheterna

Införandet är försenat

Införandet av Cosmic har vid flera tillfällen skjutits upp. Initialt skulle Cambio leverera Cosmic till regionerna senast juni 2022. Därefter har planen varit att Cosmic skulle införas i vårdverksamheterna i februari 2024. Under våren 2023 flyttades införandet fram till början av maj 2024. I november 2023 meddelade FVIS-programmet att införandet i verksamheterna skulle senareläggas till mitten av oktober 2024. Bakgrunden till förseningarna är Cambios svårigheter att leverera.

En del av Cambios förseningar har regionerna och Cambio reglerat i tilläggsavtalen. Förutom att senarelägga tidpunkterna för när Cambio skulle leverera Cosmic till regionerna, har parterna också kommit överens om att dela upp leveransen av Cosmic i en huvud- och delleverans. Det innebär att olika moduler och funktioner i Cosmic levereras vid olika tillfällen.

Även efter ändringarna i tilläggsavtalen har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden fått fortsatta rapporter om att Cambio inte har levererat i enlighet med planeringen. I början av år 2024 kom Regionerna Västerbotten, Örebro och Norrbotten överens med Cambio om ett förlikningsavtal som reglerar ett skadestånd som regionerna ska få av Cambio på grund av förseningar under hösten 2023. I februari 2024 fick hälso- och sjukvårdsnämnden åter information om fortsatta förseningar i leveranser från Cambio.

Tillfälliga och alternativa lösningar till Cosmic

Förutom förändrade tidplaner, så innebär förseningarna också att regionen varit tvungen att vidta vissa tillfälliga och alternativa lösningar än de ursprungligt upphandlade. En del av förändringarna har regionstyrelsen beslutat om i tilläggsavtal 3. I avtalet kom parterna överens om att byta ut och ersätta en del av den avtalade funktionaliteten. I tjänsteskrivelsen inför regionstyrelsens beslut om tilläggsavtalet uppgav regiondirektören att förändringarna omfattade mindre än fem procent av den totala leveransen.

Andra förändringar av Cosmic har hanterats inom FVIS-programmet. Under år 2023 har programägaren fattat ett flertal beslut som rör funktionaliteten i Cosmic. Flera beslut har handlat om att inom vissa områden initialt använda gamla system parallellt med Cosmic. Anledningen är att funktionaliteten i Cosmic inte kommer vara färdigutvecklad eller kommer hinna testas i tillräcklig utsträckning innan vårdverksamheterna börjar använda systemet. I något fall har programägaren också beslutat att behålla gamla system i stället för Cosmic på grund av att den avtalade funktionaliteten i Cosmic inte motsvarar vårdverksamheternas behov. Ett sådant exempel är IT-stödet för Anestesi och intensivvård, Metavision.

En tillfällig lösning som regionen kommer använda parallellt med Cosmic, är IT-stödet Prator. Regionen och kommunerna i länet använder Prator för att kommunicera i utskrivningsprocessen. I Cosmic finns modulen Link som ska ersätta Prator. Regionen och kommunerna har dock bedömt att Link inte uppfyller de behov som verksamheterna har, utan Link behöver kompletteras med ytterligare funktioner. Avtalet som regionen och kommunerna har för Prator går ut sista december 2024. Därför har regionens direktör för Digitalisering och Service och kommunerna beslutat att upphandla en interimslösning. Interimslösningen ska fungera under fem år. Förhoppningen är att Link därefter ska möta verksamheternas behov av funktionalitet. Upphandlingen av interimslösningen hanteras i regionens utvecklingsportfölj och inte inom FVIS-programmet.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har fått viss information

Hälso- och sjukvårdsnämnden är ansvarig för att Cosmic uppfyller vårdverksamheternas behov. Under hösten 2023 har hälso- och sjukvårdsnämnden haft en stående informationspunkt om arbetet i FVIS. I både oktober, november och december 2023 fick nämnden information om Cambios leveransförseningar. Nämnden fick information att programmets totala riskbild var röd. Förklaringen till riskbedömningen var ofullständiga leveranser från Cambio.

Vår protokollgranskning visar att programägarens beslut om tillfälliga och ändrade lösningar inte är anmälda eller informerade till hälso- och sjukvårdsnämnden. Inte heller beslutet om interimslösningen för Prator. Beslutet om Prator är heller inte

återanmält till regionstyrelsen. Nämnden har inte fått information om vilka konsekvenser lösningarna får för vårdverksamheterna.

Vår kommentar

Det finns risk att vårdverksamheterna inte kommer att få ett system som motsvarar deras behov. Cosmic är inte längre en helhetslösning för verksamheterna. Utifrån Cambios svårigheter att leverera, bedömer vi också att det finns risk för ytterligare förseningar. Hälso- och sjukvårdsnämnden behöver informera sig om riskerna. Det är nödvändigt att nämnden följer utvecklingen noggrant och agerar för att säkerställa att vårdverksamheterna vid införandet får ett fungerande och patientsäkert vårdinformationssystem.

6. Kostnaderna för Cosmic

Cosmic är mer än bara FVIS-programmet

Inom Region Västerbotten är kostnaden för Cosmic uppdelat i två delar: *införandet* samt *drift och förvaltning*. Kostnaderna för införandet av systemet ligger inom FVIS-programmet. Programmet sträcker sig mellan åren 2020–2025. Kostnaderna för drift och förvaltning ligger inte inom FVIS utan redovisas på ett separat projektnummer som Cosmic i förvaltning. Kostnader kopplat till drift och förvaltning började uppstå under år 2023. Därmed löper kostnader för införandet och Cosmic i förvaltning parallellt med varandra vilket kommer att fortsätta fram tills FVIS avslutas efter år 2025.

Budget fanns för FVIS men saknades för Cosmic i förvaltning

Driftbudgeten för FVIS-programmet uppgår till 450 miljoner kronor fördelat över perioden 2020 – 2025, vilket ger en årlig budget på 75 miljoner kronor. 50 miljoner kronor är riktade till regionstyrelsen och 25 miljoner kronor är riktade till hälso- och sjukvårdsnämnden. År 2022 utförde revisorerna en granskning av ekonomistyrningen för FVIS (nr 9/2022). Revisorerna riktade kritik till styrelsen och nämnden för att de inte hade beslutat om årliga budgetar för FVIS. Revisorerna rekommenderade styrelsen och nämnden att fastställa årsbudget för FVIS-programmet. Detta innebär att budgeten ska ändras årligen baserat på prognos. Styrelsen svarade i sitt yttrande att driftbudgeten för FVIS skulle delas upp årsvis för år 2024 och år 2025. För år 2024 har budgeten beretts likt tidigare år och regionstyrelsen har en budget på 50 miljoner kronor och hälso-och sjukvårdsnämnden en budget på 25 miljoner kronor.

Kostnaderna för Cosmic i förvaltning hade ingen tillhörande budget för år 2023. För år 2024 beslutade regionfullmäktige om ett budgettillskott till regionstyrelsen med 33 miljoner kronor för Cosmic i förvaltning. Det innebär att Cosmic i förvaltning har en budget på 33 miljoner kronor för år 2024.

Omfattningen av investeringarna var otydlig i investeringsplanen

Utöver kostnader för FVIS-programmet och Cosmic i förvaltning innebär införandet av Cosmic även att regionen behöver göra investeringar. Investeringskostnaderna handlar både om betalningar till Cambio för kärnsystemet och kostnader såsom licenser, hårdvara och anpassningar av Cosmic.

Investeringsplanen för perioden 2023-2026 saknar detaljerad information om belopp kopplat till investeringarna för Cosmic. I juni 2023 fick styrelsen information

om investeringar kopplat till FVIS. Investeringarna uppskattades då att uppgå till mellan 68 och 113 miljoner kronor. Kostnaden för anpassningar av Cosmic var en osäkerhet.

FVIS hade underskott år 2023

Förseningarna av införandet av Cosmic har skapat fördyringar inom FVIS. År 2023 var utfallet för programmet 163 miljoner kronor vilket gav en avvikelse mot budget på -88 miljoner kronor. Den största avvikelsen ses inom regionstyrelsens del av FVIS med en avvikelse på -70 miljoner. Vid slutet av år 2023 var prognosen för hela programperioden 546 miljoner vilket innebär en avvikelse mot budget på -96 miljoner. Prognosen bygger på att Cosmic ska tas i drift i oktober 2024. En förändring i tidplanen kan påverka prognosen.

Vid intervjuer med programägare och programledare framgår att programmet under år 2023 arbetat med att hålla ner kostnaderna. Åtgärderna har främst handlat om att se över resursanvändningen genom att växla från konsulter till egen personal men också effektivisering av arbetssätt. Vår protokollgranskning visar att regionstyrelsen i juni 2023 fick information att arbete pågått för att effektivisera arbetet i FVIS-programmet och att åtgärderna inneburit en kostnadsminskning i prognos med 4,3 miljoner kronor. Vi kan inte se i protokollgranskningen att styrelsen eller nämnden beslutat om utökning av budget för Cosmic.

Betalade 25 miljoner kronor för drift och förvaltning utan ett system i drift

Under år 2023 var kostnaden för Cosmic i drift och förvaltning 34 miljoner kronor. En stor del av kostnaden var kopplat till avtal med Cambio. När programägaren godkände acceptanstest 1 den 22 december 2022 fick Cambio rätt att påbörja fakturering enligt DU-avtalet. Enligt avtalet ska Region Västerbotten betala Cambio 25 miljoner kronor per år för drift och förvaltning. Regionen har under år 2023 betalat Cambio enligt avtalet, med undantag från några mindre ekonomiska avdrag. Det innebär att regionen betalat för drift och underhåll av ett system som ännu inte används i verksamheterna.

Förutom kostnaden enligt DU-avtalet, har regionen också haft kostnader under år 2023 för drift och förvaltning som handlar om exempelvis licenser och hårdvara. Kostnaden för år 2024 är prognostiserad till 50–60 miljoner kronor. Budgeten för år 2024 är 33 miljoner kronor.

Nedan illustrerar vi den ekonomiska uppbyggnaden av Cosmic under perioden 2020–2025.

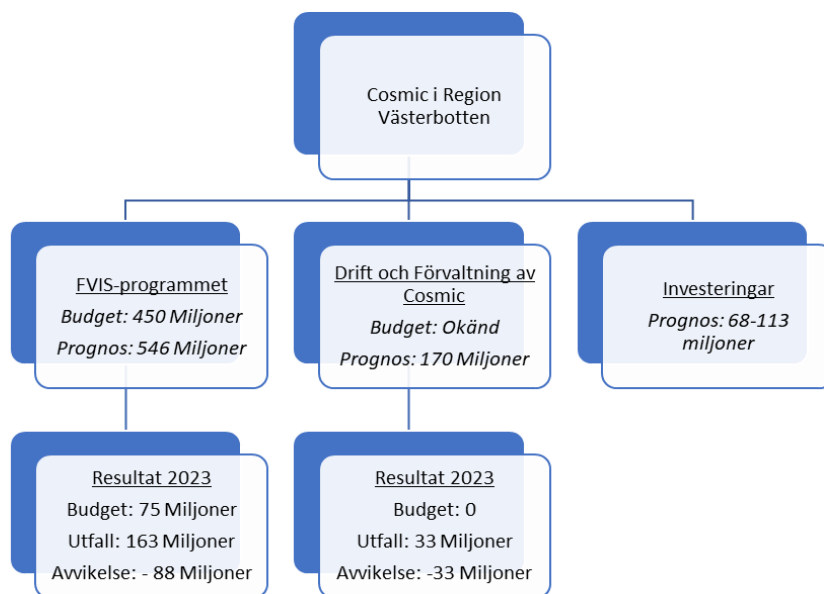


Illustration över FVIS-programmet. Framtagen av revisionskontoret baserat på business case för FVIS och Cosmic.

Cosmic kommer kosta omkring 75 miljoner kronor från år 2026

Enligt prognosen kommer kostnaderna för drift och förvaltning att öka fram tills FVIS-programmet avslutas. Därefter är prognosen att Cosmic kommer att kosta omkring 75 miljoner kronor i drift och förvaltning årligen. Vid granskningstillfället finns en viss osäkerhet i prognosen eftersom alla kostnader inte är kända.

Nedan illustrerar vi den ekonomiska fördelningen för Cosmic i drift och förvaltning. Beloppen avser kostnad per år.

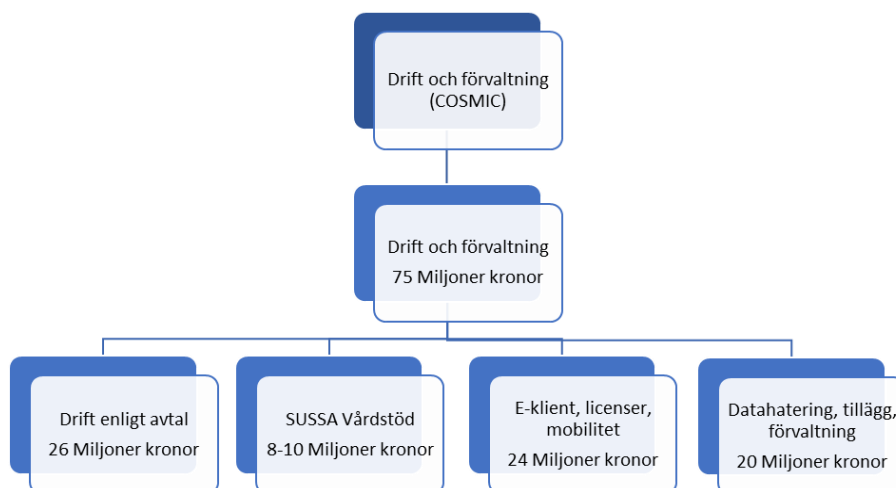


Illustration över Cosmic i drift och förvaltning. Framtagen av revisionskontoret baserat på business case för FVIS och Cosmic.

Totala kostnaden för Cosmic uppgår till 1,1 miljarder kronor

Avtalet med Cambio för Cosmic löper till juni år 2030 och kan därefter förlängas vid tre tillfällen, tre år i taget. Under den initiala avtalsperioden på elva år kommer den totala kostnaden för Cosmic uppgå till 1,1 miljarder kronor baserat på prognosen som finns vid granskningstillfället. Det finns en viss osäkerhet i prognosen eftersom

alla kostnader ännu inte är helt kända. Eventuella förändringar i tidplan, system eller införande kan påverka den totala kostnaden. Beräkningen exkluderar även indirekta kostnader.

Kostnadsområde	Totalt belopp år 2019–2030
FVIS-programmet	546 Mkr
Drift och förvaltning	500 Mkr
Investeringar	68–113 Mkr
Totalt	1,1 Miljarder kronor

Tabell framtagen av revisionskontoret baserat på business case för FVIS och Cosmic samt rapportering till styrelsen 2023-06-02 §101 (RS 920–2023)

Prognosen omfattar inte alla kostnader

Förutom direkta kostnader finns även indirekta kostnader kopplat till Cosmic. Exempelvis är kostnaden för tiden som slutanvändarna måste lägga på utbildning inte inkluderad i prognosen. Revisorernas granskning år 2022 av FVIS visade att verksamheterna kan behöva avsätta omkring 100 miljoner kronor i resurser för utbildning (nr 8/2022). Av intervjuer i granskningen framgår att en ny utbildningsplan för slutanvändarna håller på att tas fram. Bland annat kommer utbildningen inte vara helt klassrumsbaserad som planerat utan vara en hybridlösning mellan e-utbildning och klassrumsundervisning. Förändring i planen kan påverka kostnaderna för utbildningen.

Andra kostnader som inte heller är med i beräkningarna är indirekta kostnader som uppstår på grund av tillfälliga och alternativa lösningar. Exempelvis upphandlingen av en interimslösning för samordnad vårdplanering mellan regionen och kommunerna i länet. Kostnaderna för interimslösningen finansieras av verksamhetsområdet Digitalisering och Service.

Cosmic förväntas innebära nyttor

Förutom kostnader förväntas Cosmic även att innebära nyttor. Dels genom direkta ekonomiska besparingar såsom avveckling av system. Dels genom förbättrade och smartare arbetsformer, digitala lösningar för patienten och möjlighet att utvecklas enligt framtidens behov. Under år 2023 har FVIS-programmet tagit fram en reviderad nyttorealiseringsplan. I en bilaga till planen finns en nyttokalkyl för Cosmic som sträcker sig till år 2028. Nyttorealiseringsplanen ska enligt uppgift under granskningsarbetet beslutas av regiondirektören under våren 2024.

Styrelsen saknade ekonomisk riskanalys

Varje månad rapporterar programledaren för FVIS-programmet en riskbedömning inom områdena tid, kostnad, resultat och resurser till programmets styrgrupp. Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden fick vid sina sammanträden under hösten 2023 information om den samlade riskbilden. Kostnaden var bedömd som grön, trots att programmet redovisade ett underskott mot budget. Uppföljningen har utgått från projekt- och programplaner samt milstolparna. Det finns ingen riskanalys kopplad till de totala kostnaderna för Cosmic eller den ekonomiska utvecklingen och omvärldsfaktorer som kan påverka regionens kostnader. Detta trots att

programmet är flerårigt, införandet är försenat samt har stor betydelse för regionen som helhet.

Styrelsen och nämnden fick information om FVIS kostnader

Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har under hösten 2023 fått månadsrapporter om FVIS-programmet. Månadsrapporten innehöll lägesrapport, information om riskbild och ekonomisk rapportering. Rapporten innehåller inga uppgifter om kostnader som uppstår i drift och förvaltning av Cosmic eller kostnader rörande investeringar.

Utöver månadsrapporterna fick styrelsen i maj och juni 2023 information om kostnadsökningar inom programmet. I juni 2023 fick styrelsen information att kostnadsökningarna hade inneburit att prognosen för programperioden ökat till 530 miljoner kronor. Nämnden fick inte motsvarande information eller vad kostnadsökningarna skulle innebära för deras budget.

I delårsrapporterna per april och augusti 2023 kommenterade styrelsen översiktligt arbetet i FVIS. Regionstyrelsen lyfte i sin delårsrapport per april ökade kostnader inom FVIS som den främsta anledningen till styrelsens befarade underskott år 2023. I delårsrapporten per augusti 2023 konstaterar regionstyrelsen att effektiviseringsplanen som programmet arbetade med hade resulterat i vissa effektiviseringsåtgärder.

Nämnden lyfte i delårsrapporten per april 2023 FVIS som en del av förklaringen till nämndens avvikelse för personalkostnader. Nämnden följde inte upp kostnaderna för FVIS i delårsrapporten per augusti eller årsrapporten för år 2023.

Vår kommentar

Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har inte haft tillräcklig styrning och kontroll över kostnaderna för Cosmic. Styrelsen och nämnden har inte beslutat om årlig budget för FVIS-programmet. För år 2023 fanns det dessutom ingen beslutad budget för kostnaderna förknippade med drift och förvaltning av Cosmic. Införandet av Cosmic är försenat och FVIS visar på en stor negativ avvikelse mot programmets totala budget. Förseningarna har skapat fördyringar inom programmet och styrelsen och nämnden har varken beslutat om åtgärder eller utökning av FVIS budget. Det finns inte heller någon riskanalys över hur förseningar, ekonomiska utvecklingen och omvärldsfaktorer påverkar de totala kostnaderna. Detta är särskilt viktigt utifrån den tuffa ekonomiska situationen som regionen befinner sig i med ett underskott på -668 miljoner kronor för år 2023. Underskottet för Hälso- och sjukvårdsnämnden år 2023 är -973 miljoner kronor.

Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden fick under år 2023 information om FVIS och arbetet med att införa Cosmic. Texterna i protokollen är dock översiktliga och det är svårt att kontrollera om informationen varit tillräcklig. En iakttagelse är att informationen till styrelsen och nämnden framför allt handlar om kostnaderna inom FVIS. Det framgår inte av informationen att det finns andra kostnader kopplat till Cosmic som inte är inkluderade. Vi kan i protokollgranskningen inte se att styrelsen och nämnden fått information om den totala kostnaden för Cosmic. Vi noterar också att det är genomgående svårt att förstå vilka kostnader som är inkluderade eller exkluderade i rapporteringarna.

7. Regionernas samverkan i Sussa

Samverkan regleras av en överenskommelse

Flera av regionerna i Sussa har samverkat sedan slutet av 1990-talet. Den senaste överenskommelsen om samverkan beslutades av Sussas beställargrupp i april 2022. I beställargruppen sitter regiondirektörer eller hälso- och sjukvårdsdirektörer från de nio regionerna. Från Region Västerbotten sitter regiondirektören. Överenskommelsen beskriver exempelvis syfte och mål med samverkan, Sussas organisation och styrningen samt uppsägning och förlängning av samverkan.

Sussa har ingen politisk samverkansnivå, utan Sussas beställargrupp är den högsta ledningsnivån i samverkan. Vår granskning av beställargruppens protokoll visar att gruppen årligen beslutar om en verksamhetsplan och budget för Sussa. Budgeten för år 2023 uppgick till 122 miljoner kronor. Inom Sussa finns också en styrgrupp för samverkan. Styrgruppen ska verkställa de beslut som beställargruppen fattat. I styrgruppen sitter beställarrepresentanter från regionerna.

Inom Sussa finns ett samverkanskontor. Kontoret har i uppdrag att stödja samarbetet genom att bistå med administration och expertkompetens. Av budgeten för år 2023 framgår att kontorets personalresurser uppgick till 8-10 personer. Inom Sussa finns också olika projekt och uppdrag som regionerna driver tillsammans, däribland regionernas gemensamma utveckling och framtida förvaltning av Cosmic. Medarbetarna som arbetar åt Sussa är antingen anställda av regionerna eller anlätade konsulter. Totalt är omkring 450 personer involverade i de gemensamma projekten och uppdragen i Sussa.

Regionerna finansierar samverkan via "Sussa-banken"

Regionerna bidrar gemensamt med resurser och medel för att finansiera Sussa. Det finns inget avtal som reglerar regionernas finansiering, utan regionerna faktureras utifrån den årliga budgeten som beställargruppen beslutat om. Region Västerbottens bidrag år 2023 var omkring 11 miljoner kronor. Bidraget finansierades från budgeten för regionens FVIS-program. Region Sörmland är ansvarig för den ekonomiska hanteringen i den så kallade "sussa-banken". År 2022 genomförde revisorerna i Region Sörmland en granskning av hanteringen av medlen. Granskningen visade att det inte fanns något avtal eller överenskommelse mellan regionerna som reglerar Region Sörmlands ansvar för "sussa-banken".

Region Sörmland redovisade för år 2023 ett resultat för Sussa på 99 miljoner kronor. Överskottet ska återbetalas till regionerna genom avdrag på faktureringen för år 2024. Kostnaderna för år 2023 handlade bland annat om personalkostnader för regionernas medarbetare och konsulter som arbetar i de Sussa-gemensamma projekten, resor och logi med mera.

Regionstyrelsen saknar kontroll över Sussas verksamhet

I november 2020 beslutade Region Västerbottens fullmäktige att regionen skulle vara en aktiv part i Sussa-samverkan. Fullmäktige gav också i uppdrag till regionstyrelsen att representera regionen i Sussa. Regionstyrelsen gav i sin tur uppdraget till regiondirektören. Styrelsen beslutade också att regiondirektören, med rätt att vidaredelegera, skulle fatta de beslut som behövs för att genomföra FVIS regionalt och

tillsammans med övriga regioner i Sussa. Regiondirektören skulle återrapportera till styrelsen kontinuerligt.

Vår protokollgranskning av regionstyrelsens protokoll visar att inget av besluten i Sussa är anmält till styrelsen. Exempelvis beslutet i beställargruppen om överenskommelsen om samverkan. Inte heller besluten om verksamhetsplanen och budgeten har regiondirektören återanmält till styrelsen. Vi kan också konstatera att styrelsen inte heller fått information om dessa beslut eller någon uppföljning av exempelvis Sussas budget. Styrelsen har fått viss information om arbetet som pågår. Informationen har framför allt handlat om Cambios leveransförseningar och vilka konsekvenser det fått för arbetet i Sussa.

Det saknas tillräcklig förankring i regionens linjeorganisation

När vi granskat protokoll och dokument från Sussa samverkan framgår det att vissa beslut har föregåtts av förankring i regionerna på tjänstepersonsnivå. Vår granskning av protokollen från FVIS styrgrupp visar att vissa frågor diskuteras och förankras i styrgruppen. Vi kan däremot inte se i protokollgranskningen att frågorna har förankrats i regionstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsnämnden. Vi kan inte heller se att frågorna har diskuterats i regiondirektörens eller hälso- och sjukvårdsdirektörens ledningsgrupper.

Vår kommentar

En samverkansorganisation som består av nio regioner och har en årlig budget på över 100 miljoner kronor behöver formaliseras. Sussa är varken en gemensam nämnd, kommunalförbund eller ett kommunalt bolag. Flera beslut tas inom Sussa. Det finns inte något underlag som styrker att regiondirektören fattat besluten på delegation från regionstyrelsen. En kommunal styrelse eller nämnd kan inte heller delegera eller vidaredelegera beslutsrätt till denna typ av samverkansorgan. Dessutom finns det bland annat en risk att beslutet om överenskommelse om samverkan mellan Sussa-regionerna om Cosmic är ett beslut som inte kan delegeras enligt kommunallagen. Andra liknande överenskommelser för samverkan har beslutats av regionfullmäktige. Exempel på sådana är överenskommelserna om samverkan för regional utveckling och samverkan för vård och omsorg.

Det är också en brist att det inte finns något avtal som reglerar Region Sörmlands ansvar för regionernas medel. Vi ser risker med att finansieringen av Sussa inte är reglerad. Särskilt utifrån Cambios förseningar av leveranser och vilka ekonomiska konsekvenser det eventuellt kan få. Regionstyrelsen har inte fått information om samverkansöverenskommelsen, verksamhetsplanen för Sussa eller uppföljning av kostnaderna. Vi bedömer att styrelsen har svag kontroll över verksamheten som bedrivs i Sussa.

8. Allmänna handlingar och beslut

Brister i hanteringen av allmänna handlingar

Riktlinje för dokumenthantering inom FVIS

Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden ska som ansvariga myndigheter säkerställa att samtliga allmänna handlingar inom sina verksamheter hanteras i enlighet med arkivlag och offentlighets- och sekretesslag. Oavsett om handlingarna finns inom FVIS, Sussa samverkan eller linjeverksamheten. Regionstyrelsen har en dokumenthanteringsplan som ska reglera hanteringen av handlingarna. Därutöver har programägaren för FVIS beslutat om en riktlinje för hantering av allmänna handlingar inom programmet och Sussa. Riktlinjen saknar referenser till regionövergripande riktlinjer om arkivering och diarieföring av allmänna handlingar.

Riktlinjen inom FVIS beskriver hur handlingar upprättade inom programmet och i Sussa ska förvaras och gallras. Av riktlinjen framgår att majoriteten av handlingarna upprättade inom FVIS och Sussa ska förvaras i Sharepoint. Enligt regionens riktlinjer för digital informationshantering är Sharepoint en dokumentlagringsyta som kan användas för verksamhetsinformation som inte är av skyddsvärd karaktär. Med skyddsvärd karaktär avses sådan information som potentiellt kan skada personer eller verksamheten ifall den kommer i orätta händer. Det kan exempelvis vara personuppgifter, men också riskanalyser, kod som beskriver hur våra system är uppbyggda och så vidare. Uppgifter som kan innehålla sekretess får inte lagras i Sharepoint på grund av att uppgifterna i systemet kan anses vara röjda.

Brister i hanteringen av allmänna handlingar

Vi har granskat hanteringen av handlingar som rör Cosmic som är diarieförda i regionens diarium i Platina. Våra iakttagelser är:

- Handlingar är diarieförda i olika ärenden, vilket försvårar möjligheten att hitta en handling. Exempelvis styrelsens beslut om tilläggsavtal 3. I styrelsens protokoll har ärendet diarienummer RS 1940-2022. Styrelsens beslut om tilläggsavtalet finns dock inte diariefört i det ärendet. Beslutet finns däremot diariefört i styrelsens samlingsärende för sina protokoll år 2022 (RS 333-2022). Inte heller tilläggsavtalet är diariefört i ärende RS 1940-2022. I ärendet för upphandlingen av Cosmic (VLL 1747-2016) finns däremot ett handlingskort för tilläggsavtalet. Enligt handlingskortet ska tilläggsavtalet vara arkiverat med "övriga handlingar" i ärendet. Det framgår dock inte av handlingskortet var det är arkiverat. Enligt dokumenthanteringsplanen för FVIS förvaras avtal för Cosmic på den regiongemensamma lagringsplatsen G:. I efterhand är tilläggsavtalet registrerat i diarieärendet RS 1891-2023 i samband med att handlingarna skickades över till Konkurrensverket.
- I protokoll och diariet är det inte tydligt angivet vad handlingarna handlar om. Exempelvis handlingarna till styrelsens beslut om tilläggsavtal 3. I protokollet är beslutsunderlagen listade, däribland "underlag till tjänsteskrivelser" och "bilaga 1". I ärendet har de diarieförda handlingarna andra benämningar. Det är därför inte möjligt att avgöra vad handlingarna i protokollet avser och om de är diarieförda.

- En stor andel av diarieförda handlingar om Cosmic i Platina är markerade med sekretess. Sekretessmarkering innebär dock inte att handlingar är sekretessbelagda, däremot att en sekretessprövning ska göras vid begäran om att handlingen ska lämnas ut. Bland annat har Sussas budget för år 2024 fått en sekretessmarkering. Markeringen innebär också att användare av diariesystemet behöver en särskild behörighet för att kunna öppna handlingen.

Under granskningsarbetet uppmärksammade vi att flera handlingar som borde vara diarieförda inte är diarieförda. Framför allt handlingar som rör Sussa samverkan. Exempelvis överenskommelsen om samverkan från år 2022, Sussas verksamhetsplan och protokoll från Sussas beställargrupp. I samband med att granskningen avslutades i mars 2024 har flera handlingar från Sussa diarieförts i regionens diarium.

Vår kommentar

Regionstyrelsen behöver säkerställa en bättre hantering av hur medarbetare i regionen hanterar handlingar om Cosmic. Av granskningen framgår att det är en oreda i hur handlingar blir diarieförda. Vi är också tveksamma till om Sharepoint är en lämplig plats för förvaring och diarieföring av handlingar. Sharepoint är ett molnbaserat system och inget diariesystem för säker förvaring.

Många handlingar som rör FVIS är markerade med sekretess i diariet. Enligt offentlighets- och sekretesslagen ska handlingar som innehåller sekretessreglerade uppgifter diarieföras. Detta för att myndigheten inte ska kunna mörka förekomsten av handlingar genom att hänvisa till sekretess. Om en handling markeras med sekretess ska, enligt offentlighets- och sekretesslagen, tillämpliga sekretessbestämmelser anges. För majoriteten av de handlingar som är markerade med sekretess i diariet, är ingen sekretessbestämmelse angiven. Det finns även en risk att insynen i arbetet med Cosmic begränsas i onödan om systemet med sekretessmarkering används slentrianmässigt och även omfattar handlingar som inte bör sekretessmarkeras.

Regionstyrelsen har inte tillräcklig kontroll över beslut

Revisorerna uppmärksammade i granskningen av FVIS-programmet år 2022 att få beslut om arbetet med att införa Cosmic hade återanmälts till regionstyrelsen (nr 8/2022). Med anledning av granskningen återanmälde programägaren för FVIS i mars 2023 12 beslut som fattats på vidaredelegation under år 2022. Besluten handlade framför allt om rutiner och riktlinjer inom FVIS-programmet. I september 2023 återanmälde ytterligare sju beslut som var fattade i april och maj 2023. Vi har gått igenom dessa beslut och våra iakttagelser är:

- Besluten är spårbara från regionstyrelsens protokoll. Det framgår dock inte av styrelsens förteckning vem som har fattat besluten eller med vilken delegation eller vidaredelegation.
- I några fall är det otydligt vilket beslut som är fattat. I underlagen finns ett förslag till beslut presenterat, det är dock oklart om beslutet är fattat.
- Regiondirektören har vidaredelegerat till programägaren att fatta beslut som handlar om ändringar i programorganisation samt fastställa styrande dokument för FVIS. Flera av besluten handlar om olika vägval för införandet av Cosmic. Det är tveksamt om regiondirektören har vidaredelegerat

den beslutsrätten till programägaren. Vissa beslut handlar också om prioriteringar om i vilken ordning olika funktioner i Cosmic ska införas i vården. Besluten förefaller vara beslut som hälso- och sjukvårdsnämnden är ansvarig för. Befogenheter att besluta om sådana prioriteringar har inte delegerats av hälso- och sjukvårdsnämnden. Besluten har heller inte återanmälts till nämnden.

- Beslutet om tilläggsavtal 3 är fattat av regionstyrelsen i december 2022. Beslutet om tilläggsavtal 2 är fattat som ett brådskande ordförandebeslut och återanmält till regionstyrelsen i februari 2022. Vi har i protokollgranskningen inte hittat hur beslutet om tilläggsavtal 1 är hanterat.
- Som vi tidigare har redogjort för är inget beslut som rör Sussa samverkan återanmält till regionstyrelsen.

Vår kommentar

Regionstyrelsen har fortsatt svag kontroll över de beslut om FVIS och införandet av Cosmic som är fattade. Styrelsen har inte heller tillräcklig kontroll över de beslut som är fattade inom Sussa samverkan i och med att besluten inte är återanmälda.

9. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Vår kommentar
Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt tillräcklig styrning och kontroll över kostnaderna för FVIS och införandet av Cosmic?	Nej. Styrelsen och nämnden har inte beslutat om årliga budgetar för FVIS-programmet. För år 2023 har styrelsen inte heller beslutat om budget för drift och förvaltning av Cosmic. Under år 2023 redovisar styrelsen och nämnden stora underskott för FVIS. Varken styrelsen eller nämnden har vidtagit några åtgärder eller beslutat om budgettillskott för att hantera de ökade kostnaderna. Styrelsen och nämnden har heller inte haft tillräcklig kontroll över de samlade kostnaderna för Cosmic.
Har regionstyrelsen säkerställt en tillräcklig styrning och kontroll över hanteringen av det tredje tilläggsavtalet?	Nej. Granskningen visar att beslutet om det tredje tilläggsavtalet med Cambio föregicks av utredning inom Sussa och förhandling med Cambio. Regionstyrelsen hade inte tillräcklig kontroll över de risker som var förknippade med att teckna avtalet.
Har regionstyrelsen säkerställt en tillräcklig kontroll över Sussa-samverkan?	Nej. Granskningen visar att insynen i Sussa är begränsad. Regionernas samverkan i Sussa är inte formaliserad, utan regleras med hjälp av en överenskommelse beslutad på tjänstepersonsnivå. Regionstyrelsen har exempelvis inte säkerställt att beslut fattade inom Sussa är återanmälda eller att handlingar som tas fram inom Sussa blir diarieförda.
Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig hantering av allmänna handlingar och kontroll över beslut som handlar om Cosmic?	Nej. Granskningen visar att handlingar inte blir diarieförda. Regionstyrelsen har inte heller tillräcklig kontroll över beslut som är fattade på delegation och vidaredelegation.

Rekommendationer

Vi rekommenderar regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att:

- Säkerställa en tillräcklig ekonomistyrning av införandet av Cosmic och kontroll över kostnader för FVIS samt driften och förvaltningen av Cosmic.
- Säkerställa att allmänna handlingar som rör Sussa och Cosmic hanteras enligt offentlighets- och sekretesslagen och regionens egna regler.
- Säkerställa att beslut hanteras enligt kommunallagen samt delegations- och vidaredelegationsordningar.

Därutöver rekommenderar vi:

- Regionstyrelsen att säkerställa en tillräcklig insyn och kontroll över verksamheten i Sussa.
- Hälso- och sjukvårdsnämnden att informera sig om riskerna med införandet av Cosmic och följa utvecklingen under år 2024. Nämnden behöver agera för att säkerställa att vårdverksamheterna vid införandet får ett fungerande och patientsäkert vårdinformationssystem.

Umeå den 22 mars 2024

Malin Hedlund

Petra Segerbrant

Sakkunnig

Sakkunnig

Revisionskontoret
Region Västerbotten

Revisionskontoret
Region Västerbotten