

Ramverket gäller för: Västra Götalandsregionen

Innehållsansvar: Avdelning Budget och Verksamhetsuppföljning, KS VE

Diarienummer: 2020-05579

Giltighet: från 2020-12-01

# Ramverk för en ändamålsenlig planering och uppföljning

## Bakgrund och problemformulering

VGR:s interna styrning är mångbottnad och omfattar en mängd olika instanser och aktörer, såväl politiska som tjänstemannamässiga. Styrningen består av en rad system och regelverk som strävar mot olika målbilder uttryckta i ett stort antal styrdokument, vilka följs upp med skiftande metodik, frekvens och genom olika kanaler. Detta förhållande speglar dels VGR:s politiska styrmodell, men också det komplexa uppdraget att uppnå ett flertal parallella mål. Patientsäkerhet och kvalitet ska uppnås samtidigt som mål om tillgång till vård ställer krav på högre produktivitet. Förväntningar på kortare väntetider, effektivare läkemedel, modernare fastigheter och högre turtäthet inom kollektivtrafiken ska mötas samtidigt som kommunallagen ställer krav på god ekonomisk hushållning. Den komplexa sammansättningen av olika styrsystem, instanser och målbilder innebär en rad utmaningar.

Utan en samordnad och strukturerad planering skapas otydliga planeringsförutsättningar för verksamheterna och uppföljningen riskerar i sin tur att bli fragmentarisk och tungrodd. Brister i planerings- och uppföljningsprocessen riskerar sist men inte minst även att undergräva effektiviteten i den politiska styrningen och således den demokratiska genomslagskraften.

## Ramverkets syfte och målgrupp

Följande ramverk syftar till att möta de utmaningar som är kopplade till den ovan beskrivna problembilden. Genom att slå fast ett antal principer och implementera dessa i våra processer ska planeringen och uppföljningen bli mer samordnad och samlad samt leda till bättre genomförandekraft i relation till den politiska intentionen med så liten administrativ börda som möjligt.

Planering och uppföljning ingår i Koncernkontorets huvuduppdrag och utförs inom samtliga koncernstaber och koncernavdelningar. Målgrupp för ramverket är primärt chefer och medarbetare inom Koncernkontoret som ansvarar för eller deltar i detta huvuduppdrag. Då utformningen av den här typen av processer även berör VGR:s nämnder, styrelser, förvaltningar och bolag bör ramverket även vara känt bland funktioner med övergripande ansvar för planering och uppföljning på dessa nivåer. Dokumentet behandlar formerna och strukturerna för planering och uppföljning, inte i detaljutformningen av dess innehåll.

## Önskvärda effekter

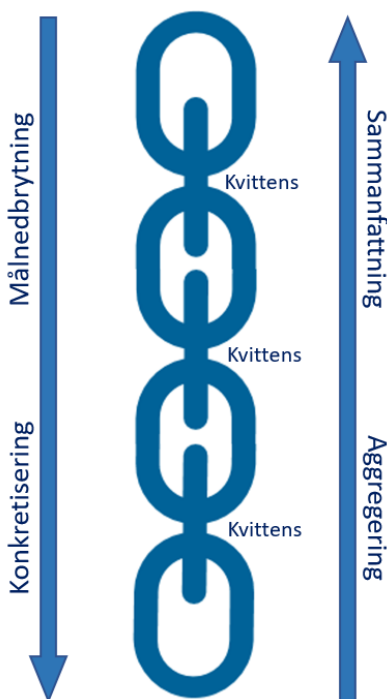
Ytterst handlar en ändamålsenlig planering och uppföljning om att uppnå ökad kvalitet i leveranserna av den välfärdsproduktion som ingår VGR:s uppdrag samt att eftersträva en ökad demokratisk styrkraft. I ett något kortare perspektiv bör en ändamålsenlig planering och uppföljning leda till ökad måluppfyllelse och minskad onödig administration.

I följande avsnitt beskrivs fyra principer för att uppnå en ändamålsenlig planering och uppföljning.

## Princip 1: En förstärkt demokratisk styrkedja

Den demokratiska styrkedjan illustrerar den grundläggande principen för hur demokratin förverkligas via den offentliga förvaltningen och utgör den röda tråden från politiskt ställningstagande till utförande av verksamhet. En bristfällig styrkedja undergräver den politiska intentionens genomslagskraft samt riskerar att beslut fattas på bristfälliga grunder.

Den i kommunallagen fastslagna principen att kommuner och regioner ska utföra sin verksamhet på demokratiska grunder förverkligas genom allmänna och fria val i vilka politiska representanter utses till fullmäktige. Fullmäktiges beslut ska därefter ge effekt i hela styrkedjan via nämnder och styrelser och vidare genom förvaltningar och bolag. De folkvalda får därefter återkoppling på kvaliteten i den levererade verksamheten, dels genom intern rapportering i form av exempelvis delårsrapporter och årsredovisningar, dels i form av den externa återkoppling som sker via nya valresultat i efterföljande val.



Fullmäktige beslutar enligt kommunallagen om mål för verksamheten samt i frågor av principiell karaktär. I VGR tillämpas denna princip vidare genom styrkedjan där nivåer längre ut i organisationen ansvarar för att tolka målen och utifrån de egna förutsättningarna bidra till måluppfyllelse. Mål på överliggande nivå ska genomsyra verksamheten och ytterst ge effekt i mötet med patienter, resenärer, konsertbesökare och dem vi i övrigt är till för. Underliggande nivåer tar ansvar för målen genom att konkretisera dem och skapa aktiviteter för att nå målen. Målnedbrytningen sker både mellan olika politiska nivåer och i nästa steg när nämnden/styrelsen fördelar mål till den egna förvaltningen eller bolaget. Förvaltningen eller bolaget fortsätter i sin tur nedbrytningen till underliggande organisatoriska nivåer. Det är viktigt att denna fördelning och nedbrytning av mål, indikatorer och aktiviteter görs restriktivt så att inte kärnverksamheten

belastas med en allt för omfattande mängd planering och uppföljning. Det är också viktigt att högre nivåer i organisationen inte detaljstyr verksamheten utan låter den kunskap som finns om dess förutsättningar och utmaningar präglade utformningen i linje med tillitsbaserad styrning och ledning. Att inte detaljstyra utan endast följa upp det väsentliga och därmed minska onödig kontroll får också positiva effekter i form av minskad administration, vilket gör att tid kan läggas på grunduppdraget.

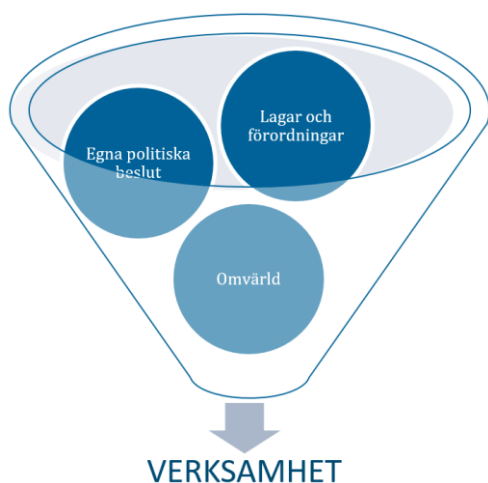
För att styrkedjan och målnedbrytningen ska få effekt och inte brytas krävs tydliga ansvar och tidplaner, men även moment för överlämning av information där avsändaren och mottagaren når fram till överenskommelser om innehåll och syfte. Dessa moment utgör en form av kvittenser och kan i planeringsläget exempelvis bestå av gemensamma tolkningar av

uppdrag eller definitioner av mål. I uppföljningsläget innebär kvittenserna i sin tur att överlämningar av uppföljningsleveranser sker på ett strukturerat sätt för att lärdomar ska kunna dras och omsättas till handling. Detta innebär både ett ansvar att lämna vidare väsentlig uppföljningsinformation till nästa nivå, men också att agera på den del av information som inryms i ansvaret på den egna nivån. På så sätt leder uppföljningsinformationen till att fortsatt framdrift sker för att nå önskad effekt. Uppföljningen sker stegvis där information från underliggande nivå beaktas i bedömningen på överliggande nivå. Informationen aggregeras således i flera steg, analyseras och sammanfattas för bedömning av måluppfyllelse och ger möjlighet till mer underbyggda beslut.

## Princip 2: En planering och uppföljning som förmår omhänderta kraven på organisationen

Den styrning som påverkar VGR kommer från flera olika aktörer och nivåer. Verksamheten styrs både av lagar och förordningar, men också av olika politiska målsättningar inom organisationen. Utöver dessa mer formella krav behöver vi även förhålla oss till den kultur som präglas oss samt den omvärld vi verkar inom, exempelvis i form av teknisk utveckling, opinion och trender.

För att omhänderta kraven behöver VGR ha en välutvecklad och effektiv struktur för planering och uppföljning. Exempelvis handlar det om att upprätta former för att säkra ändamålsenliga prioriteringar (gör vi rätt saker?) samt avstämningsmoment för att säkerställa att planerad verksamhet överensstämmer med ändamålet (gör vi saker på rätt sätt?).



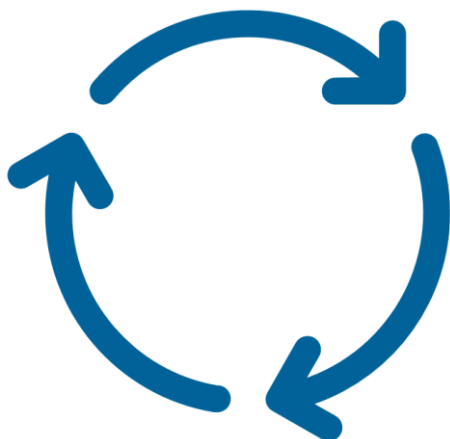
De samlade förutsättningarna och kraven behöver identifieras, analyseras och därefter prioriteras under ordnade och transparenta former. En central del i planeringsprocessen blir därför en nulägesanalys, i vilken omhändertagandet av regionfullmäktiges budget och måldokument, följsamhet mot lagar och förordningar liksom ett realistiskt förhållningssätt till ekonomiska ramar och personella resurser kan säkras. Denna nulägesanalys blir därefter input till verksamhetsplaneringen.

Cirklarna i bilden ovan illustrerar exempel på styrning som påverkar VGR. Tratten visar i sin tur på den struktur och det arbetssätt som krävs för att omhänderta kraven på ett ordnat sätt. Varje nivå i organisationen har sin egen ”tratt” som kan vara av mer eller mindre strukturerad och formell karaktär. I budgetprocessen på koncernnivå består den av ett planeringsunderlag, vilket är en sammanställning av omvärldsanalyser, slutsatser som dras i olika typer av uppföljning samt prognoser för framtiden. För skapa en kvalitativ planering

är det viktigt att trattarnas olika moment i form av identifiering, analys och prioritering både bygger på nuläges- och omvärldsanalys, men också på slutsatser som dras i uppföljningen av föregående period.

### Princip 3: En sammanhållen planering och uppföljning per process

Tydliga och effektiva processer bidrar till att lagar, förordningar, föreskrifter och politiska beslut efterlevs. Genom att synliggöra, aktivt styra och förbättra processer skapas förutsättningar att sätta fokus på slutresultatet och att det vi gör skapar värde för dem vi är till för.



Denna princip handlar om det inre livet i avgränsade processer avseende de olika momenten från planering till uppföljning. Syftet med varje planerings- och uppföljningsprocess är att planera, genomföra, följa upp och justera verksamheten och på sått skapa en röd tråd i arbetet med att nå uppsatta mål. Syftet är också att främja och stimulera till en ständig utveckling av verksamheten samt att skapa förutsägbarhet och därigenom styrbarhet. En god planering gör att chefer och medarbetare vet hur de förväntas bidra till att genomföra organisationens

uppdrag. En förutsägbar process skapar förutsättningar att eliminera onödig administration samt minskar stress som kan uppstå när planering och uppföljning utförs ad hoc.

Uppföljningen ska huvudsakligen vara en konsekvens av medveten och strukturerad planering och föregås av ett formellt planeringsdokument som i ett tidigt skede slår fast vad som ska göras och hur uppföljning bör gå till. Uppföljning kan dock i vissa fall även behöva utföras för områden som saknar planering, exempelvis vid speciella händelser eller vid upptäckt av eventuella avvikelser.

I arbetet med planering och uppföljning ska den etablerade PDCA-metodiken (plan, do, check, act) användas. Detta är en cyklisk process med en röd tråd från planering till uppföljning och därefter utveckling. Vid planering av verksamheten är det viktigt att ta med de slutsatser och lärdomar som framkommit i föregående period. Årshjul bör finnas för samtliga identifierade planerings- och uppföljningsområden. Dessa bidrar till att göra arbetet transparent och ge medarbetare goda förutsättningar för genomförande, både inom respektive process men också i relation till angränsande områden.

*Nedan beskrivs kortfattat de olika momenten i det systematiska arbetet från planering till uppföljning.*

**Planera** - I denna fas analyseras och identifieras problem och förslag till lösningar tas fram. Här bestäms även formerna för hur uppföljning ska genomföras. Med den övergripande politiska intentionen samt lagkrav och andra förutsättningar som

utgångspunkt planerar vi uppifrån och ner i organisationen. Varje nivå planerar sin verksamhet utifrån vad nivån ovanför har preciserat och därefter för behov den själv har identifierat.

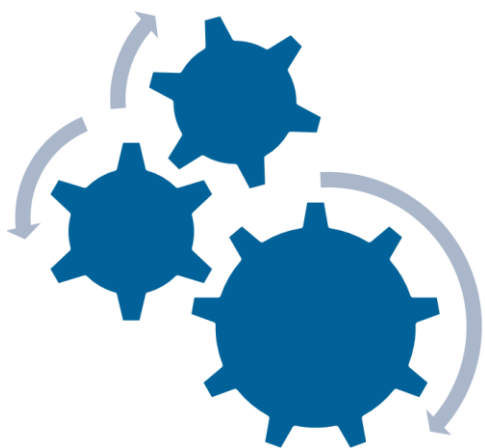
**Genomföra** - Det är i vardagens löpande arbete som planer omsätts till utförd verksamhet för dem vi är till för. Som ansvarig för genomförande är det viktigt att följa att arbetet genomförs enligt plan och förändra när så behövs.

**Följa upp** - Uppföljning är att ta ansvar för det som har planerats och genomförts. Att följa upp innebär att bearbeta resultat, utvärdera samt att dra slutsatser. Uppföljningen är dels ett sätt att analysera och lära av verksamhetens resultat, dels ett underlag för att rapportera till nästa nivå i organisationen.

**Agera** - I detta moment justeras och förbättras processen med hjälp av erfarenheter från genomförandet och uppföljningen så att samma problem inte uppkommer igen. Om uppföljningen visar på avvikelser behöver åtgärder vidtas för ökad måluppfyllelse. Det är viktigt att kunskap, lärande och goda exempel från verksamheten ligger till grund för justeringar och får genomslag i kommande planering. Detta steg är av betydelse i en lärande organisation och centralt för att framgångsrikt arbeta med ständiga förbättringar.

## Princip 4: En samordnad relation mellan parallella planerings- och uppföljningsprocesser

Medan den ovan beskrivna principen om en sammanhållen planering och uppföljning behandlar relationen inom respektive process, avser denna princip relationen mellan olika planerings- och uppföljningsprocesser. Identifierade och angränsande processer behöver samordnas genom synkronisering avseende ansvar, tider, periodicitet, kanaler och leveransformat. Detta innebär att onödiga administrativa och politiska moment kan arbetas



bort, planeringsförutsättningarna blir tydligare och uppföljningen mer lätthanterlig för rapportering, sammanfattande/analyserande och beslutande instanser. Samordningens effekter på informationsflödet bör också leda till att rätt information kommer till rätt instans vid rätt tillfälle. Detta leder både till mer relevanta beslutsunderlag, men också att informationsbördan för analyserande och beslutande instanser minskar. I planeringsläget kan det handla om att styrande information eller kartlagda förutsättningar kommer till nytta för en

annan process vid rätt tidpunkt och blir inspel i planering, medan det i uppföljningsläget kan handla om att slutsatser från en process blir input till en annan process och på så sätt berikar dess leveranser. Ett mer effektivt informationsflöde där parallella processer bidrar till varandras analyser och slutsatser, skapar synergier i form av ett förstärkt helhetsperspektiv och en mer kunskapsbaserad styrning. Systemstödens utformning är här

av stor vikt för hur synkronisering av flöden och paketering av information kan minska onödig administration.

För att flera planerings- och uppföljningsprocesser ska kunna dockas samman krävs samarbete samt förmåga att kompromissa och i slutändan att beslut fattas om vilken struktur och ordning som ska gälla. Inarbetade tidplaner och arbetssätt inom respektive process behöver revideras för att bättre möta helheten. Helheten behöver dock inte stå i motsatsförhållande till delarna. Här är det viktigt att identifiera vilken planering och uppföljning som kan utgöra väsentlig styrinformation för respektive mottagare. Viss uppföljning behöver även fortsättningsvis ske i separata spår där rapporter av mer detaljerad karaktär kan levereras till särskilda instanser med ansvar för just den typen av frågor. Samtidigt kan delar av samma leverans för sig eller i kombination med andra leveranser utgöra väsentlig styrinformation för en annan instans. Här kan den generella strukturen för planering och uppföljning liknas vid ett järnvägsnät i vilket olika leveranser färdas mot olika slutdestinationer och där information går på och av vid olika stationer. Här kan det som är en station för en process utgöra en slutdestination för en annan process och vice versa. För att ett sådant komplext system ska fungera krävs en noga uttänkt infrastruktur i form av spår, tidtabeller samt placering av stationer och definitioner av slutdestinationer.

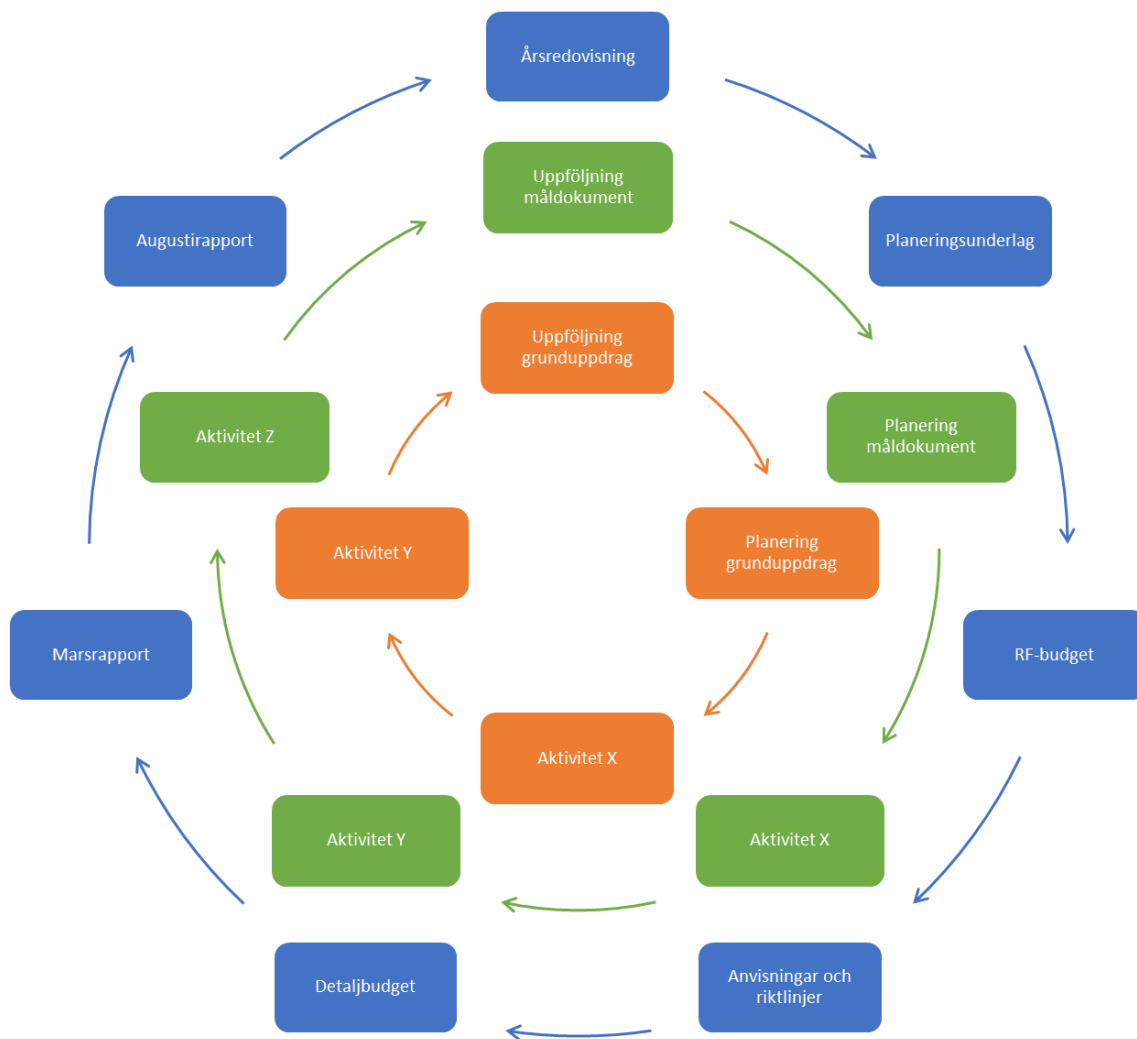
### **Planering och uppföljning av regionfullmäktiges budget som överordnad process**

Regionfullmäktiges budget är det överordnade styrdokumentet i VGR. Detta konstaterande i kombination med det ovan beskrivna behovet att docka samman olika parallella processer, leder till slutsatsen att planering och uppföljning av regionfullmäktiges budget utgör den övergripande planerings- och uppföljningsprocessen till vilken andra processer behöver förhålla sig. Förändringar i den övergripande planerings- och uppföljningsprocessen kan vara nödvändiga, men det är denna process som har företräde om konflikter skulle uppstå.

För att stärka regionfullmäktiges roll och funktionsdugligheten i den demokratiska styrkedjan behöver andra processer ständigt sträva efter att bidra till bättre planeringsförutsättningar och en mer samordnad uppföljning i relation till genomförandekraften avseende regionfullmäktiges budget. I praktiken innebär det exempelvis att tidplanen för budgetprocessen kommer att behöva påverka tidplaner i andra processer. Tidpunkterna från planeringsunderlag inför budgetbeslutet via implementering i nämnders och styrelser detaljbudgetarbete till uppföljning av genomförandet i delårsrapporter och årsredovisningar, blir på så sätt vägledande när andra årshjul ska fastställas i form av datum för nämnd- och styrelsemöten samt för utformningen av arbetsflöden och leveranser.

## Avslutning

Bilden nedan är en tillämpning av ramverkets principer. De enskilda hjulen representerar behovet av en sammanhållen planering och uppföljning per process, medan placeringen av hjulen illustrerar behovet av kopplingspunkter mellan flera parallella processer, där regionfullmäktiges budget utgör den yttre ramen för styrningen. Att de enskilda hjulen är ändamålsenligt utformade och integreras med varandra när så krävs är en förutsättning både för att omhänderta de mångfasetterade krav som ställs på organisationen och i slutändan för att stärka den demokratiska styrkedjan.



Principerna som formulerats i detta ramverk innebär i sig inte att VGR:s planering och uppföljning kommer att bli mer ändamålsenlig. För att förverkliga principerna krävs ett omfattande och ständigt pågående utvecklingsarbete bland de chefer och medarbetare som bemannar VGR:s många planerings- och uppföljningsprocesser.