



Veileder

Hvordan få en god start på
risikostyring i statlige virksomheter



Risikostyring



Hva risikostyring er:

- ✓ Et verktøy for proaktiv styring.
- ✓ Et ressursprioriteringsverktøy.
- ✓ Et beslutningsverktøy for ledelsen.

Hvorfor skal man innføre risikostyring:

- ✓ Forebygge og begrense negative hendelser.
- ✓ Tydeliggjøre sammenhengen mellom mål, risiko og tiltak.
- ✓ Bidra til bedre prioritering og ressursstyring.
- ✓ Fastsette mer realistiske mål og ambisjonsnivå for det enkelte år.
- ✓ Effektivisere og spisse styringsdialogen.
- ✓ Tilfredsstillende krav i økonomiregelverket § 4.

Hvordan få en god start på risikostyringen:

- ✓ Forankring i ledelsen.
- ✓ God kommunikasjon internt i virksomheten.
- ✓ God plan for innføring.
- ✓ Integrering i eksisterende styringsprosesser.
- ✓ Tilpasses virksomhetens egenart.
- ✓ Realistisk ambisjonsnivå.
- ✓ Ressursbruk må stå i forhold til nytteverdien.

Generelt råd til slutt:

- ✓ Tenk praktisk og enkelt – formålet er å effektivisere styringsprosessene, ikke gjøre dem mer kompliserte.

Forord

Metodedokumentet for risikostyring i staten ble utgitt i desember 2005 på bakgrunn av at det reviderte økonomiregelverket stilte krav om helhetlig risikostyring og intern kontroll – en klar utvidelse av de tidligere bestemmelsene om intern kontroll. Metodedokumentet gir veiledning i hvordan virksomhetene på en strukturert måte kan benytte risikostyring som et verktøy for å gi rimelig sikkerhet for at de når sine mål.

Metodedokumentet er møtt med stor interesse fra statlige virksomheter og Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har holdt en rekke kurs i risikostyring. Vi har også presentert metoden for flere statlige virksomheter og gitt veiledning om hvordan de skal komme i gang med risikostyring. Gjennom dette arbeidet har vi observert noen utfordringer de statlige virksomhetene står overfor når de skal innføre risikostyring og tilpasse metoden til egen virksomhet.

Denne veilederen er en videreføring av metodedokumentet. Den kan hjelpe virksomhetene til å få en god start på sitt arbeid med risikostyring og utvikle det videre slik at det blir et nyttig verktøy i styringen av virksomheten.

Forskjellene er store i norsk statsforvaltning. Etablering av risikostyring og tilpassing av metode og verktøy må gjøres med utgangspunkt i den enkelte virksomhets egenart. Hvordan og hvor omfattende arbeidet med risikostyring skal gjøres er derfor avhengig av om det er en stor eller liten virksomhet, og om det er et departement eller en underliggende etat. Denne veilederen tar utgangspunkt i og beskriver metoder og verktøy for risikostyring av alle typer virksomheter. Ved etablering av risikostyring i små og lite kompliserte virksomheter, må bruken av innholdet i veilederen tilpasses behov og ambisjon.

Veilederen finner du på www.sfso.no Vi tar gjerne i mot kommentarer til denne versjonen, gjerne supplert med eksempler fra egne virksomheter. I staten er risikostyring i en utviklingsfase, noe som innebærer at vi løpende vil gjøre justeringer og tilpasninger i veilederen (i første omgang den elektroniske versjonen) etter hvert som vi og virksomhetene høster flere erfaringer.

Veilederen er utarbeidet av Hans Petter Eide og Hallfrid Nagell-Erichsen.

Desember 2007
Marianne Andreassen, direktør SSØ

Innholdsfortegnelse

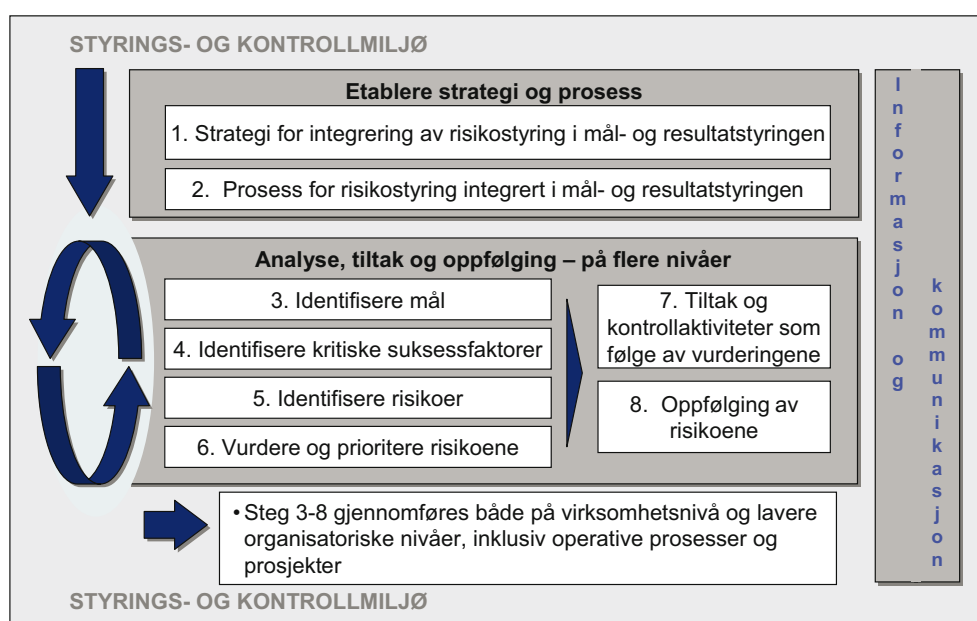
Forord	4
1. Innledning	6
2. Hva er risikostyring?	8
3. Hvorfor innføre risikostyring?	10
4. Hvordan få en god start på risikostyring?	11
4.1 Planlegging av innføringsfasen	11
Steg 1 - Strategi for integrering av risikostyring i mål- og resultatstyringen. . .	12
Steg 2 - Prosess for risikostyring integrert i mål- og resultatstyringen	16
4.2 Risikostyringsprosessen i praksis - steg 3 til 8:	18
Steg 3 Identifisering av målsettinger	19
Steg 4 og 5 Identifisere kritiske suksessfaktorer og risikoer	20
Steg 6 Vurdere og prioritere risiko	21
Steg 7 Tiltak og kontrollaktiviteter som følge av vurderingene	23
Steg 8 Oppfølging av risikoene	25
5. Risikostyring er effektiv ressursbruk	26

1 Innledning

Bakgrunnen for at det i de senere år er satt fokus på risikostyring i statlige virksomheter er behovet for et styringsverktøy som kan bidra til en mer proaktiv styring og sikrere håndtering av hendelser som kan hindre måloppnåelse. I tillegg stilles det krav om etablering av risikostyring i det reviderte økonomiregelverket¹, ved at styring og kontroll skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.

SSØ publiserte sitt metodedokument for risikostyring i staten i desember 2005. Figuren nedenfor illustrerer de åtte stegene i prosessen. Steg 1 og 2 viser innføringsaktiviteter knyttet til virksomhetens planlegging og oppstart av risikoarbeidet, mens steg 3 til 8 viser den løpende, gjentakende risikostyringsprosessen.

Figur 1: Metode for risikostyring (SSØs metodedokument, 2005)



SSØs erfaringer så langt er at mange statlige virksomheter møter utfordringer knyttet til hvordan de skal komme i gang med risikostyring og få en god prosess slik at virksomheten oppnår gevinster i form av mer målrettet og effektiv styring. Viktige utfordringer er altså knyttet til stegene 1 og 2.

¹ Økonomiregelverket er en samlebetegnelse på Reglement for økonomistyring i staten («Reglementet») med tilhørende Bestemmelser om økonomistyring i staten («Bestemmelsene»). Det reviderte Økonomiregelverket ble fastsatt den 12. desember 2003.

Den gjennomgående utfordringen i statlige virksomheter **er å få en god forankring i ledelsen**. I mange virksomheter er arbeidet med risikostyring delegert nedover i organisasjonen. Dette medfører at ledelsen ikke er involvert i utvikling og tilpasning i risikostyring. De er heller ikke de første til å ta i bruk risikostyringsmetodikken i sin styring av virksomheten.

Den andre store utfordringen **er å få integrert risikostyringen i allerede etablerte styringsprosesser**, dvs. plan- og oppfølgingsprosesser, som er unike for hver virksomhet. Mange virksomheter undervurderer arbeidet med å tilpasse metodikken til egne styringsprosesser. Dette medfører at virksomhetene ikke får hentet ut gevinstene ved risikostyring i tilstrekkelig grad.

En tredje utfordring **er målstrukturen i mange statlige virksomheter**. Flere virksomheter har gjennomført risikovurderinger knyttet til et stort antall mål samtidig som de mangler systemer for å håndtere risikoer som er avdekket. For å utvikle gode prosesser som legger til rette for en robust risikostyring over tid, vil en mer hensiktsmessig start være å begrense risikovurderingene til noen få sentrale mål.

På bakgrunn av disse utfordringene har SSØ utarbeidet denne veilederen som gir noen praktiske råd om hvordan virksomheten kan starte med risikostyring og utvikle den videre slik at den blir et nyttig verktøy i styringen av virksomheten. Veilederen må ses som et supplement til SSØs metodedokument, men kan også leses som et selvstendig dokument. Veilederen er primært rettet mot ledere og medarbeidere som bistår ledere med innføring og tilrettelegging av risikostyring.

Veilederen gir først en kort beskrivelse av *hva* risikostyring er og hvordan den henger sammen med prinsippet om mål- og resultatstyring og begrepet intern kontroll (kap. 2). Deretter går vi inn på *hvorfor* statlige virksomheter skal benytte risikostyring (kap. 3). Hoveddelen av dokumentet handler om *hvordan* innføre risikostyring (kap. 4). Vi vil her utdype og konkretisere forhold tilknyttet de 8 stegene som er beskrevet i metodedokumentet. I kapittel 5 peker vi på hvordan risikostyring kan bli et effektivt styringsverktøy.

2 Hva er risikostyring?

I statlig forvaltning har mål- og resultatstyring vært det overordnede styringsprinsipp siden midten av 1980-årene, og ble innført for å gjøre staten mer effektiv og resultatorientert.

Definisjon av mål- og resultatstyring:

Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten².

Som en del av god mål- og resultatstyring stilles det i økonomiregelverket krav til intern kontroll i virksomhetene. Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre virksomhetens måloppnåelse. Intern kontroll skal også forhindre styringssvikt, feil og mangler.

Definisjon av intern kontroll:

Prosesser, systemer og rutiner igangsatt av ledelsen og de ansatte for å gi rimelig sikkerhet for virksomhetens måloppnåelse innenfor følgende kategorier:

- *Målrettet og effektiv drift.*
- *Pålitelig regnskapsrapportering og økonomiforvaltning.*
- *Overholdelse av lover og regler.*

Økonomiregelverket stiller videre krav om at den interne kontrollen skal være tilpasset egenart, samt risiko og vesentlighet. Skal vi forstå begrepet intern kontroll må vi derfor forstå sammenhengen mellom mål, risiko og kontrolltiltak.

Definisjon av risiko:

Forhold eller hendelser som kan inntreffe og påvirke oppnåelse av målsettinger negativt. Risiko vurderes i forhold til sannsynligheten for at den inntreffer, og den forventede konsekvensen den vil medføre for virksomhetens måloppnåelse dersom den inntreffer.

Innføring av risikostyring er en praktisk tilrettelegging av en metode for å ivareta bestemmelsene om intern kontroll i regelverket.

|| ² Mål- og resultatstyring i staten – en veileder i resultatmåling, SSØ, november 2006..

Definisjon av risikostyring:

Prosess integrert i mål- og resultatstyringen som:

- *Er utformet for å kunne identifisere, vurdere og håndtere og følge opp risiko slik at risikoen er innenfor akseptert nivå.*
- *Gjennomføres av virksomhetens ledelse og øvrige ansatte.*
- *Anvendes i fastsettelse av strategi og planer og på tvers av virksomheten for å gi rimelig grad av sikkerhet for virksomhetens oppnåelse av sine målsettinger.*

Risikostyring skal bidra til å skape bedre balanse mellom mål, risiko, styring og kontrolltiltak og dermed en bedre ressursutnyttelse. På den måten kan også risikostyring fungere som et ressurs-prioriteringsverktøy. Risikostyring er i økende grad tatt i bruk som en del av virksomhetenes strategiske styring, og tilfører virksomheter et nytt og verdiskapende perspektiv på den samlede styringen.

Kravet om risikostyring gjelder på og mellom alle nivåer i staten. Det innebærer at det er samme regler for risikostyring i departementene som i underliggende og tilknyttede virksomheter. Det er imidlertid her viktig å understreke at dette må tilpasses virksomhetenes egenart. Risikostyringen knyttes også inn i etatsstyringen ved at departementets risikovurdering må gjenspeiles i oppfølgingen av underliggende virksomheter.

3

Hvorfor innføre risikostyring?

Et viktig forhold som påvirker styringsbehovet i statlig sektor er krav til sikker drift i virksomhetene. I tillegg til denne utfordringen stilles det krav til effektiv ressursbruk, og til kontinuerlig omstilling og utvikling. Ut i fra dette må virksomhetene til enhver tid yte de tjenester som forventes av samfunnet.

Risikostyring skal i den sammenheng bidra til å kartlegge faktorer som kan true måloppnåelse før beslutninger tas og tiltak/aktiviteter velges. Ved siden av å se på hva som kan true måloppnåelse, er det samtidig viktig å være klar over at prosessen i seg selv vil bidra til at ledelsen kan se nye muligheter for virksomheten.

God risikostyring er å finne balansen mellom mål, risiko og tiltak (dvs. ressursbruk knyttet til risikostyringen og kostnader forbundet med tiltakene) og kostnader (tap/ulempe) forbundet med mulige uønskede hendelser. I arbeidet med å nå målene i en virksomhet, er det derfor viktig å skille mellom viktige forhold (vesentlige risikoer) og mindre viktige forhold (ubetydelige risikoer). For virksomhetene innebærer dette en ressursprioritering, dvs. at en må rette oppmerksomheten og styre ressursene inn mot de tiltak som håndterer de mest vesentlige risikoene.

Mens mål- og resultatstyring er et styringsprinsipp, er risikostyring en metode eller et verktøy som skal bidra til bedre virksomhetsstyring. Risikostyring innebærer bl.a. en systematisk og strukturert gjennomgang av de mål virksomheten styres etter. Dermed vil risikostyringen også bidra til å tydeliggjøre og operasjonalisere målene, samt å synliggjøre og strukturere sammenhengen mellom mål på ulike nivåer. Helhetlig risikostyring betyr at man også identifiserer og håndterer sammensatte risikoer på tvers av virksomheten. Risikostyring vil dermed bidra til å forsterke mål- og resultatstyringen.

Oppsummert kan vi si at risikostyring er et hjelpemiddel i arbeidet med å løse de styringsmessige utfordringer ledelsen står ovenfor. Den skal bidra til mer målrettet styring, og derfor også enklere styring, ved at ledelsen bruker tid på de viktigste forholdene.

4 Hvordan få en god start på risikostyring?

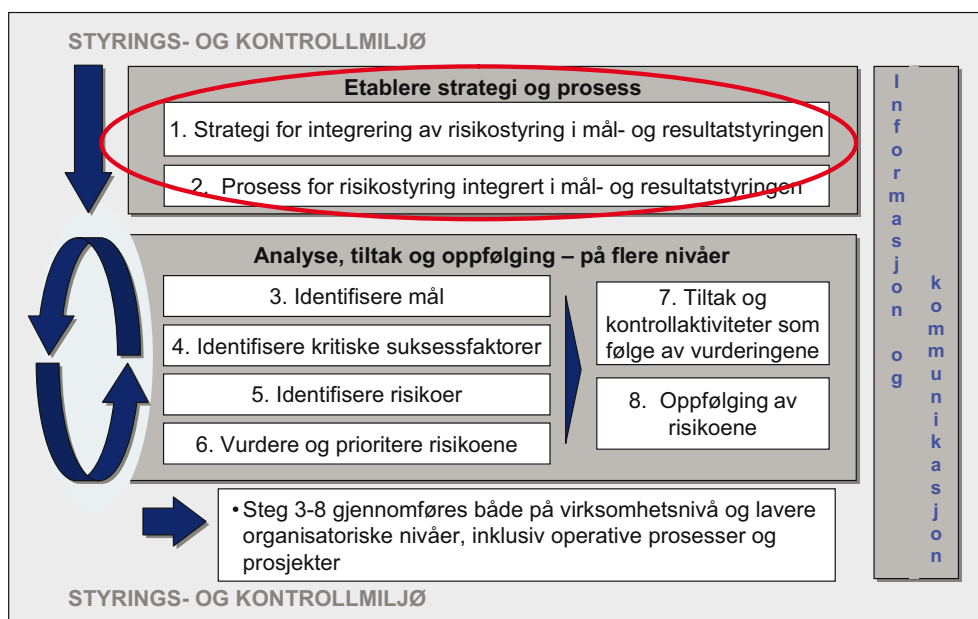
Risikostyring må innføres med sikte på at den skal bli en del av styringen virksomheten allerede har etablert, og samtidig bidra til å videreutvikle den. Dersom man ikke etablerer risikostyring med dette utgangspunktet, vil risikostyring som metode svært sannsynlig få et kortvarig liv og kun medføre ekstra kostnader og ressursbruk for virksomheten.

Utvikling av risikostyring vil være en prosess som pågår over lengre tid og vil påvirke alle deler av organisasjonen. Det er derfor viktig å erkjenne at dette er en endringsprosess som krever tid og ressurser, og ikke minst oppmerksomhet fra ledelsen.

4.1 Planlegging av innføringsfasen

Vi vil i dette delkapittelet gå nærmere inn på noen sentrale forhold som må tas hensyn til når man planlegger hvordan virksomheten skal starte opp med risikostyring og integrere dette i mål- og resultatstyringen (se figur 2).

Figur 2: Metode for risikostyring. Rød ring markerer stegene som omhandler innføringsfasen



Steg 1 - Strategi for integrering av risikostyring i mål- og resultatstyringen

Dette steget tar for seg hvordan virksomheten kan planlegge og forberede innføring av risikostyring. En tydelig strategi og plan for innføring vil bidra til at prosessen gjennomføres innen fastsatt tid og med god kvalitet, og vil samtidig tjene til å synliggjøre hva risikostyring innebærer for ulike deler av virksomheten.

Kompetanse- og ressursbehov

Det må settes av tilstrekkelig tid og ressurser til innføringsarbeidet. En viss investeringskostnad må det tas høyde for, blant annet i forhold til opplæring. Ressursbruk må likevel stå i forhold til nytteverdien. Arbeidet med risikostyring må gjøres praktisk og enkelt og tilpasses virksomhetens egenart.

Roller og ansvar

Risikostyring må forankres på ledernivå. Det er virksomhetens ledelse som har ansvar for at risikostyringen blir etablert, gjennomført, fulgt opp og dokumentert på en tilstrekkelig og effektiv måte. Ledelsen setter tonen for hvordan resten av organisasjonen vil forholde seg til et slikt nytt styrings-element i mål- og resultatstyringen.

I alle faser av risikostyringsprosessen er det viktig at virksomhetens ledelse setter sitt preg på innholdet. Dette bør skje både gjennom å være aktive bidragsyttere og ved å gi de nødvendige premisser og føringer for hvordan prosessen skal gjennomføres, og hva som er det forventede resultat.

Virksomhetens ledelse må i denne sammenheng:

- Sørge for at virksomheten iverksetter alle nødvendige aktiviteter for å innføre risikostyring.
- Kommunisere kravene knyttet til risikostyring til hele organisasjonen, og gi oppmerksomhet, prioritet og inspirasjon rundt emnet.
- Sikre at vesentlige risikoer blir identifisert og håndtert.
- Sette risikostyring på dagsorden i ledermøter.
- Gi de nødvendige premisser og føringer for hvordan prosessen skal gjennomføres og hva som er det forventede resultatet.
- Delegere myndighet og stille krav til risikohåndtering på alle nivåer.
- Sørge for at overordnet myndighet har kjennskap til hovedtrekkene i virksomhetens system for risikostyring.

I større virksomheter kan det være nyttig å etablere en rolle som risikokoordinator/faglig ansvarlig. Denne funksjonen skal støtte ledergruppen og bidra til at risikostyringen koordineres på tvers av organisasjonen og at virksomhetens risikostyringsprosesser vedlikeholdes og oppdateres.

En funksjon som risikokoordinator/faglig ansvarlig bør legges til enheten som har ansvar for tilrettelegging av plan- og oppfølgingsprosessene. I tillegg til kompetanse om risikostyring, bør de involverte ha kunnskap og forståelse for hvordan virksomheten styres, organisasjonsstruktur, samt oversikt over viktige strategiske og operasjonelle prosesser.

Oppgaver som kan tillegges risikokoordinator/faglig ansvarlig er å:

- Forvalte systematikk for risikostyring.
- Tilrettelegge for periodisk gjennomføring av risikovurderinger.
- Tilrettelegge diskusjoner om risiko.
- Koordinere risikohåndtering på tvers i organisasjonen.
- Samordne virksomhetens rapportering av risikokart og status for tiltak.

Som en del av innføringen må roller og ansvar for resten av organisasjonen beskrives. Dette vil blant annet omfatte hvilke ansvar og oppgaver som tillegges ledere for avdelinger/enheter og den enkelte medarbeider.

Dersom virksomheten har etablert en enhet for internrevisjon kan også denne ha en rolle i arbeidet med risikostyring. Mer informasjon om internrevisjonens rolle finnes bl.a. på Norges Interne Revisorers Forening (NIRF), www.nirf.org.

Informasjon og kommunikasjon

Det er viktig at virksomheten på et tidlig tidspunkt informerer om innføring av risikostyring, og hvordan dette påvirker de ulike funksjonene/enhetene.

Etter hvert som det etableres et system for risikostyring er det viktig å ha et bevisst forhold til hvordan informasjon om ulike risikoer distribueres, da dette er opplysninger som kan mistolkes og i enkelte tilfeller også misbrukes.

Etablering av overordnede retningslinjer for risikostyring («risikopolicy»)

Som start på innføring av risikostyring bør ledelsen, eventuelt med bistand fra risikokoordinator/faglig ansvarlig, fastsette retningslinjer for risikostyring (risikopolicy). Dette for å sikre at risikostyringen utøves i samsvar med ensartede prinsipper og føringer. En risikopolicy er virksomhetsleders forpliktelse og krav til hvordan virksomheten skal forholde seg til risiko. En policy kan innarbeides i gjeldende instruks for virksomheten, eller den kan være et separat dokument og trenger ofte ikke være på mer enn én til to sider.

Eksempel på innhold av en risikopolicy

Hensikt med dokumentet

- Kort beskrivelse av dokumentets formelle status.
- Hva dokumentet handler om.
- Hvem som er målgruppe.

Formål med risikostyringen

Dette kan for eksempel være:

- Hindre at hendelser påvirker måloppnåelse negativt.
- Bidra til bedre prioritering og ressursstyring.
- Tydeliggjøre sammenheng mellom mål, risikoer og tiltak.
- Bidra til mer proaktiv styring.
- Spisse styring og intern kontroll mot vesentlige områder.
- Bedre kommunikasjon om risikoer som kan hindre måloppnåelse.

Integrering av risikostyring i mål- og resultatstyringen

Dette kan for eksempel være:

- Bruk av risikovurderinger i planprosesser.
- Synliggjøring av risiko i viktige beslutningsgrunnlag.
- Oppfølging av vesentlige risikoer.
- Rapportering av risiko som en del av periodisk rapportering.

Krav til metodikk

- For eksempel SSØs metodedokument.

Organisering, roller og ansvar

- Virksomhetsleders rolle, ansvar og oppgaver.
- Avdelinger/enheters roller, ansvar og oppgaver.
- Eventuell internrevisjons rolle, ansvar og oppgaver.
- Den enkelte medarbeiders ansvar for risikostyring.

Fortrolighet

- Informasjon om virksomhetens risikostyring bør i utgangspunktet behandles som fortrolig informasjon.
- Resultatet av risikovurderinger, dvs. relevant styringsinformasjon, skal gjøres kjent for de personer som har et ansvar for håndtering av identifiserte risikoer.

En tydelig formulert policy bidrar til å skape en felles forståelse av hensikt, målsetting og ambisjon med risikostyringen.

Planlegge innføring av risikostyring

Innføring av risikostyring må planlegges med sikte på at den skal bli en del av de etablerte styringsprosessene og vil kunne erstatte eller endre elementer i disse. Dette krever først og fremst at man har oversikt over virksomhetens styringssystem:

- Viktigste styringsprosesser – dvs. plan- og oppfølgingsprosesser, styringslinjer, organisering, ansvarsdeling med mer
- Møteplasser – for eksempel faste ledermøter og oppfølgingsmøter mellom nivåer

Ut i fra dette kan man vurdere fullstendigheten og aktualiteten av dagens styringssystem opp mot økonomiregelverkets krav. I planleggingen er det viktig at man er tydelig på hva man ønsker å oppnå av forbedringer i styringen og ikke kun beskrive hvilke aktiviteter og dokumenter som skal være på plass.

Videre må risikostyringen tilpasses virksomhetens egenart. Det vil for de fleste virksomheter være for ambisiøst å etablere risikostyring på alle nivåer og innenfor alle enheter allerede i en startfase. Det er derfor viktig å begrense omfanget av risikostyringen i første omgang, ettersom tilpassing av metoden og endring av styringsprosessene bør skje parallelt. Det viktigste innledningsvis er at ledere og medarbeidere blir kjent med metoden og tar denne i bruk på et begrenset område.

I planleggingen bør det foretas en vurdering av hvilke mål på ulike nivåer i organisasjonen som skal prioriteres i innføringsarbeidet og hvilke som kan tas på et senere tidspunkt. For å sikre nødvendig konsistens og struktur, anbefaler vi at virksomheten først vurderer og følger opp risiko med utgangspunkt i ett, eller innenfor et begrenset antall, av virksomhetens overordnede mål. Man bør velge de mål som er viktigst i forhold til effekter som skal oppnås. På bakgrunn av denne prioriteringen bør det utarbeides en tidsplan for innføringen med konkrete milepæler, dvs. hvor langt virksomheten eksempelvis skal komme i løpet av det første året, det andre året osv., og når risikostyringen skal være innført i alle deler av organisasjonen.

Tabell 1: Eksempel på gradvis utvidelse av hvilke mål og organisasjonsnivåer som omfattes av risikostyringen

Fase 1	Fase 2	Fase 3
Virksomhetens ledelse gjennomfører risikovurdering knyttet til ett eller noen få overordnede mål (start med de viktigste målene). Aktuell del av virksomheten gjennomfører tiltak for de 3-5 mest kritiske risikoene og rapporterer om status for gjennomføring og effekt av tiltak. Det er også viktig å sette av tid til å justere policy og metodikk	Risikovurdering knyttet til overordnede mål (som ved fase 1). I tillegg gjennomfører nivået under risikovurdering knyttet til ett eller noen få av sine mål eller delmål. Gjennomføring og rapportering av tiltak som en del av ordinær plan- og oppfølgingsprosess	Risikovurdering av alle overordnede mål. Nivået under gjennomfører risikovurderinger knyttet til egne mål og delmål. Gjennomføring og rapportering av tiltak som en del av ordinær plan- og oppfølgingsprosess

Det er viktig å ha et realistisk ambisjonsnivå ettersom risikostyring tar tid når en hel organisasjon skal ta det i bruk.

Eksempel på innføringsplan

Mål

Et system for risikostyring skal være implementert som en integrert del av mål- og resultatstyringen innen dg/mnd/år (beregnet god tid).

Skriv gjerne også litt om hva dere ønsker å oppnå i løpet av implementeringsfasen – hvordan dere vil bruke resultatene av den første risikovurderingen på overordnet nivå i plan- og oppfølgingsprosesser.

Hvorfor innføre risikostyring

Kort beskrivelse av hva virksomheten vil oppnå gjennom innføring av risikostyring, dvs. forbedringspotensial, eventuelle svakheter som skal avhjelpest med risikostyring, for eksempel:

- Hindre at hendelser påvirker måloppnåelse negativt.
- Tydeliggjøre sammenheng mellom mål, risikoer og aktiviteter/tiltak.
- Bidra til bedre prioritering og ressursstyring.
- Bidra til mer proaktiv styring.
- Spisse styring og intern kontroll mot vesentlige områder – effektivisering av intern kontrollen.
- Bedre kommunikasjon om risikoer som kan hindre måloppnåelse.

Fremskaffe oversikt over det etablerte styringssystemet

- Viktigste styrende dokumenter, plan- og oppfølgingsprosesser, styringslinjer, organisering, ansvarsdeling med mer.
- Hovedlinjer for intern kontroll.
- Møteplasser (for eksempel faste ledermøter, oppfølgingsmøter, med mer).

Roller, ansvar, oppgaver

- Virksomhetsleders ansvar.
- Øvrige ledes oppgaver og ansvar.
- Oppgaver som tillegges risikokoordinator.
- Ansatte.
- Eventuell internrevisjons rolle og ansvar.

Forventet ressursbruk – hvem gjør hva?

Kompetanse

- Vurdere opplæringsbehov.
- Gjennomføre opplæringsaktiviteter.

Innføringsfaser – gradvis utvidelse av risikostyring (milepæler)

- Hvilke mål/resultatområder.
- Hvilke organisasjonsnivåer.

Tidsplan

- Ta utgangspunkt i det styringssystemet som eksisterer i dag for tilpassing til plan- og oppfølgingsprosesser.
- Sett tidsfrist for de ulike innføringsaktivitetene.

Informasjonsaktiviteter

- Hvordan informere organisasjonen om innføring av risikostyring og hvordan dette påvirker de ulike funksjonene/enhetene.

Grensesnitt/avhengigheter

- Internt i virksomheten.
- Omgivelser/overordnet myndighet.

Steg 2 - Prosess for risikostyring integrert i mål- og resultatstyringen

Intensjonen med risikostyring er å sette fokus på de mest vesentlige hendelser som påvirker måloppnåelse negativt for virksomheten sett under ett, og sikre en konsistent styring og oppfølging av disse. Dette steget omhandler de endringer som må gjøres i plan- og oppfølgingsprosesser.

Risikostyring integrert i planprosessene

Ledelsens planprosess må ta utgangspunkt i foreliggende mål og kritiske suksessfaktorer, med vurdering av risiko på et overordnet nivå for hele virksomheten. Ved planlegging av innføring av risikostyring bør det derfor legges til rette for at ledergruppen gjennomfører en overordnet risikovurdering (steg 3 til 6) knyttet til virksomhetens langsiktige strategi, og så utdyper vurderingen som en del av årlig virksomhetsplan.

Den overordnede risikovurderingen legger rammene for vurdering av risiko på lavere nivåer og for hvilke operative prosesser og prosjekter som skal vurderes nærmere. Resultatet av den overordnede risikovurderingen kan brukes som grunnlag for utarbeidelse av eventuelle disponeringskriv.

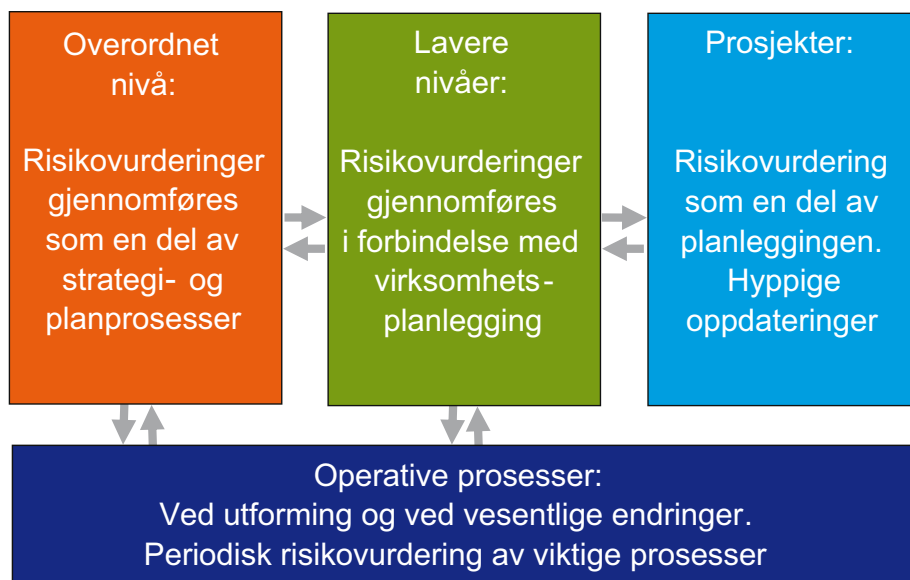
Dersom risikovurderinger på operativt nivå ikke knyttes opp mot den overordnede risikovurderingen, vil det kunne medføre at tid og ressurser går med til håndtering av risikoer som bare har ubetydelig effekt for måloppnåelsen totalt sett.

Mange virksomheter har lenge drevet med risikostyring i prosjekter. Risiko knyttet til prosjekter må ses i sammenheng med den øvrige risikostyringen, da prosjekter kan utgjøre en vesentlig del av det totale risikobildet for virksomheten (se figur 3).

Videre må planprosessen legges til rette for beslutninger om tiltak og kontrollaktiviteter (steg 7) som skal iverksettes på bakgrunn av risikovurderingene, slik at ressurser allokeres til vesentlige risikoer.

Noen virksomheter starter med å vurdere risiko knyttet til prosesser som har vært beheftet med feil og dårlig kvalitet. Dette kan for noen virksomheter være helt nødvendig, men det er likevel viktig at dette arbeidet knyttes opp mot den øvrige risikostyringen etter hvert som denne utvides til å omfatte alle nivåer av virksomheten.

Figur 3: Sammenheng mellom risikovurdering på ulike nivåer



Risikostyring som verktøy i oppfølging av virksomheten

Når risikostyring er innført skal oppfølging av risikoene (steg 8) være en integrert del av den ordinære virksomhetsrapporteringen. Dette omfatter både risikoer som knytter seg direkte til virksomhetens samlede måloppnåelse og risikoer som knytter seg til mer operative prosesser og prosjekter. Den enkelte virksomhet må vurdere om det i tillegg er behov for å stille krav om særskilt rapportering, for eksempel ved negativ utvikling av vesentlige risikoer.

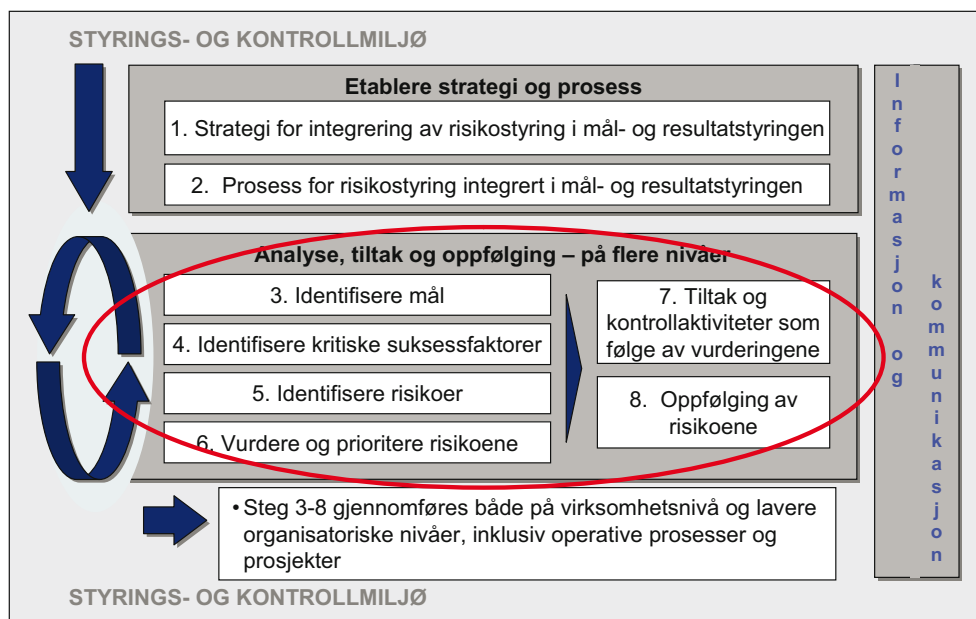
Risikovurderingen må regelmessig følges opp i ledermøtene på ulike nivå. I løpet av en tidsperiode vil det være nødvendig å vurdere de risikoer som er identifisert på nytt. Dette kan både være begrunnet i endringer i rammebetingelser som medfører at risikoer bortfaller, eller nye kommer til. På den måten får ledelsen på ulike nivåer en samlet oversikt over risikoer og utviklingen av disse. På sikt vil dette gi et bedre grunnlag for å styre virksomheten.

Ved fremleggelse av forslag om vesentlige beslutninger bør det stilles krav om at risikovurdering skal synliggjøres som en del av beslutningsgrunnlaget. Dette må både omfatte en vurdering av risiko knyttet til selve tiltaket, og ikke minst om tiltaket kan medføre økt risiko for andre deler av virksomheten.

4.2 Risikostyringsprosessen i praksis – steg 3 til 8:

I det følgende vil vi gå nærmere inn på hvordan en kan sikre en god og enkel gjennomføring av de enkelte stegene i selve risikostyringsprosessen (se figur 4). Dette er en gjentakende prosess, som skal gjennomføres periodisk og på alle nivåer i organisasjonen.

Figur 4: Metode for risikostyring. Rød ring markerer stegene som omhandler den løpende risikostyringsprosessen



Som forberedelse til risikostyringsprosessen kan det være hensiktsmessig å gjennomgå blant annet følgende dokumenter:

- Strategisk plan.
- Tildelingsbrev og internt disponeringskriv.
- Virksomhetsplan.
- Budsjett.
- Virksomhetsrapportering for siste år.
- Målstruktur.
- Resultat av eventuell benchmarking.
- Interne analyser og evalueringer.
- Viktigste rammebetingelser, forventede endringer, markedsanalyser, brukerundersøkelser, organisatoriske endringer mv.

Steg 3 - Identifisering av mål som utgangspunkt for risikovurdering

Første steg i den løpende risikostyringen er å velge ut mål som skal risikovurderes. I startfasen bør virksomheten prioritere mål som det er spesielt viktig å nå.

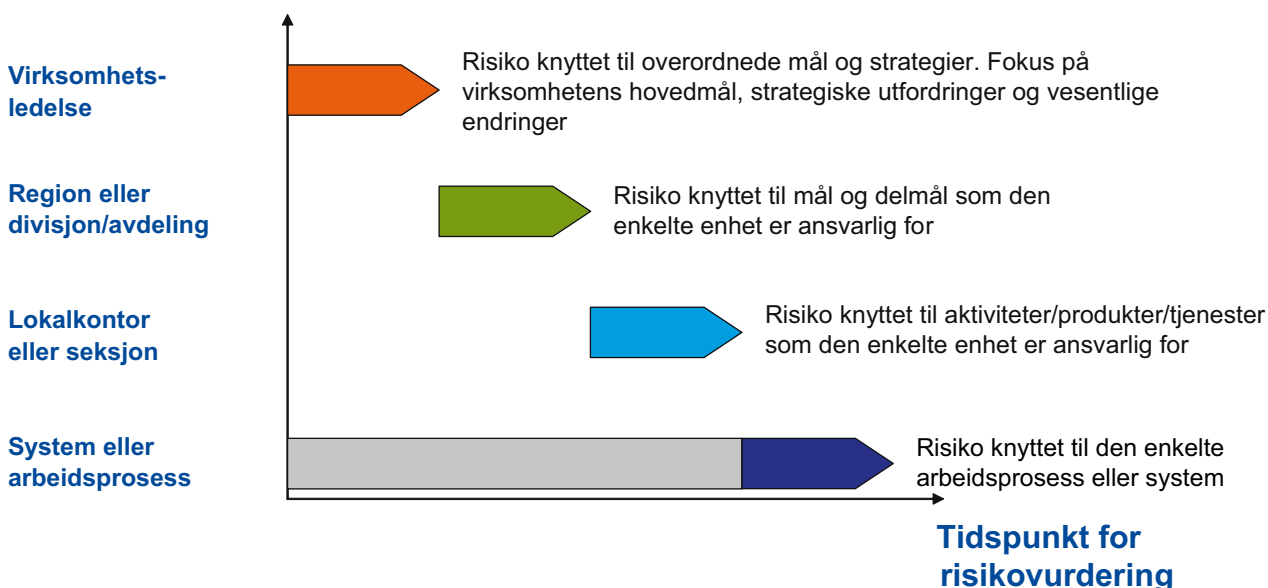
For å kunne identifisere og vurdere risiko i forhold til måloppnåelse, er det viktig å gjøre en vurdering av om målene er konkrete og tydelige. Mål bør beskrives i form av et ønsket resultat eller en tilstand (noe verdifullt som man vil ha mest mulig av på sikt), og ikke formuleres som et virkemiddel eller oppgavebeskrivelse.³ Flere virksomheter har hatt mål som ikke oppfyller disse kriteriene når de har startet opp med risikostyring. Erfaringen viser imidlertid at etter hvert som virksomheten har gått gjennom stegene 3 til 8 i risikostyringsprosessen, bidrar dette til å konkretisere og presisere målene.

Målformuleringer vil ha ulik karakter avhengig av hvilket nivå i virksomheten de er rettet mot. Jo nærmere man er det operativt utførende leddet, jo mer konkret og avgrenset bør målformuleringene være. Tilsvarende vil da gjelde for risikovurderinger (se figur 5).

Risikovurderinger knyttet til systemer eller arbeidsprosesser kan gjøres uavhengig av tidspunktet for den mer overordnede risikovurderingen. Vi vil likevel påpeke betydningen av å knytte systemer og arbeidsprosesser opp mot målstrukturen for øvrig – slik at prosessene vurderes ut fra de mål de skal oppfylle.

Figur 5: Risikovurderinger på ulike nivåer. Risikovurderinger gjøres med utgangspunkt i den målstrukturen virksomheten styres etter. Se for øvrig figur 3

Organisasjonsnivå



³ Dette beskrives nærmere i veileder for Mål- og resultatstyring i staten – en veileder i resultatmåling, SSØ, november 2006. Kan bestilles på www.sfso.no.

Steg 4 og 5 - Identifisere kritiske suksessfaktorer og risikoer

Steg 4 og 5 er å identifisere kritiske suksessfaktorer og risikoer knyttet til det enkelte mål. Disse stegene henger nøye sammen ved at de bygger på og utfyller hverandre. Vi vil imidlertid understreke at de fanger opp ulike forhold og at de sammen gir et totalbilde i forhold til hva som kan innebære risiko for den enkelte virksomhet.

Steg 4 er å identifisere kritiske suksessfaktorer. Dette bidrar til å rette oppmerksomheten mot de forhold som har størst betydning for måloppnåelse, og dermed også mot områder som er forbundet med risiko.

Definisjon av kritiske suksessfaktorer:

Forhold som er viktigst å lykkes med for å nå målene

Steg 5 er å identifisere risikoer. Dette gjøres først ved å formulere risikoer med utgangspunkt i de kritiske suksessfaktorene. Deretter må virksomheten også identifisere risikoer ved å bruke den informasjon og kunnskap de besitter om kommende endringer (interne og eksterne), organisasjonens sterke og svake sider, tidligere problemer/utfordringer, styringssvikt med mer.

Ved identifisering av kritiske suksessfaktorer og risikoer på et overordnet nivå vil det være virksomhetens ledergruppe som er de viktigste informantene. På operative prosesser vil prosesseiere og andre nøkkelpersoner være de viktigste informantene.

Ulike metoder kan benyttes i identifiseringen av kritiske suksessfaktorer og risikoer:

- Intervjuer.
- Skriftlige innspill.
- Idemyldringsmøter/workshops.

Det er viktig å begrense antall kritiske suksessfaktorer og risikoer knyttet til hvert mål, for eksempel ved å be hver informant om å beskrive det hun/han mener er de 2-6 mest vesentlige kritiske suksessfaktorer og risikoer knyttet til hvert mål.

Ved førstegangs gjennomføring må det presiseres at det kun er risiko i betydningen «forhold som kan hindre måloppnåelse» som skal tas med – ikke alt som kan gå galt. Derfor er det viktig at informantene blir bedt om å utdype hvordan de foreslåtte risikoene påvirker måloppnåelsen, for å sikre sammenhengen mellom mål, kritiske suksessfaktorer og risikoer.

Før man går videre til å prioritere risikoer, vil det som oftest være nødvendig med noe bearbeiding av mottatte innspill. Foreslåtte risikoer kan være ulikt formulert, men likevel henspille på samme forhold. Det kan også være behov for utdypninger og presiseringer fra enkelte informanter.

Identifiserte risikoer bør sammenstilles til en risikoliste. Risikolisten bør bestå av et mindre antall risikoer, gjerne med en litt utdypende beskrivelse av hvilke forhold som underbygger at dette er en risiko.

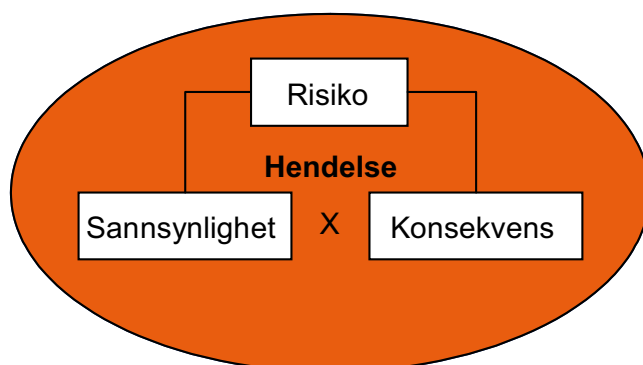
Steg 6 - Vurdere og prioritere risiko

I dette steget vurderes den samlede risikolisten med sikte på å prioritere hvilke risikoer som er mest kritiske og må håndteres gjennom iverksetting av tiltak og oppfølging.

Vurdering og prioritering av risiko gjøres enklest i en workshop eller et arbeidsmøte, hvor ledergruppen og eventuelle nøkkelpersoner utenfor ledergruppen vurderer og rangerer identifiserte risikoer. Det anbefales at møtet ledes, særlig når dette skal etableres første gang, av en nøytral person (tilrettelegger) som ikke er en del av ledergruppen. Dette kan bidra til å strukturere diskusjonen og sikre at alle relevante forhold får tilstrekkelig oppmerksomhet.

Når man skal ta stilling til hvor høy en risiko er, anbefaler vi først å vurdere sannsynlighet for at risikoen inntreffer, deretter vurdere hvor alvorlige konsekvenser for måloppnåelsen det vil få dersom risikoen inntreffer. Summen av disse vurderingene angir da hvor høy den enkelte risiko er. Det vil være viktig å definere hvilket tidsperspektiv som legges til grunn.

Figur 6: Risiko vurderes i forhold til sannsynlighet og konsekvens



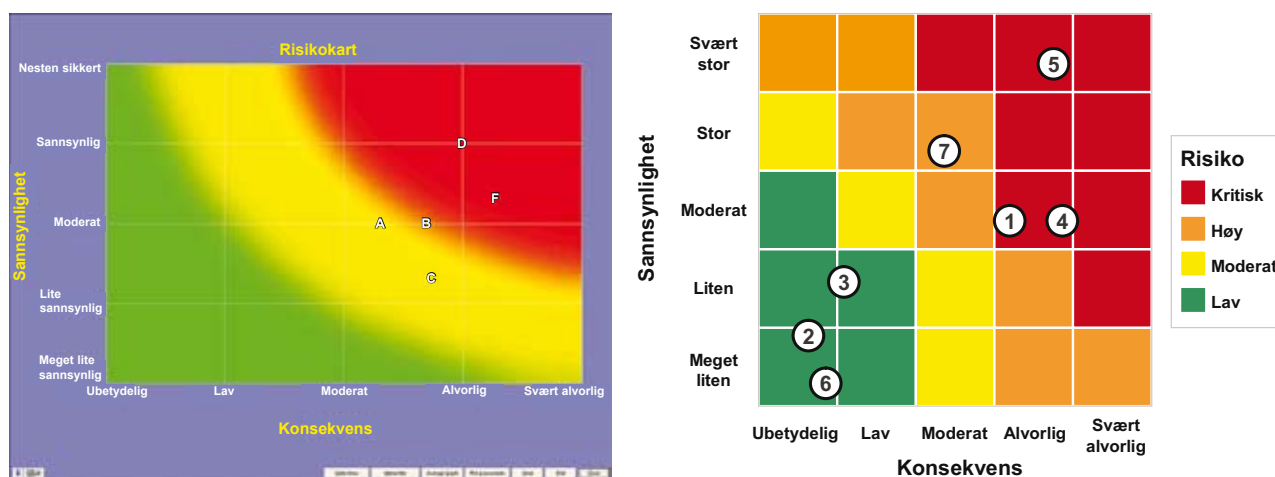
I en ledergruppe vil det alltid være ulike oppfatninger om hvor høy den enkelte risiko er ettersom vurderingene av sannsynlighet og konsekvens som regel er subjektive. Dersom det er sprikende vurderinger av en risikos sannsynlighet og konsekvens i en ledergruppe, er det viktig at diskusjonen forsøker å avdekke årsaken(e) til dette – bl.a. om alle har samme informasjonsgrunnlag, om de har lagt samme tidshorisont til grunn, om det er en felles oppfatning av *hvilke* konsekvenser som er knyttet til risikoen, osv.

En av utfordringene ved vurdering av sannsynlighet og konsekvens, er at man i vurderingen må ta hensyn til allerede etablerte tiltak. I enhver organisasjon vil det fra før av finnes tiltak og aktiviteter som bidrar til å redusere den risiko virksomheten er eksponert for. Deltakerne vil ha ulik kjennskap

til de ulike områdene. For at ledergruppens samlede kunnskap skal danne grunnlag for vurdering av risikoene, må allerede etablerte tiltak være et tema i diskusjonen. Dette kan være krevende, men har i seg selv en verdi ved at ledergruppen får bedre kunnskap om virksomheten og en felles forståelse av hvor godt risiko håndteres i dag. Etter hvert som risikostyringsprosessen gjentas, og det etableres en systematikk for gjennomføring og oppfølging av risikoreducerende tiltak, vil dette bli langt enklere. Et annet viktig tema i diskusjonen er hvilke risikoer som kan aksepteres i forhold til de ulike målene.

Ved vurdering av den enkelte risiko, plasseres alle risikoer i et risikokart med sannsynlighet og konsekvens som akser. Risikokart benyttes for å visualisere og kommunisere resultatet av vurderingene av den enkelte risiko, og ikke minst hvordan de rangeres i forhold til hverandre. Utarbeidelse av risikokart kan gjøres på ulike måter, for eksempel å plassere gule lapper på et diagram, bruk av PowerPoint, Excel eller et elektronisk stemmeverktøy (se figur 7).

Figur 7: Eksempel på risikokart. Kartet til venstre er laget ved hjelp av et elektronisk stemmeverktøy. Kartet til høyre er laget i PowerPoint. I kartene er risikoer markert med henholdsvis bokstaver og tall



På bakgrunn av vurderingene av risikoene, må det gjøres en prioritering og beslutning om hvilke risikoer som er så kritiske at de skal følges opp gjennom tiltak. Dette betyr at ledergruppen også tar stilling til hvilke risikoer virksomheten kan akseptere å «leve med». Over tid vil dette innebære at ledergruppen utvikler en felles forståelse for hvilke risikoer som krever tiltak og hva som vurderes som akseptabel risiko, dvs. risikotoleransen, for virksomheten.

For alle risikoer som krever tiltak bør det utpekes en risikoeier. Dette må være en leder med overordnet ansvar for resultatområdet/enheten hvor risikoen antas å ha størst påvirkning.

Resultatet av risikovurderingen kan dokumenteres i form av en kortfattet rapport, som bør omtale følgende punkter:

- Oppsummering/konklusjon(er).
- Deltakere i risikovurderingen.
- Hvilke målsettinger/deler av virksomheten vurderingen omfatter.
- Risikolisten.
- Risikokart.
- Andre forhold som ble spesielt diskutert.
- Hvilke risikoer som krever tiltak og hvem som er ansvarlig for den oppfølgingen (risikoeier).

Steg 7 - Tiltak og kontrollaktiviteter som følge av vurderingene

Hensikten med dette steget er å identifisere og beslutte tiltak og kontrollaktiviteter for å håndtere kritiske risikoer slik at de kommer ned på et akseptabelt nivå.

Vurdering av tiltak

Ved identifisering av aktuelle tiltak bør det tas stilling til om det er sannsynligheten og/eller konsekvensen som ønskes redusert. Forbedret intern kontroll vil først og fremst redusere sannsynligheten for at uønskede hendelser inntreffer. For risikoer med lav sannsynlighet, men alvorlige eller svært alvorlige konsekvenser, kan det være uforholdsmessig kostnadskrevende å redusere sannsynligheten ytterligere. Derimot kan en vurdere om det er behov for bedre beredskap til å håndtere situasjonen dersom risikoen inntreffer, dvs. tiltak som kan redusere konsekvensen.

Når det gjelder beslutninger om tiltak må disse alltid baseres på en kost-/nytttevurdering. God risikostyring er å iverksette hensiktsmessige tiltak med sikte på å oppnå en best mulig balanse mellom kostnader knyttet til risikohåndteringen og kostnader som utløses dersom uønskede hendelser inntreffer.

Ved vurdering av tiltak vil det først være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i eventuelle tiltak som allerede er etablert og se om disse skal videreføres, justeres eller tas ut. Deretter kan man vurdere om det er behov for å igangsette alternative tiltak.

I beskrivelsen av tiltak er det viktig å være konkret både med hensyn på hva tiltaket innebærer, hvem som har ansvar for gjennomføring og tidsfrist. Dette er ofte en utfordring ettersom et tiltak kan variere fra store omstillingsprosjekter til små justeringer på prosessnivå.

Når det er besluttet hvilke tiltak som skal gjennomføres bør det også utpekes en tiltaksansvarlig som ikke nødvendigvis er den samme som risikoeier. Tiltaksansvarlig følger opp at tiltak gjennomføres som forutsatt og rapporterer til risikoeier. Beslutning om hvilke tiltak som skal iverksettes oppsummeres i en tiltaksplan. Tiltaksplanen bør være en integrert del av virksomhetsplanen.

Etablere kontrollaktiviteter

Parallelt med beslutning av tiltak må det tas stilling til hvordan man kan kontrollere at tiltakene blir gjennomført og har ønsket effekt. Det bør utarbeides styringsparametere som måler graden av måloppnåelse. Disse kan allerede være etablert i virksomheten, eventuelt må det utvikles nye. SSØ har i 2006 utgitt en egen veileder i resultatmåling som omhandler hvordan dette kan gjøres.⁴ Andre kontrolltiltak kan være evalueringer eller gjennom møter, samtaler, stikkprøver, drøfting av feilsituasjoner som oppstår, m.v.

|| ⁴ SSØ, november 2006: Mål- og resultatstyring – en veileder i resultatmåling. Kan bestilles på www.sfsno.no.

Risikostyringen kan gjennomføres på flere måter, avhengig av hva som passer den enkelte virksomhets plan- og oppfølgingsprosesser. Tabellen nedenfor viser hvordan de ulike aktivitetene som inngår i en førstegangs risikostyring kan legges opp:

Tabell 2: Praktisk tilrettelegging av risikostyring (steg 3-7)

<p>Forberedelser Identifisering av kritiske suksessfaktorer og risikoer</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fastsette område og organisasjonsenhet som berøres • Identifiser målene • Vurdere hvem som er de viktigste informantene • Beslutte om identifisering av kritiske suksessfaktorer og risikoer skal skje gjennom idemyldring, intervjuer eller skriftlige innspill • Bearbeiding av foreslåtte risikoer • Sammenstilling av risikoliste
<p>Workshop 1 Vurdering og prioritering av risiko</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diskusjon: <ul style="list-style-type: none"> - Hva er risikoene? - Hvorfor er det risiko? • Risikokart – bestemme hvilket verktøy som skal benyttes • Vurdering og prioritering av risikoer • Hvilke risikoer skal følge opp gjennom tiltak? • Risikoeier
<p>Workshop 2 Identifisering av og beslutning om tiltak</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hvilke tiltak? • Kost-/nyttevurderinger <ul style="list-style-type: none"> - Forventet effekt av tiltak i forhold til kostnad - Gjennomføringsevne • Beslutning om tiltak • Tiltaksansvarlig

I planleggingen må det settes av tilstrekkelig tid til de ulike aktivitetene. Forberedelser før Workshop 1 krever ofte mye tid. En viktig del av forberedelsene er valg av mål som skal være gjenstand for risikovurdering, herunder en vurdering av om målene er godt nok formulert i forhold til å vurdere risiko. Får man dette på plass gjennom forberedelsene, vil man unngå å få en diskusjon om selve målformuleringene i Workshop 1.

Det må også sikres at informanter, som primært vil være virksomhetens ledergruppe, får tilstrekkelig tid til å identifisere kritiske suksessfaktorer og risikoer. Ikke minst er det viktig å bruke tid på å bearbeide innspillene, slik at en får et godt grunnlag for diskusjoner om risiko i Workshop 1.

Ved vurdering og prioritering av risikoene vil det ofte være ulikt kunnskaps- og aktivitetsnivå hos deltakerne. Det er her viktig å involvere alle deltakerne slik at ikke enkelte personer blir for dominerende.

Utarbeidelse av tiltak (Workshop 2) kan gjerne skje i mindre grupper som pekes ut av risikoeier, med en endelig tidsfrist for beslutning om hvilke tiltak som skal iverksettes.

Arbeidet i workshop bør dokumenteres i form av en kortfattet skriftlig rapport, som danner grunnlag for den videre oppfølging av risiko.

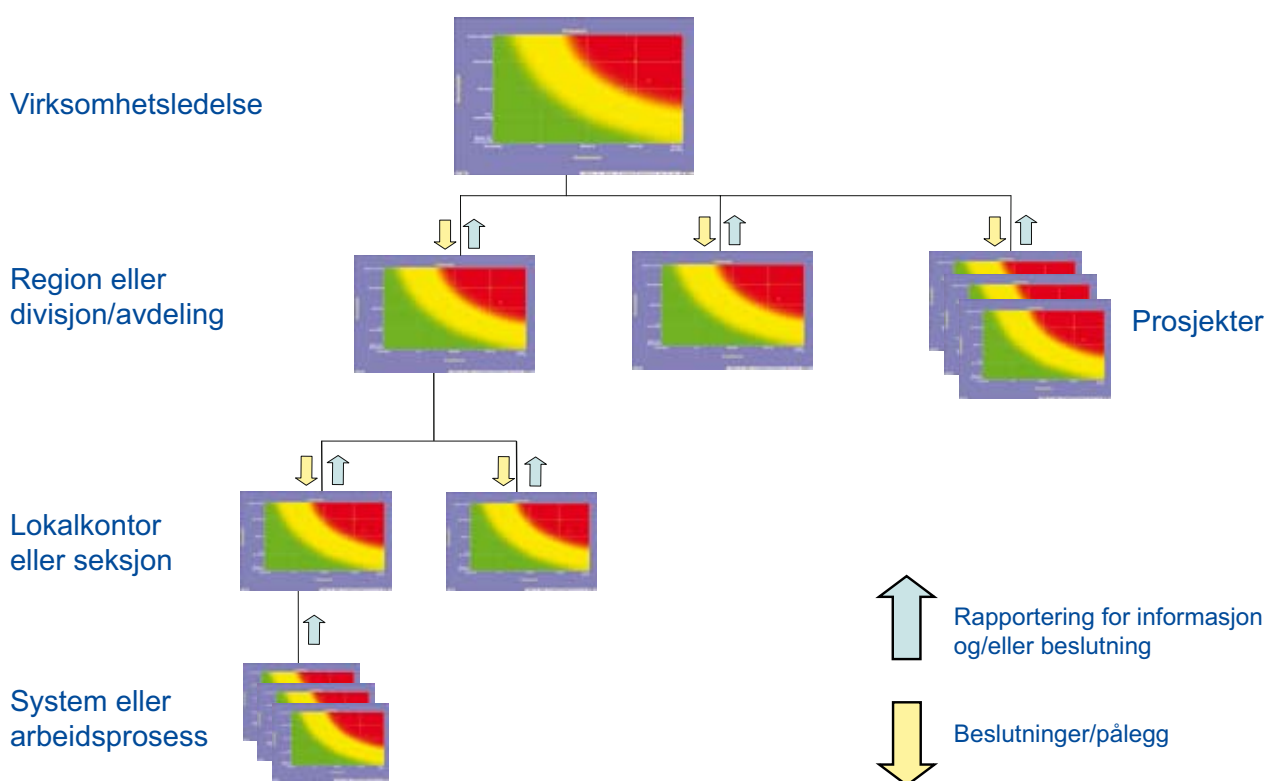
Steg 8 - Oppfølging av risikoene

Et vesentlig element i risikostyringsprosessen er oppfølging av risikoer. Virksomheten må etablere rutiner som sikrer en hensiktsmessig oppfølging og rapportering av risiko på ulike nivåer (se også steg 2). Dette innebærer å følge opp gjennomføring av tiltak og om de har hatt ønsket effekt. Det kan også være nyttig å gjøre en vurdering av om igangsatte tiltak fortsatt har sin aktualitet, eller om innsatsen for å håndtere risiko bør endres.

En naturlig del av den løpende oppfølgingen er gjennomgang av risikokartet, med sikte på å beskrive eventuelle endringer, herunder om risikoer er bortfalt eller nye er kommet til. Risikokartet, med eventuelle justeringer, og rapportering av tiltak bør inngå som en del av den periodiske rapporteringen (se figur 8). I tillegg til periodisk rapportering må det sikres at ansvarlig enhet følger opp og eventuelt rapporterer til overordnet nivå dersom kritiske risikoer utvikler seg i negativ retning.

Figur 8: Rapportering og kommunikasjon om risiko og tiltak visualisert gjennom risikokart

Organisasjonsnivå

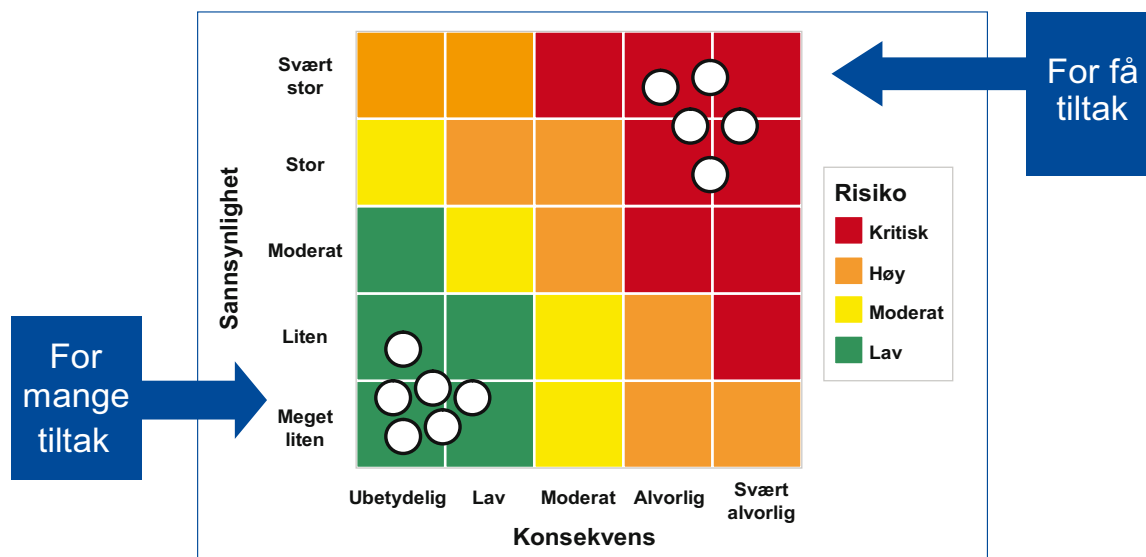


Et godt system for risikostyring forutsetter også risikovurderinger som en del av virksomhetens løpende beslutningsprosesser, herunder at det vurderes hvordan beslutninger påvirker det totale risikobildet.

5 Risikostyring er effektiv ressursbruk

Etter hvert som en får bedre forståelse for og oversikt over hvordan ulike tiltak og kontrollaktiviteter påvirker risikokartet, bør det også vurderes om det er risikoer som er «overkontrollert». Overflødige eller lite effektive kontrolltiltak bør reduseres eller fjernes. Dette vil bidra til å effektivisere styring og kontroll. Figur 9 viser et eksempel der en virksomhet må sette inn nye kontrolltiltak for å redusere risikoen på enkelte områder, samtidig som den velger å redusere kontrolltiltak på grunn av at risikoen er overkontrollert.

Figur 9: Eksempel på et risikokart som viser at det verken er god styring hvis det er for mange tiltak eller for få tiltak



Risikostyringen vil på denne måten hindre at fokus i styringen til stadighet er rettet mot ytterligere ressursinnsats i form av nye kontrolltiltak, og i stedet bidra til at de ressurser som allerede finnes i virksomheten benyttes optimalt. Kunsten er dermed å finne den rette balansen mellom risiko og kontrolltiltak i forhold til måloppnåelse. På den måten vil man oppnå best mulig avkastning i form av tjenesteproduksjon og effekter for brukere og samfunn, med de midler som stilles til disposisjon gjennom statsbudsjettet og som virksomhetene er satt til å forvalte.



www.sfso.no

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer av denne publikasjonen fra:
Senter for statlig økonomistyring
E-post: postmottak@sfso.no
Telefon: 400 07 997

