

|  |
| --- |
| **Veiledning – prosesskartlegging** |

## Bakgrunn

Det kan være utfordrende for virksomheter å identifisere hvilke prosesser som utsettes for risiko, og om prosessene har god internkontroll. I en prosesskartlegging dokumenteres virksomhetens verdiskaping ved å beskrive hvordan produkt- og tjenesteleveranser skjer. Prosesskartlegging er et verktøy som kan bidra i dette arbeidet gjennom å gi virksomheten en visuell oversikt over den aktuelle prosessen og de tilhørende risikoene og kontrollene. En kartlagt prosess gir et grunnlag for å vurdere om den enkelte prosessen oppfyller internkontrollmålsetningene, herunder målrettet og effektiv drift, overholdelse av lover og regler samt pålitelig rapportering.

## Formål

Formålet med denne veiledningen er å vise *hvordan* man kan lage et prosesskart, og hvordan man kan bruke det som et grunnlag for å vurdere hvorvidt internkontrollen i prosessen er hensiktsmessig i henhold til de tre internkontrollmålsetningene målrettet og effektiv drift, pålitelig rapportering og overholdelse av lover og regler.

For å etablere en effektiv internkontroll bør virksomheten gjennomføre en risikovurdering av alle vesentlige operative prosesser når prosessen etableres første gang, eller når det oppstår hendelser som endrer risikobildet.

Ved å se virksomhetsledelsens risikovurdering på virksomhetsnivå i sammenheng med en vurdering av hva som er vesentlige prosesser i virksomheten, vil man kunne identifisere hvilke prosesser som eksponeres for kritiske risikoer. Ved at man har identifisert at det er kritiske risikoer som kan true måloppnåelsen for prosessen, kan dette indikerer et behov for å gjøre en risikovurdering av den aktuelle prosessen. Prosesskartlegging kan da være et hensiktsmessig verktøy å benytte for å vurdere hvorvidt etablert internkontroll *i* og *i tilknytning til* de utvalgte prosessene er tilfredsstillende.

I denne veiledningen har vi beskrevet en metode for hvordan prosesskartleggingen kan gjennomføres.

Det å kartlegge prosessene innebærer

* å kartlegge prosessen
* å identifisere risikoer
* å identifisere kontroller
* å identifisere mulige forbedringer

Økonomiregelverket (ØR) stiller krav til at internkontrollen skal kunne dokumenteres, jf. ØR pkt. 2.4. Dette kravet omfatter både dokumentasjon av etablert internkontroll og dokumentasjon av gjennomført internkontroll. Gjennom prosesskartlegging får virksomheten dokumentert hvordan oppgaveutførelsen faktisk er, og hvordan risikoer håndteres i prosessen. Kartleggingen gir et grunnlag for å vurdere behovet for forbedringer og endringer sammenlignet med gjeldende praksis. Ved å ta inn besluttede endringer og forbedringer i prosesskartleggingen vil prosesskartleggingen også dokumentere hvordan oppgaveutførelsen skal være for fremtiden.

# Hva er en prosess?

En prosess er en serie aktiviteter som virksomheten har iverksatt for å nå sine mål. Virksomhetens prosesser deles gjerne inn i styringsprosesser, kjerneprosesser og støtteprosesser.

**Styringsprosesser** legger til rette for de andre prosessene i virksomheten. Eksempler på styringsprosesser kan være planlegging, budsjettering, rapportering, analyse og revurdering.

**Kjerneprosesse**r er et sett av aktiviteter som er sentrale i virksomhetens produkt- og tjenesteproduksjon, og som har som hovedoppgave å tilføre verdi til sluttbrukeren. Det er kjerneprosessene en virksomhet er bygget opp rundt. Eksempler på kjerneprosesser kan være rådgivning overfor innbyggere og næringsliv, saksbehandling, ivaretakelse av infrastruktur, tilsyn og beredskap.

**Støtteprosesser** støtter opp under kjerneprosessene. Dette er prosesser virksomheten må ha for å kunne gjennomføre sine kjerneprosesser (produkt- og tjenesteproduksjon). Støtteprosessene bør være mest mulig ensartet på tvers av virksomheten og på ulike nivåer. Eksempler på støtteprosesser er lønn, regnskap, kommunikasjon og HR.

Figur 1 viser et eksempel på hvordan en virksomhet har satt opp en oversikt over sine prosesser.



Figur 1: Virksomhetens prosesser

# Arbeidsmetode og bruk av flytdiagram

Når man skal kartlegge prosesser, er det viktig at man først beslutter hvem som skal bidra i arbeidet, og hvordan prosesskartleggingen skal gjennomføres. Det er hensiktsmessig å benytte medarbeidere som har god kjennskap til prosessen.

Det kan være hensiktsmessig å bruke et flytdiagram i prosesskartleggingen. Et flytdiagram viser den stegvise fremdriften i en prosess ved hjelp av sammenhengende linjer og symboler.

Det er flere fordeler ved å bruke flytdiagrammer:

* Komplekse sammenhenger illustreres visuelt og kommuniseres på en effektiv måte, noe som reduserer behovet for omfattende beskrivelser.
* Ansvar og rolle i gjennomføringen av prosessen tydeliggjøres ved at deltakerne i prosessen koples opp mot konkrete aktiviteter/prosessteg.
* Risikoer og kontroller visualiseres, slik at de kan ses i sammenheng og vurderes helhetlig innenfor den aktuelle prosessen.
* Symbolbruk og standardiserte forklaringer forenkler ajourhold og oppdatering.

Det finnes flere fremgangsmåter for å utarbeide flytdiagrammer. Det kan brukes gule Post-it-lapper som kan henges opp på veggen, prosessen kan tegnes på gråpapir, det kan være enkle PowerPoint-diagrammer eller egne programmer for å dokumentere flytdiagram. I figur 2 er det vist et eksempel på hvordan en prosess er nedtegnet i et flytdiagram. Her er det også vist at man kan tegne inn hvilke funksjoner/deltakere som skal utføre de ulike aktivitetene. Dette kommer frem ved bruk av «svømmebaner».



Figur : Eksempel på flytdiagram med forklaringer

Figur 3 viser et eksempel på hvilke symboler som kan brukes i prosesskartleggingen (notasjon).



Figur : Eksempel på bruk av symboler

# Gjennomføring av prosesskartlegging

Det er flere måter å foreta en prosesskartlegging på, i denne veiledningen er det beskrevet en mulig metode, som består av fire steg, som vist i figur 4.



Figur : Metode for prosesskartlegging

Det kan være hensiktsmessig å se denne veiledningen i prosesskartlegging i sammenheng med verktøyet «Idébank – utvalgte prosesser med eksempler på mål, risiko og kontroller». Formålet med verktøyet Idébank er å gi eksempler på prosessmål, risikoer og tilhørende kontroller i ulike prosesser. Idébanken kan brukes som inspirasjonskilde når virksomhetene skal foreta egne vurderinger knyttet til identifisering av risiko og kontroller innenfor konkrete prosesser i egen virksomhet.

## Kartlegge prosessen



Hensikten med å kartlegge prosessen er å identifisere og få oversikt over målene, aktivitetene og aktørene i prosessen for å få en forståelse av hvordan prosessen gjennomføres. Når man starter arbeidet med kartleggingen, bør man ta stilling til hvor detaljert det er behov for å dokumentere prosessen. Man kan velge enten å tegne ned hovedprosesser og/eller delprosesser. Hovedprosessene representerer et område på overordnet nivå og kan brytes ned i flere delprosesser som da representerer del-oppgaver innenfor den samlede oppgaveløsningen. Delprosesser er med andre ord en nedbryting av hovedprosessen.

Når man skal kartlegge prosessen, er det viktig å beskrive følgende:

* målet med prosessen
* hvem som er ansvarlig for prosessen (helheten)
* hvor prosessen starter (input) og hvor den slutter (output)
* hvilket detaljnivå den skal beskrives på
* aktivitetene i prosessen
* hvem som er involvert i de ulike aktivitetene
* hvilke system/verktøy som benyttes

### Praktisk eksempel på hvordan man kan klarlegge aktiviteter i prosessen

Nedenfor gis et eksempel som illustrerer hvordan man kan nedtegne en prosess. Vi vil nå beskrive hvordan man har arbeidet for å komme frem til dette prosesskartet. Eksempelet er hentet fra gjennomgangseksempelet (del 3) i *Veileder for internkontroll* og beskriver søknadsprosessen for *søknadsbehandling tilskudd*, som er en delprosess under hovedprosessen tilskuddsforvaltning.



Figur : Prosesskart

Øverst i prosesskartet settes målet på prosessen inn og hvem som er ansvarlig. I dette eksemplet er målet «Korrekt, gyldig og rettidig vedtak». Det er også definert hvem som er ansvarlig for prosessen, nemlig «Seksjonsleder søknadsbehandling tilskudd»

Når man skal tegne prosesskart, er det viktig at man har avklart hvor prosessen starter og stopper. I dette tilfellet ble det bestemt at prosessen starter med mottak av søknaden (input), og at den slutter med en eventuell utbetaling av tilskudd (output). Dette er blant annet viktig for å klargjøre grensesnittet til andre prosesser, for det er ofte i disse grensesnittene at det er risiko for at internkontrollen ikke er god nok.

Prosesskartet viser informasjonsflyten og de aktivitetene som gjennomføres av de involverte parter, som i dette eksemplet er søker, tilskuddsavdelingen og administrasjonsavdelingen.

Som vi ser av prosesskartet, er søknaden fra tilskuddssøker det første informasjonspunktet. De første aktivitetene som skjer i prosessen er «Motta og journalføre søknad», «Registrere søknad i saksbehandlingssystemet» og «Vurdere og kontrollere informasjon i søknad». Pilene illustrerer sammenhengen mellom de ulike aktivitetene. Neste aktivitet er et beslutningspunkt, «Grunnlag for tilskudd?». Her utføres det en kontroll av om søknaden oppfyller tildelingskriteriene. Det er alltid to muligheter ut av et beslutningspunkt, henholdsvis ja eller nei. Det er viktig at man kartlegger hva som skjer i de ulike tilfellene, og her ser vi at ved «Nei» så utformes og sendes avslag til søker, mens ved «Ja» sendes den til videre behandling. Slik fortsetter man å utarbeide kartet til man har kommet til sluttpunktet som man har bestemt seg for innledningsvis. Da vil man ha en definert output av denne prosessen, og i dette eksemplet er det «Utbetaling av tilskudd».

I tillegg til å tegne prosessen i et flytdiagram kan det være hensiktsmessig å beskrive den. Et eksempel på hvordan en prosessbeskrivelse kan utformes, er vist i figur 6.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Nr.** | **Handling** | **Ansvarlig** | **Når** |
| 1 | Arkiv mottar og journalfører innkomne søknader  | Administrasjonen, arkivet | Løpende |
| 2 | Saksbehandler registrerer søknader inn i saksbehandlingssystemet.  | Tilskuddsavdelingen | Løpende |
| … | …… |  |  |
| 12 | Utbetaling til tilskuddsmottakere | Regnskapsavdelingen | Månedlig  |

Figur : Prosessbeskrivelse

## Identifisere risikoer



Når man har fått opp en oversikt over målet for prosessen, aktivitetene som inngår, hvem som har ansvaret for prosessen, og hvem som er involvert, er neste steg å identifisere hvilke risikoer prosessen eksponeres for og som dermed kan true måloppnåelsen.

For å identifisere risikoene må målet med prosessen være tydelig. En måte å identifisere risikoer på er først å identifisere hvilke forhold det er viktigst å lykkes med dersom man skal nå målene med prosessene. Slike viktige forhold benevnes som *kritiske suksessfaktorer (KSF)*. De kritiske suksessfaktorene kan benyttes som et utgangspunkt for identifikasjon og formulering av risiko. En kritisk suksessfaktorer som ikke oppfylles, representerer en risikofaktorer. I tillegg til å speile KSF-er er det viktig at man også tenker igjennom om det er andre risikoer som kan true måloppnåelsen. En nærmer beskrivelse av metode for risikovurderinger finnes i «Risikostyring i staten. Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen».

### Praktisk eksempel på hvordan man kan identifisere risikoer

Nedenfor i figur 7 har man markert hvilke aktiviteter som er eksponert for risikoer.

Målet med prosessen er som tidligere nevnt å gjøre et korrekt, gyldig og rettidig vedtak. I tabellen i figur 8 er det identifisert en kritisk suksessfaktor: «Fullstendige søknader». Risikoen som «speiler» denne KSF-en er r2 «Mangelfulle søknader gir uhensiktsmessig tidsbruk i saksbehandlingen». Videre har virksomheten vurdert hvor i prosessen denne risikoen kan inntreffe, noe som gir grunnlag for å vurdere aktuelle tiltak, samt hvor i prosessen det kan være aktuelt å legge inn tiltak for å håndtere risikoen. I prosesskartet er denne risikoen tegnet inn i aktiviteten «Vurdere og kontrollere informasjon i søknad», siden det er i denne aktiviteten saksbehandler vil oppdage at søknaden ikke er fullstendig, og at man opplever en uhensiktsmessig tidsbruk.



Figur : Prosesskart med identifiserte risikoer

Risikoene som er markert i kartet med røde bokser, er identifisert og er beskrevet i tabellen nedenfor. Her er det også satt opp en beskrivelse av den tilhørende kritiske suksessfaktoren. Vi ser av tabellen at r1 ikke er tegnet inn i kartet. Det skyldes at dette er en risiko som vil påvirke hele prosessen, og som vi ikke kan plassere inn i en konkret aktivitet i prosesskartet. Det er imidlertid viktig også å identifisere og beskrive risikoer som oppstår *i tilknytning* til prosessen, og risikoen r1 er derfor beskrevet i tabellen som en del av risikovurderingen.



Figur : Identifiserte risikoer i prosessen

## Identifisere kontroller



Når man har fått identifisert risikoene, er neste steg å få identifisert hvilke risikoreduserende tiltak som eksisterer *i eller i tilknytning til prosessen*. Et risikoreduserende tiltak kan være en kontroll eller en annen aktivitet som reduserer risiko. Det vil si at alle kontroller er aktiviteter, men ikke alle aktiviteter er kontroller.

Det finnes mange typer kontroller. Det er vanlig å kategorisere kontrollene som forebyggende/preventive eller avdekkende/oppdagende. Videre kan det skilles mellom manuelle eller automatiske kontroller.

En mer detaljert beskrivelse av kontrollene bør dokumenteres og bør inneholde informasjon om følgende:

* Hvor ofte skal kontrollen gjennomføres?
* Hvem skal gjennomføre kontrollen?
* Hvem er ansvarlig?
* Hvordan skal gjennomføringen av kontrollen dokumenteres?

En beskrivelse av kontrollen følger gjerne som del av prosessbeskrivelsen som ligger i en prosedyre for den enkelte prosessen.

### Praktisk eksempel på hvordan man kan identifiserer kontroller

I figur 9 har man markert hvilke kontroller man har i de ulike aktivitetene. Hvis vi følger eksemplet fra forrige steg videre, har vi identifisert risikoen «Mangelfulle søknader gir uhensiktsmessig tidsbruk i saksbehandlingen». Tiltaket for denne risikoen er at saksbehandlerne tar kontakt med søkerne for å få dem til å sende inn den manglende dokumentasjonen etterhvert som dette oppdages. Dette tiltaket oppfattes imidlertid som uhensiktsmessig, noe som omtales nærmere i steg 4. Dette tiltaket er tegnet inn i figur 9 som kontroll 2.



Figur : Prosesskart med identifiserte risikoer og kontroller

Kontrollene er i prosesskartet tegnet inn som grønne bokser. De er beskrevet nedenfor i figur 10, hvor de også er knyttet til hvilken identifisert risiko de reduserer.



Figur : Identifiserte kontroller til risikoene

## Identifisere forbedringsområder



Etter at man har kartlagt alle aktiviteter i prosessen og identifisert risikoer og kontroller, har man et utgangspunkt for å vurdere om prosessen slik den gjennomføres, er målrettet og effektiv, om den rapporterer pålitelig informasjon og overholder lover og regler, eller om det er behov for forbedringer.

Videre vil prosesskartleggingen gi grunnlag for å vurdere om det er identifisert risikoer som ikke er dekket med tiltak og kontroller og om man derfor må gjøre en nærmere vurdering av hvordan risikoen skal håndteres. Det kan også være at man har identifisert risikoreduserende tiltak som det ikke er hensiktsmessig å gjennomføre. Dette fordi tiltakene eller kontrollen ikke reduserer en reell risiko, eller fordi man gjør de samme eller lignende kontroller flere ganger, slik at de oppleves som doble kontroller og dermed er overflødige.

### Praktisk eksempel på hvordan man identifiserer forbedringsområder

Hvis vi ser på prosesskartet nedenfor og matrisen for identifiserte risikoer og kontroller, er det i denne prosessen identifisert et par risikoer som ikke er tilstrekkelig håndtert med risikoreduserende tiltak. Dette kan vi lese ut av analysen som er gjort av gjenværende risiko i figur 12, jf. at risikoer som ikke er tilstrekkelig håndtert er markert gul/rød i tabellen. Det er også identifisert et par kontroller som representerer dobbeltkontroller. Dette kan man se i flytdiagrammet i figur 11.

Det er derfor i denne prosessen identifisert et behov for å gjøre forbedringer på flere områder. Man ser at r2 og r5 ikke er tilstrekkelig håndtert. Videre ser man at det er identifisert overlappende kontroller, henholdsvis k7 «Saksbehandler kontrollerer søknadsgrunnlaget mot offentlig register» og k8 «Saksbehandler kontrollsummerer beregninger gjort i søknaden». Kontrollene k7 og k8 representerer dobbeltkontroller siden de blir utført både i aktivitetene «Vurdere og kontrollere informasjon i søknad» og «Beregne og fastsette tilskudd». Dette er vist med røde ringer i prosesskartet i figur 11.



Figur  Eksempel på forbedringsområder

Analysen av gjenværende risiko som er dokumentert i figur 13, viser på hvilke områder man har gjenværende risiko og derfor må vurdere behovet for å iverksette risikoreduserende tiltak.



Figur  Analyse av gjenværende risiko og forbedringsområder

Nå har man et grunnlag for å starte utformingen av nye tiltak eller kontroller i prosessen. Hensikten er å endre prosessen slik at den oppfyller de tre internkontrollmålsetningene: målrettet og effektiv drift, pålitelig rapportering og overholdelse av lover og regler. Dersom man vil se hvordan det ble arbeidet med utforming, implementering og oppfølging av denne prosessen, viser vi til del 3 Gjennomgangseksempel – praktisk bruk av metoden i *Veileder for internkontroll.*