

Forvaltningsrevisjons- og eierskapskontrollkomiteen (FRESK)

Til NKRFs medlemmer

Skien, 15. juni 2026

INFORMASJONSSKRIV NR. 1/2026 – vurderinga av adgang til å gi anbefalinger ved deskriptive problemstillinger og ved sidefunn

Tema i dette informasjonsskrivet er om standarden gir adgang til å gi anbefalinger ved:

- Deskriptive problemstillinger
- Sidefunn – det vil si når det er funn som går utenfor de opprinnelige problemstillingene

Deskriptive problemstillinger i forvaltningsrevisjon og adgang til å gi anbefalinger

1. Hva er en deskriptiv problemstilling?

Kjerneaktiviteten i forvaltningsrevisjon er å vurdere faktiske forhold opp mot revisjonskriterier – det vil si å undersøke om det er avvik mellom faktisk tilstand og normative krav. Undersøkelser som bare kartlegger og beskriver tilstanden på et område, faller dermed utenfor definisjonen av forvaltningsrevisjon.

Regelverket åpner likevel for at deskriptive problemstillinger kan inngå i en forvaltningsrevisjonsrapport. Kravene til kvalitet, objektivitet og etterprøvbarehet gjør seg dermed gjeldende uavhengig av om det er fastsatt revisjonskriterier for den enkelte problemstilling.

2. Bestemmelsene om deskriptive problemstillinger

- Adgangen til å bruke deskriptive problemstillinger

Veilederen åpner for at rene faktabeskrivelser kan inngå i en forvaltningsrevisjonsrapport, men stiller ett klart vilkår: minst én av problemstillingene må ha revisjonskriterier knyttet til seg. RSK 001 punkt 14 krever at revisor utleder revisjonskriterier for hver forvaltningsrevisjon, og kontrollutvalgs- og revisjonsforskriften § 15 stiller et absolutt krav om at det etableres revisjonskriterier for hvert prosjekt. Det er altså ikke adgang til å ha en forvaltningsrevisjonsrapport der alle problemstillingene er rent deskriptive.

➤ **Krav til kvalitet også ved deskriptive framstillinger**

Veilederen understreker at revisor bør vurdere nøye om det er behov for deskriptive problemstillinger, og bør strekke seg langt for å etablere kriterier og vurdere fakta opp mot disse. Kommentarene til RSK 001 punkt 14 presiserer at revisor uansett bør legge standardene til grunn for arbeidet med deskriptive framstillinger, så lenge de inngår i en rapport om forvaltningsrevisjon eller eierskapskontroll. Dette vil være viktig for å sikre at hensynet til kvaliteten på den informasjonen som presenteres ivaretas: kravene til relevante, pålitelige og tilstrekkelige data (RSK 001 punkt 16 og 17) gjelder uavhengig av om det finnes revisjonskriterier å vurdere mot. Følger de deskriptive delene en lavere metodisk standard enn resten av rapporten, svekkes troverdigheten til rapporten som helhet.

➤ **Konsekvenser av bruk av deskriptive problemstillinger for vurderinger og konklusjoner**
Til beskrivende deler av rapporten finnes det ingen kriterier å vurdere mot. Revisor må derfor begrense seg til å oppsummere faktabeskrivelsen. Nyanser, ulikheter og trender kan gjerne fremheves, men revisor kan ikke konkludere i noen retning.

3. Vurdering: Åpner RSK 001 for anbefalinger ved deskriptive problemstillinger?

Det er grunn til å skille mellom to situasjoner:

➤ **Situasjon A: Rapporten inneholder kun deskriptive problemstillinger**

En rapport med utelukkende deskriptive problemstillinger er ikke tillatt etter RSK 001 – minst én problemstilling må ha revisjonskriterier. Spørsmålet om anbefalinger er dermed ikke aktuelt i en slik situasjon, fordi selve undersøkelsesopplegget ikke oppfyller standardens krav (og dermed ikke utgjør en forvaltningsrevisjon).

➤ **Situasjon B: Rapporten inneholder én eller flere normative problemstillinger, og én eller flere deskriptive problemstillinger**

Dette er den praktisk relevante situasjonen der RSK 001 kommer til anvendelse. RSK 001 punkt 23 fastslår at revisor skal gi anbefalinger når det er hensiktsmessig, med bakgrunn i data, vurderinger og konklusjoner. Anbefalingene må altså forankres i nettopp disse elementene. Kommentarene til punkt 23 presiserer at revisjonskriteriene kan være et godt utgangspunkt for å formulere anbefalinger. For den deskriptive delen av rapporten foreligger det verken kriterier, vurderinger eller konklusjoner. Revisor kan ikke konkludere på en deskriptiv problemstilling, og det nødvendige grunnlaget for anbefalinger – «data, vurdering(er) og konklusjon(er)» – er dermed ikke til stede.

Det kan innvendes at veilederen legger vekt på at anbefalinger har nytteverdi og bidrar til læring og forbedring, og at det «som hovedregel bør gis anbefalinger». Det kan videre anføres at beskrivende deler av en rapport kan avdekke åpenbare svakheter – eksempelvis ufullstendig informasjon, fravær av konkrete mål eller uklare roller – og at det bør være adgang til å gi begrensede, ikke-normative anbefalinger rettet mot

prosess, oppfølging eller informasjonsgrunnlag, uten at revisor dermed konkluderer normativt. Det har også vært pekt på at slike anbefalinger kan merkes tydelig som basert på beskrivende funn, slik at de ikke tolkes som uttrykk for avvik.

Hovedregelen om at det bør gis anbefalinger må imidlertid leses i sammenheng med veilederens øvrige føringer, som forutsetter at anbefalingene er forankret i revisjonskriterier, vurderinger og konklusjoner. Veilederen presiserer uttrykkelig at revisjonskriteriene angir hvordan praksis bør være, og at anbefalinger skal formuleres slik at de kan bidra til at praksis blir i samsvar med de krav og forventninger som er uttrykt gjennom kriteriene. Hovedregelen retter seg med andre ord mot situasjoner der det foreligger et normativt grunnlag å bygge anbefalingene på. Veilederen understreker dessuten at revisor bare bør gi anbefalinger «der vi er helt sikre på at vi har dekning for det», og at det må foreligge et sikkert grunnlag for å kunne si at det faktisk foreligger avvik. Uten revisjonskriterier kan revisor nettopp ikke konstatere avvik, og grunnlaget for anbefalinger vil dermed ikke være til stede.

En anbefaling om å rette opp en svakhet forutsetter at revisor har identifisert et gap mellom faktisk tilstand og en norm for ønsket tilstand. Selv om anbefalingen formuleres som en prosess- eller oppfølgingsanbefaling, innebærer den i realiteten en normativ vurdering av at noe bør være annerledes – uten at denne vurderingen er forankret i revisjonskriterier. Slike anbefalinger vil kunne svekke etterprøvbareheten og troverdigheten til rapporten, og kan gi kommunestyret inntrykk av at revisjonen konkluderer sterkere enn den faktisk gjør. At anbefalingene merkes som basert på beskrivende funn, endrer ikke dette underliggende problemet.

4. Konklusjon: RSK 001 åpner ikke for å gi anbefalinger som utelukkende er forankret i en deskriptiv problemstilling

RSK 001 åpner ikke for å gi anbefalinger som utelukkende er forankret i en deskriptiv problemstilling. Anbefalinger forutsetter at det er gjort vurderinger opp mot revisjonskriterier og trukket konklusjoner på bakgrunn av dette, noe som ikke vil være mulig ved bruk av deskriptive problemstillinger som beskrevet over.

Dersom rapporten inneholder både normative og deskriptive problemstillinger, kan anbefalinger gis – men de må ha sitt grunnlag i de normative delene av undersøkelsen, ikke i de rent beskrivende, og må følge logisk av kriterier, fakta, vurderinger og konklusjoner.

At det ikke kan gis anbefalinger ved deskriptive problemstillinger, innebærer ikke at de beskrivende delene av rapporten er uten verdi. Revisor kan i oppsummeringen av faktabeskrivelsen fremheve nyanser, ulikheter og trender, i tråd med veilederens føringer. Slike observasjoner utgjør ikke anbefalinger, men kan gi kontrollutvalget og kommunestyret et informasjonsgrunnlag for videre oppfølging. Det avgjørende skillet er at revisor beskriver hva som er observert, uten å anbefale hva som bør gjøres. Dersom

revisor mener at de beskrivende funnene tilsier at det bør iverksettes tiltak, er riktig fremgangsmåte å ta dette opp med kontrollutvalget med sikte på en eventuell ny forvaltningsrevisjon med revisjonskriterier.

Sidefunn: adgangen til å vurdere og gi anbefalinger om forhold utenfor de opprinnelige problemstillingene

1. Hva sier RSK 001 med kommentarer og veiledning om sidefunn?

- RSK 001 inneholder ingen eksplisitt bestemmelse om sidefunn. Standarden krever sammenheng mellom problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger, konklusjoner og anbefalinger, jf. punkt 26. Anbefalinger skal gis «med bakgrunn i data, vurdering(er) og konklusjon(er)», jf. punkt 23.
- Veilederen omtaler ikke sidefunn direkte, men gir følgende relevante føringer:
 - Rapporten skal være et svar på kontrollutvalgets bestilling.
 - Dersom revisor ser behov for å endre problemstillingene i en slik grad at det har vesentlig betydning for gjennomføringen, skal dette avklares med kontrollutvalget.
 - Rapporten bør bare inneholde informasjon som er vesentlig og relevant for problemstillingene.
- RSK 001 punkt 30 krever at åpenbare brudd på regelverk som ikke inngår i revisjonen, skal dokumenteres særskilt med angivelse av hva revisor har foretatt seg. Ifølge kommentarene til punkt 30 kan slike funn enten omtales i rapporten eller meddeles administrasjonen eller kontrollutvalget på annen måte.

2. Praktiske konsekvenser

Regelverket gir grunnlag for å skille mellom tre situasjoner:

- Åpenbare brudd på annet regelverk (RSK 001 punkt 30)
Dette er den eneste situasjonen der regelverket eksplisitt åpner for å ta inn forhold utenfor de opprinnelige problemstillingene. Revisor har en dokumentasjonsplikt, og kommentarene åpner for at forholdet kan omtales i rapporten.
- Andre vesentlige sidefunn – avklaring med kontrollutvalget
Dersom revisor avdekker vesentlige forhold som kan endre undersøkelsens retning, er riktig fremgangsmåte å avklare med kontrollutvalget om problemstillingene skal justeres. Først når problemstillingene er justert og det er fastsatt revisjonskriterier, vil det foreligge grunnlag for å gjøre vurderinger og gi anbefalinger i samsvar med RSK 001.
- Sidefunn uten revisjonskriterier – ikke grunnlag for anbefalinger
Kravet om sammenheng mellom problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og anbefalinger, jf. punkt 26, innebærer at revisor ikke kan gi anbefalinger uten at det foreligger kriterier å vurdere mot. Anbefalinger basert på sidefunn som ikke er forankret i revisjonskriterier, vil bryte med den grunnleggende logikken i standarden.

3. Oppsummering

RSK 001 gir svært begrenset rom for vurderinger og anbefalinger knyttet til sidefunn. Det eneste eksplisitte unntaket gjelder åpenbare brudd på annet regelverk, jf. punkt 30. For øvrige sidefunn er riktig fremgangsmåte enten å avklare med kontrollutvalget om problemstillingene skal utvides, eller å informere kontrollutvalget om forholdet på annen måte – uten at det gis formelle vurderinger eller anbefalinger i rapporten. Tilsvarende logikk som for deskriptive problemstillinger gjør seg gjeldende: uten revisjonskriterier mangler det nødvendige grunnlaget for å gi anbefalinger i samsvar med standardens systematikk. Revisor kan imidlertid gjøre kontrollutvalget oppmerksom på forholdet, eksempelvis ved å beskrive observasjonen og peke på at den kan være relevant for kommunen å se nærmere på, uten at dette formuleres som en formell anbefaling.

Med hilsen

NKRFS forvaltningsrevisjons- og eierskapskontrollkomité

Anne Sæterdal
leder (sign.)