

FORVALTNINGSREVISJON

Pendlerboliger

Nordland fylkeskommune



Rapport 2022

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Nordland fylkeskommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot pendlerboliger. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Nordland fylkeskommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Nordland fylkeskommune for samarbeidet i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 30.5.2022

Margrete Mjølhus Kleiven
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Astrid Indrebø
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler ordningen med pendlerboliger i Nordland fylkeskommune. Pendlerbolig er bolig en kan disponere dersom en utfører arbeid et stykke fra bostedet. Ordningen med pendlerbolig har blitt aktualisert gjennom en rekke medieoppslag om stortingspolitikeres disponering av pendlerbolig og skattemessige forhold knyttet til dette.

Med bakgrunn i medieoppslag som gjaldt beskatning av stortingspolitikeres pendlerboliger, gjorde Nordland fylkeskommune i slutten av 2021 en intern gjennomgang av politikernes pendling. Fylkeskommunens egen gjennomgang avdekket ingen uregelmessigheter som ga fordeler for noen av fylkesrådene på tidspunktet når det gjaldt beskatning av pendlerboliger. I forbindelse med gjennomgangen ble det avdekket feil i beskatning av pendlerbolig for tidligere fylkesråd samt uregelmessigheter knyttet til reiseregninger fra samme tidligere fylkesråd. Etter fylkesrådsleders kjennskap var dette ryddet opp i. Som følge av fylkeskommunens egen gjennomgang, var det planlagt flere tiltak for å sikre håndteringen av slike saker fremover:

- Utformes en rutine for å sikre god håndtering av delegasjonsreglementet i saker som angår toppledere på politisk og administrativt nivå
- Gjennomføres mer opplæring av anvisere og attestanter
- Utarbeides bedre rutiner for onboarding av nye frikjøpte politikere og toppledere

Når det gjelder skattemessige forhold knyttet til pendlerboliger, har advokatfirmaet Grette utarbeidet en rapport på bestilling fra stortingets administrasjon som gjelder revisjon av skattemessige forhold knyttet til ordninger for stortingsrepresentanter. Rapporten forelå i desember 2021. Konklusjonene i rapporten er blant annet at stortingsrepresentanter som pendler fra foreldrehjem («gutterom / «pikerom») har rett på skattefri dekning av pendlerbolig fra Stortinget, dersom vilkårene for pendlerfradrag for øvrig er oppfylt. Skatteetaten har til rapporten kommentert at de registrerer at advokatfirmaet Grette har en annen vurdering av skatteplikten. Skatteetaten har lagt til grunn en annen forståelse av regelverket enn konklusjonene i rapporten viser.

Skattemessige forhold knyttet til pendlerbolig er relevant også for bruk av pendlerboliger i fylkeskommunen. Det er derfor relevant å ha med seg at det på nasjonalt nivå pågår arbeid knyttet til ordningen med pendlerboliger, herunder med avklaringer knyttet til regelverk. Resultatene av dette arbeidet kan ha relevans også for regelverk gjeldende for Nordland fylkeskommune.

Trekkplikt og arbeidsgiveravgiftsplikt er de delene av regelverket hvor Grette advokatfirma og Skatteetaten har ulikt syn. Advokatfirmaet Grette sitt syn er at en pendlerbolig er skatte- og avgiftsfri, uavhengig av den aktuelle representantens øvrige bosituasjon. Skatteetatens syn er at pendlerbolig er skattepliktig dersom den aktuelle representanten ikke har andre utgifter til bolig.

Lønnsopplysningsplikten (innberetningsplikten) innebærer uansett at Nordland fylkeskommune skal innberette fri pendlerbolig. I denne forbindelse må også fylkeskommunen ta stilling til om fri pendlerbolig anses trekkpliktig og arbeidsgiverpliktig. Med bakgrunn i at det på nasjonalt nivå pågår arbeid med avklaringer knyttet til regelverket, tar ikke revisor stilling til hvilken regelverksforståelse som er rett. Vi legger imidlertid til grunn at fylkeskommunen har innberetningsplikt for fri pendlerbolig.

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. *Forvalter Nordland fylkeskommune ordningen for pendlerboliger i tråd med eget reglement og sentrale forvaltningsprinsipper?*
2. *Har Nordland fylkeskommune rutiner som skal bidra til å sikre at skattemessige fordeler innberettes i tråd med gjeldende regler?*
3. *Har Nordland fylkeskommune systemer for kontroll med ordningen for pendlerboliger?*

For problemstilling 1 har vi satt tidsperioden 2015-2021 for våre undersøkelser. Det er naturlig at det i valgår oppstår nye behov for pendlerboliger, og derfor er tidsperioden fra 2015 valgt, slik at undersøkelsesperioden omfatter to valgår.

Problemstillingene retter seg mot Nordland fylkeskommune, og det er fylkeskommunen vi undersøker og gjør vurderinger av. Revisjonskriteriene vi har utledet og vurderer fylkeskommunen opp mot, er utledet fra kommuneloven og Nordland fylkeskommunes egne reglementer.

Våre konklusjoner på problemstillingene er:

1. ***Nordland fylkeskommune har forvaltet ordningen for pendlerboliger i tråd med eget reglement. Revisor har ikke grunnlag for å vurdere om sentrale forvaltningsprinsipper er overholdt.***
2. ***Nordland fylkeskommune har i stor grad, men ikke fullt ut, rutiner som skal bidra til å sikre at skattemessige fordeler innberettes i tråd med gjeldende regler.***
3. ***Nordland fylkeskommune har ikke systemer for kontroll med ordningen av pendlerboliger.***

Konklusjonene baserer seg på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

I perioden 2015-2021 er det 30 politikere som har disponert pendlerbolig i Nordland fylkeskommune. Pendlerbolig tildeles i «husmøter» hvor «husrådet» deltar. Husrådet består av nestleder i fylkesrådet, fylkesordfører og gruppeleder for Høyre. Kontorsjef ved driftskontoret er sekretær i husrådet. Tildeling av pendlerbolig skjer med bakgrunn i oversikt fra politisk ledelse i enhetene Fylkestingets kontor og Fylkesrådsleders kontor over hvem som er frikjøpt 60 % eller mer og som har behov for bolig. Den enkelte søker ikke om bolig selv. Nordland fylkeskommune har fremlagt referater fra enkelte møter i husrådet, men ikke funnet referater fra alle møtene som har vært. Av referatene vi har fått fremgår hvilke tildelinger av bolig som ble gjort i det enkelte møte. Det er ikke nærmere informasjon om bakgrunn eller vurderinger som er gjort. Fylkeskommunen stiller ikke krav til at den som har behov for pendlerbolig søker og dokumenterer behovet. Politikere som har disponert pendlerbolig i perioden 2015-2021 har ikke inngått egen leiekontrakt eller annen avtale om bruk av boligen. Det er utarbeidet utkast til leiekontrakt for politikere som disponerer pendlerbolig, og i denne skal bostedsadresse oppgis.

Kriteriene for tildeling av pendlerbolig i Nordland fylkeskommunes eget reglement er at politiker er frikjøpt i 60 % eller mer. Videre må vedkommende ha bosted utenfor Bodø kommune, eller uforholdsmessig lang reisevei. Nordland fylkeskommune har opplyst at

samtligge av de 30 politikerne som har disponert pendlerbolig i perioden 2015-2021 har vært 60 % frikjøpt eller mer i hele perioden de har disponert pendlerbolig. Når det gjelder den enkelte bosted, har ikke revisor anledning til å undersøke hvor den enkelte faktisk eventuelt har hatt annet bosted i perioden de har disponert pendlerbolig. Vi har ingen indikasjoner på at det er politikere som har hatt annet faktisk bosted i Bodø kommune samtidig som de har disponert pendlerbolig. Med bakgrunn i dette vurderer vi revisjonskriteriet om at *Nordland fylkeskommune skal tildele pendlerboliger i tråd med kriterier i eget reglement* som **oppfylt**.

Fylkeskommunen har opplyst at de ikke er kjent med at det er politikere som i den aktuelle perioden (2015-2021) har hatt rett på pendlerbolig og ønsket dette, uten å få det tildelt. Politikere som ønsker pendlerbolig, har ikke selv søkt om dette. Ved tildeling av pendlerbolig fremgår det ikke av referater nærmere informasjon om bakgrunnen for tildeling eller vurderinger som er gjort. Fylkeskommunen har ikke skriftliggjort system/rutiner for å innhente samme type opplysninger fra alle som ønsker pendlerbolig. Revisor har derfor **ikke grunnlag** for å vurdere revisjonskriteriet om at *Nordland fylkeskommune ved tildeling av pendlerboliger skal sikre likebehandling*. Vi presiserer at vi ikke har noen indikasjoner på at det har skjedd urettmessig forskjellsbehandling. Vi har imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag for å kunne gjøre en entydig vurdering av revisjonskriteriet.

Når det gjelder innberetning av skattemessige forhold, har fylkeskommunen opplyst at de innberetter fri pendlerbolig for alle – uavhengig av om det vurderes som skattepliktig eller ikke. Dette fordi fri pendlerbolig er innberetningspliktig. Videre har fylkeskommunen lagt til grunn at for politikere som ikke har andre bokostnader, er pendlerbolig skattepliktig. Som redegjort for, pågår det i forbindelse med saker om pendlerboliger for stortingspolitikere arbeid med regelverksavklaringer på nasjonalt nivå. Revisor tar derfor ikke stilling til om Nordland fylkeskommune har gjort riktige vurderinger av skatteplikt ved innberetning. Det fremstår som avklart forståelse av regelverket at fri pendlerbolig skal innberettes uavhengig av om den også er skattepliktig. Fylkeskommunen har opplyst at dette også er praksis; innberetning av fri pendlerbolig gjøres for alle.

For de 30 politikere som har disponert pendlerbolig i perioden 2015-2021 har fylkeskommunen innberettet dette i alle tilfeller med unntak av ett. I seks tilfeller har aktuell politiker disponert pendlerbolig i mer enn ett år lengre enn hva som er innberettet og i tre tilfeller er det avvik på noen måneder. Fylkeskommunen har lagt til grunn at fri pendlerbolig for de aller fleste kun er oppgavepliktig, og ikke skattepliktig, og avvikene har derfor ikke hatt betydning for skattemessige forhold. Det er et tilfelle hvor pendlerbolig har vært skattepliktig, og dette har fylkeskommunen opplyst er manuelt innberettet.

Når det gjelder nærmere rutiner for innberetning, har fylkeskommunen endret de interne rapporteringsrutinene og dette skal bidra til korrekt innberetning. Innberetningen baseres på opplysninger den enkelte representant selv oppgir samt informasjon fra driftskontoret til lønnsavdelingen om leieforhold.

Med bakgrunn i det ovennevnte vurderer vi revisjonskriteriet om at *Nordland fylkeskommune bør ha rutiner for innberetning av fri pendlerbolig* som **i stor grad, men ikke fullt ut, oppfylt**. I vurderingen har vi vektlagt at fylkeskommunen i de aller fleste, men ikke alle, tilfeller har innberettet fri pendlerbolig. Videre har vi vektlagt at Nordland fylkeskommune har endret interne rutiner som skal bidra til å sikre at innberetning blir gjort.

Fylkeskommunen har ikke rutiner for å kontrollere ordningen med pendlerboliger. Konstituert ansvarlig for lønn har opplyst at det også er begrenset hvilke muligheter de har for å gjøre kontroller av ordningen. Etter revisors syn er det riktig at det begrenser seg, da det er vanskelig å gjøre kontroller av faktisk bosted utover å få opplysninger om det. Fylkeskommunen kan imidlertid etablere rutiner som sikrer at den enkelte representant som disponerer pendlerbolig er kjent med reglene som gjelder og hvilken informasjon de må oppgi til administrasjonen og oppdatere ved eventuelle endringer.

Med bakgrunn i det ovennevnte er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at *Nordland fylkeskommune bør ha rutiner for å kontrollere ordningen med pendlerboliger*, **ikke er oppfylt**. Vi presiserer at det er begrenset hvilke kontroller fylkeskommunen kan gjøre. Etter revisors syn vil en relevant kontroll være å få dokumentasjon fra dem som disponerer pendlerbolig på andre bosted. Dette vil gi nærmere informasjon om bosted/bosted og også ha relevans for vurdering av skattemessige forhold. Vi presiserer også at fylkeskommunen selv har igangsatt forbedringsarbeid, som fylkesrådsleder har redegjort for til kontrollutvalget. Det viser at fylkeskommunen selv har sett behov for bedre rammer rundt ordningen med pendlerboliger.

Med bakgrunn i revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Nordland fylkeskommune å:

- Sikre etterprøvbarehet i tildeling av pendlerboliger
- Videreutvikle rutiner for innberetning av pendlerboliger
- Vurdere behov for faste kontroller av ordningen med pendlerboliger
- Etablere rutiner som sikrer at politikere som disponerer pendlerbolig er kjent med regelverk som gjelder skattemessige forhold

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|-----------|
| Sammendrag | 1 |
| 1 Bakgrunn og bestilling | 6 |
| 2 Om ordningen med pendlerboliger | 7 |
| 3 Problemstillinger og revisjonskriterier | 10 |
| 3.1 Problemstillinger | 10 |
| 3.2 Relevant regelverk..... | 10 |
| 4 Metode, datamateriale og avgrensning | 13 |
| 4.1 Metode og datamateriale | 13 |
| 4.2 Gyldighet og pålitelighet..... | 13 |
| 4.3 Avgrensninger | 14 |
| 5 Pendlerboligordningen i Nordland fylkeskommune | 15 |
| 5.1 Tildeling av pendlerbolig | 15 |
| 5.2 Avtaler om leie | 16 |
| 5.3 Bruk av pendlerboliger i perioden 2015-2021 | 17 |
| 5.4 Skattemessige forhold og kontroll med ordningen | 19 |
| 6 Oppsummering, vurderinger og konklusjoner | 22 |
| 7 Uttalelse | 24 |
| 8 Anbefalinger | 25 |
| 9 Referanser | 26 |

1 BAKGRUNN OG BESTILLING

I møte 18.10.2021, sak 61/21, fattet kontrollutvalget i Nordland fylkeskommune følgende vedtak (vedtakets punkt 4):

Kontrollutvalget innkaller fylkesrådet til deres møte i desember for å redegjøre for rutiner knyttet til pendlerbolig, og frikjøpsordninger, med særlig fokus på rapportering til andre statlige myndigheter.

I møte 6.12.2021 ble det ovennevnte vedtaket fulgt opp gjennom sak 71/21. Vedlagt saken var fylkeskommunens reglement for godtgjørelse, redegjørelse fra fylkesrådsleder vedrørende pendlerboliger samt svar fra fylkeskommunen på spørsmål om leiekontrakter.

Kontrollutvalgets vedtak i sak 71/21 var:

- 1. Kontrollutvalgets ønsker å iverksette en forvaltningsrevisjon om fylkeskommunens praksis knyttet til tildeling av pendlerbolig og ber KomRev NORD fremlegge utkast til overordnet prosjektskisse basert på saksfremlegget i sak 71/21 samt drøfter i møtet innen 5.januar 2022.*
- 2. Kontrollutvalget behandler prosjektskissen på ekstraordinært digitalt møte etter utløpet av frist.*

I møte 12.1.2022, sak 2/22, behandlet kontrollutvalget overordnet prosjektskisse fra KomRev NORD og fattet følgende vedtak:

Kontrollutvalget godkjenner prosjektskissen fra KomRev NORD datert 4.1.2022 for forvaltningsrevisjonsprosjekt «pendlerboliger», og ber revisor iverksette prosjektet.

Kontrollutvalget ber om at prosjektet ferdigstilles og sendes kontrollutvalget innen 30.05.2022.

2 OM ORDNINGEN MED PENDLERBOLIGER

Pendlerbolig er bolig en kan disponere dersom en utfører arbeid et stykke fra bostedet og overnatter borte på grunn av jobb. Ordningen med pendlerbolig er aktuell for folkevalgte som i en periode arbeider borte fra bostedet. Bruk av pendlerboliger har blitt aktualisert gjennom en rekke medieoppslag gjeldende stortingspolitikeres bruk av pendlerboliger. Stortingspolitikere representerer hjemfylket sitt på stortinget og det er dermed mange av disse som har lang reisevei til stortinget og kan ha behov for pendlerbolig. Stortingsrepresentanter som under sin funksjonstid har behov for bolig i Oslo for å kunne ivareta vervet som representant, kan søke om pendlerbolig stilt til rådighet av Stortinget.

I fylkespolitikken er det også flere som har lang reisevei til møter. Flertallet av representantene på fylkestinget har imidlertid ikke vervet som fylkespolitiker som hovedjobb. De fleste bor på hjemstedet og får dekket reise, kost og losji i forbindelse med møter. I fylkespolitikken er det politikere som har sitt politiske verv som hovedjobb som kan ha behov for pendlerbolig. Det gjelder eksempelvis fylkesordførere og fylkesråder som er frikjøpt for å ivareta det politiske vervet.

Stortingets presidentskap har besluttet at det skal foretas en ekstern gjennomgang av reglene med ordningen for pendlerboliger for stortingsrepresentanter, herunder vilkår for tildeling, krav til rapportering og kontroll. Formålet med gjennomgangen er å sikre at regelverket er best mulig i samsvar med intensjonen bak ordningen. Det er oppnevnt et utvalg for å foreta denne gjennomgangen. Presidentskapet har i ettertid besluttet at mandatet for utvalget utvides til å omfatte alle økonomiske ordninger for stortingsrepresentantene.

Ved vurdering av innretning og omfang av de ulike ordningene – og det samlede nivået på ordningene – skal utvalget særlig legge vekt på følgende:

- At det skal være mulig å utøve vervet som stortingsrepresentant på tilnærmet like vilkår uavhengig av representantenes bakgrunn og bosted
- At ordningene har et formål og en begrunnelse som gir grunnlag for legitimitet i befolkningen
- At ordningene er rimelige sett opp mot tilsvarende ordninger for andre grupper i samfunnet

Utvalget skal også vurdere hvordan kontroll med de økonomiske ordningene bør reguleres og gjennomføres, herunder krav til informasjon i søknader om ytelser, rapportering, systemer for kontroll og sanksjoner ved brudd på regler for ordningene. Utvalget bes særlig vurdere om det skal fastsettes regler om tilbakebetaling av urettmessig tildelte ytelser.

Kontrollutvalget i Nordland fylkeskommune behandlet i møte 6.12.2021 sak 71/21 som gjaldt fylkeskommunens rutiner knyttet til pendlerboliger og frikjøpsordninger. En del av saken var skriftlig redegjørelse fra fylkesrådsleder; *Orientering om gjennomgang av fylkesrådenes registrering av reiseregninger og fordeler knyttet til pendlerboliger*. I forbindelse med den mye omtalte «Ropstad-saken», som gjaldt beskatning av pendlerboliger, gjorde Nordland fylkeskommune en intern gjennomgang av forhold knyttet til politikeres pendling. Samtlige fylkesråders pendlerstatus og beskatning av pendlerboliger var gjennomgått. Det var også gjort rutinemessig stikkprøvekontroll av reiseregninger fra folkevalgte både med og uten pendlerstatus. Gjennomgangen omfattet alle fylkesrådenes pendlerstatus og beskatning av pendlerbolig.

Nordland fylkeskommunes egen gjennomgang avdekket ingen uregelmessigheter som har gitt fordeler for noen av nåværende fylkesråder når det gjelder beskatning av pendlerboliger. Samtidig som Nordland fylkeskommune tok initiativ til denne administrative gjennomgangen av pendlerstatus og pendlerboliger for politikerne, tok daværende fylkesråd for transport og infrastruktur kontakt med nestleder i fylkesrådet for å undersøke om han hadde registrert alt korrekt på dette området. Han hadde da en pendlerleilighet med leieverdi på kr 9000 per måned. Etter kontakt med administrasjonen viste det seg at han ikke hadde blitt korrekt beskattet, fordi han ikke hadde betalt leie på hjemstedsadressen i Hadsel. Forholdet kunne dateres knappe to år tilbake i tid, og daværende fylkesråd for transport og infrastruktur tok selv kontakt med lønnskontoet i fylkeskommunen for å få rettet opp i beskatningen i 2021 og med Skatteetaten for å få rettet opp i forhold som gjaldt fjoråret. Etter det fylkesrådsleder kjente til, skulle dette være ryddet opp i fra daværende fylkesråds side.

Fylkeskommunens egen gjennomgang avdekket også uregelmessigheter knyttet til reiseregninger fra daværende fylkesråd for transport og infrastruktur. Samlet gjaldt det utbetalinger på kr 14 528 kroner som daværende fylkesråd vedgikk at han ikke skulle hatt. Noen av disse hadde utbetalingene ga også en urettmessig skattefordel. Daværende fylkesråd tilbakebetalte beløpet.

Som følge av gjennomgangene fylkeskommunen hadde gjort, var det planlagt flere tiltak for å sikre håndteringen av slike saker fremover:

- Det skal utformes en rutine for å sikre god håndtering av delegasjonsreglementet i saker som angår toppledere på politisk og administrativt nivå
- Det skal gjennomføres mer opplæring av anvisere og attestanter
- Det skal utarbeides bedre rutiner for onboarding av nye frikjøpte politikere og toppledere

Når det gjelder skattemessige forhold knyttet til pendlerboliger, har advokatfirmaet Grette utarbeidet en rapport på bestilling fra stortingets administrasjon som gjelder revisjon av skattemessige forhold knyttet til ordninger for stortingsrepresentanter. Rapporten forelå 15.12.2021. Rapportens konklusjoner som gjelder pendlerboliger, er som følger:

- *Stortingsrepresentanter som pendler fra foreldrehjem («gutterom» / «pikerom») har rett på skattefri dekning av pendlerbolig fra Stortinget, dersom vilkårene for pendlerfradrag for øvrig er oppfylt. Stortinget har etter vårt syn behandlet dette riktig.*
- *Stortingsrepresentanter som delvis leier ut sin bolig på hjemstedet har rett på skattefri dekning av pendlerbolig fra Stortinget, dersom vilkårene for øvrig er oppfylt. Dersom det er årsakssammenheng mellom pendleroppholdet og utleien på hjemstedet, kan netto leieinntekt på hjemstedet i prinsippet redusere det beløpet Stortinget kan dekke skattefritt for representanten. Stortinget har etter vårt syn i utgangspunktet behandlet dette riktig skattemessig, men det forutsetter en nærmere vurdering av enkeltsaker.*
- *Stortingsrepresentanter som har sitt skattemessige hjem mer enn 40 kilometer fra Stortinget har rett på skattefri dekning av pendlerbolig fra Stortinget, dersom vilkårene for pendlerfradrag for øvrig er oppfylt. Det gjelder selv om representanten eier, disponerer eller bruker annen bolig nærmere enn 40 kilometer fra Stortinget. Videre gjelder det uavhengig av intensiteten i representantens bruk av pendlerboligen. Stortinget har etter vårt syn behandlet dette riktig skattemessig.*

- *Storingsrepresentanter som bor fast med sin familie i pendlerboligen har rett på skattefri dekning av pendlerbolig fra Stortinget, dersom vilkårene for pendlerfradrag for øvrig er oppfylt. Det skal i prinsippet tas hensyn til besparelser på hjemstedet (strømutgifter mv.) i beregningen av netto merkostnader som Stortinget kan dekke skattefritt. Merkostnadene omfatter prinsipielt ikke økte kostnader som skyldes at representantenes husstandsmedlemmer bor i pendlerboligen (økt strømforbruk mv.). Stortinget har etter vårt syn i utgangspunktet behandlet dette riktig skattemessig, men det forutsetter en nærmere vurdering av enkeltsaker.*

Skatteetaten har til rapporten kommentert at de registrerer at advokatfirmaet Grette har en annen vurdering av skatteplikten. Skattedirektør har uttalt at Skatteetatens forståelse er godt forankret i lovtekst siden 1927, i forarbeider og langvarig ligningspraksis. Skatteetaten har lagt til grunn en annen forståelse av regelverket enn konklusjonene i rapporten viser.

Bruk av pendlerboliger har større omfang på Stortinget enn i fylkeskommunen, og Stortinget har også andre regler for pendlerbolig enn Nordland fylkeskommune. Skattemessige forhold knyttet til pendlerbolig er likevel relevant også for bruk av pendlerboliger i fylkeskommunen. Det er derfor relevant å ha med seg at det på nasjonalt nivå pågår arbeid knyttet til ordningen med pendlerboliger, herunder med avklaringer knyttet til regelverk. Resultatene av dette arbeidet kan ha relevans også for regelverk gjeldende for Nordland fylkeskommune.

I rapporten fra advokatfirmaet Grette er de skattemessige arbeidsgiverpliktene drøftet. Tilsvarende plikter som Stortinget har, vil fylkeskommunen ha. Fylkeskommunen er i sammenheng med pendlerboliger å anse som arbeidsgiver. Det er tre skattemessige forpliktelser som er sentrale:

- Lønnsopplysningsplikt (innberetningsplikt)
- Trekkplikt (plikt til å foreta forskuddstrekk)
- Arbeidsgiveravgiftsplikt (plikt til å betale arbeidsgiveravgift)

Lønnsopplysningsplikten innebærer at fri pendlerbolig skal innberettes av fylkeskommunen som arbeidsgiver. Dette uavhengig av om pendlerbolig er fradragsberettiget eller om den kan dekkes skattefritt av arbeidsgiver.

Trekkplikt og arbeidsgiveravgiftsplikt er de delene av regelverket hvor Grette advokatfirma og Skatteetaten har ulikt syn. Advokatfirmaet Grette sitt syn er at en pendlerbolig er skatte- og avgiftsfri, uavhengig av den aktuelle representantens øvrige bosituasjon. Skatteetatens syn er at pendlerbolig er skattepliktig dersom den aktuelle representanten ikke har andre utgifter til bolig.

Lønnsopplysningsplikten (innberetningsplikten) innebærer uansett at Nordland fylkeskommune skal innberette fri pendlerbolig. I denne forbindelse må også fylkeskommunen ta stilling til om fri pendlerbolig anses trekkpliktig og arbeidsgiverpliktig. Med bakgrunn i at det på nasjonalt nivå pågår arbeid med avklaringer knyttet til regelverket, tar ikke revisor til stilling til hvilken regelverksforståelse som er rett. Vi legger imidlertid til grunn at fylkeskommunen har innberetningsplikt for fri pendlerbolig.

3 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

3.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. *Forvalter Nordland fylkeskommune ordningen for pendlerboliger i tråd med eget reglement og sentrale forvaltningsprinsipper?*
2. *Har Nordland fylkeskommune rutiner som skal bidra til å sikre at skattemessige fordeler innberettes i tråd med gjeldende regler?*
3. *Har Nordland fylkeskommune systemer for kontroll med ordningen for pendlerboliger?*

For problemstilling 1 har vi satt tidsperioden 2015-2021 for våre undersøkelser. Det er naturlig at det i valgår oppstår nye behov for pendlerboliger, og derfor er tidsperioden fra 2015 valgt, slik at undersøkelsesperioden omfatter to valgår.

3.2 Relevant regelverk

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som fylkeskommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området. De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen er:

- Lov 22.6.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 25.9.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (tidligere kommunelov)
- *Reglement for godtgjørelse for fylkeskommunale ombud*, Nordland fylkeskommune (2015)¹
- *Reglement for godtgjørelse av fylkeskommunale ombud – gjeldende fra oktober 2019*, Nordland fylkeskommune²
- *Håndbok for frikjøpte politikere i Nordland*, revidert oktober 2019

Kommuneloven stiller krav om internkontroll. Kommuneloven § 25-1 omhandler kommunedirektørens ansvar for internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Nordland fylkeskommune har parlamentarisk styreform og det følger av kommuneloven § 10-2 at bestemmelser om kommunedirektøren gjelder på tilsvarende måte for fylkesrådet. Av kommunelovens bestemmelse om internkontroll følger det at fylkeskommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren (fylkesrådsleder) er ansvarlig for internkontrollen.

Kommunelovens bestemmelse om internkontroll omhandler *administrasjonens* virksomhet. Ordningen med pendlerboliger gjelder for *politikere*, og ikke administrasjonen. Fylkesrådet er imidlertid en del av administrasjonen og ordningen gjelder også for dem. Som det fremgår av kommuneloven, er fylkesrådet ansvarlig for internkontrollen i fylkeskommunen. Lønnsopplysningsplikten (innberetningsplikt) gjelder for fri pendlerbolig, og fri pendlerbolig skal innberettes av fylkeskommunen. Det er naturlig å legge til grunn at administrasjonen vil

¹ Vedtatt av fylkestinget 22.10.2015, sak 129/15.

² Vedtatt av fylkestinget 19.6.2019, sak 109/19.

være involvert i dette. Vi vurderer derfor at kommunelovens bestemmelse om internkontroll er relevant kilde for utledning av revisjonskriterier.

Reglement for godtgjørelse av fylkeskommunale ombud ble vedtatt av fylkestinget i sak 109/2019. Tilsvarende reglement gjeldende fra oktober 2015 til oktober 2019, ble vedtatt av fylkestinget i sak 129/2015. Reglementet har som formål å sikre fylkeskommunens folkevalgte kompensasjon for sin arbeidsinnsats som ombud, erstatte tap i arbeidsinntekt, samt dekke utgifter forbundet med tillitsverv slik det er bestemt i kommuneloven § 8-4.³ I reglementet av 2019 er det en egen del om «generelle bestemmelser ved frikjøp 60 % eller mer». Om bolig står følgende: *Når bosted er utenfor Bodø kommune, eller uforholdsmessig lang reisevei, kan møblert hybel/bolig stilles til disposisjon i Bodø. Lys, oppvarming og kommunale avgifter dekkes.* Det inngår også informasjon om diett, hjemreise, kontorfasiliteter mv. i reglementet, men det inngår ikke ytterligere informasjon om bolig. Herunder er det ikke nærmere informasjon om hva som ligger i «uforholdsmessig lang reisevei» eller hvordan pendlerbolig tildeles eller av hvem.

I Reglement for godtgjørelse av fylkeskommunale ombud av 2015 har bestemmelsen om bolig litt annen ordlyd: *Når bosted er utenfor Bodø kommune skal møblert hybel/bolig stilles til disposisjon i Bodø, ved behov. Lys, oppvarming og kommunale avgifter dekkes.* I reglement av 2015 var det et kriterium at bosted var utenfor Bodø kommune, mens det i reglement av 2019 er anledning til å få pendlerbolig også dersom reisevei er uforholdsmessig lang.

Håndbok for frikjøpte politikere i Nordland har som formål å *klargjøre hvilke rettigheter og plikter den enkelte frikjøpte politiker har. Håndboka er å betrakte som fylkesordførers instruks til frikjøpte politikere.* Om bolig står i denne: *Frikjøpte politikere, med 60 % frikjøp eller mer, med fast bopel utenfor Bodø kommune kan ved behov tildeles møblert leilighet av fylkeskommunen.*

For forvaltningens virksomhet gjelder ulovfestede regler som ikke er nedfelt i noen formell lov, men er en følge av langvarig rettspraksis. Et sentralt forvaltningsrettslig hensyn er likebehandling/forbudet mot usaklig eller urimelig forskjellsbehandling; like tilfeller skal behandles likt i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling.

Nordland fylkeskommune har ikke egne, skriftlige rutiner for innberetning av skattemessige fordeler eller kontroll med ordningen for pendlerboliger. Som redegjort for i kapittel 2 legger vi til grunn at fylkeskommunen har innberetningsplikt for fri pendlerbolig, men tar ikke stilling til trekkplikt og arbeidsgiveravgiftsplikt.

Med bakgrunn i ovennevnte utleder vi følgende revisjonskriterier:

- Nordland fylkeskommune skal tildele pendlerboliger i tråd med kriterier i eget reglement
- Nordland fylkeskommune skal ved tildeling av pendlerboliger sikre likebehandling
- Nordland fylkeskommune bør ha rutiner for innberetning av fri pendlerbolig
- Nordland fylkeskommune bør ha rutiner for å kontrollere ordningen med pendlerboliger

³ Bestemmelsen lyder: *Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på godtgjøring for sitt arbeid etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget selv.* I tidligere gjeldende kommunelov fulgte dette av lovens § 42.

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlet de brukes i.

4 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

4.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon⁴. Revisor avholdt oppstartsmøte med Nordland fylkeskommune via Teams 27.1.22. Fra fylkeskommunen deltok fylkesdirektør, kommunikasjonssjef, leder ved fylkestingets kontor, kontorsjef ved driftskontoret og systemansvarlig for Visma/konstituert ansvarlig for lønn. I oppstartsmøtet fikk vi informasjon om hvordan ordningen med pendlerboliger har vært praktisert og gjennomgikk hvilken informasjon og dokumentasjon vi hadde behov for i forvaltningsrevisjonen. Fylkeskommunen har i etterkant oversendt informasjon og dokumentasjon basert på vår forespørsel.

I etterkant av oppstartsmøtet har vi avholdt egne samtaler med kontorsjef ved driftskontoret og systemansvarlig for Visma/konstituert ansvarlig for lønn. Kontorsjef ved driftskontoret har oversendt oversikt over hvilke politikere som har disponert pendlerbolig i fylkeskommunen til hvilke tidspunkt. Lønnsansvarlig har med utgangspunkt i denne oversikten gitt opplysninger om i hvilken grad de som disponerte pendlerboliger var frikjøpt. Vi ba også om – og har fått – oversikt over frikjøpte politikere over 60 % på gitte tidspunkter (31.12. hvert år). Videre har vi fått opplysninger om hva fylkeskommunen har innberettet for politikere som har disponert pendlerbolig.

I tillegg til det ovennevnte, består datamaterialet av muntlige opplysninger fra de nevnte personene. Det består også av fylkeskommunens reglementer og retningslinjer og håndbøker samt relevante møtereferater.

4.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingene. Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller kravene til gyldighet og pålitelighet. Opplysningene vi har fått er hentet ut av fylkeskommunens systemer av personer med god kjennskap til systemene og områdene opplysningene gjelder. Vi har fått alle opplysninger vi har etterspurt. Vi vurderer informasjon om hvem som har disponert pendlerboliger, tildelingspraksis for disse, praksis for innberetning av skattemessige forhold og informasjon om hva som er innberettet som relevant for å gjøre vurderinger og konkludere på problemstillingene. Vi vurderer det også som tilstrekkelig for å belyse Nordland fylkeskommunes praksis. Som redegjort nærmere for under avgrensninger, er det fylkeskommunen som er gjenstand for vurderinger og vi har ikke innhentet opplysninger fra eller disposisjoner gjort av personer som har hatt pendlerbolig.

Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet, og gjort nødvendige avklaringer med fylkeskommunen. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har vi fremlagt datamaterialet for fylkeskommunen og innarbeidet supplerende opplysninger/gjort korrigeringer med bakgrunn i tilbakemeldingene.

⁴ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDEs interne kvalitetssikringssystem.

4.3 Avgrensninger

Forvaltningsrevisjonen rettet seg mot Nordland fylkeskommune. Det er fylkeskommunens systemer vi har undersøkt og fra fylkeskommunen vi har innhentet informasjon. Vi har ikke brukt andre kilder for å innhente opplysninger om enkeltpersoner som har disponert pendlerbolig, som eksempelvis bosituasjon.

Med bakgrunn i at det pågår arbeid på nasjonalt nivå knyttet til anvendelse og tolkning av regelverket for skattemessige forhold for pendlerboliger, har vi i forvaltningsrevisjonen ikke gått nærmere inn på dette regelverket, herunder har vi ikke gjort vurderinger av fylkeskommunens vurderinger/tolkninger av regelverket.

5 PENDLERBOLIGORDNINGEN I NORDLAND FYLKESKOMMUNE

Forvalter Nordland fylkeskommune ordningen for pendlerboliger i tråd med eget reglement og sentrale forvaltningsprinsipper?

Har Nordland fylkeskommune rutiner som skal bidra til å sikre at skattemessige fordeler innberettes i tråd med gjeldende regler?

Har Nordland fylkeskommune systemer for kontroll med ordningen for pendlerboliger?

Revisjonskriterier

Nordland fylkeskommune

- skal tildele pendlerboliger i tråd med kriterier i eget reglement
- skal ved tildeling av pendlerboliger sikre likebehandling
- bør ha rutiner for innberetning av fri pendlerbolig
- bør ha rutiner for å kontrollere ordningen med pendlerboliger

5.1 Tildeling av pendlerbolig

I hovedsak oppstår behov for pendlerbolig i forbindelse med valg, og da særlig kommune- og fylkesvalg. Da er det ofte nye politikere som blir frikjøpt og som kan ha behov for pendlerbolig. Administrasjonen har opplyst at det er politisk ledelse ved de to enhetene Fylkestingets kontor og Fylkesrådets kontor som lager oversikt over hvilke politikere som vil ha behov for pendlerbolig, basert på hvem som blir frikjøpt over 60 %. Det vil si at det ikke er en søknadsprosess hvor den enkelte selv søker om pendlerbolig. Fylkeskommunen har ikke krav til at den som har behov for pendlerbolig dokumenterer dette eller gir konkrete opplysninger som fylkeskommunen skal legge til grunn for sin søknadsbehandling. Fylkeskommunen stiller altså ikke krav til at den som har behov for pendlerbolig fremlegger skriftlig dokumentasjon for dette, herunder om bosituasjon, og har dermed ikke system/rutiner for innhenting av slike opplysninger.

Kontorsjef for driftskontoret har opplyst at det veldig sjelden kommer henvendelser direkte fra enkeltpolitikere. Administrasjonen får oversikten over hvem som har behov for pendlerboliger, men er utover det i liten grad involvert i kartleggingen av dette.

Tildeling av boliger skjer i det som kalles «Husmøter». «Husrådet» som møter i disse møtene består av tre politikere; Svein Eggesvik, Beate Bø Nilsen og Kari Anne Bøkestad Andreassen. Disse er henholdsvis nestleder i fylkesrådet, gruppeleder for Høyre i fylkestinget og fylkesordfører. Kontorsjef ved driftskontoret er sekretær i husrådet. Selve tildelingsmyndigheten for pendlerboliger tilligger fylkesråden som var/er sjef for stabs- og økonomiavdelingene. Denne heter nå Finans- og organisasjonsavdelinga, og i dag er det fylkesrådets nestleder Svein Eggesvik som innehar tildelingsmyndigheten. Kontorsjef ved driftskontoret har opplyst at det som regel avholdes møter når politikerne ønsker det. I tillegg til tildeling av boliger, er også driftsspørsmål tema i møtene. Eksempel på slike spørsmål er parkering, feil og mangler, oppussing og vedlikehold. Revisor har fått opplyst at

saksbehandlingen i husmøtene i stor grad er muntlig, men at det føres referater fra møtene. På forespørsel har revisor fått tilsendt referater fra møtene, og fikk da opplyst at fylkeskommunen fant referater fra kun fire møter. Disse er avholdt i 2014, 2017 og to i 2021. I alle disse møtene har driftsmessige forhold vært tema. Tildeling av boliger var tema i de to møtene i 2021. I møte 9.6.2021 ble det fattet vedtak om tildeling av bolig til en fylkesråd, mens det i møte 29.11.2021 ble fattet vedtak om tildeling av bolig til to nye fylkesråder.

Kontorsjef ved driftskontoret har opplyst at tildeling av pendlerbolig ofte er en enkel prosess, hvor frikjøpt politiker på vei inn overtar arbeidsoppgaver, kontor og leilighet fra politiker på vei ut. Antallet politikere med boligbehov kan øke, eksempelvis dersom en fylkesråd med bosted i Bodø erstattes av fylkesråd med bosted annet sted i fylket. I slike tilfeller prioriteres politikere med boligbehov foran ansatte når ledige boliger skal leies ut. Fylkeskommunens boliger leies altså også ut til ansatte i organisasjonen.

Kontorsjef ved driftskontoret har opplyst at det er veldig sjelden at en politiker ikke får tildelt ny bolig innen rimelig tid; to til seks uker. Det kan skje at en politiker som eksempelvis er valgt inn på Stortinget ønsker å beholde boligen i Bodø lengst mulig, og at dette kan komme i konflikt med ønsket til kollegaen som skal inn i fylkespolitikken og har et boligbehov i Bodø. Frikjøpte politikere kan også ha motstridende boligønsker. Det omhandler ofte leilighetens størrelse og/eller kvalitet (ny eller gammel) og behov for antall soverom i forbindelse med besøk av familie dersom en har det. Kontorsjef ved driftskontoret har opplyst at dette alltid blir avklart på kort tid og i minnelighet.

Ved endring av disponent av pendlerboliger kan det være hensiktsmessig å få utført mindre vedlikehold og oppgradering i denne forbindelse. Den lengste ventetiden på pendlerbolig skal ha vært fem måneder, og vedkommende bodde da på hotell i Bodø ved opphold der i ventetiden.

5.2 Avtaler om leie

Som nevnt leier fylkeskommunen ut enkelte boliger til administrativt ansatte, dersom det er ledige boliger. Ansatte som leier bolig, må ved innflytting skrive under på en leiekontrakt utformet etter husleielovens regler. Ansatte betaler i dag leie i hovedsak etter faktura, mens det tidligere også har vært betalt gjennom lønnstreck og avtalegiro.

Boliger som politikere disponerer, leier driftskontoret ut til enhetene Fylkesrådets kontor eller Fylkestingets kontor.⁵ Det er kontorene som er leietakere og betaler leia – og ikke den enkelte politiker som disponerer boligen. Politikere som disponerer boligene, har tidligere ikke undertegnet egen kontrakt med fylkeskommunen. Første halvår 2022 er dette under utarbeidelse. Revisor har fått tilsendt utkast til slik kontrakt; *Leiekontrakt for Nordland fylkeskommunes tjenesteboliger for heltidspolitikere*. Utkastet til kontrakt omfatter følgende punkter:

1. Leie av tjenestebolig
2. Tildeling av bolig
3. Husleie
4. Strøm, telefon, forsikring, vann og varme
5. Leietiden
6. Leietakerens plikter
7. Leilighetens inventar

⁵ Tidligere kalt fylkesordførers kontor.

8. Vedlikehold og rengjøring
9. Tilgang til leiligheten
10. Bruk og framleie
11. Underskrifter
12. Egenerklæring bosted

5.3 Bruk av pendlerboliger i perioden 2015-2021

Nordland fylkeskommune har per februar 2022 boliger på flere lokaliteter som benyttes som pendlerboliger:

- General Fleischers gate 12
- Prinsens gate 83 og 85
- Konrad Klausens vei 4
- Gildeskålveien 32
- Hernesveien 16

Gildeskålveien 32 stod i februar 2022 tom, og skal selges. På flere av adressene er det flere boenheter. I februar 2022 var det ti politikere som disponerte pendlerbolig, mens fire enheter var leid ut til administrativt ansatte. Én enhet var under oppussing og stod tom. I tillegg til ovennevnte, har det tidligere vært boenheter i Fredensborgveien 88 som har blitt benyttet som pendlerboliger.

Revisor har fra Nordland fylkeskommune fått oversikt over hvilke politikere som har disponert pendlerbolig i perioden 2015-2021. Oversikten er utarbeidet av kontorsjef ved driftskontoret. Han har opplyst at det kan være at ikke alle tidspunkter for start- og sluttidspunkt for pendlerbolig er helt presise, men at det ikke er store avvik. Fordi oversikten omfatter alle som har disponert pendlerbolig fra og med 2015, inneholder den også informasjon om enkelte som fikk tildelt bolig på et tidligere tidspunkt og har disponert den også i 2015 eller senere.

I perioden fra 1.1.2015 er det til sammen 30 politikere som har hatt pendlerboliger. Blant disse er det åtte som har disponert to eller tre ulike boliger, mens 22 har disponert én. Driftskontoret holder oversikt over inn- og utflyttingsdatoer for å fakturere leietaker; Fylkesrådets kontor eller Fylkestingets kontor. Hvor lenge en bolig disponeres avhenger av hvor lenge en er frikjøpt politiker. Noen disponerer en bolig i noen måneder, mens andre disponerer en bolig i mange år.

Oversikt over hvilke politikere som har disponert pendlerbolig og i hvilken periode er i tabell 1 på neste side. Tabellen er utarbeidet med bakgrunn i oversikten vi har fått fra kontorsjef ved driftskontoret og supplerende muntlige opplysninger. I tabellen står sluttidspunkt som «fremdeles» for enkelte politikere. Det vil si at de per februar 2022 fremdeles disponerte pendlerbolig.

Tabell 1: Politikere som har disponert pendlerbolig i perioden 2015-2021

| Navn | Rolle | Starttidspunkt pendlerbolig | Sluttidspunkt pendlerbolig |
|-------------------------|---|-----------------------------|---------------------------------------|
| Siv Larssen Aasvik | Frikjøpt politiker | 01.06.2012 | 31.08.2015 |
| Siv Mossleth | Frikjøpt politiker | 23.11.2015 | 01.10.2017 |
| Aase Refsnes | Fylkesråd for kultur, miljø og folkehelse | 15.10.2017 | 01.10.2019 |
| Sandra Tønne | Fylkesråd for utdanning | 01.01.2020 | 01.03.2020 |
| Elin Dahlseng Eide | Fylkesråd for utdanning | 01.03.2021 | Fremdeles |
| Linda Veronica Eide | Frikjøpt politiker | 19.11.2021 | Fremdeles |
| Sonja Steen | Fylkesordfører | 15.11.2007 | 01.11.2019 |
| Mona Nilsen | Frikjøpt politiker | 01.11.2019 | 14.09.2021 |
| Odd Arnold Skogsholm | Frikjøpt politiker | 27.09.2021 | Fremdeles |
| Arne Ivar Mikalsen | Frikjøpt fra partiet ⁶ | 01.04.2019 | 01.08.2019 |
| Knut Petter Torgersen | Fylkesråd for plan og økonomi, fylkesvaraordfører m.m. ⁷ | 09.12.2013 | 01.07.2020 |
| Wilfred Nordlund | Fylkesråd for samferdsel | 28.09.2015 | 07.04.2017 |
| Svein Eggesvik | Fylkesråd for samferdsel og fylkesråd for finans og organisasjon | 24.04.2017 | Fremdeles |
| Kurt Jenssen | Frikjøpt politiker | 01.10.2017 | 20.10.2019 |
| Karl-Hans Rønning | Frikjøpt politiker | 01.11.2017 | Fremdeles |
| Marit Tennfjord | Frikjøpt politiker | 15.11.2007 | 15.10.2015 |
| Marius M. Jøsevold | Frikjøpt politiker | 16.11.2015 | 31.10.2019 |
| Christian Torset | Fylkesråd for kultur, klima og miljø | 15.11.2019 | Fremdeles |
| Peter Eide Walseth | Frikjøpt politiker | 01.08.2013 | 01.10.2015 |
| Mona Fagerås | Frikjøpt politiker | 15.10.2015 | 01.10.2017 |
| Kim Haugan Schei | Frikjøpt politiker | 01.11.2019 | Fremdeles |
| Kai Henriksen | Frikjøpt politiker | 01.02.2016 | 01.10.2019 |
| Bent Joachim Bentzen | Fylkesråd for transport og infrastruktur | 01.10.2019 | 01.11.2021 |
| Beate Bø Nilsen | Frikjøpt politiker, fylkesråd | 01.02.2014 01.07.2019 | 27.04.2015 Fremdeles |
| Ingelin Noresjø | Fylkesråd for næring | 12.05.2015 15.02.2016 | 01.11.2015 24.01.2020 ⁸ |
| Bjørnar Skjæran | Frikjøpt politiker | 13.11.2015 | 01.08.2021 |
| Tove Mette Bjørkmo | Fylkesråd | 10.12.2011 | 15.02.2015 |
| Grete Bang | Frikjøpt politiker, fylkesråd for kultur | 23.02.2015 | 18.10.2021 |
| Kari Anne B. Andreassen | Fylkesordfører | 01.08.2020 | Fremdeles |
| Monika Sande | Fylkesråd for transport og infrastruktur | 01.01.2022 | Fremdeles |

⁶ Kontorsjef ved driftskontoret har opplyst at han var frikjøpt fra partiet. Fylkeskommunen hadde ledig bolig (leilighet som stod tom) som han fikk leie.

⁷ Har hatt flere verv i perioden. Også vært frikjøpt politiker.

⁸ I en periode i slutten av 2015/starten av 2016 disponerte hun ikke pendlerbolig. I påvente av å få tildelt ny, pendlet hun fra hjemstedet til Bodø.

Revisor har fra fylkeskommunen ved lønn bedt om oversikt over frikjøp for politikerne som fremgår av tabell 1, herunder om de har vært frikjøpt i hele perioden de disponerte pendlerbolig. Vi har fått slik oversikt, som viser at samtlige politikere som har disponert pendlerbolig har vært frikjøpt 60 % eller mer. Oversikten viser også at politikerne har vært frikjøpt i 60 % eller mer *i hele perioden* fylkeskommunen har opplyst at de har disponert pendlerbolig. I enkelte tilfeller har politikere hatt boligen noe lengre enn de var frikjøpt. Det er imidlertid snakk om helt korte perioder på inntil tre uker, og dette har kontorsjef for driftskontoret opplyst at skyldes tid til utflytning og rengjøring av leiligheten.

Når en politiker flytter ut, kan enhetene som leier boligen – Fylkestingets kontor og Fylkesrådets kontor – be om å få beholde den til ny politiker skal overta boligen og flytte inn. Kontorsjef ved driftskontoret har opplyst at det er naturlig at de da også betaler noe leie i perioden leiligheten står tom frem til politikeren den er tiltenkt flytter inn. Det kan eksempelvis være ved endringer i fylkesrådet, hvor det går noe tid mellom at en fylkesråd flytter ut og en ny flytter inn. Det innebærer at enhetene kan betale leie for en noe lengre periode enn boligene disponeres av politikere som pendlerbolig.

Vi har fra fylkeskommunen også bedt om oversikt over alle politikere som var frikjøpt i 60 % eller mer per 31.12. i perioden 2015-2021. Oversikten viser følgende per 31.12. det enkelte år:

- 2015: 19 frikjøpte politikere
- 2016: 17 frikjøpte politikere
- 2017: 17 frikjøpte politikere
- 2018: 16 frikjøpte politikere
- 2019: 19 frikjøpte politikere
- 2020: 16 frikjøpte politikere
- 2021: 15 frikjøpte politikere

Vi presiserer at det samlede antallet politikere som har vært frikjøpt det enkelte år kan ha vært høyere enn dette. Oversikten viser kun antallet per 31.12. Mange av politikerne har vært frikjøpt over flere år.

5.4 Skattemessige forhold og kontroll med ordningen

I møte med systemansvarlig for Visma/konstituert ansvarlig for lønn, har revisor spurt om fylkeskommunen har meldt inn fri bolig for dem som har disponert boliger (innberetningsplikt). Fylkeskommunen har gjort dette, og ansvarlig for lønn opplyste at pendlerbolig er oppgavepliktig uansett om det er skattepliktig eller ikke, og skal være meldt inn for alle. Videre opplyste lønnsansvarlig at fylkeskommunen har vurdert trekkplikt og arbeidsgiveravgiftsplikt. For de aller fleste er pendlerboligen vurdert som kun oppgavepliktig. Fylkeskommunen har i sine vurderinger lagt til grunn at for de som ikke har andre bokostnader er pendlerboligen skattepliktig. Eksempelvis vil politikere som bor hos foreldre og ikke har boutgifter ha skatteplikt for pendlerboligen. Dette mener lønnsansvarlig kun har vært aktuelt i et tilfelle; for tidligere fylkesråd Bent Joakim Bentzen.

Videre opplyste lønnsansvarlig at politikerne selv skal melde inn til fylkeskommunen om de vurderer pendlerboligen som skattepliktig eller ikke. I «Håndbok for frikjøpte politikere i Nordland» står det om bolig: *Frikjøpte politikere, med 60 % frikjøp eller mer, med fast bopel utenfor Bodø kommune kan ved behov tildeles møblert leilighet av fylkeskommunen.* Det står ikke noe om skattemessige forhold i tilknytning til dette i håndboken. Innberetning til Skatteetaten er omtalt under «elektroniske kommunikasjonsmidler» i håndboken. Her står det:

«Frikjøpte politikere med frikjøp over 60 % utstyres med mobiltelefon og IT-verktøy etter behov. Abonnementsutgifter dekkes av fylkeskommunen.

Abonnementsutgifter dekkes ved kortere permisjoner, men ikke utgifter til forbruk.

Bestemmelser om innberetning til skatteetaten vil gjelde i henhold til ordinære beskatningsregler. Les mer på skatteetaten.no»

Retningslinjer for tjenestereiser i Nordland fylkeskommune gjelder for ansatte, politikere og andre som reiser for Nordland fylkeskommune. Her er pendlerreiser omtalt: «Pendlerreise er en reise mellom skattemessig bosted og arbeidssted for en person som har status som pendler (avklares personlig med Skatteetaten). Det gjelder egne regler for kost og losji for disse reisene. For øvrig gjelder disse retningslinjene også for pendlere, så langt de passer.»

I lønnsystemet er hjemmeadressen til alle politikere registrert, og politikerne skal melde inn eventuell endring i denne. Lønnsansvarlig har opplyst til revisor at de ikke gjør noen nærmere vurderinger av slike opplysninger – de registrerer kun den nye adressen i systemet. De stoler på, og legger til grunn, opplysningene som gis. Han sa også at de heller ikke har noen mulighet til å etterprøve opplysningene.

Lønnsavdelingen gjør ingen faste kontroller når det gjelder pendlerboligordningen. Lønnsansvarlig har som nevnt opplyst at det også begrenser seg hvilke kontroller som kan gjøres. Det de noen ganger gjør, er å stille spørsmål om de stusser på noe, har behov for flere opplysninger eller lignende. Slike spørsmål rettes som regel til fylkestingets kontor. Det kan blant annet stilles spørsmål ved bruk og dekning av hotell, i påvente av at pendlerbolig blir klar.

Tidligere fikk lønn en oversikt over pendlerboliger en gang i året, som viste hvem som disponerte bolig i hvilket tidsrom og til hvilken leie. Slik oversikt fikk de mot slutten av året, og de gjorde innberetning i desember. Dette er nå endret, og lønn skal få månedlige oversikter over dette. De vil også ha løpende informasjon når noen tildeles bolig eller flytter ut av bolig utover de månedlige rapporteringene. Det samme gjelder om noen får tildelt en ny pendlerbolig, slik at de endrer bosted. Dette fordi den nye boligen kan ha en annen verdi, noe som kan ha betydning for innberetning til skatteetaten. Gjennom månedlige rapporteringer samt meldinger om nye tildelinger/utflytting fra pendlerboliger, får lønn informasjonen de har behov for.

Revisor har fra fylkeskommunen bedt om informasjon om hva som er innberettet for de politikerne som har disponert pendlerbolig i perioden 2015-2021, og som fremgår av tabell 1. Fylkeskommunen har gitt opplysninger om dette til revisor i april 2022. Disse viser at fylkeskommunen har innberettet pendlerbolig for alle som fremgår av tabell 1, med unntak av for én. Denne har disponert pendlerbolig siden 1.1.2022, og vi har fått opplyst at lønn ikke har fått informasjon om bolig.

For de øvrige som har disponert pendlerbolig, har fylkeskommunen innberettet dette. For 18 av disse 29 er innberetningen i tråd med tidsperioden pendlerbolig er disponert. I to tilfeller er det små avvik på noen dager. Som nevnt har fylkeskommunen opplyst at det kan være mindre avvik i inn- og utflyttingsdatoer i tabell 1. Dette kan være årsaken til differansen. I andre tilfeller er det større avvik. I seks tilfeller har aktuell politiker disponert pendlerbolig i over et år lengre enn hva som er innberettet. I de siste tre tilfellene er avvikene på noen måneder. Som

nevnt har fylkeskommunen lagt til grunn at fri pendlerbolig for de aller fleste kun er oppgavepliktig, og ikke skattepliktig, og avvikene har derfor ikke hatt betydning for skattemessige forhold.

I et tilfelle har fylkeskommunen vurdert at fri pendlerbolig er skattepliktig. For tidligere fylkesråd Bent Joacim Bentzen har fylkeskommunen opplyst at det er manuelt innberettet for skattepliktig bolig. Pendlerbolig ble i utgangspunktet innberettet som oppgavepliktig i perioden 1.10.2019 til 28.2.2021, og skattepliktig i perioden 1.3.2021 til 1.5.2021.

6 OPPSUMMERING, VURDERINGER OG KONKLUSJONER

I perioden 2015-2021 er det 30 politikere som har disponert pendlerbolig i Nordland fylkeskommune. Pendlerbolig tildeles i «husmøter» hvor «husrådet» deltar. Husrådet består av nestleder i fylkesrådet, fylkesordfører og gruppeleder for Høyre. Kontorsjef ved driftskontoret er sekretær i husrådet. Tildeling av pendlerbolig skjer med bakgrunn i oversikt fra politisk ledelse i enhetene Fylkestingets kontor og Fylkesrådsleders kontor over hvem som er frikjøpt 60 % eller mer og som har behov for bolig. Den enkelte søker ikke om bolig selv. Nordland fylkeskommune har fremlagt referater fra enkelte møter i husrådet, men ikke funnet referater fra alle avholdte møter i husrådet. Av referatene vi har fått fremgår hvilke tildelinger av bolig som ble gjort i det enkelte møte. Det er ikke nærmere informasjon om bakgrunn eller vurderinger som er gjort. Fylkeskommunen stiller ikke krav til at den som har behov for pendlerbolig søker og dokumenterer behovet. Politikere som har disponert pendlerbolig i perioden 2015-2021 har ikke inngått egen leiekontrakt eller annen avtale om bruk av boligen. Det er utarbeidet utkast til leiekontrakt for politikere som disponerer pendlerbolig, og i denne skal bostedsadresse oppgis.

Kriteriene for tildeling av pendlerbolig i Nordland fylkeskommunes eget reglement er at politiker er frikjøpt i 60 % eller mer. Videre må vedkommende ha bosted utenfor Bodø kommune, eller uforholdsmessig lang reisevei. Nordland fylkeskommune har opplyst at samtlige av de 30 politikerne som har disponert pendlerbolig i perioden 2015-2021 har vært 60 % frikjøpt eller mer i perioden de har disponert pendlerbolig. Når det gjelder den enkeltes bosted, har ikke revisor anledning til å undersøke hvor den enkelte faktisk eventuelt har hatt annet bosted i perioden de har disponert pendlerbolig. Vi har ingen indikasjoner på at det er politikere som har hatt annet faktisk bosted i Bodø kommune samtidig som de har disponert pendlerbolig. Med bakgrunn i dette vurderer vi revisjonskriteriet om at *Nordland fylkeskommune skal tildele pendlerboliger i tråd med kriterier i eget reglement som oppfylt*.

Fylkeskommunen har opplyst at de ikke er kjent med at det er politikere som i den aktuelle perioden (2015-2021) har hatt rett på pendlerbolig og ønsket dette, uten å få det tildelt. Politikere som ønsker pendlerbolig, har ikke selv søkt om dette. Ved tildeling av pendlerbolig fremgår det ikke av referater nærmere informasjon om bakgrunnen for tildeling eller vurderinger som er gjort. Fylkeskommunen har ikke skriftliggjort system/rutiner for å innhente samme type opplysninger fra alle som ønsker pendlerbolig. Revisor har derfor **ikke grunnlag** for å vurdere revisjonskriteriet om at *Nordland fylkeskommune ved tildeling av pendlerboliger skal sikre likebehandling*. Vi presiserer at vi ikke har noen indikasjoner på at det har skjedd urettmessig forskjellsbehandling. Vi har imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag for å kunne gjøre en entydig vurdering av revisjonskriteriet.

Når det gjelder innberetning av skattemessige forhold, har fylkeskommunen opplyst at de innberetter fri pendlerbolig for alle – uavhengig av om det vurderes som skattepliktig eller ikke. Dette fordi fri pendlerbolig er innberetningspliktig. Videre har fylkeskommunen lagt til grunn at for politikere som ikke har andre bokostnader, er pendlerbolig skattepliktig. Som redegjort for i kapittel 2, pågår det i forbindelse med saker om pendlerboliger for stortingspolitikere arbeid med regelverksavklaringer på nasjonalt nivå. Revisor tar derfor ikke stilling til om Nordland fylkeskommune har gjort riktige vurderinger av skatteplikt ved innberetning. Det fremstår som avklart forståelse av regelverket at fri pendlerbolig skal innberettes uavhengig av

om den også er skattepliktig. Fylkeskommunen har opplyst at dette også er praksis; innberetning av fri pendlerbolig gjøres for alle.

For de 30 politikere som har disponert pendlerbolig i perioden 2015-2021 har fylkeskommunen innberettet dette i alle tilfeller med unntak av ett. I seks tilfeller har aktuell politiker disponert pendlerbolig i mer enn ett år lengre enn hva som er innberettet og i tre tilfeller er det avvik på noen måneder. Fylkeskommunen har lagt til grunn at fri pendlerbolig for de aller fleste kun er oppgavepliktig, og ikke skattepliktig, og avvikene har derfor ikke hatt betydning for skattemessige forhold. Det er et tilfelle hvor pendlerbolig har vært skattepliktig, og dette har fylkeskommunen manuelt innberettet.

Når det gjelder nærmere rutiner for innberetning, har fylkeskommunen endret de interne rapporteringsrutinene og dette skal bidra til korrekt innberetning. Innberetningen baseres på opplysninger den enkelte representant selv oppgir samt informasjon fra driftskontoret til lønnsavdelingen om leieforhold.

Med bakgrunn i det ovennevnte vurderer vi revisjonskriteriet om at *Nordland fylkeskommune bør ha rutiner for innberetning av fri pendlerbolig som i stor grad, men ikke fullt ut, oppfylt*. I vurderingen har vi vektlagt at fylkeskommunen i de aller fleste, men ikke alle, tilfeller har innberettet fri pendlerbolig. Videre har vi vektlagt at Nordland fylkeskommune har endret interne rutiner som skal bidra til å sikre at innberetning blir gjort.

Fylkeskommunen har ikke rutiner for å kontrollere ordningen med pendlerboliger. Konstituert ansvarlig for lønn har opplyst at det også er begrenset hvilke muligheter de har for å gjøre kontroller av ordningen. Etter revisors syn er det riktig at det begrenser seg, da det er vanskelig å gjøre kontroller av faktisk bosted utover å få opplysninger om det. Fylkeskommunen kan imidlertid etablere rutiner som sikrer at den enkelte representant som disponerer pendlerbolig er kjent med reglene som gjelder og hvilken informasjon de må oppgi til administrasjonen og oppdatere ved eventuelle endringer.

Med bakgrunn i det ovennevnte er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at Nordland fylkeskommune bør ha rutiner for å kontrollere ordningen med pendlerboliger *ikke er oppfylt*. Vi presiserer at det er begrenset hvilke kontroller fylkeskommunen kan gjøre. Etter revisors syn vil en relevant kontroll være å få dokumentasjon fra dem som disponerer pendlerbolig på andre bostedsgifter. Dette vil gi nærmere informasjon om bosted/bosted og også ha relevans for vurdering av skattemessige forhold. Vi presiserer også at fylkeskommunen selv har igangsatt forbedringsarbeid, som fylkesrådsleder har redegjort for til kontrollutvalget. Det viser at fylkeskommunen selv har sett behov for mer skriftlighet og rammer rundt ordningen med pendlerboliger.

Med bakgrunn i ovenstående oppsummerte funn og vurderinger, konkluderer revisor som følger:

1. *Nordland fylkeskommune har forvaltet ordningen for pendlerboliger i tråd med eget reglement. Revisor har ikke grunnlag for å vurdere om sentrale forvaltningsprinsipper er overholdt.*
2. *Nordland fylkeskommune har i stor grad, men ikke fullt ut, rutiner som skal bidra til å sikre at skattemessige fordeler innberettes i tråd med gjeldende regler.*
3. *Nordland fylkeskommune har ikke systemer for kontroll med ordningen av pendlerboliger.*

7 UTTALELSE

Vi sendte rapporten til uttalelse til fylkesrådsleder 12.5.2022 og mottok uttalelse 30.5.2022. Denne er i sin helhet gjengitt nedenfor. Uttalelsen har ikke medført endringer i rapporten. Mens rapporten var til uttalelse, ga fylkeskommunen noen innspill til rapportens faktagrunnlag. Vi har innarbeidet disse. Endringene har ikke betydning for våre vurderinger eller konklusjoner.



Vår dato: 25.05.2022
Vår referanse: 22/1351- 4
Journalpostid: 22/36647
Deres dato: 12.05.2022
Deres referanse: al
Org.nr: 964 982 953

Komrev Nord Iks
Astrid Indrebø
Sjøgata 3

9405 HARSTAD

Forvaltningsrevisjonsrapport til uttalelse - pendlerboliger

Fylkesrådet tar rapporten til etterretning og vil arbeide videre med å styrke rutiner og prosedyrer iht rapportens påpekninger. Dette gjelder rapportering til Skatteetaten, innføring og bruk av interne leieavtaler og videre intern opplæring.

Med vennlig hilsen

Tomas Norvoll
fylkesrådsleder

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift.

Adresse: Postmottak Tlf.: 75650000
Fylkeshuset E-post: post@nfk.no
8048 Bode

Besøksadresse: Prinsensgate 100

Nordland fylkeskommune
Fylkesrådsleders kontor
Hege Berg-Olsen
Tlf: 75650603

8 ANBEFALINGER

Med bakgrunn i revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Nordland fylkeskommune å:

- Sikre etterprøvbarhet i tildeling av pendlerboliger
- Videreutvikle rutiner for innberetning av pendlerboliger
- Vurdere behov for faste kontroller av ordningen med pendlerboliger
- Etablere rutiner som sikrer at politikere som disponerer pendlerbolig er kjent med regelverk som gjelder skattemessige forhold

9 REFERANSER

- Lov 22.6.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 25.9.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (tidligere kommunelov)
- *Reglement for godtgjørelse for fylkeskommunale ombud, Nordland fylkeskommune (2015)*⁹
- *Reglement for godtgjørelse av fylkeskommunale ombud – gjeldende fra oktober 2019, Nordland fylkeskommune*¹⁰
- *Håndbok for frikjøpte politikere i Nordland, revidert oktober 2019*
- *Revisjon av skattemessige forhold knyttet til ordninger for stortingsrepresentanter, rapport utarbeidet av Advokatfirmaet Grette AS på oppdrag fra Stortingets administrasjon. 15.12.2021*

⁹ Vedtatt av fylkestinget 22.10.2015, sak 129/15.

¹⁰ Vedtatt av fylkestinget 19.6.2019, sak 109/19.

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregenskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, tolv kommuner i Nordland og 28 kommuner i Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Tromsø, Narvik, Finnsnes, Bodø, Sortland, Sjøvegan, Leknes og Svolvær.

Vi har 45 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner i Nordland fylkeskommune:

| | |
|---|------|
| <i>Bompengeselskap Nord AS,</i> | 2020 |
| <i>Kollektivtransport – oppfølging av bruttokontrakter,</i> | 2021 |
| <i>Eierskapskontroll Nordlandskraft AS,</i> | 2021 |
| <i>Saksbehandling,</i> | 2021 |
| <i>Eierskapskontroll Filmfond Nord AS,</i> | 2022 |

