



STORTINGET

Innst. 493 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:10 (2022–2023)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Stortingets økonomiske ordninger til representanter

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Stortinget er Norges nasjonalforsamling og består av 169 representanter, som velges hvert fjerde år. Stortingsrepresentantene innehar Norges fremste tillitsverv og mottar godtgjørelser for vervet de har.

Stortingets presidentskap har et overordnet ansvar for administrative saker innenfor de rammer som er vedtatt av Stortinget. Stortingets president er presidentskapets leder. Stortingets administrasjon er den administrative delen av Stortinget, som blant annet skal sørge for at stortingsrepresentantene får tilkjent godtgjørelse og andre ytelser i samsvar med lov- og regelverk. Stortingets administrasjon ledes av Stortingets direktør.

Det følger av Grunnloven § 65 at enhver stortingsrepresentant og innkalt vararepresentant får godtgjørelse, bestemt ved lov, for å delta i Stortinget. Utfyllende bestemmelser om representantenes godtgjørelse og en del andre økonomiske rettigheter er gitt i stortingsgodtgjørelsesloven. Pendlertillegg for stortingsrepresentantene tildeles etter retningslinjer fastsatt av Stortingets presidentskap.

Media har omtalt flere saker der det er stilt spørsmål om stortingsrepresentanter har fulgt regelverket for pendertillegg og enkelte av de andre økonomiske ord-

ningene. Det er derfor tatt flere initiativer i regi av både Stortingets presidentskap og Stortingets administrasjon for å gjennomgå ulike sider ved de økonomiske ordningene. Av Innst. 101 S (2021–2022) fra Stortingets presidentskap om å be Riksrevisjonen om å gjennomføre særlige undersøkelser av Stortingets økonomiske ordninger for stortingsrepresentantene går det frem:

«Av hensyn til tilliten til Stortinget, og i lys av at det er avdekket enkeltsaker der det kan ha skjedd brudd på gjeldende lover eller retningslinjer, mener presidentskapet at det (...) er nødvendig med en bred tilbakeskueende gjennomgåelse av saker knyttet til Stortingets økonomiske ordninger for stortingsrepresentantene.

Presidentskapet har vurdert alternative måter å organisere en slik gjennomgåelse på. Etter en samlet vurdering har presidentskapet kommet til at undersøkelsene bør gjennomføres av Riksrevisjonen.»

Stortinget har derfor – 6. januar 2022 i vedtak 334, jf. Innst. 101 S (2021–2022) – bedt Riksrevisjonen om å undersøke saker som gjelder stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger når det gjelder:

- om nåværende eller tidligere stortingsrepresentanter har søkt om eller fått tildelt ytelser i strid med stortingsgodtgjørelsesloven eller andre regler eller retningslinjer fastsatt av Stortinget eller Stortingets presidentskap, eller i strid med inngåtte avtaler.
- Stortingets og Stortingets administrasjons håndtering av saker om tildeling av ytelser og forvaltningen av de økonomiske ordninger for stortingsrepresentantene mer generelt.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- lov om godtgjørelse for stortingsrepresentanter (stortingsgodtgjørelsesloven) av 2011 og 2016

- forskrift om godtgjørelse for stortingsrepresentanter (stortingsgodtgjørelsesforskriften) av 8. desember 2011, opphevet 1. januar 2017
- Innst. 51 L (2016–2017) Innstilling fra Stortingets presidentskap om ny stortingsgodtgjørelseslov
- retningslinjer for tildeling av Stortingets pendlerboliger av 2006, endret 2009, 2013, 2017 og 2021
- retningslinjer om reisedekning for stortingsrepresentanter av 1. juni 2017, revidert 8. desember 2022
- retningslinjer om praktisering av fratredelsesyttelse, vedtatt 25. april 2013, revidert 23. februar 2023
- retningslinjer om praktisering av etterlønn, vedtatt 25. april 2013, revidert 23. februar 2023

Målet med revisjonen har vært å undersøke om nåværende eller tidligere stortingsrepresentanter har brukt Stortingets økonomiske ordninger i tråd med lov, annet regelverk og inngåtte avtaler, og hvordan Stortinget og Stortingets administrasjon har forvaltet de økonomiske ordningene for stortingsrepresentantene. Undersøkelsen omfatter følgende ordninger og perioder:

- pendlerboliger (stortingsperiodene 2009–2013, 2013–2017 og 2017–2021)
- fratredelsesyttelse og etterlønn (perioden 2012–2021)
- dekning av representantenes utgifter til reiser (perioden 2018–2022)

Rapporten ble forelagt Stortingets administrasjon ved brev av 9. mars 2023. Administrasjonen har i brev av 16. mars 2023 til Riksrevisjonen gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i Riksrevisjonens rapport.

Representantene som er omtalt i rapporten, har hatt anledning til å uttale seg om egen sak. Øvrige representanter som er omfattet av undersøkelsen, har blitt orientert om utfallet.

Riksrevisjonens vurdering av enkeltrepresentanters etterlevelse av reglene for Stortingets økonomiske ordninger, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Stortingets presidentskap 5. april 2023 og svaret fra Stortingets presidentskap 20. april 2023 følger som vedlegg til Dokument 3:10 (2022–2023).

1.2 Konklusjoner

- Alle representantene som har disponert pendlerbolig, har oppfylt vilkårene for tildeling.
- En tredel av representantene som har mottatt fratredelsesyttelse eller etterlønn, har fått utbetalt for høy ytelse.
- Regelverket for fratredelsesyttelse og etterlønn er uklart, og praktiseringen av regelverket har variert.

- Stortingets administrasjon har gitt til dels mangelfull, misvisende og feil informasjon og veiledning til representantene om fratredelsesyttelse og etterlønn.
- Kontrollen som skal sikre at ordningene blir praktisert i tråd med regelverket, er ikke god nok til å forebygge og avdekke feil.
- Stortingets presidentskap har ikke sikret en forsvarlig styring og oppfølging av administrative saker på Stortinget.

1.3 Overordnet vurdering

Riksrevisjonens samlede inntrykk er at

- Stortingets presidentskap ikke har hatt tilstrekkelig kontroll på at ordningene har blitt forvaltet på en tilfredsstillende måte
- Stortingets administrasjon har forvaltet regelverk, informasjon og kontroll på en svært mangelfull måte
- flere av stortingsrepresentantene har ikke vært oppmerksomme på hvilket selvstendig ansvar som ligger i å benytte seg av de økonomiske ordningene.

Konsekvensen av dette er at det har skjedd betydelige feil i forvaltningen av ordningene. Riksrevisjonen konstaterer at dette har ført til det Stortingets presidentskap beskriver som en tillitskrise for Stortinget som institusjon.

Riksrevisjonen mener dette er sterkt kritikkverdig.

Riksrevisjonen har også kritikk på disse enkeltdelene: Det er sterkt kritikkverdig at

- flere av landets folkevalgte ikke har overholdt opplysningsplikten og derfor har mottatt for mye fratredelsesyttelse og/eller etterlønn
- Stortingets presidentskap og Stortingets administrasjon ikke har sikret større klarhet i regelverket for fratredelsesyttelse og etterlønn over tid
- Stortingets administrasjon ikke har fulgt opp om de som har mottatt fratredelsesyttelse og etterlønn, har hatt annen inntekt i ytelsesperioden, og om ytelsen har blitt korrekt avkortet
- Stortingets presidentskap i kraft av sitt overordnede ansvar for administrative saker ikke har sikret en bedre forvaltning av de undersøkte økonomiske ordningene.

Det er kritikkverdig at

- Stortingets administrasjon ikke gjennom riktig informasjon og veiledning har sikret at representantene har forstått regelverket på en korrekt måte
- relevant dokumentasjon ikke er oppbevart for å ivareta rettighetene til representantene og sikre at etterkontroll kan gjennomføres på en betryggende måte.

Det ikke tilfredsstillende at

- Stortingets administrasjons kontroll av reiseregninger har vært mangelfull.

1.4 Utdyping av konklusjoner

1.4.1 ALLE REPRESENTANTENE SOM HAR DISPONERT PENDLERBOLIG, HAR OPPFYLT VILKÅRENE FOR TILDELING

Storingsrepresentanter som under sin funksjonstid har behov for bolig i Oslo for å kunne ivareta vervet som representant, kan søke om pendlerbolig fra Stortinget.

Retningslinjene for tildeling av pendlerboliger har i hele Riksrevisjonens undersøkelsesperiode stilt krav om at stortingsrepresentanter må være folkeregistrert eller faktisk bosatt mer enn 40 kilometer i kjørelengde fra Stortinget for å ha rett til pendlerbolig under funksjonstiden.

Det har vært diskutert om det i perioden 2006–2021 holdt å være folkeregistrert mer enn 40 kilometer fra Stortinget, eller om begge vilkårene måtte være oppfylt.

Stortingets administrasjon foreslo i 2006 at faktisk bostedsadresse skulle sidestilles med folkeregistrert bostedsadresse:

«Stortinget [...] skal dekke boligbehovet til stortingsrepresentanter som under funksjonstiden **verken er** folkeregistrert **eller** faktisk bosatt nærmere enn 40 km i luftlinje fra Stortinget.» [vår utheving]

Forslaget fra administrasjonen synes dermed å legge til grunn at **både** vilkåret om folkeregistrert adresse **og** det nye vilkåret om faktisk bosted mer enn 40 kilometer unna måtte være oppfylt for at en representant kunne få tildelt pendlerbolig.

Stortingets boligkomité sa seg enig i begrunnelsen til administrasjonen, men sendte et eget forslag til retningslinjer til presidentskapet. Forslaget fra boligkomiteen ble vedtatt av presidentskapet i november 2006 og står uforandret til desember 2021:

«Stortinget [...] skal dekke boligbehovet til stortingsrepresentanter som under funksjonstiden **er** folkeregistrert **eller** faktisk bosatt mer enn 40 km i kjørelengde fra Stortinget.» [vår utheving]

Ordlyden i de endelige vedtatte retningslinjene taler dermed for at kun ett av vilkårene trenger å være oppfylt.

Stortingets administrasjon hevder at den siden 2006 har praktisert vilkårene for tildeling av pendlerbolig slik at representantene måtte være både folkeregistrert og faktisk bosatt utenfor avstandsgrensen. Riksrevisjonens undersøkelser av Stortingets praksis viser imidlertid at representanter som oppgir i søknaden at de bor i Oslo, likevel har fått pendlerbolig så lenge de er

folkeregistrert mer enn 40 kilometer fra Stortinget. Riksrevisjonen vurderer derfor at Stortingets administrasjon i praksis kun har lagt folkeregistrert adresse til grunn når den har tildelt pendlerbolig.

Riksrevisjonen vurderer på bakgrunn av ordlyden i retningslinjene, informasjon gitt til representantene og praksis for tildeling av pendlerboliger at det frem til desember 2021 var tilstrekkelig å være enten folkeregistrert eller faktisk bosatt utenfor avstandsgrensen.

Oslo statsadvokatembeters tolkning av regelverket for tildeling av pendlerbolig er for øvrig i tråd med Riksrevisjonens vurdering. Embetet henla i slutten av 2022 etterforskningen av Stortingets tildeling av pendlerboliger til representantene og begrunnet det med at det ikke kan legges til grunn at representanter som eide eller disponerte annen bolig innenfor 40 kilometer fra Stortinget, var utelukket fra å få pendlerbolig før desember 2021.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at alle de 271 stortingsrepresentantene som disponerte pendlerbolig fra Stortinget i perioden fra og med stortingsvalget 2009 og frem til stortingsvalget i 2021, har vært folkeregistrert mer enn 40 kilometer fra Stortinget, og dermed oppfylt vilkårene for å få tildelt pendlerbolig.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at noen representanter har disponert pendlerbolig fra Stortinget og samtidig eid eller disponert annen bolig innenfor avstandsgrensen. Riksrevisjonen ser at det kan settes spørsmålsteget ved om det i slike tilfeller har vært et reelt behov for pendlerbolig, men det ligger ikke i mandatet for undersøkelsen å vurdere rimeligheten av ordningen. Riksrevisjonen viser her til at retningslinjene fra desember 2021 er skjerpet inn, og at man ikke lenger kan disponere pendlerbolig dersom man disponerer annen bolig innenfor avstandsgrensen. Riksrevisjonens viser også til representantordningsutvalgets gjennomgang av økonomiske ordninger for stortingsrepresentanter.

Riksrevisjonen viser til at det har vært en rekke medieoppslag om bruk av Stortingets pendlerboliger. Saken gjelder blant annet representantenes boforhold på hjemstedet og manglende innberetning av fordelene ved fri pendlerbolig. Retningslinjene for tildeling av pendlerboliger inneholder ingen regler om hvorvidt representantens bolig på hjemstedet kan leies ut, eller krav til utgifter på hjemstedet. Dette er forhold som har betydning for representantenes skattemessige forhold, men ikke for representantenes adgang til å kunne disponere pendlerbolig. Riksrevisjonen har ikke gjort nærmere undersøkelser av enkeltrepresentantenes skattemessige forhold og viser til Skatteetatens kontroll. Skatteetaten har funnet at 23 representanter har betalt for lite skatt for fordelene av pendlerboligen i perioden 2017–2020.

1.4.2 EN TREDEL AV REPRESENTANTENE SOM HAR MOTTATT FRATREDELSESYTELSE ELLER ETTERLØNN, HAR FÅTT UTBETALT FOR HØY YTELSE

Representanter som ikke fortsetter i stortingsvervet etter valg, kan søke om fratredelsesyttelse for inntil tre måneder. Etter perioden med innvilget fratredelsesyttelse kan representanter søke om å få etterlønn i inntil tolv måneder. Av alle avgåtte representanter etter valgene i 2013, 2017 og 2021 har rundt 80 prosent benyttet seg av ordningen med fratredelsesyttelse. Riksrevisjonens undersøkelse omfatter 163 tidligere stortingsrepresentanter som har mottatt fratredelsesyttelse og/eller etterlønn i perioden 2012–2021.

I stortingsgodtgjørelsesloven står det at fratredelsesyttelse og etterlønn skal falle bort eller avkortes hvis den som mottar ytelsen, har annen skattepliktig inntekt som samlet overstiger 5 000 kroner i ytelsesperioden.

61 av representantene som inngår i undersøkelsen, har ikke informert om alle relevante inntekter eller andre forhold av betydning for ytelsen. Minst 51 av representantene (31 pst.) har mottatt for mye fratredelsesyttelse og/eller etterlønn. Ytelsen til disse representantene er ikke tilstrekkelig avkortet for annen inntekt i ytelsesperioden. Over halvparten av de 51 representantene har fått under 25 000 kroner for mye utbetalt. 14 representanter har fått 50 000 kroner eller mer for mye utbetalt. Fem representanter inngår med kun lønnsinntekt selv om de har mottatt både lønns- og næringsinntekt. Det skyldes at Riksrevisjonen ikke tar stilling til hvor mye ytelsene skal avkortes for næringsinntekt. I tillegg er ytelsen til to representanter avkortet med et for høyt beløp, og for åtte representanter er det uklart hvilket beløp ytelsen eventuelt skulle ha vært avkortet med. Dette gjelder i hovedsak representanter med næringsinntekt.

Ytelsen skal avkortes eller falle bort dersom representanten har annen lønnsinntekt, kapitalinntekt og/eller inntekt fra næring i ytelsesperioden. Undersøkelsen viser at de fleste representantene som har hatt næringsinntekt eller kapitalinntekt i ytelsesperioden, har endt med for høye ytelser på grunn av at de ikke har gitt tilstrekkelig informasjon om denne inntekten til Stortingets administrasjon.

I etterkant av ytelsesperioden har elleve representanter betalt tilbake hele beløpet som ytelsen skulle ha vært avkortet med. For 38 representanter er ytelsen verken tilstrekkelig avkortet og/eller betalt tilbake for annen inntekt. I tillegg er det representanter som skulle ha fått ytelsen avkortet for næringsinntekt.

Representanter som mottar fratredelsesyttelse eller etterlønn, plikter å gi Stortingets administrasjon umiddelbar beskjed om alle relevante inntekter eller andre forhold som kan føre til at ytelsen skal endres eller falle

bort. Riksrevisjonen har ikke funnet dokumentasjon på at representantene som har mottatt for mye ytelse, har informert Stortingets administrasjon om alle relevante inntekter og andre forhold av betydning. Som det fremgår, har Stortingets praktisering av regelverket vært mangelfull og uklar, og administrasjonen har gitt mangelfull, uklar og til dels uriktig informasjon om ordningene til representantene. Riksrevisjonen finner det likevel sterkt kritikkverdige at flere av landets folkevalgte ikke har overholdt opplysningsplikten og derfor har mottatt for mye fratredelsesyttelse og/eller etterlønn.

1.4.3 REGELVERKET FOR FRATREDELSESYTELSE OG ETTERLØNN ER UKLART, OG PRAKTISERINGEN AV REGELVERKET HAR VARIERT

Både stortingsgodtgjørelsesloven og -forskriften fra 2011 og stortingsgodtgjørelsesloven fra 2016 er på flere punkter uklare. Regelverket mangler konkretisering av hva som ligger i sentrale begreper som har betydning for om den enkelte skal få ytelse, og ytelsens størrelse. Uklarhetene og den manglende konkretiseringen handler blant annet om hvilken betydning annen skattepliktig inntekt i ytelsesperioden har for ytelsene. Særlig viser undersøkelsen at spørsmålet om tidfesting av inntekter gjennomgående har fått for liten oppmerksomhet i regelverket. Definisjonene av hvilke inntekstyper som påvirker ytelsene, er imidlertid også uklare. Slike uklarheter er uheldig ikke minst fordi stortingsrepresentantene selv har ansvar for å rapportere inn inntektene sine. Uklarhetene og manglene fremstår delvis som resultatet av svak regelverksforvaltning.

Regelverket for fratredelsesyttelse og etterlønn, inkludert reglene om bortfall og avkorting på grunn av annen inntekt i ytelsesperioden, har knappe offentlige forarbeider og har, til forskjell fra lovforslag fra regjeringen og utkast til forskrifter, ikke vært på alminnelig høring. Dette gjelder både for regelverket som opprinnelig ble vedtatt i 2011 (loven og forskriften), og for den reviderte loven fra 2016.

Mindretallet i Riksrevisjonens kollegium, medlemmet Lønnum, har en særmerknad til lovforståelsen når det gjelder spørsmålet om tidfesting av arbeidsinntekter etter 2016-loven.

Forarbeidene til Stortingets 2011-regelverk uttrykte at det skulle være basert på regjeringens regelverk. Dette kom imidlertid ikke godt til uttrykk i det vedtatte regelverket for stortingsrepresentantene, som hadde en langt mer uklar ordlyd enn regjeringens regelverk. Det vedtatte regelverket førte til en uklar praksis for tidfesting av inntekter.

2016-loven ble gitt for å gjøre gjeldende rett lett tilgjengelig og sikre at det ble enklere for brukerne av regelverket å orientere seg i loven. Om man skal lykkes

med dette formålet, forutsetter det at lov, signaler gitt i forarbeider og utfyllende regulering er godt gjennomarbeidet og henger godt sammen. Riksrevisjonens undersøkelse viser svakheter i regelverksforvaltningen ved ulike former for motstrid og misforståelser.

Særlig gjelder dette for kapitalinntekter. Før 2017 skulle kapitalinntekter ikke føre til avkorting i ytelser. Ved lovendring i 2017 ble det tatt inn at kapitalinntekter (unntatt renteinntekter) skulle føre til avkorting i ytelser. Da oppsto det imidlertid motstrid internt i stortingsgodtgjørelsesloven fordi den tidligere gjeldende bestemmelsen, som innebar at kapitalinntekter ikke skulle føre til avkorting, ved en feil ble stående. Loven sa da både at det skulle avkortes, og at det ikke skulle avkortes. Feilen ble rettet opp i 2019.

Mellom 2017 og februar 2023 var det også motstrid mellom loven og retningslinjene, ved at retningslinjene – i strid med loven – sa at kapitalinntekter ikke skulle regnes som annen inntekt (og dermed ikke skulle føre til avkorting). Det er uheldig med motstrid mellom lov og retningslinjer, ikke minst fordi retningslinjene har hjemmel i stortingsgodtgjørelsesloven selv og i utgangspunktet må regnes som bindende på linje med forskrifter ellers.

I tillegg er forarbeidenes standpunkt til spørsmålet om tidfesting av kapitalinntekter etter stortingsgodtgjørelsesloven basert på en misforståelse av det skatterettslige regelverket. Denne misforståelsen skapte uklarhet om det er opptjeningstidspunktet eller utbetalingstidspunktet som er avgjørende ved tidfesting av kapitalinntekter.

Det er også på andre områder dårlig sammenheng mellom loven og retningslinjene om praktisering av fratredelsestytelse og etterlønn. For det første står det i stortingsgodtgjørelsesloven at «netto næringsinntekt» skal føre til avkorting av ytelse, mens retningslinjene kan tyde på at uttrykket «netto næringsinntekt» må forstås som en henvisning til personinntektsbegrepet i skatte-loven. For det andre fremstår retningslinjenes bestemmelser om plikt til å tilbakebetale ytelse som er feilutbetalt, som mer absolutte enn det som følger av lovreguleringen som har vært på plass siden 2013.

Presidentskapets retningslinjer, som er rettslig bindende også for presidentskapet, legger opp til at fratredelsestytelse og etterlønn skal avkortes mot næringsinntekt

«med det beløpet som fremkommer ved en skjønnsmessig fordeling av den totale netto næringsinntekten i året».

Stortingets praksis har bygd på en rent forholdsmessig avkorting for de månedene (eller deler av en måned) representanten har mottatt fratredelsestytelse eller etterlønn. Riksrevisjonen har ikke funnet noe tilfelle der Stortinget faktisk har utøvd det skjønnet som retningslinjene beskriver, og har heller ikke sett at skjønnsmessig fordeling har vært vurdert i noe tilfelle.

Det har i tiden etter vedtakelsen av 2016-loven skjedd en praksisomlegging sammenlignet med praksis etter 2011-regelverket, når det gjelder den rettslige forståelsen av hvordan arbeidsinntekter fra annet enn hel stilling skal tidfestes. Denne endringen har skjedd selv om det i forarbeidene til 2016-loven ble sagt at loven «viderefører» den løsningen som fulgte av § 9 i stortingsgodtgjørelsesforskriften av 2011. Etter Riksrevisjonens vurdering er det uheldig at en slik endring har skjedd uten en transparent og etterprøvbar saksbehandling.

Stortingets presidentskap og Stortingets administrasjon mener selv at det for arbeidsinntekter ved annet enn hel stilling har vært ført en konsekvent praksis siden 2016-loven ble vedtatt (hvor opptjeningstidspunktet har vært lagt til grunn). Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at Stortingets administrasjon i saksfremlegg til Stortingets presidentskap både i 2013 og 2017 skriver følgende:

«Dersom det ikke *utbetales* f.eks. styregodtgjørelse i perioden oktober til desember skal det ikke foretas en avkorting.»

Også forsommeren 2021 ble en lignende formulering brukt i saksfremlegget. Dette samsvarer ikke med det som nå opplyses å ha vært en konsekvent praksis. Det er først senere i 2021 at denne praksisen har blitt tydeliggjort. Praksisen fremgår fortsatt ikke av noe skrevet regelverk som er tydelig kommunisert til brukerne av regelverket (stortingsrepresentantene), noe som i større grad ville sikret forutberegnelighet og likebehandling.

Stortingets presidentskap har det overordnede ansvaret for administrative saker på Stortinget, og Stortingets administrasjon har ansvar for å forberede saker for presidentskapet. Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdigg at Stortingets presidentskap og Stortingets administrasjon ikke har sikret større klarhet i regelverket på dette området over tid. Uklarheter i regelverket har ikke blitt tatt tak i og avklart. Av hensyn til folks tillit til Stortinget og Stortingets omdømme må det kunne forventes at regler om slike økonomiske ordninger til de folkevalgte er rimelig lett tilgjengelig for den enkelte. Det må være en selvfølge at representantene skal følge de reglene som gjelder. Denne undersøkelsen har derimot vist at en rekke representanter har endt med ikke å få korrekte ytelser. Riksrevisjonen antar at det uklare regelverket har bidratt til dette.

1.4.4 STORTINGETS ADMINISTRASJON HAR GITT TIL DELS MANGELFULL, MISVISENDE OG FEIL INFORMASJON OG VEILEDNING TIL REPRESENTANTENE OM FRATREDELSESTYTELSE OG ETTERLØNN

Undersøkelsen viser at Stortingets administrasjon har gitt representantene til dels misvisende og mangel-

full informasjon og veiledning om fratredelsesyttelse og etterlønn. Dette gjelder særlig informasjon og veiledning om i hvilke tilfeller andre inntekter skal føre til bortfall eller reduksjon av ytelsene. Korrekt og tilstrekkelig veiledning er særlig viktig i en situasjon hvor selve regelverket er uklart og til dels motstridende.

Som nevnt har retningslinjene for ordningene ikke vært i samsvar med det som følger av stortingsgodtgjørelsesloven. I 2017 ble stortingsgodtgjørelsesloven endret slik at kapitalinntekter fra og med 2018 skulle føre til reduksjon i eventuelle ytelser. Før dette tidspunktet skulle kapitalinntekter ikke medføre avkorting av ytelsene. Selv om det til syvende og sist er den enkelte representants ansvar å sette seg inn i og følge lover og regler, er det kritikkverdig at verken retningslinjene eller søknadsskjemaet for ordningene ble oppdatert etter lovendringen. Retningslinjene ble først oppdatert 23. februar 2023.

Riksrevisjonen antar at den misvisende og mangelfulle informasjonen som er gitt av administrasjonen om regelverket, sammen med uklarheter i regelverket, har bidratt til at en rekke representanter ikke har sikret at annen inntekt har medført riktig reduksjon i enten fratredelsesyttelsen eller etterlønnen. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Stortingets administrasjon ikke har sikret at representantene har forstått regelverket på en korrekt måte, gjennom riktig informasjon og veiledning.

1.4.4.1 Stortingets administrasjon har hatt mangelfull oppfølging og kontroll av pendlerboligordningen

Stortingets administrasjon har ansvaret for å følge opp representanter med pendlerbolig fra Stortinget. Riksrevisjonen finner det uheldig at administrasjonen ikke har hatt skriftlige rutiner for behandling og tildeling av pendlerboliger. Slike rutiner ble først etablert i 2023.

Stortingets presidentskap besluttet i 2008 å innføre bedre kontrollrutiner for bruken av Stortingets pendlerboliger. Siden 2009 har representantene måttet bekrefte i årlige egenerklæringskjemaer at de selv bor i pendlerboligen, og informere om hvem de eventuelt bor sammen med. De må også opplyse om de har egen bolig på hjemstedet, og om denne er disponibel for dem. Representantene skal melde fra til administrasjonen om det skjer permanente eller langvarige endringer i bostedsforhold på hjemstedet eller i Oslo.

Opplysningene som administrasjonen innhenter gjennom egenerklæringene, er nødvendige for å følge opp og kontrollere bruken av pendlerboligene. Informasjonen er også vesentlig for å avgjøre om fordelene av pendlerbolig er skattepliktig for den enkelte representant, og om administrasjonen skal betale arbeidsgiveravgift for naturalytelsen.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at Stortingets administrasjon ikke har etterspurt egenerklæringer fra representantene i årene 2013, 2015 og 2017, og det ble ikke sendt inn noen egenerklæringer i disse årene. I 2016 manglet det egenerklæringer fra om lag 20 pst. av representantene. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Stortingets administrasjonen ikke har fulgt opp og kontrollert bruken av pendlerboligordningen.

Skatteetaten har i 2022 gjennomført kontroller av Stortingets pendlerboligsaker og i den forbindelse vedtatt at Stortingets administrasjon for perioden 2017–2020 må betale over 1 mill. kroner i økt arbeidsgiveravgift som følge av manglende innrapportering av skattepliktige fordeler. Administrasjonen ble også ilagt tilleggsskatt på 38 000 kroner for å ha gitt uriktige og mangelfulle opplysninger til skattemyndighetene. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at Stortingets administrasjon sikrer en riktig forståelse og praktisering av skatteregelverket.

1.4.5 KONTROLLEN SOM SKAL SIKRE AT ORDNINGENE BLIR PRAKTISERT I TRÅD MED REGELVERKET, ER IKKE GOD NOK TIL Å FOREBYGGE OG AVDEKKE FEIL

1.4.5.1 Stortingets administrasjon har hatt en mangelfull oppfølging og kontroll av om tidligere representanter har fått utbetalt korrekt fratredelsesyttelse og etterlønn

Stortingets presidentskap har det overordnede ansvaret for å forvalte fratredelsesyttelse og etterlønn. Presidentskapet har delegert flere oppgaver til Stortingets administrasjon, som skal kontrollere at ytelsene er korrekt utbetalt.

Undersøkelsen viser at Stortingets administrasjon ikke har hatt en tilfredsstillende oppfølging av om de som har mottatt fratredelsesyttelse eller etterlønn, har annen inntekt i ytelsesperioden. Administrasjonen har ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp at mottakerne av ytelsene har rapportert inn korrekt annen inntekt som skal avkortes i ytelsene. Konsekvensen av dette er at ytelser har blitt avkortet med for lave beløp eller ikke har blitt avkortet i det hele tatt. Flere representanter har opplyst til Riksrevisjonen at de har informert administrasjonen om inntekter, uten at dette er arkivert eller fanget opp av Stortinget.

Stortingets administrasjon har heller ikke benyttet hjemmelen i stortingsgodtgjørelsesloven til å innhente tredjepartsopplysninger fra for eksempel skattemyndighetene for å kontrollere om ytelsene er utbetalt korrekt. Administrasjonen opplyser nå at slik kontroll vil bli iverksatt. Etter Riksrevisjonens vurdering er det oppsiktsvekkende at administrasjonen ikke tidligere har gjort slike kontroller. Riksrevisjonen viser til at de har påpekt svakheter i oppfølging og kontroll også tidligere.

Stortingets administrasjon opplyser at ordningene for fratredelsytelse og etterlønn i stor grad har vært til-litsbaserte, men at den over tid har utviklet et kontroll-regime. Når en tredel av representantene som har mot-tatt fratredelsytelse eller etterlønn har fått for mye ytelse, er det etter Riksrevisjonens oppfatning åpenbart at kontrollordningene frem til i dag ikke har fungert som de skulle.

Riksrevisjonen mener at det er sterkt kritikkverdig at Stortingets administrasjon ikke har fulgt opp om de som har mottatt fratredelsytelse og etterlønn, har hatt annen inntekt i ytelsesperioden, og om ytelsen har blitt korrekt avkortet. Den enkelte mottakeren av ytelsen er selv sagt på selvstendig grunnlag ansvarlig for å sikre at annen inntekt avkortes riktig.

1.4.5.2 Det er svakheter i Stortingets adminis-trasjons kontroll av reiseregninger

Reising er en viktig del av hverdagen for at stortings-representantene skal kunne utøve sitt verv. De reiser både for å holde kontakt med velgerne og i forbindelse med pendling til og fra Oslo. Representantene avgjør selv når og hvor de reiser i kraft av sitt verv, og de vurderer selv hvilke reiser som er nødvendige å gjennomføre.

Representanter som gjennomfører reiser for å utøve stortingsvervet, innenlands og utenlands, får dekket sine reiseutgifter. Representanter får også dekket utgif-ter til pendlerreiser hvis de oppfyller vilkårene for dette.

Tjenestereiser for arbeidstakere skal normalt forhåndsgodkjennes av en overordnet. Stortingsrepresen-tanter er ikke ansatt på Stortinget i arbeidsrettslig for-stand og er derfor ikke underlagt tilsvarende kontroll i forkant av reiser innenlands.

Stortingets administrasjon skal ha systemer og ruti-ner med innebygd internkontroll som blant annet skal sikre at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler. Videre skal internkontrollen forebygge og avdekke mis-ligheter og økonomisk kriminalitet. Administrasjonens ledelse har ansvaret for å påse at internkontrollen er til-passet risiko og vesentlighet, at den fungerer på en til-fredsstillende måte, og at den kan dokumenteres.

Som følge av to bedragerisaker besluttet Stortingets presidentskap i 2019 å innføre utvidet etterkontroll av reiseregninger. Dette er en systematisk og analytisk kontroll som skal gjennomføres etter at reiseregninge-ne er utbetalt. Ved å analysere stortingsrepresentantenes reiser over tid vil administrasjonen identifisere reiser som skiller seg ut og bør kontrolleres nærmere. For eks-empel kan representanter som har mange reiser (høy reisefrekvens), har høye refusjonskrav eller har levert reiseregning for et stort antall kilometer med egen bil, bli valgt ut til utvidet etterkontroll av reiseregninger.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at Stortingets administrasjon har gjennomført den utvidede etter-

kontrollen kun for deler av 2020 og ikke for 2021 og 2022.

Systematiske og analytiske kontroller er egnet for å avdekke bevisste og ubevisste feil med reiseregninger. Analyse av for eksempel bilbruk, reisefrekvens og stør-relsen på refusjonskrav som grunnlag for videre kon-troll vil kunne avdekke feil. Videre vil en slik kontroll kunne virke preventivt mot bevisst juks med reisereg-ninger.

Stortingets administrasjon har interne rutiner for å kontrollere reiseregninger og avdekke feil før utbetaling av refusjon. Med utgangspunkt i analyser har Riksrevi-sjonen lagt risiko og vesentlighet til grunn når det er valgt ut reiseregninger til kontroll. Selv om antall kon-trollerte reiseregninger er begrenset sammenlignet med totalt gjennomførte reiser, viser undersøkelsen at Stortingets administrasjon ikke i tilstrekkelig grad sik-rer at reiseregningene inneholder nok informasjon og har vedlagt nødvendig dokumentasjon for kontroll.

Riksrevisjonen finner det ikke tilfredsstillende at Stortingets administrasjons kontroll av reiseregninger har vært mangelfull. Feil i reiseregninger trenger ikke å være bevisste handlinger, men kan være forglemmelser og ubevisste feil fra representantenes side. Ved å ha en kontroll som fungerer godt, sikrer man at represen-tene får rettmessig refusjon. En god kontroll vil således være til beskyttelse for stortingsrepresentantene. For å bevare tilliten til systemet og sikre at fellesskapets mid-ler blir brukt på en forsvarlig og hensiktsmessig måte, er det viktig at reiseregningene til stortingsrepresentante-ne blir behandlet riktig.

Representanter som er pendlere, får pendlerdiett for de døgnene de oppholder seg i pendlerboligen i for-bindelse med utøvelsen av stortingsvervet. Fra 1. januar 2018 ble skatteloven endret og pendlerdiett ble skatte-pliktig. Før 2018 var det ikke skatteplikt for pendlerdi-ett.

Undersøkelsen viser at Stortingets administrasjon i perioden fra 1. januar 2018 til 22. juni 2018 ikke trakk skatt av representantenes pendlerdiett selv om den var skattepliktig. Til sammen har Stortingets administra-sjon utbetalt nærmere 700 000 kroner i diett som det ikke er trukket skatt for.

1.4.5.3 Manglende arkivering svekker rettssik-kerheten til representantene og gjør etterkontroll vanskelig

Stortinget er ikke underlagt arkivloven. Likevel har Stortingets administrasjon nedfelt i rutine for fratredelsytelse og etterlønn at all korrespondanse mellom Stortingets administrasjon og representantene som sø-ker om eller mottar ytelsen, skal arkiveres på saksnum-meret i arkivsystemet. Rutinene sier også at dokumenta-sjon på eventuell oppfølging av representanten skal ar-kiveres på saken.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at Stortingets administrasjon ikke har arkivert all korrespondanse med mottakerne av fratredelsesyttelse og etterlønn. I flere tilfeller har Riksrevisjonen etter samtaler med representanter fått tilsendt vesentlig dokumentasjon som Stortingets administrasjon ikke har arkivert på saken. Dette er opplysninger som etter Riksrevisjonens vurdering har betydning for størrelsen på fratredelsesyttelsen og etterlønnen som de mottar. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at relevant dokumentasjon ikke er oppbevart for å ivareta rettighetene til representantene og sikre at etterkontroll kan gjennomføres på en betryggende måte.

1.4.6 STORTINGETS PRESIDENTSKAP HAR IKKE SIKRET EN FORSVARLIG STYRING OG OPPFØLGING AV ADMINISTRATIVE SAKER PÅ STORTINGET

Innenfor de rammene som er vedtatt av Stortinget, har presidentskapet et overordnet ansvar for administrative saker. Med unntak for viktige saker, som alltid skal forelegges presidentskapet, kan presidentskapet delegerer myndighet til Stortingets direktør i administrative saker. Som understreket i Dokument 18 (2017–2018) vil

«[p]residentskapet [...], i tråd med alminnelig delegeringslære, fortsatt ha et overordnet ansvar selv om det skulle velge å delegerer myndighet til direktøren».

Riksrevisjonens undersøkelse har vist en rekke svakheter i forvaltningen av Stortingets økonomiske ordninger til representantene. Særlig gjelder dette regelverksuforming knyttet til pendlerboligordningen, fratredelsesyttelse og etterlønn, mangelfull informasjon og veiledning til representantene om ordningene og kontrollen for å sikre at ordningene blir praktisert og benyttet i tråd med regelverket.

Riksrevisjonen understreker at Stortingets presidentskap, som Stortingets øverste administrative myndighet, skal sikre at det er etablert en forsvarlig styring og oppfølging av administrative saker på Stortinget. Dette ansvaret ble tydeliggjort ved endring i Stortingets forretningsordenen i etterkant av behandlingen Riksrevisjonens undersøkelse av Stortingets byggeprosjekt. Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at Stortingets presidentskap i kraft av sitt overordnede ansvar for administrative saker ikke har sikret en bedre forvaltning av de undersøkte økonomiske ordningene.

1.5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Stortingets presidentskap i kraft av sitt overordnede ansvar for administrative saker sikrer

- klarhet i regelverk om Stortingets økonomiske ordninger til representantene
- at representantene får riktig og hensiktsmessig informasjon og veiledning om hvordan regelverket skal forstås
- at Stortingets administrasjon følger opp og kontrollerer bruken av pendlerboligordningen
- at Stortingets administrasjon følger opp de som mottar fratredelsesyttelse og etterlønn, og sikrer at ytelsene blir korrekt avkortet
- at relevant dokumentasjon blir oppbevart for å ivareta rettighetene til representantene, og sikre at etterkontroll kan gjennomføres på en betryggende måte.

Kollegiets medlem Lønnum anbefaler i tillegg

- at Stortinget gjør en fornyet vurdering av om det er hensiktsmessig at Stortinget har egne former for ytelser knyttet til kortvarig eller lengre bortfall av arbeidsinntekt enn dem som ellers følger av folketrygdloven
- at dersom Stortinget opprettholder egne ordninger for stortingsrepresentanter som fratrer / ikke blir gjenvalgt, anbefales det at en under utforming av reglene innhenter grundig kvalitetskontroll for å sørge for at det er konsistens og presisjon i regelverket i seg selv, og at avvik fra øvrig lovgivning og praksis gjøres tydelig.

1.6 Stortingets presidentskaps svar

Dokument 3:10 (2022–2023) Riksrevisjonens undersøkelse Stortingets økonomiske ordninger til representanter ble oversendt Stortingets presidentskap.

Svaret fra Stortingets presidentskap datert 21. april 2023 følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

1.7 Riksrevisjonens uttalelse til presidentskaps svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Lubna Boby Jaffery og Bente Irene Aaland, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til Dokument 3:10 (2022–2023), Riksrevisjonens undersøkelse av Stortingets økonomiske ordninger til representanter.

Om bakgrunnen for undersøkelsen

Komiteen viser til at Riksrevisjonens undersøkelser kommer på bakgrunn av en konkret forespørsel fra Stortinget. Komiteen viser til Innst. 101 S (2021–2022), Innstilling fra Stortingets presidentskap om å be Riksrevisjonen om å gjennomføre særlige undersøkelser av Stortingets økonomiske ordninger for stortingsrepresentantene. Av innstillingen fremgår følgende:

«Av hensyn til tilliten til Stortinget, og i lys av at det er avdekket enkeltsaker der det kan ha skjedd brudd på gjeldende lover eller retningslinjer, mener presidentskapet at det (...) er nødvendig med en bred tilbakeskuende gjennomgåelse av saker knyttet til Stortingets økonomiske ordninger for stortingsrepresentantene.

Presidentskapet har vurdert alternative måter å organisere en slik gjennomgåelse på. Etter en samlet vurdering har presidentskapet kommet til at undersøkelsene bør gjennomføres av Riksrevisjonen»

Komiteen viser videre til at Stortinget derfor 6. januar 2022 i vedtak 334, jf. Innst. 101 S (2021–2022), ba Riksrevisjonen om å undersøke saker som gjelder stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger når det gjelder:

- om nåværende eller tidligere stortingsrepresentanter har søkt om eller fått tildelt ytelse i strid med stortingsgodtgjørelsesloven eller andre regler eller retningslinjer fastsatt av Stortinget eller Stortingets presidentskap, eller i strid med inngåtte avtaler.
- Stortingets og Stortingets administrasjons håndtering av saker om tildeling av ytelse og forvaltningen av de økonomiske ordninger for stortingsrepresentantene mer generelt.

Komiteen viser videre til at Riksrevisjonens undersøkelse blant annet har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- lov om godtgjørelse for stortingsrepresentanter (stortingsgodtgjørelsesloven) av 2011 og 2016
- forskrift om godtgjørelse for stortingsrepresentanter (stortingsgodtgjørelsesforskriften) av 8. desember 2011, opphevet 1. januar 2017
- Innst. 51 L (2016–2017) Innstilling fra Stortingets presidentskap om ny stortingsgodtgjørelseslov
- retningslinjer for tildeling av Stortingets pendlerboliger av 2006, endret 2009, 2013, 2017 og 2021
- retningslinjer om reisedekning for stortingsrepresentanter av 1. juni 2017, revidert 8. desember 2022

Komiteen viser til at Riksrevisjonen uttaler at målet med revisjonen har vært å undersøke om nåværende eller tidligere stortingsrepresentanter har brukt Stortingets økonomiske ordninger i tråd med lov, annet regelverk og inngåtte avtaler, og hvordan Stortinget og Stortingets administrasjon har forvaltet de økonomiske ordningene for stortingsrepresentantene. Komiteen

viser videre til at undersøkelsen omfatter følgende ordninger og perioder:

- pendlerboliger (stortingsperiodene 2009–2013, 2013–2017 og 2017–2021)
- fratredelsesytelse og etterlønn (perioden 2012–2021)
- dekning av representantenes utgifter til reiser (perioden 2018–2022)

Om Riksrevisjonens konklusjoner

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjoner:

- Alle representantene som har disponert pendlerbolig, har oppfylt vilkårene for tildeling.
- En tredel av representantene som har mottatt fratredelsesytelse eller etterlønn, har fått utbetalt for høy ytelse.
- Regelverket for fratredelsesytelse og etterlønn er uklart, og praktiseringen av regelverket har variert.
- Stortingets administrasjon har gitt til dels mangelfull, misvisende og feil informasjon og veiledning til representantene om fratredelsesytelse og etterlønn.
- Kontrollen som skal sikre at ordningene blir praktisert i tråd med regelverket, er ikke god nok til å forebygge og avdekke feil.
- Stortingets presidentskap har ikke sikret en forsvarlig styring og oppfølging av administrative saker på Stortinget.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner. Komiteen finner det også underlig at den årlige revisjonen av Stortinget ikke har avdekket deler av funnene, og vil påpeke at det kan være grunnlag for å stille spørsmål ved om Riksrevisjonen, som Stortingets revisor, burde avdekket og påpekt deler av manglene på et tidligere stadium.

Komiteens medlem fra Rødt viser til at Riksrevisjonen kun har undersøkt om pendlerboligene som ble tildelt i perioden 2009–2021, var i samsvar med Stortingets regelverk, og overlater skattemessige forhold rundt pendlerboligene til skattemyndighetene og strafferettslige forhold til rettsvesenet.

Riksrevisjonen tolker ordlyden i regelverket presidentskapet vedtok i 2006, slik at de kun krevde at representanten *enten* var faktisk bosatt *eller* folkeregistrert mer enn 40 km kjørelengde fra Stortinget:

«Ordlyden i de endelige vedtatte retningslinjene taler dermed for at kun ett av vilkårene trenger å være oppfylt (alternative vilkår).»

Riksrevisjonen påpeker at i henhold til folkeregisterloven § 5-4 kunne en representant som disponerte en bolig på hjemstedet, fortsette å være folkeregistrert der og dermed oppfylle kravet for pendlerbolig, selv om de hadde sitt faktiske bosted nærmere enn 40 km fra

Stortinget. Riksrevisjonen fant at 23 undersøkte representanter disponerte pendlerbolig til tross for at de eide bolig innenfor 40 km fra Stortinget, og at samtlige hadde folkeregistrert adresse utenfor grensen.

Dette medlem viser til at Riksrevisjonens konklusjon om at alle representantene som har disponert pendlerbolig, har oppfylt vilkårene for tildeling, hviler på at regelverket fram til endringen i 2021 var for vagt formulert. Dette medlem tar Riksrevisjonens konklusjon til etterretning som en dom over utformingen av regelverket heller enn som en garanti for at ordningen fungerte etter intensjonen.

Dette medlem viser til at Rødt fremmet forslag om å tette smutthullet om folkeregistrering i behandlingen av Innst. 394 L (2018–2019) i 2019:

«Stortinget ber presidentskapet endre regelverket for Stortingets pendlerboliger slik at representanter ikke skal ha tjenestebolig til disposisjon uten dokumentert særskilt behov, dersom man fra før av eier eller disponerer annen bolig mindre enn 40 km kjørelengde fra Stortinget.»

Om Riksrevisjonens kritikk

Komiteen viser til at Riksrevisjonen fremmer følgende kritikk:

- «Riksrevisjonens samlede inntrykk er at Stortingets presidentskap ikke har hatt tilstrekkelig kontroll på at ordningene har blitt forvaltet på en tilfredsstillende måte
- Stortingets administrasjon har forvaltet regelverk, informasjon og kontroll på en svært mangelfull måte
- flere av stortingsrepresentantene har ikke vært oppmerksomme på hvilket selvstendig ansvar som ligger i å benytte seg av de økonomiske ordningene.

Konsekvensen av dette er at det har skjedd betydelige feil i forvaltningen av ordningene. Riksrevisjonen konstaterer at dette har ført til det Stortingets presidentskap beskriver som en tillitskrise for Stortinget som institusjon.

Riksrevisjonen mener dette er sterkt kritikkverdige.

Riksrevisjonen har også kritikk på disse enkeltdelene:

- Det sterkt kritikkverdige at flere av landets folkevalgte ikke har overholdt opplysningsplikten og derfor har mottatt for mye fratredelsytelse og/eller etterlønn
- Stortingets presidentskap og Stortingets administrasjon ikke har sikret større klarhet i regelverket for fratredelsytelse og etterlønn over tid
- Stortingets administrasjon ikke har fulgt opp om de som har mottatt fratredelsytelse og etterlønn, har hatt annen inntekt i ytelsesperioden, og om ytelsen har blitt korrekt avkortet
- Stortingets presidentskap i kraft av sitt overordnede ansvar for administrative saker ikke har sikret en bedre forvaltning av de undersøkte økonomiske ordningene

Det er kritikkverdige at

- Stortingets administrasjon ikke gjennom riktig informasjon og veiledning har sikret at representantene har forstått regelverket for på en korrekt måte
- relevant dokumentasjon ikke er oppbevart for å ivareta rettighetene til representantene og sikre at etterkontroll kan gjennomføres på en betryggende måte

Det er ikke tilfredsstillende at

- Stortingets administrasjons kontroll av reiseregninger har vært mangelfull»

Komiteen viser til at Riksrevisjonen retter kritikk mot flere adressater og med forskjellige kritikknivåer. Komiteen mener at de kritikkverdige forholdene som er avdekket, tilsier at det har vært en systemsvikt i forvaltningen og oppfølgingen av deler av stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger.

Komiteens medlem fra Rødt viser til at «Sterkt kritikkverdige» er Riksrevisjonen sterkeste kritikk, og at Riksrevisjonen omtaler at de bruker dette kritikknivået når

«vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.»

Dette medlem viser videre at Riksrevisjonen retter sin sterkeste kritikk både mot flere av stortingsrepresentantene for ikke å ha

«overholdt opplysningsplikten og derfor har mottatt for mye fratredelsytelse og/eller etterlønn»,

Stortingets presidentskap og Stortingets administrasjon for at de

«ikke har sikret større klarhet i regelverket for fratredelsytelse og etterlønn over tid»,

Stortingets administrasjon for at de

«ikke har fulgt opp om de som har mottatt fratredelsytelse og etterlønn, har hatt annen inntekt i ytelsesperioden, og om ytelsen har blitt korrekt avkortet»

og Stortingets presidentskap for at de

«i kraft av sitt overordnede ansvar for administrative saker ikke har sikret en bedre forvaltning av de undersøkte økonomiske ordningene».

Dette medlem vil understreke at dette er en systemsvikt på alle nivåer, og finner det sterkt kritikkverdige og beklagelig at mangler i regelverk, informasjon og kontroll har ført til en tillitskrise for Stortinget som institusjon.

Dette medlem understreker at det er helt avgjørende at både Stortinget i fellesskap, Stortingets presi-

denskap og Stortingets administrative ledelse tar til seg Riksrevisjonens kritikk, tar lærdom av kritikken og gjennomfører nødvendige systemendringer.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget viser til Riksrevisjonens funn og finner det kritikkverdige at Stortinget har hatt omfattende mangler i regelverk for, informasjon om og kontroll av Stortingets økonomiske ordninger til representanter.»

Om Riksrevisjonens anbefalinger

Komiteen viser videre til Riksrevisjonens anbefalinger:

«Riksrevisjonen anbefaler at Stortingets presidentskapet i kraft av sitt overordnede ansvar for administrative saker sikrer

- klarhet i regelverk om Stortingets økonomiske ordninger til representantene
- at representantene får riktig og hensiktsmessig informasjon og veiledning om hvordan regelverket skal forstås
- at Stortingets administrasjon følger opp og kontrollerer bruken av pendlerboligordningen
- at Stortingets administrasjon følger opp de som mottar fratredelsesyttelse og etterlønn, og sikrer at ytelsene blir korrekt avkortet
- at relevant dokumentasjon blir oppbevart for å ivareta rettighetene til representantene, og sikre at etterkontroll kan gjennomføres på en betryggende måte»

Kollegiets medlem Lønnum anbefaler i tillegg:

- «at Stortinget gjør en fornyet vurdering av om det er hensiktsmessig at Stortinget har egne former for ytelser knyttet til kortvarig eller lengre bortfall av arbeidsinntekt enn dem som ellers følger av folketrygdloven
- at dersom Stortinget opprettholder egne ordninger for Stortingsrepresentanter som fratrer / ikke blir gjenvalgt, anbefales det at en under utforming av reglene innhenter grundig kvalitetskontroll for å sørge for at det er konsistens og presisjon i regelverket i seg selv, og at avvik fra øvrig lovgivning og praksis gjøres tydelig.»

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger. Komiteen vil understreke viktigheten av at funnene som er avdekket, følges opp på en tillitvekkende måte, og forutsetter at Stortingets presidentskap raskt følger opp dette. Komiteen viser videre til at oppfølging av rapporten bør ses i sammenheng med Dokument 18 (2022–2023) Rapport fra Utvalget for ekstern gjennomgang av økonomiske ordninger for stortingsrepresentanter (Representantordningsutvalget). Komiteen vil påpeke at det er avgjørende at Stortinget har klare regler for de ordninger som gjelder for stortingsrepresentantene, for at de skal kunne utføre det verv de er valgt til. Det er også avgjørende for tilliten til ordningene at det er gode rutiner rundt oppfølgingen av

ordningene, og at det er etablert hensiktsmessige kontrollrutiner som kan fange opp eventuelle misforståelser eller feil.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til kollegiets medlem Arve Lønnums anbefaling om at Stortinget må gjøre en fornyet vurdering av om det er hensiktsmessig at Stortinget har egne former for ytelser knyttet til kortvarig eller lengre bortfall av arbeidsinntekt enn dem som ellers følger av folketrygdloven. Dette medlem slutter seg til denne anbefalingen. Dette medlem viser i denne forbindelse til SVs høringsbrev til presidentskapets behandling av representantordningsutvalget, hvor SV støtter mindretallet i utvalget som foreslår at etterlønnordningen fjernes.

Komiteens medlem fra Rødt viser til at Stortinget i flere omganger har gjennomført tiltak med sikte på nødvendig regelverk, informasjon og kontroll, men at dette ikke har hindret Riksrevisjonen i å avdekke en rekke svakheter i utformingen, forvaltningen og bruken av ordningene.

Riksrevisjonens rapport omtaler hvordan flere kontrolltiltak ennå ikke er fullt ut iverksatt. Dette gjelder blant annet innhenting av opplysninger fra tredjepart i forbindelse med oppfølging av mottakere fra fratredelsesyttelse og etterlønn og utvidet kontroll av reiseregninger.

Dette medlem viser til Stortingets presidentskaps svar til Riksrevisjonen:

«Presidentskapet ser med alvor på de funn som er avdekket og omtalt i rapporten, og tar Riksrevisjonens kritikk av forvaltningen av stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger til etterretning.

Presidentskapet vil sørge for at de funnene og kritikken i rapporten som retter seg mot Stortinget, blir fulgt opp. Vi nevner i den forbindelse at det allerede er gjennomført og iverksatt en rekke tiltak som vil ivareta anbefalingene i rapporten.»

Dette medlem viser videre til at Riksrevisjonens rapport er et resultat av et oppdrag fra Stortinget, og at Stortinget har behov for utfyllende informasjon om hvordan Riksrevisjonens anbefalinger er ivare tatt, og resultatene av gjennomførte og iverksatte tiltak.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Presidentskapet pålegges å rapportere til Stortinget om status for iverksatte tiltak for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger om Stortingets økonomiske ordninger til representantene.»

Dette medlem viser til Riksrevisjonens funn om at Stortingets administrasjon ikke har arkivert all korrespondanse med mottakerne av fratredelsesyttelse og etterlønn, og Riksrevisjonens vurdering om at det er

kritikkverdig at relevant dokumentasjon ikke er oppbevart for å sikre at etterkontroll kan gjennomføres på en betryggende måte. Dette medlem vil framheve at korrekt arkivering og dokumentasjon er avgjørende for at Stortinget skal kunne ettergå de vedtak som fattes på Stortingets vegne.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber presidentskapet sikre at all relevant informasjon i administrative saker arkiveres på en måte som muliggjør innsyn i og kontroll av administrasjonens vedtak.»

Dette medlem viser til Riksrevisjonens funn om at 61 undersøkte representanter ikke har informert om alle relevante inntekter eller andre forhold av betydning for fratredelsesyttelse og/eller etterlønn, samt at 51 representanter mottok for høy ytelse. Dette medlem viser videre til at Riksrevisjonens samlede inntrykk av at

«flere av stortingsrepresentantene ikke har vært oppmerksomme på hvilket selvstendig ansvar som ligger i å benytte seg av de økonomiske ordningene».

Dette medlem viser videre til representantordningsutvalgets gjennomgang av økonomiske ordninger for stortingsrepresentanter, hvor utvalgets medlem Karin Andersen mener det, i likhet med praksis i Nav, bør være en advarsel om at feilopplysninger på de dokumenter der stortingsrepresentantene skal dokumentere og bekrefte at vilkår for ytelse eller ordninger er oppfylt, kan medføre reaksjoner og eventuelt straffansvar.

Dette medlem viser til at Riksrevisjonens funn ikke forelå da representantordningsutvalgets arbeid ble overlevert til Stortingets presidentskap 31. januar 2023, og at Riksrevisjonens undersøkelse av Stortingets økonomiske ordninger til representanter underbygger behovet for et slikt kontrolltiltak for informasjon.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber om at det i dokumenter der stortingsrepresentantene skal dokumentere og bekrefte at vilkår for ytelse eller ordninger er oppfylt, skal være en advarsel om at feilopplysninger kan medføre reaksjoner og eventuelt straffansvar.»

Dette medlem viser til anbefalingen fra kollegiets medlem Lønnum om at Stortinget gjør en fornyet vurdering av om det er hensiktsmessig at Stortinget har andre former for ytelse knyttet til kortvarig eller lengre bortfall av arbeidsinntekt enn dem som ellers følger av folketryktdoven.

Dette medlem mener summen av Riksrevisjonens funn viser at Stortinget ikke har kapasitet til å forvalte en egen ordning for langvarig bortfall av arbeids-

inntekt, ei heller et tilfredsstillende kontrollapparat, og at å bygge opp en slik kapasitet parallelt med velferdsstatens ordinære ordninger vil være lite hensiktsmessig.

Dette medlem vil påpeke at Stortingets etterlønnssordning ikke erstatter noen rettighet som ligger i folketrygden eller Statens lånekasse, men kommer i tillegg til rettighetene som representantene allerede har på linje med andre borgere. I og med at Stortingets etterlønn i skrivende stund er maksimalt 702 499 kroner fordelt over 12 måneder, får en avgått representant rett på en ytelse som er 130 499 kroner høyere enn medianlønnen i Norge og 285 129 kroner mer enn den øvre grensen for hva andre innbyggere kan få i dagpenger, før de selv eventuelt må søke dagpenger. Dette medlem ser på dette som en grunnleggende urettferdighet i strid med prinsippet om universelle rettigheter som velferdsstaten er bygget på.

Dette medlem ønsker ikke at folkevalgte skal rykke fra folket som har valgt dem, men mener at representantenes behov for omstilling og etterutdanning må ivaretas gjennom fellesskapsløsningene som representantene har vedtatt på vegne av andre innbyggere. Å fjerne etterlønnssordningen ville dessuten minket den framtidige risikoen for misbruk og lettet byrden på Stortingets administrasjon.

Dette medlem ønsker derfor at Stortingets etterlønnssordning avskaffes, i tråd med mindretallets anbefaling i representantordningsutvalget og hørings svar fra AAP-aksjonen, Stiftelsen Rettferd og Nav-opprydningen, organisasjoner som arbeider for vanlige folk i møte med velferdsstatens ordinære kontrollregime. Dette medlem viser særlig til følgende fra AAP-aksjonens hørings svar:

«Det er uforståelig at Stortingspolitikere skal få etterlønn i utgangspunktet. (...) Det å måtte gå over på dagpenger fra NAV som en vanlig arbeidssøker vil også være et sterkt insentiv for å få arbeidsføre mennesker ut i arbeid. (...) Vi stiller også spørsmål ved at komiteen anser det som viktig at stortingspolitikere skal kunne gjennomføre relevant kompetanseheving, for alle andre borgere i dette land har vi Statens Lånekasse som skal utjevne forskjeller og gjøre utdanning mulig for alle, uavhengig av inntekt.»

Dette medlem viser til at bakgrunnen for at Stortinget 6. januar 2022 ba Riksrevisjonen iverksette sin undersøkelse, var et stort antall avsløringer i pressen av misbruk og feil forvaltning av representantenes ordninger, noe som avfødte det presidentskapet har beskrevet som en tillitskrise for Stortingets som institusjon.

Dette medlem mener økt offentlighet rundt representantordningene, i den grad den ikke går ut over sikkerhet eller nødvendig personvern, vil fungere preventivt både på misbruk fra representantenes side og på feil fra administrasjonens. Dette medlem viser til re-

presentantordningsutvalgets rapport, som konstaterer følgende:

«Offentlig innsyn i representantenes reiseregninger bidrar også med en viss kontroll»

På denne bakgrunn vil dette medlem fremme følgende forslag:

«Stortinget ber presidentskapet påse at informasjon om hvilke representanter som har fått tildelt en pendlerbolig, gjøres offentlig til enhver tid.»

«Stortinget ber presidentskapet om at informasjon om den totale mengden av reiser på et overordnet nivå skal publiseres på Stortingets nettsider.»

«Stortinget ber presidentskapet opprette en samleside på stortinget.no med utadrettet informasjon om representantenes ordninger, herunder regelverk og bruk.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til merknader og forslag fremmet av Rødt i innstillingen. Dette medlem er enig i vesentlige deler av merknadene og flere forslag. Dette medlem viser imidlertid til at presidentskapet kommer med en egen innstilling om endringer i representantordningene, hvor dette medlem legger til grunn at både Representantordningsutvalgets forslag og Riksrevisjonens kritikk vil bli tillagt avgjørende vekt. Sosialistisk Venstreparti vil fremme forslag i forbindelse med dette, og avstår derfor fra å gå inn i forslag i innstillingen som omhandler Riksrevisjonens rapport.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Rødt:

Forslag 1

Stortinget viser til Riksrevisjonens funn og finner det kritikkverdig at Stortinget har hatt omfattende mangler i regelverk for, informasjon om og kontroll av Stortingets økonomiske ordninger til representanter.

Forslag 2

Presidentskapet pålegges å rapportere til Stortinget om status for iverksatte tiltak for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger om Stortingets økonomiske ordninger til representantene.

Forslag 3

Stortinget ber presidentskapet sikre at all relevant informasjon i administrative saker arkiveres på en måte som muliggjør innsyn i og kontroll av administrasjonens vedtak.

Forslag 4

Stortinget ber om at det i dokumenter der stortingsrepresentantene skal dokumentere og bekrefte at vilkår for ytelser eller ordninger er oppfylt, skal være en advarsel om at feilopplysninger kan medføre reaksjoner og eventuelt straffansvar.

Forslag 5

Stortinget ber presidentskapet påse at informasjon om hvilke representanter som har fått tildelt en pendlerbolig, gjøres offentlig til enhver tid.

Forslag 6

Stortinget ber presidentskapet om at informasjon om den totale mengden av reiser på et overordnet nivå skal publiseres på Stortingets nettsider.

Forslag 7

Stortinget ber presidentskapet opprette en samleside på stortinget.no med utadrettet informasjon om representantenes ordninger, herunder regelverk og bruk.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 3:10 (2022–2023) – Riksrevisjonens undersøkelse av Stortingets økonomiske ordninger til representanter – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 6. juni 2023

Peter Frølich

leder og ordfører

