

REVISJONSRAPPORT

**BRUK AV MIDLER**  
**POLITISK OMRÅDE**  
*2011-2015*

STJØRDAL KOMMUNE

Oktober 2016



## FORORD

Denne undersøkelsen er gjennomført på oppdrag fra kommunestyret og kontrollkomiteen i Stjørdal kommune.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder Marte Bjørnelv og prosjektmedarbeider Mali K. H. Østerås.

Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Stjørdal kommune, jf. kommuneloven § 79 og § 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter fra KomRev Trøndelag IKS finner du på vår hjemmeside [www.krt.no](http://www.krt.no).

Stjørdal, 04.10.2016

Unni Romstad /s/  
*Oppdragsansvarlig revisor*



Marte Bjørnelv  
*Prosjektleder*

# INNHALDSFORTEGNELSE

Sammendrag.....	4
1. Innledning .....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Formål.....	7
1.3 Problemstillinger .....	7
1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	8
2. Regelverk .....	10
2.1 Kommuneloven .....	10
2.1.1 Arbeidsgodtgjøring .....	10
2.1.2 Dekning av utgifter og økonomiske tap .....	10
2.2 Stjørdal kommunes reglementer.....	11
2.2.1 Reglement for godtgjørelse til folkevalgte.....	11
2.2.2 Delegeringsreglement .....	14
2.2.3 Økonomireglement.....	14
2.3 Bokføringsloven med forskrift .....	15
3. Utgifter politisk ansvarsområde 2011-2015.....	15
3.1 Fast godtgjørelse, møtegodtgjørelse og erstatning for tapt inntekt .....	17
3.2 Telefongodtgjørelse .....	20
3.3 Reiseutgifter .....	20
3.4 Ordførers tilskuddskonto .....	21
3.5 Representasjon.....	22
3.6 Ordførers og varaordførers bankkort.....	22
4. Budsjettering og rapportering .....	24
4.1 Vurderingskriterier .....	24
4.2 Datagrunnlag .....	25
4.2.1 Budsjettering .....	26
4.2.2 Rapportering.....	27
4.3 Vurdering.....	28
5. Høring .....	29

**Liste over tabeller**

Tabell 1. Regnskap politisk område 2011-2015. ....	16
Tabell 2. Totale utgifter til fast godtgjørelse, møtegodtgjørelse og erstatning for tapt inntekt 2011-2015 (sum av utgifter på artene 1080, 1081, 1082, 1083, 1084, 1086 og 1129) .....	17
Tabell 3. Utgifter til fast årlig godtgjørelse og møtegodtgjørelse folkevalgte 2011-2015.....	18
Tabell 4. Erstatning for tapt inntekt 2011-2015 (artene 1086 og 1129).....	19
Tabell 5. Telefongodtgjørelse folkevalgte 2011-2015. Beløp innberettet via lønn (artene 1058 og 1065). ....	20
Tabell 6. Reiseutgifter folkevalgte 2011-2015 (artene 1160-1178).....	21
Tabell 7. Ordførers tilskuddskonto (disposisjonskonto – art 1470).....	21
Tabell 8. Representasjon (art 1143) .....	22
Tabell 9. Bankkort, totale overføringer pr år 2012-2015. ....	23
Tabell 10. Budsjett og regnskap ansvar 610 Kommunestyre og formannskap, 2011-2015.....	26

## SAMMENDRAG

KomRev Trøndelag IKS har gjennomgått bruken av midler på politisk ansvarsområde i Stjørdal kommune for årene 2011 til 2015. Gjennomgangen er bestilt av kommunestyret i sak 122/15.

Formålet med gjennomgangen har vært å kartlegge bruken av midler på «politisk område» i Stjørdal kommunes regnskap i perioden 2011-2015, samt å undersøke om bruken av midlene er i tråd med gjeldende regelverk. Gjennomgangen er avgrenset til utgifter knyttet til kommunestyret og formannskap (gruppeansvar 610 i regnskapet). Her ligger blant annet utgiftene knyttet til godtgjørelser, erstatning for tapt inntekt og reiser, samt ordfører og varaordførers bankkort. Revisor har også kartlagt budsjetterings- og rapporteringsrutinene på området, og undersøkt hvorvidt disse bidrar til god økonomistyring.

Rapporten er basert på informasjon innhentet gjennom regnskapsanalyse, dokumentanalyse og intervju. Rapporten har vært på høring hos rådmann og ordfører i Stjørdal kommune, og høringsuttalelsene er vedlagt rapporten.

Hovedfunnene i rapporten kan oppsummeres slik:

### **Godtgjørelser**

- De totale utgiftene til fast godtgjørelse, møtegodtgjørelse og erstatning for tapt inntekt til folkevalgte økte fra ca. 5,4 millioner kroner i 2011, til ca. 7,2 millioner kroner i 2015. Den største økningen er fra 2011 til 2012, og dette skyldes i hovedsak endringen i reglementet for godtgjørelser fra oktober 2011. Endringen i reglementet innebar styrket økonomisk ressurs for komitélederne og gruppelederne, samt en relativt stor økning i varaordførers godtgjørelse.
- Gjennomgangen har avdekket to feilutbetalinger av fastgodtgjørelse til folkevalgte i 2015. Disse er korrigert i 2016. Når det gjelder utbetaling av tapt arbeidsfortjeneste, avdekket stikkprøvene ingen feilutbetalinger. Revisors hovedinntrykk er at det er etablert en god intern kontroll på området, men at kommunen har et forbedringspotensial knyttet til kontroll av at det ikke foretas doble utbetalinger av variable godtgjørelser.

### **Bankkort**

- Ordfører og varaordfører har hvert sitt bankkort til disposisjon. Revisors gjennomgang viser at kortene i all hovedsak er benyttet til å dekke utgifter som ellers ville vært ført på en reiseregning. Det vil si at de aller fleste utgiftene er knyttet til reise; parkering, tog, taxi, mat på reise og

overnatting/hotell. Bruken av bankkortene har vært relativt stabil i perioden 2011 til 2015.

- Varaordfører har kun brukt kortet til å dekke reiseutgifter. For ordførers del er kortet også i flere tilfeller brukt til bevertning, for eksempel i forbindelse med møter og arrangementer ordføreren har deltatt på. Kortet er her brukt til å betale for mat og drikke for ordføreren selv og andre deltakere, og bilagene det er snakk om er merket med blant annet «frokostmøter», «middagsmøter» og «representasjon». Summene varierer fra ca. kr. 200,- pr bilag og opp til ca. kr. 2.500,- pr bilag.
- Da det ikke foreligger noen retningslinjer for bruk av kortene, er det vanskelig for revisor å vurdere hvorvidt de enkelte utgiftene belastet kortet er i tråd med intensjonen bak bankkortene. Slik revisor ser det, bør kommunen etablerte skriftlige retningslinjer for bruken av ordfører og varaordførers bankkort. I den forbindelse bør kommunen ta en diskusjon av hvor grensene går hva som er «representasjon», og hvilken aktivitet og type utgifter som skal dekkes av kommunens midler.
- Revisors gjennomgang viser at det i regnskapet mangler attestasjon på 2 av 12 månedsoversikter for ordførerens bankkort i 2015. Formannskapssekretæren ønsket ikke å attestere for utgiftene disse to månedene på grunn av manglende underdokumentasjon. Gjennomgangen viser at disse to månedsoversiktene kun er anvist, og da av varaordfører flere måneder etter periodens utløp. Også to andre månedsoversikter er anvist av varaordføreren. Revisor tolker økonomireglementet dit hen at varaordfører ikke har anvisningsmyndighet for ordførers utgifter, og praksisen er dermed ikke i tråd med reglementet. De øvrige månedsoversiktene for 2014 og 2015 er attestert og anvist i tråd med reglementet.
- Flere av bilagene for bruk av ordførerens bankkort i 2014 og 2015 mangler fullstendig kvittering, det vil si at det kun ligger med kvittering som viser at konto er belastet. Dette er ikke i henhold til kravene til dokumentasjon av kjøp i Bokføringsloven med forskrift.
- Gjennomgangen avdekker også at en del av kvitteringene mangler opplysninger om formål med reisen og/eller bevertningen, og hvem bevertningen omfattet. Dette er ikke i tråd med bestemmelsene i Bokføringsloven. Mange kvitteringer har påskrift med hvilken organisasjon/selskap o.l. ordfører har hatt møte med, men mangler navn på personer. I samtale med ordfører, der revisor la fram eksempler på kvitteringer med manglende påskrift, kunne ordfører ved hjelp av kalenderen redegjøre for hvilke personer bevertningen omfattet.

## Økonomistyring

- Politisk ansvarsområde har hatt merforbruk i forhold til budsjett alle år i perioden 2011 til 2015. Hoveddelen av merforbruket – og de store summene - gjelder posten 610000 kommunestyre og formannskap, det vil i hovedsak si knyttet til folkevalgtes godtgjørelser. Avvikene utgjør en relativt stor prosentandel av budsjettet på politisk område.
- Reglementet for godtgjørelser til folkevalgte ble endret fra 01.10.2011, og for revisor kan det se ut som om det ikke er tatt tilstrekkelig høyde for en økning i godtgjørelsene da budsjettet for 2012 ble lagt. Budsjettet for 2012 ble dermed ikke realistisk ut fra reglementet som var vedtatt. Reglementet ble på nytt revidert med virkning fra 01.01.2014, og det kan se ut som det etter dette er større samsvar mellom reglement og budsjett.
- Revisors gjennomgang viser at det etter 2011 er iverksatt tiltak for å bedre økonomistyringen på politisk område, men at det fortsatt er et forbedringspotensial når det gjelder økonomistyring på området, blant annet for å minimere risikoen for at store utgifter ikke kommer overraskende på slutten av året.
- Slik revisor ser det, er analysene av merforbruket som presenteres i årsrapportene noe mangelfulle. Realistisk budsjettering forutsetter grundige analyser av foregående års merforbruk, slik at det er mulig å finne årsakene til dette og ta kunnskapen med seg inn i arbeidet med budsjett og økonomiplan.

# 1. INNLEDNING

## 1.1 Bestilling

I forbindelse behandlingen av kontrollkomiteens årsplan for 2016 (17.12.15, sak 122/15), fattet kommunestyret i Stjørdal følgende vedtak:

*Kommunestyret tar kontrollkomiteens årsplan for 2016 til orientering.*

*Til årsplan kontrollkomiteen.*

*Kontrollkomiteen bes se på bruk av midler politisk område – folkevalgte i tidsrommet 2011 – 2015, og forelegge rapport på dette til kommunestyret.*

Kontrollkomiteen behandlet saken i sitt møte 19.02.16 (sak 02/16), og fattet følgende vedtak:

- 1. Kontrollkomiteen ber revisor utarbeide et forslag til plan for gjennomføring av kommunestyrets vedtak under «Til årsplan kontrollkomiteen».*
- 2. Kontrollkomiteen drøftet kommunestyrets bestilling. Gjennomgangen bør inneholde vurderinger knyttet til budsjettering og rapporteringsrutinene.*
- 3. Revisors forslag til gjennomføring fremlegges for behandling i kontrollkomiteens neste møte.*

Kontrollkomiteen vedtok prosjektplan med problemstillinger for prosjektet i sitt møte 22.04.16 (sak 15/16).

## 1.2 Formål

Formålet med gjennomgangen er å kartlegge bruken av midler på «politisk område» i Stjørdal kommunes regnskap i perioden 2011-2015, samt å undersøke om bruken av midlene er i tråd med gjeldende regelverk på området. Gjennomgangen vil også kartlegge budsjetterings- og rapporteringsrutinene på området, og undersøke om disse bidrar til god økonomistyring.

## 1.3 Problemstillinger

Følgende forhold er undersøkt i dette prosjektet<sup>1</sup>:

1. Kartlegging av gjeldende regelverk for godtgjørelser, erstatning for tapt inntekt og andre utgifter på politisk ansvarsområde.

---

<sup>1</sup> Oppsettet av problemstillingene er noe endret i forhold til prosjektplanen, men innholdet tilsvarer kontrollkomiteens bestilling.



2. Kartlegging av omfanget av, og innholdet i, utvalgte utgiftsposter på politisk ansvarsområde i perioden 2011 til 2015, avgrenset til:
  - Møtegodtgjørelse, fast årlig godtgjørelse, erstatning for tapt inntekt, telefongodtgjørelse og reiseutgifter
  - For kommunestyret, ordfører, varaordfører, formannskap, komiteer og gruppeledere
  - I tillegg ser vi spesielt på:
    - Bruk av ordfører og varaordførers bankkort
    - Utgifter knyttet til representasjon
    - Bruk av ordførers disposisjonskonto (tilskuddskonto)
3. Kartlegging av kommunens praksis for utbetaling av godtgjørelser, erstatning for tapt inntekt og andre utgifter på politisk område. Er den interne kontrollen på området god nok? Er utbetalinger i henhold til gjeldende regelverk (stikkprøver)?
4. Kartlegging av budsjetterings- og rapporteringsrutiner på politisk ansvarsområde. Bidrar rutinene til god økonomistyring?

### **Avgrensning**

«Politisk område» i regnskapet omfatter, i tillegg til kommunestyre og formannskap, også utgifter til stortings- og kommunevalg, støtte til politiske partier og utgifter til kontrollutvalg. Revisor mener at det ikke er hensiktsmessig at kontrollkomiteen ser på seg selv, og komiteens bruk av midler er derfor ikke en del av dette prosjektet.

Denne gjennomgangen er avgrenset til utgifter knyttet til kommunestyret og formannskap (gruppeansvar 610 i regnskapet). Her ligger blant annet utgiftene knyttet til godtgjørelser, erstatning for tapt inntekt og reiser, samt ordfører og varaordførers bankkort.

## **1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring**

Prosjektet er gjennomført i perioden juni til august 2016.

Prosjektet er ikke gjennomført som forvaltningsrevisjon, men revisor har fulgt RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon så langt den passer. Kommunens praksis kommenteres opp mot gjeldende regelverk kartlagt i punkt 2, samt kriterier for god intern kontroll og økonomistyring.

Rapporten bygger på informasjon innhentet gjennom regnskapsanalyse og dokumentanalyse. Vi har gjennomgått kommunens regnskap for årene 2011-2015, og referanselista viser hvilke skriftlige dokumenter vi har brukt som kilder.

Vi har også innhentet informasjon fra følgende personer i kommunen:

- Ordfører og varaordfører
- Formannskapssekretær
- Økonomisjef og konsulent regnskap

Ordfører, varaordfører, økonomisjef og formannskapssekretær har fått tilsendt et foreløpig utkast til rapport for å verifisere faktaopplysninger framkommet i intervju.

Gjennomgangen er avgrenset til regnskapsårene 2011 til 2015. I perioden har kommunen hatt tre reglement for godtgjørelser til folkevalgte<sup>2</sup>. Ved stikkprøver av utbetalinger, har vi i all hovedsak trukket disse fra året 2015 slik at vi har kunnet vurdere opp mot kun én versjon av reglementet. Dette gjelder imidlertid ikke gjennomgangen av kontoen «representasjon» og «ordføreres disposisjonskonto», der vi har tatt stikkprøver fra hele perioden 2011 til 2015. Når det gjelder reiseutgifter, har vi avgrenset gjennomgangen til å gjelde ordfører og varaordførers utgifter. For reiseutgifter har vi gjennomgått alle bilag i 2014 og 2015. Omfang og utvalg er også beskrevet i forbindelse med gjennomgangen av de ulike postene i regnskapet.

### **Om revisors vurdering**

Når det gjelder utbetaling av godtgjørelser til folkevalgte, samt forhold knyttet til reiseutgifter og kortbruk, vurderer vi funnene fortløpende i kapittel 3. For problemstillingen om budsjettering og rapportering på politisk ansvarsområde (kapittel 4), er fakta og vurderinger presentert i to separate underkapitler.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.

### **Høring**

Rådmann og ordfører har fått et utkast til rapport på høring, og anledning til å uttale seg om revisors konklusjoner før rapporten ble oversendt kontrollkomiteen. Høringssvarene er omtalt i kapittel 5.

---

<sup>2</sup> K-sak 10/08, K-sak 118/11 (gjeldende fra 01.10.11) og K-sak 113/13 (gjeldende fra 01.01.14)

## 2. REGELVERK

I dette kapitlet refereres regelverket som er relevant for bruk av midler på politisk ansvarsområde i Stjørdal kommune.

### 2.1 Kommuneloven

#### 2.1.1 Arbeidsgodtgjøring

Kommunelovens § 42 om arbeidsgodtgjøring har følgende ordlyd:

*«Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på godtgjøring for sitt arbeid etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget selv.»*

KS har laget en veileder om økonomiske vilkår for folkevalgte. Om arbeidsgodtgjøring står det:

*«Alle som har et kommunalt tillitsverv, har i henhold til kommuneloven § 42 krav på godtgjøring for sitt arbeid som folkevalgt etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret selv. Myndighet til å fastsette denne godtgjøringen kan altså ikke delegeres. Arbeidsgodtgjøring er en kompensasjon for det arbeidet man utfører i vervet som folkevalgt. Godtgjøringen gis for møtevirksomhet, men vil også omfatte det forarbeidet som gjøres i forbindelse med møtet, selv om man ikke får egen godtgjøring for selve forberedelsen. Utgangspunktet er at alle som har et kommunalt tillitsverv, er berettiget til arbeidsgodtgjøring. Det betyr alle kommunale organer som er hjemlet i kommuneloven eller særlov og organer hvor medlemmene er valgt av kommunestyret eller av organer med delegert fullmakt fra disse. Til disse vil også styremedlemmer i kommunal eller fylkeskommunal bedrift eller institusjon jfr. Kl § 11 eller i et interkommunalt styre jfr. Kl § 27 være (...).*

#### 2.1.2 Dekning av utgifter og økonomiske tap

Kommunelovens § 41 har bestemmelser om dekning av utgifter og økonomisk tap:

1) *«Den som har et kommunal eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring for reiser i forbindelse med vervet, etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget selv.*

2) *Tap av inntekt og påførte utgifter som følge av kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv erstattes opp til et visst beløp pr. dag, fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget selv. Det skal fastsettes ulik satser for legitimerede og ulegitimerede krav.»*

## 2.2 Stjørdal kommunes reglementer

### 2.2.1 Reglement for godtgjørelse til folkevalgte

Stjørdal kommune har i årene 2011-2015 revidert reglementet for godtgjørelser til folkevalgte to ganger, henholdsvis i K-sak 118/11 (gjeldende fra 01.10.11), og K-sak 113/13 (gjeldende fra 01.01.14)<sup>3</sup>.

De største endringene fra 1. oktober 2011 var knyttet til:

- Styrket økonomisk ressurs hos komitélederne (økt frikjøpsandel)
- Varaordførers godtgjørelse ble økt til 80 % av ordførers godtgjørelse
- Endret beregningsgrunnlag for godtgjørelse til gruppelederne (fra 5 % til 10 %)
- Politiske sekretærer er ikke lenger en del av den politiske organiseringen

De største endringene fra 1. januar 2014 var knyttet til:

- Redusert økonomisk ressurs til leder for komité kultur, næring og miljø
- Redusert økonomisk ressurs for gruppeleder med over 10 representanter i kommunestyret
- Endret og differensiert sats for møtegodtgjørelse
- Endret bestemmelser for utbetaling av ulegitimert tappt arbeidsfortjeneste slik at dette ble i overensstemmelse med kommuneloven.

***I dette kapitlet gjengis reglementet for 2014-2015, med kommentarer der dette reglementet avviker fra det forrige.*** Under gjengis kun hovedpunktene i reglementet. For detaljer vises det til reglementet i sin helhet.

Den totale godtgjørelsen den enkelte folkevalgte får, finnes ved å summere de ulike godtgjørelsene for de forskjellige verv den enkelte folkevalgte innehar. Godtgjørelse og frikjøp av folkevalgte, unntatt møtegodtgjørelse, reguleres årlig med virkningsdato 01.05, og da med samme prosentsats som lønnsøkningen for hovedgruppene av kommunalt ansatte (kapittel 4 i Hovedtariffavtalen). Slik foretas også justering av ordførerlønn.

Reglementet har også bestemmelser om reduksjon i godtgjørelse ved fravær.

---

<sup>3</sup> Reglementet ble revidert på nytt i K-sak 134/15, og de nye bestemmelsene ble gjort gjeldende fra 01.01.16. I forbindelse med denne revisjonen av reglementet ble det tatt inn et nytt begrep; Grunnbeløpet (=90 % av ordførers godtgjørelse), som er utgangspunkt for all godtgjørelse til folkevalgte. Kommunestyret vedtok i samme sak at fra og med neste valgperiode skal det avtroppende kommunestyret vedta reglement for den kommende perioden.

I henhold til reglementet har de folkevalgte rett på følgende godtgjørelser:

- **Møtegodtgjørelse:** kr 350,- pr møte som varer under 3 timer, og kr 500,- pr møte som varer over 3 timer<sup>4</sup>.
- **Fast årlig godtgjørelse:** Reglementet er basert på at folkevalgte godtgjøres for hvert enkelt verv vedkommende er valgt til. Godtgjørelsen for hvert enkelt verv regnes som en prosentandel av ordførerens godtgjørelse. Fast årlig godtgjørelse kommer i tillegg til møtegodtgjørelse.

Møtegodtgjørelse og fast årlig godtgjørelse utbetales i mai og november.

Råd/utvalg	Prosentandel av ordførers godtgjørelse
Medlemmer i utvalg med innstillingsrett overfor kommunestyret	3 %
Alle medlemmer av kommunestyret	1 %
Nestledere av arbeidsbelastende utvalg med beslutningsmyndighet og/eller innstillingsrett oppnevnt av kommunestyret (unntatt kontrollkomiteen)	10 %
Ledere av mindre arbeidsbelastende utvalg med beslutningsrett oppnevnt av kommunestyret (herunder Eldrerådet, Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, Trafikksikkerhetsutvalget mfl.)	2 %
Gruppeledere	10 % for første 10 mandater i kommunestyret, deretter 3 % <sup>5</sup> pr mandat fra det 11. mandatet.

- **Frikjøp:** I frikjøpsordningen inngår all møte-/fastgodtgjørelse og tapt arbeidsfortjeneste til møter i kommunestyre, formannskap og komité. Når en representant som er frikjøpt møter som medlem eller varamedlem i et annet organ enn det frikjøpet gjelder, gis tapt arbeidsfortjeneste og møtegodtgjørelse.

Godtgjørelse til ordfører/varaordfører, gruppeledere og øvrige frikjøpte utbetales månedlig.

<sup>4</sup> Satsen var kr 600,- pr møte fram til 01.01.14.

<sup>5</sup> 4 % fram til 01.01.14.

Komité	Prosentandel av ordførers godtgjørelse
Formannskapetets medlemmer	20 %
Komité Plan	35 %
Komité Levekår	40 %
Komité Kultur, næring og miljø	10 % <sup>6</sup>
Kontrollkomiteen	10 %

- **Ordfører og varaordfører:** Reglementet refererer ordførers godtgjørelser ved en gitt dato. Fra 01.05.15 er denne kr 943.500,-. Varaordfører har en godtgjørelse tilsvarende 80 %<sup>7</sup> av ordførers godtgjørelse.
- **Erstatning for tapt inntekt:** Hvis folkevalgtes deltakelse i kommunale møter medfører tapt arbeidsinntekt, gis erstatning dersom de ikke er frikjøpte. Det skilles mellom legitimert og ulegitimert tap i inntekt.

Erstatning for legitimert tap av inntekt erstattes med inntil 450 kr pr time, ekskl. sosiale utgifter. Tapet må være tilstrekkelig dokumentert.

Erstatning for ulegitimert tap av inntekt dekkes med inntil 200 kr pr time og inntil 600 kr pr møtedag<sup>8</sup>. Det er et krav at man må ha hatt faktisk tap av inntekt ved å ha forsømt sitt arbeid, studium el.l. på grunn av vervet som folkevalgt, eller at man som hjemmeværende, student eller pensjonist har forsømt de daglige gjøremål på grunn av utøvelsen av sitt politiske verv.

<sup>6</sup> 25 % fram til 01.01.14.

<sup>7</sup> Økning fra 50 % til 80 % fra 01.10.11.

<sup>8</sup> Kr 250,- pr time, og maks 7,5 timer ved dagmøter fram til 01.01.14.

- **Telefongodtgjørelse** gis etter følgende ordning, og utbetales én gang i året:

Funksjon/rolle	Ordning
Ordfører	Fri telefon
Varaordfører	Fri telefon
Leder i komiteer	Fri telefon
Opposisjonsleder	Fri telefon
Medlemmer av kommunestyret, formannskap eller komité	300 kr pr år pr verv
Ledere i eldreråd, rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, ungdomsråd og trafiksikkerhetsutvalget	300 kr pr år pr verv

- **Reiser:** Alle folkevalgte medlemmer har rett til skyss-, kost- og oppholdsgodtgjørelse etter regler i det til enhver tid gjeldende kommunale reiseregulativ. For de som har midlertidig bosted utenfor kommunen og stiller i ordinære kommunale møter, dekkes reiseutgifter etter det til enhver tid gjeldende kommunale reiseregulativ, men maksimalt beløp er kr 2000,- pr møte.

### 2.2.2 Delegeringsreglement

Stjørdal kommunes delegeringsreglement ble sist endret ved kommunestyrets vedtak i sak 52/14 (22.05.2014). Reglementet regulerer avgjørelsesmyndigheten til folkevalgte organer, andre kollegiale organer og administrasjonen.

I reglementets punkt 2.2 heter det at «*Ordfører gis fullmakt til å disponere post 1470.610000.100 «Diverse tilskudd».*»

### 2.2.3 Økonomireglement

Stjørdal kommunes økonomireglement ble sist endret i k-sak 56/10 (04.06.2010). I reglementets punkt 7 om anvisning, attestasjon og bestilling står følgende:

*7.1 Ingen har anvisningsmyndighet for anvisning av egne regninger eller andre utbetalinger til seg selv. I slike tilfeller skal anvisningen foretas av overordnede med anvisningsmyndighet. For rådmannen anviser ordfører og omvendt.*

*7.2 Anvisende myndighet har ansvar for å etablere en tilfredsstillende intern kontroll. Samtlige fakturaer/regninger skal attesteres og anvises av forskjellige personer.*

### 2.3 Bokføringsloven med forskrift

Bokføringsloven § 10 og forskrift til bokføringsloven kapittel 5 omhandler dokumentasjon av bokførte opplysninger. Her oppstilles krav til kjøpsdokumentets innhold:

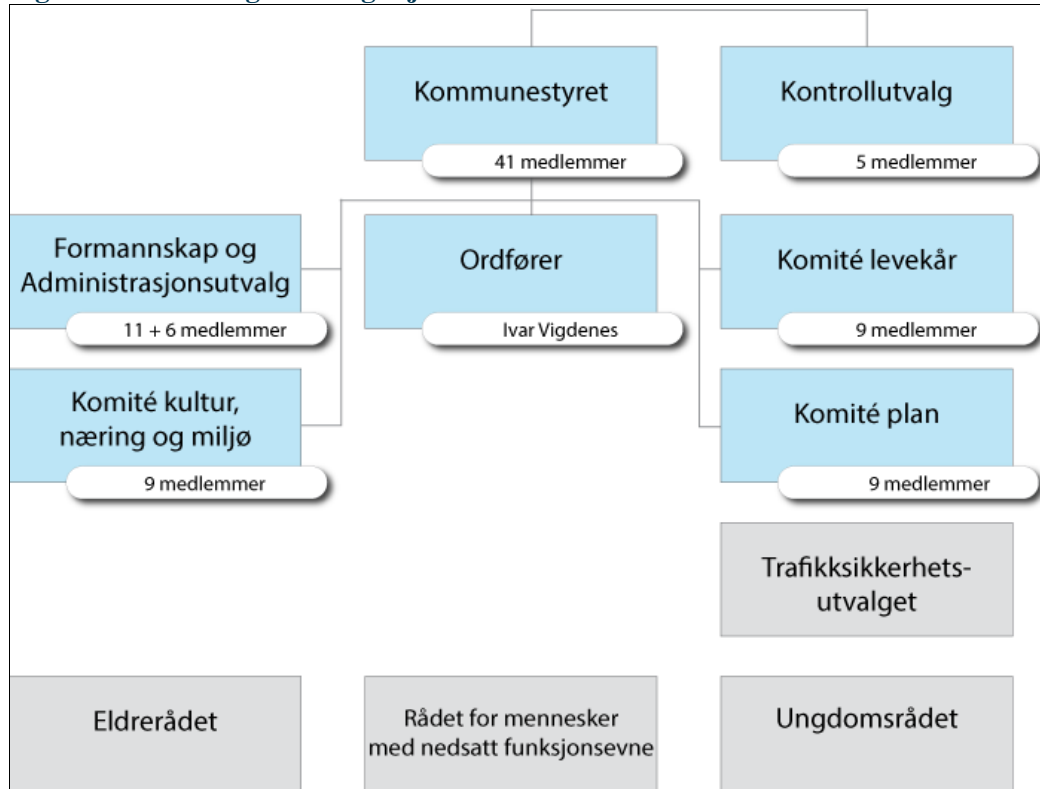
- Utgiftene skal dokumenteres med kvittering eller annet originalbilag
- Dokumentasjonen skal vedlegges arbeidsgiverens regnskap
- Kvitteringen skal vise hva som er kjøpt, i hvilken mengde, og når det er kjøpt.
- Den som har foretatt kjøpet skal påføre formålet med kjøpet og hvem som har deltatt hvis det er snakk om bevertning.

## 3. UTGIFTER POLITISK ANSVARSOMRÅDE 2011-2015

I dette kapitlet kartlegges omfanget av, og innholdet i, utvalgte utgiftsposter på politisk ansvarsområde i valgperioden 2011-2015. Det har i alle årene i perioden vært et regnskapsmessig merforbruk på området. Merforbruket omtales nærmere i denne rapportens kapittel 4. Vi refererer også resultatene fra vår stikkprøvegjennomgang av utbetalinger.

I valgperioden 2011-2015 har Stjørdal kommune hatt følgende organisering av det politiske arbeidet, jf. figur 1:



**Figur 1. Politisk organisering Stjørdal kommune<sup>9</sup>**

I valgperioden 2011-2015 har Stjørdal hatt to ordførere. Ivar Vigdenes (Sp) tok over som ordfører etter Johan Arnt Elverum (Sp) i juni 2013. Varaordfører i hele perioden har vært Ole Hermod Sandvik (H).

Tabell 1 viser utgiftene på politisk område for regnskapsårene 2011 til 2015.

**Tabell 1. Regnskap politisk område 2011-2015.**

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>610 Kommune- styre og formannskap</b>	<b>8.900.000</b>	<b>11.111.000</b>	<b>11.209.000</b>	<b>11.235.000</b>	<b>11.764.000</b>
630 Valg	780.000	5.000	803.000	5.000	1.038.000
640 Støtte til politiske partier	175.000	175.000	175.000	175.000	146.000
650 Kontrollutvalg	361.000	223.000	333.000	358.000	396.000
<b>Sum område</b>	<b>10.216.000</b>	<b>11.514.000</b>	<b>12.520.000</b>	<b>11.773.000</b>	<b>13.344.000</b>

<sup>9</sup> Kilde: <https://www.stjordal.kommune.no/organisering/Sider/default.aspx>

Videre i denne rapporten ser vi kun på regnskapstallene for **gruppeansvar 610 Kommunestyre og formannskap**. Med utgangspunkt i oversikten over utgiftene på de enkelte områdene, presenteres resultatene fra revisors gjennomgang av kommunens praksis for å sikre riktige utbetalinger, resultatene fra våre stikkprøver.

Revisor registrerer at *Håndbok for politikere* på kommunens nettside ikke er oppdatert med siste versjon av reglementet for godtgjørelser til folkevalgte (gjeldende fra 01.01.2016). Dette bør gjøres.

### 3.1 Fast godtgjørelse, møtegodtgjørelse og erstatning for tapt inntekt

Tabell 2 nedenfor viser de samlede utgiftene til fast årlig godtgjørelse, møtegodtgjørelser og erstatning for tapt inntekt for årene 2011 til 2015. Tallene er rundet av til nærmeste hele tusen.

**Tabell 2. Totale utgifter til fast godtgjørelse, møtegodtgjørelse og erstatning for tapt inntekt 2011-2015 (sum av utgifter på artene 1080, 1081, 1082, 1083, 1084, 1086 og 1129)**

2011	2012	2013	2014	2015
5.409.000	7.314.000	7.134.000	6.895.000	7.165.000

Tabellen viser at de totale utgiftene til fast godtgjørelse, møtegodtgjørelse og erstatning for tapt inntekt til folkevalgte økte fra ca. 5,4 millioner kroner i 2011, til ca. 7,2 millioner kroner i 2015. Den største økningen er fra 2011 til 2012, og dette skyldes i hovedsak endringen i reglementet for godtgjørelser fra oktober 2011. Endringen i reglementet innebar styrket økonomisk ressurs for komitélederne og gruppelederne, samt en relativt stor økning i varaordførers godtgjørelse.

**Tabell 3. Utgifter til fast årlig godtgjørelse og møtegodtgjørelse folkevalgte 2011-2015<sup>10</sup>.**

	2011	2012	2013	2014	2015
Kommunestyret (art 1080)	696.000	751.000	553.000	458.000	430.000
Formannskapet (art 1082)	60.000	100.000	1.483.000	1.650.000	1.796.000
Komiteene (art 1083)	458.000	1.103.000	2.097.000	1.920.000	1.922.000
Gruppeledere (art 1084)	219.000	95.000	792.000	902.000	932.000
Ordfører/varaordfører (art 1081)	1.361.000	2.120.000	1.637.000	1.624.000	1.682.000
Ordfører <sup>11</sup> (Iflg lønnsoppgave)	789.000	737.000	485.000 + 463.000 = 948.000 <sup>12</sup>	902.000	935.000
Varaordfører (Iflg lønnsoppgave)	303.000 + 159.000 = 462.000	769.000	779.000	812.000	841.000
<b>Totalt</b>	<b>2.684.000</b>	<b>3.555.000</b>	<b>6.652.000</b>	<b>6.644.000</b>	<b>6.856.000</b>

Tabell 3 viser utgiftene splittet på utvalgte arter på gruppeansvar 610 Kommunestyre og formannskap. Tabellen viser at utgiftene på art 1080 Kommunestyret har gått ned i perioden 2011-2015. Samtidig har utgiftene på art 1082 Formannskapet og art 1083 Komiteene økt betydelig i perioden. For komiteene er det en dobling i utgiftene fra 2011 til 2012. Det har også vært en markant økning i utgiftene på art 1084 Gruppeledere. Når det gjelder totalsommene for fast årlig godtgjørelse møtegodtgjørelse er den store økningen fra 2012 til 2013. Tallene er ikke helt sammenlignbare da det er noen innbyrdes feilføringer for 2011 og 2012.

<sup>10</sup> Kommunen har ikke vært konsekvent på artsbruken – noen innbyrdes feil. Tabellen inneholder ikke sosiale utgifter

<sup>11</sup> Utbetalingene til ordfører og varaordfører vist i tabell 3 er beløp hentet fra lønns- og trekkoppgavene.

<sup>12</sup> Stjørdal fikk ny ordfører fra juni 2013. Rubrikken viser utbetalingene til henholdsvis ny og gammel ordfører, samt totalsum på arten i 2013.

**Tabell 4. Erstatning for tapt inntekt 2011-2015 (artene 1086 og 1129)**

	2011	2012	2013	2014	2015
Tapt arbeidsfortjeneste (art 1086)	2.054.000	2.340.000	136.000	62.000	60.000
Kjøp av tjenester (art 1129)	561.000	805.000	435.000	280.000	342.000
<b>Totalt</b>	<b>2.615.000</b>	<b>3.145.000</b>	<b>571.000</b>	<b>342.000</b>	<b>402.000</b>

Tabell 4 viser at det har vært en betydelig nedgang i utbetalinger på artene for erstatning for tapt inntekt i perioden 2011-2015, og den markante nedgangen kommer fra 2012 til 2013. Dette skjedde samtidig med at det var en økning på art 1083 komiteene.

Revisors gjennomgang viser at det var en endring i føringen av regnskapet i 2013, der flere arter i regnskapet endret navn. I 2011 og 2012 var benevnelsen på art 1086 «Avtalt frikjøp politikere», og dette forklarer de store utbetalingene på denne arten i disse årene. Fra 2013 er disse i stor grad flyttet over på artene 1080-1084<sup>13</sup>, som er fast godtgjørelse og møtegodtgjørelse. Arten for gruppeledere, samt ordfører og varaordfører har vært konsistent gjennom hele perioden, det vil si hatt samme innhold og benevnelse. I 2011 og 2012 er en god del av godtgjørelser for gruppeledere ført på art 1081. Fra 2013 er det foretatt en opprydding i dette.

Formannskapssekretær foretar, i henhold til delegasjon, attestasjon og følger opp i forhold til møtegodtgjørelse og fastgodtgjørelse til folkevalgte. Formannskapssekretær har lister med oversikt over godtgjørelsene som utbetales to ganger pr år. Frikjøpte får utbetaling hver måned. Revisors inntrykk er at det er etablert en god intern kontroll på området<sup>14</sup>. Formannskapssekretær har etablert rutiner for å sikre korrekte utbetalinger av godtgjørelser, og bruker faste oversikter og skjema.

Tapt arbeidsfortjeneste attesteres av formannskapssekretær, som kontrollerer at det har vært møte for perioden det kreves refusjon for og at vedkommende faktisk møtte i møtet. Det er varaordfører som anviser.

<sup>13</sup> Til og med 2011 var også arten 1087 «Godtgjørelser til politiske sekretærer» i bruk.

<sup>14</sup> Jf. «Rådmannens internkontroll - Hvordan få orden i eget hus?», utgitt av KS i 2013 innebærer god økonomisk internkontroll at:

- Det eksisterer rutiner for arbeidsprosesser som har vesentlig økonomisk betydning
- Det er tydelig fordeling av ansvar
- Det blir foretatt kontrollaktiviteter
- Attestasjon og anvisning er i tråd med fullmakter

I henhold til reglementet for godtgjørelser, utbetales tapt arbeidsfortjeneste vanligvis av kommunen. Alternativt kan tapt arbeidsfortjeneste refunderes via arbeidsgiveren som ordinær lønn. I sistnevnte tilfelle må det inngås nødvendig avtale mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og kommunen.

Ulegitimert tapt arbeidsfortjeneste utbetales over lønnssystemet (art 1086), og det beregnes feriepenger av disse. Legitimert tap, for eksempel der det foreligger avtale med arbeidsgiver, føres i regnskapet som «kjøp av tjenester» (art 1129). Når det gjelder variable utgifter har formannskapssekretær blant annet rutiner for å kontrollere at de folkevalgte har vært tilstede på møtene det kreves for, samt at antall timer er korrekt. Slik revisor ser det har kommunen et forbedringspotensial knyttet til kontroll av at det ikke foretas doble utbetalinger av variable godtgjørelser.

Revisor har gjennomgått oversiktene over de halvårlige utbetalingene i 2015, og sett nærmere på enkelte utbetalinger vi merket oss ved. Våre stikkprøver avdekket to feil i utbetalingene av fastgodtgjørelse i 2015, og for disse forholdene er det inngått avtale om tilbakebetaling. Når det gjelder utbetaling av tapt arbeidsfortjeneste, avdekket stikkprøvene ingen feilutbetalinger.

### 3.2 Telefongodtgjørelse

Telefongodtgjørelse til folkevalgte er fordelt på flere poster i regnskapet. Tabell 5 viser telefongodtgjørelsen som er innberettet via lønnssystemet.

**Tabell 5. Telefongodtgjørelse folkevalgte 2011-2015. Beløp innberettet via lønn (artene 1058 og 1065).**

2011	2012	2013	2014	2015
50.100	45.000	50.400	47.100	69.000

Tabellen viser at telefonutgiftene har vært relativt stabile fra 2011 til 2014, med en økning i 2015.

Revisor har tatt stikkprøver i utbetalingene av telefongodtgjørelse i 2015, og disse avdekket ingen feilutbetalinger.

### 3.3 Reiseutgifter

Tabell 6 viser reiseutgifter for de folkevalgte i Stjørdal kommune, dekket etter regning eller innrapportert via lønnssystemet.

**Tabell 6. Reiseutgifter folkevalgte 2011-2015 (artene 1160-1178)**

2011	2012	2013	2014	2015
177.000	240.000	259.000	143.000	147.000

Vi ser at utgiftene var noe høyere i 2012 og 2013 enn i de øvrige årene. Utgiftene i 2013 inkluderer blant annet en tur til Stjørdal kommunens vennskapsby Bangkok, Thailand, i kommunal regi.

I tillegg til befaringer i kommunal regi, består reiseutgiftene av folkevalgtes reiseregninger. Ordfører og varaordfører har også en del reiseutgifter som er betalt med deres bankkort (se tabell 9), og disse utgiftene er også inkludert i tabell 6.

Revisors gjennomgang viser at flyreiser i all hovedsak bestilles gjennom reisebyrå kommunen har avtale med. Reiseregninger kontrolleres i forhold til underdokumentasjon for attestasjon av formannskapssekretær. Varaordfører anviser reiseregningene (rådmann anviser for varaordfører). Ordfører og varaordfører fører i all hovedsak kun kjøregodtgjørelse på ordinær reiseregning.

Ansatte i Stjørdal kommune benytter elektronisk reiseregning, mens de folkevalgte leverer fortsatt reiseregninger på papirskjema. Slik revisor ser det, bør kommunen vurdere å innføre elektronisk reiseregning også for de folkevalgte, da dette bidrar til bedre oversikt og gjør kontroll enklere.

### 3.4 Ordførers tilskuddskonto

**Tabell 7. Ordførers tilskuddskonto (disposisjonskonto – art 1470)**

2011	2012	2013	2014	2015
221.000	182.000	5000	24.000	24.000

Ordføreren har, i henhold til økonomireglementet, delegert myndighet til å disponere midlene på post 1470 «Diverse tilskudd». Revisors gjennomgang viser at det i perioden 2011-2015 er gitt tilskudd til ulike formål, og beløpenes størrelse varierer fra kr 1000,- til kr 70.000,- pr formål. Gjennomgangen viser også at utgiftene på denne posten har gått betydelig ned i perioden.

Det største enkelttilskuddet ble gitt i 2011, og var til EM i Rallycross, som til sammen fikk kr 90.000,- fra ordførerens disposisjonskonto dette året. Junior EM fikk kr 40.000,- i 2011. I 2012 var de største tilskuddene til NAF Motorsport EM (kr. 50.000,-) og Kjør for Livet AS (kr. 60.000,- totalt).

Fra 2013 har det kun vært utbetalt mindre beløp fra ordførerens tilskuddskonto, og alle utbetalingene har vært til eksterne mottakere.

### 3.5 Representasjon

Tabell 8 viser utgiftene ført på «Representasjon» for politisk område i regnskapet.

**Tabell 8. Representasjon (art 1143)**

2011	2012	2013	2014	2015
48.000	75.000	154.000	89.000	95.000

Utgiftene på denne posten ble tredoblet fra 2011 til 2013, mens de i 2014 og 2015 ble noe redusert igjen.

Revisors gjennomgang viser at både ordfører, varaordfører og formannskapssekretær har bestilt varer og tjenester som er ført på denne arten. Revisor har gjennomgått et utvalg av bilagene for perioden 2011 til 2015. Gjennomgangen viser at utgiftene er av to typer, hvor én er knyttet til kjøp av blomster og andre gaver. De til sammen 20 stikkprøvene viser at utgiftene til blomster og gaver gjelder kommunen, det er oppgitt på bilagene hvem som er bestiller, hvem blomsten/gaven er til og i hvilken anledning. Utgiftene er attestert av formannskapssekretær og anvist av ordfører/varaordfører. Varaordfører er i gang med å etablere en gaveprotokoll som skal gi en oversikt over hvilke gaver kommunen har gitt til hvem. Formannskapssekretær har oversikt over erkjentlighetsgavene.

Det er i årene 2011-2014 også ført utgifter til deltakelse på ulike seminarer/konferanser på denne arten. I 2013 er en av de største enkeltpostene på denne arten utgifter knyttet til besøk fra en vennskapskommune. I 2015 er ingen utgifter annet enn til blomster og gaver ført på arten.

### 3.6 Ordførers og varaordførers bankkort

Ordfører og varaordfører har hvert sitt bankkort til disposisjon. Tabell 9 viser de totale overføringene til kortene pr år i perioden 2011-2015. Tallene viser at bruken av bankkortene har vært relativt stabil i perioden.

**Tabell 9. Bankkort, totale overføringer pr år 2012-2015.**

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Ordfører</b>	75.000	39.000	30.000	55.000	65.000
<b>Varaordfører</b>	-	20.000	12.000	0	12.000

Revisor har fått kopi av en avtale om ordførerens disponering av en konto med tilhørende betalingskort som ble signert av tidligere ordfører og daværende kontorsjef regnskap i 2002. I avtalen er overføring av midler til kontoen omtalt, samt kravene til innlevering av attesterte og anviste kvittering for belastninger av kontoen. Det står ikke noe i avtalen om hvilke utgifter kontoen skal brukes til.

Ifølge konsulent regnskap i Stjørdal kommune er det ikke senere inngått tilsvarende avtale med ny ordfører og varaordfører, og det finnes heller ingen andre skriftlige retningslinjer for bruk av debetkortene. Ifølge konsulent regnskap, var bakgrunnen for etablering av ordningen med konto og kort et ønske om forenkling, ved at ordfører (og etter hvert varaordfører) slipper å legge ut for en del utgifter.

Ordfører opplyser til revisor at da han tiltrådte i 2013 fikk han informasjon fra tidligere ordfører om hva kortet var blitt brukt til. Både ordfører og varaordfører understreker at de mener det er fornuftig at de disponerer slike kort, da dette gjør det lettere å ha oversikt over utgiftene, samt at man unngår å blande jobb- og privatøkonomi.

Revisor har gjennomgått alle bilag for bruk av ordførerens kort i 2014 og 2015. For varaordfører er gjennomgangen avgrenset til 2015. Gjennomgangen viser at kortene i all hovedsak er benyttet til å dekke utgifter som ellers ville vært ført på en reiseregning. Det vil si at de aller fleste utgiftene er knyttet til reise; parkering, tog, taxi, mat på reise og overnatting/hotell. I noen tilfeller er kortene også brukt til å betale flybilletter.

Varaordfører har kun brukt kortet til å dekke reiseutgifter. For ordførers del er kortet også i flere tilfeller brukt til bevertning, for eksempel i forbindelse med møter og arrangementer ordføreren har deltatt på. Kortet er her brukt til å betale for mat og drikke for ordføreren selv og andre deltakere, og bilagene det er snakk om er merket med blant annet «frokostmøter», «middagsmøter» og «representasjon». Summene varierer fra ca. kr. 200,- pr bilag og opp til ca. kr. 2.500,- pr bilag.

Da det ikke foreligger noen retningslinjer for bruk av kortene, er det vanskelig for revisor å vurdere hvorvidt de enkelte utgiftene belastet kortet er i tråd med intensjonen bak bankkortene. Slik revisor ser det, bør kommunen etablerte skriftlige retningslinjer for bruken av ordfører og varaordførers bankkort. I den forbindelse bør



kommunen ta en diskusjon av hvor grensene går hva som er «representasjon», og hvilken aktivitet og type utgifter som skal dekkes av kommunens midler.

Varaordfører og formannskapssekretær utarbeider månedlig oversikt over bruk av betalingskortene, der det står hva kostnaden gjelder og beløp. Kvitteringer og detaljert bankutskrift ligger med som vedlegg. Revisors gjennomgang viser at det i regnskapet mangler attestasjon på 2 av 12 månedsoversikter for ordførers bankkort i 2015. Formannskapssekretær opplyser at hun ikke ønsket å attestere for utgiftene disse to månedene på grunn av manglende underdokumentasjon. Gjennomgangen viser at disse to månedsoversiktene kun er anvist, og da av varaordfører flere måneder etter periodens utløp. Også to andre månedsoversikter, attestert av formannskapssekretær, er anvist av varaordføreren. Ut fra vår tolkning av økonomireglementet har ikke varaordfører anvisningsmyndighet for ordførers utgifter, og praksisen er dermed ikke i tråd med reglementet. De øvrige månedsoversiktene for 2014 og 2015 er attestert og anvist i tråd med reglementet.

Bokføringsloven med forskrift har krav til dokumentasjon av kjøp. Dette gjelder også ved bruk av kommunens bankkort. Flere av bilagene for bruk av ordførers bankkort både i 2014 og 2015 mangler fullstendig kvittering, det vil si at det kun ligger med kvittering som viser at konto er belastet. Dette er ikke tilfredsstillende i henhold til kravene om dokumentasjon i Bokføringsloven § 10 og forskrift om bokføring kapittel 5.

Gjennomgangen avdekker også at en del av kvitteringene mangler opplysninger om formål med reisen og/eller bevertningen, og hvem bevertningen omfattet. Dette er ikke i tråd med Bokføringsloven med forskrift. Mange kvitteringer har påskrift med hvilken organisasjon/selskap o.l. ordfører har hatt møte med, men mangler navn på personer. I samtale med ordfører, der revisor la fram eksempler på kvitteringer med manglende påskrift, kunne ordfører ved hjelp av kalenderen redegjøre for hvilke personer bevertningen omfattet.

## 4. BUDSJETTERING OG RAPPORTERING

### 4.1 Vurderingskriterier

Kommuneloven har en rekke bestemmelser for å sikre god økonomiforvaltning i kommunen, som inkluderer bestemmelser om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og rapportering (§ 44-49). Dette inkluderer blant annet krav til realistisk budsjettering (§ 46): *«Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret».*

I § 47 heter det: *Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal administrasjonssjefen,*

*kommunerådets leder eller fylkesrådets leder gi melding til kommunestyret eller fylkestinget. Får kommunestyret eller fylkestinget slik melding, skal det foreta nødvendige endringer i budsjettet.*

Videre er det også en egen forskrift om årsbudsjett. § 10 sier blant annet at: «Administrasjonssjefen skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Dersom administrasjonssjefen finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret foreslås nødvendige tiltak».

På bakgrunn av ovennevnte vurderes praksisen i Stjørdal opp mot følgende kriterier:

- Det bør være etablert et system for budsjettering. Budsjettet for politisk område skal være realistisk, dette betyr blant annet at alle forventede inntekter og utgifter skal tas inn i budsjettet og inntekter og utgifter skal settes til forventet nivå.
- Det bør være etablert rutiner for rapportering. Politisk område skal ha god oversikt over kostnadsbildet i løpet av året. Dette betyr videre at viktig informasjon som har økonomisk betydning blir fanget opp og rapportert så snart som mulig. Ved avvik og endrede forutsetninger skal det foreslås tiltak og det skal foretas budsjettjusteringer ved behov.

## 4.2 Datagrunnlag

I Stjørdal kommune bevilger kommunestyret netto driftsrammer fordelt på ansvarsområdene. Ansvarsområde «politiske organ» fordeles videre av organet selv. Det er foretatt en slik inndeling: 610 «Kommunestyre og formannskap», 630 «Stortings- og kommunevalg», 640 «Støtte til politiske partier» og 650 «Kontrollutvalg». Gruppeansvar 610 inkluderer i tillegg til kommunestyre og formannskap, også Eldrerådet, Rådet for funksjonshemmede, Ungdomsrådet og Kommunalt trafikksikkerhetsutvalg.

Tabell 10 viser avvik mellom regulert budsjett og regnskap for årene 2011-2015 for kommunestyre og formannskap.

**Tabell 10. Budsjett og regnskap ansvar 610 Kommunestyre og formannskap, 2011-2015.**

År	Budsjett (regulert)	Regnskap	Avvik
<b>2011</b>	8.076.000	8.900.000	<b>- 824.000</b>
<b>2012</b>	8.182.000	11.111.000	<b>- 2.929.000</b>
<b>2013</b>	10.463.000	11.210.000	<b>- 747.000</b>
<b>2014</b>	10.711.000	11.235.000	<b>- 524.000</b>
<b>2015</b>	10.853.000	11.764.000	<b>- 911.000</b>

Det har vært merforbruk på gruppeansvar 610 Kommunestyre og formannskap hvert år i perioden 2011 til 2015. Hoveddelen av merforbruket – og de store summene – gjelder posten «kommunestyre og formannskap», selv om det enkelte år har vært merforbruk også på de andre postene (Eldrerådet, Rådet for funksjonshemmede, Ungdomsrådet og Kommunalt trafikksikkerhetsutvalg).

#### 4.2.1 Budsjettering

Budsjettering på politisk ansvarsområde følger samme «årshjul» som for øvrige områder i kommunen, med strateginotat i juni og rådmannens forslag til budsjett i oktober. Det er økonomisjefen som utarbeider forslag til budsjett for politisk ansvarsområde, i samarbeid med varaordførere. Budsjettet går deretter til uttalelse i komiteene, før det behandles i formannskapet og endelig vedtas i kommunestyre i desember.

Etter valget i 2011, innledet varaordfører en jobb med å forbedre rutinene knyttet til økonomistyring på politisk ansvarsområde. Det ble blant annet jobbet med forbedringer knyttet til periodisering og artsbruk. I arbeidet med budsjettet for 2015 ble alle folkevalgte med fast godtgjørelse lagt inn i budsjettprogrammet. Nytt er også at politisk ansvarsområde får sin del av midlene for årets generelle lønnsoppgjør.

Varaordfører opplyser at det i forbindelse med endringer i reglementet for godtgjørelse til folkevalgte vedtatt høsten 2015, ble konsekvensene for kostnadsnivået på området kartlagt. Økonomisjefen deltok ikke direkte i dette arbeidet. Det er ikke redegjort for de økonomiske konsekvensene i saken om nytt reglement fra arbeidsgruppen, men det ble gitt muntlig informasjon om dette i kommunestyret i forbindelse med behandling av forslaget.

Det er varaordfører som anviser utgifter på politisk ansvarsområde. Ifølge varaordfører er det utfordrende for økonomistyringen på området at en del av utgiftene er usikre – for eksempel er det usikkerhet knyttet til hvem som krever

erstatning for tapt inntekt og hvor mye de krever. Dette er også gjerne krav som kommer på slutten av et år. Det er ifølge varaordfører, også noe usikkerhet knyttet til fastgodtgjørelsen det enkelte år. Et eksempel her er dersom et varamedlem til formannskapet har møtt tilstrekkelig mange ganger i løpet av et år til at det utløser fast godtgjørelse på 20 % av ordførerens lønn.

Varaordfører understreker at det i de siste årene har vært stilt strengere krav til de folkevalgte overholdelse av frister for å kreve blant annet tapt arbeidsfortjeneste, og dette er noe det jobbes kontinuerlig med.

#### 4.2.2 Rapportering

Det er rådmannen ved økonomisjef som skriver rapportene – både tertialrapportene og årsrapporten - for politisk ansvarsområde. Ifølge økonomisjef konsulteres varaordfører ved behov.

Revisor har gjennomgått kommunens årsrapporter og undersøkt hvordan merforbruket i årene 2011-2015 er forklart her.

- I årsrapporten for 2011 heter det at de vesentligste negative avvik gjelder div. kjøp av tjenester (0,3 millioner kroner), bevertning/representasjon (0,2 millioner kroner), og ekstrahjelp i forbindelse med valget (0,2 millioner kroner).
- Avviket i 2012 forklares i årsrapporten med et merforbruk på artene lønn og godtgjørelser (avvik ca. 1,8 millioner kroner) og kjøp av tjenester (avvik ca. 1 million kroner).
- Ifølge årsrapporten for 2013 skyldtes de vesentligste negative avvik dette året først og fremst artene lønn og godtgjørelser som viser et negativt avvik på kr 265.000,- og artene kjøp av tjenester som viser et samlet negativt avvik på om lag kr. 300.000,-.
- I årsrapporten for 2014 heter det at det negative avviket dette året i stor grad er knyttet til økte pensjonsutgifter i forbindelse med en dom i arbeidsretten som slo fast at stillinger under 37,5 % også skulle være pensjonsgivende. Politisk område ble ikke kompensert for dette i 2014.
- I 2015 var det et merforbruk på mer enn kr 900.000,- på ansvarsområde 610 kommunestyre og formannskap. Ifølge årsrapporten består avviket av flere enkeltposter, men det kommenteres ikke nærmere hvilke poster det er snakk om, foruten at noen av kostnadsavvikene knyttet til nytt kommunestyre (nye Ipad-er, avslutning for gammelt kommunestyre, opplæring og flere møter).

Revisor har også gjennomgått tertialrapportene for 2012 og 2015. Både i juni og oktober 2012 heter det at «*politisk organ har relativt marginale avvik*». I 2015 rapporteres det i siste tertialrapportering i oktober om at prognosen for politisk ansvarsområde er ca. kr 150.000,- i merforbruk.

### 4.3 Vurdering

Politisk ansvarsområde har hatt et merforbruk i forhold til budsjett alle år i perioden 2011 til 2015. Hoveddelen av merforbruket – og de store summene - gjelder posten 610000 kommunestyre og formannskap, det vil i hovedsak si knyttet til folkevalgtes godtgjørelser. Avvikene utgjør en relativt stor prosentandel av budsjettet på politisk område.

Reglementet for godtgjørelser til folkevalgte ble endret fra 01.10.2011, og for revisor kan det se ut som om det ikke er tatt tilstrekkelig høyde for en økning i godtgjørelsene da budsjettet for 2012 ble lagt. Budsjettet for 2012 ble dermed ikke realistisk ut fra reglementet som var vedtatt. Reglementet ble på nytt revidert med virkning fra 01.01.2014, og det kan se ut som det etter dette er større samsvar mellom reglement og budsjett.

Ved revideringen av reglementet etter valget i 2015, ble det foretatt en analyse av økonomiske konsekvenser av endringene i godtgjørelser. Slik revisor ser det, kunne disse beregningene med fordel vært presentert i saken som følger forslaget til nytt reglement. Revisor vil understreke viktigheten av at reglementet for godtgjørelser stemmer overens med budsjettet for politisk område.

Revisor gjennomgang viser at det etter 2011 er iverksatt tiltak for å bedre økonomistyringen på politisk område, og vi ser igjen den jobben som er gjort når det gjelder opprydning i artsbruk i regnskapet fra 2013. Revisor mener det imidlertid fortsatt er et forbedringspotensial når det gjelder økonomistyring på politisk område, blant annet for å minimere risikoen for at store utgifter ikke kommer overraskende på slutten av året.

Slik revisor ser det, er analysene av merforbruket som presenteres i årsrapportene noe mangelfulle. Realistisk budsjettering forutsetter grundige analyser av foregående års merforbruk, slik at det er mulig å finne årsakene til dette og ta kunnskapen med seg inn i arbeidet med budsjett og økonomiplan.

Verken i 2012, som var det året i perioden med størst merforbruk, eller i 2015 var det i tertialrapportene opplysninger som skulle tilsi et merforbruk i den størrelsesorden som avdekkes ved slutten av året. I og med at det ikke er rapportert om vesentlig merforbruk i løpet av året, er det heller ikke vurdert å sette inn tiltak på området.

## 5. HØRING

Et utkast til rapport ble sendt på høring til ordfører og rådmann i Stjørdal kommune 01.09.2016

Revisor fikk 05.09.2016 følgende tilbakemelding fra ordfører:

*«Når det gjelder bruken av ordførerkortet ga dere uttrykk for at denne var nøktern. Jeg takker allikevel for rettleidingen når det gjelder hva man skriver på bilagene her, samt presiseringen mht at begge kvitteringene (når det er to) må følge med. Jeg forstod på dere da at dette var en kjent problemstilling. For framtiden vil jeg ikke bare skrive «Frokostmøte SNF» eller «Lunsjmøte tillitsvalgte», men konkret hvilke personer som var med. Jeg håper riktig nok dere fant det betryggende at jeg ved hjelp av kalenderen kunne gjøre rede for hvem som konkret hadde vært med i de tilfeller det har vært aktuelt hittil.»*

På bakgrunn av tilbakemeldingen har revisor presisert i rapporten at ordføreren på forespørsel kunne gjøre rede for hvem som hadde deltatt på ulike møter med servering der disse opplysningene manglet på kvitteringene.

Revisor fikk 19.09.16 tilbakemelding fra rådmannen med følgende bemerkninger:

- *Punkt 3 (disponering) Bankkort:  
Det vil bli etablert retningslinjer for bruk av kortene. Konkret vil rådmann fremme forslag til dette i saken om nytt økonomireglement som skal vedtas i november/desember. I dagens praksis (avtale vedrørende disponering lages for de enkelte kortene) sies det noe om hva kortene skal brukes til (reiser, representasjon og mindre innkjøp) og beløpsgrense. I retningslinjene vil det bli oppgitt hva kortene skal brukes til og evt. omfang (gjøre en vurdering om det er behov for grenser).*
- *Punkt 4 (anvisning ordfører og varaordfører) bankkort:
  - *Politisk sekretær attesterer og rådmann anviser.*
  - *Presisering innarbeides i økonomireglementet.**

Rådmannens høringssvar har ikke ført til endringer i rapporten.

I etterkant av høringen har revisor på eget grunnlag endret lovhenviingen i rapportens kapittel 2.3 fra Skattebetalingsforskriften til Bokføringsloven med forskrift. Endringen får konsekvenser for henvisningene i avsnitt 3.6 og tilsvarende i rapportens sammendrag.

## KILDER

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25.09.1992 nr. 107

Lov om bokføring (bokføringsloven) av 19.11.2004 nr. 73

Forskrift om bokføring av 01.12.2004 nr. 1558

Reglement for godtgjøring til folkevalgte i Stjørdal kommune, endret i K-sak 10/08, K-sak 118/11, K-sak 113/13 og K-sak 134/15.

Stjørdal kommune: Årsregnskap og budsjett for årene 2011 til 2015

Stjørdal kommune: Årsrapporter og teritalrapporter for årene 2011 til 2015

Stjørdal kommune: Delegeringsreglement (K-sak 52/14)

Stjørdal kommune: Økonomireglement (K-sak 56/10)

Rapport KS: «Rådmannens internkontroll - Hvordan få orden i eget hus?» (2013)



Postadresse: Postboks 2565, 7735 Steinkjer  
Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer  
Tlf. 994 01 480  
[www.krt.no](http://www.krt.no)