



Vestre Toten kommune  
Postboks 84  
2831 RAUFOSS

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Marianne Wiken, 62 55 10 74

## Vedtak - lovlighetskontroll - Vestre Toten - sak 69/2025 - tomteoverdragelse til Raufoss fotball

Statsforvalteren viser til kommunens oversendelse datert 22.12.2025 av krav om lovlighetskontroll. Kravet knytter seg til kommunestyrets vedtak av 22.05.2025 i sak 69/2025. Vi beklager lang saksbehandlingstid.

### Konklusjon

Statsforvalterens lovlighetskontroll av punkt 4 i Vestre Toten kommunestyre sitt vedtak av 22.05.2025 i sak 69/2025 har avdekket feil som fører til at denne delen av vedtaket er ugyldig. Punkt 4 i vedtaket oppheves, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd.

### Sakens bakgrunn

I møte den 22.05.2025 fattet kommunestyret følgende vedtak i sak 69/2025, med 26 mot 4 stemmer:

- «1. Kommunedirektøren gis fullmakt til å overdra angitt areal på ca. 18 dekar i Raufoss-skogen til Raufoss IL Fotball mot et vederlag på kr. 1.000.000,-. Overdragelsen er betinget av at arealet kan fradeles.
2. Overdragelsen gjennomføres i tråd med gruppeunntaksforordningen artikkel 55 for det tilfelle at overdragelsen anses som offentlig støtte etter EØS-avtalen artikkel 61.
3. Kommunedirektøren utarbeider tilsagnsbrev med forbehold om tilbakebetaling av støttebeløpet ved eventuell misbruk av støttebeløpet.
4. Vedtaket er basert på uttalelse fra rådgiver Øyvind Sund.»

Ahmed Haruun Ali (SV) ønsket følgende protokolltilførsel:

«Jeg støtter punkt 1, 2 og 3 i alternativt forslag, men ikke punkt 4. Jeg kommer til å gå for vedtaket, men ønsker protokollført at jeg ikke støtter punkt 4 i vedtaket.»

Saken gjelder overdragelse av en tomt fra Vestre Toten kommune til Raufoss IL Fotball (RF) for 1 000 000 kroner. Det er i prosessen gjort to verdivurderinger av tomten. Til grunn for vedtaket i kommunestyret er markedsverdien fastsatt som et gjennomsnitt av de to vurderingene, til 5 690 000 kroner. Dette innebærer et støttebeløp til RF på 4 690 000 kroner.



De mulige regnskapsmessige konsekvensene er gjort av kommunens oppdragsansvarlige revisor, Innlandet Revisjon, på anmodning fra kommunedirektøren. Revisors vurdering er at kommunen skal inntektsføre 5 690 000 kroner (virkelig verdi) som salg av fast eiendom i investeringsregnskapet, hvor 1 000 000 kroner kommer inn i bank og 4 690 000 kroner føres som overføring til andre i driftsregnskapet. I tillegg føres eventuell bokført verdi av tomte ut fra anleggskonto med motpost kapitalkonto. Det framgår blant annet av saksframlegget at dette vil belaste kommunens driftsbudsjett med 4 690 000 kroner, og at kommunestyret må dekke differansen mellom markedsverdi/virkelig verdi og salgssummen over driftsbudsjettet i 2025. Videre står det i kommunedirektørens innstilling at dersom kommunestyret fortsatt ønsker å overføre tomtearealene med en salgssum på 1 000 000 kroner, må det fattes vedtak med slik ordlyd. I tillegg må det legges inn ett punkt 4 hvor det framkommer hvordan differansen mellom virkelig verdi og salgssum, 4 690 000 kroner, skal dekkes inn på inneværende års driftsbudsjett.

Kommunedirektøren har også mottatt et notat fra rådgiver Øyvind Sunde datert 14.05.2025, som er vedlagt saksframlegget. Dette er ifølge Sunde utarbeidet på forespørsel fra RF. Notatet er en utdypning, men også utvidet vurdering fra Sunde i forhold til det som lå til grunn ved formannskapetets behandling 07.05.2025. Sunde konkluderer slik:

- «1. Salg av tomt inntektsføres i investeringsregnskapet. Eventuell bokført verdi på tomten nedskrives i balansen.
2. Verdivurdering til 6 mill. er en teknisk beregning og er usikkert om reflekterer markedsverdi, og 1 mill. i salgsinntekt er ikke et ubetydelig beløp. En teknisk differanse på 5 mill. tilfredsstiller ikke et krav til pålitelighet.
3. De økonomiske disposisjoner ved salg av tomt bør framgå i noteopplysninger til Årsregnskapet».

Sunde var kjent med revisor sin oppdaterte vurdering av 14.05.2025 da han utarbeidet sitt notat. Kommunedirektøren fant det riktig å gi revisor mulighet til å kommentere vurderingene/notatet fra Sunde. I e-post av 16. mai 2025 melder revisor tilbake følgende:

«Vi ønsker ikke å kommentere denne noe mer enn at slik vi har fått lagt frem faktum er det et reelt tilskudd med søknad og tilsagn basert på to vurderinger av virkelig verdi. Da fremgår det av rammeverket for kommuneregnskapet at det skal føres slik vi gir uttrykk for i notatet. Regnskapet skal være i samsvar med GKRS (kommuneloven §14-6 d)».

Som saksgrunnlag for kommunestyrets behandling den 22.05.2025 forelå det dermed to vurderinger med ulike konklusjoner; uttalelsen fra kommunens revisor støttet av Norsk Kommunerevisorforening sin utredningsleder og rådgiver Sunde sin vurdering. Kommunestyret valgte i behandlingen å legge Sundes vurderinger til grunn, slik det framgår i vedtakets punkt 4.

I brev av 12.06.2025 ble det fremmet krav om lovlighetskontroll av punkt 4 i nevnte vedtak. Brevet er underskrevet av kommunestyrerepresentantene Silje Sandsengen (U), Hanne Narten (V) og Leif Tøftum (R). Ved en inkurie har innsenderne skrevet punkt 3. De har senere orientert kommunedirektøren at det er punkt 4 som ønskes lovlighetskontrollert.

Det anføres blant annet i kravet om lovlighetskontroll at:

«Et sentralt spørsmål er hvorvidt kommunestyret har valgt riktig regnskapsmessig praksis i denne saken. Hvis vi går etter Innlandet Revisjon, kommunens egen revisor, skal cirka kr 4,7 millioner av tapet føres som utgift i driftsbudsjettet. Derimot, hvis vi følger rådgiver Sunde sin



vurdering, skal kun salgssummen på kr 1 million føres som inntekt, og dette i investeringsbudsjettet. Kommunestyrets beslutning er basert på Sunde sin tilnærming. Vi ønsker derfor en vurdering av hvordan dette står i forhold til gjeldende lovgivning og god regnskapsskikk, og hvilke konsekvenser dette har for lovligheten og forsvarligheten av vedtaket».

I kravet om lovlighetskontroll framgår det at det ønskes en helhetlig vurdering fra Statsforvalteren av:

- «1. Revisjon og rådgivning: Kan kommunestyret selv velge hvilken revisor og rådgiver de skal forholde seg til vedrørende faktum og regnskapsføring?
2. Regnskapsføring: Er vedtaket om å føre tapet som fremskutt underskudd i tråd med gjeldende regnskapslovgivning og god regnskapsskikk?
3. Rettslige aspekter: Vi ber Statsforvalteren vurdere om øvrige rettslige aspekter ved kommunestyrets vedtak er i samsvar med bestemmelsene knyttet til kommunens registrering i ROBEK.»

Kommunestyret behandlet kravet om lovlighetskontroll den 28.08.2025 i sak 102/2025. Vedtaket i sak 69/2025 ble opprettholdt og oversendt til Statsforvalteren for behandling.

Kommunedirektøren skriver blant annet i saksframlegget til saken om lovlighetskontroll at han registrerer følgende uenighet/ulikhet i vurderingene:

- «• Revisor vektlegger både viktigheten av å synliggjøre verdien av støttebeløpet og formuesbevaringsprinsippet i sine vurderinger. Det gjør ikke Sunde, noe kommunedirektøren finner litt overraskende ut fra de regnskapsmessige prinsipper som gjelder for kommunene.
- Revisor argumenterer for at differansen mellom salgssum og taksert verdi er den vederlagsfrie gaven / støtte, mens Sunde mener at transaksjonen ikke er vederlagsfri fordi Raufoss Fotball betaler 1,0 millioner kroner og at «ingen» kjenner markedsverdien fordi eiendommen ikke omsettes i det åpne markedet.
- ESA har etterspurt verdivurdering for å få et tall på hva som er størrelsen på «støtten» som Raufoss Fotball får fra Vestre Toten kommune. For dem har det altså betydning at størrelsen på gaven / støtten gis en verdi og at den skal kommunen rapportere til ESA (Ca fem millioner kroner). Ved å legge til grunn denne sammenhengen i kommunens regnskapsføring, blir det konsistens mellom ESA sine krav og revisor sin vurdering.(...)»

Den 04.07.2025 mottok Vestre Toten kommune en henvendelse fra RF sin ledelse hvor de blant annet la ved en ny og utfyllende utredning fra Sunde. Kommunedirektøren har oversendt dokumentet til kommunens revisor for eventuelle kommentarer. Muntlig har revisor meldt tilbake at de ikke ønsker å kommentere notatet og saken ytterligere. De står ved de vurderinger og uttalelser som er gitt og ser ikke at innholdet i tilleggsnotatet gir grunnlag for å mene noe mer i denne saken.

Vi viser for øvrig til det som kommer fram av saksdokumentene.

### **Generelt om lovlighetskontroll**

Det følger av kommuneloven § 27-1 at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget sammen kan kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Kravet må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet, jf. § 27-1. Myndigheten til å foreta lovlighetskontroll



av kommunale vedtak er delegert til Statsforvalteren<sup>1</sup>. Ordningen med lovlighetskontroll er begrunnet i hensynet til økt rettssikkerhet, fremme tillit til forvaltningen samt å sikre faglig kvalitet på forvaltningens avgjørelser<sup>2</sup>.

Som utgangspunkt er det kun vedtak som avgjør realiteten i en sak som kan bringes inn for lovlighetskontroll. Videre er det bare de forvaltnings- og offentligrettslige sidene ved en avgjørelse som kan kontrolleres, og ikke de rent privatrettslige sidene.

### **Statsforvalterens vurdering av saken**

#### **Er de formelle vilkårene for å foreta lovlighetskontroll oppfylt?**

Kommunestyrets avgjørelse i møte den 22.05.2026 i sak 69/2025 er et endelig vedtak etter kommuneloven § 27-2 første ledd bokstav a, og som da kan lovlighetskontrolleres. Kravet om lovlighetskontroll er fremmet innen fristen på tre uker. Også kravet om at klagen skal være fremsatt av minst tre representanter av kommunestyret er oppfylt.

Statsforvalteren har etter dette kommet til at de formelle vilkårene for å gjennomføre en lovlighetskontroll er oppfylt.

#### **Avgrensning av lovlighetskontrollen**

Ved en lovlighetskontroll skal Statsforvalteren ta stilling til om vedtaket

- a) har et lovlig innhold
- b) er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak
- c) har blitt til på lovlig måte.

Lovlighetskontrollen kan likevel begrenses til de anførselene som er tatt opp i saken, jf. § 27-3 andre ledd.

I denne saken oppfatter Statsforvalteren at anførselene i kravet om lovlighetskontrollen er knyttet til om vedtakets punkt 4 har et lovlig innhold (materiell kompetanse). Vi vil derfor avgrense lovlighetskontrollen til punkt 4 i vedtaket i sak 69/2025, og om dette punktet har et lovlig innhold, jf. kommuneloven § 27-2 første ledd bokstav a).

Videre innebærer ikke lovlighetskontroll myndighet til å treffe et nytt vedtak i saken, men bare til å oppheve kommunens vedtak hvis det er ugyldig, jf. § 27-3 tredje ledd. Ugyldighet er betinget av at det foreligger feil ved den materielle, personelle eller prosessuelle kompetansen.

#### **Har vedtaket et lovlig innhold?**

Denne delen av vedtaket retter seg mot vedtakets innhold. Vedtaket må ikke stride mot gjeldende rett.

Budsjett- og regnskapsforskriften (forskriften) §3-1 definerer eiendeler som er vesentlige og til varig eie som anleggsmidler, og de skal føres i balanseregnskapet som dette. I henhold til Kommunal regnskapsstandard nr. 1 (KRS) inngår tomter som varige driftsmidler under anleggsmidler. Denne tomta inngår som en del av Raufosskogen, som utgjør et større areal. Det foreligger derfor ikke en

---

<sup>1</sup>Delegering av myndighet etter lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) §§ 3-1, 8-7, 9-6, 13-5, 14-3, 14-19, 20-7, 21-1, 28-1, 28-3, 28-4, 28-5, 28-6, 30-5 og kapittel 27 (...).

<sup>2</sup> Prop. 46 L (2017-2018), pkt. 27.1.4



balanseført verdi av den gjeldende delen, og dermed ikke en formell verdifastsettelse av denne spesifikke tomta hos kommunen.

Problemstillingen som reises i saken er hvorvidt kommunen har solgt tomta til markedspris eller om den er solgt til en lavere pris enn markedet er villig til å gi. I så fall vil differansen mellom salgssummen og markedsprisen være definert som offentlig støtte til RF. Regnskapsteknisk vil de to problemstillingene ha forskjellige utslag for kommunen.

I førstnevnte tilfelle inntektsføres salget i investeringsregnskapet, og bokført verdi på tomta nedskrives i balansen. I det andre tilfellet inntektsføres virkelig verdi som salg av fast eiendom i investeringsregnskapet, differansen mellom salgssum og markedspris føres som overføring til andre i driftsregnskapet og salgsbeløpet kommer inn i bank. Kommunen har dermed en inntekt i det første tilfellet, mens den må bokføre en kostnad i driftsregnskapet i det andre. Det andre tilfellet er basert på en uttalelse fra Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS), gjengitt i Innlandet Revisjons vurdering av hvordan en overdragelse av anleggsmidler skal regnskapsføres.

Bakgrunnen for vurderingen av regnskapsføringen gjort av Innlandet Revisjon IKS er knyttet til formuesbevaringsprinsippet. Prinsippet skal ivareta anleggsmidler som har en langsiktig verdi for fellesskapet, og som kommunestyret er satt til å forvalte. Videre er det vist til at GKRS har lagt til grunn at: *«Det er helt legalt for et kommunestyre å gi bort gratis eller til underpris slike verdier, men da skal «gaveverdien» belastes kommunens driftsbudsjett (som hvilket som helst annet tilskudd) slik at kommunens verdier (balansemessig) ikke forringes. Det betyr altså at alle gaver og tilskudd skal finansieres av kommunens driftsmidler.»*

GKRS er med det tydelige i sin uttalelse om at anleggsmidler skal regnskapsføres til virkelig verdi på overdragelsestidspunktet. Virkelig verdi er det kommunen kunne fått ved salg av anleggsmiddelet i markedet. Dersom beløpet er usikkert brukes beste estimat, jf. kommuneloven §14-6 tredje ledd bokstav d.

GKRS har vurdert liknende tilfeller tidligere, og skriver i en uttalelse til Bergen kommune følgende: *Foreningens vurdering er at tilskudd gitt i form av vederlagsfri overdragelse av anleggsmidler skal regnskapsføres til virkelig verdi på overdragelsestidspunktet. Virkelig verdi vil være det kommunen kunne fått ved salg av anleggsmidlet, se [101201 Svar Bergen kommune - vederlagsfri overføring](#).*

Det vi må ta stilling til er hvorvidt det forelå en virkelig verdi på tomta ved overdragelsestidspunktet. Tomta er ikke lagt ut for salg på det åpne markedet. Markedsverdien på tomta ble i 2024 vurdert til 6 000 000 kroner av Sweco, og en ny vurdering ble gjort i 2025 av Analyse. Markedsverdien ble da vurdert til 5 380 000 kroner. Kommunen la til grunn gjennomsnittet av disse to estimatene som beste estimat på verdien til tomta i sin beregning av støttebeløpet til RF. Kommunestyrets vedtak i sak 69/2025 bekrefter at RF mottar et støttebeløp på 4 690 000 kroner dersom denne transaksjonen gjennomføres. Kommunedirektørens skriver i sitt saksfremlegg til formannskapetets møte den 07.05.2025, sak 52/25 at: «Tomteoverdragelsen håndteres som tildeling av kr. 3.690.000,- i investeringsstøtte, og kr. 1.000.000,- i driftsstøtte». Dette er også det støttebeløpet som ble meldt inn til ESA.

Slik vi oppfatter det er Syljuåsen AS interessert i å kjøpe tomta for 6 000 000 kroner, forutsatt at deler av tomta kan fradeles og reguleringsplanen endres til nærings- og boligformål med høy utnyttelse. Ifølge intensjonsavtale med RF av 08.09.2023 har Syljuåsen AS forbeholdt seg retten til å ikke gå videre med transaksjonen dersom dette ikke lar seg gjennomføre.



En tomt er å betrakte som et varig driftsmiddel som ikke avskrives. Det at verdien på tomta ikke er ført i balansen mener vi er av underordnet betydning når det foreligger to prisvurderinger foretatt av to forskjellige aktører. Når kommunestyret i tillegg legger dette beløpet til grunn for størrelsen på støttebeløpet til RF, og Syljuåsen AS har sagt seg villig til å betale den estimerte verdien, er vår konklusjon at det er denne prisen markedet er villig til å gi. Kommunen må forholde seg til det i sitt regnskap, jf. kommuneloven §14-6 tredje ledd, bokstav d.

Vi finner av den grunn Sundes argumentasjon for å ikke føre tapet i regnskapet, kun som en note, utilstrekkelig i forhold til den øvrige dokumentasjonen som foreligger.

Statsforvalteren konkluderer etter dette med at salget skal føres etter Innlandets Revisjons anbefaling, da det foreligger en beregnet verdi på tomta som markedet er villig til å gi, jf. intensjonsavtalen mellom RF og Syljuåsen. Det vil si at vedtaket om å basere seg på uttalelsen fra Øyvind Sunde etter vår vurdering ikke er riktig.

Vedtaket skal oppheves dersom det er gjort feil som gjør det ugyldig jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd. Dette må vurderes ut ifra den ulovfestede forvaltningsrettslige ugyldighetslæren som er utviklet av rettspraksis, forvaltningspraksis og juridisk teori. Den ulovfestede ugyldighetslæren sier at mangler ved vedtakets innhold som hovedregel fører til ugyldighet. At vedtakets innhold ikke er i tråd med gjeldende rett på området tilsier at vedtaket er ugyldig.

#### Øvrige spørsmål

Det er i kravet om lovlighetskontroll stilt spørsmål ved om kommunestyret selv kan velge hvilken revisor og rådgiver de skal forholde seg til vedrørende faktum og regnskapsføring. Det er ingen begrensning i kommuneloven eller forvaltningsloven i forhold til hvem kommunestyret kan innhente råd fra. Det er imidlertid kommunestyrets ansvar hvordan rådene blir vektlagt, og at det blir fattet en riktig avgjørelse. Videre er det bedt om at Statsforvalteren vurderer om øvrige rettslige aspekter ved kommunestyrets vedtak er i samsvar med bestemmelsene knyttet til kommunens registrering i ROBEK. Det er ingen bestemmelser i kommuneloven som tilsier at kommunen ikke kan selge en eiendom til underpris selv om kommunen er ført inn i ROBEK-registeret.

#### **Vedtak**

Statsforvalterens lovlighetskontroll av punkt 4 i Vestre Toten kommunestyre sitt vedtak av 22.05.2025 i sak 69/2025 har avdekket feil som fører til at denne delen av vedtaket er ugyldig. Punkt 4 i vedtaket oppheves, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd.

Statsforvalterens vedtak i saken er endelig og kan ikke påklages.<sup>3</sup>

Vi ber kommunen underrette kommunestyret og sørge for at Statsforvalterens avgjørelse blir oversendt til de kommunestyrerepresentantene som har fremmet lovlighetsklagen.

Med hilsen

Anne Kathrine Fossum (e.f.)  
kommunal- og samordningsdirektør

Jo-Bjørner Haugen  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

<sup>3</sup> Veilederen «Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59», utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet 21. oktober 2013 (H-2299), punkt 8.1