

# KOMMUNALBESTYRELSENS INSTRUKTIONSBEFØJELSE

Instruktionsbeføjelsen kan være et redskab for kommunalbestyrelsen til at sikre kommunens interesser, når kommunale aktiviteter drives i en selvstændig enhed. Men hvad indebærer instruktionsbeføjelsen egentlig? Og hvornår er kommunalbestyrelsen tillagt instruktionsbeføjelse?

Når en kommune beslutter at varetage sine lovlige kommunale opgaver i en selvstændig enhed som f.eks. et aktieselskab, et kommunalt fællesskab eller en fond, er det ofte af stor betydning, hvordan kommunalbestyrelsen kan gøre sin indflydelse gældende. Et element i styringen er, om kommunalbestyrelsen har instruktionsbeføjelse over for de medlemmer, der udpeges til det øverste ledelsesorgan for enheden, typisk en bestyrelse. Om kommunalbestyrelsen har instruktionsbeføjelse afhænger nemlig af, hvilken retlig form enheden er organiseret i.

I denne artikel kigger vi dels nærmere på, hvad instruktionsbeføjelsen indebærer, og hvordan den udøves, dels i hvilke sammenhænge kommunalbestyrelsen kan gøre instruktionsbeføjelsen gældende.

## HVAD INDEBÆRER INSTRUKTIONSBEFØJELSEN?

Instruktionsbeføjelsen giver kommunalbestyrelsen adgang til at påvirke beslutningsprocessen i bestyrelsen for den selvstændige enhed. Kommunalebestyrelsen kan således træffe en retlig bindende beslutning om, hvordan det udpegede medlem skal stemme ved de

enkelte ledelsesbeslutninger i den selvstændige enhed. Herved bliver bestyrelsesmedlemmet kommunalbestyrelsens "forlængede arm". Dette omtales ofte på den måde, at kommunalbestyrelsen meddeler bestyrelsesmedlemmet et bundet mandat.

Kommunalbestyrelsen kan ikke delegerer kompetencen til at udøve instruktion til forvaltningen eller udvalg.

## HVILKE SAGER KAN DER GIVES INSTRUKTION I?

Kommunalbestyrelsen beslutter egenhændigt, i hvilke og hvor mange sager instruktionsbeføjelsen anvendes. Antallet af beslutninger, hvor kommunalbestyrelsen kan meddele bundet mandat, er således som udgangspunkt ubegrænset. Instruktionsbeføjelsen er dog typisk særlig relevant ved

beslutninger, der er af væsentlig betydning for den pågældende kommune, f.eks. optagelse af lån, som kommunen hæfter for. Herudover er det i tilsynspraksis antaget, at kommunalbestyrelsen ikke kan give bundet mandat i sager om interne procedureforhold.

Bundet mandat kan endvidere gives for sag eller formuleres generelt. Kommunalbestyrelsen kan også formulere en overordnet strategi, som sidenhen kan danne grundlag for konkrete instrukser.

## DET TIDSMÆSSIGE ASPEKT

Det kan være en udfordring for kommunalbestyrelsen at nå at behandle spørgsmålet om eventuelt bundet mandat forud for en vigtig beslutning. Det kræver, at kommunalbestyrelsen er tilstrækkelig underrettet om, hvornår der afholdes møde i bestyrelsen, og hvilke beslutninger der skal træffes på det pågældende møde. Og i tilfælde af ekstraordinære bestyrelsesmøder, som indkaldes med kort varsel, kan det under alle omstændigheder være vanskeligt eller umuligt for kommunalbestyrelsen at nå at træffe beslutning om bundet mandat forud herfor.

Instruktionsbeføjelsen kan derfor efter omstændighederne være mest muligt effektiv, hvis vedtægterne for den selvstændige enhed udformes, så væsentlige beslutninger skal behandles på to bestyrelsesmøder, der skal afholdes med f.eks. minimum to måneders varsel. Herved sikres det, at kommunalbestyrelserne får mulighed for at behandle den pågældende beslutning og eventuelt meddele bundet mandat.

## I HVILKE SAMMENHÆNGE HAR KOMMUNALBESTYRELSEN INSTRUKTIONSBEFØJELSE?

Om kommunalbestyrelsen kan anvende instruktionsbeføjelse afhænger for det første af den retlige karakter af den retlige enhed, hvor der skal træffes beslutning. Derudover kan forholdet være reguleret i enhedens vedtægter.

I de tilfælde, hvor der ikke er mulighed for at give bundet mandat, afskærer det ikke bestyrelsesmedlemmet fra at drøfte sagen med kommunen (medmindre regler om tavshedspligt er til hinder herfor). Og der er heller ikke noget til hinder for, at sagen drøftes i udvalg eller kommunalbestyrelsen – f.eks. for at klæde medlemmet bedst muligt på i forhold til at træffe den konkrete beslutning.

Det vil herefter være op til det pågældende medlem at træffe endelig beslutning om, hvordan der skal stemmes ved behandlingen af den konkrete beslutning.

## § 60-FÆLLESSKABER

Kommunestyrelseslovens § 60 giver kommunerne hjemmel til at indgå aftale om samarbejde, hvorved der sker kompetenceoverdragelse til et selvstændigt styrelsesorgan. § 60-fællesskabet kan organiseres på flere forskellige måder – interessentskabet (I/S) er den mest anvendte form. I et interessentskab hæfter ejerne direkte og solidarisk for interessentskabets forpligtelser, og bestyrelsen skal varetage ejernes interesser. Det følger derfor af tilsynspraksis – og af vejledningen om kommunale fællesskaber (april 2016), at en kommunalbestyrelse har instruktionsbeføjelse over for det eller de medlemmer, den har udpeget til bestyrelsen for et § 60-fællesskab.

## INTERESSENTSKAB, DER IKKE ER GODKENDT EFTER § 60

To eller flere kommuner (eller andre) kan endvidere udføre aktiviteter i et interessentskab, der ikke er organiseret som et § 60-fællesskab; dvs. hvor der ikke er sket egentlig kompetenceoverdragelse. Her gør de samme forhold som ovenfor om hæftelse og interessevaretagelse sig gældende, og der er derfor mulighed for at udøve instruktion af de medlemmer, en kommune selv har udpeget.

## AKTIE-, ANPARTS- OG PARTNERSELSKABER

Det følger af selskabsloven, at bestyrelsen i et aktieselskab (A/S) og anpartsselskab (ApS) vælges af generalforsamlingen; dvs. af selskabets aktionærer, og at generalforsamlingen er det (eneste) sted, hvor ejerne har ret til at træffe beslutninger om selskabet. Det samme gælder for et partnerselskab (P/S). Herudover følger det af loven, at bestyrelsen er forpligtet til at varetage selskabets interesse. Loven fortolkes derfor også således, at hvervet som bestyrelsesmedlem er et personligt hverv, og at et medlem af bestyrelsen derfor ikke kan underlægges instruktion. De selskabsretlige regler er således ikke forenelige med instruktionsbeføjelsen, hvorfor kommunalbestyrelsen ikke kan gøre beføjelsen gældende i dette tilfælde.

## FONDE MV.

Det er heller ikke muligt at instruere

medlemmerne af fondsbestyrelsen i en fond. En fond er selvejende, og bestyrelsen skal udelukkende varetage fondens interesse. Det indebærer i øvrigt også, at fondsbestyrelsen skal være uafhængig af stifter af fonden. Hvervet som bestyrelsesmedlem anses derfor – som ved kapitalsekskaber, jf. ovenfor – for at være personligt, og instruktion er uførelig hermed.

I mange tilfælde vil kommunen have en kontrakt eller driftsoverenskomst med fonden, f.eks. når fonden udfører opgaver på det sociale område. I disse aftaler kan kommunen fastsætte vilkår for, hvordan opgaven skal udføres. Dette har imidlertid ikke karakter af instruktion af bestyrelsen.

For så vidt angår foreninger, afhænger spørgsmålet om kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelse over for medlemmerne af foreningsbestyrelsen af foreningens vedtægter. Der er tale om en konkret vurdering, og det kan her indgå, om medlemmet er udpeget direkte af kommunen.

## MEN HUSK AT...

Hvis kommunen vælger en organiseringsform, hvor der ikke kan styres gennem instruktion af bestyrelsen, kan kommunen på andre måder udøve indflydelse over for den selvstændige enhed. Kommunens interesser kan i sådanne tilfælde – afhængig af organiseringsformen – bl.a. varetages i vedtægterne, i kontrakt/driftsaftale, på generalforsamlingen, ved formulering af ejerstrategier og -politikker samt ved kommunens planlægning ■



Rikke Søgaard Berth  
Advokat, partner  
rsb@horten.dk



Julia Brandt-Jensen  
Advokat  
bj@horten.dk

