

Kan kommunestyret instruere eierrepresentanter?

Kommunal rapport 22.06.2020

– Jeg kan ikke se at det er rettslig grunnlag for at kommunestyret kan instruere eierrepresentanten i interkommunale selskaper.

SPØRSMÅL: Kommunene har mange eierskap i svært ulike selskaper. Mange kommuner begynner etter hvert å ha gode Eiermeldinger, der det gjerne står noe om intensjonen med eierskapet. Utover Eiermeldinger av varierende kvalitet er Eierstyringen fra kommunestyre/fylkesting lite synlig. Det kan virke som det er opp til hver enkelt eierrepresentant å vurdere hva (fylkes) kommunen skal mene om forhold som sammenslåing, oppdeling eller nedleggelse av et selskap. Spørsmålet er om kommunestyret kan instruere eierrepresentanten som møter i generalforsamlinger, årsmøter og andre eierskapsforsamlinger på sine vegne?

Lovverket sier så langt jeg har funnet ut ingenting om dette. KS' anbefaler at kommunestyret/fylkestinget instruerer eierrepresentanten i interkommunale selskaper, men hva med eierrepresentanten i de andre selskapsformene? Det er nærliggende å regne med at det samme gjelder her, men KS har ikke anbefalt det eksplisitt. Hva sier Bernt?

SVAR: Her er det flere varianter og den del gråsoner.

For selskapsmessige organisasjonsformer forankret i kommuneloven er det sikker rett at på samme måte som i andre folkevalgte organer er medlemskap i slike styringsorganer personlige verv der ingen kan gi bindende instruks til det enkelte medlem om hvordan hun skal utøve vervet. Dette gjelder for styre i kommunale og fylkeskommunale foretak (§ 9-8), og for representantskap i interkommunalt politisk råd og i kommunalt oppgavefelleskap (hhv. §18-3 og § 19-3). Men for alle disse gjelder den samme regelen som for kommunale og fylkeskommunale utvalg; kommunestyret eller fylkestinget kan når som helst skifte ut de medlemmene de har valgt, se hhv. 9–7 siste avsnitt, § 18–3 tredje avsnitt, andre setning, og § 19–3 fjerde avsnitt, andre setning).

I den andre enden ligger aksjeselskapene. Organene i disse er regulert i aksjeloven, ikke i kommuneloven, og med unntak av bestemmelsen i kommuneloven § 21–1 om representasjon av begge kjønn i styret er det aksjeloven som bestemmer sammensetning av og ansvarsforhold for de styrende organer i disse, også der de er helt eller delvis kommunalt eller fylkeskommunalt eid.

Det øverste organet i et aksjeselskap er generalforsamlingen. Møterett i denne har «aksjeeierne ... enten selv eller ved fullmektig etter eget valg» (aksjeloven § 5–2 nr. 1). Aksjeeier er her kommunen eller fylkeskommunen, og den eller de som møter for denne i generalforsamlingen, gjør det på kommunens eller fylkeskommunens vegne i kraft av fullmakt fra denne. I motsetning til den som er valgt til verv etter kommuneloven, kan den som møter med slik fullmakt fortløpende instrueres om hvordan hun skal utøve denne, i praksis ved vedtak fra kommunestyret eller fylkestinget om hvordan det skal stemmes i bestemte saker.

I generalforsamlingen skal kommunen eller fylkeskommunen tale med én stemme. Og fullmakten til den som møter for kommunen eller fylkeskommunen, kan når som helst tilbakekalles. Hvis kommunen eller fylkeskommunen er eneeier, er det ikke usedvanlig at

man benytter kommunestyret eller fylkestinget som generalforsamling. Det betyr i så fall at de vedtak som treffes der, rettslig sett er en beslutning om hvordan kommunen eller fylkeskommunen skal utøve sin kompetanse som (ene) aksjonær i selskapet.

Forvaltningen av et aksjeselskap ligger imidlertid til styret, som har myndighet til å treffe vedtak i alle saker så langt dette ikke strider mot selskapets vedtekter eller vedtak i generalforsamlingen, se aksjeloven § 6–12 nr. 1. Generalforsamlingen velger styremedlemmene, med unntak av representantene for de tilsatte (aksjeloven § 6–3 nr. 1, jf. nr. 2) for to år. Ved valg av selskapets styre avgir kommunen eller fylkeskommunen som sådan én samlet stemme om dette. Det er ikke adgang til å kreve forholdsmessig fordeling mellom ulike partier i styret. Flertallet i kommunestyret eller fylkestinget vedtar i sin helhet hvordan man vil stemme om dette. Men vervet som styremedlem er et personlig verv med personlig ansvar. Styremedlemmer kan ikke instrueres, verken av kommunestyre, fylkesting eller generalforsamling, og generalforsamlingen kan bare instruere styret, ikke det enkelte medlem.

Interkommunale selskaper er i en litt uklar gråson mellom disse to modellene. De er forankret i egen lov om slike, og går dermed ikke inn under verken kommuneloven eller aksjeloven. De etableres ved en selskapsavtale mellom deltakende kommuner og fylkeskommuner der det blant annet fastsettes regler om sammensetning av to organer som tilsvarende generalforsamlingen og styret i aksjeselskaper; representantskapet og styret (IKS-loven § 4).

Representantskapet er øverste organ i selskapet (§ 7). Hver av de deltakende kommunene eller fylkeskommunene skal ha minst ett medlem i dette. De velges av det enkelte kommunestyre eller fylkesting. Disse bestemmer selv om de vil foreta valgene ved forholdsvalg eller flertallsvalg, med andre ord om flertallet velger alle, eller om også opposisjonen i kommunestyret eller fylkestinget skal være representert. Valg skjer som utgangspunkt for fire år om gangen, men kommunestyret eller fylkestinget kan foreta nyvalg av sine representanter for resten av valgperioden om de finner grunn til det.

I § 9 første setning fastslås at hvert medlem har én stemme i representantskapet. Etter min mening må det forstås som at medlemskap av dette organet er et individuelt verv med personlig ansvar. Medlemmene møter ikke med fullmakt, men i kraft av å være utpekt ved valg, og da er det nærliggende å legge til grunn at det ikke kan gis bindende instruks til den enkelte om hvordan hun skal utøve sitt verv. Jeg merker meg at det opplyses at KS anbefaler at kommunestyret eller fylkestinget «instruerer eierrepresentanten i interkommunale selskaper», men jeg kan ikke se at det er rettslig grunnlag for at det kan gis slike bindende instruksjoner. Kommunestyret eller fylkestinget kan selvsagt gi uttrykk for hvordan det ønsker representanten skal stemme i en bestemt sak, men det har ingen rettslige konsekvenser for gyldigheten av det vedtak som treffes der, om representanten ikke følger instruksjonen.

Det samme gjelder i enda sterkere grad for styremedlemmene, som er valgt av representantskapet og dermed bare står til ansvar overfor dette. Felles for begge disse organene er at medlemmene forutsettes å sette seg inn i og delta ved vedtak på grunnlag av sin beste overbevisning om hva som er best for selskapet, og da etter å ha hørt på og deltatt i debatten om dette i hhv. representantskapet eller styret. Representantskapsmedlemmer kan skiftes ut ved nyvalg i perioden, men ikke med tilbakevirkende kraft.