

Nord-Trøndelag fylkeskommune

Saksutskrift

Sak nr 09/30

Høring: Forslag til endringer i kommuneloven - Krav til kjønnsmessig balansert sammensetning av styret i kommunalt kontrollerte aksjeselskaper

Behandlet/ Behandles av	Sted	Møtedato	Sak nr.
Fylkesrådet i Nord-Trøndelag	Fylkets Hus, Steinkjer	3.2.2009	09/30

Saksbeh: John Tuseth
Arkivsak: 08/08737
Arkivkode: 005

Fylkesrådets innstilling til vedtak:

- I. Fylkesrådet i Nord-Trøndelag mener primært at det burde vært innført et lovkrav om kjønnsbalansert styresammensetning i alle aksjeselskaper - uavhengig av offentlig eller privat eierskap. Et slikt generelt krav til alle aksjeselskaper bør lovforankres i Aksjeloven, i likhet med tilsvarende bestemmelser i Allmennaksjelovens § 6-11 a.
- II. Nord-Trøndelag fylkeskommune har følgende øvrige synspunkter til høringsnotatet:
 1. Nord-Trøndelag fylkeskommune er enig i at det innføres et lovkrav om kjønnsbalansert styresammensetning overfor aksjeselskaper som helt eller i hovedsak har offentlige eiere/aksjonærer.
 2. Et slikt lovkrav bør knyttes til et selskaps samlede offentlige (statlige og/eller kommunale) eierskap, og ikke som foreslått bare til selskapets kommunale eierskap.
 3. Den lovmessige forankringen av et slikt lovkrav bør knyttes til Aksjeloven, og ikke som foreslått til Kommuneloven.
 4. Det vil i den forbindelse være naturlig å utvide gjeldende særbestemmelse for statsaksjeselskaper (Aksjeloven § 20-6), slik at krav til kjønnsbalansert styresammensetning utløses ved 100% samlet offentlig (statlig og/eller kommunalt) eierskap.
 5. Selv om hjemmelen for kjønnsbalansert styresammensetning i aksjeselskaper bør forankres i Aksjeloven, kan det med fordel innarbeides en henvisning i Kommuneloven til nevnte bestemmelse, for eksempel i KL § 36.

Protokoll:

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Fylkesrådets vurdering:

I det framlagte lovforslaget fra Kommunal- og regionaldepartementet, er det lagt opp til å lovfeste krav til kjønnsbalanse i styret for aksjeselskaper hvor en eller flere kommuner samlet sett eier minst 2/3 (alternativt alle) aksjene i selskapet.

Fra før gjelder det tilsvarende regler om kjønnsbalanse for såkalte statsaksjeselskaper, dvs. aksjeselskaper hvor staten alene eier alle aksjene (statlig eieeier).

Selskaper med statlig eierskap under 100% vil som følge av høringsutkastet fortsatt falle utenfor kravet til kjønnsbalansert styresammensetning. Videre vil selskaper med samlet offentlig (statlig og/eller kommunalt) eierskap på opptil 100% falle utenfor kravet, dersom det kommunale deleierskapet ligger under 2/3 av aksjene.

Dette innebærer forskjellsbehandling mellom aksjeselskaper med hhv. kommunal og statlig eiermajoritet, herunder forskjellsbehandling av private minoritetsaksjonærer i slike selskaper. Ved den foreslåtte lovfestingen i Kommuneloven, vil vedkommende selskaper kunne oppleve større avstand og mindre lojalitet til bestemmelsene, enn dersom lovmessig forankring skjer i det grunnleggende lovverket for slike selskaper (Aksjeloven).

Den administrative og kontrollmessige oppfølgingen vil dermed kunne bli dårligere og dyrere ved lovforankring i Kommuneloven, sammenlignet med Aksjeloven.

En hovedbegrunnelse for å lovfeste slike særkrav overfor aksjeselskaper med offentlig eierdominans, er at det offentlige i likestillingssammenheng bør gå foran med et godt eksempel overfor private aksjonærer og øvrig privat sektor.

Nord-Trøndelag fylkeskommune vedtok allerede i 2005 at kjønnsbalanse skal tilsiktes i alle selskaper hvor fylkeskommunen har eierinteresser eller er engasjert på andre måter. Denne målsettingen gjelder også overfor selskaper med private aksjonærer.

Nord-Trøndelag fylkeskommune mener derfor primært at det burde vært innført lovkrav til kjønnsbasert styresammensetning i alle aksjeselskaper - uansett eierskap, i samsvar med den generelle bestemmelsen i Allmennaksjeloven § 6-11 a.

Dersom et krav til kjønnsbalansert styresammensetning derimot kun blir gjort gjeldende for aksjeselskaper med utelukkende offentlige aksjonærer, bør gjeldende særregler for statsaksjeselskaper i AL § 20-6 generaliseres, slik at disse gjelder for aksjeselskaper hvor det offentlige til sammen eier samtlige aksjer.

Steinkjer, 28. januar 2009.

Susanne Bratli (sign)

for Annikken Kjær Haraldsen
fylkesråd for kultur

Saksutredning for fylkesrådet

Sammendrag

Kommunal- og regionaldepartementet har oversendt en hørings sak, med høringsfrist 3. februar 2009. Det var ikke vært praktisk mulig å framlegge hørings saken for fylkestinget. NTFK's eventuelle hørings svar må derfor avgis av fylkesrådet.

Hørings saken inneholder utkast til nye regler for kjønnsbalansert styresammensetning i aksjeselskaper hvor en eller flere kommuner/fylkeskommuner til sammen eier mer enn 2/3 av (alternativt alle) aksjene i selskapet.

Det eksisterer allerede tilsvarende bestemmelser for en rekke selskaper med offentlig eierskap, herunder for selskaper hvor staten eller kommuner er eneeier (ingen private medeiere), for selskaper hvor det offentlige oppnevner styremedlemmer direkte, og for selskaper med en stor eierkrets.

Det framlagte lovforslaget omfatter ikke selskaper hvor staten alene har eiermajoritet men likevel ikke er eneeier, og heller ikke selskaper hvor staten og kommuner samlet har slik eiermajoritet.

Forslaget om lovfesting av de nye reglene om kjønnsbalansert styresammensetning i Kommuneloven (kap. 12) synes ikke å være hensiktsmessig.

Ved alternativ lovforankring i Aksjeloven og Allmennaksjeloven, vil de nye bestemmelsene kunne omfatte selskaper med samlet offentlig (statlig og kommunalt) eiermajoritet over det valgte majoritetsnivået (67 eller 100%).

Slik lovforankring til trolig også gjøre oppfølging/kontroll og dermed etterlevelsen av de nye bestemmelsene både bedre og mer kostnadseffektiv. Samtidig synliggjøres disse særbestemmelsene for eventuelle private minoritetsaksjonærer i slike selskaper.

Hjemmel/Referanse for saken:

Høringssak fra Kommunal- og regionaldepartementet –
Endringer i Kommuneloven, nye bestemmelser vedr. bl.a. krav til kjønnsbalansert styresammensetning i aksjeselskaper med kommunal eiermajoritet.

Trykte vedlegg:

[Høringsbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet, datert 5. november 2008.](#)

Utredning:

Innledning/bakgrunn

I høringsbrev pr. 5. november 2008 (journalført hos NTFK den 17.11.08) inviterer Kommunal- og regionaldepartementet til offentlig høring av et forslag til nye og justerte bestemmelser i Kommunelovens vedr. kjønnsmessig balanse/likestilling.

Høringsfristen er satt til 3. februar 2009. Dette innebærer at det med vanlige utsendingsfrist ikke har vært mulig å behandle høringssaken i fylkestinget. NTFK's høringsbehandling vil derfor måtte foretas av fylkesrådet.

Blant inviterte høringsinstanser innenfor kommunesektoren, er kommuner/fylkeskommuner, KS, Norsk rådmannsforum og Norges kommunerevisorforbund.

Saksframstilling/problemstillinger

1. Hovedinnhold i lovforslaget:

I høringsnotatet foreslår departementet følgende nye/justerte bestemmelser vedr. kjønnsmessig balanse i Kommuneloven:

1. Justerte bestemmelser i KL §§ 36nr. 2, 37 nr. 3 og 38a nr. 3 (lovmessig harmonisering mellom Likestillingsloven og Kommuneloven).
2. Nye bestemmelser i kommunelovens kap. 12A (§§ 80a og 80b) vedr. kjønnsmessig balanse i styret for aksjeselskaper som har samlet kommunal eierdominans (minst 2/3 - eller alternativt 100% samlet kommunalt eierskap).

Endringen iht. pkt. 1 bidrar til at Kommunelovens bestemmelser om kjønnsbalanse/likestilling i kommunale/fylkeskommunale organer får samme formelle ordlyd som tilsvarende bestemmelser i Likestillingsloven og øvrig lovverk om likestilling. Denne lovendringen synes å være helt kurant.

Når det gjelder utvidelsen av prinsippet av kjønnsmessig balanse til også å gjelde for selskaper med kommunal eiermajoritet, foreligger det noen lovtekniske problemstillinger, som med fordel kan drøftes og eventuelt kommenteres i høringsrunden.

2. Nærmere om forslaget til nye regler/krav til kjønnsmessig balanse innenfor styret i selskaper med kommunal eiermajoritet

Substansen også i dette lovforslaget synes å være kurant og prinsipielt riktig: Forslaget innebærer at de generelle kravene til kjønnsmessig balanse som gjelder innenfor kommunal sektor, utvides til også å gjelde styresammensetningen i aksjeselskaper hvor kommunale aksjonærer samlet har eiermajoritet (2/3 samlet kommunal flertall, eller alternativt utelukkede kommunale eiere). Kommunaldepartementet mener at kommunale aksjonærer/eiere her må gå foran her med et godt eksempel overfor private aksjonærer.

Fra før er styrene i følgende virksomheter (egne rettssubjekter, utenfor offentlig forvaltning) underlagt særregler om kjønnsmessig balanse, begrunnet i bl.a. dominerende offentlig eierskap/innflytelse i selskapet:

1. Statsforetak (statsforetaksloven § 19)
2. Statsaksjeselskaper (aksjeloven § 20-6)
3. Statsallmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven § 20-6)
4. Helseforetak (helseforetaksloven § 21)
5. Innovasjon Norge (lov om Innovasjon Norge §14)
6. Vinmonopolet (vinmonopolloven § 5)
7. Norsk tipping (pengespilloven § 6)
8. Interkommunale selskaper ((lov om IKS § 10)
9. Styrer direkte oppnevnt av offentlig organ (likestillingsloven § 21)
10. Stiftelser, når stat/kommune/fylkeskommune oppnevner styremedlemmer (stiftelsesloven § 27a).
11. Allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven § 6-11a)
12. Samvirkeforetak (samvirkelova § 69).

Det kan knyttes følgende generelle kommentarer til ovennevnte særbestemmelser om kjønnsbalansert styresammensetning :

- Felles for selskapene 1-7 er at de utelukkende har staten som eier (100%).
- Aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper med inntil 99 % statlig eierskap, omfattes imidlertid ikke av gjeldende regler i AL, og heller ikke av det framlagte lovforslaget.
- Det kan dessuten se ut til at særreglene for statsallmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven § 20-6) er overflødige, fordi alle ASA-selskaper (uavhengig av eierskap) er pålagt kjønnsbalansert styresammensetning iht samme lovs § 6-11 a.
- Selskapstype 8 (IKS-er) har i utelukkende (100%) kommunalt eierskap.
- Felles for selskapene 9 og 10 er at et offentlig organ oppnevner styremedlemmer direkte, dvs. ikke indirekte via offentlig representant i et overordnet selskapsorgan (generalforsamling eller lignende).

- Felles for selskapene 11 og 12 er at de normalt er store selskaper med en bred krets av mange og relativt små eiere ("samfunnsinstitusjoner").

3. Aksjeselskaper med offentlig eierdominans som faller utenfor de foreslåtte bestemmelsene – ulike lovkrav til selskaper med hhv. kommunal og statlig eiermajoritet.

Rekkevidden av den foreslåtte nye bestemmelsen i KL kap. 12 er begrenset til aksjeselskaper med samlet kommunalt eierskap på mer enn 2/3 (alternativt 100%) av aksjene.

Forslaget fanger derfor ikke opp følgende aksjeselskaper med samlet offentlig (statlig og kommunal) eiermajoritet:

- selskaper med statlig eierskap på under 100 %, og heller ikke
- selskaper med et samlet offentlig (statlig og kommunalt) eierskap over den angitte grenseverdien (2/3 – eller alternativt 100% - av aksjene)

Det framlagte lovforslaget innebærer dermed strengere krav til kjønnsbalansert styresammensetning ved kommunalt majoritetseierskap, enn ved tilsvarende statlig eierskap.

Til sammenligning kan det nevnes at det i forvaltningslovens § 6.1 e) er 100% samlet offentlig (statlig og kommunalt) eierskap som gir grunnlag for unntak fra vedkommende inhabilitetsbestemmelse.

Tilsvarende er det i den nye offentlighetslovens § 2 c) og d) samlet offentlig (statlig og kommunalt) eierskap/styringsinnflytelse som er avgjørende for om vedkommende selskap omfattes av offentlighetsloven eller ikke.

Ut ifra departementets argumentasjon om at det offentlige bør gå foran med et godt eksempel, bør det også i denne saken være samlet offentlige eierskap/-majoritet som utløser særregler om kjønnsbalanse for et aksjeselskaps styre. I så fall ville en mer hensiktsmessig forankring av slike bestemmelser være følgende lover:

- Aksjeloven: Særbestemmelser for aksjeselskaper med samlet offentlig eiermajoritet, tilsvarende gjeldende særbestemmelser for hhv. statsaksjeselskaper, alternativt:
- Likestillingsloven - eller forskrift til denne: Særregler for styret i aksjeselskaper med samlet offentlig eiermajoritet/styringsinnflytelse.

Kommunaldepartementets prinsipielle utgangspunkt i høringsssaken synes imidlertid å være at det ikke er hensiktsmessig/ønskelig å forankre den foreslåtte lovendringen i Aksjeloven. Dette til tross for at det allerede finnes tilsvarende særbestemmelser i begge disse lovene for aksjeselskaper med (utelukkende) statlig eierskap.

Med utgangspunkt i den foreslåtte lovforankringen i Kommuneloven, inneholder høringsbrevet en relativt omfattende utredning av hvordan de nye bestemmelsene skal kunne kontrolleres og følges opp (jf. høringsbrevets pkt. 4.3).

Departementets hovedkonklusjon synes å være at Brønnøysundregisteret en gang pr. år må foreta en relativt omfattende gjennomgang av alle selskaper, for å finne ut hvilke selskaper som til enhver tid omfattes av de nye bestemmelsene om kjønnsnøytral styresammensetning. Konsekvensen av brudd på disse bestemmelsene, vil i ytterste konsekvens være at vedkommende selskap blir begjært oppløst.

4.Nærmere begrunnelser for utvidet virkeområde samt lovforankring i Aksjeloven, for nye bestemmelser om kjønnsbalansert styresammensetning

Høringsforslaget inneholder to grunnleggende utgangspunkter, som det vil kunne stilles prinsipielle spørsmålstegn ved:

- Det foreslåtte krav til kjønnsbalanse i styret omfatter kun aksjeselskaper med kommunal eiermajoritet, og ikke eksempelvis selskaper med inntil 99 % statlig eierskap eller for selskaper med samlet offentlig (statlig og kommunal) majoritetseierskap .
- I tilfelle det skal etableres tilsvarende bestemmelser for aksjeselskaper med samlet offentlig eiermajoritet, må disse trolig forankres i annen lovgivning enn Kommuneloven, eksempelvis i Aksjeloven, eller alternativt i Likestillingsloven.

Selv innenfor rammen av den foreslåtte reguleringen - knyttet kun til selskaper med kommunal eiermajoritet - vil en lovfesting i Aksjeloven i stedet for i Kommuneloven, trolig være en mer hensiktsmessig løsning, ut ifra følgende momenter:

- Det er generalforsamlingen i et aksjeselskap som velger selskapets styre, og som dermed i praksis må ivareta bestemmelser om kjønnsmessig balanse i styret.
- Aksjelovene er spesiallovgivning for den her aktuelle selskapstypen (AS) og er derfor et naturlig forankringspunkt for de nye bestemmelsene.
- Gjeldende bestemmelser om kjønnsbalansert styresammensetning er tilsvarende forankret i spesiallovgivningen for allmennaksjeselskaper, statsaksjeselskaper, statlige særlovsselskaper, IKS-er og samvirkelag.
- Det vises for øvrig til særbestemmelser også i den svenske aksjeloven for aksjeselskaper med kommunal eiermajoritet.
- Interne organer og aktører innenfor berørte aksjeselskaper vil trolig få et nærmere forhold og større lojalitet til bestemmelser om kjønnsmessig balanse ved forankring spesiallovgivningen (aksjeloven), sammenlignet med den foreslåtte lovforankringen i Kommuneloven.
- Herunder vil trolig selskapets administrasjon i større grad måtte forholde seg løpende til om selskapets har kommunal (eventuelt samlet offentlig) eiermajoritet, og i tilfelle ta initiativ til nødvendige beslutninger om ny styresammensetning overfor selskapets generalforsamling.
- Også selskapets revisor ville trolig føle et klarere ansvar for kontrollmessig oppfølging ved lovforankring i Aksjelovene i stedet for i Kommuneloven. I tilfelle styresammensetningen i et selskap ikke tilfredsstillende formelle krav iht. Aksjeloven, vil selskapets revisor trolig måtte rapportere dette - i ytterste konsekvens som merknad/forbehold i sin årlige revisjonsberetning.
- Dermed vil de kommunale/offentlige eierne i prinsippet være sikret periodisk informasjon om eventuell ulovlig styresammensetning i selskapet.
- Private minoritetsaksjonærer i selskaper med kommunal eierdominans, kan i utgangspunktet ikke forventes å være kjent med Kommuneloven, men vil normalt ha et relativt godt kjennskap til Aksjeloven. Dersom ikke Aksjeloven inneholder særreglene for kjønnsbalanse i styret, vil dette kunne innebære uforutsigbarhet for private aksjonærer. Dette var i sin tid en begrunnelse for ikke å lovfeste krav til kjønnsbasert styresammensetning i statskontrollerte selskaper med private aksjonærer (mindre enn 100 % statlig eierskap). Det framlagte lovforslaget innebærer derfor forskjellsbehandling av private aksjonærer i selskaper med hhv. statlig og kommunal eierdominans.

Den foreslåtte lovforankringen i KL kap. 12A (§§ 80 a og b), kan muligens oppfattes som et hederlig forsøk på indirekte/moralsk ansvarliggjøring av eierkommunene, for interne organisatoriske forhold i selskaper som omfattes av kravet til kjønnsbalansert styresammensetning.

KL § 80 inneholder fra før bestemmelser om såkalt selskapskontroll, herunder bestemmelser om kontrollutvalgets eller kommunerevisors innsynsrett overfor IKS-er og AS-er.

Denne innsynsretten gjelder imidlertid kun for selskaper med 100% samlet kommunalt eierskap. Formelt sett vil derfor denne innsynsretten ikke kunne benyttes overfor selskaper med mellom 2/3 og 100% kommunalt eierskap, for eksempel ved kontroll av styresammensetningen.

Selv om slik innsynsrett hadde foreligget, er det likevel neppe hensiktsmessig å pålegge eierkommunene et kollektivt kontrollansvar for selskapsinterne forhold i aksjeselskaper med mange kommunale eiere. Samordningen mellom mange eierkommuner vil trolig kunne medføre koordineringsproblemer og ansvarspulverisering, og resultere i ineffektiv oppfølging av de nye bestemmelsene om kjønnsbasert styresammensetning.

Konklusjonen blir derfor at det neppe er praktisk hensiktsmessig å gjøre eierkommunene kollektivt ansvarlig for tilsyn med interne forhold i aksjeselskaper med mange/flere kommunale eiere.

Dermed bortfaller trolig den viktigste reelle begrunnelsen for lovforankring av de nye bestemmelsene i Kommuneloven.

Konsekvenser

Følgende konsekvenser synes påregnelige dersom det foreslåtte lovforslaget vedtas:

- Lovforslaget reflekterer ikke samlet offentlig (statlig og kommunalt) eierskap: Selskaper med statlig eierskap under 100% vil derfor falle utenfor, og selskaper med samlet offentlig (statlig og kommunal) eiermajoritet inntil 100% kan falle utenfor de nye kravene til kjønnsbalansert styresammensetning.
- Lovforslaget innebærer strengere krav kjønnsbalanse for selskaper med kommunal eierdominans, enn for selskaper med statlig eierdominans.
- Selskaper som omfattes av nye bestemmelser, vil ved lovfesting i Kommuneloven trolig føle større avstand og mindre lojalitet til bestemmelsene, enn ved lovforankring i Aksjeloven.
- Den administrative og kontrollmessige oppfølgingen vil dermed kunne bli dårligere og dyrere.
- Bestemmelser om kjønnsbalansert styresammensetning vil omfatte styrene for en rekke selskaper hvor NTFK er eneeier - eller majoritetseier sammen med andre kommuner/fylkeskommuner, herunder selskapene innenfor NTE-konsernet, Fylkets Hus AS, Stiklestad nasjonale kulturhus, arbeidsmarkedsbedrifter, bomvegsselskaper, , mv.
- For eksisterende selskaper er foreslått frist for etablering av styresammensetning i samsvar med nye bestemmelser 2 år fra ikraftsettingsdatoen.

Konklusjon

- Nye bestemmelser om kjønnsbalansert styresammensetning bør gjelde for alle aksjeselskaper med samlet offentlig (statlig og/eller kommunal) eiermajoritet, og ikke som foreslått bare for selskaper med kommunal eiermajoritet.
- Den lovmessige forankringen av de nye bestemmelsene bør skje i form av særbestemmelser i Aksjeloven og Allmennaksjeloven. Slike særbestemmelser pga. offentlig majoritetseierskap kan utformes som et tillegg til - eller som en utvidelse av - gjeldende særbestemmelser om kjønnsbalansert styresammensetning (jf. Aksjelovens § 20-6).
- Dersom de nye bestemmelsene knyttes til samlet offentlig (statlig og kommunalt) eierskap, vil dette kunne knyttes til både 2/3 og 100% offentlig eierskap. Dette vil gi lik behandling av private aksjonærer basert på samlet offentlig eierskap, og uavhengig av den interne eierfordelingen mellom hhv. statlige og kommunale aksjonærer.
- En lovteknisk utvidelse av gjeldende særbestemmelser for statsaksjeselskaper, vil innebære at det nye kravet til kjønnsbalanse i styret utløses ved 100% samlet offentlig (statlig og kommunalt) eierskap, dvs. at slikt krav ikke stilles for selskaper som har private aksjonærer.

