



Saksnr.: 2006/3608
Løpenr. 48795/2008
Klassering: 280
Saksbehandler: Anne-Lise Kristoffersen

Møtebok - Saksframlegg

Behandlet av Fylkesutvalget	Møtedato 18.12.2008	Utvalgssaksnr. 177/2008
--------------------------------	------------------------	----------------------------

Høring. Forslag til endringer i kommuneloven - krav til kjønnsmessig balansert sammensetning av styret i kommunalt kontrollerte aksjeselskap

Vedlegg

1. Høringsbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 5. november 2008. *Uttrykt vedlegg.*
2. Lovendringsforslagene.

Sammendrag

Saken gjelder høring på forslag om å endre kommuneloven slik at det tas inn regler om krav til kjønnsbalanse i styrene i kommunalt kontrollerte aksjeselskaper uavhengig av hvilken type virksomhet de driver. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har derimot ikke konkludert på om reglene bare skal gjelde for 100% kommunalt eide selskaper, men også selskap der en eller flere kommuner eier minst 2/3 av aksjene skal omfattes. Høringsinstansene bes særlig å uttale seg om dette forholdet. I tillegg foreslås departementet at kommunelovens regler om kjønnsrepresentasjon i de folkevalgte organene endret slik at de harmoniserer i utformingen med tilsvarende regler om kjønnsrepresentasjon i andre lover.

Begrunnelsen for endringen er at kommuner og fylkeskommuner har et særskilt samfunnsansvar for likestilling og bør gå foran med et godt eksempel når det gjelder å sikre kjønnsbalanse i styrer. Den kommunale og fylkeskommunale kompetansen er negativt avgrenset, og gjør at de kan drive med de oppgaver de måtte finne hensiktsmessig så lenge det ikke strider mot lov eller ulovfestede rettsprinsipper. Når de opptre på det privatrettslige området, eksempelvis som eier av et aksjeselskap, gjelder det alminnelige privatrettslige reglene på like linje med andre eiere av aksjeselskap. Som forvaltere av fellesskapets midler mener KRD det er naturlig at kommunene og fylkeskommunene tar et særskilt samfunnsansvar for likestilling uavhengig hvordan det velger å organisere virksomheten.

Gjeldende rett - oppsummert

Ved lovendringen av 19. desember 2003 nr 120 ble det innført regler om kjønnsrepresentasjon i allmennaksjeloven og i flere andre lover. Pr i dag er således styrene i følgende virksomheter underlagt regler om kjønnsbalanse:

- Styret oppnevnt av et offentlig organ, jf. likestillingsloven § 21
- Statsforetak, jf. statsforetaksloven § 19
- Statsaksjeselskaper, jf. aksjeloven § 20-6
- Helseforetak, jf. helseforetakloven § 21
- Interkommunale selskaper jf. lov om interkommunale selskaper § 10

- Innovasjon Norge, jr. lov om Innovasjon Norge § 14
- Vinmonopolet, jf. vinmonopolloven § 5
- Norsk Tipping, jf. pengespilloven § 6
- Allmennaksjeselskaper, jf. allmennaksjeloven § 6-1 a
- Statsallmennaksjeselskaper, jf. allmennaksjeloven § 20-6
- Stiftelser, når staten, en fylkeskommune eller kommune oppnevner medlemmer av styret, jf. stiftelsesloven § 27a
- Samvirkeforetak, jr. samvirkelova § 69

Det gjelder ikke tilsvarende regler for privat eide aksjeselskaper, og disse omfattes heller ikke av det foreliggende lovendringsforslaget. Begrunnelsen for ikke å foreslå tilsvarende regler for disse i 2003, var knyttet til eierstrukturen som i hovedsak er små private foretak med direkte eierrepresentasjon i styrene, i motsetning til allmennaksjeselskaper som har en spredt eierstruktur. Heller ikke for aksjeselskaper som delvis er eid av det offentlige ble omfattet av lovendringen i 2003. Begrunnelsen var at dette i så tilfelle ville bety en forskjellsbehandling der de andre eierne i slike aksjeselskaper ville få andre rammevilkår enn man ville hatt dersom det offentlige ikke var en betydelig medeier.

Når det gjaldt kommunalt eide aksjeselskaper, ble heller ikke disse omfattet av endringen. Spørsmålet om i hvilken grad det gjelder regler om kjønnsrepresentasjon for styret i kommunalt eide aksjeselskaper, må pr i dag vurderes ut fra en tolkning av likestillingslovens og kommunelovens regler.

Kommunelovens gjeldende regler om kjønnsbalanse ved valg av medlemmer til indirekte folkevalgte organer følger av §§ 36-37 ved forholdsvalg, og § 38a for avtalevalg. Ved forholdsvalg er kjønnsbalansen knyttet til den enkelte liste (§ 36) og blant medlemmene som blir valgt fra den enkelte liste (§ 37). Ved avtalevalg er kjønnsbalansen knyttet til organet som skal velges, ikke listeforslagene. Dette regelverket gjelder ikke direkte for oppnevning av styret i kommunalt eide aksjeselskaper, jf. uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling av 3. september 1998. Litt forkortet heter det at spørsmålet må bero på en skjønsmessig helhetsvurdering av den arten virksomheten selskaper driver, men utgangspunktet bør være at kommunelovens prinsipper om kjønnsrepresentasjon anvendes analogisk på styret i aksjeselskaper når selskapet i det alt vesentlige driver mer tradisjonell forvaltningsvirksomhet, uten å være utsatt for konkurranse av noen betydning fra private aktører.

Heller ikke anvendelsesområdet til likestillingsloven § 21 på valg av styret i aksjeselskaper er tydelig og avklart.

Det er også begrensede muligheter for kontroll av håndhevelsen av kommunelovens regler om kjønnsrepresentasjon, da lovlighetskontroll etter § 59 er tilpasset avgjørelser som treffes i folkevalgte organer og administrasjonen, og ikke kan anvendes på valg av styrerepresentanter som treffes av selskapsorganer i et aksjeselskap.

Om forslaget til lovendringer

A. Krav til representasjon av begge kjønn i styret

Kjønnsbalanse i styret

Departementets begrunnelse for lovendringsforslaget, er at kommuner og fylkeskommuner har et særskilt samfunnsansvar for likestilling og bør gå foran med et godt eksempel når det gjelder å sikre kjønnsbalanse i styret. Høringen viser bl.a. til Ot.prp. nr 97 (2002-2003), s. 37 følgende begrunnelse ble gitt for tilsvarende regler om kjønnsrepresentasjon i styrene i allmennaksjeselskaper:

Som det framgår av kapittel 2 foran, er det i dag en relativt lav kvinneandel i styrene i norske selskaper. Det er på det rene at kvinner og menn kan fylle ledelsesfunksjoner i næringslivet på en like god måte, og at kvinners næringslivsrelevante utdanningsnivå og kompetanse ikke står tilbake for menns. Som det sies i høringsbrevet, innebærer den lave representasjonen av

kvinner i norske styrever at norsk næringsliv ikke får nyttiggjort seg den næringslivsrelevante kompetansen som innehas av kvinner. Å utnytte kvinners kompetanse bedre, vil etter departementets syn generelt bidra til å styrke ledelsen i næringslivet.

Det vises også til de gode erfaringene med effekten av lovkravet om kjønnsbalanse som ble innført i de statlig eide aksjeselskapene og allmennaksjeselskapene i 2003. Pr. 1. juli 2008 var 40,1 av styremedlemmene i disse selskapene kvinner, mens tallet i 2003 bare var syv prosent. I kommunalt eide aksjeselskap er kvinneandelen i dag på rundt 30%. Departementet mener at hensynet til kjønnsbalanse i styret er så viktig at det må gis særlige regler for styrene i kommunalt eide aksjeselskaper for å oppnå og sikre den ønskede kjønnsbalansen. Reglene foreslås tatt inn i kommuneloven, for ordlyden se vedlegg nr 2. Med dette går departementet bort fra tidligere vurderinger hvor man har ment at det bør unngås å oppstilles egne regler i aksjeloven som gjelder enkelte selskaper med særlige eiere, for eksempel kommunalt eide aksjeselskaper, og at aksjeselskapsformen burde beholdes mest mulig som en allmenn organisasjonsform for all virksomhet som organiseres etter aksjeloven, uavhengig av eierne.

Hvilke aksjeselskaper skal omfattes av de nye reglene om kjønnsbalanse

Departementet er klare på at 100% kommunalt eide aksjeselskap, og som driver tradisjonell forvaltningsvirksomhet uten å være utsatt for noen konkurranse av betydning fra private aktører, jf. prinsippet om analogisk anvendelse av kommuneloven §§ 36, 37 og 38a, må omfattes av forslaget. Departementet mener videre at lovkravet om kjønnsbalanse i styret nå må favne videre enn denne avgrensningen, som altså hittil har ligget til grunn for omfanget av gjeldende regler om kjønnsbalanse i kommuneloven. Derfor går KRD's forslag på at det nye regelverket skal gjelde for alle kommunalt eide aksjeselskaper, uten hensyn til om de driver virksomhet av mer forvaltningsmessig art, eller om de driver virksomhet i konkurranse med privat eide selskaper. Det er ingen saklig grunn for å anse krav til kjønnsbalanse i styrende organer som en konkurransemessig ulempe. Dette vil også være i tråd med reglene som gjelder for statsaksjeselskaper, jf. aksjelovens § 20-6. Et tilleggsmoment er behovet for en klargjøring av rettsanvendelsen, både for en enkel anvendelse og for at det i praksis skal være mulig å registrere selskap og håndheve reglene.

Departementet har derimot ikke konkludert mht. om selskaper som ikke er 100% kommunalt eide, bør omfattes av reglene. Høringsinstansene bes derfor særlig å uttale seg om forslaget bare bør gjelde for heleide kommunale aksjeselskaper, eller om også aksjeselskap hvor kommunene eier minst 2/3 av aksjene bør omfattes. I departementets drøfting viser en på den ene side til at bare aksjeselskaper som er 100% statlig eid omfattes av kravet til kjønnsbalanse. Begrunnelsen for denne linjetrekkingen var at det ville betydd at private medeiere ville få andre rammevilkår enn eiere i aksjeselskaper der det offentlige ikke er medeier, og at en slik forskjellsbehandling ble ansett for lite hensiktsmessig. På den andre side argumenteres det med at det ikke er uvanlig at det stilles krav til private som samarbeider med det offentlige. Dermed framstår det ikke som et urimelig krav at private som eier aksjeselskap sammen med en kommune, må forholde seg til særlige regler for kjønnsrepresentasjon i styret. Videre framholdes at en eier som har 2/3 av aksjene, vil ha tilnærmet full kontroll over selskapet. Dersom regelverket begrenses til selskap som er 100% kommunalt eid, vil det også kunne foreligge en omgåelsesfare, ved at man tar inn et lite mindretall private eiere for å unngå reglene om kjønnsrepresentasjon.

Tilsvarende som gjelder i aksjeloven § 20-6 og allmennaksjeloven § 6-11a foreslås videre at også aksjeselskaper som er heleide datterselskaper til et selskap som er omfattet av reglene, skal være underlagt de nye reglene.

System for håndhevelse av reglene

KRD foreslår at det innføres et tilsvarende system for håndhevelse av reglene som gjelder for statsaksjeselskapene og allmennaksjeselskapene. Dette fordi kommunelovens egne regler for lovlighetskontroll i § 59 er tilpasset avgjørelser som treffes i folkevalgte organer og administrasjonen, og ikke passer så godt for valg av styrerepresentanter til selskapsorganer.

Legalitetskontroll av styresammensetningen vil da skje gjennom Brønnøysundregistrene v/Foretaksregisterets lovlighetskontroll etter kap. 5 i foretaksregisterloven. Praktisk ser departementet for seg at legalitetskontrollen for kommunalt kontrollerte aksjeselskaper gjennomføres en gang i året, sannsynligvis når oppdaterte opplysninger om eierskap foreligger i Aksjonærregisteret. Ulempene med kun en årlig kontroll og ikke løpende, anses så vidt små og sjeldne at det ikke bør tillegges avgjørende vekt. Departementet, Nærings- og handelsdepartementet og Brønnøysundregistrene vil jobbe nærmere med praktiske løsninger på innretningen av kontrollen. Når det gjelder sanksjonsbestemmelsene foreslår departementet samme system som for statlige aksjeselskap og allmennaksjeselskap, ved at Brønnøysundregistrene forestår oppfølging av saken slik aksjeloven §§ 16-15 flg. krever.

Ansattevalgte

Departementet foreslår også at det innføres krav til kjønnsbasert ansatterepresentasjon i kommunalt kontrollerte aksjeselskaper tilsvarende som for statlige aksjeselskap og allmennaksjeselskap. Representasjonsforskriften foreslås gjort gjeldende så langt den passer ved å ta inn en egen forskriftshjemmel i kommuneloven.

Ikrafttredelse

Departementet kan ikke ennå si noe om ikrafttredelsestidspunktet dersom forslaget blir vedtatt, fordi det krever et administrativt forarbeid. Når det gjelder overgangsregler, foreslås samme som for offentlige eide selskaper etter Ot.prop. nr 97 (2002-2003). For selskap som registreres etter at reglene er trådt i kraft, må kravene til kjønnsrepresentasjon være oppfylt fra registreringen. Allerede registrerte selskap gis en overgangsperiode på to år fra ikrafttredelse.

B. Harmonisering av kommunelovens regler om kjønnsrepresentasjon i folkevalgte organer

Reglene om representasjon av begge kjønn i folkevalgte organer, kommuneloven §§ 36-37 og 38a, er noe annerledes utformet enn regelverket på området for øvrig, for eksempel likestillingsloven. Departementet mener det er hensiktsmessig at reglene om kjønnsrepresentasjon er mest mulig like, og foreslår derfor kommunelovens bestemmelser endret etter mønster av likestillingsloven § 21. I tillegg anses det harmoniserende regelverket enklere og mer konkret i det disse er eksplisitte på hvor mange av hvert kjønn som kreves for å oppfylle lovens krav. For forslaget, se vedlegg nr 2.

På to punkter vil de nye reglene kunne innebære en forskjell i forhold til gjeldende bestemmelser. Det ene er at 40-prosentkravet i dagens kommunelovsregler i realiteten innebærer et 50-prosentkrav når det skal velges fire, seks eller åtte medlemmer. Det andre er at ved et avtalevalg til et organ på åtte medlemmer, innebærer gjeldende representasjonsbestemmelser i kommuneloven at det må velges fire av hvert kjønn, mens likestillingsloven § 21 bare stiller krav til at hvert kjønn skal være representert med minst tre medlemmer. Departementet antar imidlertid at situasjonen i praksis ikke oppstår ofte, da folkevalgte organer normalt settes sammen med et ulikt antall. Tilsvarende forskjell kan oppstå ved forholdsvalg, men igjen antas det at situasjonen sjelden vil oppstå da det er sjelden en liste blir representert med så mange som åtte medlemmer i et underordnet kommunalt organ.

Fylkesrådmannens vurdering

Etter fylkesrådmannens oppfatning er det på høy tid at det også stilles krav til en kjønnsbalansert sammensetning av styrene i kommunalt kontrollerte aksjeselskap. Likestillingens historie er en illustrasjon på at lovkrav om kjønnsmessig balanse i styrer, råd og utvalg mv., har vært nødvendige tiltak for å sikre kvinner sin rettmessige plass i sentrale innflytelsesposisjoner i samfunnet, og har gitt de tilsiktede resultatene. Kvinner kan fylle lederfunksjoner i både det offentlige og i næringslivet på en like god måte som menn, og besitter likeverdig utdanning og kompetanse som det er viktig for samfunnet å nyttiggjøre seg. Det er viktig at både stat og kommune der det er mulig, går foran og viser vei.

Med hensyn til omfanget av aksjeselskaper som skal omfattes av de nye reglene om kjønnsbalanse, mener fylkesrådmannen at lovkravet også må inkludere aksjeselskap hvor kommunene eier minst 2/3 av aksjene. Som hovedeier vil en kommune(ne) ha tilnærmet full kontroll over selskapet, og i denne sammenheng i praksis nesten samme situasjon som fullt eierskap. Derfor ser ikke fylkesrådmannen noen grunn til at ikke reglene også skal gjelde ved 2/3 kommunalt eierskap. Fylkesrådmannen ser heller ikke at et slikt krav skal gi eierne i disse selskapene noen dårligere rammevilkår enn eiere i selskaper der det offentlige ikke er medeiere. Dette gjør også at en eventuell omgåelsesfare minimaliseres.

Når det gjelder forslagene til håndhevelse og sanksjoner, har fylkesrådmannen ingen merknader til disse.

Fylkesrådmannen synes for øvrig at departementets forslag til harmonisering av kommunelovens regler om kjønnsrepresentasjon i folkevalgte organer, er godt. Likelydende regelverk på likestillingsområdet er hensiktsmessig og gir grunnlag for enklere håndhevelse.

Fylkesrådmannens forslag til vedtak

1. Østfold fylkeskommune slutter seg til Kommunal- og regionaldepartementets forslag til å endre kommuneloven slik at det tas inn lovkrav til at styrer i kommunalt kontrollerte aksjeselskap uavhengig av hvilken type virksomhet de driver, skal ha en kjønnsbalansert sammensetning, nytt kapittel 12 A.
2. Østfold fylkeskommune kan ikke se at det er tungtveiende grunner som tilsier at lovkravet ikke også skal gjelde aksjeselskap med 2/3 kommunalt eierskap. Østfold fylkeskommune gir derfor tilslutning til at lovkrav om kjønnsbalanserte styrer også omfatter aksjeselskap med minst 2/3 kommunalt eierskap.
3. Østfold fylkeskommune er enig i Kommunal- og regionaldepartementets forslag om å tilpasse kommunelovens egne bestemmelser om kjønnsbalanse i folkevalgte organer til regelverket på området for øvrig.

Fylkesutvalgets behandling:

Representanten Frederikke Stensrød (FrP) framsatte følgende endringsforslag:

Østfold fylkeskommune ønsker ingen kjønnskvoltering.

Votering:

Ved alternativ votering ble fylkesrådmannens forslag til vedtak vedtatt med 8 mot 3 stemmer (FrP) avgitt for Frederikke Stensrøds forslag.

Fylkesutvalgets vedtak 18.12.08

1. Østfold fylkeskommune slutter seg til Kommunal- og regionaldepartementets forslag til å endre kommuneloven slik at det tas inn lovkrav til at styrer i kommunalt kontrollerte aksjeselskap uavhengig av hvilken type virksomhet de driver, skal ha en kjønnsbalansert sammensetning, nytt kapittel 12 A.
2. Østfold fylkeskommune kan ikke se at det er tungtveiende grunner som tilsier at lovkravet ikke også skal gjelde aksjeselskap med 2/3 kommunalt eierskap. Østfold fylkeskommune gir derfor tilslutning til at lovkrav om kjønnsbalanserte styrer også omfatter aksjeselskap med minst 2/3 kommunalt eierskap.
3. Østfold fylkeskommune er enig i Kommunal- og regionaldepartementets forslag om å tilpasse kommunelovens egne bestemmelser om kjønnsbalanse i folkevalgte organer til regelverket på området for øvrig.