



Innst. O. nr. 76

(2008–2009)

Innstilling til Odelstinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Ot.prp. nr. 57 (2008–2009)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kjønnsbalanse i styrene i aksjeselskaper som er eid av kommuner)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

I proposisjonen fremmer Kommunal- og regionaldepartementet forslag til endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Det foreslås en ny regel om krav til kjønnsbalansert sammensetning av styrene i kommunalt kontrollerte aksjeselskap.

Videre foreslås det å harmonisere ordlyden i kommunelovens regler om kjønnsrepresentasjon for folkevalgte organer, slik at de tilpasser seg ordlyden som ellers er brukt i regelverk som stiller krav til kjønnsbalanse i visse organ.

Når det i proposisjonen vises til kommuner eller kommunalt eierskap skal det forstås som både kommuner og fylkeskommuner/kommunalt og fylkeskommunalt eierskap.

I brev av 5. november 2008 sendte Kommunal- og regionaldepartementet et forslag til endringer i kommuneloven på høring. Høringsforslaget gjaldt nye regler om krav til kjønnsbalanse i styrene i kommunalt kontrollerte aksjeselskap og lovtekniske endringer i kjønnsrepresentasjonsreglene for folkevalgte organ.

Det kom inn 69 høringsuttalelser. Av disse er 29 fra kommuner, 10 fra fylkeskommuner og to fra fyl-

kesmenn. Blant de resterende uttalelsene er bl.a. KS, LO, og Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Forslaget om å innføre en regel om krav til kjønnsmessig balansert sammensetning av styrene i kommunalt kontrollerte aksjeselskap får stor støtte blant høringsinstansene. Særlig kommunene og fylkeskommunene er positive til forslaget.

Høringsuttalelsene er nærmere omtalt og kommentert i proposisjonen.

Statistisk sentralbyrå har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet undersøkt hvordan kjønnsrepresentasjonen er i de kommunalt kontrollerte aksjeselskapene i dag. Resultatene fra undersøkelsen er gjengitt i proposisjonen.

1.2 Gjeldende rett

Kommuner kan delta i aksjeselskap sammen med andre kommuner, men de kan også delta sammen med andre offentlige rettssubjekter eller private. Det kan også etableres aksjeselskap hvor kommunen er eneste aksjonær.

Aksjeloven gjelder for alle aksjeselskaps virksomhet, også de med kommunal deltakelse.

Ved lov 19. desember 2003 nr. 120 ble det vedtatt regler om kjønnsrepresentasjon i lov om allmennaksjeselskap og i flere andre lover, jf. Ot.prp. nr. 97 (2002–2003) om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskap, lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskap og i enkelte andre lover (likestilling i styrer i statsaksjeselskap, statsforetak, allmennaksjeselskap mv.).

I dag er styrene i følgende virksomheter underlagt regler om kjønnsbalanse:

- Styrer oppnevnt av et offentlig organ, jf. likestillingsloven § 21
- Statsforetak, jf. statsforetaksloven § 19
- Statsaksjeselskap, jf. aksjeloven § 20-6

- Helseforetak, jf. helseforetakloven § 21
- Interkommunale selskap, jf. lov om interkommunale selskap § 10
- Innovasjon Norge, jf. lov om Innovasjon Norge § 14
- Vinmonopolet, jf. vinmonopolloven § 5
- Norsk Tipping, jf. pengespilloven § 6
- Allmennaksjeselskap, jf. allmennaksjeloven § 6-11a
- Statsallmennaksjeselskap, jf. allmennaksjeloven § 20-6
- Stiftelser, når staten, en fylkeskommune eller kommune oppnevner medlemmer av styret, jf. stiftelsesloven § 27 a
- Samvirkeforetak, jf. samvirkelova § 69

Dersom styrets sammensetning ikke er i samsvar med lovens krav og selskapets vedtekter, vil Foretaksregisteret nekte registrering etter foretaksregisterloven § 5-2. Dette gjelder både ved nyregistreringer og ved styreendringer.

1.3 Nærmere om forslaget til lovkrav om kjønnsmessig balansert sammensetning av styrene i kommunalt kontrollerte aksjeselskap

1.3.1 Generelt

Departementet foreslår en ny bestemmelse i kommuneloven § 80 a med krav til kjønnsbalanse i styrene i kommunalt kontrollerte aksjeselskap.

Departementet mener kommunene må ta et særlig ansvar for å fremme likestilling gjennom å ha styrever i sine aksjeselskap som har en kjønnsmessig balansert sammensetning. Forslaget om en regel som setter krav til en slik styresammensetning har praktisk talt fått samstemt oppslutning i høringsrunden – med unntak av to kommuner. Departementet foreslår derfor en regel som krever at hvert kjønn skal være representert med et visst antall medlemmer i styret, tilnærmet lik 40 prosent av styret, etter mønster av reglene om kjønnsbalanse i allmennaksjeloven § 6-11 a og § 20-6, aksjeloven § 20-6 og likestillingsloven § 21.

Det prinsipielt nye i dette forslaget er at det settes egne krav i loven til aksjeselskap som har særlige eiere, i dette tilfelle kommuner. Det er et grunnleggende prinsipp at selskap som konkurrerer i et marked skal underlegges samme lovgivning og like rammevilkår. Lovkrav til kjønnsbalanse i styrene for de kommunale aksjeselskapene kan i teorien utfordre dette prinsippet. Departementet kan imidlertid ikke se at en slik regel vil sette de kommunale aksjeselskapene i en slik særstilling at det vil være problematisk i forhold til et slikt prinsipp. Aksjeselskap som faller utenfor regelen står også fritt til å sammensette sine styrever ut fra en tankegang om at kjønnsbalanse vil gi bedre kompetanse og større mangfold.

1.3.2 Hvilke kommunale aksjeselskap bør være omfattet av reglene

Høringsbrevet slo fast som et klart utgangspunkt at aksjeselskap som er fullt ut eid av en eller flere kommuner, og som driver en virksomhet som er slik at selskapet i dag må anses å være omfattet av prinsippet om analogisk anvendelse av kommuneloven §§ 36, 37 og 38 a, måtte være omfattet av forslaget.

Forslaget om at regelen bør gjelde allment for alle kommunale aksjeselskap, uavhengig av hvilken type virksomhet selskapet driver, får full tilslutning av de høringsinstansene som uttaler seg om dette spørsmålet.

Departementet foreslår derfor at kjønnsrepresentasjonsregelen skal gjelde styrene i alle kommunale aksjeselskap uavhengig av type virksomhet. Et avgjørende moment er at det vil bli et betydelig fortolkningsproblem om man avgrenser en slik regel til å gjelde en bestemt art av virksomhet.

I høringsbrevet ble det foreslått at kun et samlet kommunalt og fylkeskommunalt eierskap som skulle være avgjørende for om selskapet ble underlagt regelverket. At staten og kommuner eier selskaper sammen er ikke særlig utbredt, etter det departementet har kunnet bringe på det rene. Departementet er likevel av den oppfatning at loven bør inneholde en forskriftshjemmel som åpner for å forskriftsfeste at andre særlige offentlige eierforhold til aksjeselskap mellom kommuner og staten, skal falle inn under reglene om krav til kjønnsrepresentasjon i styrene. Departementet vil følge utviklingen av kjønnsbalansen i disse styrene. For det tilfellet at det skulle vise seg nødvendig med en særlig regulering her, vil departementet kunne benytte forskriftshjemmelen til å gi egne regler for disse selskapene.

Et sentralt punkt i høringen var om reglene kun skulle gjelde for de heleide kommunale aksjeselskap, eller om de også skulle gjelde der kommunene eide minst 2/3 av aksjeselskapet. Høringsbrevet konkluderte ikke på dette punkt, men ba høringsinstansene spesielt om å uttale seg om dette spørsmålet. Det store flertall mener at reglene bør gjelde fra 2/3 kommunalt eierskap. Departementet foreslår derfor at reglene får anvendelse for selskap som har et kommunalt eierskap tilsvarende 2/3 eller mer. I denne sammenhengen legges det avgjørende vekt på at kommunene selv er så positive til et slikt virkeområde for reglene.

1.3.3 Særlig om et system for håndhevelse

Departementet foreslår at det innføres et tilsvarende system for håndhevelsen av reglene om krav til kjønnsbalanse i de kommunale aksjeselskapene som gjelder for statsaksjeselskapene og allmennaksjeselskapene. Brønnøysundregistrene foreslås som håndhevingsmyndighet også for kontroll med styresammensetningen i kommunalt eide aksjeselskap.

Departementet mener det er en forutsetning for å kunne iverksette regler om kjønnsrepresentasjon for kommunalt kontrollerte aksjeselskap, at man må få på plass et system for identifikasjon av selskapene. De aller fleste selskap ville da bli fanget opp for en legalitetskontroll, selv om man ikke vil være garantert å få med alle selskapene når man kombinerer ulike kilder som i utgangspunktet er tilpasset andre formål.

Departementet mener at en viktig forutsetning for å innføre en sanksjonsregel på dette området, er at man har et pålitelig system for å kunne føre kontroll. Det finnes i dag ikke et register med oppdaterte opplysninger om hvem som eier de ulike aksjeselskapene til enhver tid. Departementet er av den oppfatning at dette systemet må utredes videre, før man kan avgjøre om det holder god nok kvalitet innenfor rimelige administrative omkostninger, til å danne grunnlag for et sanksjonssystem. Med bakgrunn i den store tilslutningen lovforslaget om kjønnsbalanse har fått blant kommunene er det grunn til å tro at reglene vil bli fulgt opp fra kommunenes side. Departementet mener lovendringen kan iverksettes uten sanksjonsregel.

Departementet vil arbeide videre med å utrede mulighetene for å få til et tilstrekkelig effektivt system for kontroll med de kommunale aksjeselskaperes styresammensetning, slik at man ved utgangen av overgangsperioden vil kunne presentere tall som gir informasjon om styrene i de kommunalt kontrollerte aksjeselskapene er sammensatt med korrekt kjønnsbalanse. Skulle det vise seg at for mange selskap ikke følger loven, vil man på nytt vurdere om det er behov for en sanksjonsmulighet. I så fall vil departementets nærmere utredninger av et mulig effektivt system for kontroll, kunne danne grunnlag for de nærmere vurderingene av hva slags sanksjonssystem som eventuelt vil være mest hensiktsmessig.

I tillegg vil det kunne ha alvorlige selskapsrettslige konsekvenser for et selskap at styret ikke oppfyller lovens krav til styresammensetning, enten det dreier seg om kravet til bosted eller kravet til kjønnsbalanse.

1.3.4 Ansattevalgte styrerepresentanter

I tråd med forslaget i høringsbrevet foreslår departementet at det også innføres krav til kjønnsbalansert ansatterepresentasjon i kommunalt kontrollerte aksjeselskap tilsvarende kravene for allmennaksjeselskap og statseide aksjeselskap. § 80 a nr. 2 gir departementet hjemmel til å gi forskrift om gjennomføringen av valget av styremedlemmer som velges av og blant de ansatte. Representasjonsforskriften (forskrift 18. desember 1998 nr. 1205) må endres for at den også skal gjelde der kravet til kjønnsbalanse føl-

ger av kommuneloven. Endringer i forskriften vil bli sendt på høring senere.

1.4 Ny utforming av kommunelovens regler om kjønnsrepresentasjon – harmonisering til øvrig regelverk

Departementets forslag i høringsbrevet om å utforme reglene om representasjon av begge kjønn i kommuneloven §§ 36–37 og 38 a, slik dette er gjort i likestillingsloven § 21, får støtte i høringen. Departementet fremmer på denne bakgrunn forslag til endringer i disse bestemmelsene i tråd med forslaget i høringsbrevet.

1.5 Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Departementet tar sikte på å iverksette den foreslåtte lovendringen fra 1. januar 2010, med en overgangsperiode på to år for de selskap som er stiftet før lovendringen trådte i kraft.

1.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget antas å ha forholdsvis små økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Tore Hagebakken, Inger Løite, Tom Strømstad Olsen, Arild Stokkan-Grande og Kjell Erik Øie, fra Høyre, Kari Lise Holmberg og Bent Høie, fra Sosialistisk Venstreparti, Erlend Helle, fra Kristelig Folkeparti, Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Anna Ceselie Brustad Moe, og fra Venstre, Vera Lysklætt, er enig med departementet i at kommunene må ta et særlig ansvar for å fremme likestilling gjennom en kjønnsbalansert sammensetning av styrene i sine aksjeselskap. Flertallet viser også til den positive oppslutningen som forslaget til ny § 80 a i kommuneloven har fått i høringsrunden.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, støtter derfor forslaget om at hvert kjønn skal være representert med et visst antall medlemmer i styret, tilnærmet lik 40 prosent. Dette flertallet vil understreke viktigheten av at regelverket gjelder for alle selskaper, uavhengig av virksomhet, der kommuner eller fylkeskommuner eier minst 2/3 av aksjene.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at Stortinget har pålagt privateide ASA-selskaper samme krav og at dette er gjennomført. Det fremstår derfor som urimelig overfor disse hvis ikke Stortinget pålegger samme krav til aksjeselskaper som er eid av kommuner så lenge dette er gjeldene lov. Disse medlemmer vil understreke at Høyre prinsipielt er motstander av radikal kvotering, men kan ikke forsvare en forskjellsbehandling av selskaper som eies av aksjonærer og selskaper som eies av kommunene. Høyre mener at det er en styrke for selskapene at en gjennom dette kravet bevisst tar utgangspunkt i hele befolkningen når en leter etter kompetente styremedlemmer, men mener at dette forholdet burde kunne ha blitt ivaretatt gjennom kommunene og aksjonærenes eierskapsstrategi. Dette viser også tilslutningen loven har fått i høringsrunden. På denne bakgrunn vil disse medlemmer støtte forslaget.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, støtter proposisjonens forslag om å utforme bestemmelsene om kjønnsrepresentasjon i kommuneloven §§ 36–37 og 38 a i samsvar med likestillingsloven § 21.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Per Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thomsen, viser til at kommuneloven er en særlov for kommuner og fylkeskommuner som egne rettssubjekt og forvaltningsorgan. Disse medlemmer ser også at i tillegg omfatter loven organisering av offentlig tjensteproduksjon i kommunale eller fylkeskommunale foretak. Disse medlemmer viser til at felles for disse organisasjonsformer er at de ikke blir egne rettssubjekt, men inngår som en del av forvaltningsorganet kommunen.

Disse medlemmer ser at utskilling av offentlig tjensteproduksjon i egne rettssubjekt følger enten av lov om interkommunale selskap eller aksjeselskap.

Disse medlemmer mener at på denne bakgrunn er forslag om regulering av styresammensetning av aksjeselskap eid av kommuner og fylkeskommuner, malplassert i kommunelovgivningen.

Disse medlemmer mener at om det skal finne sted en lovendring som får innvirkning på sammensetning i styrende organ i aksjeselskapet, anses det hensiktsmessig at denne gjøres opp mot aksjelovens bestemmelser og ikke opp mot kommuneloven.

Disse medlemmer mener også at likestilling mellom kjønnene i styrende organer i selskaper har

gode intensjoner for seg. Disse medlemmer mener imidlertid ikke at tvungen likestilling slik Regjeringen legger opp til, er veien å gå.

Disse medlemmer mener at det er beklagelig at dagens likestillingspolitikk ser ut til å være fundert på at man har en "kamp" mellom to poler. Man ser ut til å være låst fast i likestillingstanken fra 70-tallet og tidlig 80-tall.

Disse medlemmer finner det ikke rimelig at det offentlige skal bruke store ressurser og et stadig mer omfattende og detaljert lovverk på å ivareta friske voksne, intelligente, velutdannede menneskers rettigheter. Disse medlemmer har full tiltro til menneskenes egen evne til å klare dette, tiltro til at kvinner og menn kjenner sine behov og rettigheter, og tiltro til at de selv kan ivareta disse. All annen tankegang er etter disse medlemmers syn en krenkelse av det enkelte individs integritet og evne til å ta egne beslutninger.

Disse medlemmer er sterke tilhengere av likestilling, men mener at denne skal komme som følge av en naturlig utvikling og ikke som følge av byråkratiske detaljregler og vedtak. Disse medlemmer vil her vise til at Fremskrittspartiet en rekke ganger har foreslått avvikling av statlige bevilgninger til likestillingsforskning, kompetansesenter for likestilling og nedlegging av likestillingsombudet. Disse medlemmer har også foreslått en liberalisering av likestillingsloven – og at andre instanser, herunder domstolene og arbeidstilsynet, kan håndheve de sentrale bestemmelser i loven. Disse medlemmer mener at selv om man kutter i bevilgninger og fjerner ombud kan enkeltindividets rettigheter fortsatt opprettholdes med et "slankere" regelverk i likestillingsloven, arbeidsmiljøloven og avtaler inngått mellom arbeidstaker og arbeidsorganisasjonene. I tillegg til dette er det en rekke frivillige organisasjoner, ideologiske organisasjoner og politiske partier som har likestilling som sitt sentrale varemerke og som arbeider på dette området.

Disse medlemmer mener at det er betydelige krefter i det norske samfunn som ønsker å videreføre gårsdagens likestillingspolitikk. Dette bekreftes ikke minst ved at mange fortsatt har en ufravikelig tro på kjønnskotering. Disse medlemmer mener at et individ som har fått et arbeid eller en posisjon på grunn av sitt kjønn og ikke på grunn av sine kvalifikasjoner, nedvurderes av samfunnet. Disse medlemmer mener kvotering er svært diskriminerende. Det må være krenkende for en kvinne å vite at når hun skal ha en plass i et styre, så er det kjønn det kommer mest an på, og ikke kompetanse og egnethet. Det kan virke som om kvinner ikke greier å skaffe seg en styreplass på egenhånd, men må ha hjelp av en lovregulering. Dette er nedvurdering av alle kvinner.

Disse medlemmer mener at Ot.prp. nr. 57 (2008–2009) er et skritt i feil retning. Man bør heller sørge for at alle virksomheter, både offentlige og private, får levelige kår til verdiskaping – og lar dem slippe mer papirarbeid for å tilfredsstille byråkratiske regler. Disse medlemmer går på denne bakgrunn imot de foreslåtte lovendringer.

Disse medlemmer vil primært stemme imot forslag til nytt kapittel 12 A, herunder forslag til § 80 a. Subsidiært fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Forslag til nytt kapittel 12A, herunder forslag til § 80 a – tilbakesendes Regjeringen for vurdering opp mot aksjelovgivningens bestemmelser for eventuell inkorporering i aksjeloven."

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag til nytt kapittel 12A, herunder forslag til § 80 a – tilbakesendes Regjeringen for vurdering opp mot aksjelovgivningens bestemmelser for eventuell inkorporering i aksjeloven.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107
om kommuner og fylkeskommuner
(kjønnsbalanse i styrene i aksjeselskaper
som er eid av kommuner)

I

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner blir endret slik:

§ 36 nr. 2 skal lyde:

Skal det velges to eller tre medlemmer, skal hvert kjønn være representert på den enkelte liste. Skal det velges fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to. Skal det velges seks til åtte medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst tre. Skal det velges ni medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst fire, og skal det velges flere medlemmer, skal hvert kjønn være re-

presentert med minst 40 prosent. Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare består av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal disse reglene følges så langt det er mulig. Når det gjelder representasjon av begge kjønn i styret i selskaper som er eid av kommuner og fylkeskommuner i fellesskap, vises til kapittel 12 A.

§ 37 nr. 3 skal lyde:

Viser det seg at et kjønn etter denne fremgangsmåte vil bli representert med færre medlemmer fra en liste enn det som følger av kravene i § 36 nr. 2, rykker kandidater fra det underrepresenterte kjønn så langt mulig opp på listen i det omfang som er nødvendig for å oppnå slik balanse.

§ 38 a nr. 3 skal lyde:

Kravene til kjønnsbalanse i § 36 nr. 2 gjelder tilsvarende. Viser det seg at et kjønn vil få færre medlemmer enn det som følger av første punktum, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn settes inn i det omfang som er nødvendig for å oppnå slik balanse. Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare består av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg til arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal disse regler følges så langt det er mulig.

Nytt kapittel 12 A skal lyde:

Kapittel 12 A. Aksjeselskaper der kommuner eller fylkeskommuner eier minst to tredeler av selskapet. Representasjon av begge kjønn i styret.

§ 80 a. *Representasjon av begge kjønn i styret*

1. Reglene i aksjeloven § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styret gjelder tilsvarende for aksjeselskap hvor kommuner og fylkeskommuner til sammen eier minst to tredeler av aksjene i selskapet. Departementet kan gi forskrifter om at reglene i første punktum også skal gjelde for aksjeselskaper som eies av kommuner eller fylkeskommuner med under to tredeler, når resten av selskapet er eid av staten eller selskaper som direkte eller indirekte, er heleid av staten.
2. For å legge til rette for at valget oppfyller kravene i nr. 1 kan departementet gi forskrift om den nærmere gjennomføringen av valget av styremedlemmer som velges av og blant de ansatte, jf. aksjeloven § 6-4, herunder også eventuelt i selskaper som nevnt i nr. 1 annet punktum.

II

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
2. For selskaper som er stiftet og registrert i Foretaksregisteret før loven settes i kraft, skal styret

være sammensatt i samsvar med loven her innen to år etter ikraftsetningsdatoen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 19. mai 2009

Tore Hagebakken

leder og ordfører

