

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2020-09-14

Diarienummer 0407/19

**Handläggare**

Johan Pheiffer

Telefon: 031-368 02 38

E-post: johan.pheiffer@stadshuset.goteborg.se

## Redovisning av uppdrag att utreda det framtida huvudmannaskapet för Stora Teatern

### Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag från budget 2019 till Göteborgs Stadshus AB, att i samverkan med kommunstyrelsen utreda det framtida huvudmannaskapet för Stora Teatern, antecknas och förklaras fullgjort.

### Sammanfattning

I budget 2019 fick Göteborgs Stadshus AB (Stadshus) i uppdrag att, i samverkan med kommunstyrelsen, utreda det framtida huvudmannaskapet för Stora Teatern. Utredningen har avvaktat utfallet av den utvärdering av Stora Teatern som kulturnämnden 2019-02-08 § 43 gav sin förvaltning i uppdrag att genomföra. Utvärderingen av gästspelsscenen vid Stora Teatern pekade på att verksamheten har varit ändamålsenlig och värdefull för Göteborg som kulturstad men föreslog att verksamheten skulle kunna utvecklas ytterligare genom att den bedrivs i bolagsform.

I samband med att utvärderingen återrapporterades till kulturnämnden 2019-11-25 § 220 gjorde kulturnämnden en hemställan till kommunfullmäktige om att uppdraget att utreda det framtida huvudmannaskapet för Stora Teatern skulle utökas med en utredning om alternativ driftsform för verksamheten. Kommunfullmäktige beslutade 2020-04-16 § 22 att utredningsuppdraget ska beakta samtliga punkter i kulturnämndens hemställan, med uppdragsformulering enligt tjänsteutlåtandet från kulturförvaltningen samt tilläggsyrkande från S, MP, V och D.

Som återrapportering av samtliga uppdrag beslutade Stadshus 2020-08-31 § 118 att översända sin utredning till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för vidare hantering.

### Bedömning ur ekonomisk dimension

Stora Teaterns ekonomi är sårbar med anledning av en egenfinansiering som kulturnämnden beskriver vara hög. I kulturnämndens utvärdering anger utredaren att ”Med nuvarande uppdrag och inriktning på programmet har verksamheten nått ett slags tak för egenintäkterna och för att undvika detta scenario så skulle det kommunala verksamhetsbidraget behöva höjas”. Utöver eventuella kostnadsbesparande synergieffekter så innebär en överföring av verksamheten till Stadsteatern inte att Stora Teaterns ekonomi förbättras. Nuvarande behov av finansiering förväntas kvarstå. I Stora Teaterns utredning så framgår det att verksamheten de senaste fyra åren uppvisat ett årligt

resultatmässigt underskott på i storleksordning 23–25 mnkr som kulturförvaltningen hanterat inom sin budgetram. Vid en flytt av verksamheten till Stadsteatern behöver detta underskott täckas upp med koncernbidrag. Ur ett skatterättsligt perspektiv är Stadsteaterns verksamhet en skattepliktig verksamhet som bedrivs på marknadsmässiga villkor. Då Stadsteaterns verksamhet gör en skattemässig förlust är det möjligt för ägaren att genom koncernbidrag täcka förlusten.

Den kommunala finansieringen av Stadsteatern sker genom koncernbidrag vars storlek beslutas av kommunfullmäktige. Västra Götalandsregion finansierar Stadsteatern genom Göteborgs Stad med ca 46% av koncernbidragets storlek. Stadsteatern har i sin nuvarande planering i princip att förhålla sig till den totala årliga ramens storlek på samma sätt som en förvaltning och har att prioritera mellan olika verksamheter för att nå ett 0-resultat. I ett läge där Stora Teatern tillförs bolaget blir det sannolikt nödvändigt att skapa modeller för intern avräkning mellan de olika verksamheterna så att inte Västra Götalandsregionens finansiering (46%) finansierar Stora Teatern.

Vissa delar av Stora Teaterns verksamhet kan betraktas på samma sätt som Stadsteaterns, medan de delar som avser stöd (hyressubvention till det fria kulturlivet) kan komma att ifrågasättas ut ett skatterättsligt och kommunalrättsligt perspektiv (likabehandlingsprincipen). En hyressubvention som inte sker på marknadsmässig grund får sannolikt fortsatt beslutas av kulturnämnden på motsvarande sätt som hyresbidrag till föreningar hanteras av Idrott-och föreningsnämnden.

Ett eventuellt överskott eller underskott hanteras i Stadshus AB:s finansiella samordning som för bolagets del i praktiken innebär att det egna kapitalet minskar motsvarande med 78% av förlusten i en förlustsituation och ökar med 78% av överskottet om bolaget redovisar ett överskott. (22% skatteeffekt i koncernen).

## **Bedömning ur ekologisk dimension**

Stadshus bedömer att dessa värden inte påverkas av vilken huvudman inom staden som är ansvarig för verksamheten.

## **Bedömning ur social dimension**

Stora Teaterns gästspelsverksamhet har en betydelse för göteborgare och besökare och platsen är välkänd och en del av stadens historia. Med publik kulturverksamhet i huset är även interiören tillgänglig. Såväl platsen som verksamheten i huset bidrar till en attraktiv livsmiljö i staden. Stadshus bedömer att dessa värden inte påverkas av vilken huvudman inom staden som är ansvarig för verksamheten.

## **Bilagor**

1. Kommunfullmäktiges protokollsutdrag 2020-04-16 § 22 samt tilläggsyrkande från S, MP, V och D
2. Göteborgs Stadshus AB:s handlingar 2020-08-31 § 118

## Ärendet

Föreliggande ärende är en återrapportering av det uppdrag som kommunfullmäktige i budget 2019 beslutade att Stadshus tillsammans med kommunstyrelsen utreda det framtida huvudmannaskapet för Stora Teatern. Utredningen har genomförts av tjänsteorganisationen på Stadshus och stadsledningskontoret tillsammans med representanter från verksamheten.

## Beskrivning av ärendet

I budget 2019 fick Stadshus i uppdrag att, i samverkan med kommunstyrelsen, utreda det framtida huvudmannaskapet för Stora Teatern. Utredningen har avvaktat utfallet av den utvärdering av Stora Teatern som kulturnämnden 2019-02-08 § 43 gav sin förvaltning i uppdrag att genomföra. Utvärderingen av gästspelsscenen vid Stora Teatern pekade på att verksamheten har varit ändamålsenlig och värdefull för Göteborg som kulturstad men att verksamheten skulle kunna utvecklas ytterligare genom att den bedrivs i bolagsform.

I samband med att utvärderingen återrapporterades till kulturnämnden 2019-11-25 § 220 gjorde kulturnämnden en hemställan till kommunfullmäktige om att uppdraget att utreda det framtida huvudmannaskapet för Stora Teatern skulle utökas med en utredning om alternativ driftsform för verksamheten. Kommunfullmäktige beslutade därefter 2020-04-16 § 22 att utredningsuppdraget ska beakta samtliga punkter i kulturnämndens hemställan, med uppdragsformulering enligt tjänsteutlåtandet från kulturförvaltningen samt tilläggsyrkande från S, MP, V och D.

I det tilläggsyrkande som beslutades framgår två huvudspår som kulturnämnden önskar få utrett. Dels handlar det om att utreda förutsättningarna till att bedriva verksamheten i ett nytt kommunalt bolag. Det andra spåret är att Stora Teatern blir en del i Göteborgs Stadsteater AB.

Stadshus beslutade 2020-08-31 § 118 att översända sin utredning till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för vidare hantering.

I utredningen konstateras att om Stora Teatern ska flyttas till bolagssektorn föreslås verksamheten flyttas till Stadsteatern. I det grundläggande uppdraget finns synergier i branschmässiga kontaktnät, utbud, teman etc. En sammanslagning av Stora Teatern och Stadsteatern skulle skapa ett professionellt kluster av stadens verksamhet avseende scenkonst och kan enligt Stadsteaterns ledning förbättra kvaliteten ur ett konstnärligt perspektiv.

Det framgår i kulturnämndens utredning att mer pengar behöver tillföras verksamheten på olika sätt. Dels föreslås ett antal investeringar i fastigheten vilket i sin tur skulle generera ökade hyreskostnader för verksamheten. Dels menar man att kravet på egenfinansiering inverkar negativt på Stora Teaterns möjligheter att fylla huset med intressant scenkonst. Dessa utvecklingsmöjligheter förutsätter att ägaren – Göteborgs Stad – tillför mer pengar till verksamheten. Det av kulturnämnden upplevda behovet är oaktat vem som är huvudman för verksamheten. Att verksamheten läggs i bolagsform ger inte per automatik mer resurser eller möjlighet att öka intäkterna. Att bolagisera verksamheten innebär att de legala förutsättningarna och relationen med exempelvis kulturförvaltningen blir mer komplicerade. Utredningen finner inga legala eller ekonomiska fördelar med att flytta Stora Teatern från kulturnämnden till bolagssfären.

En överföring av Stora Teatern medför därtill en påverkan på både den avlämnande huvudmannen och den mottagande. Det bör också beaktas att kulturnämnden har och förväntas bli berörda av andra större omstruktureringar till följd av stadens förändrade nämndorganisation.

### **Stadsledningskontorets bedömning**

Stadsledningskontoret har, tillsammans med representanter från kulturförvaltningen, deltagit i utredningen och kontoret delar utredningens bedömning i sakfrågan. Vidare bedömer stadsledningskontoret att Stadshus har omhändertagit det uppdrag de har tilldelats av kommunfullmäktige i budget 2019 samt det utökade uppdraget från 2020-04-16 § 22 och att uppdraget i och med detta kan förklaras fullgjort.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



## Utredningen om framtida huvudmannaskap för Stora Teatern samt kulturnämndens hemställan om att utöka uppdraget

### § 22, 0407/19

#### Beslut

Enligt kommunstyrelsens förslag:

Inriktningen för utredningsuppdraget ska beakta samtliga punkter i kulturnämndens hemställan, med uppdragsformulering enligt tjänsteutlåtandet från kulturförvaltningen samt tilläggsyrkande från S, MP, V och D.

#### Handling

2020 nr 57.

#### Protokollsutdrag skickas till

Kulturnämnden  
Göteborgs Stadshus AB  
Higab AB

#### Dag för justering

2020-04-28

#### Vid protokollet

##### Sekreterare

Lina Isaksson

##### Ordförande

Anneli Rhedin

##### Justerande

Pär Gustafsson

##### Justerande

Håkan Eriksson



## § 118

### Utredning av huvudmannaskapet för Stora Teatern

#### Beslut

I styrelsen för Göteborgs Stadshus AB:

Uppdraget från budget 2019 (KF 2018-11-22 §11) att utreda det framtida huvudmannaskapet för Stora Teatern återrapporteras till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för vidare hantering.

#### Handlingar

Beslutsunderlag, dnr 0019/19.

#### Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

#### Dag för justering

2020-09-11

#### Vid protokollet

Johan Hörnberg

#### Sekreterare

Axel Josefson

Karin Pleijel

Ordförande

Justerande

**Beslutsunderlag**

Styrelsen 2020-08-31

Diarienummer 0019/19

Handläggare: Anders Söderberg, vice vd

Telefon: 031-368 54 64

E-post: anders.soderberg@gshab.goteborg.se

## Utredning av huvudmannskapet för Stora Teatern

### Förslag till beslut

I styrelsen för Göteborgs Stadshus AB:

Uppdraget från budget 2019 (KF 2018-11-22 §11) att utreda det framtida huvudmannskapet för Stora Teatern återrapporteras till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för vidare hantering.

### Sammanfattning

I budget 2019 fick Göteborgs Stadshus AB (Stadshus) i uppdrag att, i samverkan med kommunstyrelsen, utreda det framtida huvudmannskapet för Stora Teatern. Utredningen har avvaktat utfallet av den utvärdering av Stora Teatern som kulturnämnden 2019-02-08 § 43 gav sin förvaltning i uppdrag att genomföra. Utvärderingen av gästspelsscenen vid Stora Teatern pekade på att verksamheten har varit ändamålsenlig och värdefull för Göteborg som kulturstad men att verksamheten skulle kunna utvecklas ytterligare genom att den bedrivs i bolagsform.

I samband med att utvärderingen återrapporterades till kulturnämnden 2019-11-25 § 220 gjorde kulturnämnden en hemställan till kommunfullmäktige om att uppdraget att utreda det framtida huvudmannskapet för Stora Teatern skulle utökas med en utredning om alternativ driftsform för verksamheten. Kommunfullmäktige beslutade därefter 2020-04-16 § 22 att utredningsuppdraget ska beakta samtliga punkter i kulturnämndens hemställan, med uppdragsformulering enligt tjänsteutlåtandet från kulturförvaltningen samt tilläggsyrkande från S, MP, V och D.

I det tilläggsyrkande som beslutades framgår två huvudspår som kulturnämnden önskar få utrett. Dels handlar det om att utreda förutsättningarna till att bedriva verksamheten i ett nytt kommunalt bolag. Det andra spåret är att Stora Teatern blir en del i Göteborgs Stadsteater AB.

Stora Teatern skiljer sig åt jämfört med övrig verksamhet inom förvaltningen. Trots detta anses verksamheten idag vara både ändamålsenlig och av hög kvalitet. En flytt till Stadsteatern kan innebära verksamhetsmässiga fördelar då den iså fall skulle bli en del av likartad verksamhet. Stadsteaterns och Stora Teaterns uppdrag tangerar varandra utifrån det konstnärliga uppdraget. Stadshus finner dock inga legala eller ekonomiska fördelar med att flytta Stora Teatern från kulturnämnden till bolagssfären. Dessutom medför en flytt av verksamheten en organisatorisk påverkan på dels den berörda verksamheten på Stora Teatern men även på både den avlämnande huvudmannen såväl som den mottagande.

När det gäller alternativet att lägga Stora Teatern i ett eget bolag så bedömer utredningen detta som ofördelaktigt, framförallt utifrån argumentet att bolagets kostnad som eget bolag kunna uppfylla stadens krav på bolag utifrån stadens samlade styrning och uppföljning bedöms bli oproportionerligt stor, vilket förutsatt nuvarande omsättningsnivåer skulle gå ut över möjligheten att driva verksamheten. Det är av samma anledning inte lämpligt att Stora Teatern utgör ett eget dotterbolag till Stadsteatern.

I det fall kommunfullmäktige beslutar att Stora Teatern ska tillhöra bolagssfären föreslår utredningen istället att verksamheten blir en del av Göteborgs Stadsteater AB.

Stora Teaterns hyreskontrakt löper till 2021-12-31 med 12 månaders uppsägning. Det innebär att kulturnämnden behöver säga upp avtalet senast 2020-12-31 för att genomföra kommunfullmäktiges uppdrag ställt till dem i budget 2019. Med anledning av det utökade uppdraget för denna utredning bör kulturnämnden säga upp avtalet för omförhandling så att avtalet löper på 1 år framöver.

## Bedömning ur ekonomisk dimension

Stora Teaterns ekonomi är sårbar med anledning av en egenfinansiering som kulturnämnden beskriver vara hög. I kulturnämndens utvärdering anger utredaren att ”Med nuvarande uppdrag och inriktning på programmet har verksamheten nått ett slags tak för egenintäkterna och för att undvika detta scenario så skulle det kommunala verksamhetsbidraget behöva höjas”. Utöver eventuella kostnadsbesparande synergieffekter så innebär en överföring av verksamheten till Stadsteatern inte att Stora Teaterns ekonomi förbättras. Nuvarande behov av finansiering förväntas kvarstå. I Stora Teaterns utredning så framgår det att verksamheten de senaste fyra åren uppvisat ett årligt resultatmässigt underskott på i storleksordning 23–25 mnkr som kulturförvaltningen hanterat inom sin budgetram. Vid en flytt av verksamheten till Stadsteatern behöver detta underskott täckas upp med koncernbidrag. Ur ett skatterättsligt perspektiv är Stadsteaterns verksamhet en skattepliktig verksamhet som bedrivs på marknadsmässiga villkor. Då Stadsteaterns verksamhet gör en skattemässig förlust är det möjligt för ägaren att genom koncernbidrag täcka förlusten.

Den kommunala finansieringen av Stadsteatern sker genom koncernbidrag vars storlek beslutas av kommunfullmäktige. Västra Götalandsregion finansierar Stadsteatern genom Göteborgs Stad med ca 46% av koncernbidragets storlek. Stadsteatern har i sin nuvarande planering i princip att förhålla sig till den totala årliga ramens storlek på samma sätt som en förvaltning och har att prioritera mellan olika verksamheter för att nå ett 0-resultat. I ett läge där Stora Teatern tillförs bolaget blir det sannolikt nödvändigt att skapa modeller för intern avräkning mellan de olika verksamheterna så att inte Västra Götalandsregionens finansiering (46%) finansierar Stora Teatern.

Vissa delar av Stora Teaterns verksamhet kan betraktas på samma sätt som Stadsteaterns, medan de delar som avser stöd (hyressubvention till det fria kulturlivet) kan komma att ifrågasättas ut ett skatterättsligt och kommunalrättsligt perspektiv (likabehandlingsprincipen).

En hyressubvention som inte sker på marknadsmässig grund får sannolikt fortsatt beslutas av Kulturnämnden på motsvarande sätt som hyresbidrag till föreningar hanteras av Idrott- och föreningsnämnden.



Ett eventuellt överskott eller underskott hanteras i Stadshus AB:s finansiella samordning som för bolagets del i praktiken innebär att det egna kapitalet minskar motsvarande med 78% av förlusten i en förlustsituation och ökar med 78% av överskottet om bolaget redovisar ett överskott. (22% skatteeffekt i koncernen).

### **Bedömning ur ekologisk dimension**

Stadshus bedömer att dessa värden inte påverkas av vilken huvudman inom staden som är ansvarig för verksamheten.

### **Bedömning ur social dimension**

Stora Teaterns gästspelsverksamhet har en betydelse för göteborgare och besökare och platsen är välkänd och en del av stadens historia. Med publik kulturverksamhet i huset är även interiören tillgänglig. Såväl platsen som verksamheten i huset bidrar till en attraktiv livsmiljö i staden. Stadshus bedömer att dessa värden inte påverkas av vilken huvudman inom staden som är ansvarig för verksamheten.

### **Samverkan**

Samverkan av detta ärende hanteras genom information till koncernfackligt råd.

## Ärendet

Föreliggande ärende är en återrapportering av det uppdrag som Stadshus tillsammans med kommunstyrelsen har fått från kommunfullmäktige i budget 2019 (KF 2018-11-22 §11) beträffande att utreda det framtida huvudmannskapet för Stora Teatern.

Utredningen har genomförts av tjänsteorganisationen på Stadshus och stadsledningskontoret tillsammans med representanter från verksamheten.

## Beskrivning av ärendet

I 2019 års budget för Göteborgs Stad konstateras att *Stora Teaterns nuvarande form som gästspelsscen för kommersiella aktörer inte överensstämmer med det ursprungliga uppdraget. Kulturnämndens hyresavtal ska sägas upp och det nuvarande stödet som går till verksamheten bör överföras till det fria kulturlivet. Huvudmannskapet för teatern ska ses över.* Med anledning av detta fick kulturnämnden i uppdrag att säga upp hyresavtalet med Stora Teatern och Göteborgs Stadshus AB fick ett uppdrag att, i samverkan med kommunstyrelsen, utreda det framtida huvudmannskapet för Stora Teatern. Hyresavtalet för Stora Teatern löper på till 2021-12-31 innan det kan upphöra.

I februari 2019 gav kulturnämnden sin förvaltning i uppdrag att tillsätta en oberoende utredning för att utvärdera verksamheten på Stora Teatern. Denna utredning bedömde att verksamheten på Stora Teatern hade bedrivits i enlighet med det uppdrag som kulturnämnden gav 2013. Utredningen bedömde även att verksamheten var värdefull för Göteborg som kulturstad. Utredningen gav dessutom förslag på hur verksamheten borde utvecklas framöver genom att driften förläggs i bolagsform.

I samband med att utredningen slutrapporterades till uppdragsgivaren hemställde kulturnämnden 2019-11-25 § 220 till kommunfullmäktige att utredningsuppdraget hos Göteborgs Stadshus AB skulle utökas med en utredning om en eventuell alternativ driftsform för gästspelsverksamheten vid Stora Teatern, med uppdragsformulering enligt kulturförvaltningens tjänsteutlåtande samt tilläggsyrkande från S, MP, V och D.

Ur kulturförvaltningens tjänsteutlåtande framgår ett behov av att utreda:

- verksamhetsmässiga, organisatoriska och ekonomiska konsekvenser av en överföring av huvudmannskapet för gästspelsverksamheten vid Stora Teatern från fackförvaltning till bolagsform,
- om Göteborgs Stadsteater AB är det bästa alternativet eller om annan bolagsform utgör mer fördelaktigt alternativ som huvudman för gästspelsverksamheten vid Stora Teatern,
- Västra Götalandsregionens intresse av utökat samarbete med och uppdrag för gästspelsverksamheten vid Stora Teatern samt Kulturpunkten,
- konsekvenser för de fria scenkonstaktörernas tillgång till gästspelsscen i Göteborg med en eventuellt förändrad driftsform för gästspelsverksamheten vid Stora Teatern, inklusive hanteringen av hyressubventionen,
- konsekvenser av att inkludera Göteborgs Dans- och teaterfestival i en eventuellt förändrad driftsform,
- hur hyreskontraktet för Stora Teatern mellan kulturförvaltningen och Higab ska hanteras med anledning av att uppsägning måste ske senast 2020-12-30 för att följa kommunfullmäktiges beslut.

I det tilläggsyrkande som beslutades framgår två huvudspår som kulturnämnden önskar få utrett. Dels handlar det om att utreda förutsättningarna till att bedriva verksamheten i ett nytt kommunalt bolag. Det andra spåret är att Stora Teatern blir en del i Göteborgs Stadsteater AB. I ett sådant alternativ vill kulturnämnden att utredningen ska säkerställa att gästspelsscenen inte urvattnas.

När det gäller intresset från Västra Götalandsregionen så är bedömningen att det i detta skede är svårt att ha några mer konkreta diskussioner. Utredningen vill därför hänskjuta denna fråga till den huvudman som framöver ska ansvara för verksamheten. Regionen har dock informerats om det pågående utredningsuppdraget både på tjänstenivå och genom gemensamma presidiummöten med kulturnämnden.

Stora Teaterns hyreskontrakt löper till 2021-12-31 med 12 månaders uppsägning. Det innebär att kulturnämnden behöver säga upp avtalet senast 2020-12-31 för att genomföra kommunfullmäktiges uppdrag ställt till dem i budget 2019. Med anledning av det utökade uppdraget för denna utredning bör kulturnämnden säga upp avtalet för omförhandling så att avtalet löper på 1 år framöver.

Med dessa konstateranden har utredningen i övrigt inte bedömt det nödvändigt att utreda dessa punkter ytterligare utan fokus har lagts på övriga frågeställningar.

### **Stora Teaterns uppdrag**

Stora Teaterns uppdrag är sammanfattningsvis att vara en gästspelscen med ett eget varierat program med såväl internationella gästspel som scenkonst från Göteborgs och regionens fria scenkonstliv. Bemanningen på Stora Teatern utgörs av ca 10 personer som direkt arbetar med teaterns verksamhet. Inom ramen för uppdraget förväntas också att hyra ut teatern till mer kommersiella aktörer för att ytterligare bredda det kulturella utbudet och bidra till finansieringen. Utöver det har verksamheten Stora Teatern kulturförvaltningens uppdrag att genomföra Dans- och teaterfestivalen samt ansvara för Kulturpunkten (biljettförsäljning). Vidare ansvarar Stora Teatern-enheten idag för verksamheterna Speldax och Sommarunderhållningen som inte är relevanta att överföra utan föreslås kvarstå inom Kulturnämnden,

Sedan 2017 är Stora Teatern inte längre en egen resultatenhet inom Kulturförvaltningen och resurser som verksamheten förbrukar ligger efter omorganisationen fördelade på olika ansvarsområden. Den verksamhet som bedrivs på Stora Teatern och som omfattas av detta uppdrag ingår i nuläget som en avdelning inom sektorn ”fri konst och kultur”. I Kulturförvaltningens utredning framgår att det inom denna sektor finns flera mindre verksamheter med likartade processer och inom sektorn eftersträvas effektiv resursanvändning genom samordning av behov och resurser avseende teknik, kommunikation, marknadsföring, lokalhantering, administration och ekonomi.

### **Förutsättningar för kommunen att driva bolag**

En kommun kan enligt kommunallagen bedriva verksamhet i förvaltningsform, bolagsform (aktiebolag, handelsbolag etc.) eller som stiftelse. Kommunallagen reglerar också vilken verksamhet kommunerna har rätt att bedriva (kommunala kompetensen) och hur verksamheten ska bedrivas. Kommunallagen anger vidare i vilka fall en kommun kan bedriva verksamhet i aktiebolagsform. För att det ska finnas skäl för kommunen att bedriva bolagsverksamhet krävs att verksamheten, direkt eller indirekt, skapar nytta för medborgarna. Aktiebolagslagen innehåller inga särskilda bestämmelser för offentligt ägda aktiebolag, dvs samma principer gäller oavsett ägare. I lagens mening är de kommunala

bolagen privata till skillnad från publika bolag vars aktier kan köpas och säljas på en marknad. Enligt kommunallagen får ett kommun-, eller landstingsägt bolag, med undantag för vissa specialreglerade områden, inte drivas med renodlat vinstsyfte, vilket måste komma till uttryck i bolagsordningen. Det finns flera skäl till att en kommunal verksamhet bedrivs i bolagsform. En ofta framträdande faktor är att verksamheten återfinns i en kommersiell miljö och i viss utsträckning kan ses som normal affärs- och näringslivsverksamhet.

Viktiga argument i samband med bolagsbildningar är att avgränsa den kommersiella verksamheten från den skattefinansierade, att möjliggöra ett marknadsmässigt beteende i en konkurrensutsatt situation samt att tydliggöra styrelsernas strikta ansvar och befogenhet enligt aktiebolagslagen.

Fullmäktige ska alltid utse styrelseledamöterna i helägda bolag. Fullmäktige ska vidare ges möjlighet att ta ställning innan sådant beslut fattas av bolagsstyrelsen som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Styrelsen företräder ägaren och har i uppdrag att genomföra verksamhetens utifrån ägarens styrning. Utifrån ett ägarperspektiv svarar styrelsen för verksamheten och det är ägaren som genom Göteborgs Stadshus och moderbolag i underkoncern stödjer fullmäktige i den aktiva ägarstyrningen.

Det är Kommunfullmäktige som beslutar om kapitaltillskott eller uppdragsfinansiering till bolag. Varken Göteborgs Stadshus eller moderbolag i underkoncern har rätt att besluta om kapitaltillskott. Göteborgs Stadshus ansvarar för koncernens finansiella samordning och lämnar förslag till kommunstyrelsen.

### **Styrning av verksamheten**

Göteborgs Stads bolag omfattas av generell offentlighetslag som över åren förändrats och som i nuläget i stora delar inte skiljer sig åt mellan bolag och förvaltning. Det gäller bland annat områden som kommunalrättsliga principer för likabehandling, näringsverksamhet et cetera, upphandling och offentlighet & sekretess. Den speciallagstiftning som möjliggör avsteg från de kommunalrättsliga principerna för viss verksamhet (energi, bostäder m fl.) omfattar inte Stora Teaterns verksamhet. Utöver offentlighetslagen omfattas bolagen av det bolagsrättsliga området där aktiebolagslagen, redovisnings- och skattelagstiftning är centrala delar. Därtill omfattas Göteborgs Stads bolag av Göteborgs Stads generella samlade styrning och uppföljning där kommunfullmäktiges budget utgör en central övergripande del. Bolagen styrs specifikt av Göteborgs Stads riktlinje för ägarstyrning och bolagsspecifika ägardirektiv som i sin nuvarande struktur liknar förvaltningsreglementens form. Ett bolag bedöms på samma sätt som en förvaltning vad avser kompetenslighet och möjligheten att bedriva verksamhet som kan uppfattas var konkurrerande med privat näringsverksamhet.

Sammanfattningsvis så finns det endast smärre skillnader mellan verksamhetsdrift i bolag och förvaltning.

### **Förutsättningar för att köpa tjänster kommuninternt**

Staden kan under vissa förutsättningar köpa tjänster av ett kommunalt bolag utan att tillämpa lagen om offentlig upphandling, LoU. Två kriterier måste då vara uppfyllda, **kontrollkriteriet** och **verksamhetskriteriet**. Om båda kriterierna är uppfyllda omfattas inte upphandlingen av LOU och inköpet behöver således inte konkurrensutsättas.

För att kontrollkriteriet ska vara uppfyllt ska den upphandlande myndigheten utöva kontroll som motsvarar den som den utövar över sin egen förvaltning. Detta innebär i första hand att den juridiska personen ska vara underställd en kontroll som gör det möjligt för den upphandlande myndigheten att ha ett bestämmande inflytande över dess strategiska mål och dess viktiga beslut. Förekomsten av privat ägande utesluter i regel att kontrollkriteriet är uppfyllt. Kontroll kan även vara indirekt genom ett mellanled, även om en sådant förhållande kan försvaga kontrollen.

För att verksamhetskriteriet ska vara uppfyllt ska den juridiska personen bedriva mer än 80 procent av sin verksamhet för den kontrollerande myndighetens, eller de kontrollerande myndigheternas, räkning. Den juridiska personen ska därmed huvudsakligen utöva verksamheten åt den upphandlande myndighet som utövar kontrollen. Verksamhetsandelen beräknas på grundval av den genomsnittliga totala omsättningen under de senaste tre åren, eller på grundval av ett annat lämpligt verksamhetsbaserat mått, exempelvis kostnader, grundat på uppgifter under samma tidsperiod.

Om Stora Teaterns verksamhet överförs till bolag så kan detta innebära en begränsning avseende exempelvis kulturförvaltningens (eller annan kommunal organisation) möjlighet att förlägga subventionerat utbud på Stora Teatern. Dans- och teaterfestivalen är ett exempel på en aktivitet som Stora Teatern genomför på kulturförvaltningens uppdrag som förutsätter solid kommunal finansiering för att kunna genomföras. Då Stora Teaterns verksamhet sannolikt inte uppfyller verksamhetskriteriet enligt ovan finns risk att kulturförvaltningen kommer att behöva konkurrensutsätta/handla upp denna typ av verksamhet om de fortsatt ska ha rådighet över dess innehåll.

### **Förutsättningar att förlägga Stora Teaterns verksamhet i eget bolag**

När det gäller alternativet att lägga Stora Teatern i ett eget bolag så bedömer utredningen detta som ofördelaktigt, framförallt utifrån argumentet att bolagets kostnad för att som eget bolag kunna uppfylla stadens krav på bolag utifrån stadens samlades styrning och uppföljning bedöms bli oproportionerligt stor vilket skulle gå ut över möjligheten att driva verksamheten förutsatt nuvarande omsättningsnivåer. Ett eget bolag innebär bland annat kostnader för styrelse, bolagsadministration, redovisning, HR, rapportering m.m.

Det är av samma anledning inte lämpligt att Stora Teatern utgör ett eget dotterbolag till Stadsteatern. En sådan dotterbolagskonstruktionen skulle också innebära en operativ underkoncern som inte finns motsvarighet till i övriga Stadshuskoncernen och att Stadsteatern sannolikt skulle behöva stärka upp sin organisation för att kunna vara moderbolag.

### **Konsekvenser av en flytt av Stora Teatern till Göteborgs Stadsteater AB**

I det fall kommunfullmäktige beslutar att Stora Teatern ska tillhöra bolagssfären föreslår utredningen att verksamheten blir en del av Göteborgs Stadsteater AB. Andra alternativ till organisering inom TKE-klustret har övervägts och förkastats. En överföring till Stadsteatern är också det förslag som kulturnämndens externa utredare förespråkade.

Göteborg & Co har under våren 2020 utarbetat förslag till ett reviderat ägardirektiv för Stadsteatern. Kommunfullmäktige förväntas ta ställning till förslaget under hösten. I, för detta ärende centrala delar, skiljer sig inte föreslaget ägardirektiv mot tidigare. I det fall kommunfullmäktige beslutar att Stora Teatern ska överföras till Göteborg Stadsteater AB behöver ägardirektivet omarbetas.

Det kommunala ändamålet med Göteborgs Stadsteater AB är att genom sina uppsättningar engagera, skapa debatt, roa och mana människor till eftertanke och därigenom utgöra en livskraftig nerv i Göteborgs kulturliv. Bolaget har till föremål för sin verksamhet att driva teaterverksamhet. I bolaget ingår Backa Teater vars främsta uppdrag ska vara att bedriva verksamhet inriktad till barn och ungdomar.

Grundläggande för Stadsteaterns verksamhet är att producera egna uppsättningar. Verksamhetens organisation är utformad för att kunna producera, marknadsföra uppsättningar och genomföra föreställningar främst i de egna teaterhusen. I det föreslagna ägardirektivet ges möjlighet till gästspel där framförallt internationella gästspel lyfts fram. De senaste åren har något eller några kortare gästspel genomförts. Då teaterhusen används både dagtid och kvälltid för egen verksamhet sker uthyrning till externa arrangörer i begränsad omfattning.

Stadsteatern har deltagit i Dans- och teaterfestivalen genom att bli arrangera internationella gästspel, men har ingen erfarenhet eller organisation för att arrangera festivaler eller annan verksamhet utanför teaterhusen utöver viss turnéverksamhet med egna föreställningar i Västra Götalandsregionen.

Stadsteaterns och Stora Teaterns uppdrag tangerar varandra utifrån det konstnärliga uppdraget där bägge verksamheterna på olika sätt har att bidra till ett rikt kulturliv i Göteborg och Västra Götalandsregionen. I det grundläggande uppdraget finns synergier i branschmässiga kontaktnät, utbud, teman etc. En sammanslagning av Stora Teatern och Stadsteatern skulle skapa ett professionellt kluster av stadens verksamhet avseende scenkonst. Det operativa uppdraget skiljer sig dock åt genom Stadsteaterns egenproduktion av föreställningar jämfört med Stora Teaterns arrangörsroll, programproduktion, festivalverksamhet och uthyrning.

Ledningen för Stadsteatern har en positiv syn på sammanslagning och bedömer att det bland annat kommer innebära ökad kvalitet på Stora Teaterns gästspelsverksamhet samt att de olika teaternas utbud kan samplaneras på ett bättre sätt än idag.

Då kulturförvaltningen är en större och bredare organisation än Stadsteatern är det oklart om ovan beskrivna skalfördelar kan förbättras inom ramen för Stadsteaterns organisation. Om ekonomiska och administrativa skalfördelar eftersträvas bör Stora Teaterns verksamhet integreras fullt ut med Stadsteaterns verksamhet, inte drivas som en autonom fristående enhet. Om Stora Teatern drivas som en självständig autonom enhet inom Stadsteatern utblir sannolikt ekonomiska och administrativa skalfördelar och verksamheten kommer ha behov av resurstillskott jämfört med idag.

I Kulturnämndens beslutsunderlag framförs att gästspelsverksamheten hanterar många korttidsanställningar och avtalsformer som inte är vanligt förekommande i förvaltningen i övrigt. Även direktupphandlingar förekommer, vilket enligt kulturförvaltningen ger längre beslutsvägar. Stadsteatern har en hantering av anställningar och uppdragsavtal som löper över en eller flera uppsättningar och har kollektivavtal inom verksamhetsområdet. Stadsteatern har ingen egen specifik juridisk kompetens för komplicerade avtal inom gästspels- eller uthyrningsområdet. Det förekommer sannolikt direktupphandlingar även i Stadsteatern men LOU och stadens regelverk skiljer sig inte åt mellan bolag och förvaltningar. Bolagsformen ger inte heller per automatik kortare beslutsvägar. Hur lång

tid det tar att fatta ett visst beslut beror mer på hur styrmodell och delegationsordning ser ut.

Även om Stadsteaterns och Stora Teaterns uppdrag tangerar varandra utifrån det konstnärliga uppdraget föreligger skillnader. Stadsteaterns nuvarande verksamhet är fokuserad på att utveckla egen scenkonst, inte gästspel. Det är inte självklart att en utveckling av Stora Teaterns särart och varumärke kommer att prioriteras. Vidare innebär moderniseringen av teaterhuset på Götaplatsen en utmaning för bolaget att skapa de synergier inom huset som den kalkylen bygger på, vilket bolagsledning och styrelse på Stadsteatern kommer att behöva prioritera högt framöver.

### **Personalmässiga konsekvenser**

Särskilda skyddsregler gäller för arbetstagare vid ofrivilligt arbetsgivarbyte, det vill säga vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan. Reglerna finns i 6 b § LAS och 28 § MBL och bygger på EU-direktivet om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter (2001/23/EG). För att kunna avgöra om reglerna är tillämpliga måste man först ta ställning till om det är fråga om en verksamhetsövergång i lagens mening. Det behöver arbetsgivaren göra redan innan en verksamhetsövergång sker. Kan man konstatera att det är fråga om en verksamhetsövergång övergår de anställningsavtal och anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången automatiskt till förvärvaren. Stadshuset bedömer att flytt av verksamhet sannolikt kommer att bedömas som en verksamhetsövergång.

Berörd personal har dock rätt att tacka nej till att flyttas över till ny huvudman och kan välja att ha kvar sin anställning på Kulturförvaltningen.

Utifrån ett arbetsgivarperspektiv omfattas Stora Teaterns verksamhet, oavsett driftsform, av Göteborgs Stads gemensamma och övergripande personalpolitik som bland annat framgår av kommunfullmäktiges budget och andra styrdokument. Som del i Kulturförvaltningen ingår Stora Teaterns verksamhet i den juridiska personen - och arbetsgivaren - kommunen som är medlem i arbetsgivarorganisationen SKR, Sveriges kommuner och regioner. Ett aktiebolag är juridiskt sett en självständig arbetsgivare med oberoende medlemskap i relevant arbetsgivarorganisation, vilket i sig medför vissa arbetsrättsliga konsekvenser exempelvis avseende kollektivavtal. Göteborgs Stadsteater AB är idag medlem i bransch- och arbetsgivarorganisationen Svensk Scenkonst.

### **Ekonomi**

I beslutsunderlaget och i utredningen nämns att Stora Teaterns ekonomi är sårbar med anledning av egenfinansiering som kulturnämnden beskriver vara hög. I utredningen anger utredaren att ”Med nuvarande uppdrag och inriktning på programmet har alltså verksamheten nått ett slags tak för egenintäkterna och för att undvika detta scenario så skulle det kommunala verksamhetsbidraget behöva höjas”.

Utöver eventuella kostnadsbesparande synergieffekter så innebär en överföring av verksamheten till Stadsteatern inte att Stora Teaterns ekonomi förbättras. Nuvarande behov av finansiering förväntas kvarstå. I Stora Teaterns utredning så framgår det att verksamheten de senaste fyra åren uppvisat ett årligt resultatmässigt underskott på i storleksordning 23–25 mnkr som kulturförvaltningen hanterat inom sin budgetram.

Kommunfullmäktige skriver i budget 2020, under rubriken ” Bolagen behöver ta ett större ansvar för god ekonomisk hushållning”, bland annat att:

*Inom bolagskoncernen finns flera helägda bolag som inte genererar ett positivt ekonomiskt resultat utan erfordrar årliga löpande kapitaltillskott. Det är över tid inte en hållbar lösning då vinsterna inom bolagskoncernen istället bör optimeras och därmed säkerställa kravet på utdelning till ägaren.*

Vidare skriver kommunfullmäktige i budget 2020 att: *Förändringen av minskade kapitaltillskott måste samordnas med stadens krav på utdelning utan lånefinansiering.*

En finansiering via koncernbidrag förutsätter motsvarande vinster i andra delar av koncernen. Möjligheten för vinstgivande bolag att lämna koncernbidrag bedöms utifrån behov av självfinansiering av investeringar, lånebehov m.m. Vidare har Stadshuskoncernen ett utdelningskrav om 540 mnkr per år 2020–2023 från operativa kassaflöden vilket redan givet nuvarande nivåer för den finansiella samordningen kräver realisationsvinster från försäljningar av tillgångar. Att tillföra Stadshuskoncernen verksamhet med varaktigt koncernbidragsbehov skapar nya förutsättningar för koncernen att kunna lämna utdelning till staden.

Den kommunala finansieringen av Stadsteatern sker genom koncernbidrag vars storlek beslutas av kommunfullmäktige. Västra Götalandsregion finansierar Stadsteatern genom Göteborgs Stad med ca 46% av koncernbidragets storlek. Stadsteatern har i sin nuvarande planering i princip att förhålla sig till den totala årliga ramens storlek på samma sätt som en förvaltning och har att prioritera mellan olika verksamheter för att nå ett 0-resultat. I ett läge där Stora Teatern tillförs bolaget blir det sannolikt nödvändigt att skapa modeller för intern avräkning mellan de olika verksamheterna så att inte Västra Götalandsregionens finansiering (46%) av Stadsteatern finansierar Stora Teatern.

Ur ett skatterättsligt perspektiv är Stadsteaterns verksamhet en skattepliktig verksamhet som bedrivs på marknadsmässiga villkor. Då Stadsteaterns verksamhet gör en skattemässig förlust är det möjligt för ägaren att täcka förlusten genom koncernbidrag. Vissa delar av Stora Teaterns verksamhet kan betraktas på samma sätt som Stadsteaterns och finansieras via koncernbidrag medan de delar som avser stöd (hyressubvention till det fria kulturlivet) kan komma att ifrågasättas ut ett skatterättsligt och kommunalrättsligt perspektiv (likabehandlingsprincipen). En hyressubvention som inte sker på marknadsmässig grund får sannolikt fortsatt beslutas av Kulturnämnden på motsvarande sätt som hyresbidrag till föreningar hanteras av Idrott-och föreningsnämnden.

Ett eventuellt överskott eller underskott hanteras i Stadshus AB:s finansiella samordning som för bolagets del i praktiken innebär att det egna kapitalet minskar motsvarande med 78% av förlusten i en förlustsituation och ökar med 78% av överskottet om bolaget redovisar ett överskott. (22% skatteeffekt i koncernen). I det fall bolaget skulle hamna i en obeståndssituation är det kommunfullmäktige som beslutar om ett eventuellt kapitaltillskott.

Redovisningsregler och skattelagstiftning gäller på samma sätt för kommunala aktiebolag som för alla andra bolag. Det innebär bland annat att eventuella periodiseringar mellan år behöver kunna styrkas genom upplupna kostnader eller förutbetalda intäkter. Ett bolag har möjlighet att överföra medel från ett år till ett annat genom att redovisa vinst via resultaträkningen och på så sätt öka bolagets egna kapital.



Kulturnämnden skriver att om Stora Teatern överförs till Stadsteatern så bör frågan aktualiseras huruvida fler scener periodvis kan göras tillgängliga för gästspel av scenkonstaktörer i det fria kulturlivet. Givet betalningsförmåga från kulturlivet eller genom bidrag från det offentliga är det viktigt att Kulturnämnden även fortsatt ser Stora Teatern som stadens förstahandsval för gästspel. I annat fall skapas en internkonkurrens som inte gagnar Göteborgs Stads möjlighet att behålla Stora Teaterns verksamhet.

### **Investeringar**

I bolagssfären gäller generellt att nyinvesteringar ska vara lönsamma i den meningen att de antingen bidrar till att sänka kostnaderna eller öka intäkterna. Begreppet reinvesteringar används för investeringar där utjänt utrustning byts ut i syfte att bibehålla nuvarande kassaflöden. Reinvesteringar ska i regel vara självfinansierade medan nyinvesteringar kan lånefinansieras.

Varken Stora Teatern eller Göteborgs Stadsteater AB äger sina fastigheter varför de investeringar som sker i fastigheten finansieras av fastighetsägaren (Higab AB) och betalas av hyresgästen genom ökad hyra eller ombyggnadstillägg.

Göteborgs Stadsteater AB har begränsade möjligheter att finansiera anläggningsinvesteringar genom egna kassaflöden. Ett alternativ är att finansiera anläggningar genom Göteborgs Stads Leasing AB vilket skapar en löpande leasingkostnad under leasingperioden.

En övergång till bolagssektorn innebär inte att Stora Teaterns möjlighet att hantera investeringar förändras i någon större omfattning oavsett placering i eget bolag eller i något annat bolag.

### **Balansräkningen**

Stora Teaterns verksamhet innehåller ingen större balansräkning varvid en överföring till bolagssektorn inte bedöms medföra några omfattande konsekvenser.

## **Sammanfattande bedömning**

I den utvärdering som genomfördes på beställning av kulturnämnden konstaterades det att befintlig verksamhet bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och av hög kvalitet men att den skulle kunna utvecklas ytterligare. Det framgår i kulturnämnden utredning att mer pengar behöver tillföras verksamheten på olika sätt. Dels föreslås ett antal investeringar i fastigheten vilket i sin tur skulle generera ökade hyreskostnader för verksamheten. Dels menar man att kravet på egenfinansiering inverkar negativt på Stora Teaterns möjligheter att fylla huset med intressant scenkonst. Dessa utvecklingsmöjligheter förutsätter att ägaren – Göteborgs Stad – tillför mer pengar till verksamheten. Det av kulturnämnden upplevda behovet är oaktat vem som är huvudman för verksamheten. Att verksamheten läggs i bolagsform ger inte per automatik mer resurser eller möjlighet att öka intäkterna. Att bolagisera verksamheten innebär att de legala förutsättningarna och relationen med exempelvis kulturförvaltningen blir mer komplicerade. Föreliggande utredning finner inga legala eller ekonomiska fördelar med att flytta Stora Teatern från kulturnämnden till bolagssfären.

Stora Teatern skiljer sig åt jämfört med övrig verksamhet inom kulturförvaltningen. Detta kan innebära en risk för att verksamheten får för lite utrymme ur ett styrnings- och

ledningsperspektiv av förvaltningsledning/nämn. Det är dock inte ovanligt att bolag eller förvaltningar hanterar olika typer av verksamhetsinnehåll inom ramen för sitt uppdrag.

Om Stora Teatern ska flyttas till bolagssektorn föreslås verksamheten flyttas till Stadsteatern. I det grundläggande uppdraget finns synergier i branskmässiga kontaktnät, utbud, teman etc. En sammanslagning av Stora Teatern och Stadsteatern skulle skapa ett professionellt kluster av stadens verksamhet avseende scenkonst och kan enligt Stadsteaterns ledning förbättra kvaliteten ur ett konstnärligt perspektiv. Det är dock tveksamt om en sammanslagning kan skapa ökade ekonomiska synergier jämfört med dagsläget. En överföring av Stora Teatern medför en påverkan på både den avlämnande huvudmannen och den mottagande. Det bör också beaktas att kulturnämnden har och förväntas bli berörda av andra större omstruktureringar till följd av stadens förändrade nämndorganisation.

Eva Hessman

Vd, Göteborgs Stadshus AB