



Halden kommune

Arkivkode: C33
Arkivsaksnr: 2008/940-126
Journal dato: 11.03.2019
Saksbehandler: Stein Wilhelmsen

Utvalgssak

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Hovedutvalg for samfunnsutvikling og kultur		27.03.2019

Utsendte vedlegg

- 1 Styringsgruppe -referat.
- 2 Styringsgruppe - refrat.
- 3 Rapport utredning
- 4 Styreinstruks
- 5 Aksjonæravtale
- 6 Vedtekter

Medsaksbehandlere

Opera Østfold - endring i organisasjonsform

Denne saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.

Sammendrag av saken:

Rådmannen viser tidligere sak 2018/29 Opera Østfold – utrede ny organisasjonsform.

I sitt brev til Østfold fylkeskommune har rådmannen i sin begrunnelse for å ta organisering av Opera Østfold opp til vurdering, vist til b.la. fylkeskommunens planer for å skille ut teatervirksomheten i Østfold kulturutvikling til et selvstendig rettssubjekt, og at situasjonen for operaen har mange likhetstrekk. Sett i lys av det arbeidet, samt ønsket om å utvikle et tettere samarbeid og samlokalisering mellom Opera Østfold og Det Norske Blåseensemble, er tiden inne for å vurdere å omdanne Opera Østfold til en virksomhet utenfor fylkeskommunen. Styringsgruppen har fremlagt sluttrapport med forslag til organisasjonsform samt forslag til vedtekter, styreinstruks og aksjonæravtale.

Rådmannens innstilling:

Halden kommune støtter at Opera Østfold omdannes til et aksjeselskap.

Saksutredning:

Bakgrunn

Rådmannen viser tidligere sak 2018/29 Opera Østfold – utrede ny organisasjonsform.

Rådmannen mener at Opera Østfold er i ferd med å opparbeide en struktur og kompetanse som gjør at organisasjonen er mindre sårbar, selv om den representerer et lite miljø. Halden kommune og Østfold fylkeskommune har i dag en samarbeidsavtale om Opera Østfold. Det er naturlig at begge parter vurderer problemstillingen. Organisering av operaen har vært diskusjonstema helt fra opprettelsen i 2007. Dette er

forutsatt i regionalplan for kultur at en i løpet av perioden bør gjøre en vurdering av fremtidig organisasjonsform for Opera Østfold.

Opera Østfold bidrar til næringsutvikling i Halden, både i forhold til Nærings- og utviklingsplanen, samfunnsplanen og utviklingen av Fredriksten festning. Nærings- og utviklingsplanen som ble vedtatt i kommunestyret 22.juni 2016 peker på «Arrangementsbyen Halden» som et innsatsområde, og en målsetting om at det innen 2023 skal være netto 200 flere lønnsomme arbeidsplasser i Halden knyttet til kreative næringer. For at dette skal kunne realiseres, er det en forutsetning at Halden har et godt omdømme og er synlig. Halden må kontinuerlig være i folks bevissthet – for å være et aktuelt sted å flytte til/skape ny næringsvirksomhet. Kommuneplan for Halden - Samfunnsdelen 2018 – 2050 sier at "øking av sysselsetningsgraden i Halden kommune har hovedprioritet i planperioden."

En utvikling av Opera Østfold mener rådmannen vil ha stor betydning for både utviklingen av Fredriksten festning, "Arrangementsbyen Halden" og målene i samfunnsplanen.

Rådmannen har i sin økonomiplan lagt inn opptrapping av vertskommunetilskuddet til kr 1.920.000 i 2019 og kr 2.570.000 i 2020. Rådmannen uttrykker samtidig et mål om å nå opp til 50/50 fordeling med fylkeskommunen i årlig tilskudd i henhold til samarbeidsavtale. Fylkeskommunens budsjetterte bidrag er i 2019 på kr 3.305.000, og i statsbudsjettet for 2019 er det bevilget kr 6.090.000.

Østfold fylkeskommune og Halden kommune har tatt et stort ansvar og løftet operasatsingen. Det jobbes samtidig med å få staten opp på en 70/30 finansiering som er den finansieringsmodellen staten selv har beskrevet for posten. Dette skjer gjennom aktiv dialog i møte med departementet i forbindelse med årlig budsjettøknad. Oppfølging for å øke den statlige finansieringen er også prioritert i fylkeskommunens politiske påvirkningsarbeid.

Grunnlaget for den nasjonale kulturpolitikken på scenekunstmrådet og statsstøtten til scenekunst har følgende hovedmål:

Å ha scenekunsttilbud av høy kunstnerisk kvalitet, som er mangfoldig, nyskapende og utfordrende og som når hele befolkningen og forvalter kulturarven (St.meld. nr 32 (2007-2008) Bak kulissene).

Dette skal nå gjennom:

- 1. Et profesjonelt tilbud av teater-, opera,- danseforestillinger og andre scenekunstuttrykk over hele landet*
- 2. Høy kvalitet gjennom utvikling og fornyelse*
- 3. Nå hele befolkningen*
- 4. Større mangfold*
- 5. Effektiv ressursutnyttelse*

Overordnede mål for de statlige bevilgningene skal fortsatt være å bidra til at alle kan få tilgang til kunst og kultur av høy kvalitet og fremme kunstnerisk utvikling og fornyelse. Det er videre satt som en forutsetning at kulturinstitusjoner skal *drive på en kostnadseffektiv måte*. Kravet om mangfold er for 2015 formulert som «å legge til rette for å fremme en stor bredde av stemmer og tilbud» og «å gjøre kulturtilbudet allment tilgjengelige, slik at de som ønsker det gis mulighet til å delta i og oppleve et mangfoldig kulturliv».

Prinsippet om «armlengdes avstand» er en bærebjelke innenfor Norsk kulturpolitikk. Målet er å bygge kulturinstitusjoner som skal ha en fri og uavhengig stemme.

Opera Østfold har opparbeidet en struktur og kompetanse som gjør at organisasjonen i dag fremstår som en solid regional kulturinstitusjon. Opera Østfold har helt fra starten hatt en ambisjon om å levere høy kunstnerisk kvalitet og samtidig nå ut til et bredt publikum. Det har vært en gradvis utvikling og for produksjonen av *Il trovatore* i 2019 er det inngått kunstneriske samarbeid med DNBE, Wermland Opera og Göteborgsoperan. I tillegg er det engasjert internasjonale solister og kunstnerisk team.

Utendørsoppsetningene er besøkt av et bredt publikum samtidig som den kunstneriske kvaliteten og fasilitetene på arenaen nå gir Opera Østfold mulighet for å legge en langsiktig markedsstrategi rettet mot Tyskland med start i 2019. I tillegg produserer Opera Østfold, gjennom hele året, konserter og mindre forestillinger på ulike arenaer som det vanligvis ikke fremføres opera.

I forskningsrapporten Operasjon Operanasjon utarbeidet av Telemarksforskning i 2016 ble OØ omtalt som den distrikts,- og regionoperaen i Norge som hadde lykkes best med å produsere på et høyt kunstnerisk nivå samtidig som de har en god lokal forankring.

Dette blir fulgt opp i Scenekunst.no sin artikkel 26. juni 2018 (<http://www.scenekunst.no/sak/norge-et-operaland/>). Hilde Halvorsrød, kritiker i bl.a. Aftenposten, besøkte samtlige distrikts,- og regionoperaer i løpet av et år og skrev følgende om OØ

«Opera Østfolds Tryllefløyten fremstår som det klare høydepunktet blant de ti forestillingene.

Produksjonsteamet har virkelig greid å skreddersy oppsetningen til de begrensingene og ressursene de har til rådighet. De visuelt spektakulære omgivelsene på Fredriksten festning i Halden ble utnyttet til fulle, samtidig som de overvant nesten umulige lydforhold og fikk til et sømløst samspill mellom profesjonelle, frivillige og en rekke medvirkende barn.»

Rådmannen mener det er naturlig at Opera Østfold videreutvikler sine samarbeid med DNBE og Gøteborgopera samtidig som det også stadig skal søkes nye samarbeidspartnere knyttet til ulike prosjekter. Fredrikshaldsfest var en suksess i 2018 og Opera Østfold vil delta aktivt i å utvikle prosjektet i årene som kommer. Utover dette vil Opera Østfold utvikle gode arrangementer og aktiviteter i samarbeid med DKS, barnehager og barneskolene.

En opprettelse av Opera Østfold som et selvstendig rettssubjekt kan styrke organisasjonens arbeid mot etablerte og nye samarbeidspartnere. Fra statens side blir det i høyere grad en tidligere stilt krav til kulturinstitusjonene om økte egeninntekter. Opera Østfold må derfor arbeide målrettet for å øke sitt publikumsgrunnlag samt profesjonalisere sin sponsorvirksomhet ytterligere.

Halden har etablert seg som en sentral vertskommune for noen av regionens største kulturinstitusjoner. Videre er Fredriksten Festning regionens «merkevarer» som arrangementsarena og som fredet kulturminne. I fylkets kommunedelplan kultur er Fredriksten festing, Opera Østfold og Det norskeblåseensemblet utpekt som noen de største hovedsatsningsområder lokalt og regionalt. Utvikling av Fredriksten festning som Nasjonalt fredet kulturminne og nasjonal kulturarena er satt som en prioritert oppgave i denne planen. Som formidlingsarena av Haldens rikholdige og viktige militærhistorie nasjonalt og også internasjonalt er Fredriksten festning svært viktig med tanke på attraksjonsverdien Halden kommune som by ønsker å ha. Ved siden av dette er Halden rik på industrihistorie, kulturhistorie.

Opera Østfold sin spektakulære utendørsopera er i seg selv enestående i sitt slag i Norge. Samtidig har den gjennom sine forestillinger også vekket internasjonal oppmerksomhet. Rådmannen anser Opera Østfold som viktig i utviklingen av Fredriksten festning som nasjonalt kulturminne og nasjonal kulturarena. En viktig forutsetning for utvikling av Fredriksten festning som nasjonalt fredet kulturminne og nasjonal kulturarena er miljøperspektivet. Rådmannen har gjort erfaringer gjennom de siste årene med store arrangementer og festivaler at det er behov for tilrettelegging for ulike infrastruktur som gir en miljøeffekt. Fredriksten festning er oppgradert med strømforsyning som gjør at arrangører ikke har behov for store og tunge aggregat som må transporteres opp og ned fra arenaen. Gjennom denne tilretteleggingen minimaliseres miljøutslipp og transport.

Videre har Halden kommune som et av de viktigste målsetninger å skape arbeidsplasser. Opera Østfold er en liten organisasjon men representerer varige arbeidsplasser. Utviklingen av Fredriksten festing som nå er i prosess tar sikte på at gjennom denne utviklingen skal forholdene leggestilrette for ytterligere etablering av arbeidsplasser som resultat av fokus på kulturbaserte næringer, men også innenfor forskning og digitalisering.

Gunnar Thon Lossius har vært engasjert for å gjøre utredning av etablering av Opera Østfold som selvstendig institusjon. Sluttrapport er vedlagt denne sak.

Vurderingskriterier

Følgende kriterier anses som vesentlige for vurdering av saken:

<input checked="" type="checkbox"/>	Økonomiske forhold	<input checked="" type="checkbox"/>	Juridiske forhold
<input checked="" type="checkbox"/>	Personalspørsmål	<input checked="" type="checkbox"/>	Organisasjonsspørsmål
<input checked="" type="checkbox"/>	Betydning for næringsutvikling	<input type="checkbox"/>	Betydning for miljøet
<input type="checkbox"/>	Betydning for eiendomsforhold	<input type="checkbox"/>	IKT og innovasjon
<input type="checkbox"/>	Forhold som gjelder barn og unge	<input type="checkbox"/>	Forhold som gjelder eldre
<input type="checkbox"/>	Forhold som gjelder universell utforming	<input type="checkbox"/>	Forhold som gjelder folkehelsen

Forhold som gjelder samfunnsikkerhet/beredskap Annet:

Generelt om de valgte kriteriene:

Organisasjonsform:

Utredningsrapporten har omhandlet organisasjonsformene AS, IKS og Stiftelse. Rådmannen vurderer at selskapsformene som er aktuelle for denne saken er AS og IKS.

Stiftelse anses å være en lite fleksibel og litt gammeldags organisasjonsform, uten noen åpenbare fordeler. Eventuelle endringer i en stiftelses vedtekter eller virksomhet må eksempelvis godkjennes av det statlige Stiftelsestilsynet. Organisasjonsformen gir også uklare eier- og styringsforhold, siden selskapet i realiteten eier seg selv og ikke rapporterer til noen overordnet myndighet. Det er derfor ikke vanlig at nyetablering av scenekunstinstitusjoner i dag benytter denne organisasjonsformen.

Stiftelsesformen omtales ikke nærmere.

Interkommunalt selskap (IKS) kan utelukkende ha (minst to) fylkeskommunale og/eller kommunale etater, og/eller andre IKS som eiere. IKS-selskaper har ubegrenset eieransvar og kan dermed ikke gå konkurs i vanlig forstand. Selskapsformen IKS blir som oftest tatt i bruk for selskaper som utfører ulike former for pålagte, offentlige tjenesteoppgaver på vegne av flere kommuner og/eller fylkeskommuner, og i tilfeller der flere offentlige myndigheter samarbeider om næringsvirksomhet.

I henhold til Lov og interkommunale selskaper av 1999 etableres et IKS på bakgrunn av at deltakende eiere utarbeider en selskapsavtale som skal vedtas av eiernes fylkesting og/eller kommunestyre. Eventuelle senere endringer til avtalen må vedtas på tilsvarende måte. Fylkesting/kommunestyre oppnevner også medlemmer til selskapets representantskap, som i sin tur utnevner medlemmer til selskapets styre.

IKS-modellen har en formell kobling direkte til de offentlige eiernes politiske styringsorganer, siden modellen primært er beregnet på selskaper som skal utføre pålagte tjenesteoppgaver. Modellen kan derfor oppleves som tettere knyttet til offentlig politisk styring enn AS-modellen. Rent styringsmessig behøver ikke dette i seg selv å være negativt, men for en selvstendig kulturinstitusjon kan en slik tilknytning likevel påvirke publikums og næringslivets vurdering av institusjonens posisjon og tilhørighet.

Rådmannen vil fremheve at offentlig finansierte kulturinstitusjoner har eksempelvis en viss erfaring med at opplevelsen av tett myndighetsstyring gjør arbeidet med å inngå samarbeids- og sponsoravtaler med privat næringsliv vanskeligere.

Aksjeselskap (AS).

De fleste offentlig finansierte musikk- og scenekunstinstitusjoner i dag er organisert enten som selveiende stiftelser eller som aksjeselskaper (AS). Kun to institusjoner (Kilden Opera og Konserthus og Opera Rogaland) er organisert som interkommunale selskaper (IKS).

Selv om norske produserende, offentlig støttede musikk- og scenekunstinstitusjoner ikke har økonomisk virksomhet som sin *primære* målsetting, er svært mange av dem likevel organisert som aksjeselskap. Et aksjeselskap (AS) kan ha både statlige, fylkeskommunale, kommunale, ideelle og private eiere. Eiernes økonomiske ansvar er begrenset til det beløpet de hver har skutt inn som aksjekapital i selskapet. Et AS kan i ekstreme tilfeller gå konkurs, selv om det bare har offentlig eierskap. Selskapsformen AS er vanligst benyttet i selskaper som driver med en eller annen form for økonomisk virksomhet.

Rådmannen viser til Lov om aksjeselskaper av 1997. Ifølge denne lov reguleres selskapets virksomhet gjennom *vedtekter*, vedtatt av eierne på etableringstidspunktet. Eierne utnevner medlemmer til generalforsamling, som er selskapets øverste organ. Generalforsamlingen utnevner så styret.

Siden AS-modellen primært benyttes for økonomisk virksomhet utført av både private og offentlige eierinteresser, er lovens bestemmelser i seg selv mer fleksible med hensyn til hvem som kan utøve eierskapet for et selvstendig Opera Østfold, enn lovbestemmelsene for et interkommunalt selskap. Det er dermed i større grad opp til kommunale og fylkeskommunale retningslinjer å fastsette hvordan eierskapet i en eventuelt Opera Østfold AS skal utøves.

Rådmannen viser videre til i utredningsrapporten at praksis fra andre offentlig støttede musikk- og scenekunstinstitusjoner viser at det ikke er noen forskjell mellom selskapsformene IKS og AS hva gjelder

institusjonenes forhold til skattelegging, praktisering av anskaffelsesreglement og krav til offentlighet. De to organisasjonsformene skiller imidlertid lag når det gjelder deres forhold til muligheter for kompensasjon for inngående merverdi-avgift på varer og tjenester.

Skattelegging:

Rådmannen legger til grunn at en selvstendig distriktsopera vil være fritatt for skatt på eventuelt overskudd, på lik linje med andre offentlig støttede scenekunstinstitusjoner i Norge. Dette på grunn av institusjonenes ideelle formål og marginale økonomiske virksomhet. Institusjonene anses ikke å drive skattbar økonomisk aktivitet i tradisjonell forstand.

Finansdepartementet har i 2016 avgitt en fortolkning av dette forholdet, hvor det sier at kulturelle aktiviteter som primært har et kulturelt, ikke-kommersielt formål, ikke anses å drive økonomisk aktivitet. Som eksempel er nevnt opera- og konsertforestillinger hvor lokale og regionale kunstnere og artister opptrer. Departementet legger også vekt på at det i de fleste tilfeller er snakk om liten grad av brukerbetaling ved slike arrangementer, slik at det oppstår en vesentlig offentlig subsidiering av brukerne av tilbudet.

Basert på praksis og erfaring fra lignende scenekunstinstitusjoner, og Finansdepartementets uttalelse om forholdet, bør det kunne legges til grunn at et fremtidig Opera Østfold ikke vil komme i skatte-posisjon for sin virksomhet.

Offentlige anskaffelser og Offentlighetsloven

Uavhengig av organisasjonsform vil en selvstendig Opera Østfold få de største økonomiske tilskuddet til sin drift fra offentlige myndigheter. Rådmannen legger derfor til grunn at operaen vil være underlagt reglene for offentlige anskaffelser, slik praksis også er ved andre offentlig finansierte kulturinstitusjoner. Av samme årsak vil operaen være omfattet av Offentlighetsloven med hensyn til for eksempel innsyn i postjournaler, referat fra styremøter etc.

Merverdiavgift

Utgangspunktet for denne problemstillingen er at Opera Østfold som fylkeskommunal virksomhet i dag har full mva-kompensasjon for innkjøp av varer og tjenester til sin virksomhet. Spørsmålet er dermed om en fremtidig opera kan opprettholde slik kompensasjon som selvstendig organisasjon.

Selv om det i dag er en generell 12% merverdiavgift på inngangsbilletter til kultur- og idrettsarrangementer, er billetter til scenekunstforestillinger likevel unntatt fra dette (jfr. «Lov om merverdiavgift» § 3-7). Det er riktignok krefter som arbeider for at det skal innføres merverdiavgift også på billetter til operaforestillinger, men rådmannen må forholde seg til at dette per i dag ikke er tilfellet.

Dette unntaket fra mva-lovens generelle bestemmelser gjør at operavirksomhet i utgangspunktet heller ikke kan kreve fradrag for inngående merverdiavgift for sin hovedvirksomhet, siden operaen ikke driver mva-pliktig omsetning av billetter. Ingen norske nasjonale scenekunstinstitusjoner, regionoperaer eller distriktsoperaer har derfor i dag mva-refusjon for sin hovedvirksomhet, med unntak av Opera Rogaland og Kilden Teater og Konserthus.

Rådmannen mener det er viktig å notere seg at en opera i mange tilfeller likevel kan ha økonomisk virksomhet som kommer inn under lovens bestemmelser om avgiftspliktig omsetning, for eksempel i form av sponsorvirksomhet, utleievirksomhet av lokaler og utstyr, serveringsvirksomhet etc. Gitt at omsetningen er over lovens minstebeløp må operaen for slik omsetning kreve inn, og få fradrag for, merverdiavgift for de spesifikke varer og tjenester som er knyttet til den avgiftspliktige omsetningen, men likevel ikke for resterende del av sin virksomhet. Det må kunne dokumenteres at det er en direkte relasjon mellom den avgiftspliktige omsetningen og den inngående merverdiavgiften som det kreves fradrag for, i form av eget regnskap for denne delen av virksomheten. Hensikten er å dokumentere at det ikke skjer en kryssfinansiering fra statsstøttet del av virksomheten over til den kommersielle delen.

Interkommunale selskaper har i utgangspunktet fritak for inngående merverdiavgift i henhold til den såkalte Merverdiavgiftskompensasjonsloven av 2003, bare i kraft av selskapsform. Det er likevel et krav at den virksomheten et interkommunalt selskap driver *ikke* må være ordinær økonomisk aktivitet, OG at aktiviteten som utøves *ikke* er i konkurranse med tjenester fra andre tilbydere, som ikke er kompensasjonsberettigede. Kravene er satt for å hindre konkurransevridning mellom aktører med ulike økonomiske forutsetninger.

Utredningsrapporten viser til at Kilden Teater og Konserthus i Kristiansand er et produserende scenekunsthushus organisert som IKS. Tilsvarende gjelder for det formidlende Stavanger Konserthus. Begge institusjonene åpnet sine respektive nybygde hus for publikum i 2012. De to institusjonene hadde i sin planlegging og tidlige drift lagt til grunn at de som IKS-selskaper ville få full mva-kompensasjon for sin operative virksomhet. Etter at henholdsvis Skatt Sør og Skatt Vest likevel fremmet krav om full mva-belastning for institusjonenes drift ble sakene i 2015-2016 prøvet for Skattedirektoratet.

I korthet konkluderte Skattedirektoratet med at deler av de to institusjonenes virksomhet anses å være økonomisk virksomhet i konkurranse med andre tilbydere av scenekunstopplevelser, og at institusjonene derfor ikke kan kreve kompensasjon for merverdiavgift for disse delene. Spesielt gjelder dette for konsert- og teateropplevelser der eksterne (kjente) aktører har en sentral rolle. Hvorvidt slike arrangementer gir institusjonene et økonomisk overskudd eller ikke er ifølge Skattedirektoratet ikke avgjørende.

Ifølge direktoratet har imidlertid institusjonene rett til mva-kompensasjon for egenproduksjoner og formidling som ikke anses å være i reell eller potensiell konkurransesituasjon med andre tilbydere, og der primært lokale aktører er med.

Rådmannen ser det er verdt å merke seg at Skattedirektoratet i sine avgjørelser legger til grunn et svært vidt begrep for hvilke andre tilbydere av kulturopplevelser disse to institusjonene anses å konkurrere med, eller potensielt kan komme til å konkurrere med. Private aktører innen teater- og musikkformidling nevnes som konkrete eksempler. Direktoratet trekker også relativt vide geografiske grenser for hva det betrakter som aktuelt område for sine vurderinger av om det finnes slike konkurrerende tilbydere.

Det er ikke gjort egne undersøkelser hos skattemyndighetene av om hvorvidt Opera Østfolds driftskonsept vil være berettiget til full mva-kompensasjon dersom operaen organiseres som interkommunalt selskap. Rådmannen mener det likevel er, ut fra de nevnte sakene som er prøvd i Skattedirektoratet, rimelig å anta at Opera Østfold organisert som IKS vil kunne oppnå mva-refusjon for sin hovedvirksomhet, gitt at operaen opprettholder det driftsformatet den i dag har, og styrer klar av økonomisk virksomhet som kan anses å være i konkurranse med andre.

Når det gjelder Opera Østfolds konkurransesituasjon vil antakelig Oscarsborg Operaen i Drøbak være en klar konkurrent til institusjonens fullskala operasatsing på Fredriksten festning. Det kan heller ikke utelukkes at operavirksomheten i eksempelvis Oslo, Göteborg og Karlstad også vil kunne anses som potensielle konkurrenter, dersom spørsmålet ble vurdert av skattemyndighetene. For «mellomåret» mellom operasatsingene på Fredriksten festning kan mindre konsertarrangører og musikkensembler tenkes å bli sett på som konkurrenter til Opera Østfold.

Siden det per i dag ikke er merverdiavgift på salg av operabilletter vil Opera Østfold organisert som aksjeselskap ikke kunne kreve mva-refusjon for innkjøp av varer og tjenester til sin hovedvirksomhet. Opera Østfold vil dermed gå glipp av den økonomiske fordel som operaen i dag nyter godt av som fylkeskommunal virksomhet.

Som tidligere nevnt gjelder et eget regime for håndtering av merverdiavgift knyttet til annen eventuell kommersiell virksomhet operaen måtte bedrive, som servering, utleievirksomhet, sponsoraktivitet etc. Dette gjelder både for IKS og AS. Slik eventuell sekundærvirksomhet ved operaen er dermed ikke utslagsgivende for økonomien i de to alternative organisasjonsformene.

Rapporten tar høyde for at opptrappingen fra Halden kommune også dekker inn økte utgifter knyttet til bortfall av momskompensasjon. Rådmannen vurderer dette som en risiko Opera Østfold selv må ta og anbefaler derfor ikke at tilskuddspartene finansierer dette gjennom økt tilskudd.

Eierskap og styring

Ved valg av aksjeselskap som organisasjonsform for Opera Østfold er det i utgangspunktet ingen begrensninger i antall mulige eiere til operaen, eller i om eierne er private eller offentlige aktører. Halden kommune og Østfold fylkeskommune står følgelig fritt til å velge den eierstrukturen for operaen som man mener institusjonen er best tjent med, i dag og på lengre sikt.

Operaens drift og utvikling må være basert på prinsippet om «armlengdes avstand» mellom eierne og operaens operative, kunstnerisk virksomhet. Eierne skal utøve sitt eierskap gjennom årlig generalforsamling og utnevning av styrerepresentanter, og ikke gjennom direkte styring av operaens disposisjoner.

Eierskapsmodell

Utredningen legger til grunn at Halden kommune og Østfold fylkeskommunen ønsker å være deleier av en fremtidig Opera Østfold som selvstendig organisasjon. Andre offentlige eller offentlig finansierte institusjoner anses uaktuelle i denne sammenheng. Spørsmålene om eierskapets utforming er dermed mest knyttet til hvordan eierskapet skal fordeles mellom fylkeskommunen og kommunen.

Rådmannen mener et eierskap begrenset til fylkeskommune og vertskommune vil gi grunnlag for en effektiv og lite byråkratisk eierskapsutøvelse. Det er anbefalt at fylkeskommune og vertskommune etableres som eiere av operaen med 50% andel på hver. Rådmannen forutsetter lik eiersits som gir eierne likeverdig innflytelse over operaens drift og utvikling. Dette er en modell som gjør fordelingen av styre-medlemmer problemfri, og for øvrig gjør det enkelt for operaen å likebehandle eierne.

Generalforsamling

Aksjonærene utøver sin myndighet i selskapet gjennom generalforsamlingen. Generalforsamlingen er selskapets øverste myndighet og behandler selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan, og andre saker som etter loven skal behandles i generalforsamlingen.

Kommunestyre i Halden og fylkestinget i Viken velger sine respektive medlemmer og varamedlemmer. Valgperioden følger kommunevalgperioden. Generalforsamlingen fungerer til ny generalforsamling er valgt og konstituert.

Generalforsamlingen har fire medlemmer med to upersonlige varamedlemmer. Aksjonærene oppnevner hver to medlemmer og et upersonlig varamedlem til generalforsamlingen.

Generalforsamlingen velger selv sin leder, men slik at hver av aksjonærene har møteleder hvert annet år. Ved stemmelikhet er møtelederens stemme avgjørende.

Ordinær generalforsamling skal avholdes innen utløpet av april måned hvert år. Generalforsamlingen skal behandle saker som fremgår av selskapets vedtekter og lovens bestemmelser.

Styresammensetning

Selskapets styre skal ha fem medlemmer. Eierne oppnevner to styremedlemmer hver, mens selskapets ansatte, velger ett styremedlem. Det skal velges to upersonlige varamedlemmer. Styrets leder utpekes av eierne i fellesskap, eller eierne utpeker styrets leder annen hver gang. Styret velger selv sin nestleder. Styremedlemmenes funksjonstid er fire år. Gjenvalg kan finne sted.

For gyldig styrevedtak kreves at et flertall av styrets medlemmer er til stede ved behandling av saken. Operasjef deltar i styrets møter og kan uttale seg i disse, men har ikke stemmerett

Bemanning og arbeidsvilkår

Etablering som selvstendig distriktsopera vil ikke medføre umiddelbare endringer i Opera Østfolds bemanningssituasjon. Operaen vil fremdeles ha en bemanning bestående av en liten gruppe fast ansatte medarbeidere og engasjerte fagpersoner for tidsbestemte perioder. Operaen vil i tillegg ha behov for kjøp av tjenester hos tredjemann, for å få dekket spesifikke arbeidsoppgaver som operaen mer sporadisk har behov for.

I tråd med alminnelig praksis for offentlig finansierte scenekunstinstitusjoner foreslås det at operasjef ansettes i åremålsstilling. Dette for å sikre operaen mulighet for kunstnerisk fornyelse med jevne mellomrom. Det er opp til styret å bestemme åremålets lengde, men perioden bør være på minimum fire år og maksimum seks. Det anbefales en åremålsperiode på fem år for operasjefen ved Opera Østfold, med mulighet for fornyelse for én periode etter søknad.

Overføring av ansatte

Alle arbeidstakere i dagens Opera Østfold vil ved en utskillelse fra fylkeskommunen få tilbud om ansettelse i den selvstendige distriktsoperaen. Overføring av arbeidstakerne til en selvstendig Opera Østfold vil følge reglene for virksomhetsoverdragelse i Arbeidsmiljølovens kapittel 16, og er fylkeskommunens ansvar, i samarbeid med operasjef. I korthet sikrer lovens bestemmelser at ansatte vil kunne beholde sine eksisterende lønns- og arbeidsvilkår hos ny arbeidsgiver, inntil det eventuelt inngås ny tariffavtale som er bindende for den selvstendige operaen og de overførte arbeidstakerne.

Økonomi

Rådmannen fortsetter opptapping av Halden kommune sitt bidrag ihht samarbeidsavtalen i økonomiplan 2021-2025 og i budsjettarbeidet for å bli en likestilt partner på samme nivå som Østfold fylkeskommune. Halden kommune vil i 2020 være oppe på et bidrag på kroner 2 570 000,- Østfold fylkeskommunes bidrag pr 2019 er på 3.305.000,-.

Rådmannen vurderer aksjeselskapsformen som mest aktuell. Aksjeselskap som fremtidig organisasjonsform viser at det vil medføre behov for finansiering av kostnader til styrehonorarer, revisjon,

regnskap sikring av opparbeidet pensjonsrettigheter mm. Dette beløper seg til ca 600.000 kroner som fordeles likt på Halden kommune og Østfoldfylkeskommune med 300.000 på hver.

Videre anbefales det at aksjekapitalen styrkes kr. 500.000,- i aksjekapital på bakgrunn av at Opera Østfold har opparbeidet en egenkapital på kr. 2.192.498,-. En aksje,- og egenkapital på tilsammen ca 2.700.000,- utgjør i overkant av to avlyste forestillinger. Det betyr 250.000,- på hver part.

Rådmannen vurderer at samlet aksjekapital som fornuftig da Opera Østfold ikke kan sammenlignes med tradisjonelle konsert -og arrangements aktører.

Rapporten tar høyde for at opptrappingen fra Halden kommune også dekker inn økte utgifter knyttet til bortfall av momskompensasjon. Rådmannen vurderer dette som en risiko Opera Østfold selv må ta og anbefaler derfor ikke at tilskuddspartene finansierer dette gjennom økt tilskudd.

Differansen mellom Østfold fylkeskommune og Halden kommune vil utgjøre totalt omlag 1.035.000 kroner inkludert kostnader til styrehonorarer, revisjon, regnskap sikring av opparbeidet pensjonsrettigheter mm. Rådmannen innarbeider dette i økonomiplanen 2020-2024 og i budsjett.

Dette vil samlet gi et årlig driftstilskudd på omlag 3.605 000,-

Konklusjon

Opera Østfold vil enten som AS eller IKS fremstå som funksjonelt likeverdige organisasjonsmodeller, hva gjelder skattlegging, anskaffelsesregelverk og regler for offentlighet. De to selskapsformene vil også gi lik økonomisk og administrativ behandling av de delene av operaens virksomhet som uansett vil være mva-pliktig, slik som sponsorvirksomhet, utleievirksomhet etc.

Rådmannen ser at IKS-modellen gir gjennom lovens bestemmelser eierne større formell styring over et selvstendig Opera Østfold enn aksjeselskapsformen, idet eiernes fylkesting og kommunestyre er direkte involvert i beslutninger som gjelder selskapet. Det er også en opplevelse at institusjonen i en IKS-modell uformelt vil være knyttet tettere til offentlige myndigheter, og at prinsippet om «armlengdes avstand» er mindre synlig utad. Den eneste synlige fordelen ved en IKS-modell er at den som følge av ordningen med mva-kompensasjon vil kunne gi operaen en økonomisk fordel framfor andre scenekunstinstitusjoner og aktører som operaen kan tenkes å samarbeide med.

I KS sin utredning av september 2018, om Østfoldteatrets fremtidige organisering som selvstendig institusjon, opplyser KS-advokatene at «loven som regulerer interkommunale selskaper er under endring. Det er usikkerhet både med hensyn til hvilke endringer som vil komme og når endringer vil tre i kraft.» Det er lett å være enig med KS-advokatene om at: «Dette kan være et usikkerhetsmoment ved valg av denne selskapsformen.»

Rådmannen mener AS er en mer selvstendig selskapsform enn IKS. AS-modellen oppleves av de fleste som en velkjent og fleksibel organisasjonsform, med en enkel eier- og styringsstruktur. Operaens formelle uavhengighet av politisk styring fremtrer tydeligere for både omverdenen og operaen selv i denne modellen. Kravene til administrative rutiner for blant annet regnskapsførsel og økonomisk rapportering er effektive og godt beskrevet for aksjeselskap. Reglene for generalforsamling og styrearbeid er godt beskrevet i lovverket med hensyn til ansvar og utførelse, og det er ingen formelle begrensninger med hensyn til eventuelle senere endringer i operaens vedtekter, eierstruktur og egenkapital.

Disse egenskapene gjør at denne selskapsformen er den de fleste moderne kulturinstitusjoner i dag velger. Rådmannen anser det som viktig at aksjeselskapsformen gir Opera Østfold full fleksibilitet og handlefrihet med hensyn til driftsformat og kunstnerisk virksomhet, uten potensielle begrensninger som følge av lovverket knyttet til mva-kompensasjon.

Som aksjeselskap står operaen i utgangspunktet økonomisk likestilt med OscarsborgOperaen, ved at ingen av institusjonene har særfordeler med hensyn til mva-kompensasjon. Et potensielt, økonomisk konkurranseelement mellom institusjonene er dermed eliminert, og det antas at slik likestilling vil forenkle finansieringsmodellen for profesjonell operavirksomhet i Viken fylkeskommune.

En samlet vurdering av fordeler og ulemper ved de to aktuelle organisasjonsformene leder rådmannen til en anbefaling om at Opera Østfold organiseres som aksjeselskap, ut fra følgende betraktninger:

- AS-modellen gir operaen full kunstnerisk og operativ frihet med hensyn til å plan-legge sin virksomhet uavhengig av reglene for mulig mva-kompensasjon.
- AS-modellen likestiller Opera Østfolds økonomimodell med OscarsborgOperaen, gjennom at ingen av institusjonene har mva-kompensasjon. Dette gir like konkurransevilkår mellom de to operaene, og kan lette et eventuelt samarbeid dem imellom. Dette gjør også tildelingsrutinene for Viken fylkeskommune enklere.
- AS-formen likestiller operaens økonomimodell med tilnærmet samtlige andre offentlig støttede kulturinstitusjoner i Norge.
- Eiernes økonomiske risiko er i et aksjeselskap begrenset til deres innskutte aksjekapital.
- AS-formen gir operaen muligheter for flere offentlige, privat eller ideelle eiere i fremtiden. Selskapsformen har også et enklere regelverk knyttet til potensielle endringer i operaens eierstruktur, vedtekter og egenkapital.
- Prinsippet om at myndighetene skal ha «armlengdes avstand» til operaens kunstneriske virksomhet fremtrer formelt og uformelt tydeligere i et AS enn i et IKS.
- Det er knyttet stor usikkerhet til hva de varslede endringene i IKS-modellen vil kunne få å bety for en fremtidig opera organisert som IKS.
- Et aksjeselskap har enkle og velkjente regler og rutiner for administrativ drift og rapportering.

Dokumentet er elektronisk godkjent av:

<Sett inn navn på den eller de som har dokumentert godkjenning av saken i ePhorte – eller slett denne linja>