



Datum
2019-06-12
Vår referens
Anna Gawrys
Sekreterare
anna.gawrys@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Riktlinjer för biljetter till kulturarrangemang för kulturnämndens ledamöter och ersättare KN-2018-4928

Sammanfattning

Kulturnämnden gav kulturförvaltningen i uppdrag att se över riktlinjer för användande av biljetter till kulturarrangemang för kulturnämndens förtroendevalda. Kulturförvaltningen har utrett frågan och återkommer med förslag på revidering av riktlinjerna.

Förslag till beslut

Kulturnämnden föreslås besluta

1. Kulturnämnden godkänner riktlinjer för användande av biljetter till kulturarrangemang för kulturnämndens förtroendevalda i enlighet med vad som redovisats i ärendet.
2. Kulturnämnden uppdrar åt kulturförvaltningen att senast den 30 augusti 2019 återkomma med redovisning över formerna för bokning av biljetterna.
3. Kulturnämnden uppdrar åt kulturförvaltningen att fortsätta utredningen vad som gäller skatteregler avseende användandet av biljetterna samt återrapportera utredningens resultat senast 31 december 2019.

Beslutsunderlag

Kulturnämndens reglemente
G-Tjänsteskrivelse - utredning och riktlinjer

Beslutsplanering

Kulturnämndens Ordförandeberedning 2019-06-04
Kulturnämndens arbetsutskott 2019-06-11
Kulturnämnden 2019-06-18

Beslutet skickas till

Ekonomiavdelningen

Ärendet

1. Kulturnämndens uppdrag
Kulturnämndens uppdrag regleras i dess reglemente beslutat av kommunfullmäktige, bilaga 1.

Kulturnämnden har ett brett ansvar som omfattar bl.a.

- medelsfördelning inom det samlade kulturområdet, utom såvitt avser bolagsverksamhet för symfoniorkester, drama, musikteater och dans, som är inordnad direkt under kommunstyrelsen,
- Malmö kommuns konsthallsverksamhet,
- Kulturskolans verksamhet,
- Förvaltning och utveckling Malmö museers samlingar mm
- Kommungemensam biblioteksverksamhet samt de lokala folkbiblioteken,

Vad avser bolagsverksamheterna opera och musikteater och dans i tillämpliga delar har kulturnämnden ansvar för samordning, utveckling och utvärdering särskilt med avseende på långsiktiga mål för verksamheterna samt att för dessa verksamhetsområden svara för beredning av ärenden av ekonomisk karaktär inför beslut av kommunstyrelsen.

Vidare ska kulturnämnden samverka med Malmö Live Konserthus AB och med Malmö Stadsteater AB beträffande det kulturpolitiska uppdraget.

Kulturnämnden ska även

- Ansvara för samordning av kommungemensamma barnkulturaktiviteter,
- I samverkan med berörda nämnder stödja kulturella verksamheter som initieras och genomförs i de lokala områdena,
- Ansvara för annan lokal kulturverksamhet och vissa mötesplatser som inte ankommer på annan nämnd.

I linje med sitt uppdrag erbjuder kulturnämnden ett brett utbud av aktiviteter som riktar sig till Malmöbor i alla åldrar. Genom stöd till projekt inom alla konstformer bidrar kulturnämnden till ännu rikare kulturutbud inom teater, dans, musik, mm.

Av det kulturutbud som tillhandhålls inom kulturnämndens verksamhetsområden är vissa aktiviteter helt gratis, andra är gratis för barn av unga och det tillhandhålls också aktiviteter som är avgiftsbelagda.

Det kulturutbud som tillhandhålls av kommunala och regionala bolag är avgiftsbelagda.

Det kulturutbud som tillhandhålls av det fria kulturlivet kan vara avgiftsfria med i de flesta fallen är dessa avgiftsbelagda.

2. Förtroendevaldas deltagande i kulturaktiviteter under mandatperioden 2015-2018

Kulturnämnden har under mandatperioden 2015-2018 bestått av nio ledamöter och nio ersättare. Genom kulturnämndens arbetsutskotts beslut av den 21 september 2015, §92, (dnr KN-2015-2880) har en övre gräns om 2 500 kr per ledamot/ersättare och år för deltagande i kulturaktiviteter fastställts.

Av ärendet framgår att skatteverkets bedömning gällande denna reglering var att om en vara eller en tjänst (som en anställd eller motsvarande får av arbetsgivaren) är av väsentlig betydelse för att arbetsuppgifterna ska kunna utföras, är förmånen skattefria om den är av begränsat värde för den anställda. Revisionsexpertis har bedömt att en summa upp till 2 500 kronor kan bedömas som ett begränsat värde.

Efter kulturnämndens beslut 2015 har instruktion för biljettbeställningar delats ut. Av denna

framgick att kulturnämndens ledamöter och ersättare har möjlighet att på nämndens bekostnad köpa två biljetter (dvs. för den förtroendevalde med sällskap) per arrangemang till olika kulturarrangemang. De arrangemang som omfattades var sådana som tillhandahålls av verksamheter som ryms inom nämndens område, dvs. både det fria kulturlivet och de egna verksamheterna.

I instruktionen hänvisades till följande arrangörer:

Fria kulturlivet, www.kulturcentralen.nu

MSO, www.malmolive.se

Malmö Opera, www.malmoopera.se

Malmö Stadsteater, www.malmostadsteater.se

Skånes Dansteater, www.skanesdansteater.se

Panora, www.panora.nu

Biograf Spegeln

Under mandatperioden 2015 - 2018 har följande medel använts:

	2015	2016	2017	2018
Summa	8 840	13 695	16 095	14 649
Antal tillställningar	25	18	20	19
Antal personer	7	9	8	9

De tillställningar som biljetterna användes till gäller:

2017			
Aktivitet	antal biljetter	antal led/ers	antal bokningar
Palladium	2	1	1
Kulturcentralen	2	1	1
Stadsteatern	7	3	4
Operan	13	5	8
Inkonst	3	1	2
Skånes dansteater	2	1	1
Malmö Live	2	2	2
Victoriateatern	1	1	1
Spegeln	13	4	7
Panora	3	2	2
Babel	1	1	1
Ospecificerad	1	1	

2018			
Aktivitet	antal biljetter	antal led/ers	antal bokningar
Kulturcentralen	8	2	5
Stadsteatern	6	3	3
Operan	12	4	7
Inkonst	4		3
Malmö Live	8	3	5

Kulturskolan	2	1	1
Spegeln	4	2	2
Panora	3	2	2
Babel	1	1	1

Statistik för tidigare år inte tillgänglig.

3. Omvärldsanalys

I syfte att jämföra Malmö stads modell för förtroendevaldas deltagande i kulturaktiviteter med andra kommuner har information hämtats från Stockholm, Linköping, Lund, Botkyrka, Göteborg och Uppsala.

I Stockholm stad har de förtroendevalda rätt till ersättning för två biljetter per arrangemang till föreställningar och utställningar som får återkommande stöd från kulturnämnden. Det finns inget högsta belopp för ersättning av biljettkostnader då intresset för biljetter inte är stort.

Förtroendevalda har också rätt till två biljetter till avgiftsbelagda arrangemang i stadens egna regi. Med hänvisning till staden riktlinjer gällande mutor och representation avråder Stockholm stad de förtroendevalda från att ta emot fribiljetter (vilket räknas in i definitionen *gåva*) och liknande gåvor. Praxis har därför varit att de förtroendevalda erbjuder att betala för biljetterna och därefter ansöka om ersättning för dessa från kommunen.

Syftet med Stockholms stad reglering är bl.a. att de förtroendevalda ska kunna ta del av det utbud som det fria kulturlivet, som erhåller stöd från staden, så att de förtroendevalda ska kunna sedan fatta väl underbyggda beslut om kulturstödet. Det finns dock vissa problem kopplade till det. Först så tar inte förtroendevalda del av de arrangemang som kanske ansöker om stöd, men inte har fått det. Vidare, är riskerar kännedom om kulturarrangemang vara fragmentarisk och baserat på de personliga preferenser och intressen.

I Stockholms stad riktlinjer om mutor och representation beskrivs att intern representation omfattar ”*personalfester, informationsmöten, interna kurser och planeringskonferenser. Annan intern representation ska inte förekomma eftersom deltagarna då riskerar att beskattas för förmånen*”. Vidare beskriver man i riktlinjerna att ”*Vad som kan bedömas som otillåten förmån och muta kan variera från fall till fall. Utgångspunkten är att vi inte ska ta emot något som kan anses beteendepåverkande, dvs. påverkar eller riskerar att påverka våra beslut eller vårt sätt att fullgöra våra arbetsuppgifter*”.

Riktlinjerna reglerar också *Erbjudanden på fritiden*.

I Linköpings kommun beslutar kultur- och fritidsnämnden inte om något belopp som de förtroendevald får disponera för inköp av biljetter för kulturarrangemang. Det finns dock rutiner för de biljetter som nämnden erhåller enligt avtal. Där finns krav på återrapportering från arrangemang samt begräsning i antalet arrangemang som ledamoten kan gå på.

Tanken bakom den lösning som Linköpings kommun tillämpar är att nyttjande av biljetter till kulturaktiviteter möjliggör uppföljning och kontroll av nämndens verksamhet. Biljetterna, så kallade uppföljningsbiljetterna, erhålls genom avtal mellan kommunen och utförare av kulturaktiviteterna och får nyttjas så väl av politiker som av tjänstepersonerna inom förvaltningen. Förvaltningens mål är också att biljetterna ska nyttjas av medborgare (de som inte är politiker eller anställda inom förvaltningen) i syfte att bidra med kvalitets- och uppföljningsarbetet: medborgarna får efter arrangemanget fylla i en obligatorisk enkät som lämnas till förvaltningen. Syftet med systemet är att fånga synpunkterna om arrangemangen på ett kostnadseffektivt sätt, istället för intervjuer eller brukarundersökningar.

Regler för nyttjande av biljetterna delas ut till politiker och inom förvaltningen två gånger om

året.

Det finns vissa aspekter i Linköpings modell som medför att liknande lösning inte rekommenderas i Malmö stad, bl.a. vad som gäller det kvalitetsarbete som enkäterna ska utgöra underlag till. Det är bl.a. oklart hur det säkerställs att de insamlade svaren är representativa, dvs. kan utgöra ett statistiskt underlag för kvalitetsarbete.

Lunds kommun har inte några belopp bestämda för användande av biljetter till kulturarrangemang för förtroendevalda. Enligt Lunds kommun är det ovanligt att någon förtroendevald gör anspråk på att få ersättning för kostnader i samband med arrangemang men om det skulle hända då fattar nämndsordföranden beslut om detta från fall till fall. De händer att förtroendevalda söker ersättning via förrättningsarvoden, dessa ska då ha direkt samband med nämndens verksamhet. Även detta är ganska ovanligt och hantering av dessa frågor är restriktiv. I Lunds kommun finns också rutiner för att hantera erbjudande om gratisbiljetter och liknande. I riktlinjerna regleras att gratisbiljetter är en gåva och ska behandlas på samma sätt som andra gåvor, dvs. de ska generellt inte tas emot. Undantag kan göras för att till exempel medarbetare inom kultur- och fritidsförvaltningen och politiker inom kultur- och fritidsnämnden ska kunna hålla sig uppdaterade med kommunens arrangemangsutbud. Det framgår inte specifikt av riktlinjerna hur undantagsfallen ska hanteras. Vad som regleras är att om tjänstemän eller politiker erbjuds biljetter, subventionerade biljetter eller fritt inträde till exempelvis familjemedlem eller liknande ska dessa inte tas emot. Avslutningsvis uppmanas tjänstepersoner och politiker att betrakta varje förmån som man är tveksam till som otillåten.

Det specifika med Lunds kommun riktlinjer är att det konstateras att dessa gäller för såväl politiker som tjänstemän. Den dualiteten ger vissa utmaningar i hur man formulerar riktlinjerna samt vilka ”rättsmedel” och vilken styrning man kan använda sig av.

Botkyrka kommun har inte riktlinjer för hantering av biljetter. Frågan har dock hanterats inom verksamhetens budget och gällde till exempel att stödja presidium att kunna delta i kulturpolitiska konventet Folk o kultur. Enligt förvaltningsjuristen i Botkyrka kan man i frågan om hantering av biljetter dra paralleller mellan anställda o förtroendevalda och genom att avsätta ett visst belopp för de förtroendevalda att disponera (eller subventionera biljetter och liknande) kan bli otydligt utifrån representationsregler och skatteverkets regler kring förmånsbeskattning.

I Göteborg och Uppsala beslutas inte om belopp till förfogande för politiker och staden har därmed inte heller några riktlinjer för det.

4. Bedömning utifrån skatteregler

4.1. I arbetet med att ta fram nya riktlinjer för hantering av biljetter till kulturarrangemang för kulturnämndens förtroendevalda har information stadskontorets ekonom med skattekompens. Det har bl.a. framkommit att det lagutrymme som kan vara tillämplig är Lag (2007:1419) om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229), som lyder¹:

”Förmån av en vara eller tjänst som en anställd får av arbetsgivaren ska inte tas upp om

- varan eller tjänsten är av väsentlig betydelse för att den skattskyldige ska kunna utföra sina arbetsuppgifter,
- förmånen är av begränsat värde för den anställde, och
- förmånen för den anställde inte utan svårighet kan särskiljas från nyttan i anställningen”

¹ <https://open.karnovgroup.se/skatteatt/inkomstskattelagen>
<https://beta.lagrummet.se/rinfo/publ/sfs/2007:1419>

För att detta lagutrymme 11:8 kan användas är det viktigt att arbetsgivaren direkt betalar för de tjänster/biljetter som ska utgöra skattefri förmån. Om de förtroendevalda själva betalar och sedan får betalt av staden (så som kostnadsersättning) är denna bestämmelse inte tillämplig, dvs. biljetterna kans då inte anses vara skattefri förmån.

4.2. Vidare har kulturförvaltningen i skickat en del frågor som via stadskontoret lyftes med skatteverkets jurister. Dessa frågor gällde:

1. Kan vi i skattejuridisk mening likställa personal (anställda) och förtroendevalda (som enligt kommunallagen är arbetsgivare)?
2. Förtroendevalda i kulturnämnden beslutar i principiella frågor som rör nämndens verksamhetsområde. Dess omfattning framgår av reglementet:
 - a. Kan vi anta att förtroendevaldas deltagande i kulturaktiviteter är av väsentlig betydelse för att de ska kunna utföra sina arbetsuppgifter? Ska vi i så fall tänka i snävare eller bredare mening: gäller det alla kulturaktiviteter i staden eller enbart de aktiviteter som till 100% finansieras av kulturnämnden?
 - b. Vilket belopp, finansierad av kulturnämnden, kan vi anta vara av begränsat värde? Finns det praxis eller riktlinjer för detta?
3. Beroende på bedömning kring frågorna ovan:
 - a. Kan förtroendevalda använda hela beloppet enbart för personligt bruk eller kan biljetter för familjemedlemmar (e.dyl.) köpas in?
 - b. Om man får köpa biljetter för närstående: ska biljetter till närstående hanteras speciellt och ex. förmånsbeskattas?
4. Vad gäller när förtroendevalda erhåller s.k. gratisbiljetter eller årsinträdeskort? Ex. inbjudan till premiär eller gratis inträde till museer. Vi har i Malmö stad riktlinjer ang. jäv och mutor men jag undrar också ifall de erhållna biljetters och årskorts värde ska räknas in i det tillåtna beloppet av ringa värde (enligt vår nuvarande praxis 2500sek)?

Dessvärre har skatteverket hittills inte återkommit med sin utredning i dessa frågor. Därför föreslås kulturnämnden besluta att uppdra åt kulturförvaltningen att fortsätta utredningen vad som gäller skatteregler avseende användandet av biljetterna samt återrapportera utredningens resultat senast 31 december 2019.

Oberoende skatteverkets bedömning i frågan har förtroendevalda, liksom anställda, eget ansvar i att känna till samt följa och tillämpa de regler som gäller för verksamheten, ex. gällande skattelagen, riktlinjer för representation, jäv och mutor mm.

5. Rekommendationer och förslag till nya riktlinjer

5.1. Analys

Malmö stad, genom kulturnämnden, erbjuder rikt kulturliv för Malmöborna och stora delar av det utbudet är inte avgiftsbelagt. För att säkerställa att förtroendevalda kan ta del av det kulturutbud som nämnden via reglementet ansvarar för, har det möjliggjorts att förtroendevalda fick ersättning för kostnader för biljetter upp till 2500 per år. Systemet har dock hittills inte använts av alla förtroendevalda i kulturnämnden och eftersom frågan inte togs upp i nämnden efter det att beslutet av biljettstöd togs kan det ojämna nyttjandet av systemet bero på bristande kännedom om dess funktion. Vidare framgår det av statistiken att visa arrangemang bokas oftare

än andra, speciellt vad som gäller vissa kulturbolag, ansvar för vars verksamhet inte faller under kulturnämnden. Användning av medel till deltagande i vissa kulturbolag är inte förenligt med de riktlinjer som kulturnämndens arbetsutskott har antagit, som lyder

”De arrangemang som omfattas är sådana som tillhandahålls av verksamheter som ryms inom nämndens område. Det vill säga både det fria kulturlivet och institutionerna). Nedan föreslår därför kulturförvaltningen att begreppen i riktlinjer preciseras (om möjligheten om att få delta i bolagens kulturutbud kommer att finnas).

Biljetter till de förtroendevaldas förfogade fick hittills användas av privatpersoner som sällskapsbiljetter, vilket inte betraktades som förmån. Detta är oklart utifrån skattejuridisk mening men också problematiskt utifrån likställighetsprincipen som säger att alla kommuninvånare ska behandlas lika om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 3 § KL).

Det finns ingen representativitet i den kännedom av Malmös kulturliv som man åstadkommer genom att tillämpa något av i ärendet beskrivna system för att tillhandahålla fria biljetter men syftet med systemet är inte att förtroendevalda ska ta del av hela kulturutbudet i Malmö stad. Syftet med systemet är att förtroendevalda ska kunna ta del av den kulturverksamhet som är avgiftsbelagt men som kulturnämnden har uppdrag av att ansvara för, samordna och/eller utveckla.

Om nämnden ska behålla regel om ett visst belopp till de förtroendevaldas förfogande är det viktigt att pengarna används enbart av den person som innehar det politiska uppdraget i nämnden, dvs. att förtroendevalda använder medel enbart för eget bruk (ej medföljande/sällskap).

5.2. Förslag till nya riktlinjer för hantering av biljetter till kulturarrangemang till kulturnämndens förtroendevalda

Syftet med systemet är att förtroendevalda ska kunna ta del av det kulturutbud som finns i Malmö stad: biljetter kan användas som uppmuntran till att ta del av det utbud som man inom sitt verksamhetsområde beslutar om. Syftet är också att likställa möjligheten för alla politiker att ta del av kulturutbudet oavsett egna ekonomiska förutsättningar.

Det är viktigt att stipulera att syftet med att erbjuda biljetter till kulturaktiviteter är inte att påverka beslutsfattande i frågor som rör enstaka kulturutövare.

Kulturförvaltningen föreslår att kulturnämnden reviderar riktlinjer för hantering av biljetter till förtroendevalda enligt följande:

1. Förtroendevalda i kulturnämnden nyttjar 2500sek per person och per år till biljetter för kulturarrangemang. Rekommendationen är att regeln tillämpas även under mandatperioden 2019-2022 med den justering som avser att biljetter får nyttjas till kulturarrangemang som *tillhandahålls av verksamheter som ryms inom nämndens verksamhetsområde enligt vad som beskrivs i kulturnämndens reglemente.*
2. Förtroendevalda i kulturnämnden i Malmö erhåller ett museikort som garanterar fritt inträde i Malmö Museer. Rekommendationen är att kortet ska delas ut årligen.
3. Förtroendevalda i kulturnämnden i Malmö erhåller ett museikort som garanterar fritt inträde i Sveriges museer (inträde i statliga museer är för närvarande inte avgiftsbelagt). Rekommendationen är att kortet delas ut årligen. Kortet innebär inte

några extra kostnader för kulturnämnden då kostnaden regleras genom Malmö Museers medlemskap i föreningen Sveriges Museer. Malmö stad betalar avgiften baserad på antal anställda och erhåller antal kort som ska delas ut till tillsvidareanställda och styrelse.

4. Deltagande vid arrangemang i kulturbolag i Malmö för **förtroendevalda**:
 - a. Malmö Live Konserthus AB: föreslås att biljettinköp medges utom för arrangemang som ordnas av utomstående aktörer och inte av Konserthuset
 - b. För Malmö stadsteater föreslås att biljettinköp medges
 - c. Malmö Opera och Skånes Dansteater: föreslås att biljettinköp inte medges.

En rekommendation är att förtroendevalda kan boka ett tillfälle per kalenderår för att bevista var och en av ovannämnda verksamheterna.

5. Deltagande vid arrangemang i kulturbolag i Malmö för **sällskap** föreslås avskaffas.
6. Deltagande vid arrangemang i det fria kulturlivets regi för **förtroendevalda** föreslås att medges.
7. Deltagande vid arrangemang i det fria kulturlivets regi för **sällskap** föreslås avskaffas.
8. Med stöd i regler som gäller för jäv och mutor ska upplysning lämnas årligen att inga fria biljetter ska tas emot av förtroendevalda, med undantag för
 - a. Inbjudningar till premiär eller andra event där hela kulturnämnden eller presidiet är bjudna.
 - b. Inbjudningar adresserade till nämnden som skickas till förvaltningen för fördelning vid politiska sammanträden.

Syftet med att lämna årliga upplysningar är att skapa rutin som säkerställer att även nyvalda i kulturnämnden får kännedom om gällande regler (kring biljettinköp) samt dess tillämpning.

Vad som gäller inköp av biljetterna föreslås att kulturförvaltningen, i kontakt de berörda aktörerna och utreder möjlighet till att kostnaden för biljetterna faktureras kulturförvaltningen i efterhand så att den förtroendevald kan själv boka de valda biljetterna och, om så önskas, att fler biljetter ska kunna bokas samtidigt (för sällskap) men att enbart en biljett per tillfälle faktureras kulturförvaltningen. Kulturförvaltningens redovisning av uppdraget ska ske senast 30 augusti 2019.

Ansvariga

Pernilla Conde Hellman, Kulturdirektör