

Notat

Orientering til BUU om budgettildeling til Normstormerne

3. juni 2020

Sagsnummer
2020-0126174

Dokumentnummer
2020-0126174-2

Ved budgetforhandlingerne 2020 vedtog budgetparterne budgetforslag om videreførelse og udvidelse af projektet Normstormerne i Københavns Kommune. Siden etableringen i 2012 har Normstormernes 'ung-til-yngre'-undervisere undervist flere end 10.000 københavnske folkeskoleelever i 7. til 10. klasse i normer for køn og seksualitet samt handlemuligheder til at bekæmpe diskrimination. Det fremgår af budgetforslaget (Bilag 1), at der i perioden 2020-2023 skal tildeles Normstormerne i alt 7,140 mio. kr. til brug for undervisning af børn, unge og medarbejdere i de københavnske folkeskoler.

Ekstern juridisk vurdering

Ved udmøntningen af bevillingen opstår der tvivl om, hvorvidt beløbet ligger over udbudsgrænsen. Det er forvaltningens vurdering, at bevillingen kan opdeles i to; en del, der vedrører køb af undervisningsydelser hos Normstormerne og en del, der vedrører støtte efter kommunalfuldmagtsreglerne. Med opdelingen af beløbet i to dele, hvoraf undervisningsdelen som udgangspunkt er udbudspligtig, kommer værdien derfor under udbudsgrænsen.

Forvaltningen beslutter at få en ekstern juridisk vurdering for at klarlægge, om den samlede bevilling til Normstormerne skal vurderes som én ydelse, der i så fald er udbudspligtig, eller om budgetrammen kan opdeles i to dele.

Det er forvaltningens vurdering, at støtten til Normstormerne ikke er en forudsætning for gennemførelse af undervisningsforløbene. Nogle af de elementer, der indgår i støttebeløbet, fx til supervision og efteruddannelse, er medvirkende til at styrke undervisernes faglige ballast, men er ikke en direkte forudsætning for, at undervisningen kan gennemføres.

På baggrund af ovenstående forudsætning, er det således også Hortens vurdering, at bevillingen til Normstormerne kan opdeles i to dele;

- Undervisningsforløb
- Støtte til Normstormernes generelle virke, herunder kapacitetsopbygning, supervision og uddannelse internt hos Normstormerne

Som nævnt ovenfor, er den del, der vedrører Normstormernes levering af undervisning, som udgangspunkt omfattet af udbudslovens regler (en gensidigt bebyrdende aftale). Værdien af denne del på 4,16 mio. kr., ligger under tærskelværdien for udbud.

Center for Policy
Fagligt Indhold og Kvalitet
Gyldenløvesgade 15
1600 København V

EAN-nummer
5798009371201

Det er Hortens vurdering, at forvaltningen skal offentliggøre en såkaldt profylaksebekendtgørelse herom, hvilket vil sige en meddelelse om, at forvaltningen agter at tildele kontrakten til Normstormerne uden udbud. Det gøres i praksis ved, at det offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende, at kommunen påtænker at indgå kontrakt med Normstormerne uden udbud. Fra profylaksebekendtgørelsens offentliggørelse gælder en standstill-periode på 10 kalenderdage, hvorefter kontrakten kan indgås.

Den del, der vedrører støtte til Normstormerne til bl.a. kapacitetsopbygning, supervision og uddannelse internt hos Normstormerne på 2,98 mio.kr., kan efter Hortens vurdering udbetales efter kommunalfuldmagtsreglerne. Her anbefaler Horten, at forvaltningen tydeligt øremærker, hvad støtten omfatter.

Videre proces

Undervisningsforløbene går i gang, så snart de gældende regler fra sundhedsmyndighederne tillader det, jf. Covid19-situationen.

I 2020 er der planlagt at gennemføre 60 undervisningsforløb. Eventuelle manglende forløb, grundet nedlukningen, vil om muligt blive gennemført de efterfølgende år.

Normstormerne har efter aftale med forvaltningen gennemført undervisningsforløb på skolerne i perioden fra den 1. januar 2020 og indtil skolerne lukkede pga. Corona den 11. marts. Det drejer sig om undervisningsforløb, der allerede var aftalt med skolerne i efteråret 2019 og forløb i forbindelse med Uge Sex 2020. Der afregnes med Normstormerne for disse ydelser for at kompensere Normstormerne for de afholdte udgifter hertil.

BILAG

- Bilag 1: Budgetnotat - Videreførelse og udvidelse af projektet Normstormerne
- Bilag 2: Hortens vurdering – Notat af 30. marts om bevilling til Normstormerne



BU52 Videreførelse og udvidelse af projektet Normstormerne

Baggrund

Budgetnotatet er bestilt af Radikale Venstre (B).

Indhold

Siden etableringen i 2012 har Normstormernes 'ung-til-ynge'-undervisere undervist flere end 10.000 københavnske folkeskoleelever i 7. til 10. klasse i normer for køn og seksualitet samt handlemuligheder til at bekæmpe diskrimination. Projektet har oplevet en stor efterspørgsel på undervisningen og Normstormernes evaluering af forløbene viser en høj tilfredshed blandt elever og lærer. Børne- og Ungdomsforvaltningen har i forbindelse med budgetforhandlingerne 2016 finansieret projektet med 500.000 kr. årligt i perioden 2016-2019. Bevilling udløber således i indeværende år.

Det ønskes, at projektet Normstormerne videreføres i perioden 2020-23 og gradvist udvides til at omfatte elever i indskoling og på mellemtrin samt udbyde kurser for lærer og andre fagpersoner på skolerne og medarbejdere i dagtilbud.

Projektets formål

Gennem undervisning i LGBTI+-relaterede emner skal projektet bidrage til at skabe plads til forskellighed, give børn og unge handlemuligheder til at modarbejde mobning, nuancere forståelsen af køn og seksualitet samt øge trivslen for alle børn og unge. Derudover skal lærer og andre fagpersoner på skolerne samt medarbejdere i dagtilbud opkvalificeres i LGBTI+-kompetencer med henblik på at få redskaber til at arbejde mere inkluderende og forhindre mobning eller diskrimination. Projektet bidrager således til at opfylde målsætningerne i Københavns Kommunes LGBTI+ politik 2019-2023 – *En ligeværdig del af fællesskabet*.

Projektets indhold

Normstormernes tilgang er dialogbaseret, bygger på inddragelse og sætter fokus på de normer, som muliggør diskrimination og mobning relateret til LGBTI+/køn og seksualitet samt det fælles ansvar for inklusion. Med denne tilgang undgås, at individer eller minoritetsgrupper udstilles og undervisningen bliver vedkommende for eleverne. Undervisningen er relevant i fag og temaforløb, hvor der er fokus på identitet, rettigheder, trivsel og diskrimination, herunder sundheds- og seksualundervisning, samfundsfag, dansk m.fl.

De konkrete aktiviteter i projektet er:

- Udarbejde et undervisningsprogram til 0. til 3. klasse og 4. til 6. klasse.
- Opdatere undervisningsprogram til 7. til 10. klasse.
- Udvikle undervisningsmaterialer til brug for fagpersoner.
- 60 årlige undervisninger for elever i 7. til 10. klasse.
- Tilbyde undervisning til elever i 0. til 3. klasse fra 2021 og 4. til 6. klasse fra 2022.
- Tilbyde kurser for lærere og andre fagpersoner i skolerne fra 2020 samt til medarbejdere i dagtilbud fra 2021, så indsatsen bliver bredere og bedre forankret.
- Udføre en undersøgelse blandt skoleelever i 2021 som baseline for trivsel i skolen.
- Afholde konference om normkritisk LGBTI+-skolearbejde i 2022.
- Afholde årligt statusmøde med Børne- og Ungdomsforvaltningen.

Tabel 1 viser aktivitetsmål for skoleundervisninger i projektet og tabel 2 viser aktivitetsmål for kurser for fagpersoner.

Tabel 1) Aktivitetsmål for skoleundervisning

Klasser/Årligt	2020	2021	2022	2023
Udskoling (7.-10. klasse)	60	60	60	60
Mellemtrin (4.-6. klasse)	0	10	30	40
Indskoling (0.-3. klasse)	0	0	10	40

Tabel 2) Aktivitetsmål for kurser for fagpersoner

Kurser/Årligt	2020	2021	2022	2023
Lærere m.fl.	10	20	20	20
Personale i dagtilbud	0	10	20	20

Forventet adfærdsmæssig effekt og opfølgning

Tabel 3 – Oversigt over målsætning for adfærdseffekter og evaluering i budgetønsket

Målgruppe	Indsats	Målsætning	Evaluering af indsatsen
Folkeskoleelever i indskoling, mellemtrin og udskolingen i alle områder af København.	Undervisning i normer for køn og seksualitet og handlemuligheder til at bekæmpe diskrimination.	Eleverne gives handlemuligheder til at nuancere forståelsen af køn og seksualitet, oplever øget trivsel og har redskaber til at modarbejde mobning og diskrimination.	Normstormerne evaluerer på aktivitetsmål, resultatmål og kvalitetsmål årligt. Årligt statusmøde med Børne- og Ungdomsforvaltningen.
Lærer og andre fagpersoner på skolerne samt medarbejdere i dagtilbud	Kurser for opkvalificering i LGBTI+ kompetencer.	Fagpersonerne får redskaber til at arbejde mere inkluderende og forhindre mobning eller diskrimination.	Normstormerne evaluerer på aktivitetsmål, resultatmål og kvalitetsmål årligt. Årligt statusmøde med Børne- og Ungdomsforvaltningen.

Økonomi

Tabel 4 – Oversigt over ønskets aktiviteter på alle styringsområder

Aktiviteter i forslaget (1.000 kr. – 2020 p/l)	Styringsområde	2020	2021	2022	2023	I alt
Undervisning til 7. til 10. klasse	Service	736	790	770	704	3.000
Undervisning til 4. til 6. klasse	Service	0	453	394	367	1.214
Undervisning til 0. til 3. klasse	Service	0	0	470	377	847
Elevundervisning i alt		736	1.243	1.634	1.448	5.061
Undervisning af lærer m.fl. på skolerne	Service	347	266	266	253	1.132
Undervisning af personale i dagtilbud	Service	0	347	347	253	947
Undervisning af fagpersonale i alt		347	613	613	506	2.079
Udgifter i alt		1.083	1.856	2.247	1.954	7.140

Midlerne dækker undervisning af elever og kurser for fagpersonale, og er således eksklusive evt. vikardækning.

Risikovurdering og proces

Der er ingen risici forbundet med forslaget.

Bevillingstekniske oplysninger

Tabel 5 – Udgifter til service, overførsler eller finansposter:

(1.000 kr. – 2020 p/l)	Udvalg	Bevilling	Indtægt/ Udgift (I/U)	2020	2021	2022	2023	I alt
Service	BUU	3350, Undervisning	U	1.083	1.856	2.247	1.954	7.140
Udgifter i alt				1.083	1.856	2.247	1.954	7.140

Øvrige tekniske oplysninger

Bydele

Bydækkende? (Hvis forslaget er bydækkende sættes kun kryds her) X											
Bispebjerg	<input type="checkbox"/>	Indre by	<input type="checkbox"/>	Vesterbro/kgs. Enghave	<input type="checkbox"/>	Valby	<input type="checkbox"/>	Amager Øst	<input type="checkbox"/>	Udenbys	<input type="checkbox"/>
Nørrebro	<input type="checkbox"/>	Østerbro	<input type="checkbox"/>	Brønshøj/Husum	<input type="checkbox"/>	Vanløse	<input type="checkbox"/>	Amager Vest	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Adresse og matrikelnummer											

Tidligere afsatte midler

(1.000 kr., løbende p/l)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Budgetaftale 2012	0,5	0,5	0,5	0,5				
Budgetaftale 2016					0,5	0,5	0,5	0,5
Afsatte midler i alt	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

[Tilpas tabellen såfremt der er afsat midler i tidligere år end 2016 eller senere end 2022]

NOTAT OM UDMØNTNING AF BEVILLING TIL NORMSTORMERNE

1. BAGGRUND

I efteråret 2019 blev der fremsat og vedtaget et budgetforslag om videreførelse og udvidelse af projektet Normstormerne i Københavns Kommune. Det fremgår af budgetforslaget, at der i perioden 2020-2023 skal tildeles Normstormerne i alt 7,140 mio. kr. til brug for undervisning af børn, unge og medarbejdere i de københavnske skoler.

I forbindelse med udmøntning af ovenstående har det vist sig, at den bevilligede budgetramme ikke alene omfatter den konkrete undervisning, men også kapacitetsopbygning, supervision og uddannelse hos Normstormerne.

Børne- og Ungdomsforvaltningen (herefter "Forvaltningen") har bedt Horten vurdere, om den samlede bevilling skal vurderes som én ydelse, der i så fald vil være udbudspligtig, eller om budgetrammen kan anses som to dele, hvoraf den ene del udgør betaling for den planlagte undervisning, mens den anden del udgør støtte til Normstormerne efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Ovennævnte er behandlet nedenfor (afsnit 3-5). Afsnit 2 indeholder en kort sammenfatning af notatets konklusioner. I afsnit 3 har vi kort redegjort for baggrunden for den bevilligede budgetramme. I afsnit 4 har vi vurderet de udbudsretlige rammer for den beskrevne opdeling, mens vi i afsnit 5 redegjør for rammerne for tildeling af støtte efter den kommunalretlige regulering.

Vi har lagt til grund, at den støtte, Normstormerne måtte modtage, ikke har samhandelspåvirkning. Henset til, at der – med de anførte forudsætninger – antages at være hjemmel i kommunalfuldmagten til at yde støtten, har vi ikke foretaget en nærmere vurdering i forhold til statsstøttereglerne, jf. også konkurrencelovens § 11a. Det følger heraf, at der tale om lovlig statsstøtte, hvis støtten har hjemmel.

2. SAMMENFATNING

2.1 Udbudsret

Det er vores vurdering, at Normstormernes levering af undervisning skal betragtes som en gensidigt bebyrdende aftale omfattet af udbudslovens regler.

For så vidt angår kapacitetsopbygning, supervision og uddannelse internt hos Normstormerne, vurderer vi, at der med styrke kan argumenteres for, at der ikke er tale om en gensidigt bebyrdende aftale. Denne vurdering er dog baseret på en række væsentlige forudsætninger, herunder at disse elementer ikke er nødvendige forudsætninger for at kunne levere undervisningsydelsen. Disse forudsætninger gennemgås nærmere i afsnit 4.1.

Hvis de angivne forudsætninger kan opfyldes, vil det herefter være nødvendigt at vurdere, om den samlede værdi af aftalen om undervisning overstiger tærskelværdien for EU-udbud i udbudslovens afsnit III på ca. 5,6 mio. kr. ekskl. moms. Ifølge oplysninger fra Forvaltningen vil denne aftales samlede værdi være på ca. 4,16 mio. kr. ekskl. moms over hele den bevilligede periode, hvorfor aftalen ikke vil være omfattet af udbudslovens afsnit III, og der dermed heller vil ikke være krav om EU-udbud.

Hvis de for vurderingen anførte forudsætninger kan opfyldes, er det vores anbefaling, at Forvaltningen offentliggør en profylaksebekendtgørelse forud for indgåelse af aftale med Normstormerne.

2.2 Kommunalret

Hvis en del af beløbet til Normstormerne skal gives som støtte, skal Forvaltningen sikre, at støtten øremærkes. Det skyldes, at foreningens aktiviteter ifølge vedtægternes § 1.3 er landsdækkende. Øremærkning er derfor nødvendig som følge af kommunalfuldmagtens lokalitetsprincip.

Kommunen kan sikre overholdelse af lokalitetsprincippet ved at øremærke støtten til opgaver, der primært retter sig mod at komme borgerne i Københavns Kommune til gode. Der ses ikke efter kommunalfuldmagtsreglerne at være forbud mod, at den viden mv. der oparbejdes i en landsdækkende forening, sidenhen anvendes i andre kommuner.

Forvaltningen skal føre tilsyn med, at de kommunale støttekroner anvendes til det formål, som midlerne er øremærket til. Tilsynet kan fx gennemføres ved, at Forvaltningen over for foreningen præciserer, hvilke aktiviteter støttemidlerne kan anvendes til, samt anmoder foreningen om at modtage regnskaber eller revisionserklæringer til gennemsyn.

Hvis Forvaltningen giver Normstormerne tilsagn om støtte i en periode over tre år, kræver dette samtykke fra Ankestyrelsen, jf. lånebekendtgørelsens § 13.

Kommunen kan uden samtykke fra Ankestyrelsen give Normstormerne tilsagn om støtte i fx 2 + 2 år eller 3 + 1 år. Når tilskudsaftalen udløber, kan der tages stilling til, om kommunen vil indgå en ny tilskudsaftale med Normstormerne. Det kan overvejes at kombinere forlængelsen af støtteperioden med en evaluering af den første periode.

2.3 **Proces**

Forvaltningen må vurdere, om det ligger inden for budgetbeslutningen at midlerne anvendes dels til et køb af undervisningsydelse fra Normstormerne, dels til at yde øremærket støtte til Normstormerne.

Hvis dette ikke er tilfældet, kan der træffes en ny politisk beslutning, så det bliver klart, at hensigten er at anvende midlerne som beskrevet her, herunder så de anførte forudsætninger iagttages.

3. **DEN BEVILLIGEDE BUDGETRAMME**

Den samlede budgetramme, der blev vedtaget i efteråret 2019, er baseret på et budgetnotat, der er vedlagt som bilag 1.

Det fremgår af budgetnotatet, at projektet omfatter skoleundervisning og uddannelse af lærere og andre fagpersoner på skolerne. Budgetnotatet indeholder endvidere en oversigt over økonomien for de ønskede aktiviteter pr. år fordelt på henholdsvis (i) skoleundervisning, som igen er fordelt på klassetrin, og (ii) undervisning af fagpersonale, som igen er fordelt i lærere og fagpersonale (tabel 4). Budgetnotatet indeholder i øvrigt en oversigt over undervisning fordelt på år og undervisningsgruppe (tabel 1 og tabel 2).

Forvaltningen har til brug for dette notat oplyst, at den i budgetnotatet anførte økonomi (tabel 4) afspejler et budgetforslag fra Normstormerne. Den oplyste økonomi indeholder således både (i) udgifter til selve undervisningen og (ii) udgifter til Normstormernes egen uddannelse, supervision og kapacitetsopbygning af underviserne.

Der er ikke i forbindelse med budgetforslaget foretaget en opdeling af den betaling, der er forbundet direkte med den undervisning, som Normstormerne skal udføre for Københavns Kommune, og andre udgifter, som er forbundet med generel kapacitetsopbygning og kompetenceforløb internt hos Normstormerne.

4. **DE UDBUDSRETLIGE RAMMER**

4.1 **Er der tale om en aftale omfattet af udbudslovens regler?**

Udbudsloven finder anvendelse på gensidigt bebyrdende aftaler, som indgås mellem en ordregiver og en økonomisk aktør, og som vedrører udførelsen af bygge- og anlægsarbejder eller levering af varer eller tjenesteydelser. Det er således alene aftaler, hvor parterne forpligter sig til at gengælde ydelse mod ydelse, der er omfattet af udbudslovens regler, se hertil forarbejderne til udbudslovens § 24, nr. 24. Efter EU-Domstolens praksis er det en betingelse for at være omfattet af udbudsreglerne, at ordregiveren har en "direkte økonomisk interesse" i den ydelse, som ordregiveren modtager.

Det betyder, at der ikke er tale om gensidigt bebyrdende aftaler, når en myndighed bidrager økonomisk til en virksomheds udøvelse af opgaver *uden at få en modydelse* – der er i

disse tilfælde i stedet tale om støtte. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har konkret udtalt, at det også gælder, hvor bidraget i et vist omfang øremærkes til bestemte aktiviteter hos ordregiveren.

Udbudslovens regler vil således alene finde anvendelse i forholdet mellem Forvaltningen og Normstormerne, hvis – og da kun i det omfang – der er tale om en gensidigt bebyrdende aftale.

For at vurdere Forvaltningens ønske om at opdele den bevilligede budgetramme i to dele (én del, der udgør et indkøb, og én del, der udgøres af støtte), skal det derfor overvejes, om der indgås en gensidigt bebyrdende aftale mellem Forvaltningen og Normstormerne.

Det taler imod en gensidigt bebyrdende aftale, hvis den bevilligede budgetramme eller dele heraf gives som støtte med et afgrænset beløb øremærket til undervisning på de københavnske folkeskoler, hvor (i) undervisningen udelukkende er tilrettelagt af Normstormerne, og (ii) Forvaltningen ikke har indflydelse på eller særskilt økonomisk interesse i undervisningens indhold eller den måde, hvorpå undervisningen afvikles.

Det er imidlertid vores vurdering, at der er en betydelig risiko for, at Klagenævnet for Udbud i tilfælde af en klage vil finde, at der konkret er tale om en gensidigt bebyrdende aftale, for så vidt angår den undervisning, som Normstormerne som følge af bevillingen skal levere til de københavnske folkeskoler.

Vi lægger herved blandt andet vægt på, at der er tale om undervisning tilrettelagt mellem parterne. Vi har i den forbindelse inddraget oplysninger fra budgetnotat, hvoraf det fremgår, at der efter Forvaltningens ønske skal ske en udvidelse af den hidtidige undervisning (flere klassetrin), ligesom undervisningen også udstrækkes til at omfatte lærere og andet fagpersonale, idet Forvaltningen har anset det for nødvendigt med opkvalificering af personale på dette område.

For så vidt angår den del af den bevilligede budgetramme, der vedrører kapacitetsopbygning, supervision og uddannelse internt hos Normstormerne, finder vi, at der ikke vil være tale om en gensidigt bebyrdende aftale, hvis den pågældende del af budgetrammen ydes til støtte for Normstormernes generelle kapacitetsopbygning, supervision og uddannelse.

Ovenstående forudsætter imidlertid, at:

- (i) den pågældende kapacitetsopbygning, supervision og uddannelse *ikke* er en forudsætning for – eller direkte forbundet med – Normstormernes udførelse af den undervisning, som skal leveres til de københavnske folkeskoler, og
- (ii) en sådan opdeling af den bevilligede budgetramme kan rummes inden for – og har været klar ved – den oprindelige politiske budgetvedtagelse.

På baggrund af det modtagne materiale fremstår det ikke klart, om ovenstående forudsætninger kan opfyldes i realiteten. Særligt det forhold, at budgetnotatets beskrivelse af økonomien bag den bevilligede budgetramme ikke indeholder en opdeling af økonomien, men alene henviser til Normstormernes konkrete undervisning skaber betydelig tvivl herom.

Hvis ovenstående forudsætninger imidlertid kan opfyldes, er det vores vurdering, at der med styrke kan argumenteres for, at den del af den bevilligede budgetramme, der vedrører generel kapacitetsopbygning, supervision og uddannelse internt hos Normstormerne, ikke udgør (en del af) en gensidigt bebyrdende aftale, men i stedet skal betragtes som støtte uden modydelse. Dette er betinget af, at støtten til kapacitetsopbygning mv. ikke tildeles på en sådan måde, at den knytter sig eller er en forudsætning for undervisningen på de københavnske folkeskoler.

4.2 Er aftalens værdi over tærskelværdien for EU-udbud?

Hvis de i afsnit 4.1 anførte forudsætninger kan opfyldes, er det afgørende for den udbudsretlige vurdering, hvorvidt værdien af den gensidigt bebyrdende aftale overstiger tærskelværdien for EU-udbud. Bemærk, at vi her har lagt til grund, at den omhandlede undervisning vil være omfattet af light-regimet, jf. udbudslovens § 7.

Forvaltningen har oplyst, at den del af den bevilligede budgetramme, der udgør markeds-mæssig betaling for den konkrete undervisning, kan opgøres til ca. 4,16 mio. kr. ekskl. moms over hele perioden (2020-2023).

Det er oplyst, at dette beløb er udtryk for Forvaltningens bedste skøn af, hvilken betaling Normstormerne skal modtage for udførelsen af den konkrete undervisning. Skønnet er efter det oplyste baseret på den omhandlede mængde undervisning (timer) ganget med en markeds-mæssig timepris.

Under forudsætning af at ovenstående vurdering af aftalens samlede værdi er udtryk for den betaling, som Normstormerne skal oppebære for undervisningen, vil aftalens samlede værdi således være under tærskelværdien for udbud efter udbudslovens afsnit III på 5.591.325 kr. ekskl. moms.

For aftaler, hvis samlede værdi er under tærskelværdien for EU-udbud, skal ordregiver fortsat overholde forpligtelserne i udbudslovens afsnit IV og V. Afsnit IV indebærer, at aftaler med klar grænseoverskridende interesse skal annonceres på udbud.dk, mens afsnit V indebærer, at ordregiver skal sikre, at aftaler uden klar grænseoverskridende interesse indgås på markeds-mæssige vilkår.

Vi forudsætter, at den konkrete aftale om undervisning ikke har klar grænseoverskridende interesse. Under denne forudsætning vil Forvaltningen alene være forpligtet til at sikre, at aftalen indgås på markeds-mæssige vilkår, hvilket kan ske ved en markedsdækning, jf. udbudslovens § 193. Idet vi forstår, at Forvaltningen allerede har foretaget en benchmarkundersøgelse af markedsprisen for den pågældende type af undervisning, vurderer vi, at Forvaltningen har opfyldt forpligtelserne efter afsnit V.

4.3 Offentliggørelse af en profylaksebekendtgørelse

Hvis de i afsnit 4.1 og 4.2 anførte forudsætninger kan opfyldes, er det vores anbefaling, at Forvaltningen offentliggør en profylaksebekendtgørelse.

Fremgangsmåden indebærer følgende:

- Forud for indgåelse af aftalen om undervisning offentliggøres en bekendtgørelse i EU-Tidende om, at kommunen agter at indgå aftalen.
- Aftalen må først indgås efter udløbet af 10 kalenderdage regnet fra dagen efter den dag, hvor bekendtgørelsen er blevet offentliggjort.
- Kommunen skal finde, at aftalen kan indgås uden forudgående udbud (offentliggørelse af udbudsbekendtgørelse) i henhold til udbudsreglerne.
- Indgives der ikke klager inden udløbet af standstill-perioden på 10 dage, kan aftalen indgås.

Aftalen vil herefter være beskyttet mod sanktionen "uden virkning", medmindre ordregiver har foretaget en *åbenbart urigtig vurdering* af, om udbud kunne undlades (ikke udvist fornøden omhu).

Ud over en profylaksebekendtgørelse skal kommunen indrykke en bekendtgørelse om kontraktindgåelse i EU-Tidende for at iværksætte en klagefrist på 30 kalenderdage efter offentliggørelse af bekendtgørelse om kontraktindgåelse.

Klagenævnet for Udbud vil i en eventuel klagesag efterprøve begrundelsen for at undlade at gennemføre et udbud.

Følges "profylakse-proceduren", skal en klage over det manglende udbud (direkte tilde-ling) være indgivet til Klagenævnet for Udbud inden 30 kalenderdage regnet fra dagen efter den dag, hvor bekendtgørelse om aftaleindgåelsen (ikke profylaksebekendtgørelsen) blev offentliggjort i EU-Tidende. Det er vores opfattelse, at den absolutte klagefrist afskærer klager, også hvis begrundelsen for manglende udbud efterfølgende underkendes af Klagenævnet for Udbud. Dette aspekt er dog uafklaret i retspraksis.

5. DE KOMMUNALRETLIGE RAMMER

5.1 Indledende bemærkninger

Hvis en del af beløbet til Normstormerne skal gives som støtte, skal Forvaltningen sikre, at støtten ydes inden for rammerne af både den skrevne og uskrevne lovgivning på området.

Da kommunens mulighed for at yde støtte til Normstormerne ikke er reguleret i den skrevne lovgivning, skal spørgsmålet vurderes efter de uskrevne kommunalfuldmagtsregler. I det følgende redegør vi nærmere for de dele af kommunalfuldmagtsreglerne, som kommunen i den forbindelse skal være opmærksom på.

5.2 Øremærkning af støtte

Da Normstormerne ikke kun varetager aktiviteter i København, men over hele Danmark,¹ skal Forvaltningen sikre, at støtten fra Københavns Kommune anvendes på en måde, der i hvert fald i det væsentligste kommer borgerne fra Københavns Kommune til gavn.

Dette følger af kommunalfuldmagtens lokalitetsprincip. Lokalitetsprincippet er et udtryk for, at en kommune som udgangspunkt kun kan påtage sig opgaver, som i geografisk henseende er afgrænset til den pågældende kommunes område. Dette skal dog ikke opfattes helt bogstaveligt. Det afgørende er ikke den fysiske placering af opgaven, men derimod at opgaven interesselæst er knyttet til kommunen. Lokalitetsprincippet medfører således, at en kommune ikke kan varetage eller støtte opgaver, der alene eller i det væsentlige er af interesse for borgere uden for kommunen.

Lokalitetsprincippet er ikke et stærkt princip i kommunalfuldmagten, og jo mere tungtvægende en kommunal interesse, der bærer støtten, jo oftere ses fravigelser fra lokalitetsprincippet at blive accepteret af tilsynet.²

Kommunen kan sikre overholdelse af lokalitetsprincippet ved at øremærke støtten, så den skal anvendes til opgaver, der i hvert fald i første omgang primært er til gavn for borgerne i Københavns Kommune. Der ses således ikke efter kommunalfuldmagtsreglerne at være forbud mod, at den viden mv. der oparbejdes i en landsdækkende forening, sidenhen anvendes i andre kommuner. Derimod kan støtten næppe anvendes til sekretariatsfunktioner mv. i en landsdækkende forening, da denne type aktivitet pr. definition retter sig mod hele foreningens (landsdækkende) virke.

Forvaltningen har pligt til at føre tilsyn med, at de kommunale støttekroner anvendes til det formål, som midlerne er øremærket til.³ Tilsynet kan fx gennemføres ved, at Forvaltningen over for foreningen præciserer, hvilke aktiviteter støttemidlerne kan anvendes til – og betinger støtten af overholdelse af dette. Herudover bør Forvaltningen anmode foreningen om at modtage foreningens regnskaber eller revisionserklæringer til gennemsyn.

5.3 Lånebekendtgørelsen

Det følger af kommunens budgetnotat, at bevillingen til Normstormerne gælder for en 4-årig periode (2020-2023).

Forvaltningen skal i den forbindelse være opmærksom på, at kommunen ikke uden samtykke fra Ankestyrelsen kan give tilsagn til foreningen om at yde en fast støtte for en periode over tre år. Dette følger af lånebekendtgørelsens § 13 og den hertil knyttede vejledning.

¹ Det følger af § 1.3 i Normstormernes vedtægter, at aktiviteterne er landsdækkende. Normstormerne har endvidere hjemsted i både Aarhus og København, jf. vedtægtens § 1.2.

² Tilsynet har fx accepteret, at Københavns Kommune holdt reception for soldater fra hele landet, og at kommuner yder støtte til festivaler, der har besøgende fra andre kommuner og udlandet.

³ Se fx Ankestyrelsens udtalelse til Ringkøbing-Skjern Kommune af 9. december 2019 i en sag om kommunal støtte til en turistforening.

Hvis Forvaltningen således vil give Normstormerne tilsagn om en fast årlig støtte i hvert af årene 2020, 2021, 2022 og 2023, er dette kun muligt, hvis Ankestyrelsen meddeler samtykke til dette.

Den kommunale budgetbeslutning har efter vores vurdering en intern karakter, og Normstormerne kan ikke under henvisning til budgetbeslutningen gøre krav på at få støtte udbetalt. Først når der er indgået en tilskudsaf tale mellem kommunen og Normstormerne, vil sidstnævnte have et retligt krav på at modtage tilskuddet.

Hvis tilskudsaf talem omfatter en periode på op til tre år, vil den derfor ikke være omfattet af kravet om samtykke fra Ankestyrelsen. Der kan herefter indgås en ny tilskudsaf tale.

Forvaltningen skal være opmærksom på ikke at agere på en måde, der kan sidestilles med, at Forvaltningen har givet Normstormerne et støttetilsagn på mere end tre år. Det er således afgørende, at Forvaltningen ikke over for Normstormerne på anden måde forpligter til sig til at yde støtte i længere tid, end tilskudsaf talem rent faktisk gælder.

Forvaltningen kan således enten anmode Ankestyrelsen om samtykke til at yde foreningen en fast årlig støtte for hvert af årene 2020-2023 eller indgå tilskudsaf tale med foreningen for en kortere årrække, fx for 2- eller 3-årig periode. Når tilskudsaf talem udløber, kan der tages stilling til, om kommunen vil indgå en ny 2- eller 1-årig tilskudsaf tale med foreningen, men foreningen må ikke kunne støtte ret på, at der indgås en ny tilskudsaf tale.

Indgåelse af en ny tilskudsaf tale vil kunne kombineres med, at der foretages en evaluering af den forgange periode.

Hellerup, 30. marts 2020

Horten



Rikke Søgaard Berth