

Fra: [Borgmesteren for BUF](#)
Til: [Normstormerne](#)
Cc: [BRDL_BUU](#)
Emne: SV: Haster! Normstormernes fremtid i Københavns Kommune
Dato: 17. juni 2020 09:57:37
Vedhæftede filer: [Borgmestersvar_DOCX.PDF](#)
[image001.png](#)
[VS Status på udmøntning af bevilling.msg](#)

Kære Normstormerne

Jeg sender hermed på vegne af børne- og ungdomsborgmester Jesper Christensen svar på jeres henvendelse.

Med venlig hilsen

Olivia Boesen
Studentermedhjælper
Ledelsessekretariatet

KØBENHAVNS KOMMUNE
Børne- og Ungdomsforvaltningen

Rådhuspladsen 1, Stuen, Vær. 51
1550 København V

Mobil 4024 9598
E-mail nf81@kk.dk
EAN 5798009382160

Fra: Normstormerne <kontakt@normstormerne.dk>
Sendt: 15. juni 2020 19:35
Til: Borgmesteren for BUF <borgmester@buf.kk.dk>
Emne: Haster! Normstormernes fremtid i Københavns Kommune
Prioritet: Høj

Kære Jesper Christensen

Vi skriver til dig, fordi Børne- og Ungdomsudvalget på onsdag d. 17. juni skal drøfte den støtte som vi, Normstormerne, blev bevilget d. 4. oktober 2019 for perioden 1. januar 2020 - 31. december 2023, men som forvaltningen stadig ikke har udbetalt til os.

Projektets eksistens er truet af samme grund og vi appellerer derfor til at du og Børne- og Ungdomsudvalget går ind i sagen og hjælper til at få rettet op på situationen og finde en god løsning, så vi igen kan udføre vores vigtige arbejde for børn og unge med at forebygge mobning, diskrimination og vold relateret til LGBTI+, køn og seksualitet.

Efter 8 års godt samarbejde med forvaltningen er vi overraskede over forvaltningens ageren i forløbet. Vi savner dialog og inddragelse i sagen og blev først i fredags vidende om hvordan sagen forelægges udvalget på onsdag, herunder at Børne- og Ungdomsforvaltningen har taget beslutning om at ændre den aftaleform vi har haft siden 2012.

Vi ønsker derfor at gøre opmærksom på, at vi ikke er blevet hørt tilstrækkeligt i

forløbet og ikke har haft mulighed for at drøfte sagen eller det videre forløb med forvaltningen.

Selvom der stadig ikke foreligger et konkret aftaleforslag, så vurderer vi ud fra den sporadiske indsigt vi har fået i forvaltningens ønsker, at det af flere årsager ikke er en bæredygtig model. Vi oplever at blive forsøgt presset ned i nogle rigide kasser, som ikke kan rumme det multifacetterede og helhedsorienterede arbejde vi laver, og som ikke afspejler Normstormerne som civilsamfundsaktør.

Vores ønske er en aftale som anerkender og rummer det arbejde vi laver, og at aftalen har form af et støttetilskud på lige fod med de andre LGBTI+aktører som Københavns Kommune samarbejder med. Det kunne eksempelvis være at fortsætte med den tidligere model eller en der ligner den. Hvis dette ikke er muligt, så anmoder vi om at udvalget forpligter forvaltningen til hurtigt at præsentere os for en rimelig, gennemskuelig og forståelig model, som ikke kræver ekstern juridisk rådgivning, og som ikke indebærer urimeligt store omkostninger og risici for os som forening.

Desuden lægger forvaltningen op til at vi ikke skal kompenseres i henhold til budget og udgifter, men udelukkende for afholdte undervisninger indtil d. 11. marts. Det er selvfølgelig helt uholdbart for os. Det er ikke i overensstemmelse med den aftale vi har lavet med forvaltningen, om at fortsætte vores aktiviteter, mens vi afventede afklaring om aftaleformen. Vi har efter aftale fortsat vores aktiviteter og ikke har fået at vide at vi skulle hverken nedskalere eller lukke projektet. Det er ressourcerelevende og opslidende at holde projektet aktivt og fungerende over så lang tid uden afklaring. Vi har derfor afholdt udgifter i perioden og har udestående som følge af den forsinkede sagsbehandling og manglende udbetaling af bevillingen. Forløbet har skadet projektet, og der er meget vi skal samle op på.

For os er det vigtigste selvfølgelig at kunne fortsætte vores arbejde i henhold til den politiske beslutning, men vi mener at der er flere demokratiske problemer som knytter sig til forløbet, som du også bør være vidende om. Nedenfor (også vedhæftet) har vi samlet nogle supplerende oplysninger om forløbet samt beskrevet problemer og udfordringer, så du kan få yderligere indblik i sagen. Hvis du har spørgsmål eller andet du gerne vil drøfte med os, er du meget velkommen til at kontakte os på kontakt@normstormerne.dk eller direkte til projektleder Kris Vinther på telefon 60 75 07 88.

Som sagt er situationen så alvorlig at vi ultimativt risikerer at måtte lukke projektet. Det vil betyde at Københavns Kommune uden grund nedlægger et velfungerende LGBTI+projekt. Det eneste projekt som har fokus på LGBTI+ børn og -unge, som modarbejder mobning og diskrimination i skolerne, og som desuden bidrager med en uvurderlig kapacitetsopbygning i de Københavnske LGBTI+miljøer. Det vil være et enormt slag for LGBTI+miljøet i København, men også i resten af landet.

Vi håber derfor at du vil være med til at bakke os op og sikre realiseringen af den politiske beslutning om at støtte vores arbejde for børn og unge med at forebygge mobning, diskrimination og vold relateret til LGBTI+, køn og seksualitet.

Mange hilsner
Emma Kiel Jensen, Forperson
på vegne af bestyrelsen i
Normstormerne

--



E-mail: kontakt@normstormerne.dk

Web: www.normstormerne.dk

Baggrund

Vi har siden budgetaftalen sidste år været i dialog med Børne- og Ungdomsforvaltningen. Den støtte som blev vedtaget, er en videreførelse og udvidelse af 8 års samarbejde om at udføre workshops for børn og unge på skolerne i Københavns Kommune for at forebygge og mindske mobning, diskrimination og vold relateret til det at være LGBTI+, køn og seksualitet. Budgetnotat mv. blev udarbejdet på baggrund af vores projektbeskrivelse og budget.

Op til årsskiftet tog vi efter aftale med Børne- og Ungdomsforvaltningen imod bestillinger til 2020. Sådan er det også foregået tidligere når vi er overgået fra en projektperiode til en anden. For os at se var forløbet i begyndelsen meget som tidligere ved overgang mellem projektperioder, dog med mindre gennemsigtighed og mere langsommelighed. Vi var derfor ikke vidende om de fleste af de forhold, som forvaltningen nu fremlægger som grundlag for ændringer, før meget sent i forløbet.

Forvaltningen meddelte os i december at de ønskede at ændre den aftaleform som vi har haft siden 2012. Det skulle være en ny type aftale, hvor vores støtte opdeles i to dele, en omhandlende støtte og en omhandlende levering af ydelser. Der skulle tilføjes en eller flere tillægsaftaler om "salg af ydelser". Vi har løbende spurgt til årsagen for denne ændring, da der, selvom projektperioden 2020-2023 omfatter udvikling og udvidelse af projektet, ikke er tale om et egentligt nyt projekt. Det er endnu ikke lykkedes os at få en fyldestgørende redegørelse for den ønskede ændring.

Forvaltningen præsenterede også et ønske om at flytte flere af funktionerne til medarbejdere i forvaltningen, herunder bl.a. frivilligkoordinering, bestillinger mv. Det mener vi hverken er hensigtsmæssigt eller i overensstemmelse med den politiske beslutning.

Vi mener at den nyindførte betegnelse "salg af ydelser" er en upræcis og uhensigtsmæssig beskrivelse af det multifacetterede og helhedsorienterede arbejde vi laver. Et arbejde som er med til at løfte Københavns Kommunes LGBTI+politik på mange niveauer.

Vores indsats er og har altid været en helhedsorienteret indsats, hvor vi, for at kunne afholde workshops i skolerne, træner og uddanner unge, primært LGBTI+personer til at varetage opgaven kompetent. Det kræver ledelse, koordinering, uddannelse, relationsarbejde og supervision. Det er også helt centralt for kvalitetssikringen i projektet at vores arbejde i høj grad udføres af unge, som selv har erfaringer med de oplevelser som LGBTI+personer udsættes for. Ligesom det er en forudsætning for forankring og den løbende udvikling af projektet.

Vi laver workshops for børn og unge på skolerne som vores primære aktivitet, men i det forberedende og understøttende arbejde med rekruttering, uddannelse og supervision af

primært unge LGBTI+personer, sker der en kapacitetsopbygning i LGBTI+miljøerne, som sikrer forankring af viden og erfaring fra projektet i miljøerne, hvilket bidrager til et mere generelt løft af trivsel blandt LGBTI+personer. Det er bredt anerkendt, både politisk og generelt, og bidrager til at vi oplever en stor efterspørgsel på viden om vores tilgang og metode. Det mener vi er en uvurderlig gevinst for Københavns Kommune.

Vi har efterspurgt eksempler på andre aktører, som i samarbejdet med Københavns Kommune, har denne type aftale, herunder LGBTI+aktører som eksempelvis Copenhagen Pride, World Pride/Eurogames - Copenhagen 2021, LGBT+ Danmark, LGBT+ Ungdom, Sabaah som samarbejder med Københavns Kommune om indsatser. Til sammenligning foreligger der ikke os bekendt en sådan aftale med Copenhagen 2021, som i 2020-2021 er blevet bevilget kr. 17,3 mio. Forvaltningen har oplyst os at de ikke kan fremlægge eksempler på lignende aftaler med andre aktører.

Først meget senere er det blevet nævnt at det bl.a. også handler om udbudsregler. Vi har efterspurgt en forklaring på hvorfor udbudsreglerne er gældende, og hvad det konkret betyder for projektet. Det er endnu ikke lykkedes os at få en fyldestgørende redegørelse herfor.

Selvom forvaltningen ikke var klar med de formelle aftaler ved årsskiftet, blev vi alligevel bedt om at fortsætte vores arbejde, da det efter sigende kun var en formsag at få det sidste på plads. Da vi bestemt ikke ønskede at skulle aflyse alle vores bestillinger fra skolerne eller nogle af vores andre aktiviteter, var vi villige til at fortsætte, som en midlertidig løsning, indtil forvaltningen nåede til afklaring. Til orientering havde vi en lignende aftale med forvaltningen Børn og Unge i Aarhus Kommune, som forløb uden problemer og efter 8 års velfungerende samarbejde med Børne- og Ungdomsforvaltningen i Københavns Kommune havde vi selvfølgelig tillid til at det forholdt sig som beskrevet, og at forvaltningen hurtigt ville nå til afklaring.

Det vi er blevet præsenteret for af forvaltningen, indtil starten af marts, hvorefter vi ikke er blevet hørt i sagen, har været ufærdige udkast til aftaler, som har været meget svære for os at forholde os til. Dels fordi der var tale om meget ufærdige skitser, hvor de forskellige aftaler på flere områder var modstridende, men også pga. kompleksiteten, som ville betyde omfattende udgifter til juridisk rådgivning, da de tilsyneladende indebærer store risici for os. Det har vi selvfølgelig ikke mulighed for. Vi mener heller ikke det er rimeligt, og det er for os at se helt ude af proportioner med hvilken civilsamfundsaktør vi er.

Vi har i forløbet hele tiden søgt dialog med forvaltningen og har bedt om at blive orienteret, hørt og inddraget, men vi er undervejs blevet afskåret mere og mere fra indsigt i sagen. Vi er selvfølgelig villige til at indgå nye typer aftaler, men informationen herom skal være tilgængelig og forståelig, og aftalerne skal selvfølgelig være rimelige og realiserbare for os. Vi har oplyst forvaltningen om den alvorlige situation som den manglende afklaring og forsinkelse sætter os i. Forvaltningen har ageret med træghed, uigennemsigtighed, samt mangelfuld orientering og inddragelse. Vi er blevet holdt hen, vi har ikke kunnet få oplyst sagsbehandlingstid, frister eller lignende. Vi har fået afslag på aktindsigt. Vi har ikke fået den vejledning og rådgivning vi har efterspurgt.

Supplerende forhold som komplicerer sagen

I efteråret fik vi muligheden for at stifte os som selvstændig frivillig forening. Vi undersøgte i den

forbindelse grundigt at dette ikke ville påvirke Københavns Kommunes tillid til os som udfører af projektet. Vi fik bekræftet at vi efter 8 års samarbejde med 95% målopfyldelse tydeligt havde vist vores kompetence til at kunne varetage det fortsatte arbejde ved endnu en forlængelse af bevillingen. Dog kan vi nu se at forvaltningen adskillige steder henviser til den nye organisering som medvirkende til et ønske om en ny aftaleform.

Forvaltningen har sent i forløbet også oplyst os at en aktindsigtsanmodning fra en journalist fra onlinemediet www.indblik.net, har haft betydning for sagen. Dog har vi ikke kunnet få oplyst hvorledes aktindsigtsanmodningen har påvirket sagen. Det komplicerer hele situationen yderligere for os at forvaltningen i forbindelse med aktindsigtsanmodningen udleverede særligt personfølsomme oplysninger, herunder navne, telefonnumre, e-mailadresser, billeder på flere af de unge frivillige, ligesom vi ikke fik alle relevante dokumenter i høring.

Da de frivillige i Normstormerne enten er LGBTI+ eller støtter LGBTI+arbejde, er udlevering af personfølsomme oplysninger også direkte eller indirekte en udlevering af oplysninger om seksuel orientering, kønsidentitet og/eller tilknytning til LGBTI+oplysningsarbejde. I samme periode fik vi uforklarligt mange henvendelser fra andre journalister som ønskede oplysninger. Da der bl.a. i Europa sker en stigende vækst i bevægelser, som ønsker at tilbagerulle LGBTI+rettigheder, og vi er bekymrede for om henvendelserne kan være tegn på systematisk indsamling af oplysninger om enkeltpersoner, grupper og foreninger, som det er set i andre lande. Vi henstiller derfor til at Københavns Kommune, herunder forvaltningerne er opmærksomme på denne udvikling og udviser særlig påpasselighed ved behandlingen af minoriteters særligt følsomme personoplysninger.

Demokratiske problemer

Endeligt ønsker vi også at udtrykke vores bekymring for flere demokratiske problemer som knytter sig til forløbet, som vi ser det:

- Hvis LGBTI+aktører ikke kan være sikre på beskyttelse af særlige følsomme personoplysninger i forvaltningerne i Københavns Kommune, kan det føre til både chikane og vold mod LGBTI+personer, og at LGBTI+personer, -grupper og -foreninger vægrer sig ved at samarbejde med forvaltningerne.
- Hvis forløbet og forvaltningens ønske til aftaleform i denne sag kommer til at danne eksempel for fremtidige forløb og aftaler, kan det skabe en u hensigtsmæssig barriere i Københavns Kommunes samarbejde med civilsamfundsaktører, især for mindre organisationer og frivillige foreninger, som ikke har økonomiske ressourcer til at afholde udgifter over længere tid eller til omfattende ekstern rådgivning.
- Især mindre civilsamfundsaktører kan ikke sikre medarbejdere og frivillige ordentlige løn- og arbejdsvilkår i henhold til Københavns Kommunes arbejdsklausul, såfremt samarbejder med forvaltningerne indebærer længere uafklarede og ufinansierede perioder, pres for at overflytte midler til forvaltningen samt reducere af udgifter til et niveau, hvor det ikke længere er muligt at tilbyde rimelige arbejdsforhold.
- Sagen indskrives sig desværre i en mere generel tendens hvor LGBTI+projekter ofte møder træghed og manglende forståelse for prioritering af LGBTI+personers sundhed og trivsel i forvaltningerne.

- Hvis henvendelser fra journalister eller andre kan påvirke en forvaltnings arbejde i sådan en grad, som det er sket i denne sag, hvor det kan ende med at projektet må nedlægges, så kan det skabe stor utryghed i samarbejdet med Københavns Kommune og i samfundet generelt.
- Hvis civilsamfundsaktører ikke kan have tillid til aftaler med forvaltningerne i Københavns Kommune, særligt når der er tale om fortsættelse af mangeårige samarbejder, kompromitterer det samarbejdsmulighederne og den grundlæggende tillid mellem civilsamfund og kommune.
- Hvis politiske beslutninger og prioriteringer ikke kan realiseres grundet forsinkelser og forsøg på ændringer i en sådan grad som det er tilfældet i denne sag, så bliver borgerrepræsentationen svækket i bekymrende grad og mulighederne for at advokere for minoriserede grupper reduceret.



Bestyrelsen i Normstormerne

Kære bestyrelsesmedlemmer i Normstormerne

Tak for jeres henvendelse vedr. Normstormernes fremtid i Københavns Kommune.

Først og fremmest vil jeg gerne starte med at beklage, at sagen er trukket så langt ud, og at I oplever, at I ikke er blevet inddraget tilstrækkeligt under hele forløbet. For som I skriver, udfører I et vigtigt arbejde for børn og unge med at forebygge mobning, diskrimination og vold relateret til LGBTI+, køn og seksualitet. Og jeg ved fra min forvaltning, at der gennem årene har været etableret et godt samarbejde. Og samarbejdet håber både forvaltningen og jeg, naturligvis fortsætter.

Jeg har bedt forvaltningen om at gennemgå sagen, som nedenstående 4 punkter er baseret på.

1. I skriver, at I ikke er blevet tilstrækkeligt hørt og har savnet dialog og inddragelse i sagen. Jeg kan forstå på forvaltningen, at dialogen er gået igennem projektlederen på forløbet og ikke bestyrelsen. Ifølge forvaltningen har der været løbende dialog. Og senest da det blev besluttet (den 25. maj 2020), at sagen skulle fremlægges for udvalget (mail herom er vedhæftet).
2. I jeres mail, nævner I også, at I finder, at forvaltningen ønsker en kompliceret model for jeres indsatser. Jeg er blevet oplyst om, at det aldrig har været hensigten at lave en kompliceret model, der presser jeres indsatser ned i kasser. Der har fra forvaltningens side været et ønske om gennemsigtighed ift., hvad midlerne bruges til, og forvaltningen har arbejdet for at implementere budgetbeslutningen samt fulgt rådene fra det eksterne advokatfirma.
3. I skriver endvidere, at forvaltningen ikke vil kompensere jer for de udgifter, I har haft. Som jeg kan forstå på forvaltningen, har der været en klar aftale om, at I naturligvis skal have betaling for jeres ydelser – og ikke kun løn til undervisere, men til andre udgifter forbundet med undervisningen. Hertil har forvaltningen haft behov for – og bedt om – en

17. juni 2020

Sagsnummer
2020-0140702

Dokumentnummer
2020-0140702-3

Rådhuset
1599 København V

Telefon
3366 2000

E-mail
borgmester@buf.kk.dk

www.kk.dk

specificeret faktura, hvilket jeg er oplyst om, at forvaltningen ikke har modtaget fra jer.

4. Derudover nævner I, at forvaltningen har ønsket at flytte visse funktioner i projektet til forvaltningen. Jeg er i den forbindelse oplyst om, at forvaltningen har foreslået, at projektet med fordel kan benytte nogle af forvaltningens kanaler til forløbene - herunder Åben Skole og BUF Akademi. Men at dette blot skulle være et udtryk for et forslag.
5. Supplerende til sagen oplyser I, at forvaltningen i forbindelse med en agtindsigt udleverer personfølsomme oplysninger. Dette, er jeg oplyst om, var en beklagelig fejl, hvor der blev medsendt nogle referater, hvor der nævnes fornavne på nogle af deltagerne.

At I endnu ikke har modtaget jeres bevilling, er beklageligt. Og jeg er ked af, at I bøder for en tvivl, der opstod under udmøntningen af bevillingen, og som har gjort, at det var nødvendigt for forvaltningen at få en juridisk vurdering af sagen.

Nu har vi den juridiske vurdering, der afklarer, at der ikke behøver at forestå udbud, men ved at opdele bevillingen, kan den tilgå Normstormerne - helt efter hensigten.

Det håber jeg, at I vil gå med til, således at vi kan fortsætte det gode og vigtige arbejde for byens børn og unge.

Venlig hilsen



Jesper Christensen

Fra: [Borgmesteren for BUF](#)
Til: [Borgmesteren for BUF](#)
Emne: VS: Status på udmøntning af bevilling
Dato: 17. juni 2020 09:54:59
Vedhæftede filer: [Notat af 30. marts 2020 om bevilling til Normstormerne \(002\)1.pdf](#)

Fra: Lars Theilgaard <lathei@kk.dk>
Sendt: 25. maj 2020 16:33
Til: Kris Vinther <kbh@normstormerne.dk>
Cc: Camilla Niebuhr <camini@kk.dk>; Christina Haahr Bach <Y77V@kk.dk>
Emne: Status på udmøntning af bevilling

Kære Kris

Jeg håber alt er vel hos jer i Normstormerne. Som lovet kommer her lidt mere information om udmøntningen af midlerne og status på sagen.

Som jeg har orienteret om tidligere, ønskede vores direktion at få en ekstern juridisk vurdering for at klarlægge, om den samlede bevilling til Normstormerne i B2020 på 7.14 mio. kr. skal vurderes som én ydelse, der i så fald vil være udbudspligtig, eller om budgetrammen – som foreslået af forvaltningen - kan opdeles i to dele, hvoraf den ene del udgør betaling for den planlagte undervisning, mens den anden del udgør støtte til Normstormerne efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Resultatet af den eksterne vurdering var, at bevillingen lovligt kan opdeles på denne måde. Selvom levering af undervisning som udgangspunkt er omfattet af udbudslovens regler, ligger den værdi, som forvaltningen har skønnet denne del til at omfatte, under tærskelværdien for udbud. Men det anbefales, at forvaltningen udarbejder en såkaldt profylaksebekendtgørelse om, at vi agter at tildele kontrakten til Normstormerne uden udbud (en såkaldt §4-bekendtgørelse, der offentliggøres i EU-Tidende). Denne procedure er af udbudsteknisk karakter og sikrer således, at udbudsretten i forbindelse med tildelingen er overholdt. Støttedelen, der bl.a. omfatter intern kapacitetsopbygning, supervision og uddannelse, kan udbetales efter kommunalfuldmagtsreglerne. Dog anbefales det her, at vi tydeligt øremærker, hvad støtten omfatter.

Juristerne stiller dog to betingelser for denne løsning:

- at støtten ikke er en forudsætning for levering af undervisning til skolerne,
- at denne opdeling af budgetrammen stod klart for politikkerne ved budgetvedtagelsen.

Vi var i forvaltningen usikre på den sidste betingelse, og har derfor forelagt sagen for direktionen. De har nu besluttet, at Børne- og Ungdomsudvalget skal forelægges sagen til det næstkommende udvalgs møde, den 17. juni, for at sikre tilstrækkelig gennemsigtighed af forløbet.

Jeg vedlægger den eksterne juridiske vurdering.

Med venlig hilsen

Lars Theilgaard
Pædagogisk konsulent
Skole, Inklusion og Sundhed

KØBENHAVNS KOMMUNE
Børne- og Ungdomsforvaltningen
Fagligt Center

Gyldenløvesgade 15, 2.10
1600 København V

Mobil 2617 4360
E-mail lathei@kk.dk
Web www.kk.dk
EAN 5798009382252

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 interesslemæssigt 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 tilskudsftale mellem kommunen og Normstormerne, vil sidstnævnte have et retligt krav på at modtage tilskuddet.

Hvis tilskudsftalen 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 tilskudsftale.

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 tilskudsftalen 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 tilskudsftale med foreningen for en kortere årrække, fx for 2- eller 3-årig periode. Når tilskudsftalen udløber, kan der tages stilling til, om kommunen vil indgå en ny 2- eller 1-årig tilskudsftale med foreningen, men foreningen må ikke kunne støtte ret på, at der indgås en ny tilskudsftale.

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

Hellerup, 30. marts 2020

Horten



Rikke Søgaard Berth