

Svarskrift

Til

Københavns Byret

I sagsnr. BS-26760/2019-KBH:

Jammerbugt Kommune

Toftevej 43

9440 Aabybro

(Advokat Birgitte Pedersen)

mod

Social- og Indenrigsministeriet

Slotsholmsgade 10

1216 København K

(tidligere Økonomi- og Indenrigsministeriet)

(Advokat Sune Fugleholm)

møder jeg for sagsøgte, Social- og Indenrigsministeriet, og nedlægger følgende

Påstand

Frifindelse

Sagens genstand

Denne sag drejer sig om, hvorvidt bekendtgørelserne om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud til kommunerne for årene 2016-2019 har hjemmel i udligningsloven. Nærmere bestemt, om der er hjemmel til at fastsætte, at kriterierne antallet af 25-49-årige ”uden erhvervsuddannelse” samt antallet af børn i familier, hvor forsørgerne har ”lav uddannelse” og ikke er studerende, også omfatter

personer, hvis uddannelsesforhold er "uoplyst". Det er Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at dette har klar hjemmel i udligningsloven, idet

- 1) udligningslovens § 31 fastslår, at ministeren fastsætter regler om beregning og opgørelse af kommunernes udgiftsbehov,
- 2) det udtrykkeligt følger af udligningslovens forarbejder, at "uoplyst uddannelse" medregnes i personer uden erhvervs- eller videregående uddannelse,
- 3) Finansieringsudvalgets rapporter og Aftalen om en kommunal finansieringsreform fra 2006 fastslår, at "uoplyst uddannelse" medregnes i personer med højeste uddannelse på grundniveau, dvs. personer uden erhvervs- eller videregående uddannelse, og
- 4) Finansieringsudvalget i en betænkning fra 2012 har redegjort for, at de uddannelsesmæssige oplysninger af relevans for de socioøkonomiske forhold opgøres på baggrund af Uddannelsesregistret, som indeholder oplysninger om uddannelser foretaget i Danmark.

Retten skal ved bedømmelse af nærværende sag således tage stilling til ovenstående hjemmelsspørgsmål.

Retten skal derimod ikke tage stilling til, hvorvidt Social- og Indenrigsministeriet har foretaget en tilstrækkelig undersøgelse af udlændinges medbragte uddannelser, eftersom denne opgave efter de nævnte bekendtgørelser foretages af Danmarks Statistik, som er en fagligt uafhængig myndighed. Ministeren har ikke instruksbeføjelse overfor Danmark Statistik i relation til statistiske spørgsmål. Sagsøgerens opfattelse af, at ministeren er underlagt en undersøgelsesforpligtelse i relation til de statistiske spørgsmål, der i denne sag udføres af Danmarks Statistik, beror på en retsvildfarelse.

Processuelle bemærkninger

Sagsøgerens påstand 2 forudsætter, at retten tager stilling til, hvilket tab sagsøgeren måtte have lidt som følge af, at bekendtgørelserne om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud til kommunerne for årene 2016-2019 indeholder begreberne "uoplyst uddannelse" i § 8, nr. 2 og 6. Det er imidlertid ikke klart, hvordan et sådant tab vil skulle opgøres, og tabsopgørelsen vil under alle omstændigheder forudsætte en ganske omfattende bevisførelse.

Sagsøgeren baserer tabsopgørelsen på datamateriale vedrørende tilflyttede indvandreres uddannelsesforhold, som fremgår af den som bilag 10 fremlagte undersøgelse, som Rockwoolfonden har udarbejdet, jf. stævningen, side 31, og bilag 16, side 4, 35 og 39.

Datamaterialet i den som bilag 10 fremlagte undersøgelse er imidlertid behæftet med væsentlig usikkerhed og kan således ikke danne grundlag for en tabsopgørelse i nærværende sag. Social- og Indenrigsministeriet henviser til Finansieringsudvalgets vurdering af undersøgelsens kvalitet, jf. Afrapportering fra Finansieringsudvalget, februar 2018, side 145:

”Det må vurderes, at der er store usikkerheder forbundet med undersøgelsen, som bygger på en spørgeskemaundersøgelse. Svarprocenten var 37 pct. For de øvrige 63 pct. er uddannelsesniveaulet beregnet (imputeret) på baggrund af de 37 pct., som havde besvaret spørgeskemaet.

Oplysningerne stammer ikke fra de officielle kilder, men er selvrapporterede henholdsvis imputerede.

Der er meget, som tyder på, at det oplyste niveau af medbragt uddannelse i mange tilfælde ikke afspejler det reelle niveau. Når der ses på beskæftigelsesfrekvensen, lønniveauet og jobfunktionerne tyder undersøgelsen på, at specielt ikke-vestlige indvandrere i vidt omfang ikke har job, der svarer til det oplyste uddannelsesniveau:

- *Mange ikke-vestlige mænd med en lang videregående uddannelse taget i udlandet arbejder i job, der ikke kræver erhvervskompetencegivende uddannelse.*
- *Undersøgelsen tyder på, at medbragt uddannelse ikke har den samme værdi på arbejdsmarkedet som en dansk uddannelse.*
- *Medbragt uddannelse bruges i langt mindre grad end uddannelse taget i Danmark.*
- *Under halvdelen af indvandrere, der har medbragt uddannelse, og som er i beskæftigelse, er anset i et job, der typisk varetages af personer med en erhvervskompetencegivende uddannelse.”*

Der henvises i øvrigt til rapportens side 20 f., 135, 214 og 145 ff.

De ovenfor nævnte usikkerheder ved Rockwoolfondens undersøgelse viser sig endvidere ved, at der ved de såkaldte ghattokriterier er fravalgt at anvende selvrapporterede og skønnede data. Det indebærer, at der kun medregnes uddannelser, som er taget eller godkendt i Danmark, og som derfor kun kan bruges til at få et arbejde i det danske samfund, jf. Transport-, Bygnings- og Boligministeriets faktaark, der er vedlagt som bilag til svar på spørgsmål nr. 1 til L 231 folketingssamlingen 2017-2018 (fremlægges som **bilag A**).

Afklaring af, hvilket tab sagsøgeren har lidt som følge af, at bekendtgørelserne om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud til kommunerne indeholder begreberne ”uoplyst uddannelse” i § 8, nr. 2 og 6, forudsætter således en ny, tilbunds gående undersøgelse af uddannelsesniveaet for de ”uoplyste”, der tager højde for ovennævnte indsigelser fra Finansieringsudvalget vedrørende Rockwoolfondens undersøgelse.

Idet opgørelsen af et evt. tab indebærer en ganske omfattende bevisførelse, som kun har betydning for bedømmelsen af sagen, hvis sagsøgeren får medhold i påstand 1, anmodes retten om at udskille sagsøgerens påstand 1 til forlods behandling og afgørelse, jf. retsplejelovens § 253, stk. 1 og stk. 2. Social- og Indenrigsministeriet indskrænker derfor i det væsentlige svarskriftet til at angå forhold af betydning for denne påstand.

Supplerende sagsfremstilling

Sagsøgerens sagsfremstilling i stævningen indeholder misvisende udsagn, som er taget ud af den rette kontekst, ligesom der fremhæves en række faktuelle omstændigheder, der ikke har betydning for sagen og de nedlagte påstande.

I stævningen, side 6 f., fremhæves den som bilag 4 fremlagte pressemeddelelse af 3. november 2008, hvor borgmestrene fra syv kommuner giver udtryk for, at deres respektive kommuner har ”en befolkningstilvækst, der gennem de senere år har ligget over landsgennemsnittet [...] men alligevel [oplever] problemer med at finansiere både anlæg og service”. Det anføres endvidere, at de syv kommuner vil indgå i et tværkommunalt samarbejde, så ”alle bliver klogere på, om kommunernes rammer er de rette”, at gruppen specifikt vil ”se på de mekanismer, der fordeler midlerne mellem landets 98 kommuner”, og at ”[s]amarbejdet skal ses som et supplement til det serviceeftersyn af finansieringssystemet, som Velfærdsministeriet er i gang med”.

Pressemeddelelsen indeholder ingen angivelse af, hvilke konkrete forhold der efter kommunernes opfattelse er baggrunden for, at kommunerne mener at opleve problemer med at ”få indtægter og udgifter til at hænge sammen”. Herudover havde den bebudede undersøgelse ifølge pressemeddelelsen til formål at være et *supplement* til Finansieringsudvalgets serviceeftersyn.

Seks ud af de syv kommuner udarbejdede på baggrund af samarbejdet de som bilag 5 og bilag 6 fremlagte rapporter af henholdsvis februar og september 2009. Ingen af rapporterne påpeger, hvilke specifikke kriterier i udligningen der efter kommunernes opfattelse indebærer, at udligningssystemet virker til ugunst for de såkaldte vækstkommuner.

I stævningen, side 8, anføres, at de seks kommuner i årene 2009-2018 fremsendte en række rapporter, notater, skrivelser og orienteringer til relevante ministre og medier, men at det ikke har været muligt at fremskaffe dette materiale fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Hertil bemærker ministeriet, at ministeriet ikke er bekendt med, at sagsøgeren eller dennes repræsentant har rettet forespørgsel til ministeriet vedrørende udlevering af materialet. Ministeriet er endvidere ikke bekendt med, hvilken relevans materialet skulle have for nærværende sag. Det fremgår dog af Finansieringsudvalgets betænkning nr. 1533/2012 om kommunale udgiftsbehov og andre udlignings-spørgsmål, side 187 ff., at udvalget modtog 20 henvendelser, repræsenterende 34 kommuner, vedrørende udgiftsbehovskriterier, herunder de socioøkonomiske, som alle blev behandlet i betænkningen.

Hvorvidt datagrundlaget for beregning af kriterierne "antal 25-49-årige uden erhvervsuddannelse" og "antallet af børn i familier med lav uddannelse" har afspejlet kommunernes faktiske udgiftsbehov, blev bragt op af Lemvig Kommune den 27. oktober 2014, hvor kommunen rettede henvendelse til Finansieringsudvalget efter et administrativt møde med Ringkøbing-Skjern, Struer, Holstebro, Vesthimmerland, Mariagerfjord, Brønderslev og Skive Kommuner (jf. bilag 7). Kommunerne havde af et konsulentfirma fået udarbejdet en rapport om det kommunale tilskuds- og udligningssystem med undertitlen "En foranalyse af homogenitet, systemfejl og paradokser" (jf. bilag 8).

Rapporten pegede især på to forhold ved systemet, der medførte en overkompensation af visse kommuner begrundet i opgørelsen af datagrundlaget vedrørende befolkningens uddannelsesniveau. Lemvig Kommune skrev bl.a. følgende om spørgsmålet vedrørende "utilsigtet udligning ved personer uden erhvervsuddannelse":

"Her er der problemer med to kriterier omhandlende befolkningens uddannelsesniveau. De to kriterier er hhv. "Antal 25-49 årige uden erhvervsuddannelse" og "Antallet af børn i familier med lav uddannelse". Problemet med disse kriterier ligger i den anvendte definition af personer uden erhvervsuddannelse. Definitionen inkluderer gruppen "Uoplyste" fra Danmarks Statistik Uddannelsesregistre, hvilket er grundlag for to sammenhængende kritikpunkter. Dels, at ingen andre socioøkonomiske kriterier forholder til de "Uoplyste" personer, om end dette antal ligeledes opgøres for mange andre relevante grupper. Dels, at der ikke her registreres nyankomne indvandedes uddannelsesniveau siden 2006, hvorfor alle indvandre ankommet efter 2006 pr. definition indføres i kategorien for personer med "uoplyst uddannelse".

Disse forhold har tilsammen den utilsigtede effekt, at visse kommuner således kompenseres for en social belastning, der i realiteten ikke eksisterer. Alle som har indvandret til landet f.eks. for at arbejde, påbegynde en uddannelse mv. indskrives automatisk i gruppen af borgere med "uoplyst

uddannelsesniveaue”, hvorved de indgår som ”socialt belastede borgere” i deres respektive betalingskommune.

[...]

Vi mener derfor at begge elementer bør indgå i kommissoriet for Finansieringsudvalget i forbindelse med udvalgets arbejde med et kigge på hvordan udligningssystemet skal indrettes efter 2018.” (fremhævet her)

Som det ses, opfordredes Finansieringsudvalget i henvendelsen til at inddrage de i rapporten fremførte problemstillinger i Finansieringsudvalgets arbejde med tilpasninger af tilskuds- og udligningssystemet, hvilket skete, jf. betænkning nr. 1533/2012 om kommunale udgiftsbehov og andre udlignings spørgsmål, side 210 ff.

Økonomi- og Indenrigsministeriet kvitterede den 20. januar 2015 for modtagelse af henvendelsen fra kommunerne og anførte i den forbindelse bl.a. følgende (jf. bilag 9):

”Det kan oplyses, at Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg er blevet orienteret om denne – og enkelte andre – henvendelse fra kommuner om udlignings spørgsmål.

[...]

Det bemærkes i den forbindelse, at systemet, herunder særligt de socioøkonomiske kriterier, igennem årene er vurderet og analyseret ved flere lejligheder. Senest i betænkning nr. 1553, hvor også afgrænsninger, årsagssammenhænge mv. er gennemgået og analyseret for systemets kriterier. Der kan igen blive lejlighed til at foretage nye tilsvarende analyser, men det skal samtidig fremhæves, at udgiftsbehovsopgørelsen bør ses som et samlet hele, der afspejler den samlede variation i kommunernes udgifter.

[...]

Endelig kan jeg oplyse, at forhandlingerne om en refusionsomlægning ikke er afsluttet. Ved en gennemførelse af en refusionsomlægning vil der samtidig skulle gennemføres tilpasninger i udligningssystemet, og der vil skulle gennemføres et arbejde i Finansieringsudvalget med henblik på med virkning fra 2018 at gennemføre ændringer i udligningssystemet, der kan afbøde utilsigtede byrdefordelmæssige konsekvenser herved.” (fremhævet her)

I foråret 2016 indgik Danmarks Statistik ekstraordinært en aftale med Rockwoolfonden om gennemførelse af en meget ressourcekrævende undersøgelse af indvandrernes medbragte uddannelse. I juni 2017 offentliggjorde Rockwoolfonden en analyserapport på baggrund af de indsamlede data (jf. bilag 10). Den 6. september 2017 blev resultaterne af dataindsamlingen offentliggjort i form af en ajourføring af registret over befolkningens højest fuldførte uddannelser (HFUDD). Ministeriet blev i den forbindelse ikke orienteret om ajourføringen af HFUDD.

Ministeren har i svar på spørgsmål nr. S 75 af 27. oktober 2017 redegjort for opgørelsen af ”antal 25-49-årige uden erhvervsuddannelse”, der baseres på Danmarks Statistiks register for befolkningens højest fuldførte uddannelser (jf. bilag 11). Ministeriet anvender ved de årlige tilskudsordninger den statistik, som er offentliggjort pr. 1. juli i året før tilskudsåret. Ministeren oplyste, at Finansieringsudvalget arbejdede på forslag til ændring af det kommunale udligningssystem fra tilskudsåret 2019, og at problemstillingen med datagrundlaget vedrørende befolkningens uddannelsesniveau indgik i arbejdet.

Ministeren har endvidere i svar på spørgsmål nr. 26 af 8. november 2017 og igen i svar på spørgsmål nr. S 119 af 9. november 2017 henvist til besvarelsen af spørgsmål nr. S 75 af 27. oktober 2017.

Retsgrundlag

1.1 Det kommunale udligningssystem

Den kommunale udligningslov, jf. lovbekendtgørelse nr. 329 af 24. marts 2017 med senere ændringer om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner, indeholder regler om udligning af forskelle mellem kommunernes økonomiske forudsætninger som følge af forskelle i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov, generelle statslige tilskud til kommuner og særlige tilskuds- og udligningsordninger, jf. lovens § 1.

Det følger af udligningslovens § 24, stk. 2, at for de kommuner, der har valgt at budgettere med det statsgaranterede udskrivningsgrundlag, afregnes tilskud og bidrag efter udligningsloven på grundlag af en af social- og indenrigsministeren udmeldt samlet beregning for tilskudsåret. Social- og indenrigsministeren giver senest den 1. juli i året forud for tilskudsåret kommunalbestyrelserne meddelelse om disse beløb.

Reglen skal ses i sammenhæng med, at den enkelte kommunalbestyrelses 2. behandling af forslaget til årsbudget og flerårige budgetoverslag skal foretages senest den 15. oktober, jf. senest § 2, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 952 af 5. juli 2017 om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v.

Udligningssystemet er baseret på den såkaldte nettoudligningsmetode. Det betyder, at udligningen beregnes ud fra en kommunes beregneede strukturelle overskud eller underskud. Det strukturelle overskud eller underskud opgøres som forskellen mellem en kommunes beregnede udgiftsbehov og kommunens skatteindtægter beregnet ud fra en gennemsnitlig skatteprocent.

Udligningslovens kriterier for udligning bygger på statistiske sammenhænge i kommunernes udgifter på en række områder. Udligningssystemet er ikke opbygget sådan, at hver kommune skal have en bestemt compensation hørende til hver observation i ét kriterium. Udligningen har til formål at udjævne forskelle i det beregneede strukturelle overskud eller underskud, idet der derved opnås en samlet bedømmelse af kommunens økonomiske situation, jf. f.eks. ”Aftale om en kommunal finansieringsreform”, side 3 f., der fremlægges som **bilag B**, samt lovforslag nr. L 194 af 29. marts 2006 til lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommunerne, pkt. 2.2.

Udgiftsbehovet opgøres som summen af kommunens aldersbestemte udgiftsbehov og kommunens socioøkonomiske behov, jf. udligningslovens § 3, stk. 1. Af det samlede udgiftsbehov beregnes omkring 2/3 dele som et aldersbetinget udgiftsbehov på baggrund af en fordeling af kommunernes udgifter på aldersgrupper ud fra forskellige statistikker. Den resterende del er beregnet ud fra et socioøkonomisk indeks. Dette indeks, som opgøres ved en sammenvejning af 14 kriterier, har til formål at give et samlet billede af befolkningssammensætningen i den pågældende kommune med hensyn til bl.a. arbejdsmarkedstilknnytning, uddannelsesnivea, indkomstforhold, evt. psykiske diagnoser og familieforhold.

Det socioøkonomiske indeks er baseret på en lang række statistiske analyser af forhold, som har vist en statistisk sammenhæng i kommunernes udgifter. Analyserne og vurderingerne foretages af Social- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, hvor bl.a. KL er repræsenteret.

Finansieringsudvalgets fokus er udligningssystemet i sin helhed. Dette fremgår f.eks. af betænkning nr. 1533 om kommunale udgiftsbehov og andre udligningssspørgsmål, side 211 f., hvor udvalget behandler en kritik fra 39 kommuner vedrørende opgørelse af det socioøkonomiske udgiftsbehov. Det fremgår heraf, at udvalget bemærker:

- at udligningssystemet skal ses i sin helhed, når systemets funktion skal vurderes,
- at det ikke er muligt at sondre ganske skarpt mellem sociale og ikke-sociale udgifter, idet socioøkonomiske forhold påvirker f.eks. daginstitutionsområdet, folkeskole og ældrepleje,
- at hvis de 39 kommuners synsvinkel alligevel skulle følges, ville de ud fra denne betragtning ”underkompenserede” i forhold til afgrænsede sociale udgiftsområder omvendt være ”overkompenserede”, når det aldersbetingede udgiftsbehov sammenholdes med de øvrige udgiftsområder, og
- at det samlet set er det samlede opgjorte udgiftsbehov, der er det vigtige.

Eftersom udligningen skal ses i sin helhed, ændres et kriterium ikke, uden at det vurderes, hvilken betydning det har for den samlede udligning, og om det vil være nødvendigt at justere andre kriterier for at kompensere herfor og derved opnå den rette balance. Dette gælder også i relation til de socioøkonomiske kriterier. I et forslag til tilpasning af udligningssystemet i Afrapportering fra Finansieringsudvalget, februar 2018, fremgår det f.eks., at hvis de to uddannelseskriterier ”25-49-årige uden erhvervsuddannelse” og ”børn i familier med lav uddannelse” ændres, således at indvandrere, der var over 20 år på indvandringstidspunktet, ikke indgår i opgørelsen, bør vægten for kriteriet for udlændinge fra ikke-vestlige lande øges i lands- og hovedstadsudligningen, jf. rapportens side 214.

Det er således et politisk prioriteringsspørgsmål, hvordan udligningen skal foretages, og hvilke kommuner der særligt bør kompenseres, og efter hvilke kriterier. Det er ikke en gyldighedsbetingelse for bekendtgørelserne om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud til kommunerne, at udligningen afspejler kommunernes faktiske udgiftsbehov.

I Finansieringsudvalgets betænkning nr. 1437/2004, side 111, anføres det f.eks., at ”[d]et er kendetegnende [for det gældende udligningssystem], at de tre kommunegrupper med det svageste udgangspunkt har kompensationsprocenter under landsgennemsnittet, mens de tre kommunegrupper med de mest fordelagtige kommunaløkonomiske udgangspunkt har kompensationsprocenter over landsgennemsnittet. Det beregnede sociale udgiftsbehov for kommunegruppen med det svageste udgangspunkt udgør fx knap 90 procent af de sociale udgifter eksklusiv udgifter forbundet med boligstøtte og førtidspensionsudgifter, mens den samme procent for kommunegruppen med det mest gunstigste udgangspunkt er ca. 120 procent.”. Samtidig konkluderes det, at ”[n]år der ses på forholdet mellem det samlede beregnede udgiftsbehov og de samlede udgifter for kommunerne er den samlede compensation via udgiftsbehovsudligningen – relativt til de faktiske nettodriftsudgifter – imidlertid højere end landsgennemsnittet i kommunerne med det svageste kommunaløkonomiske udgangspunkt”, jf. betænkningens side 114.

1.2 Udligningslovens socioøkonomiske udgiftskriterier

Udgiftsbehovet opgøres som nævnt som summen af kommunens aldersbestemte udgiftsbehov og kommunens socioøkonomiske behov, jf. udligningslovens § 3, stk. 1. Udligningsloven indeholder derfor regler for kommuners socioøkonomiske udgiftsbehov. Lovens § 5 om landsudligning har følgende ordlyd:

”§ 5. Det socioøkonomiske udgiftsbehov pr. indbygger efter § 3, stk. 1, opgøres som et landsgennemsnitligt beløb pr. indbygger ganget med et beregnet socioøkonomisk indeks for den enkelte kommune, jf. stk. 2. Det landsgennemsnitlige beløb pr. indbygger beregnes ud fra udgiftsandelen efter § 3, stk. 2, divideret med indbyggertallet i hele landet.

Stk. 2. En kommunes socioøkonomiske indeks efter stk. 1 beregnes som forholdet mellem henholdsvis summen af kommunens vægtede andele af følgende kriterier i hele landet og kommunens andel af indbyggertallet i hele landet:

[...]

2) antallet af 25-49-årige uden erhvervsuddannelse med en andel på 16 pct.,

[...]

6) antallet af børn i familier, hvor forsørgerne har lav uddannelse og ikke er studerende, med en vægt på 8 pct.,

[...]” (fremhævet her)

En tilsvarende regel findes i § 10 om hovedstadsudligning, hvor vægtningen dog i begge tilfælde er fastsat til 25 pct.:

”§ 10. Det socioøkonomiske udgiftsbehov pr. indbygger efter § 8, stk. 1, opgøres som et gennemsnitligt beløb pr. indbygger ganget med et beregnet socioøkonomisk indeks for den enkelte kommune, jf. stk. 2. Det gennemsnitlige beløb pr. indbygger i hovedstadsområdet beregnes ud fra udgiftsandelen efter § 8, stk. 2, divideret med indbyggertallet i hovedstadsområdet.

Stk. 2. En kommunes socioøkonomiske indeks efter stk. 1 beregnes som forholdet mellem henholdsvis summen af kommunens vægtede andele af følgende kriterier i hovedstadsområdet og kommunens andel af indbyggertallet i hovedstadsområdet:

[...]

2) antallet af 25-49-årige uden erhvervsuddannelse med en andel på 25 pct.,

[...]

6) antallet af børn i familier, hvor forsørgerne har lav uddannelse og ikke er studerende, med en vægt på 25 pct.,

[...]” (fremhævet her)

Kriteriet vedrørende 25-49-årige ”uden erhvervsuddannelse” blev indsat i udligningsloven ved lov nr. 384 af 14. juni 1995 om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner, § 9, stk. 6, nr. 4, vedrørende hovedstadsudligning. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

”Det foreslåede kriterium – antal af 25-49-årige uden erhvervsuddannelse – opgøres som antallet af 25-49-årige i kommunen uden erhvervs- eller videregående uddannelse (dvs. alene grunduddannelse eller uoplyst uddannelse.” (jf. lovforslag nr. L 245, Folketingstidende 1994-95, tillæg A, s. 3626 (fremhævet her)

1.3 Udligningslovens bemyndigelse til at fastsætte regler om beregning og opgørelse af kommunernes udgiftsbehov

Social- og indenrigsministeren er efter udligningslovens § 31 bemyndiget til at fastsætte regler om beregningen og opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov, jf. §§ 3-5 og 8-10, herunder fastsættelsen af afgrænsningen af de aldersgrupper, der indgår ved beregning af det aldersbestemte udgiftsbehov efter § 4, nr. 1, og § 9, nr. 1. Der fastsættes endvidere regler for, på hvilket tidspunkt datagrundlaget opgøres.

Bemyndigelsen for ministeren til at fastsætte regler for beregningen og opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov stammer oprindeligt fra lov nr. 254 af 8. juni 1979 om ændring af lov om udligning i hovedstadsområdet, hvorefter lovens § 11 blev affattet således, at ”Indenrigsministeren fastsætter nærmere regler om grundlaget for opgørelsen af de i §§ 2, 4, 8 og 10 nævnte faktorer”. Bestemmelsen er videreført flere gange uden realitetsændringer.

Om baggrunden for indførelsen af bestemmelsen i lov om udligning i hovedstadsområdet fremgår det af forarbejderne, at ”[r]egler om grundlaget for opgørelsen af udgiftsbehovskriterierne, der hidtil har været medtaget i loven, foreslås fastsat administrativt. Der er ikke hermed tilsigtet nogen realitetsændring i disse regler. Forslaget skyldes alene, at det er fundet uhensigtsmæssigt, at disse meget detaljerede tekniske regler skal fastsættes ved lov.” (jf. Folketingstidende 1978-79, tillæg A, sp. 3847).

1.4 Bekendtgørelser om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud

Bemyndigelsen i udligningslovens § 31 udnyttes i de årlige bekendtgørelser om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud, f.eks. bekendtgørelse nr. 878 af 27. juni 2016, som fastsætter den kommunale udligning og tilskud for 2017. Bekendtgørelsens § 8 har følgende ordlyd:

”§ 8. Ved opgørelsen af socioøkonomiske udgiftsbehov i henhold til §§ 5 og 10 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner, opgøres kriterier på følgende måde:

[...]

2) Antallet af personer uden erhvervsuddannelse opgøres som antallet af 25-49-årige, der på op-tællingstidspunktet ikke har afsluttet en længerevarende uddannelse end grundskole eller har uoplyst uddannelse. Populationen opgøres af Danmarks Statistik pr. 1 januar i beregningsåret med uddannelsesoplysninger pr. 1. oktober i året før beregningsgrundlaget. Ved opgørelsen henregnes personer, der er bopælsregistreret i kommunen, til folketallet i kommunen.

[...]

6) Antallet af børn i familier, hvor forsørgerne har lav uddannelse og ikke er studerende, opgøres ud fra en af Danmarks Statistik foretaget opgørelse af antal børn mellem 0 og 16 år pr. 1. januar i beretningsåret i familier, hvor den højeste fuldførte uddannelse pr. 1. oktober i året før

beregningsåret for forsørgerne er grundskole eller uoplyst, og forsørgerne ikke er studerende. Familien opgøres efter Danmarks Statistiks E-familiebegreb. Ved opgørelsen henregnes børn, der er bopælsregistreret i kommunen, til folketallet i kommunen. [...]” (fremhævet her)

Det følger således af bekendtgørelsens § 8, nr. 2 og 6, at kriterierne ”personer uden erhvervsuddannelse” og ”antallet af børn i familier, hvor forsørgerne har lav uddannelse”, bl.a. omfatter personer, hvis uddannelse er uoplyst, og at opgørelsen heraf i begge tilfælde foretages af Danmarks Statistik.

1.5 Danmarks Statistik

Danmarks Statistiks virksomhed er fastlagt i lov om Danmarks Statistik (jf. dagældende lovbekendtgørelse nr. 599 af 22. juni 2000 med senere ændringer).

Efter lov om Danmarks Statistiks § 1, stk. 1, er Danmarks Statistik den centrale myndighed for den danske statistik med følgende hovedopgaver; at indsamle, bearbejde og offentliggøre statistiske oplysninger om samfundsforholdene, herunder kan Danmarks Statistik bistå udvalg og kommissioner i statistiske spørgsmål, udarbejde statistiske analyser og prognoser, samt udføre statistiske opgaver for private og offentlige kunder mod betaling efter reglerne for indtægtsdækket virksomhed (serviceopgaver). Desuden forestår eller medvirker Danmarks Statistik ved indretning og udnyttelse af offentlige myndigheders centrale administrative registre, som kan anvendes til statistiske formål, og de varetager opgaver vedrørende internationalt statistisk samarbejde.

§ 1, stk. 2, i lov om Danmarks Statistik fastsætter, at Danmarks Statistik efter social- og indenrigsministerens bestemmelse skal forestå tilvejebringelsen af statistiske oplysninger til brug for den statslige administration og lovgivningsmagten.

Det følger af lov om Danmarks Statistik, §§ 2-4, at Danmarks Statistik kan agere fagligt uafhængigt, idet § 2 fastslår, at Danmarks Statistik er en selvstændig myndighed, som ledes af en styrelse (bestyrelse) bestående af rigsstatistikeren som formand og 6 andre medlemmer med indsigt i samfundsforholdene.

Det følger af § 4, stk. 1, at rigsstatistikeren har ansvaret for den faglige og administrative ledelse af Danmarks Statistik, mens styrelsen i henhold til § 3, stk. 1, træffer beslutning om Danmarks Statistiks arbejdsplan samt i henhold til § 3, stk. 2, om i hvilket omfang og på hvilken måde Danmarks Statistik kan indhente oplysninger fra virksomheder, organisationer mv. i henhold til §§ 8-12 a. Styrelsen godkender i henhold til § 3, stk. 3, Danmarks Statistiks budget og træffer beslutning i spørgsmål af større

økonomisk betydning og kan i øvrigt i henhold til § 3, stk. 5, tage stilling til sager, som forelægges af rigsstatistikeren.

Det følger således af ovenstående, at det er Danmarks Statistik – og dermed ikke Social- og Indenrigsministeriet – der indhenter oplysninger om og udarbejder statistikkerne for opgørelse af de socioøkonomiske kriterier vedrørende antallet af 25-49-årige ”uden erhvervsuddannelse” og antallet af børn i familier, hvor forsørgerne har ”lav uddannelse”, og at Social- og Indenrigsministeriet ikke har instruksbeføjelse overfor Danmark Statistik i relation til statistiske spørgsmål.

En række af ovenstående bestemmelser blev ændret ved lov nr. 146 af 28. februar 2018 om ændring af lov om Danmarks Statistik (Introduktion af officiel offentligt produceret statistik og gennemførelse af forordning om europæiske statistikker). Ændringerne trådte i kraft den 1. juli 2018. Lov om Danmarks Statistik er herefter bekendtgjort ved lovekendtgørelse nr. 610 af 30. maj 2018. Det ovenfor anførte om Danmarks Statistiks faglige uafhængighed er ikke ændret, jf. § 2 b, stk. 1, som fastslår, at bestyrelsen sikrer den faglige uafhængighed for den officielle offentligt producerede statistik og for institutionen Danmark Statistik. Bestemmelsens stk. 4, 1. pkt., fastslår, at medlemmerne af bestyrelsen beskikkes i deres personlige og faglige egenskab uden at være undergivet instruktionsbeføjelser fra nogen myndighed. Det fremgår endvidere af § 4 a, stk. 4, at lederne af de statistikansvarlige enheder eller ledere med ansvar for statistik i de statistikproducerende myndigheder er fagligt uafhængige og har det faglige ansvar for produktionen af officielle offentligt producerede statistikker. Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 146 af 28. februar 2018, at ovenstående bestemmelser, der sikrer Danmarks Statistiks faglige uafhængighed, har karakter af præciseringer af gældende ret, jf. lovforslag nr. L 110 fremsat den 29. november 2017.

1.6 Finansieringsudvalget

Det kommunale udlignings- og tilskudssystem er som nævnt igennem årene blevet vurderet og analyseret ved flere lejligheder af Finansieringsudvalget. De statistiske beregninger af kommunernes strukturelle overskud eller underskud foretages af Finansieringsudvalget, som på denne baggrund fremsætter forslag til ændring af udligningssystemet.

I Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem, december 2005, fremgår det bl.a., at uoplyst uddannelse medregnes i personer med højeste uddannelse på grundniveau (højeste uddannelse grundskole), jf. rapportens sider 102, 103, 104, 105, 107, 108, 109, 110 og 112.

Den daværende regering og Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre indgik herefter den 27. februar 2006 ”Aftale om en kommunal finansieringsreform” (jf. bilag B). Aftalens formål var at gennemføre en samlet reform af den kommunale finansiering som følge af den ændrede opgave- og kommuneinddeling,

der var lagt fast i kommunalreformen, og som skulle træde i kraft den 1. januar 2007. Af aftalen fremgår det, at der ved opgørelsen af det socioøkonomiske udgiftsbehov indføres et nyt sæt udligningsbehovskriterier og vægte i både lands- og hovedstadsudligningen. Disse socioøkonomiske udgiftskriterier og vægte fremgår af aftalens bilag A, jf. aftalens side 7. Af dette bilag fremgår det, at uoplyst uddannelse medregnes i personer med højeste uddannelse på grundniveau, jf. aftalens side 18.

Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem, december 2005, og Aftalen om en kommunal finansieringsreform indgår som forarbejder til udligningsloven. Ved lov nr. 499 af 7. juni 2006 om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner blev Aftalen om en kommunal finansieringsreform således udmøntet, og det fremgår af forarbejderne hertil, at ”Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg har foretaget en række analyser af sammenhængen mellem kommunernes udgifter på forskellige sociale områder. *På den baggrund* er opstillet et antal kriterier og en sammenvejning heraf, som forbedrer sammenhængen mellem det beregnede socioøkonomiske indeks og kommunernes sociale udgifter set for kommunerne i hele landet”, jf. lovforslag nr. L 194, fremsat den 29. marts 2006, de specielle bemærkninger til §§ 5 og 10 (fremhævet her).

I Finansieringsudvalgets betænkning nr. 1553/2012 om kommunale udgiftsbehov og andre udlignings-spørgsmål er spørgsmålet om udligningslovens socioøkonomiske kriterier også behandlet. Betænkningens side 253 indeholder en oversigt over tilgængelige datakilder, som kan anvendes til demografiske og socioøkonomiske kriterier/variable, der kan belyse kommunernes udgiftsbehov. Det fremgår heraf, at de uddannelsesmæssige oplysninger af relevans for de socioøkonomiske forhold opgøres på baggrund af Uddannelsesregistret, som indeholder oplysninger om uddannelser foretaget i Danmark. Hovedkilden til Uddannelsesregistret (Højst Fuldførte Uddannelse) er Danmarks Statistiks elevregister, hvor oplysningerne stammer fra uddannelsesinstitutionernes administrative registre. Øvrige kilder til uddannelsesregistret har forskellig karakter og dækker bl.a. over Folke- og boligtællingen 1970, Indvandrernes medbragte uddannelse, oplysninger fra Styrelsen for International Uddannelse og uddannelsesoplysninger fra Grønland. Data indsamles én gang årligt (dog ikke undersøgelsen om Indvandrernes medbragte uddannelse) og danner et statusregister med befolkningen pr. 1. januar og uddannelsesoplysninger pr. 1. oktober året før.

Det fremgår endvidere af betænkningens side 280 ff., at personer uden erhvervsuddannelse opgøres som ”antallet af 25-49-årige, der på optællingstidspunktet ikke har afsluttet en længerevarende uddannelse end grundskole eller har oplyst uddannelsesforhold. Kriteriet opgøres af Danmarks Statistik som antal personer bosat i den pågældende kommune pr. 1. januar før beregningsåret med uddannelsesoplysninger pr. oktober to år før beregningsåret” (fremhævet her).

Endelig fremgår det af Afrapportering fra Finansieringsudvalget, februar 2018, side 20 f. og 135, at personer med uoplyst uddannelse indgår i kriteriet 25-49-årige uden erhvervsuddannelse og kriteriet børn i familier med lav uddannelse.

1.7 Genoptagelse på baggrund af fejl i beregningsgrundlaget

Udligningsloven fastsætter i § 36, stk. 1, at når der er givet meddelelse om et endeligt opgjort tilskud eller bidrag efter denne lov, har en kommunalbestyrelse ikke krav på at få ændret tilskuddet eller bidraget, hvis der efterfølgende konstateres fejl i beregningsgrundlaget.

Efter bestemmelsens stk. 2 bemyndiges social- og indenrigsministeren til i ganske særlige tilfælde at korrigere tilskud eller bidrag efter loven, som der er givet meddelelse om til en kommunalbestyrelse, hvis der efterfølgende konstateres fejl i beregningsgrundlaget.

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

”Den forholdsvis snævre adgang til at få rettet fejl efter endelig udmelding skal ses i lyset af, at tilskuddene til kommunerne og amterne i vidt omfang ”hænger sammen”, fordi der er tale om mellemkommunale udligningsordninger, der hviler i sig selv.

Hvis f.eks. en enkelt kommune har indberettet de afgiftspligtige grundværdier forkert, vil fejlen influere på samtlige de beregnede tilskud og tilsvær i den mellemkommunale udligning af forskelle i beskatningsgrundlag. Rettelse af en fejl for en enkelt kommune vil således påføre alle øvrige kommuner ændringer i tilskud og tilsvær, som ellers blev betragtet som endeligt opgjort.

I det foreslåede stk. 2 bemyndiges indenrigsministeren dog til i ganske særlige tilfælde at korrigere tilskud og tilsvær, når der konstateres fejl i beregningsgrundlaget, efter at der er sket meddelelse af tilskud.

Som det fremgår af formuleringen, er det en bemyndigelse, der kun kan påregnes anvendt helt undtagelsesvis. Det er ikke muligt nærmere at præcisere i hvilke tilfælde, bemyndigelsen kan tænkes anvendt. Et væsentligt moment i overvejelserne vil være, om der er tale om en fejl, der indebærer relativt store økonomiske konsekvenser for en enkelt eller nogle enkelte kommuner.” (Jf. lovforslag nr. L 224 fremsat den 24. marts 1994 om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner, bemærkninger til § 34).

Det følger således af bestemmelsens ordlyd og forarbejder, at det altovervejende udgangspunkt er, at der ikke foretages korrektion af tilskud og tilsvær, når der konstateres fejl i beregningsgrundlaget, efter at der er sket meddelelse af tilskud. Forarbejderne begrundet denne retstilstand med, at tilskuddene ”hænger sammen”.

Anbringender

1.8 Anbringender vedrørende sagsøgerens påstand 1

1.8.1 *Hjemmel*

Bekendtgørelserne om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud, § 8, nr. 2 og 6, har hjemmel i udligningslovens § 31 og er derved gyldigt fastsat. Det følger således af udligningslovens § 31, at social- og indenrigsministeren er bemyndiget til at fastsætte regler om beregningen og opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov, jf. §§ 3-5 og 8-10. Der fastsættes endvidere regler for, på hvilket tidspunkt datagrundlaget opgøres.

At disse meget detaljerede tekniske regler skal fastsættes administrativt og dermed ikke direkte ved lov, er der dermed gjort udtrykkeligt op med. Udligningslovens forarbejder understøtter denne forståelse.

Kriteriet vedrørende 25-49-årige ”uden erhvervsuddannelse” blev indsat i udligningsloven ved lov nr. 384 af 14. juni 1995 om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner, § 9, stk. 6, nr. 4, vedrørende hovedstadsudligning. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

”Det foreslåede kriterium – antal af 25-49-årige uden erhvervsuddannelse – opgøres som antallet af 25-49-årige i kommunen uden erhvervs- eller videregående uddannelse (dvs. alene grunduddannelse eller uoplyst uddannelse.”, jf. lovforslag nr. L 245, Folketingstidende 1994-95, tillæg A, side 3626 (fremhævet her)

Det følger således udtrykkeligt af udligningslovens forarbejder, at uoplyst uddannelse medregnes i personer uden erhvervs- eller videregående uddannelse. Dette svarer til den ordning, der er fastlagt i bekendtgørelserne om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud, § 8, nr. 2 og 6.

Det fremgår endvidere af en række af Finansieringsudvalgets rapporter og Aftalen om en kommunal finansieringsreform, at uoplyst uddannelse medregnes i personer med højeste uddannelse på grundni-

veau, jf. ovenfor afsnit 1.6. Det fremgår også af Finansieringsudvalgets betænkning nr. 1553/2012 om kommunale udgiftsbehov og andre udligningssspørgsmål, side 253, at de uddannelsesmæssige oplysninger af relevans for de socioøkonomiske forhold opgøres på baggrund af Uddannelsesregistret, som indeholder oplysninger om uddannelser foretaget i Danmark. Det har således ved fastlæggelse af udligningsordningen været kendt, at uddannelser opnået i udlandet ikke fyldestgørende ville indgå i grundlaget for den statistik, som Danmarks Statistik ville tilvejebringe.

Det er et politisk prioriteringsspørgsmål, hvordan udligningen skal foretages, og hvilke kommuner der særligt bør kompenseres, og efter hvilke kriterier. Det er ikke en gyldighedsbetingelse for bekendtgørelserne om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud til kommunerne, at udligningen afspejler kommunernes faktiske udgiftsbehov.

Det af sagsøgeren anførte giver således ikke grundlag for at antage, at § 8, nr. 2 og 6, i bekendtgørelse nr. 923 af 25. juni 2018, bekendtgørelse nr. 878 af 27. juni 2017 og bekendtgørelse nr. 1061 af 1. september 2015 savner hjemmel i udligningsloven. Det følger heraf, at social- og indenrigsministeren under det foreliggende retsgrundlag har hjemmel til også i fremtiden at udstede bekendtgørelser, der medtager ”uoplyst” uddannelse i beregning af udligning efter udligningsloven.

1.8.2 *Undersøgelingsforpligtelsen*

Social- og Indenrigsministeriet er ikke underlagt nogen undersøgelsesforpligtelse vedrørende antallet af 25-49-årige ”uden erhvervsuddannelse” og antallet af børn i familier, hvor forsørgerne har ”lav uddannelse”.

Det fremgår af § 8, nr. 2 og 6, i bekendtgørelserne om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud, at opgørelsen heraf i begge tilfælde foretages af Danmarks Statistik. Bekendtgørelserne har klar hjemmel i udligningsloven, jf. ovenfor afsnit 1.8.1.

Det er således Danmarks Statistik – og dermed ikke Social- og Indenrigsministeriet – der indhenter oplysninger om og udarbejder statistikkerne for opgørelse af de socioøkonomiske kriterier vedrørende antallet af 25-49-årige ”uden erhvervsuddannelse” og antallet af børn i familier, hvor forsørgerne har ”lav uddannelse. Social- og Indenrigsministeriet har ikke instruksbeføjelse overfor Danmarks Statistik i relation til statistiske spørgsmål. Danmarks Statistik træffer derfor som uafhængig statistikmyndighed selvstændigt beslutninger om opdateringer eller ikke opdateringer af de enkelte statistikområder.

Der påhviler således ikke Social- og Indenrigsministeriet nogen undersøgelsesforpligtelse i relation til datagrundlaget for opgørelse af de socioøkonomiske kriterier vedrørende antallet af 25-49-årige ”uden erhvervsuddannelse” og antallet af børn i familier, hvor forsørgerne har ”lav uddannelse”. Social- og

Indenrigsministeriet har allerede af denne grund ikke tilsidesat nogen undersøgelsesforpligtelse i relation til datagrundlaget for de kommunale udligninger.

Endelig bemærkes, at da ministeriet i oktober 2014 af Lemvig Kommune blev orienteret om, at udligningssystemet ifølge kommunen havde utilsigtede virkninger, reagerede ministeriet – i overensstemmelse med kommunens anmodning – ved at lade spørgsmålet herom indgå i Finansieringsudvalgets arbejde, jf. betænkning nr. 1533/2012 om kommunale udgiftsbehov og andre udligningssspørgsmål, side 210 ff.

1.9 Anbringender vedrørende sagsøgerens påstand 2

Social- og Indenrigsministeriet har ikke handlet ansvarspådragende, allerede fordi ministeriet ikke har begået nogen fejl – hverken i relation til udstedelse af bekendtgørelserne om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud eller undersøgelse af datagrundlaget for de kommunale udligninger vedrørende antallet af 25-49-årige ”uden erhvervsuddannelse” og antallet af børn i familier, hvor forsørgerne har ”lav uddannelse”. Allerede af denne grund er ministeriet ikke erstatningsansvarlig for, at opgørelsen af de socioøkonomiske kriterier i udligningslovens § 5, stk. 2, nr. 2 og 6, muligvis ikke har afspejlet sagsøgerens faktiske udgiftsbehov.

Hertil kommer, at bestemmelsen i udligningslovens § 36, stk. 1, fastslår, at når der er givet meddelelse om et endeligt opgjort tilskud eller bidrag efter denne lov, har en kommunalbestyrelse ikke krav på at få ændret tilskuddet eller bidraget, hvis der efterfølgende konstateres fejl i beregningsgrundlaget. Selv hvis den relevante statistik havde været fejlbehæftet, ville ministeriet derfor ikke have haft nogen forpligtelse til at ændre tilskuddet eller bidraget i de kommunale udligninger.

Det forbeholdes at fremkomme med anbringender vedrørende tabsopgørelsen, såfremt retten ikke udskiller sagsøgerens påstand 2 til særskilt behandling, jf. retsplejelovens § 253, stk. 1 og 2.

Besvarelse af opfordringer og bemærkninger til begæring om edition

Til besvarelse af sagsøgerens opfordring (1) kan det oplyses, at Social- og Indenrigsministeriet ikke har været involveret i udarbejdelsen af Rockwoolfonden og Danmarks Statistiks undersøgelse af juni 2017 (bilag 10). Ministeriet blev først opmærksom på undersøgelsen i forbindelse med Danmarks Statistiks offentliggørelse af ajourføring af registret over befolkningens højest fuldførte uddannelser (HFUDD). Ministeriet har efterfølgende måtte rekvirere undersøgelse den som bilag 10 fremlagte undersøgelse på

Rockwoolfondens hjemmeside, og ministeriet har derfor ikke videregivet undersøgelsen til Finansieringsudvalget.

Social- og Indenrigsministeriet afviser opfyldelse af opfordring (2) og (3).

Med opfordring (2) og (3) vil sagsøgeren have Social- og Indenrigsministeriet til at fremlægge en række dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter sager om lovgivning, før lovforslag er fremsat for Folketinget. Der henvises også til den som bilag 15 fremlagte ombudsmandsudtalelse, hvor ombudsmanden fandt, at det materiale, som omfattes af sagsøgerens opfordring (2) og (3), er undtaget fra retten til aktindsigt (udtalelsen er også offentliggjort på bl.a. ombudsmandens hjemmeside som sag FOB 2019-9).

Herudover er det ministeriets opfattelse, at der er tale om interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1. Materialet, der ikke er afgivet til udenforstående, indeholder en række foreløbige vurderinger, og udlevering heraf vil således skade hensynet til Finansieringsudvalgets interne beslutningsproces. Det vil navnlig være skadeligt for udvalgets arbejde, hvis enkelte medlemmer, herunder KL og Danske Regioner, tages til indtægt for foreløbige tilkendegivelser mv.

Sagsøgerens opfordring (2) angår endvidere et meget omfattende materiale, uden at det er angivet, hvilke forhold dokumenterne skal belyse, og hvordan det har relevans for spørgsmålet om, hvorvidt bekendtgørelserne om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud til kommunerne for årene 2016-2019 har hjemmel i udligningsloven. En sådan opfordring, der alene skal tjene en undersøgelsesmæssigt præget gennemgang, og som ikke har bevismæssig betydning for de nedlagte påstande, kan ikke imødekommes, jf. retsplejelovens § 341.

Det fremgår af stævningen, side 13, at hvis ministeriet ikke imødekommer opfordringen, anmoder sagsøgeren retten om at pålægge ministeriet at fremlægge de pågældende oplysninger, jf. retsplejelovens § 298.

Hertil bemærker Social- og Indenrigsministeriet, at da akterne – som det fremgår – er undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens §§ 20 og 23, er de som udgangspunkt også undtaget fra edition, jf. bl.a. UfR 1999.724 H. I denne sag udtalte Højesteret, at "[o]ffentlige myndigheders interne arbejdsdokumenter er undtaget fra aktindsigt og kan som udgangspunkt heller ikke kræves fremlagt under retssager". Højesteret lægger samtidig til grund, at editionspålæg undtagelsesvist kan meddeles, hvis den begærede bevisførelse må antages at være af afgørende betydning for sagen. Denne betingelse er ikke opfyldt i denne sag, idet der som nævnt er tale om en anmodning, der alene skal tjene en undersøgelsesmæssigt præget gennemgang af akterne. Det følger af retspraksis, at editionspålæg i sådanne tilfæl-

de ikke imødekommes, jf. UfR 2011.431 H. Efter ministeriets opfattelse bør retten således ikke tage sagsøgerens begæring om edition til følge.

Forslag til sagens behandling

Henvisning til landsretten

Sagsøgeren anmoder i stævningen, side 35, om, at retten henviser sagen til behandling ved Østre Landsret, jf. retsplejelovens § 226, stk. 1. Til støtte herfor anføres, at ”der er tale om en principiel sag vedrørende lovfortolkning, som ikke tidligere har været under pådømmelse ved de danske domstole”, og at ”sagen angår [...] et retligt spørgsmål som kan anses for at have en generel betydning for retsudviklingen”, idet ”spørgsmålet vil være aktuelt for fremtidig beregning af udligning for *alle* kommuner” og vil have ”omfattende økonomisk betydning for kommuner,- og dermed borgere, i Danmark”.

Efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse har sagen ikke principiel karakter. Spørgsmålet om, hvorvidt bekendtgørelserne om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud til kommunerne har hjemmel i udligningsloven, beror på almindelig lovfortolkning. En sag bliver ikke principiel alene fordi, en part gør synspunkter gældende, som ikke har været prøvet før.

Social- og Indenrigsministeriet kan imidlertid tilslutte sig, at sagen har generel betydning for retsændelsen og retsudviklingen eller væsentlig samfundsmæssig rækkevidde i øvrigt.

På denne baggrund har Social- og Indenrigsministeriet ikke indsigelser over for anmodningen om, at retten henviser sagen til behandling ved Østre Landsret, jf. retsplejelovens § 226, stk. 1.

Samlet behandling mv.

Sagsøgeren anmoder i stævningen, side 36, om, at de 19 sager anlagt mod Social- og Indenrigsministeriet behandles samlet, jf. retsplejelovens § 254, og at sagerne anlagt af Jammerbugt og Lolland Kommuner udtages som prøvesager, således at de øvrige 17 sager stilles i bero og afventer afgørelsen i de to prøvesager.

Henset til at de retlige og faktiske omstændigheder – bortset fra tabsopgørelserne for hver enkelt kommune – er ens i de 19 sager anlagt mod Social- og Indenrigsministeriet, har ministeriet ikke indsigelser imod, at sagerne behandles samlet, eller at sagerne anlagt af Jammerbugt og Lolland Kommuner udtages som prøvesager.

Sagsøgerens bevisførelse

Sagsøgeren har i stævningen, side 34, tilkendegivet at ville indkalde lektor ved Copenhagen Business School, Lise Lyck som vidne i retssagen.

Lise Lyck har ikke været involveret i sagen, og hun vil derfor ikke kunne forklare noget om den konkrete sag, men kun om området generelt. Hun kan derfor ikke afgive forklaring som vidne.

Der ville i givet fald være tale om et sagkyndigt vidne. Efter retsplejelovens § 209 a kan retten i en borgerlig sag *efter fælles anmodning* fra sagens parter tillade, at parterne fremlægger erklæringer, som parterne hver især indhenter fra sagkyndige, om konkrete forhold af teknisk, økonomisk eller lignende karakter. Det følger af retspraksis, at såfremt en ensidigt indhentet erklæring ikke kan fremlægges – hvilket den ikke kan i nærværende sag, fordi der ikke foreligger en fælles anmodning eller enighed i øvrigt – bør dette ikke kunne omgås ved at afhøre den, der har afgivet erklæringen, som sagkyndigt vidne, jf. UfR 1998.523 Ø.

Bevisførelsen har endvidere ingen betydning for sagen, idet det afgørende for rettens bedømmelse er, hvorvidt bekendtgørelserne om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud til kommunerne for årene 2016-2019 har hjemmel i udligningsloven. Dette spørgsmål kan et sagkyndigt vidne ikke meningsfuldt afgive forklaring om. Bevisførelsen kan således ikke finde sted, jf. retsplejelovens § 341.

Social- og Indenrigsministeriet protesterer derfor mod vidneførelsen.

Sagsøgeren har i stævningen, side 35, endvidere tilkendegivet at ville indkalde afdelingschef ved Social- og Indenrigsministeriet, Torben Buse som vidne i sagen. Vidnetemaet er angivet på følgende måde: "[F]orklaring om hvilke forhold som der bliver inddraget i kommunal udligning, samt Finansieringsudvalgets rapporter."

Sagsøgeren **opfordres (1)** til at præcisere vidnetemaet således, at det klart fremgår, hvilke forhold vidnet skal afgive forklaring om.

Når vidnetemaet er klarlagt, vil Social- og Indenrigsministeriet tage stilling til, om der protesteres mod indkaldelsen, eller om der alternativt kan afgives skriftlig erklæring, jf. retsplejelovens § 297.

Sagsøgtes bevisførelse

Social- og Indenrigsministeriet påberåber sig de fremlagte dokumenter. Ministeriet fører på det foreliggende grundlag ingen vidner.

Processuelle meddelelser

til Social- og Indenrigsministeriet kan stiles til Kammeradvokaten, advokat Sune Fugleholm v/advokatfuldmægtig Azad Taheri Abkenar, Vester Farimagsgade 23, 1606 København V (j.nr. 4007390).

Momsregistrering

Social- og Indenrigsministeriet er ikke momsregistreret.

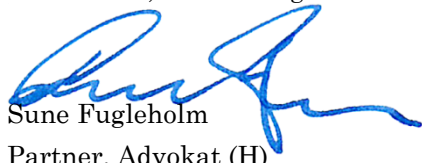
Dokumenter,

som påberåbes

Bilag A: Udlændinge- og Integrationsministerens svar på spørgsmål nr. 1 til L 231

Bilag B: Kommunalreformen – De politiske aftaler, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

København, den 23. august 2019



Sune Fugleholm
Partner, Advokat (H)