

STÆVNING

Som advokat for:

Hjørring Kommune
Springvandspladsen 5
9800 Hjørring

indstævner undertegnede herved

Økonomi- Og Indenrigsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

til at give møde som sagsøgt ved Byretten i København, beliggende Nytorv 25, 1450 København K, og svare i sagen efter de af retten fastsatte retningslinjer.

Som advokat for sagsøger nedlægges følgende

PÅSTANDE:

Påstand 1: Sagsøgte dømmes til at anerkende, at den del af følgende bekendtgørelser, der indeholder begreberne:

- "uoplyst uddannelse" i bekg. nr. 923 fra 2018 § 8, nr. 2, bekg. nr. 878 fra 2017 § 8, nr. 2 og bekg. 1061 fra 2015 § 8, nr. 2
- uddannelse, der er "uoplyst" i bekg. nr. 923 fra 2018 § 8, nr. 6, bekg. nr. 878 fra 2017 § 8, nr. 6 og bekg. 1061 fra 2015 § 8, nr. 6

er ugyldige,

samt at anerkende, at sagsøgte ikke har hjemmel i udligningslovens § 5, stk. 2, nr. 2 og nr. 6 (jf. lovbekg. 329 fra 2017) til i fremtiden at udstede bekendtgørelser, der medtager "uoplyst" uddannelse i beregning af udligning efter udligningsloven

Påstand 2: Sagsøgte dømmes til at betale kr. 47.246.484,00 til sagsøger med tillæg af sædvanlig procesrente fra sagens anlæg og til betaling sker.

Sagsøgers påstand 2 kan specificeres som følger:

År	25 – 49 uden erhvervsuddannelse	Børn i familier hvor forsørgerne har lav uddannelsesniveau
2017 Kr.	16.191.567	4.441.273
2018 Kr.	19.912.349	6.701.295
	<u>36.103.916</u>	<u>11.142.568</u>
Samlet tab	kr.	47.246.484

For uddybende redegørelse af sagsøgers påstand 2 henvises der til punkt 8.

Der tages forbehold for udvidelse af første påstand, således at der også overfor eventuelle fremtidige årlige bekendtgørelser, som sagsøgte måtte udstede under retssagens behandling, vil blive nedlagt påstand om ugyldighed.

SAGENS FAKTISKE OG RETLIGE OMSTÆNDIGHEDER:

Denne sag drejer sig om, at 19 nærmere bestemte kommuner er af den opfattelse, at Økonomi- og Indenrigsministeriet har lavet en forkert opgørelse af udligning af kommunernes økonomi. Denne forkerte opgørelse skyldes dels en forkert og uhjemlet bekendtgørelse, og dels et mangelfuldt oplysningsgrundlag.

Det er de sagsøgende kommuners opfattelse, at den bekendtgørelse, som har reguleret udligningen mellem kommunerne er ulovlig, idet den ikke har hjemmel i udligningsloven. Der er i bekendtgørelsen anvendt et kriterie: "uoplyst uddannelse". Dette har medført, at beregningen af udligningen mellem kommunerne på dette område har medført, at en kommune med en udlænding, som er højtuddannet er blevet ligestillet med en kommune med en udlænding uden uddannelse. Dette har medført en udligning, som er i strid med Udligningslovens ordlyd og formål. Stævningen er opbygget således, at der først redegøres for udligningssystemet, hvorefter historikken i den aktuelle sag gennemgås. Derefter følger en gennemgang af retsgrundlaget i udligningssystemet. Herefter følger et afsnit om det generelle hjemmelskrav til udstedelse af bekendtgørelser. I dette afsnit gennemgås også relevant teori og praksis. I afsnit 5 gennemgås hjemmelsgrundlaget i den aktuelle sag.

Det er endvidere de sagsøgende kommuners opfattelse, at Økonomi- og Indenrigsministeriet ikke har opfyldt sin undersøgelsespligt, idet ministeriet ikke har undersøgt udlændinges uddannelsesniveau. Heller ikke efter at ministeriet blev gjort opmærksom på dette og på hvilken konsekvens, der har for udligningssystemet. Afsnit 6 i stævningen vedrører spørgsmålet om det offentliges undersøgelsespligt,- herunder Økonomi- og Indenrigsministeriets undersøgelsespligt i den aktuelle sag.

De sidste afsnit vedrører ansvarsgrundlaget og opgørelse af sagsøgers tab.

1. OM UDLIGNINGSSYSTEMET – BAGGRUND OG LOVGIVNING:

1.1 Udligningssystemet, historie og baggrund

Kommunal udligning er en økonomisk ordning, der skal sikre, at alle kommuner har den rette økonomiske kraft til udførelse af disses opgaver.

Kort sagt er hensigten med udligningsordningen at stille kommunerne mere jævnbyrdigt i relation til kommunernes serviceniveau. Det betyder konkret, at kommuner med et indtægtsniveau, der ligger under landsgennemsnittet skal kompenseres, så de har mulighed for at yde et serviceniveau, der ligger på højde med landsgennemsnittet.

1.2 Den kommunale udligningsordning fra 1970 og frem til 2007

Den første store "kommunale" udligningsreform stammer tilbage fra 1960'erne. Før dette havde der været en række refusionsordninger, der blandt andet omfattede sygehuse, biblioteker m.m., jf. Statens refusion af kommunale udgifter – betænkning nr. 471 af 1968, der fremlægges som **bilag 1**.

Efter fremsættelse af lovforslagene om kommunalreformen i 1966 blev der nedsat et udvalg, hvis hovedopgave var at tilvejebringe en oversigt over og gennemgang af refusionssystemet, der kunne indgå i grundlaget for en politisk stillingtagen til kommunalreformen, den kommunale beskatning og refusionssystemet som helhed.

Dette udvalg udarbejdede betænkning nr. 471 fra 1968 (bilag 1) vedrørende Statens refusion af kommunale udgifter, der pegede på en række kritikpunkter i forhold til, hvordan refusionssystemet fungerede, da refusionsordningerne forhindrede en tilfredsstillende prioritering af de offentlige udgifter, og i visse tilfælde svækkede tilskyndelsen til at løse de offentlige opgaver på den mest hensigtsmæssige måde, jf. Statens refusion af kommunale udgifter – betænkning nr. 471 af 1968 s. 75 (bilag 1)

Ved kommunalreformen i 1970'erne (inddelingsreformen) blev en stor del af refusionsordningerne erstattet af generelle statstilskud (bloktilskud) samtidigt med, at de økonomiske udligningsordninger mellem rige og fattige kommuner blev udbygget, jf. Kommunalreformen - kort fortalt, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 1. økonomiske kontor, 1216 København K, december 2005 s. 6, der fremlægges som **bilag 2**.

Dette skete ved kommunalreformen (inddelingsreformen) og ved opgave- og byrdefordelingsreformen, der medførte, at statens opgaver blev overført fra et centralt til et lokalt niveau, hvorfor det var nødvendigt at finansiere amterne og kommunerne på en anden måde, jf. Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark, Thomas Pallesen m.fl., Aarhus Universitetsforlag 2003.

Opgave- og byrdefordelingsreformen blev gennemført fra ca. 1970 til 1976 og indebar, at der blev fjernet en række refusionsordninger, og der blev i stedet indført generelle tilskud til kommuner, udligningsordninger, og hvor staten hjemtog visse økonomiske forpligtelser.

I løbet af 1980'erne skete der yderligere ændringer i udligningssystemet, som dog ikke var så omfattende, som de ændringer, der var sket i 1970'erne. En af de betænkninger, der dannede grundlag for lovændringerne i udligningssystemet, var betænkning nr. 963 fra 1982 om Kommunal udligning og tilskud til kommuner, der fremlægges som **bilag 3**. Det udtales i denne betænkning, at:

”Udvalget har overvejet et tilskuds- og udligningssystem, der sikrer ensartethed i forholdet mellem beskatningsniveau og serviceniveau. En sådan ordning ville indebære, at udligningen blev væsentligt skærpet sammenlignet med forholdene i dag, at den enkelte kommunes beskatningsniveau og serviceniveau kom til at indgå i beregningen af tilskud og tilsvar samt at statstilskuddet til den enkelte kommune bl.a. ville afhænge af dennes serviceniveau.

Udvalget har imidlertid måttet konkludere, at et sådant system - hvis det i øvrigt er politisk ønskeligt - ikke lader sig gennemføre, især fordi målingen af udgiftsbehov og dermed serviceniveau ikke er præcis nok til, at den kan danne grundlag for en så vidtgående udligning. Det kan heller ikke udelukkes, at en fuldstændig udligning ville mindske kommunernes tilskyndelse til at effektivisere skatteligningen, og at en sådan ordning kombineret med anvendelse af et statstilskud ville kunne virke stimulerende på de samlede kommunale udgifter.

Udvalget må følgelig fraråde fuld udligning, og har begrænset sig til at foreslå en justering af det nuværende statstilskud og den nuværende udligning [...]”

Tilskud og udligningssystemet skulle derfor fastholdes, men justeres. Disse ændringer skabte grundstenene for det kommunale udligningssystem, som det kendes i dag. Der skete efterfølgende løbende ændringer i udligningssystemet, og de næste store reformer skete i 1992 og 1996, hvor det blandt andet blev indført, at den statsfinansierede udligning blev erstattet til fordel for en landsdækkende udligning af beskatningsgrundlaget.

1.3 Den kommunale udligningsordning fra 2007 og frem

Den næste store reform i det kommunale udligningsystem skete i forbindelse med strukturreformen i 2007, hvor der blev indført den udligningsordning, som vi kender i dag.

Det fremgår af "Kommunalreformen – Kort Fortalt" fra daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium (bilag 2), at man fra politisk side var opmærksom på de eventuelle finansieringsproblemer, som visse kommuner var udsat for, og at den "nye" udligningsordning skulle sikre, at alle kommuner skulle have mulighed for at tilbyde samme service for borgerne. Det er således anført at:

"En finansierings- og udligningsreform skal tilpasse udligningssystemet til den nye opgavefordeling og det nye kommunale landkort, så der sikres en rimelig balance mellem rige og fattige kommuner", jf. Kommunalreformen - kort fortalt, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 1. økonomiske kontor, 1216 København K, december 2005 s. 33 (bilag 2).

Det fremgår således også af Karnovs indledende bemærkninger til udligningsloven af 2007 (Lov 2006-06-07 nr. 499 om kommunal udligning og generelle tilskud til kommune), at:

"Uanset fællestræk med det tidligere system er det nye tilskuds- og udligningsystem, jf. almindelige bemærkninger til lovforslaget, beskrevet som en reform, og indeholder således ændringer og nye elementer på flere områder. Blandt de væsentligste af disse er elementer, der sigter mod en øget grad af udjævning mellem landets kommuner, herunder en generel forhøjelse af udligningsniveauet samt en omlægning af fordelingsnøglen for den del af bloktilskuddet, der ikke anvendes til udligning, fra skattegrundlag til indbyggertal."

Siden 2007 har der været gennemført en række ændringer af udligningsloven. Disse ændringer har dog ikke været gennemgribende eller haft karakter af reformer, men har derimod mere haft karakter af tilpasninger og moderniseringer. Den overordnede "ramme" for kommunal udligning er derfor den samme på nuværende tidspunkt, som ved ændringen i 2007.

2. HISTORIKKEN I DENNE SAG

Efter indførelsen af den nye udligningslov i 2007, var det en række kommuners opfattelse, at de ikke modtog den rette udligning. Blandt andet var seks østjyske kommuner utilfredse med de udligningsbeløb, de

modtog, hvorfor disse kommuner den 3. november 2008 gik sammen om at finde en forklaring på problemerne med at få den økonomiske bundlinje til at balancere med den stigende vækst, som kommunerne oplevede, jf. Rimeligudligning.nu – pressemeddelelse af 3. november 2008, der fremlægges som **bilag 4**. På dette tidspunkt blev der ikke peget på, hvilke konkrete forhold, der var galt med udligningssystemet. De seks østjyske kommuner var uforstående over for, at de oplevede problemer med økonomien, når der ellers var vækst i kommunerne.

I februar 2009 udarbejdede de seks kommuner en rapport om deres erfaringer med udligningssystemet, der fremlægges som **bilag 5**. Det blev heri anført, at det

”Helt overordnet er vurderingen, at der i det nye finansieringssystem er en række forhold, som systematisk virker til ugunst for vækstkommunerne”, jf. Rimeligudligning.nu – Rapport ”Det kommunale udligningssystem – De første erfaringer med det kommunale udligningssystem” af februar 2009.

De seks østjyske kommuner rettede herefter henvendelse til Kommunernes Landsforening, ligesom det er oplyst, at der blandt andet også blev afholdt møde med daværende Velfærds- og Indenrigsminister, Karen Jespersen den 30. marts 2009.

Den 17. september 2009 udarbejdede de seks østjyske kommuner en ny rapport, der fremlægges som **bilag 6**, hvoraf det fremgår, at

”En række fynske kommuner har med opbakning fra i alt 40 kommuner klaget over, at det beregnede socioøkonomiske udgiftsbehov er langt mindre end deres faktiske sociale udgifter, medens andre kommuner til gengæld får beregnet et socioøkonomisk udgiftsbehov, som er langt større end deres faktiske udgifter”, jf. Rimeligudligning.nu – Rapport ”Manglende præcision i udmålingen af kommunernes socioøkonomiske udgiftsbehov skævvrider det kommunale serviceniveau på normalområdet” af 17. september 2009.

Det fremgår ikke uddybende i rapporten, hvilke konkrete forhold de fynske (og øvrige) kommuner har klaget over, eller til hvem der er klaget.

I årene 2009 og frem til 2018 har de seks østjyske kommuner – ifølge hjemmesiden www.rimeligudligning.nu – fremsendt en række rapporter, notater, skrivelser og orienteringer til relevante ministre og medier. Det har ikke været muligt at fremskaffe dette materiale fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Det fremgår af materiale modtaget fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, at Lemvig Kommune, på vegne af en række kommuner, den 27. oktober 2014 rettede henvendelse til finansieringsudvalget, idet de pågældende kommuner på et møde havde drøftet "*uhensigtsmæssigheder i det nuværende kommunale tilskuds- og udligningssystem*". Brev af 27. oktober 2014 fremlægges som **bilag 7**. Ved henvendelsen var vedlagt en rapport, som kommunerne havde fået udarbejdet af Dataproses. Den pågældende rapport vedrørte det kommunale tilskuds- og udligningssystem med undertitlen "*En foranalyse af homogenitet, systemfejl og paradokser*". Rapporten fremlægges som **bilag 8**.

Det er anført i mailen af 27. oktober 2014 (bilag 7), at rapporten påpegede to væsentlige uhensigtsmæssigheder i det nuværende tilskuds- og udligningssystem, dels beregningen af 1) indvandrere og efterkommere, dels 2) utilsigtet udligning ved personer uden erhvervsuddannelse. I relation til forhold 2), som er det væsentlige i denne sag, blev det uddybende anført:

"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 sig til de "Uoplyste" personer, om end dette antal ligeledes opgøres for mange andre relevante grupper. Dels, at der ikke her registreres nyankomne indvandreres uddannelsesniveau siden 2006, hvorfor alle indvandrere ankommet efter 2006 pr. definition indføres i kategorien for personer med "uoplyst" uddannelsesniveau.

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 uddannelsesniveau", hvorved de indgår som "socialt belastede borgere" i deres respektive betalingskommune.

Såfremt gruppen af uoplyste ikke blev medtaget i kategorien, ville Københavns Kommune miste 768 mio. kr., mens vores gruppe af 8 kommuner vil modtage 75,5 mio. kr. ekstra. Dette er en naturlig konsekvens af, at indvandrere, studerende og folk på forskerordning eller udlændige som bosætter sig i Danmark for at arbejde søger mod bykommunerne.

De store bykommuner overkompenseres således to gange for at de har mange i indvandrere og efterkommere. For det første bliver bykommunerne overkompenseret i forbindelse med den almindelige udligningsordningerne vedr. indvandrere og efterkommere. For det andet bliver de overkompenseret i forbindelse med en utilsigtet udligning ved personer uden registreret erhvervsuddannelse.”

Økonomi- og Indenrigsministeriet svarede på denne henvendelse den 20. januar 2015, der fremlægges som **bilag 9**. I svaret blev det anført, at:

”Det kan oplyses, at Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg er blevet orienteret om denne - og enkelte andre - henvendelser 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. 1533, 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.”

Det kan derfor lægges til grund, at Økonomi- og Indenrigsministeriet blev orienteret om de pågældende forhold vedrørende *”uoplyst uddannelsesniveau”* den 27. oktober 2014.

Efterfølgende har Rockwoolfonden og Danmarks Statistik i foråret 2016 indgået en aftale, hvor indvandre- res medbragte uddannelse blev undersøgt, idet der ikke var foretaget sådanne undersøgelser siden 2005. Undersøgelsen blev offentliggjort i juni 2017, og fremlægges som **bilag 10**.

I materiale modtaget fra Økonomi- og Indenrigsministeriet ses det ikke, hvorvidt dette materiale er givet videre til Økonomi- og Indenrigsministeriet eller Finansieringsudvalget, eller i hvilket omfang dette er sket. Økonomi- og Indenrigsministeriets **opfordres(1)** til at oplyse, om dette materiale er blevet videregivet, og i givet fald, hvordan materialet er blevet anvendt.

Det fremgår dog af svar fra Økonomi- og Indenrigsministeriet på § 20-spørgsmål (S 75 fra 2017-18) fra medlem af Folketinget Rasmus Prehn (S) om, hvorvidt opgørelsen af det socioøkonomiske kriterie antal "25-49-årige uden erhvervsuddannelse" i udligningsloven blev opgjort retvisende, der fremlægges som **bilag 11**, at

"Økonomi- og Indenrigsministeriet kan konstatere, at det indebærer, at personer, som er indvandret fra udlandet efter 2005, alle indgår i statistikken med uoplyst uddannelse. Gruppen af personer med uoplyst uddannelse er på den baggrund vokset over årene i den statistik, som har ligget til grund for udmeldingerne af tilskud og udligning.

Der pågår et arbejde i Finansieringsudvalget med henblik på at opstille forslag til ændringer i det kommunale udligningssystem fra tilskudsåret 2019. [...] Den omtalte problemstilling med datagrundlaget vedrørende befolkningens uddannelsesniveau indgår således i dette arbejde."

Som det fremgår nedenfor s. 15, fremgår kriteriet vedrørende "*uoplyst uddannelse*" stadig i udligningsordningen for 2019.

Formålet med det kommunale udligningssystem har gennem hele dets eksistens været at sikre, at kommuner kompenseres for disses udgifter, og at der er ensartet vilkår for kommuner, så det er muligt for kommuner at have et tilsvarende serviceniveau uden store forskelle i skatteprocenten.

Så vidt ses har der i hvert fald siden 2009 været offentliggjort en række forhold vedrørende kommunal udligning og beregningen heraf. Mest signifikant for denne sag er dog Lemvig Kommunes henvendelse af 27. oktober 2014, idet denne specifikt vedrører "*uoplyst uddannelsesniveau*".

Danmarks Statistik har ikke siden 2005 foretaget en registrering af indvandreres medbragte uddannelsesniveau, hvorfor alle indvandrere, der er kommet til Danmark siden 2006, er blevet kategoriseret med

"uoplyst uddannelsesniveau", hvorved de medtages i opgørelsen af "antal 20-49 årige uden erhvervsuddannelse" (udligningslovens § 5, stk. 2, nr. 2) og "antallet af børn i familier med lav uddannelse" (udligningslovens § 5, stk. 2, nr. 6).

Beregningsmetoden for udligningen fastlægges derfor hvert år i bekendtgørelser vedrørende opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud til kommunerne. Der kan derfor være forskellige momenter i opgørelsen og afregningen fra år til år, men indholdet af bekendtgørelserne skal have hjemmel i udligningsloven, idet udligningsloven udgør den overordnede "ramme" for kommunal udligning og tilskud.

2.1 Anmodning om aktindsigt

Forinden anlæg af denne sag har sagsøgerne forsøgt at oplyse sagen på bedst muligt grundlag ved at anmode om aktindsigt ved Økonomi- og Indenrigsministeriet. Som **bilag 12** fremlægges anmodning om aktindsigt ved Økonomi- og Indenrigsministeriet af 17. september 2018.

Den 26. september 2018 besvarede Økonomi- og Indenrigsministeriet aktindsigtsanmodningen. Økonomi- og Indenrigsministeriets brev af 26. september 2018 fremlægges som **bilag 13**. I besvarelsen gav Økonomi- og Indenrigsministeriet delvis aktindsigt i de efterspurgte akter. Grunden til at Økonomi- og Indenrigsministeriet ikke gav fuld aktindsigt var;

"Økonomi- og Indenrigsministeriet vedlægger ikke andre aktlister. Som det bl.a. fremgår af de tidligere fremsendte svar på aktindsigter, er det ministeriets vurdering, at sagerne kan henføres under offentlighedslovens § 20 med den konsekvens, at retten til aktindsigt efter offentlighedsloven ikke omfatter disse sager.

Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at genstanden for disse dokumenter er afgrænset til at imødegå utilsigtede byrdefordelingsmæssige virkninger for kommuner som følge af refusionsomlægningen samt andre specifikke problemstillinger og dermed har et bestemt og relativt præcist angivet indhold, som er en forudsætning for anvendelsen af offentlighedslovens § 20.

Det forhold, at anmodningen vedrører en sag omfattet af offentlighedslovens § 20 indebærer, at sagens dokumenter og aktliste er undtaget fra retten til aktindsigt, indtil lovforslag fremsættes for

Folketinget. Dette indebærer tillige, at ekstraheringspligten i medfør af offentlighedslovens §§ 28 og 29 indtil dette tidspunkt ikke finder anvendelse.”

Økonomi- og Indenrigsministeriet afviste derfor at give fuldstændig aktindsigt med den begrundelse, at dokumenterne er omfattet af offentlighedslovens § 20 om lovgivningssager. På baggrund heraf blev der fremsendt klage til Folketingets Ombudsmand. Klage af 2. oktober 2018 fremlægges som **bilag 14**.

Folketingets Ombudsmand besvarede klagen den 22. marts 2019, der fremlægges som **bilag 15**. Folketingets Ombudsmands fandt, at Økonomi- og Indenrigsministeriet havde dokumenteret, at der forelå en lovgivningssag, og dermed at Finansieringsudvalget og Økonomi- og Indenrigsministeriet kunne påberåbe sig, at visse dokumenter var undtaget fra aktindsigt.

Det fremgår imidlertid også af Folketingets Ombudsmands afgørelse:

”Den pågældende lovgivningssag vedrører Finansieringsudvalgets arbejde med tilpasning af det kommunale tilskuds- og udligningssystem som følge af refusionsomlægningen (jf. den politiske aftale af 2. februar 2015), hvori bl.a. problemstillingen om datagrundlaget vedrørende udlændinges uddannelse er indgået. [...]

Det fremgår af Finansieringsudvalgets afgørelse af 15. juni 2018, at de undtagne dokumenter omfatter intern kommunikation i udvalget samt foreløbige udkast til ”Afrapportering fra Finansieringsudvalget”, ”Analyse af kriterier og kommunale udgiftsbehov på beskæftigelsesområdet” og ”Analyse af udgiftsbehovsopgørelsen og udvikling i overførsler”. [...]

Der er som nævnt tale om korrespondance mellem udvalgets medlemmer samt foreløbige udkast til udvalgets afrapportering og to af de fire delanalyser, som afrapporteringen bl.a. bygger på.

Korrespondancen og de foreløbige udkast hidrører fra oktober 2015 til januar 2018, dvs. tiden efter igangsættelsen af Finansieringsudvalgets arbejde på baggrund af den politiske aftale af 2. februar 2015 og frem til umiddelbart inden udvalgets afrapportering i februar 2018.

På grundlag af min gennemgang af materialet er jeg enig med Finansieringsudvalget i, at det i sin helhed kan henregnes til lovgivningssagen om ændring af det kommunale udligningssystem og dermed er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20. Jeg kan derfor ikke kritisere, at Finansieringsudvalget ikke har givet aktindsigt i dokumenterne.”

På baggrund af ovenstående **opfordres(2)** Økonomi- og Indenrigsministeriet til at fremlægge akter fra perioden 2014 – 2018 relaterende til:

- Intern kommunikation mellem Finansieringsudvalgets medlemmer
- Foreløbige udkast til ”Afrapportering fra Finansieringsudvalget”
- Foreløbige udkast til ”Analyse af kriterier og kommunale udgiftsbehov på beskæftigelsesområdet”
- Foreløbige udkast til ”Analyse og udgiftsbehovsopgørelsen og udvikling i overførsler”

Det bemærkes, at akterne har betydning for sagen, idet disse akter er nødvendige for en fyldestgørende oplysning af sagen, herunder vurdering af hvorvidt Økonomi- og Indenrigsministeriet har haft viden om de pågældende forhold.

Såfremt Økonomi- og Indenrigsministeriet ikke opfylder ovenstående opfordring, anmoder sagsøger retten om at pålægge Økonomi- og Indenrigsministeriet at fremlægge de pågældende oplysninger, jf. retsplejelovens § 298, idet oplysningerne har væsentlig betydning for sagen, og i øvrigt ikke er undtaget edition.

3. RETSGRUNDLAG

Udstedelse af bekendtgørelser kræver fuld hjemmel i lov, præcist som det gælder for stort set alt andet, som offentlige myndigheder foretager sig. Udstedelse af en bekendtgørelse er en afgørelse og en sådan afgørelse skal overholde alle (relevante) forvaltningsretlige regler, herunder ikke mindst hjemmelskravet.

En bekendtgørelse skal derfor dels have formel hjemmel i lov og bekendtgørelsen skal herudover holde sig inden for denne hjemmel. Der skal således foretages en konkret fortolkning af en lovs hjemmelsbestemmelser for at afgøre, om en bekendtgørelse har hjemmel i loven samt om bekendtgørelsen holder sig inden for denne lovhjemmel.

Dette fremgår af en ganske fast og omfattende retspraksis og af litteratur/teori på området, jf. nedenfor.

De bestemmelser i udligningsloven, der er relevante for denne sag, er følgende (med understregninger):

Udligningslovens § 3 stk. 1:

”En kommunes samlede udgiftsbehov opgøres som summen af kommunens aldersbestemte udgiftsbehov, jf. § 4, og kommunens socioøkonomiske udgiftsbehov, jf. § 5.”

Vedrørende de socioøkonomiske kriterier:

§ 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

Vedrørende bemyndigelse til udstedelse af bekendtgørelser:

§ 31. Økonomi- og indenrigsministeren fastsætter 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.

Som anført ovenfor udstedes der hvert år en ny bekendtgørelse til udmøntning af udligningsloven. I det følgende nævnes som eksempler to bekendtgørelser til illustration af problemstillingen:

Bekendtgørelse nr. 923 fra 2018 (seneste) om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud til kommunerne for 2019:

§ 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 optællingstidspunktet ikke har afsluttet 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 beregningsåret. 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 beregningsåret 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-familie-begreb. Ved opgørelsen henregnes børn, der er bopælsregistreret i kommunen, til folketallet i kommunen.

Som eksempel fra tidligere bekendtgørelser kan nævnes bekendtgørelse nr. 1061 fra 2015 om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud til kommunerne for 2016:

§ 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 optællingstidspunktet ikke har afsluttet længerevarende uddannelse end grundskole eller har uoplyst uddannelse. Populationen opgøres af Danmarks Statistik pr. 1. januar et år forud for beregningsåret med uddannelsesoplysninger pr. 1. oktober to år før beregningsåret. 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 året før beregningsåret i familier, hvor den højeste fuldførte uddannelse pr. 1. oktober to år før beregningsåret for forsørgerne er grundskole eller uoplyst, og forsørgerne ikke er studerende. Familien opgøres efter Danmarks Statistiks E-familie-begreb. Ved opgørelsen henregnes børn, der er bopælsregistreret i kommunen, til folketallet i kommunen.

Det er efter udligningslovens § 31 overladt Økonomi- og Indenrigsministeriet at fastsætte regler om beregningen og opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov, jf. §§ 3 – 5 og 8 – 10. Denne bemyndigelse udnyttes ved, at Økonomi- og Indenrigsministeren *årligt* udsteder en bekendtgørelse, hvori opgørelse og afregning af de kommunale udligninger og tilskud fastsættes.

Udligningsloven danner derfor "rammen" for selve udligningen og tilskuddet, mens de årlige bekendtgørelser fastlægger de nærmere kriterier, opgørelse og afregninger. Det ses af bekendtgørelserne, at de oplysninger, der skal anvendes i beregningsgrundlaget, leveres af Danmarks Statistik, jf. f.eks. bekendtgørelse nr. 923 fra 2018 om opgørelse og afregning af kommunal udligning og tilskud til kommunerne for 2019 § 8 stk. 1 nr. 2, hvoraf fremgår:

"Antallet af personer uden erhvervsuddannelse opgøres som antallet af 25-49-årige, der på optællingstidspunktet ikke har afsluttet 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 beregningsåret. Ved opgørelsen henregnes personer, der er bopælsregistreret i kommunen, til folketallet i kommunen."

3.1 Forarbejder

Af relevante forarbejder til ovennævnte bestemmelser i udligningsloven skal følgende fremhæves (med understregninger):

Lovforslag L 245 fra 1994-95 (hvor kriteriet [i dag § 5, stk. 2, nr. 2] om "25-49-årige uden erhvervsuddannelse" indføres): "Omlægningen indebærer bl.a., at kriteriet »antal fuldtidsledige« erstattes af et nyt socialt kriterium »antal 20-59-årige uden beskæftigelse ud over 5 pct. af de 20-59-årige i kommunen«. Antal udenlandske statsborgere fra 3. lande indgår som nyt socialt kriterium. Kriteriet

»antal erhvervsaktive kvinder« udgår. I hovedstadsudligningen erstattes det nuværende boligkriterium af kriteriet »antal udlejningsboliger«, og der indføres et nyt socialt kriterium »antal personer uden erhvervsuddannelse«. I landsudligningen foreslås endeligt et nyt kriterium for kommuner (udenfor hovedstadsområdet) med særlige bysociale problemer (»antallet af indbyggere i områder, udenfor hovedstadsområdet, med særlige bysociale problemer»)

”ad »antal personer uden erhvervsuddannelse«

For hovedstadsudligningen foreslås det nye sociale kriterium »antal 25-49-årige uden erhvervsuddannelse«. Der er ved flere lejligheder påvist en meget klar sammenhæng mellem uddannelsesbaggrund og sociale indikatorer - eksempelvis modtagelse af overførselsindkomster. Denne sammenhæng er bl.a. velbelyst i Socialkommissionens rapporter.

Det foreslåede kriterium - antal 25-49-årige uden erhvervsuddannelse - opgøres som antallet af 25-49-årige i kommunen uden erhvervs- eller videregående uddannelse (dvs. alene grundskoleuddannelse eller uoplyst uddannelse).

For hovedstadsområdet gælder særligt, at området må betragtes som et samlet arbejdskraftsopland, og de gennemførte analyser har vist en tydelig sammenhæng mellem andelen af 25-49-årige uden erhvervsuddannelse og hovedstadskommunernes sociale udgifter, såsom kontanthjælp og beskæftigelsesindsats.”

Bemærkninger til L 194 fra 2005-6, ad § 5 (vores understregning), hvor kriteriet om ”børn i familier, hvor forsørgerne har lav uddannelse” indføres (i dag § 5, stk. 2, nr. 6):

”Kriteriet antal børn i familier med lav uddannelse erstatter det nuværende kriterium antal børn af enlige. Kriteriet har udvist en statistisk sammenhæng med kommunale udgifter til beskæftigelse og udsatte grupper og viser generelt en stærkere sammenhæng med kommunernes sociale udgifter end kriteriet børn af enlige. Herudover er kriteriet børn af enlige forbundet med incitamentsmæssige problemstillinger i forhold til kommunernes afdækning af socialt bedrageri.”

Det fremgår af forarbejderne til udligningsloven af 2007 (L 194 fra 2006-03-29 om Kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner), at den ”nye” udligningslov blandt andet skulle have følgende hovedindhold:

”2.1. Bloktilskud fordeles efter indbyggertal

Hovedreglen for fordeling af bloktilskuddet vil fremover være indbyggertal i stedet for beskatningsgrundlag. Herved opnås, at kompensationen for nye opgaver og stigende udgifter på de budgetgaranterede områder bliver fordelt mere retfærdigt, så kompensationen passer bedre med udgifternes fordeling. Muligheden for fordeling efter beskatningsgrundlag reserveres herefter alene de situationer, hvor der sker en generel, finansielt betinget regulering af bloktilskuddet. Der skal således fortsat bl.a. være mulighed for ved reduktioner af bloktilskuddet at fordele en sådan regulering efter beskatningsgrundlag, jf. senere.

2.2. Ny udligningsmetode: Nettoudligning

I dag udlignes særskilt for forskelle i skattegrundlag og for forskelle i udgiftsbehov. En kommune kan modtage tilskud fra den ene ordning og betale bidrag til den anden ordning. Det er mere rimeligt at bedømme kommunens samlede økonomiske situation og udligne på det grundlag.

Derfor indføres der som foreslået af Finansieringsudvalget et nyt udligningssystem, hvor det opgøres, om den enkelte kommune ved at opkræve en gennemsnitlig skatteprocent vil få underskud eller overskud i forhold til sit beregnede udgiftsbehov. Herved fås en samlet bedømmelse af kommunens økonomiske situation, og der udlignes på basis af størrelsen af det beregnede overskud henholdsvis underskud.”

Da udligningsloven blev ændret i 2007, medførte dette således en ny beregning af den kommunale udligning, hvorefter en række af de tidligere beregningsgrundlag blev ændret, ligesom der blev indført nye beregningsgrundlag.

For en definition af hvilke beregningsgrundlag, der anvendes ved udligning, kan der henvises til forarbejderne til L 194 fra 2006 om Kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner, hvoraf det fremgår:

”Det foreslåede udligningssystem er et såkaldt nettoudligningssystem, hvor udligningen baseres på en beregning af den enkelte kommunes strukturelle underskud eller overskud. Det strukturelle underskud eller overskud beregnes som forskellen mellem en kommunes udgiftsbehov og kommunens beregnede skatteindtægter. Det strukturelle underskud eller overskud er et udtryk for, om en

kommune ved at opkræve en gennemsnitlig skatteprocent vil få underskud eller overskud i forhold til sit beregnede udgiftsbehov.”

Hvis en kommune derfor har et strukturelt underskud, vil den i landsudligningen modtage et tilskud svarende til 61 pct. af det strukturelle underskud. Hvis kommunen derimod har et strukturelt overskud, skal der erlægges 61 pct. heraf til ordningen, jf. udligningslovens § 2.

4. HJEMMEL TIL UDSTEDELSE AF BEKENDTGØRELSER

Som anført tidligere, er spørgsmålet om hjemmel til udstedelse af bekendtgørelser behandlet ganske indgående i den juridiske litteratur. Således anfører fx Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 2. udg., 2016 (i det følgende blot ”Jens Peter Christensen m.fl.”), s. 193:

”Som nævnt udstedes langt de fleste anordninger efter bemyndigelse i formel lov. På grund af den retlige trinfølge skal anordningernes indhold være hjemlet i bemyndigelserne.” Det skal bemærkes, at begreberne ”anordning” og ”bekendtgørelse” anvendes synonymt i denne stævning. En eventuel forskel har ikke betydning i nærværende sammenhæng.

Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udg., 2012 (i det følgende blot ”Peter Germer”), s. 120 anfører:

”En almindelig holdt lovbestemmelse, der bemyndiger ministeren til at fastsætte nærmere regler til lovens gennemførelse, giver hjemmel til udstedelse af anordninger vedrørende fremgangsmåden i forbindelse med effektueringen af loven, men giver ikke hjemmel til udstedelse af anordninger, der fastsætter materielle betingelser eller pålægger borgerne pligter ...”

Der er således ikke tvivl om udgangspunktet om, at bekendtgørelser skal have hjemmel i lov. Andet ville stride mod magtens tredeling og den retlige trinfølge.

Mens der sjældent rejses spørgsmål om selve hjemlen til udstedelse af bekendtgørelser, kan der oftere rejses spørgsmål om fortolkning af lovhjemlens rækkevidde. Dette spørgsmål skal underlægges en almindelig lovfortolkning. Hjemlens rækkevidde skal derfor fortolkes for at finde frem til, om bekendtgørelsen holder sig inden for bemyndigelsen.

Jens Peter Christensen m.fl., s. 187, anfører:

”Ud over disse almene begrænsninger skal anordningernes konkrete indhold naturligvis være hjemlet gennem de bemyndigelsesbestemmelser, der er baggrund for udstedelsen af anordningerne. Der er ingen tvivl om selve princippet, men udmøntningen af det kan i praksis give anledning til tvivl, da det beror på en nærmere fortolkning af de pågældende bemyndigelsesbestemmelser, hvor langt forvaltningen kan gå ved udstedelse af anordninger.”

Peter Germer, s. 117 anfører:

”Også i videre forstand kan de hensyn, som ligger til grund for grundlovens bestemmelser, indvirke på fortolkningen af lovregler, der giver hjemmel for udstedelse af anordninger.”

Videre anfører Peter Germer, s. 126: ”Der findes en række domme og ombudsmandsudtalelser, som belyser de almindelige fortolkningsprincippers anvendelse på dette område. [...] Generelt kan det siges, at jo mere indgribende anordningens forskrifter er, des klarere må lovhjemmelen være.” Herefter fortsættes s. 128: ”Hvis en lovbemyndigelse er givet med et bestemt formål for øje, kan den ikke benyttes til udstedelse af anordninger, der forfølger andre formål.”

4.1 Retspraksis vedrørende hjemmel til udstedelse af bekendtgørelser

Som anført findes der en del retspraksis om problemstillingen:

4.1.1 UfR 1914.343 H – Bagermesteren i Vejle

Ifølge lovgivningen var der hjemmel til, at indenrigsministeriet kunne udstede bekendtgørelse om ugentlige fridøgn i bagerier og konditorier. Indførelsen var dog ifølge lovgivningen betinget af, at der forelå samtykke hertil fra en række faglige organisationer af arbejdsgivere i kommunerne. Da der ikke forelå det fornødne samtykke fra Vejle Bagerforening, forelå samtykket ikke for Vejle Kommunes vedkommende. Bekendtgørelsen, der indførte reglerne om ugentlige fridøgn, fandtes derfor ikke at have den fornødne hjemmel i lovgivningen.

4.1.2 UfR 1941.389 V – Kornlovsagen

En møller pantsatte det af ham til enhver tid ejede kornlager til sikkerhed for en til ham indrømmet kassekredit. I kornloven var der hjemmel til udstedelse af bekendtgørelse vedrørende gennemførelse af kornloven. Denne bemyndigelse fandtes dog ikke at give hjemmel til at fastsætte bestemmelser, der fraveg reglerne i dagældende konkurslovs § 152 som sket. Den i bekendtgørelsen omstridte bestemmelse havde således ikke fornøden hjemmel. Skadesløsbrevet blev derfor afvist fra tinglysning.

4.1.3 UfR 1941.1076 H - Mælkeforsyningssagen

Ifølge lovgivningen var der hjemmel til, at ministeren kunne træffe foranstaltninger til sikring af bybefolkningens forsyning med mælk og fløde til den billigst mulige pris. Ministeren udstedte herefter en bekendtgørelse, hvorefter salg af mælk og fløde ikke måtte ske sammen med visse andre varer samt med bestemte åbningstider. Højesteret behandlede spørgsmålet, og fandt, at ministeren ikke herved havde overskredet sin bemyndigelse. Bekendtgørelsen havde derfor den fornødne hjemmel.

4.1.4 UfR 1955.72 H – Knallert-sagen

En person havde under kørsel på knallert undladt at benytte en cykelsti. Dette var i strid med en bestemmelse i en bekendtgørelse, der var udstedt i medfør af dagældende motorlov. Da bestemmelsen i bekendtgørelsen medførte en ændring i den ved dagældende færdselslov fastsatte ordning, fandtes den omstridte bestemmelse ikke at have den fornødne hjemmel.

4.1.5 UfR 1961.109 H – Grundstigningsskyld-sagen

En person havde købt en ejendom og sagen angik herefter, om han havde ret til fritagelse for betaling af grundstigningsskyld. I lov om grundstigningsskyld § 19, stk. 1 a, var der fastsat nærmere betingelser for retten til fritagelse for betaling af grundstigningsskyld. I lovens § 25 var der bemyndigelse til finansministeren til fastsættelse af regler angående anvendelse af loven. Højesteret udtaler, at denne bemyndigelse ikke indeholdt hjemmel til fastsættelse af regler, som fraviger eller bindende fortolker de i lovens § 19, stk. 1 a fastsatte betingelser for at opnå ret til fritagelse for at betale grundstigningsskyld.

4.1.6 UfR 1977.872 V – Langelandsgades kaserne og de antimilitaristiske skrifter

Fire personer var tiltalt for i strid med politivedtægtens § 12, stk. 3 at have uddelt antimilitaristiske skrifter ved en kaserne. Politivedtægten var udstedt i medfør af dagældende politilovs § 2. Politilovens § 2 indeholdt bemyndigelse til at udstede regler om iagttagelse af orden på offentlig vej, gade eller plads.

Landsretten udtalte, at de særlige ordensmæssige og disciplinære hensyn, som gør sig gældende i områder omkring skoler og kaserne, ikke kunne varetages gennem regler udstedt i medfør af politilovens § 2. Politivedtægtens forbud mod udveksling af skrifter ved skoler mv. havde således ikke hjemmel.

4.1.7 UfR 1979.188 V – Kødlovs-sagen

Der var i lov om kød m.m. bemyndigelse til, at landbrugsministeren kunne fastsætte nærmere bestemmelser om nødslagtning. Landbrugsministeren udstedte herefter en bekendtgørelse, hvorefter slagtning foretaget af privatpersoner til eget brug, kun måtte foretages på de pågældendes hjemsted. Da bemyndigelsen kun angik fastsættelse af nærmere bestemmelser om nødslagtning, fandtes bestemmelsen i bekendtgørelsens § 2, stk. 2 ikke at have den fornødne hjemmel.

4.1.8 UfR 1998.1639 H – Dambrugs-sagen

For et dambrug havde amtsrådet fastsat et højst tilladeligt foderforbrug på 38,5 tons. Dambrugets foderforbrug havde hidtil oversteget 100 tons. Amtsrådet fastsatte dette højst tilladelige foderforbrug i medfør af en bekendtgørelse udstedt med hjemmel i den tidligere miljøbeskyttelseslovs § 6. Det fremgik af forarbejderne til miljøbeskyttelsesloven, at forslag om særligt indgribende foranstaltninger ville blive forelagt Folketinget i form af lovforslag, uanset at loven indeholdt bemyndigelse til at fastsætte regler i bekendtgørelsesform. Det blev ikke i den forbindelse fastslået, hvad der skulle forstås ved særligt indgribende foranstaltninger. Højesteret fandt efter en samlet vurdering, at de fastsatte regler om det højst tilladelige foderforbrug ikke måtte anses for særligt indgribende foranstaltninger. Dette blev bl.a. begrundet med, at reglerne ikke var særligt indgribende for dambrugserhvervet som helhed. Den i bekendtgørelsen omstridte bestemmelse havde således fornøden hjemmel. (Peter Germer, s. 127 er kritisk overfor det konkrete udfald af sagen.)

4.1.9 UfR 2002.2748 Ø – Mineralolieafgifts-sagen – Mindstesalg af fyringsolie

Skatteministeriet udstedte med hjemmel i mineralolieafgiftslovens § 24, stk. 2 en bekendtgørelse om bl.a. mindstesalget fra standere på tankstationer. Bekendtgørelsen blev udstedt for at stoppe den ulovlige brug af fyringsolie som brændstof i dieslbiler. Endvidere fastsatte bekendtgørelsen, at tankstationerne skulle overvåge påfyldningen og indberette, hvem der havde købt hvor meget. Mineralolieafgiftslovens § 24, stk. 2 gav hjemmel til at fastsætte bestemmelser om "kontrolforanstaltninger", der er nødvendige til lovens gennemførelse. Landsretten fandt, at de omstridte bestemmelser i bekendtgørelsen ikke havde denne

karakter, da de regulerede salgsform og kvanta. Reguleringen var derfor ikke omfattet af den i mineralolieafgiftsloven givne bemyndigelse og de omhandlede bestemmelser var derfor ugyldige.

4.1.10 UfR 2006.2346 H – Godtgørelse for manglende ansættelsesbevis

En arbejdstager blev ansat som lægesekretær hos en læge. Arbejdstagerens faglige organisation rettede efterfølgende på arbejdstagerens vegne krav mod lægen om betaling af godtgørelse efter ansættelsesbevisloven, idet arbejdstageren ikke havde fået et ansættelsesbevis. I medfør af ansættelsesbevislovens § 6 kunne beskæftigelsesministeren efter forhandling med arbejdsmarkedets parter fastsætte regler om godtgørelsens størrelse for det ikke-overenskomstdækkede område. Efter forarbejderne til ansættelsesbevislovens § 6 skulle godtgørelsesniveauet fastsættes under hensyntagen til, hvad der for sammenlignelige tilfælde vil blive resultatet i det fagretlige system, og under hensyn til, at lovens sanktionssystem så vidt muligt skulle være neutralt i forhold til det fagretlige system. Fastsættelsen af godtgørelse var sket i henhold til den hidtil gældende bekendtgørelse om bl.a. størrelsen af godtgørelse for overtrædelse af ansættelsesbevisloven, idet en netop gennemført ændring af bekendtgørelsen, hvorved godtgørelsernes størrelse var blevet nedsat. Højesteret udtalte, at Beskæftigelsesministeriet ikke havde haft hjemmel til at nedsætte godtgørelsesniveauet som sket ved ændringsbekendtgørelsen, og at bestemmelsen herom derfor var ugyldig. Da der ved den seneste bekendtgørelse var sket en ændring af godtgørelsesniveauet med virkning for allerede rejste krav og verserende sager, var også ikrafttrædelsesbestemmelsen ugyldig.

5. DEN KONKRETE SAG

Det følger af ovenstående, at både retspraksis og den juridiske litteratur stiller krav om, dels at bekendtgørelser skal have klar hjemmel i lovgivning, dels at sådanne bekendtgørelser skal holdes inden for lovens bemyndigelse og dels at, hvis der er tvivl om dette, skal der foretages en almindelig lovfortolkning af bemyndigelsens rækkevidde.

Det gøres derfor gældende, at bekendtgørelser skal have hjemmel i lov.

Det gøres gældende, at bemyndigelsesbestemmelsen i udligningslovens §31, om at

”Økonomi- og indenrigsministeren fastsætter regler om beregningen og opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov ...”

ikke giver hjemmel til at udstede en bekendtgørelse, som bestemmer at:

”Antallet af personer uden erhvervsuddannelse opgøres som antallet af 25-49-årige, der på optællingstidspunktet ikke har afsluttet længerevarende uddannelse end grundskole eller har uoplyst uddannelse” hhv. at ”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 beregningsåret 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.”

Det gøres kort sagt gældende, at en bekendtgørelse, som skal udmønte udligningslovens bestemmelse om beregningen af ”uden erhvervsuddannelse” og ”lav uddannelse” ikke kan bestemme, at dette også dækker ”uoplyst uddannelse”.

I betragtning af, at der er tale om en bekendtgørelse, som har ganske omfattende og vidtrækkende betydning for kommunernes økonomi og skatteudskrivning, gøres det gældende, at der skal foretages en indskrænkende fortolkning. Det gøres derfor gældende, at denne del af bekendtgørelsen ikke har hjemmel i § 31.

6. UNDERSØGELSESPLIGT

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i en periode ikke bedt Danmarks Statistik indhente oplysninger, som kunne klarlægge udligningslovens begreber ”uden erhvervsuddannelse” hhv. ”lav uddannelse”, samt bekendtgørelsens begreb ”uoplyst uddannelse”. Derudover har en række kommuner i 2014 rettet henvendelse til ministeriet med oplysninger om, at udmøntningen af udligningsloven var fejlbehæftet og ikke korrekt udmøntet i bekendtgørelserne.

6.1 Generelt om undersøgelsespligten

Det er et grundlæggende retspraksisbaseret princip, at det påhviler forvaltningsmyndighederne enten selv at fremskaffe de fornødne oplysninger til at afgøre en sag eller at sørge for, at andre fremskaffer oplysningerne, jf. fx Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udg., 2018, s. 484 ff. (i det følgende blot ”Niels Fenger m.fl.”).

Niels Fenger m.fl. anfører, s. 484:

”Officialmaksimen gælder ikke kun i sager, hvor myndigheden skal træffe afgørelse i forvaltningslovens forstand, men skal også iagttages i forbindelse med visse former for faktisk forvaltningsvirksomhed.” Endvidere anføres (s. 485): ”Myndighedens forpligtelse til at handle inden for gældende ret indebærer ..., at enhver afgørelse, myndigheden træffer, skal være korrekt.”

Undersøgelsespligten behandles i forvaltningsretten under forskellige begreber, bl.a. ”officialmaksimen”, ”officialprincippet” og ”undersøgelsesprincippet”. I dennes stævning anvendes fortrinsvist begrebet ”undersøgelsespligten”.

Undersøgelsespligten stiller bl.a. krav til hvilken grad af bevissikkerhed, der er nødvendig for, at forvaltningen kan lægge et givent faktum til grund – og dermed hvilken grad af sagsoplysning, der skal foretages, før myndigheden kan træffe afgørelse. Kernen i undersøgelsespligten er, at en sag skal undersøges af myndigheden netop så langt, som det er nødvendigt i det enkelte tilfælde for at træffe en korrekt afgørelse. Heri ligger, at undersøgelsen ikke må afsluttes, før der er tilvejebragt et forsvarligt grundlag jf. Niels Fenger m.fl., s. 488 ff.

Dette er fastlagt i en ganske omfattende retspraksis, fx UfR 1969.513 V (hvor en minkavler fik erstatning for påbud om ophør af drift af en minkfarm, idet myndighederne ikke havde undersøgt sagen tilstrækkeligt inden afgørelsen blev truffet), UfR 2003.770 Ø (gårdejer fik erstatning for inddragelse af økologitilladelse, idet myndighederne ikke havde undersøgt sagen tilstrækkeligt inden afgørelsen blev truffet), UfR 2004.622 V (Naturklagenævnets afgørelse om tilladelse til udsætning af bævere var ugyldig, idet nævnet ikke havde undersøgt sagen tilstrækkelig inden afgørelsen), UfR 2007.673 Ø (statsamts afgørelse om samvær ugyldig, idet statsamtet ikke havde undersøgt sagen tilstrækkeligt), UfR 2010.467 H (Ankestyrelsens afgørelse om erhvervsevnetab var ugyldig pga. fejlagtigt og mangelfuldt grundlag) og UfR 2014.681 Ø (afgørelse om nægtelse af fritagelse for betaling af affaldsgebyr tilsidesat pga. mangelfuld sagsoplysning).

Hvis undersøgelser kræver særlig specialistviden eller sagkundskab, har myndigheden pligt til at inddrage dette.

Niels Fenger anfører fx, s. 491:

”Hvor det hører med til en forvaltningsmyndigheds opgave at vurdere spørgsmål, som forudsætter særlig sagkundskab, følger det af officialmaksimen, at myndigheden har ansvaret for, at den nødvendige sagkundskab inddrages i de konkrete sager. Er myndigheden ikke selv i besiddelse heraf, må den rette henvendelse til andre myndigheder eller eventuelt til private virksomheder.”

Endvidere følger det af praksis fra Folketingets Ombudsmanden, fx FOB 2017-17 samt den juridiske litteratur, jf. Fx Niels Fenger m.fl., s. 489 f., at hvis en myndighed gøres opmærksom på, at et faktisk grundlag for en sag er forkert eller at der mangler relevante oplysninger, så forøges kravene til undersøgelserne.

6.2 Undersøgelsespligten i forbindelse med generelle afgørelser

Undersøgelsespligten rejser oftest spørgsmål i forbindelse med konkrete enkeltafgørelser. Pligten til undersøgelse er imidlertid ikke begrænset til enkeltafgørelser i partssager (forvaltningsakter). Også generelle sager m.v. er underlagt undersøgelsespligten. Dette gælder også afgørelser af generel karakter som fx udstedelse af anordninger, bekendtgørelser, lokalplaner m.v.

Som anført ovenfor, hviler undersøgelsespligten på en almindelig uskreven forvaltningsretlig retsgrundsætning, der er udviklet i en omfattende retspraksis. Pligten er således ikke styret af fx forvaltningsloven eller andre forvaltningsretlige love, og pligten er derfor heller ikke begrænset til sager omfattet af disse.

Niels Fenger m.fl. anfører, s. 71:

”Spørgsmålet om, hvad en sag indholdsmæssigt bør bestå af, kan naturligt tage sit udgangspunkt i den såkaldte officialmaksime, hvorefter myndigheden skal tilvejebringe et fyldestgørende faktisk og retligt grundlag for sagens afgørelse og også uden for afgørelsessager må skaffe sig det grundlag, som er fornødent for, at myndighedens virksomhed udøves forsvarligt og korrekt.” Samme sted anføres: ”En hovedsondring udspringer af forskellen mellem generelle sager og konkrete sager. Sager af konkret karakter vil normalt være sager, der angår en eller flere bestemte personer eller genstande, f.eks. en ansøgning om social pension fra en borger eller en sag om kommunens opførelse af en tilbygning til en børneinstitution. Generelle sager vil f.eks. kunne vedrøre regeldannelse eller information såsom lovforslag, administrative forskrifter og vejledninger, praksisbeskrivelser etc.”

Med henvisning til FOB 2007.485, anfører Niels Fenger (anf.st. s. 491) følgende:

”... at undersøgelsespligten også gælder i generelle sager, som ikke retter sig mod nogen bestemt borger, at myndighederne ikke har pligt til at iværksætte undersøgelser på baggrund af enhver henvendelse om påståede problemer på myndighedernes område, men at det ligger i kravet om tilstrækkelig sagsoplysning, at myndighederne skal foretage undersøgelserne af sagen så objektivt som muligt og således ikke lade sig påvirke af forudindtagede holdninger”, jf. Se tilsvarende Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udg., 2012, s. 122.

På baggrund af ovenstående gøres det derfor gældende, at det påhviler forvaltningsmyndigheder enten selv at fremskaffe de fornødne oplysninger til at afgøre en sag eller dog at sørge for, at andre sørger for oplysninger, og at undersøgelsespligten stiller krav om, at en myndighed undersøger en sag tilstrækkeligt inden myndigheden træffer afgørelse. Herudover må undersøgelsen ikke afsluttes, før der er tilvejebragt et forsvarligt grundlag, hvilket indebærer, at hvis undersøgelser kræver særlig specialistviden eller sagkundskab, har myndigheden pligt til at inddrage dette.

I denne sag følger det af udligningslovens § 5, stk. 2, nr. 2 og 6, at den kommunale udligning bl.a. skal ske på grundlag af kriterier om hhv. personer ”uden erhvervsuddannelse” og personer, der har ”lav uddannelse”.

Det gøres derfor gældende, at det følger af undersøgelsespligten, at ministeriet har pligt til at undersøge disse forhold, inden der træffes afgørelse.

Fastlæggelse af faktum til udfyldning af udligningslovens begreber om uddannelse er afgørende for afgørelsen om udligning. I 2014 blev Økonomi- og Indenrigsministeriet gjort opmærksom på, at der var problemer forbundet med kriterierne om uddannelse.

Det gøres derfor gældende, at ministeriet ikke har levet op til undersøgelsespligten ved fastlæggelse af indholdet af kriterierne om uddannelse i udligningslovens § 5, stk. 2, nr. 2 og 6. Der er tale om begreber, der kræver en undersøgelse, og hvor ministeriet i hvert fald fra 2014 har været bekendt med manglen på oplysninger og konsekvenserne af dette.

Dette gælder både ved udstedelsen af bekendtgørelserne, der udmønter udligningsloven, og ved de konkrete årlige beregninger, der ligger til grund for udligningerne mellem kommunerne.

7. ANSVARSRUNDLAG

Det gøres gældende, at Økonomi- og Indenrigsministeriet er erstatningsansvarlig for, at der årligt er udstedt bekendtgørelser, som delvist mangler hjemmel i lovgivning, jf. ovenfor, og for den manglende overholdelse af undersøgelsespligten i forhold til visse kriterier i udligningsloven, jf. ovenfor.

Offentlige myndigheder kan blive erstatningsansvarlige på samme måde som alle andre, dvs. private og virksomheder.

Som anført af Orla Friis Jensen og Søren Højgaard Mørup, jf. Forvaltningsret Almindelige Emner, 6. udg., 2016, s. 561.:

”Det offentliges erstatningsansvar uden for kontraktsforhold følger i det væsentligste samme regler, som har udviklet sig i den almindelige (civilretlige) erstatningsret.”

Ansvarsgrundlaget er således culpa, jf. fx UfR 2013.2696 H, hvor Højesteret konstaterer, at et ministerium (i den konkrete sag Forsvarsministeriet) kan blive erstatningsansvarlig, og at et krav skal afgøres efter dansk erstatningsrets regler om myndighedsansvar, samt at det centrale spørgsmål i ansvarsvurderingen er, ”om der er noget at bebrejde myndighederne” i forbindelse med disses opgaver.

7.1 Ansvar for fejlagtig udstedelse af bekendtgørelse

I den juridiske litteratur antages det, at ansvarsvurderingen er påvirket af, om myndighedens handling er en konkret eller generel retsakt, dvs. i realiteten, om der er tale om en konkret afgørelse rettet mod enkeltpersoner/virksomheder eller fastsættelse af generelle regler, fx udstedelse af en bekendtgørelse, lokalplan el.lign, jf. navnlig Niels Fenger i Offentlige myndigheders erstatningsansvar, 2017, s. 144 f. og Orla Friis Jens og Søren H. Mørup, Forvaltningsret Almindelige Emner, 6. udg., 2016, s. 599 f.

Det antages, jf. navnlig Niels Fenger, at der indgår to momenter i begrundelsen for, at ansvarsstandarden er mildere, når det skal vurderes, om offentlige myndigheder er ansvarlige for udstedelse af fejlagtige generelle retsakter. Dels at ansvar vil gøre for store indgreb i det politiske skøn. Dels at kredsen af skadelidte er ubestemt og stor.

Spørgsmålet har formentlig kun foreligget i en enkelt sag, nemlig UfR 1960.322 H, men dog uden at komme til pådømmelse, idet der ikke var sket brud på regler.

Den juridiske litteraturs antagelse om et mildere ansvar, hviler i et vist omfang på en parallel fra EU-retten, hvor det er fast retspraksis fra EU-domstolen, at der gælder et mildt ansvar for medlemsstaterne ved forkert national udmøntning af EU-regler. Der kan også henvises til UfR 2007.3124 H, hvor Lægemiddelstyrelsen ikke var erstatningsansvarlig for i strid med EU-retten at have tilbagekaldt tilladelser til parallelimport af lægemidler.

Som nævnt bygger teorierne og den sparsomme retspraksis på navnlig to synspunkter. Dels at de skadelidte typisk er en større og ubestemt/udefinerbar kreds. Dels at udstedelse af generelle retsakter ofte indeholder et element af politisk skøn.

I forhold til det konkrete spørgsmål om Indenrigsministeriets udstedelse af bekendtgørelser efter udligningsloven og herunder fastlæggelse af kriterierne om "uddannelse" kan følgende anføres:

Med hensyn til synspunktet om, at kredsen af skadelidte er ubestemt/udefinerbar, gælder dette ikke eller har i hvert fald en væsentlig mindre betydning i nærværende sag end i andre sager. Dette skyldes, at de skadelidte er helt konkrete og individualiserbare. Kredsen kan nøjagtig angives til et bestemt og konkret antal navngivne kommuner. Disse kan – og kunne på tidspunktet for udstedelse af bekendtgørelserne – konkret angives. Dette gælder med endog særlig tydelighed efter tidspunktet, hvor en række kommuner har gjort ministeriet opmærksomme på problemstillingen.

Med hensyn til synspunktet om, at der ved udstedelse af generelle retsakter skal være en større frihed og respekt for politiske skøn kan anføres, at dette synspunkt har størst værdi ved udstedelse af love, hvor det er lovgivningsmagten, der udsteder retsakter, jf. Niels Fenger i Offentlige myndigheders erstatningsansvar, 2017, s. 145., og synspunktet har derfor navnlig været udslagsgivende i forhold til nationale myndigheders

fejlagtige udmøntning af EU-regler. Her er det anerkendt, at medlemsstaterne skal have et vist politisk fri-
rum/margin. Et tilsvarende synspunkt kan muligvis anføres i forbindelse med udstedelse af lokalplaner.

Synspunktet har ikke stor betydning i denne sag, idet der er tale om udstedelse af en bekendtgørelse, som
ikke indeholder et politisk skøn.

Det gøres derfor gældende, at teorierne om et mildere ansvar ikke kan overføres til den konkrete problem-
stilling omkring udligningsreglerne. Det gøres derfor gældende, at der skal foretages en almindelig ansvars-
vurdering på grundlag af udgangspunkter for ansvar for offentlige myndigheder, dvs. en vurdering af, om
der er noget at bebrejde ministeriet ved udstedelse af bekendtgørelserne.

Det gøres gældende, at det dels kan bebrejdes, at ministeriet har indsat kriterierne "uoplyst uddannelse"
uden, at dette har hjemmel i udligningsloven. Dels kan det bebrejdes, at ministeriet ikke har reageret på,
at det i flere omgange er blevet gjort opmærksom på problemstillingen.

Det gøres derfor gældende, at efter det tidspunktet, hvor en række kommuner har gjort ministeriet op-
mærksom på problemstillingen, foreligger der det tilstrækkelige grundlag for, at ministeriet har haft en vi-
den, som kan danne grundlag for et ansvar.

7.2 Ansvar for overtrædelse af undersøgelsespligten

Brud på undersøgelsespligten kan udløse erstatningsansvar, jf. fx UfR 2003.770 og UfR 2007.1603 SH.

UfR 2003.770 Ø: Tilbagekaldelse af en autorisation til at drive økologisk jordbrugsproduktion var
sket under tilsidesættelse af undersøgelsespligten og derfor var myndigheden erstatningsansvarlig.

UfR 2007.1603 SH: Sikkerhedsstyrelsen havde i forbindelse med et påbud til nogle virksomheder om
standsning af salget af forskellige typer barnevogne begået "grove tilsidesættelser af grundlæggende
krav til forvaltningens sagsbehandling" og derved pådraget sig erstatningspligt over for de berørte
virksomheder.

Det gøres derfor gældende, at ministeriets manglende undersøgelse af udligningslovens kriterier om "uden
erhvervsuddannelse" (jf. § 5, stk. 2, nr. 2) og "lav uddannelse" (jf. § 5, stk. 2, nr. 6) er ansvarspådragende.

Det gøres gældende, at dette har medført en forkert beregning, hvorved sagsøgerne har lidt tab, idet de årlige udligninger har medført en for lille udbetaling til sagsøgerne.

8. TAB

Som det fremgår af ovenstående, har det nuværende udligningssystem medført et tab for en række kommuner som skyldes det faktum, at Økonomi- og Indenrigsministeriet årligt har udstedt bekendtgørelser, som mangler hjemmel i lovgivningen, jf. ovenfor, og at Økonomi- og Udenrigsministeriet ikke har overholdt undersøgelsespligten i forhold til visse kriterier i udligningsloven, jf. ovenfor.

For at få en vurdering af den økonomiske betydning, som den manglende beregning af uddannelsesforholdene for tilflyttende udlændinge har haft for de enkelte kommuner, har Dataproces udarbejdet rapporten "De to uddannelseskriterier – Hvordan manglende registreringer af uddannelsesforholdene for tilflyttende indvandrere har påvirket udregningen af udgiftsbehovet og følgelig udligningen kommunerne imellem" der fremlægges som **bilag 16**. Rapporten er udarbejdet, med inddragelse af det datamateriale vedrørende tilflyttende indvandreres uddannelsesforhold, som Dansk Statistik og Rockwoolfonden udarbejdede.

De pågældende bekendtgørelser som Økonomi- og Indenrigsministeriet har udstedt uden at have hjemmel i lov, aktualiserer sig i difference ved opgørelsen af udligning indenfor kategorierne "25-49 årige uden erhvervsuddannelse", jf. rapporten om de to uddannelseskriterier" (bilag 16 punkt 2, s. 14 – 17, tabel 5) og "Børn i familier hvor forsørgerne har lav uddannelse", jf. rapporten om de to uddannelseskriterier" (bilag 16 s. 28 – 30, tabel 10).

Som det fremgår af rapporten har sagsøger i årene 2017 og 2018 lidt følgende tab:

År	25 – 49 uden erhvervsuddannelse	Børn i familier hvor forsørgerne har lav uddannelsesniveau
2017 Kr.	16.191.567	4.441.273
2018 Kr.	19.912.349	6.701.295
	<hr/> 36.103.916	<hr/> 11.142.568
Samlet tab	<hr/> kr.	<hr/> 47.246.484

ANBRINGENDER:

Til støtte for anerkendelsespåstanden om ugyldighed af dele af bekendtgørelserne om kommunal udlig-
ning gøres det gældende

- at bekendtgørelser skal have hjemmel i lov
- at bemyndigelsesbestemmelsen i udligningslovens § 31, om at "Økonomi- og indenrigsministeren fastsætter regler om beregningen og opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov ..." ikke giver hjemmel til at udstede en bekendtgørelse, som bestemmer at: "Antallet af personer uden erhvervsuddannelse opgøres som antallet af 25-49-årige, der på optællingstidspunktet ikke har afsluttet længerevarende uddannelse end grundskole eller har uoplyst uddannelse" hhv. "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 beregningsåret 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."
- at en bekendtgørelse, som skal udmønte udligningslovens bestemmelse om beregningen af "uden erhvervsuddannelse" og "lav uddannelse" derfor ikke kan bestemme, at dette også dækker "uoplyst" uddannelse og
- at de årlige bekendtgørelser til udligningsloven har omfattende og vidtrækkende betydning for kommunernes økonomi og skatteudskrivning, og at der derfor skal foretages en indskrænkende fortolkning af hjemmelsbestemmelserne i udligningsloven

I forhold til undersøgelsespligten gøres det gældende,

- at det påhviler forvaltningsmyndigheder enten selv at fremskaffe de fornødne oplysninger til at afgøre en sag eller dog at sørge for, at andre sørger for at fremskaffe oplysningerne
- at undersøgelsespligten stiller krav om, at en myndighed undersøger en sag tilstrækkeligt inden den træffer afgørelse
- at undersøgelsen af en sag ikke må afsluttes, før der er tilvejebragt et forsvarligt grundlag
- at hvis undersøgelser kræver særlig specialistviden eller sagkundskab, har myndigheder pligt til at inddrage dette
- at undersøgelsespligten gælder generelt for myndigheders administration
- at undersøgelsespligten derfor også gælder i sager af generel karakter

- at undersøgelsespligten skærpes, hvis myndigheden gøres opmærksom på, at der er problemstillinger, som er særlig tvivlsomme eller uklare
- at det følger af undersøgelsespligten, at ministeriet har pligt til at undersøge uddannelsesniveau for borgerne, inden der træffes afgørelse
- at ministeriet ikke har levet op til undersøgelsespligten ved fastlæggelse af indholdet af kriterierne om uddannelse i udligningslovens § 5, stk. 2, nr. 2 og 6
- at ministeriet i hvert fald fra 2014 har været bekendt med manglen på oplysninger og konsekvenserne af dette, og at dette gælder både ved udstedelsen af bekendtgørelserne, der udmønter udligningsloven, og ved de konkrete årlige beregninger, der ligger til grund for udligningerne mellem kommunerne og
- at overtrædelsen af undersøgelsespligten er væsentlig og derfor har ugyldighedsvirkning.

I forhold til erstatningspåstanden gøres det gældende

- at Økonomi- og Indenrigsministeriet er erstatningsansvarlig for, at der årligt er udstedt bekendtgørelser, som delvist mangler hjemmel i lovgivning, jf. ovenfor, og for den manglende overholdelse af undersøgelsespligten i forhold til kriterier om uddannelse i udligningsloven
- at der skal foretages en almindelig culpaansvarsvurdering på grundlag af udgangspunkter for ansvar for offentlige myndigheder, dvs. en vurdering af, om der er noget at bebrejde ministeriet ved udstedelse af bekendtgørelserne
- at det kan bebrejdes ministeriet, at det har indsat kriterierne "uoplyst" uddannelse uden, at dette har hjemmel i udligningsloven
- det kan bebrejdes ministeriet, at det ikke har reageret på, at det i flere omgange er blevet gjort opmærksom på problemstillingen
- at der senest efter det tidspunkt i 2014, hvor en række kommuner har gjort ministeriet opmærksom på problemstillingen, foreligger det tilstrækkelige grundlag for, at ministeriet har haft en viden, som kan danne grundlag for et ansvar
- at ministeriets manglende undersøgelse af udligningslovens kriterier om "uden erhvervsuddannelse" (jf. § 5, stk. 2, nr. 2) og "lav uddannelse" (jf. § 5, stk. 2, nr. 6) er ansvarspådragende idet
- at dette har medført en forkert beregning, hvorved sagsøgerne har lidt tab, idet de årlige udligninger har medført en for lille udbetaling til sagsøgerne

PROVOKATIONER:


1. Økonomi- og Indenrigsministeriets **opfordres(1)** til at oplyse, om materialet/rapporten udarbejdet af Rockwoolfonden og Danmarks Statistik (bilag 10), er blevet videregivet til Finansieringsudvalget, og i givet fald, hvordan materialet er blevet anvendt.
2. Økonomi- og Indenrigsministeriet **opfordres(2)** til at fremlægge akter fra perioden 2014 – 2018 relaterende til:
 - Intern kommunikation mellem Finansieringsudvalgets medlemmer,
 - Foreløbige udkast til "Afrapportering fra Finansieringsudvalget",
 - Foreløbige udkast til "Analyse af kriterier og kommunale udgiftsbehov på beskæftigelsesområdet",
 - Foreløbige udkast til "Analyse og udgiftsbehovsopgørelsen og udvikling i overførsler".

Økonomi- og Indenrigsministeriet **opfordres(3)** desuden til at fremlægge fuldstændig og opdaterede aktlister.

BEVISBEGÆRING:

Sagsøgeren fremsætter yderligere begæring om i forbindelse med hovedforhandling at afhøre følgende vidner:

- 

Tidligere formand for Finansieringsudvalget  skal afgive forklaring om Finansieringsudvalgets arbejde, herunder hvilke forhold der blev inddraget i kommunal udligning, samt hvornår Finansieringsudvalget blev gjort opmærksom på at der kunne være fejl i beregningsgrundlaget.

- 

Lektor ved Copenhagen Business School. Skal afgive forklaring om Finansieringsudvalgets rapport, herunder hvilke kriterier og principper der indgår i beregningen af udligning, og den praktiske og konkrete implementering af udligningssystemet.

- 

Analytiker ved Dataproses. Har udarbejdet rapporten (bilag 9 og bilag 16) hvori de enkelte kommuners tab opgøres.

- 

Afdelingschef ved Økonomi- og Indenrigsministeriet. Formand for Finansieringsudvalget, og skal afgive forklaring om hvilke forhold som der bliver inddraget i kommunal udligning, samt Finansieringsudvalgets rapporter.

- 

Afdelingsdirektør ved Danmarks Statistik. Skal afgive forklaring om beslutningsprocessen og dialogen med Økonomi- og Indenrigsministeriet om beregningsgrundlaget i forhold til udlændinges uddannelsesniveau, samt baggrunden, udstrækningen og konsekvensen af, at Danmarks Statistik ikke registrerer udlændinges uddannelsesniveau.

Bevisførelsen vil derudover bestå af partsforklaring, ligesom der tages forbehold for indkaldelse af yderligere vidner.

HENVISNING AF SAGEN TIL LANDSRETEN:

Sagsøgeren fremsætter begæring om, at sagen i henhold til Rpl. § 226 henvises til behandling ved landsret. Begæringen er begrundet i, at der er tale om en principiel sag vedrørende lovfortolkning, som ikke tidligere har været under pådømmelse ved de danske domstole.

Sagen angår således et retligt spørgsmål som kan anses for at have en generel betydning for retsudviklingen i Danmark. Der er ikke tidligere ført sager angående forholdet og sagen har en væsentlig samfundsmæssig rækkevidde, da spørgsmålet vil være aktuel for fremtidig beregning af udligning for *alle* kommuner.

Sagen har derfor også omfattende økonomisk betydning for kommuner,- og dermed borgere, i Danmark.

ANMODNING OM SAMLET BEHANDLING

Som tidligere anført har 19 kommuner anlagt sag imod Økonomi- og Indenrigsministeriet. Disse 19 sager har en nær sammenhæng, idet de vedrører samme juridiske spørgsmål. Da sagerne har en nær processuel og faktisk sammenhæng er det hensigtsmæssigt, at behandle ovenstående sager ved en samlet proces. Der anmodes derfor om, at retten træffer afgørelse om at sagerne behandles samlet jf. retsplejelovens § 254.

Derudover anmodes om, at der udtages 2 prøvesager,- nemlig sagerne anlagt af Jammerbugt Kommune og Lolland Kommune, således at de øvrige 17 sager stilles i bero og afventer afgørelsen i de 2 prøvesager.

FORLIGSMULIGHEDER:

Der vurderes ikke at være baggrund for retsmægling, idet der er tale om en meget principiel sag.

HOVEDFORHANDLINGENS VARIGHED:

Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at angive hovedforhandlingens forventede varighed.

DOKUMENTER DER BEGÆRES FREMLAGT:

Bilag:

- Bilag 1: Betænkning nr. 471 af 1968 – Statens refusion af kommunale udgifter
- Bilag 2: Kommunalreformen - kort fortalt, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 1. økonomiske kontor, 1216 København K, december 2005
- Bilag 3: Betænkning nr. 963 fra 1982 om Kommunal udligning og tilskud til kommuner
- Bilag 4: Pressemeddelelse af 3. november 2008 fra Rimeligudligning.nu
- Bilag 5: "Det nye kommunale finansieringssystem - De første erfaringer med det kommunale udligningssystemudarbejdet" af februar 2009 udarbejdet af Favrskov, Hedensted, Odder, Skander, Silkeborg og Syddjurs Kommune
- Bilag 6: "Manglende præcision i udmåling af kommunernes socioøkonomiske udgiftsbehov skævvrider det kommune serviceniveau på normalområdet" af 17. september 2009 udarbejdet af Favrskov, Hedensted, Odder, Skander, Silkeborg og Syddjurs Kommune

- Bilag 7: Mail af 27. oktober 2014 fra Lemvig Kommune
- Bilag 8: Dataproces rapport "En foranalyse af homogenitet, systemfejl og paradokser" af oktober 2014
- Bilag 9: Økonomi- og Indenrigsministeriet svar af 20. januar 2015
- Bilag 10: Rockwoolfonden og Danmarks Statistik undersøgelse af juni 2017
- Bilag 11: Økonomi- og Indenrigsministeriet svar af 27. oktober 2017 på § 20-spørgsmål (S 75 fra 2017-18) fra medlem af Folketinget Rasmus Prehn (S)
- Bilag 12: Anmodning om aktindsigt ved Økonomi- og Indenrigsministeriet af 17. september 2018
- Bilag 13: Økonomi- og Indenrigsministeriets svar af 26. september 2018
- Bilag 14: Klage til Folketinget Ombudsmand af 2. oktober 2018
- Bilag 15: Folketingets Ombudsmands besvarelse af 22. marts 2019
- Bilag 16: Dataproces' rapport "De to uddannelseskriterier – Hvordan manglende registreringer af uddannelsesforholdene for tilflyttende indvandrere har påvirket udregningen af udgiftsbehovet og følgelig udligningen kommunerne imellem"

MOMSREGISTRERING:

Sagsøger er momsregistreret.

RETSAFGIFT:

Den fremsendte retsafgift er kr. 2.000,00

Den fremsendte retsafgift er beregnet efter retsafgiftsloven § 1, stk. 3, idet det i påstanden nedlagte erstatningskrav har nær tilknytning til og er fremsat på baggrund af Økonomi- og Indenrigsministeriets myndighedsudøvelse.

SAGENS VÆRDI:

Da der er tale om et anerkendelsessørgsmål hvori der også er nedlagt selvstændig betalingspåstand, tages der ved opgørelsen af sagens værdi udgangspunkt i sagsøgers nedlagte betalingspåstand, der kan opgøres til at være kr. 47.246.484,00.

PROCESSUELLE MEDDELELSER:

På vegne sagsøger:

HjulmandKaptain Advokatpartnerselskab

v/advokat Birgitte Pedersen

HjulmandKaptain Advokatpartnerselskab

Frederikshavnsvej 218

9800 Hjørring

tlf.nr. 70151000

sagsnr. 217541 BPE

VÆRNETING:

Denne sag er anlagt ved Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemting i henhold til retsplejelovens § 235 stk. 1.