

Udskriftsdato: 8. juni 2025 (Gældende)

2024-24. Skatteministeriets manglende dokumentation for central udmelding understøttede ikke tilliden til offentlige myndigheder

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

2024-24. Skatteministeriets manglende dokumentation for central udmelding understøttede ikke tilliden til offentlige myndigheder

Da to lovforslag om en ny ejendomsskatte Lovgivning blev sendt i høring, offentliggjorde Skatteministeriet en nyhed med udsagnet om, at 4 ud af 5 boligejere stod til en skattelettelse året efter. En journalist anmodede nogle måneder senere om aktindsigt i beregninger, der viste, at 8 ud af 10 boligejere stod til en skattelettelse.

Ved behandlingen af journalistens aktindsigtsanmodning identificerede Skatteministeriet alene akter, der var udarbejdet efter nyheden. Ombudsmanden kunne samlet set ikke kritisere ministeriets afslag på aktindsigt efter offentlighedsloven i disse akter, men stillede dog spørgsmål til Skatteministeriet om, hvorvidt der forelå relevante akter mv. udarbejdet forud for nyheden.

Skatteministeriet anførte, at der løbende var foretaget beregninger i Danmarks Statistiks lovmodelserver, der havde vist, at 4 ud af 5 boligejere stod til en skattelettelse. Der forelå dog ikke dokumenter med disse beregninger, og der var ikke på anden måde sikret dokumentation for beregningernes nærmere indhold og resultater.

Skatteministeriet kunne desuden ikke fuldt ud genskabe de beregninger, der blev foretaget forud for nyheden, og fandt ikke anledning til at foretage en genberegning ud fra historiske data, i det omfang det måtte være muligt.

Ombudsmanden bemærkede, at størrelsen af boligskatter er af væsentlig betydning for en meget stor mængde borgere, og at det omhandlede udsagn havde udgjort en hjørnesten i Skatteministeriets kommunikation til boligejerne om konsekvensen af boligskattereformen. Hans undersøgelse omhandlede ikke rigtigheden af udsagnet – som han i øvrigt ikke havde grund til at betvivle – men det var efter hans opfattelse uheldigt, at Skatteministeriet ikke havde valgt at sikre sig dokumentation for de beregninger, som ministeriet havde foretaget på Danmarks Statistiks lovmodelserver, forud for en udmelding i offentligheden af den foreliggende karakter.

Ombudsmanden udtalte, at det ikke er understøttende for tilliden til de udmeldinger, der kommer fra offentlige myndigheder, hvis der ikke foreligger dokumentation – eller dog efterfølgende genskabes dokumentation – for så væsentlige udmeldte udsagn.

(Sag nr. 23/05923)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Overordnet om sagen og omfanget af min undersøgelse

I forbindelse med omlægningen til det nye boligskattesystem beregnede Skatteministeriet, at en foreslået ændring af ejendomsskatte reglerne ville indebære skattelettelser til 4 ud af 5 boligejere i 2024. Dette

meldte ministeriet ud i en nyhed af 20. januar 2023 i forbindelse med, at lovforslag L 113 og 114 (2022-23, 2. samling) om en ny ejendomsskattelovgivning blev sendt i høring. Udsagnet om, at 4 ud af 5 boligejere stod til en skattelettelse, blev i forlængelse heraf også fremsat af ministeriet i forbindelse med lovforslagenes behandling i Folketinget, jf. f.eks. besvarelse af 16. maj 2023 på spørgsmål nr. 19 til L 113.

Udsagnet er efterfølgende løbende blevet brugt som led i skattemyndighedernes kommunikation omkring de nye boligskatteregler til offentligheden, herunder ved opslag på myndighedernes hjemmesider. Den 12. september 2023 offentliggjorde Vurderingsstyrelsen f.eks. en nyhed på sin hjemmeside med overskriften ”Nye boligskatteregler medfører skattelettelser til de fleste”, hvor udsagnet om, at 4 ud af 5 boligejere stod til en skattelettelse i 2024, også fremgik. Nyheden handlede om, at styrelsen havde indledt en oplysningskampagne om de nye boligskatteregler, der bl.a. omfattede breve sendt direkte til landets boligejere, annoncer i forskellige medier og på digitale platforme samt fysiske annoncer i bybilledet.

Den 4. oktober 2023 bad DR Nyheder om aktindsigt hos Skatteministeriet i ”beregninger, der viser, at otte ud af ti boligejere står til en skattelettelse næste år”.

Skatteministeriet forstod og afgrænsede DR Nyheders anmodning om aktindsigt sådan, at den omfattede dokumenter, der viser de pågældende ”beregninger” eller forudsætningerne bag dem.

Den 13. oktober 2023 afslog Skatteministeriet at give DR Nyheder aktindsigt i seks dokumenter, som alle var udarbejdet efter fremsættelsen af de nævnte lovforslag. Efter en fornyet gennemgang af sagen har ministeriet fundet, at alene to dokumenter (dokument nr. 1 og 5) er omfattet af anmodningen, da de øvrige fire indeholder udkast til visualiseringer af de skattemæssige konsekvenser af boligskatteomlægningen i de enkelte kommuner, men ikke egentlige beregninger. Det er jeg enig i.

Skatteministeriet identificerede ingen dokumenter med beregninger foretaget forud for udmeldingen den 20. januar 2023 om, at 4 ud af 5 boligejere stod til en skattelettelse i 2024, eller dokumenter med forudsætningerne bag sådanne beregninger.

Skatteministeriet har oplyst, at de beregninger, der lå til grund for nyheden i januar 2023, er foretaget på Danmarks Statistiks lovmodelserver, og at der ikke blev genereret et dokument med beregningerne eller forudsætningerne herfor, som der kan meddeles aktindsigt i. Ministeriet har endvidere anført, at de oplysninger, som du efterspørger, ikke foreligger i lovmodelserveren, og at forudsætningerne for at lave et dataudtræk fra serveren efter offentlighedslovens § 11 ikke er opfyldt.

Du har anført, at de beregninger, du efterspørger, er grundlaget for en omfattende offentlig kampagne med budskabet om, at 4 ud af 5 boligejere står til en skattelettelse i forbindelse med de nye ejendomsvurderinger. Du vil derfor gerne se dokumentation for, at tallene er retvisende.

Jeg har på baggrund af din henvendelse til mig undersøgt, om DR Nyheder har ret til aktindsigt i de to dokumenter med beregninger (dokument 1 og 5), som ministeriet har identificeret og anset for omfattet af din anmodning (pkt. 2 nedenfor). I lyset af, at disse dokumenter er udarbejdet efter ministeriets udmelding om, at en foreslået ændring af ejendomsskattereglerne ville indebære skattelettelser til 4 ud af 5 boligejere fra 2024, har jeg endvidere undersøgt, om der foreligger andre relevante beregninger mv. (pkt. 3 nedenfor).

2. Har du ret til *aktindsigt* i de identificerede dokumenter?

2.1. Nærmere om de identificerede dokumenter

Lovforslagene til den nye ejendomsskattelovgivning blev sendt i høring den 20. januar 2023 og fremsat i Folketinget den 26. april 2023.

Den 27. april 2023 blev der gennemført en teknisk høring i Folketingets Skatteudvalg vedrørende de nævnte lovforslag. Spørgsmålene ved høringen førte efter det oplyste til overvejelser i Skatteministeriet om, hvorvidt der var behov for at udarbejde yderligere beredskab til ministeren i form af opdaterede landkort over andelen af, hvor mange der ville få skattelettelse i de enkelte kommuner. Den 28. april 2023 udarbejdede Skatteministeriet i den forbindelse et dokument med interne beregninger, som er baseret på mere omfattende beregninger foretaget i Danmarks Statistiks lovmodelserver (dokument nr. 5). Det blev imidlertid efterfølgende besluttet på kontorniveau, at der ikke skulle arbejdes videre med beredskabet.

Den 30. maj 2023 blev lovforslagene vedtaget.

Den 27. september 2023 henvendte DR Nyheder sig til Skatteministeriet vedrørende bl.a. noget materiale, som var blevet oversendt til Folketingets Skatteudvalg den 19. september 2023. DR spurgte i den forbindelse til, hvorfor andelen af ejerboliger, der ifølge materialet stod til en skatterabat, var lavere end den udmeldte andel af boligejere, der stod til en skatterabat. Med henblik på at sikre, dels at de oversendte tal vedrørende andelen af ejerboliger, som stod til en skatterabat, var korrekte, dels at andelen af boligejere, der stod til en skattelettelse, (fortsat) var korrekt, dobbelttjekkede en sagsbehandler ifølge Skatteministeriet tallene til internt brug ved hjælp af Danmarks Statistiks lovmodelserver og foretog på baggrund heraf enkelte beregninger i et Excel-ark (dokument nr. 1). Skatteministeriet har i øvrigt oplyst, at besvarelsen af pressehenvendelsen ikke indeholdt tallene fra dokument nr. 1 eller beregninger foretaget i den forbindelse.

Skatteministeriet har undtaget både dokument nr. 1 og nr. 5 fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Dokumenterne indeholder ifølge Skatteministeriet ikke oplysninger omfattet af ekstraheringspligt efter offentlighedslovens §§ 28 og 29.

Skatteministeriet har i den forbindelse oplyst, at beregningerne i dokumenterne er foretaget af ministeriets økonomer ved hjælp af Danmarks Statistiks lovmodelserver. Serveren indeholder oplysninger om bl.a. samtlige ejendomme i Danmark, herunder om ejerforhold, ejendomsvurderinger og historiske skattebetalinger. Ministeriet har anført, at det forudsætter økonomfaglig baggrund at foretage behandlingen af data, beregningerne og aflæsningen heraf. Visse oplysninger skal således fremskrives og priskorrigeres, ligesom beregningerne er baseret på en række antagelser om f.eks. fraflytning og frafald af fradrag for forbedringer. Beregningerne er således ifølge ministeriet udtryk for et skøn over den forventede fremtidige boligskattebetaling. Det er derfor ministeriets opfattelse, at der er tale om interne faglige vurderinger.

Skatteministeriet har endvidere anført, at de nævnte vurderinger ikke foreligger i endelig form. Desuden har ministeriet henvist til, at begge dokumenter er udarbejdet efter fremsættelsen af lovforslagene, og efter vedtagelsen heraf for så vidt angår dokument nr. 1. Ministeriet har uddybende anført, at det forhold, at den interne faglige vurdering i dokument nr. 1 er foretaget efter lovforslagenes vedtagelse, medfører, at

vurderingen ikke kan anses for at indgå i sagen om lovforslagene, idet den ikke kan udgøre en præmis for lovforslagene.

Skatteministeriet fandt heller ikke grundlag for at give dig aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Du har anført, at beregningerne bygger på en række oplysninger om faktiske forhold. Du mener, at det afgørende for, om en oplysning er omfattet af § 28, må være, om oplysningerne handler om faktiske forhold. Det gælder, uanset om oplysningerne bygger på skøn.

2.2. Retsgrundlaget

2.2.1. Interne dokumenter undtaget fra aktindsigt (offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1)

Bestemmelsen i § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020) har følgende ordlyd:

”§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

...”

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at den bl.a. har til formål at beskytte forvaltningsmyndighedernes interne og politiske beslutningsprocesser samt de forskellige stadier af disse processer.

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, s. 88. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

2.2.2. Ekstraheringspligtige faktiske oplysninger (offentlighedslovens § 28, stk. 1)

Bestemmelsen i § 28, stk. 1, i offentlighedsloven har følgende ordlyd:

”§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3. ”

Ekstraheringspligten er nærmere beskrevet i forarbejderne til § 28, stk. 1, (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 97 f). Om ekstrahering af oplysninger om en sags faktiske grundlag er anført bl.a. følgende:

”Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Udtrykket *oplysninger om en sags faktiske grundlag* i stk. 1, 1. pkt., omfatter på den baggrund 'egentlige faktuelle oplysninger', som f.eks. oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de 'egentlige faktuelle oplysninger'.

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 625 f., er anført følgende om bestemmelsen:

"5.4.4. Sondringen mellem bagudrettede oplysninger og fremadrettede vurderinger/skøn

Ekstraheringspligten i § 28, stk. 1, 1. pkt., må forstås således, at oplysninger om egentlige faktuelle oplysninger eller oplysninger om noget, der allerede er sket eller besluttet, som udgangspunkt skal ekstraheres. Derimod skal oplysninger, der bygger på fremadrettede vurderinger – f.eks. oplysninger om, hvad udgifterne til en given beslutning må antages at blive – som udgangspunkt ikke ekstraheres, jf. FOB 2016-26, jf. også pkt. 5.2.5 ovenfor. Det samme gælder forslag til løsninger af forestående opgaver, herunder drøftelser om planlægningen af en fremtidig aktivitet, f.eks. drøftelser af et kommende statsbesøg og dets praktiske afholdelse, jf. FOB 2020-12. Hvis der er tale om, hvad udgifterne har været til en allerede gennemført beslutning, skal sådanne oplysninger ekstraheres, uanset at de beror på et skøn og kan være forbundet med en vis usikkerhed, jf. Folketingets Ombudsmands udtalelse af 19. maj 2016 (sag nr. 16/00314).

2.2.3. Ekstraheringspligtige interne faglige vurderinger i endelig form (offentlighedslovens § 29, stk. 1)

Offentlighedslovens § 29, stk. 1, har følgende ordlyd:

"§ 29. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign. Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og for Danske Regioner."

I forarbejderne til § 29 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 99 f.) er anført bl.a. følgende:

"Baggrunden for bestemmelsen er, at hensynet til den demokratiske proces – som er et af de overordnede hensyn, der ligger bag offentlighedsprincippet – taler for, at der er offentlighed omkring interne faglige vurderinger, der indgår i de nævnte sager, idet befolkningen, medierne og politikerne derved kan tage stilling til og drøfte det offentliggjorte (fremsatte) lovforslag m.v. på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer forslaget m.v. på.

...

Omfattet af udtrykket 'faglige vurderinger' vil herefter være de 'rene' faglige vurderinger, f.eks. vurderinger af lægefaglig, økonomisk eller juridisk karakter. De pågældende vurderinger vil med andre ord vedrøre sagens umiddelbare indhold. (...)

Udtrykket '*faglige vurderinger*' omfatter ikke alene det faglige resultat som sådan – f.eks. at et lovforslag må forventes at indebære, at 5000 arbejdsløse kommer i arbejde – men også de *metoder og forudsætninger*, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt ved den faglige vurdering.

...

Det er en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den foreligger i *endelig form*, hvilket beror på, at hensynet til den interne beslutningsproces i almindelighed vil tale imod, at der meddeles aktindsigt i foreløbige interne faglige vurderinger.

En intern faglig vurdering vil foreligge i endelig form, hvis myndigheden har anvendt den i forbindelse med myndighedens beslutning i en sag, eller hvis vurderingen har en sådan form, at den er klar til (endelig) udsendelse eller offentliggørelse. Det vil herudover i almindelighed kunne lægges til grund, at en intern faglig vurdering foreligger i endelig form, hvis den er blevet (endeligt) godkendt af den øverst fagligt ansvarlige person for det pågældende område inden for vedkommende forvaltningsmyndighed, eller hvis det i øvrigt fremgår, at den faglige vurdering faktisk er tillagt betydning.

...

Det er i øvrigt en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den '*indgår*' i en sag om udarbejdelse af et lovforslag, en redegørelse, en handlingsplan eller lignende. Der skal således være en sådan nærmere og konkret sammenhæng til sagen, at oplysningerne må anses for at indgå i den pågældende sag."

I FOB 2018-27, var spørgsmålet, om en (efterfølgende) intern faglig vurdering i et svar fra Justitsministeriet til et andet ministerium i forbindelse med håndteringen af en konkret pressehenvendelse indgik i en sag om en pressemeddelelse om indkvartering af asylansøgere under 18 år mv., og om denne sag var omfattet af offentlighedslovens § 29.

Til brug for sagen anførte Justitsministeriet, at en intern faglig vurdering, der tidsmæssigt udarbejdes efter offentliggørelsen af det politiske initiativ, som det klare udgangspunkt ikke indgår i sagen om det politiske initiativ. Efter ministeriets opfattelse kunne det dog ikke udelukkes, at en efterfølgende intern faglig vurdering efter omstændighederne kunne indgå i en sag om et politisk initiativ, såfremt vurderingen havde en særlig tilknytning til og indgik som en præmis for det politiske initiativ. Justitsministeriet anførte som eksempel bl.a., at en efterfølgende intern faglig vurdering til brug for et svar til et udvalg i Folketinget i forbindelse med vedtagelsen af et lovforslag vil indgå i lovgivningssagen og være omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt.

Ombudsmanden var enig med Justitsministeriet i, at ministeriets bistand til det andet ministeriums håndtering af den konkrete pressehenvendelse ikke i sig selv udgjorde en sag omfattet af § 29. I lyset af den sammenhæng, som den nævnte vurdering indgik i, sammenholdt med tidspunktet for vurderingen fandt ombudsmanden desuden ikke grundlag for at tilsidesætte Justitsministeriets opfattelse af, at den

faglige vurdering ikke indgik i sagen om pressemeddelelsen. Ombudsmanden gjorde dog udtrykkeligt opmærksom på, at han ikke havde taget nærmere stilling til alle dele af den retsopfattelse vedrørende offentlighedslovens § 29 – herunder det tidsmæssige aspekt – som Justitsministeriet havde redegjort for, og at spørgsmålet fortsat gav anledning til tvivl.

2.2.4. Princippet om meroffentlighed (offentlighedslovens § 14, stk. 1)

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 14, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 14. Det skali forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, databeskyttelsesloven og lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger.

...”

2.3. Min vurdering

På baggrund af min gennemgang af dokument nr. 1 og 5 er jeg enig med ministeriet i, at dokumenterne som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Dokumenterne indeholder beregninger vedrørende den forventede boligbeskatning, der – som du skriver – bygger på bl.a. oplysninger om faktiske forhold. Beregningerne bygger dog efter det oplyste også på bl.a. en række antagelser, og der foretages i lovmodelserveren en række efterbehandlinger, herunder fremskrivninger.

Jeg er på den baggrund enig med ministeriet i, at beregningerne i dokumenterne har karakter af interne faglige vurderinger, der ikke er omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Spørgsmålet er herefter, om de interne faglige vurderinger foreligger i endelig form og indgår i en sag om et politisk initiativ, herunder de fremsatte lovforslag, og dermed er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt.

For så vidt angår oplysningerne i dokument nr. 5 er jeg enig med Skatteministeriet i, at beregningerne ikke kan siges at foreligge i ”endelig form” i offentlighedslovens § 29’s forstand. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på det oplyste om, at ministeriet på kontorniveau besluttede ikke at arbejde videre med det beredskab, som beregningerne var lavet til. Jeg har herefter ikke anledning til at tage stilling til, hvorvidt oplysningerne indgår i en sag omfattet af offentlighedslovens § 29.

For så vidt angår oplysningerne i dokument nr. 1 er der tale om beregninger, der blev udarbejdet i forbindelse med Skatteministeriets overvejelser i september 2023 om besvarelsen af en pressehenvendelse efter vedtagelsen af lovforslagene om den nye ejendomsskatte-lovgivning. Der er således ikke tale om de beregninger, der lå til grund for ministeriets udmelding i januar 2023 om, at 4 ud af 5 boligejere stod til en skattelettelse. De har endvidere ikke karakter af ”genberegninger” ud fra de data, der forelå i januar 2023, men udgør nye beregninger ud fra det opdaterede datamateriale, der forelå på tidspunktet for besvarelsen

af pressehenvendelsen. Hertil kommer, at beregningerne i øvrigt, jf. også pkt. 2.1, var foranlediget af et spørgsmål fra DR om forskellen på andelen af henholdsvis boligejere og ejerboliger, der stod til en skattelettelse, og således vedrører begge disse spørgsmål.

Jeg er enig med Skatteministeriet i, at beregningerne i dokument nr. 1 ikke indgår i en sag om et politisk initiativ i offentlighedslovens § 29's forstand. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, dels at besvarelsen af pressehenvendelsen ikke i sig selv udgør en sag omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1, dels at beregningerne efter min opfattelse ikke "indgår" i sagen om lovforslagene, der på det tidspunkt var vedtaget. Jeg henviser herved til FOB 2018-27, der er gennemgået ovenfor i pkt. 2.2.3.

Jeg har herefter ikke anledning til at tage stilling til, om oplysningerne i dokumentet foreligger i endelig form.

Jeg kan på baggrund af det anførte ovenfor samlet set ikke kritisere, at Skatteministeriet har afslået at meddele aktindsigt i beregningerne i dokument nr. 1 og 5 efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt.

Jeg har desuden ikke grundlag for at kritisere Skatteministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1.

3. Foreligger der oplysninger om de beregninger, der lå til grund for udmeldingen?

3.1. De nærmere omstændigheder

Skatteministeriet har i forbindelse med min behandling af sagen oplyst, at de beregninger, som ministeriet har foretaget i forbindelse med omlægningen til det nye boligbeskatningssystem, er sket på Danmarks Statistiks lovmodelserver.

Skatteministeriet har beskrevet, at beregningerne er foretaget på den måde, at en autoriseret person i Skatteministeriet ved hjælp af kodning i lovmodelserveren har omsat lovgivningen til formler og koblet disse med data og slutteligt – også via serveren – er nået frem til tallet for, hvor mange ejerboligejere, der var i alt, samt tallet for, hvor mange som ville falde i beskatning. Ved at aflæse disse tal på serveren og dividere dem med hinanden kunne man, forud for at lovforslagene blev sendt i høring i januar 2023, konstatere, at 4 ud af 5 boligejere stod til en skattelettelse. Brugen af Danmarks Statistiks lovmodelserver i forbindelse med beregningerne i sagen er nærmere beskrevet under pkt. 2.1 ovenfor.

Der foreligger ikke et dokument med oplysninger om (dele af) de beregninger – eller forudsætningerne herfor – som lå til grund for nyheden af 20. januar 2023. Dog fremgår det af en intern mail i Skatteministeriet af 12. januar 2024, at det på det tidspunkt stadig var 1 ud af 5, der ville modtage en skatterabat (22 pct.), og at der derfor kunne holdes fast i, at 4 ud af 5 får en skattelettelse. Skatteministeriet har i den forbindelse oplyst, at der ikke automatisk genereres et dokument med beregninger, når ministeriet anvender lovmodellerne. Selve analyseresultatet kan i visse tilfælde hentes ned i form af f.eks. et Excel-ark og gemmes i ministeriets journalsystem, og når det sker, foreligger der et dokument.

Skatteministeriet har endvidere redegjort for, at formuleringen om, at 4 ud af 5 står til en skattelettelse, har været anvendt af ministeriet siden andet halvår af 2022, og henvist til, at formuleringen fremgår af bl.a. materiale til skatteministeren i forbindelse med Folketingets åbningsdebat i oktober 2022. I forbindelse med denne brug af tallene foretog ministeriet også beregninger i lovmodelserveren svarende

til dem, der blev foretaget i forbindelse med nyheden af 20. januar 2023. Jeg forstår, at der heller ikke foreligger dokumenter med disse beregninger.

Skatteministeriet har i øvrigt oplyst, at ministeriet løbende har foretaget beregninger af, hvor mange boligejere der stod til en skattelettelse, for at holde sig orienteret om, hvorvidt tallene ændrede sig, og at tallet har ligget stabilt.

Derudover har Skatteministeriet oplyst, at der findes ældre modeller samt koder gemt fra forskellige tidligere beregninger i lovmodelserveren. Disse modeller kan bruges til at foretage genberegninger, der dog vil blive foretaget på baggrund af opdaterede data mv., hvorfor resultatet af sådanne genberegninger risikerer at afvige fra den originale beregning. Afvigelserne vil dog typisk være meget beskedne.

En genberegning vil desuden ikke vise forudsætningerne bag beregningerne, men alene resultatet af beregningerne. En genberegning vil således alene

kunne give et ”resultatoutput”, og ministeriet har derfor ikke fundet anledning til at overveje at foretage en sådan genberegning.

Endelig har Skatteministeriet anført, at de oplysninger om beregninger, som du efterspørger, ikke foreligger i Danmarks Statistiks lovmodelserver, og at forudsætningerne for at lave et dataudtræk fra serveren efter offentlighedslovens § 11 ikke er opfyldt.

3.2. Retsgrundlag

3.2.1. Aktindsigt i dokumenter (offentlighedslovens § 7)

Der fremgår følgende af § 7 i offentlighedsloven:

”§7. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Stk.2. Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser

1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og

...”

I forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, s. 69) fremgår der følgende:

”Det er (...) en betingelse for retten til aktindsigt, at dokumentet på tidspunktet for fremsættelsen af anmodningen om aktindsigt *er* enten indgået til eller oprettet af myndigheden m.v. Myndighederne m.v. er derfor ikke forpligtet til at imødekomme anmodninger om at få tilsendt fremtidige dokumenter i en bestemt sag (løbende aktindsigt), ligesom der ikke gælder en pligt for myndighederne til at tilvejebringe eller udarbejde dokumenter, der ikke allerede foreligger i sagen, jf. dog lovforslagets § 11. (...)”

3.2.2. Ret til dataudtræk (offentlighedslovens § 11)

Offentlighedslovens § 11 har følgende ordlyd:

”§ 11. Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer. Såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering el.lign., der kan foretages ved få og enkle kommandoer. Retten til at få foretaget en sammenstilling gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse med hensyn til personoplysninger omfattet af § 10, stk. 1-4, i databeskyttelsesloven.”

I forarbejderne til offentlighedslovens § 11 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 73 f.) fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen, der er ny, fastsætter i *stk. 1* en ret for offentligheden til under visse betingelser at kræve, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af oplysninger i myndighedens databaser, som myndigheden ikke allerede har foretaget. Der er således tale om, at myndighederne – i modsætning til, hvad der følger af den gældende lov – i et vist omfang forpligtes til at udarbejde dokumenter, der ikke allerede foreligger (...).

Det er en betingelse for, at offentligheden kan kræve en sammenstilling, at der er tale om allerede *foreliggende oplysninger* i myndighedens databaser. Det kan således ikke kræves, at en myndighed tilvejebringer (nye) oplysninger med henblik på at foretage en efterfølgende sammenstilling af oplysningerne.

...

Betingelsen om få og enkle kommandoer vil under alle omstændigheder ikke være opfyldt, hvis den pågældende forvaltningsmyndighed selv skal foretage en nærmere vurdering af, hvilke oplysninger der skal sammenstilles med henblik på at imødekomme en anmodning om at foretage en sammenstilling.”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 370 f., fremgår følgende:

”4.3.1. (...)

Henset til, at en ret til at kræve en (ny) sammenstilling af oplysninger i forvaltningsmyndighedernes databaser indebærer et principielt brud med det hidtidige udgangspunkt i offentlighedsloven, hvorefter der alene gælder en ret til aktindsigt i eksisterende dokumenter, og til den ressourcemæssige belastning for forvaltningsmyndighederne, som en sådan ny ret vil kunne indebære, finder kommissionen, at retten til sammenstilling kun skal gælde, hvis sammenstillingen kan foretages ved enkle kommandoer.

I tilknytning hertil bemærkes, at den omhandlede sammenstillingsret ikke i praksis vil indebære en adgang for offentligheden til at kræve, at forvaltningsmyndighederne udarbejder egentlige alternative analyser eller beregninger på grundlag af de oplysninger, der er lagret i en database. Dette beror på, at udarbejdelsen af sådanne analyser i almindelighed ikke vil kunne gennemføres ved enkle kommandoer, men typisk vil kræve en større arbejdsindsats fra forvaltningsmyndighedens side. En adgang til at kræve udarbejdelse af alternative analyser mv., vil derfor efter kommissionens opfattelse falde uden for de spørgsmål, som bør reguleres af offentlighedsloven.

Den anførte betingelse om 'enkle kommandoer' vil i lyset af det anførte alene være opfyldt, hvis sammenstillingen kan foretages på baggrund af oplysninger, der er 'fastlagt på forhånd'. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor den aktindsigtssøgende anmoder Rigspolitiet om på baggrund af oplysningerne i motorkøretøjsregisteret at få oplyst, hvor mange biler af et bestemt bilmærke, der er indregistreret i Danmark. Den nævnte betingelse vil derimod ikke være opfyldt, hvis den pågældende forvaltningsmyndighed selv skal foretage en nærmere vurdering af, hvilke oplysninger der skal sammenstilles med henblik på at imødekomme en anmodning om sammenstilling. Betingelsen vil heller ikke være opfyldt, hvis anmodningen om sammenstilling indebærer, at myndigheden skal fremskaffe eller indhente oplysninger, der ikke allerede foreligger i myndighedens database. ”

Af betænkningen, s. 374 f., fremgår følgende:

”4.4. Adgang til databeskrivelsen

4.4.1.

...

På baggrund af en samlet vurdering af de hensyn, der taler for og imod en ret til indsigt i databeskrivelsen – og navnlig i lyset af, at offentligheden (eller personer med særlig teknisk indsigt) bør kunne få kendskab til den grundlæggende opbygning af den enkelte database – finder kommissionen, at der bør indføres en ret til indsigt i databeskrivelsen i forhold til databaser, der af en forvaltningsmyndighed anvendes i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger eller lignende.

4.4.2. For så vidt angår det nærmere omfang af den ret, der bør være til indsigt i databeskrivelser, der knytter sig til de nævnte typer af databaser, bemærker kommissionen følgende:

...

Derimod finder kommissionen ikke tilstrækkeligt grundlag for at foreslå, at der indføres en pligt for forvaltningsmyndighederne til at meddele indsigt i, hvilket grundlag offentliggjorte analyser, beregninger og lignende bygger på. Det er således kommissionens opfattelse, at spørgsmålet om at få indsigt i de grundlæggende fremgangsmåder, modeller og forudsætninger, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lignende, snarere er et spørgsmål, der vedrører den enkelte offentliggjorte analyse mv. og ikke som sådan opbygningen af den database, der er anvendt til at udarbejde analysen. Der er således reelt tale om indsigt i de metoder og forudsætninger, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt ved offentliggjorte analyser og beregninger mv., og dette spørgsmål er behandlet nærmere under kapitel 16, pkt. 6.5.1.2, hvor kommissionen bl.a. har fremhævet, at forvaltningsmyndighederne skal være særlig opmærksomme på, om der efter meroffentlighedsprincippet bør gives aktindsigt i de nævnte metoder og forudsætninger, der måtte være indeholdt i interne dokumenter.

Kommissionen skal fremhæve, at en indsigt i databeskrivelsen under alle omstændigheder ikke indebærer en ret for offentligheden til at få udleveret såkaldte kildekoder, hvorved forstås den tekst i et programmeringssprog, som den, der har udviklet et program (software) til en computer, har skrevet. ”

3.2.3 Tilliden til offentlige myndigheder og notatpligt

Offentlige myndigheder skal handle inden for rammerne af god forvaltningsskik. Det indebærer bl.a., at offentlige myndigheder og ansatte skal optræde på en måde, der styrker tilliden til den offentlige forvaltning. Jeg henviser til God adfærd i det offentlige, december 2017, pkt. 1, gengivet i Retsinformation som vejledning nr. 10285 af 15. december 2017 og pkt. 4.1 i overblik #1 om god forvaltningsskik i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

I sagen FOB 2015-60, udtalte ombudsmanden mere generelt bl.a., at det er et fundamentalt led i offentlige forvaltningsmyndigheders virksomhed, at den ikke bare skal være lovlig og i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper mv., men også bør tilrettelægges og udøves på en måde, der i videst muligt omfang understøtter offentlig tillid.

Offentlighedslovens § 13 har følgende ordlyd:

”§ 13. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en myndighed m.v., skal den pågældende myndighed m.v., når den mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne eller vurderingerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 2. En myndighed m.v. skal i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, endvidere snarest muligt tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.”

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 323 f., er anført følgende:

”Der er i forskellige sammenhænge rejst spørgsmål om, hvorvidt notatpligten er blevet tilsidesat i mere generelle (politiske) sager. I den forbindelse bemærkes, at de pågældende sager typisk ikke vil have karakter af afgørelsessager, og notatpligten efter § 13, stk. 1 og 2, vil allerede af den grund ikke gælde for disse sager. Det samme gælder notatpligten efter den ulovbestemte retsgrundsætning herom, da den alene gælder i forhold til ’traditionelle’ administrative sager, der har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren, og hvor der er særlig grund til at stille krav om, at der tages notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, jf. pkt. 4 nedenfor under kommentaren til § 13, stk. 2. Tilbage står herefter blot, om det følger af principperne om god forvaltningsskik, at der bør tages notat af væsentlige sagsekspeditionsskridt eller lignende i sådanne generelle (politiske) sager. Det kan i almindelighed ikke antages at være tilfældet, da notatpligten efter god forvaltningsskik navnlig hviler på et synspunkt om, at der skal skabes et tillidsforhold mellem borgeren og forvaltningen – hvilket forhold typisk ikke foreligger i politiske sager – og et sådant tillidsforhold skabes bl.a. ved, at forvaltningen sikrer sig bevis og herved undgår tvivl om, hvad der er foregået og sagt i en foreliggende sag. Det kan dog ikke afvises, at hensynet til at sikre sig dokumentation for, hvad der er foregået i en generel (politisk) sag, efter omstændighederne i særlige tilfælde kan bevirke, at der bør tages et notat herom efter principperne om god forvaltningsskik.”

Mohammad Ahsan anfører endvidere følgende, s. 341, samme sted:

”Ved siden af notatpligten efter § 13, stk. 1 og 2, samt anvendelsesområdet for den ulovbestemte retsgrundsætning om notatpligt, følger det af god forvaltningsskik, at en myndighed bør notere visse

oplysninger ned. Dette skyldes hensynet til, at forvaltningen sørger for, at der skabes et tillidsforhold mellem borgeren og forvaltningen, og et sådant tillidsforhold skabes bl.a. ved, at forvaltningen sikrer sig bevis og herved undgår tvivl om, hvad der er foregået og sagt i en foreliggende sag, jf. bl.a. betænkning nr. 1510/2009, side 426 f.

...

Der synes dog – bl.a. i lyset af den lovfæstede notatpligt efter § 13 samt den ulovbestemte retsgrundsætning om notatpligt – at være et begrænset rum for at 'kræve' og forvente, at myndighederne også tager notat efter principperne om god forvaltningsskik. De bevissikringshensyn mv., der begrundes § 13 samt den ulovbestemte retsgrundsætning, synes tilstrækkeligt varetaget med den nævnte regel og grundsætning. ”

3.3. Min vurdering

Skatteministeriet har anført, at der løbende er foretaget beregninger i Danmarks Statistiks lovmodelserver, der har vist, at 4 ud af 5 boligejere stod til en skattelettelse i 2024 som følge af den nye ejendomsskatte-lovgivning. Det skete også forud for nyheden den 20. januar 2023. Der er dog efter det oplyste ikke blevet gemt dokumenter med disse beregninger eller på anden måde sikret dokumentation for deres nærmere indhold og resultater.

Beregningerne – eller forudsætningerne herfor – foreligger endvidere efter det oplyste ikke i lovmodelserveren. Skatteministeriet har mulighed for at foretage en genberegning, men denne vil ikke svare fuldt ud til den originale beregning. Genberegningen vil efter det oplyste ikke blot indebære en sammenstilling af allerede foreliggende oplysninger i en database ved få og enkle kommandoer, men en egentlig alternativ beregning. En sådan ny beregning er ikke omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 11, jf. pkt. 3.2.2 ovenfor.

Der er endvidere ikke notatpligt efter offentlighedslovens § 13 – eller den ulovbestemte retsgrundsætning om notatpligt – om oplysninger, der ligger til grund for politiske udmeldinger.

Samtidig må jeg konstatere, at Skatteministeriet hverken før eller i forbindelse med min undersøgelse har tilvejebragt dokumentation for udsagnet i nyheden af 20. januar 2023, om at ændringen af ejendoms-skattereglerne – ud fra det dengang foreliggende datasæt – ville indebære skattelettelser for 4 ud af 5 boligejere i 2024.

Der blev ikke gemt dokumenter med det nærmere indhold af beregningerne, men jeg må ud fra Skatteministeriets forklaringer lægge til grund, at der forud for nyheden blev foretaget beregninger, der viste, at 4 ud af 5 boligejere stod til en skattelettelse i 2024. Disse beregninger blev efter det oplyste foretaget ved, at en embedsmand via lovmodelserveren beregnede henholdsvis det samlede antal boligejere og antallet af boligejere, der stod til en skattelettelse, og herefter dividerede og afrundede disse tal.

Ministeriet kan som nævnt ovenfor ikke fuldt ud genskabe de beregninger, der blev foretaget i januar 2023, og som lå til grund for det afrundede resultat ”4 ud af 5”, og har ikke fundet anledning til at foretage en genberegning ud fra historiske data, i det omfang der måtte være muligt.

Størrelsen af boligskatter udgør et forhold af væsentlig betydning for en meget stor mængde borgere. Endvidere har nyhedens udsagn om, at ”4 ud af 5 står til en skattelettelse i 2024”, udgjort en hjørnesteen i Skatteministeriets kommunikation til boligejerne om konsekvensen af boligskattereformen.

Min undersøgelse har ikke omhandlet rigtigheden af dette udsagn – som jeg i øvrigt ikke har grund til at betvivle – men det er efter min opfattelse uheldigt, at Skatteministeriet ikke har valgt at sikre sig dokumentation for de beregninger, som ministeriet har foretaget på Danmarks Statistiks lovmodelserver, forud for en udmelding i offentligheden af den foreliggende karakter. Det er ikke understøttende for tilliden til de udmeldinger, der kommer fra offentlige myndigheder, hvis der ikke foreligger dokumentation – eller dog efterfølgende genskabes dokumentation – for så væsentlige udmeldte udsagn.

Jeg har meddelt Skatteministeriet min opfattelse af sagen.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Skatteministeriet meddelte efterfølgende, at ministeriet havde besluttet at foretage en genberegning på baggrund af data, der var tilgængelig på tidspunktet for udmeldingen den 20. januar 2023, og at resultatet af genberegningen var lagt på ministeriets hjemmeside.