

# Tekniske baggrundsbilag til anbefalinger om sta- tens indkøb af advokat- ydelser

EKSPERTGRUPPEN OM  
**STATENS INDKØB AF ADVOKATYDELSER**

December 2024

Tekniske baggrundsbilag til anbefalinger om statens indkøb af advokatydelser

December 2024

I tabeller kan afrunding medføre, at tallene ikke summer til totalen.

Denne publikation er udarbejdet af  
Sekretariatet for ekspertgruppen om statens indkøb af advokatydelser  
Sekretariatet var forankret i Økonomistyrelsen

Landgreven 4  
1301 København K

Elektronisk publikation:  
ISBN: 87-7956-851-3

Publikationen kan hentes på  
Økonomistyrelsens hjemmeside  
[www.oes.dk](http://www.oes.dk)

# Indhold

---

Teknisk baggrundsbilag A. Kortlægning af statens forbrug af advokatydelser .....	5
Teknisk baggrundsbilag B. Internationale erfaringer.....	19
Teknisk baggrundsbilag C. Afrapportering af behovsafdækning .....	26
Teknisk baggrundsbilag D. Afrapportering af markedsafdækning .....	44
Teknisk baggrundsbilag E. Afrapportering af forbrugsstyring .....	57
Teknisk baggrundsbilag F. Grundlag bag samfundsøkonomiske betragtninger .....	76
Teknisk baggrundsbilag G. Sammenfatning af afdækningen af retsområder .....	84
Teknisk baggrundsbilag H. Sektorområder.....	96
Teknisk baggrundsbilag I. Analyse af økonomiske konsekvenser .....	102
Teknisk baggrundsbilag J. Notat om habilitet og forsyningsikkerhed .....	112



# Teknisk baggrundsbilag A.

## Kortlægning af statens forbrug af advokatydelser

---

### Sammenfatning

*Dette tekniske baggrundsbilag er udarbejdet af sekretariatet for ekspertgruppen om statens indkøb af advokatydelser.*

Til brug for ekspertgruppens arbejde er der udarbejdet en kortlægning af statens forbrug af advokatydelser. I dette tekniske baggrundsbilag beskrives bl.a. udviklingen i statens brug af kammeradvokatordningen, nøgletal om advokatbranchen, herunder Poul Schmiths omsætning mv.

- Statens udgifter til kammeradvokatordningen var på i alt 682 mio. kr. i 2023. Det er en stigning på 164 pct. sammenlignet med 2009, hvor udgifterne til ordningen var på i alt 258 mio. kr. Stigningen kan særligt tilskrives de særlige komplekser under Skatteministeriet og Transportministeriet.
- Ud over kammeradvokatordningen indstiller staten i visse tilfælde Poul Schmith til kuratoropgaver.
- I 2023 udgjorde statens forbrug af kammeradvokatordningen 89 pct. af statens samlede udgifter til advokater. Herudover havde staten i 2023 udgifter på i alt ca. 80 mio. kr. til andre advokathuse.
- Advokatbranchens samlede omsætning er vokset med 44 pct. i perioden 2009-2021, mens Poul Schmiths omsætning er vokset med 145 pct. i samme periode.
- Poul Schmith er det største advokathus i Danmark målt på antal medarbejdere. Inden for retssagsførelse er Poul Schmith næsten tre gange så stor som deres næststørste konkurrent, målt på antal medarbejdere med kundskab inden for området.
- Advokatbranchens omsætning er i stigende grad koncentreret omkring de ti største advokathuse, der er gået fra 36 pct. til 43 pct. af den samlede omsætning i branchen.

### Nøgletal om statens forbrug af advokatydelser

Statens forbrug hos Poul Schmith er steget fra 258 mio. kr. i 2009 til 682 mio. kr. i 2023. Statens forbrug af andre advokater er steget fra 49 mio. kr. i 2017 til 81,1 mio. kr. i 2023. Det relative niveau af forbruget hos andre advokater er steget en smule i 2023 og udgør nu 11 pct. af det samlede forbrug af juridisk bistand mod et historisk niveau på ca. 9 pct.

Stigningen i statens forbrug ved Poul Schmith kan særligt tilskrives de særlige komplekser under Skatteministeriet og Transportministeriet på trods af, at enkelte

områder og opgaver under de særlige komplekser er blevet konkurrenceudsat og hjemtaget. Ses der bort fra de særlige komplekser, er forbruget af såvel rådgivning som retssager dog begge steget stødt siden 2020.

Efter Skatteministeriet har Transportministeriet, Forsvarsministeriet, Justitsministeriet og Erhvervsministeriet haft de største udgifter til juridisk bistand hos Poul Schmith i 2023. Skatteministeriet har historisk set toppet udgiftsopgørelserne i det seneste årti, mens Transport-, Justits- og Forsvarsministeriet ofte er at finde blandt de fem ministerier med det største forbrug hos Poul Schmith

De områder med det største forbrug var i 2023 skatte- og afgiftsret, udbudsret, erstatnings- og forsikringsret, inddrivelse og insolvens samt EU- og international ret. Disse områder stod tilsammen for 69 pct. af statens samlede udgifter inkl. særlige enkeltsagskomplekser i Skatteministeriet og Transportministeriet. Udgiften til statens retssager er steget med 10 mio. kr. årligt de sidste 5 år – stigningen har dog været størst fra 2020-2023. Udgifter til især til de særlige komplekser i Skatteministeriet er steget betydeligt – den gennemsnitlige årlige stigning ligger her på 20 mio. kr.

### Branchesammenligning

Advokatbranchens samlede omsætning er vokset med 44 pct. mellem 2009 og 2021, mens Poul Schmiths samlede omsætning inklusive omsætningen fra kammeradvokataftalen er steget med 145 pct. i samme periode.

Poul Schmith er det største advokathus i Danmark målt på antal medarbejdere. Statens forbrug vurderes at udgøre ca. 56 pct. af Poul Schmiths samlede omsætning. Derudover indstiller staten i visse tilfælde Poul Schmith til kuratoropgaver, hvilket ikke er en del af kammeradvokataftalen.

Inden for retssagsførelse er Poul Schmith næsten tre gange så store som deres næststørste konkurrent målt på antal medarbejdere med kundskab inden for området. Samtidig har Poul Schmith løbende ansat flere medarbejdere på mere erhvervsrettede områder.

Medarbejdersammensætningen hos Poul Schmith ligner resten af branchen målt på de relative andele af partnere, advokater, advokatfuldmægtige og juridisk studerende.

### Hovedelementer i den nuværende aftale

Kammeradvokatorordningen hviler (siden 1936) på en aftale mellem staten og en privatpraktiserende advokat. Den gældende kammeradvokataftale indgået mellem advokatfirmaet Poul Schmith og Finansministeriet trådte i kraft 1. januar 2015. Aftalen er uden tidsbegrænsning, men kan opsiges af begge parter med ét års varsel til udløbet af et år.

Aftalen blev forhandlet på baggrund af beretning B14 fra 2013, hvor et flertal i Folketinget bl.a. lagde vægt på en gennemsigtig ordning samt afregning efter medgået tid. Poul Schmith er bl.a. forpligtet til at fremsende salæroverslag, og timeprisen er fastsat pba. et pris-benchmark.

Økonomistyrelsen offentliggør årligt en opgørelse over statens forbrug hos Poul Schmith. Staten er i den forbindelse defineret som statsinstitutioner, dvs. institutioner, der ikke har en formue, der er adskilt fra statskassen. Herudover har en række selvejende statslige selskaber mulighed for at tilslutte sig kammeradvokataftalen.

I 2023 kan statens forbrug på kammeradvokatordningen opgøres til 682 mio. kr. – svarende til ca. 86 pct. af statens samlede udgifter til advokater. Selvejende statslige selskaber har i samme periode et forbrug på ordningen på ca. 27 mio. kr. Statens forbrug af andre advokater end Poul Schmith kan i 2023 opgøres til ca. 81,1 mio. kr. Samlet set kan statens forbrug af advokater opgøres til ca. 792 mio. kr., jf. figur 1 nedenfor.

**Figur 1**

**Forbrug på kammeradvokatordningen samt statens forbrug af andre advokater, (mio. kr.), 2023-pl**

▭ Primært fokus for analysen



Anm.: Statens udgifter til beskikkede forsvarsadvokater i straffesager indgår ikke i opgørelsen over statens samlede udgifter til advokater. I straffesager dækker det offentlige i første omgang advokatudgifterne. Den tiltalte opkræves efterfølgende beløbet af det offentlige, hvis vedkommende dømmes. I 2022 kan statens umiddelbare udgifter til forsvarsadvokater i straffesager opgøres til lidt over 660 mio. kr. (2022-pl).

Kilde: Kammeradvokatens sagsoversigter og fakturaer fra ministeriers brug af andre advokater.

## Fordeling mellem rådgivning, retssager og særlige komplekser

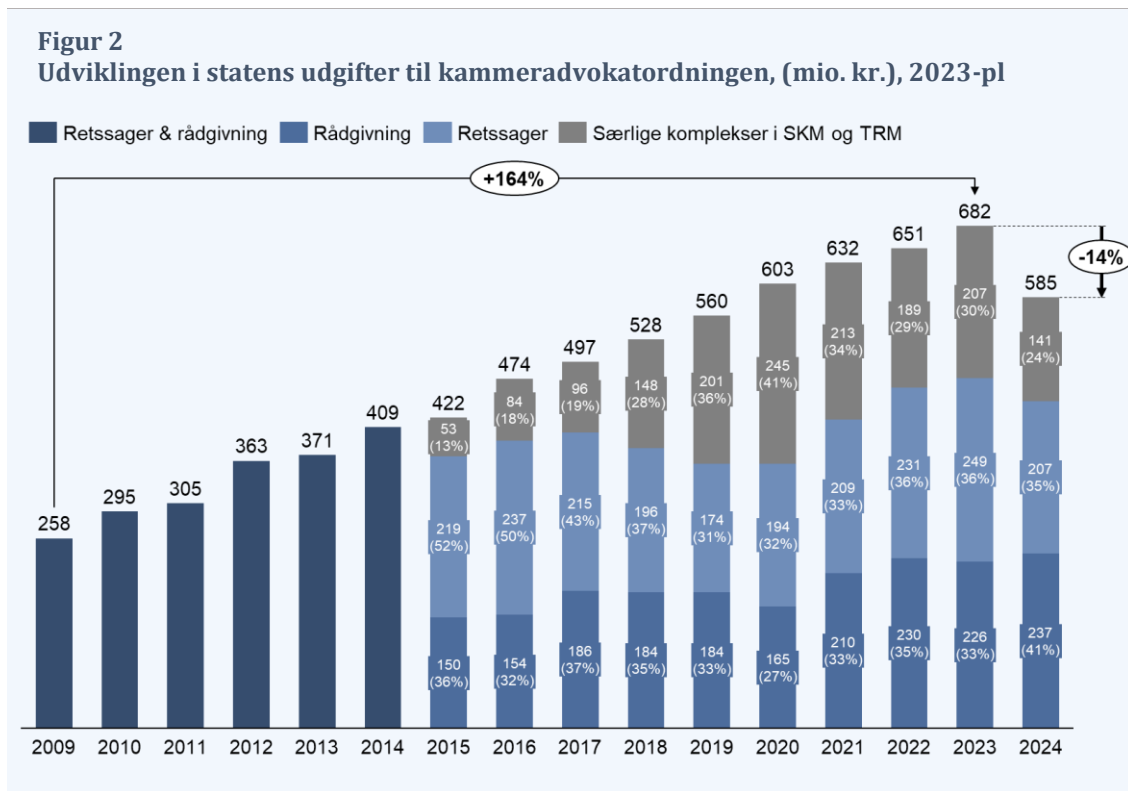
I perioden 2009-2023 steg udgifterne til kammeradvokatordningen med 164 pct. I perioden 2017-2020 skyldtes stigningen primært de særlige komplekser hos Skatteministeriet. Siden 2020 har der dog været en markant stigning i rådgivning og retssager i al almindelighed. Det forventes, at udgifterne til kammeradvokatordningen falder med 14 pct. i 2024, sammenlignet med 2023, jf. figur 2 nedenfor. Det skønnede udgiftsniveau for 2024 er baseret på oplysninger om de faktiske udgifter til kammeradvokatordningen i de første ni måneder af 2024. I denne periode var

## Teknisk baggrundsbilag A. Kortlægning af statens forbrug af advokatydelse

udgifterne til kammeradvokatordningen 12,3 pct. lavere end i samme periode for 2023.

Statens udgifter til retssager udgjorde lidt over halvdelen af det samlede forbrug på kammeradvokatordningen i 2015 med 219 mio. kr. I 2023 var andelen af statens forbrug på retssager faldet til knap 36 pct. af de samlede udgifter svarende til 249 mio. kr. I samme periode steg statens udgifter (ekskl. særlige komplekser i Skatteministeriet og Transportministeriet) til rådgivning fra 150 mio. kr. i 2015 til 226 mio. kr. i 2023.

Udgifter til de særlige komplekser under Skatteministeriet (ejendomsvurderinger, gældsinddrivelse og udbyttesagen) udgjorde 13 pct. af statens forbrug hos Poul Schmith i 2015, og voksede til at udgøre 30 pct. i 2023. I de 30 pct. indgår dog også udgifter til særlige komplekser i Transportministeriet, der i 2023 udgjorde 57 mio. kr. Der ses en faldende tendens siden 2020, hvor udgifter til de særlige komplekser toppede på 245 mio. kr. i 2020, hvilket svarede til 41 pct. af statens samlede forbrug.



Anm.: Det skønnes med betydelig usikkerhed, at udgifterne til kammeradvokatordningen i 2024 falder med omkring 14 pct., sammenlignet med 2023. Det skønnede niveau for udgiften i 2024 er baseret på oplysningerne om de faktiske udgifter til kammeradvokatordningen i de første ni måneder af 2024. Hertil er det forudsat, at det skønnede udgiftsniveau i de sidste tre måneder af 2024 følger tendensen i udgiftsniveauer for de sidste tre måneder i 2019-2023.

Kilde: Kammeradvokatens sagsoversigter. Da det først er fra 2015 og frem, at Poul Schmith fordeler forbruget ud på underliggende områder, fremgår forbruget fra 2009-2015 som en samlet mængde.



## Særlige komplekser under Skatteministeriet<sup>1</sup> og Transportministeriet

Fællesbetegnelsen *særlige komplekser* under Skatteministeriet dækker over tre separate komplekser: i) Gældsinddrivelsessystemer, ii) ejendomsvurderingssystemer, iii) samt udbyttesagskomplekset. Komplekserne er udskilt fra det samlede forbrug på kammeradvokatordningen, da de er særligt omfattende og midlertidige.

Ud over udgifter til særlige komplekser i Skatteministeriet var der i 2023 også udgifter til særlige komplekser i Transportministeriet. De samlede udgifter til disse udgør 57 mio. kr. og vedrører sager om ekspropriation af minkerhvervet. De samlede udgifter til særlige komplekser var i 2023 således 207 mio. kr.

### Uddybende om særlige komplekser under Skatteministeriet

I 2023 udgjorde de samlede udgifter til særlige komplekser i Skatteministeriet 150 mio. kr., hvoraf udgifterne til udbyttesagskomplekset udgjorde 65 pct. Udgifter i forbindelse med ejendomsvurderinger udgjorde 32 pct., mens gældsinddrivelse udgjorde 3 pct. af statens udgifter til særlige komplekser, *jf. figur 3* neden for.

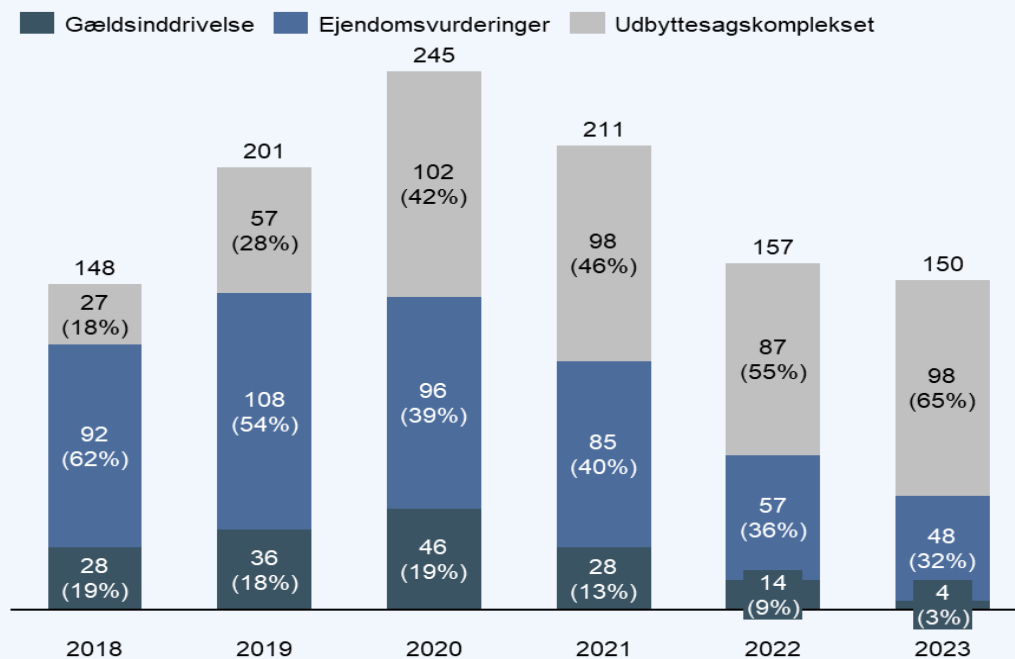
Udgifterne til udbyttesagskomplekset var 27 mio. kr. i 2018, men steg til 102 mio. kr. i 2020 og er siden faldet til 87 mio. kr. i 2022, men steget igen til 98 mio. kr. i 2023. I 2018 havde staten derudover udgifter på 92 mio. kr. til ejendomsvurderingerne. Dette steg til 108 mio. kr. i 2019 og er sidenhen faldet til 48 mio. kr. i 2023. Udgifterne til gældsinddrivelse er sammenlignet med 2018 faldet fra 28 mio. kr. til 4 mio. kr. i 2022. Det årlige forbrug hos Poul Schmith til gældsinddrivelse var på sit højeste i 2020 med 46 mio. kr.

---

<sup>1</sup> Der er udelukkende tale om udgifter under kammeradvokatordningen. Samlet set kan udgifterne til eksternt bistand inden for sagskomplekserne derfor være højere i andre år, hvis man inkluderer alle udgifter til eksterne konsulenter.

Figur 3

Statens forbrug hos Poul Schmith fordelt på de særlige komplekser under Skatteministeriet (mio. kr.), 2023-pl



Kilde: Kammeradvokatens sagsoversigter.

## Udviklingen i antallet af nye og aktive sager hos Poul Schmith

Antallet af aktive sager hos Poul Schmith falder markant fra 2018 til 2020<sup>2</sup>. Det skyldes hovedsageligt et fald i antallet af rådgivningssager relateret til erstatnings- og forsikringsret. Fra 2020 til 2023 ses en betydelig stigning i antallet af sager, som primært skal ses i lyset af flere retssager inden for skat- og afgiftsret og erstatnings- og forsikringsret, *jf. figur 4* nedenfor.

På trods af et fald i antal sager stiger forbruget samlet set, da enkelte sager er omkostningstunge, herunder de særlige komplekser. Fra 2018 til 2023 havde staten (ekskl. særlige komplekser i Skatteministeriet) årligt i gennemsnit ca. 4.500 aktive sager hos Poul Schmith. Sagerne fordeler sig på henholdsvis ca. 3.100 retssager og ca. 1.300 rådgivningssager.

I perioden påbegyndtes årligt ca. 2.000 sager – svarende til ca. 44 pct. af aktive sager hvert år. En sag hos kan have en varighed på op til flere år. Langt de fleste (over 80 pct.) af nye sager afsluttes inden for fire år.

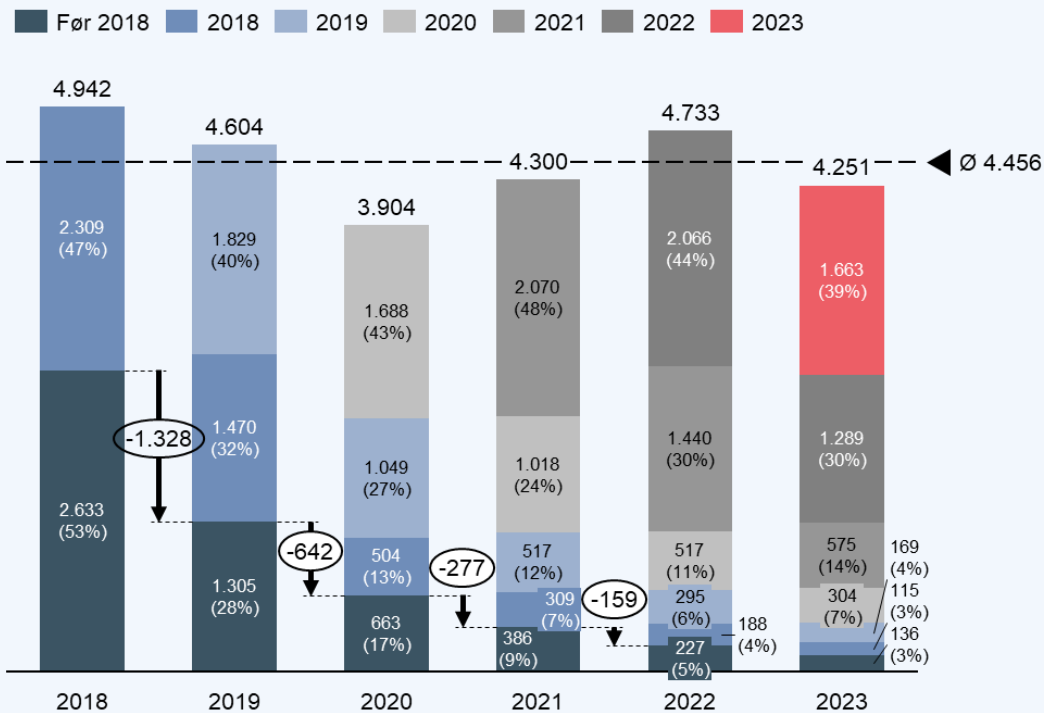
<sup>2</sup> Med aktive sager i et givent år forstås sager, hvor staten har en udgift på sagen hos Poul Schmith. Påbegyndte sager i et givent år kan således være inaktive i et eller flere efterfølgende år, hvor staten ikke har en udgift på sagen hos Poul Schmith.

## Teknisk baggrundsbilag A. Kortlægning af statens forbrug af advokatydelse

I 2018 var der fx 4.942 aktive sager i alt. Af disse sager var 2.309 nye sager i 2018 mens 2.633 sager blev påbegyndt før 2018. I 2023 var der 136 aktive sager, som blev påbegyndt før 2018.

Figur 4

Antallet af aktive sager hos Poul Schmith (ekskl. særlige komplekser i SKM) fordelt på påbegyndelsesår i perioden 2018-2023



Anm.: Ø viser det gennemsnitlige antal aktive sager.

Kilde: Kammeradvokatens sansoversister.

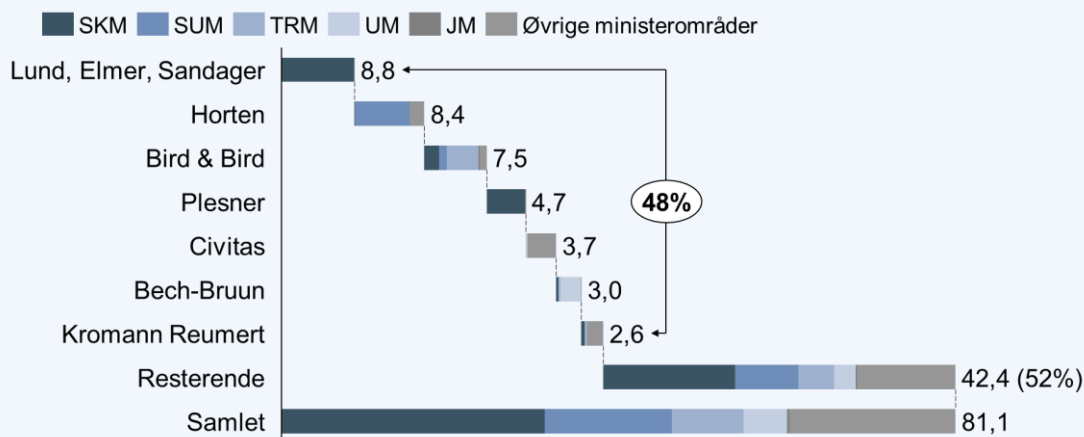
## Statens forbrug på andre advokater

Staten havde i 2023 et forbrug på omtrent 80 mio. kr. til andre advokater uden for kammeradvokataftalen. Ud af disse var 38,7 mio. kr. (48 pct.), fordelt på syv advokathuse, jf. figur 5 nedenfor.

Lund, Elmer & Sandager er det advokathus, hvor staten havde det største forbrug i 2022 med 8,8 mio. Dog er forbruget stort set kun ved Skatteministeriet. Horten er næststørst med kr. 8,4 mio. kr. hvoraf 6,6 mio. kr. er forbrug i regi af ankenævnet under Styrelsen for Patientklager, der anvender Horten ifm. varetagelse af sager.

**Figur 5**

Statens forbrug af andre advokater end Kammeradvokaten i 2023 fordelt på advokathuse og ministerområder (mio. kr.), 2023-pl



Kilde: Data fra indkøbsdatabasen, Indkøb og Analyse.

## Statens forbrug sammenlignet med advokatbranchen

Siden 2009 har der samlet set været en stigning i omsætningen på tværs af advokatbranchen og statens forbrug hos Poul Schmith. Poul Schmiths samlede omsætning inkl. kammeradvokatordningen vurderes i perioden fra 2009 til 2021 at være steget med ca. 145 pct. Fratrækkes omsætningen i forbindelse med særlige komplekser i Skatteministeriet, er stigningen i perioden ca. 63 pct. I samme periode er omsætningen i advokatbranchen i alt steget med ca. 44 pct.

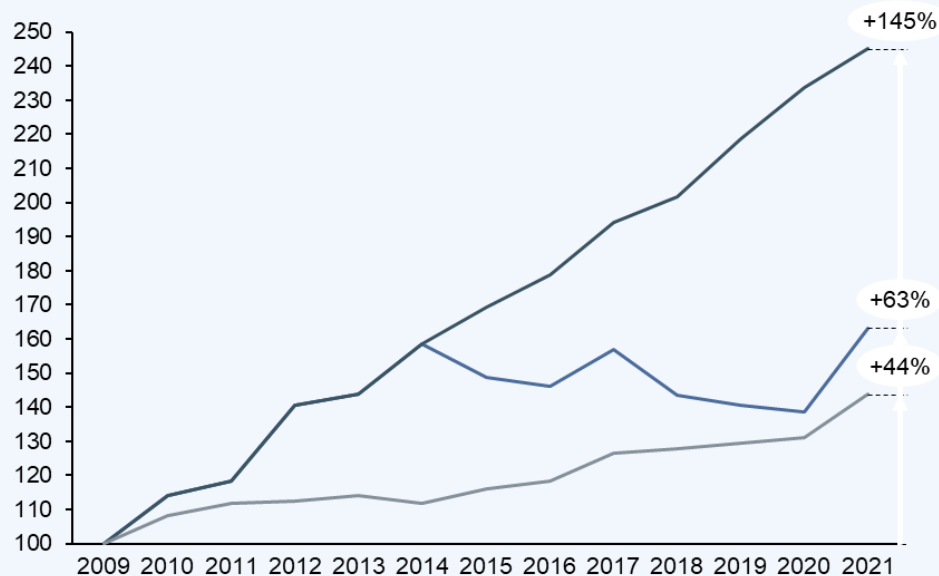
Samlet set er statens forbrug hos Poul Schmith med og uden de særlige komplekser i Skatteministeriet altså steget mere end advokatbranchens omsætning, om end stigningen i omsætningen uden de særlige komplekser ligger nogenlunde på niveau med branchens generelle vækst i omsætningen, *jf. figur 6* nedenfor.

Figur 6

Udvikling i Kammeradvokatens omsætning i forhold til udviklingen i branchen (2009=100) 2009-2021, 2022-pl

- Kammeradvokatens omsætning inkl. særlige komplekser i SKM
- Kammeradvokatens omsætning ekskl. særlige komplekser i SKM
- Omsætningen i advokatbranchen

Indeks (2009=100)



Anm.: Udviklingen i omsætningen i advokatbranchen er fratrukket Poul Schmiths omsætning fra kammeradvokatordningen. Branchetal for 2021 er estimeret.

Kilde: Danske Advokater og Kammeradvokatens sagsoversigt.

Fra 2009 til 2021 er den samlede omsætning i advokatbranchen steget fra ca. 12,2 mia. kr. til ca. 17,6 mia. kr.<sup>3</sup>, jf. figur 7 nedenfor. I samme periode er omsætningsandelen for de ti største advokatfirmaer steget fra ca. 36 pct. i 2009 til 43 pct. i 2021<sup>4</sup>.

Statens forbrug hos Poul Schmith svarede til ca. 2 pct. af branchens samlede omsætning i 2009. Denne andel er steget til i 2021 at udgøre ca. 3,5 pct. Poul Schmith estimeres at være blandt branchens største virksomheder målt på omsætning<sup>5,6</sup>.

Ydelser leveret til erhvervskunder genererer den største del af advokatvirksomhedernes omsætning. I 2018 stod de for ca. 67 pct. af branchens omsætning. Offentlige under stod for 11 pct. af omsætningen, mens 22 pct. blev generet af salg til organisationer og private kunder<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Kilde: Danske Advokater. Tal for 2021 er estimeret.

<sup>4</sup> Kilde: Danske Advokater. Tal for 2021 er estimeret.

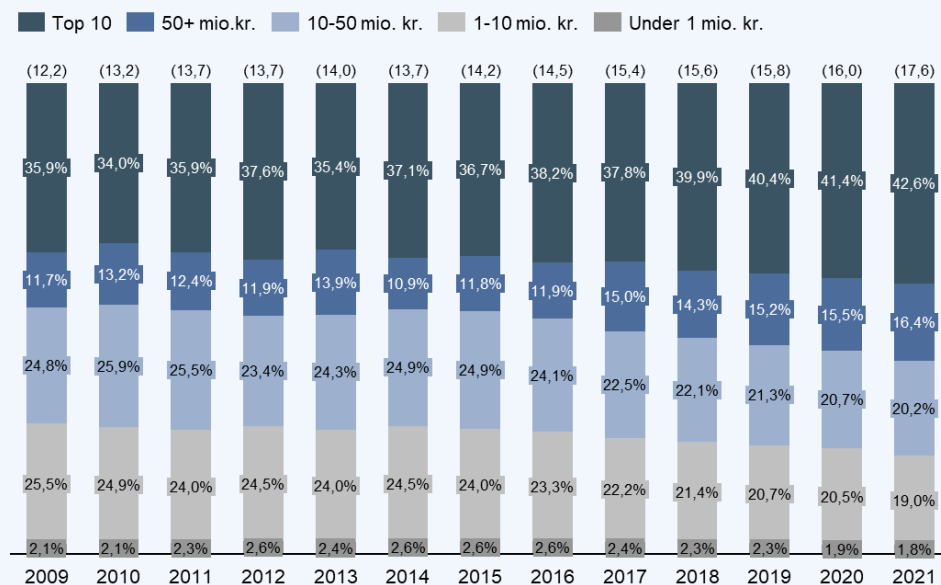
<sup>5</sup> Konkurrencerådet. Offentlige kunder dækker over den offentlige sektor, herunder staten, kommuner og regioner. Omsætning generet ved salg til offentligt ejede virksomheder opgøres under erhvervskunder.

<sup>6</sup> Egne beregninger.

<sup>7</sup> Offentlige kunder dækker over den offentlige sektor, herunder staten, kommuner og regioner. Omsætning generet ved salg til offentligt ejede virksomheder opgøres under erhvervskunder.

Figur 7

Advokatbranchen inkl. Poul Schmith fordelt på omsætningsstørrelse 2009-2021 (mia. kr.), 2022-pl



Anm.: 1: Tallene i parenteserne angiver den samlede omsætning for advokatbranchen, mia. kr. Opgørelse af omsætningen er angivet i 2022-pl (faste priser) på baggrund af offentliggjorte tal af Danske advokater, som ikke offentliggør navnene på advokathusene i de enkelte kategorier. De ti største advokatvirksomheder i 2021 var: Kromann Reumert\*, Bech-Bruun, Gorrissen Federspiel, Poul Schmith\*, Plesner, Accura, DLA Piper, Bruun & Hjejle, HORTEN, DAHL\*. Advokatvirksomheder markeret med \* offentliggør ikke deres omsætning

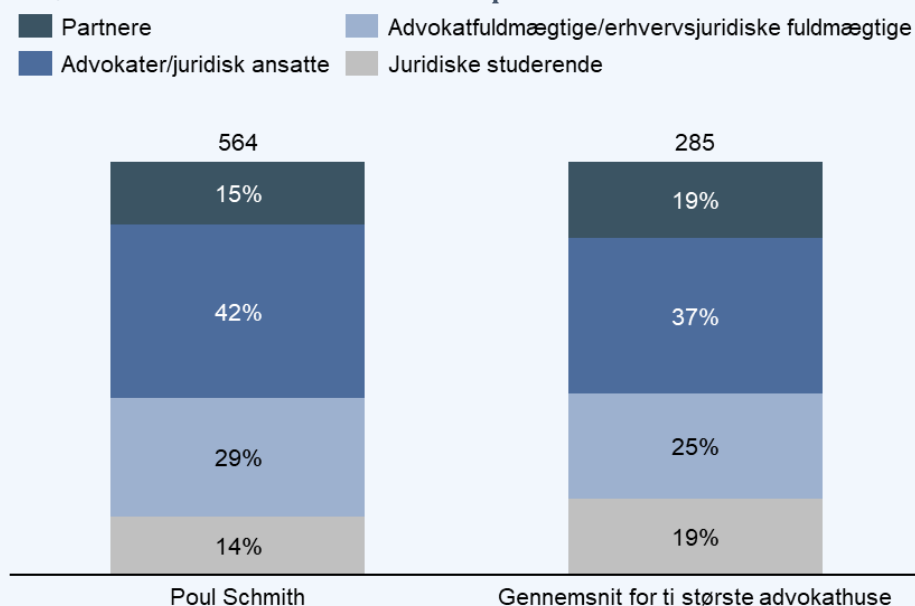
## Medarbejdersammensætning i branchen

Medarbejdersammensætningen i advokatvirksomhederne kan have en betydning for virksomhedernes mulighed for at ansætte på den mest effektive måde, så opgaverne bliver løst bedst og billigst.

Mens Poul Schmith har relativt flere advokater ansat og færre partnere, *jf. figur 9*, er det absolutte antal partnere højest hos Poul Schmith, *jf. appendiks A1*. Andelen af studenter hos Poul Schmith er lidt lavere end gennemsnittet hos de ti største advokathuse. Studentertimer afregnes ikke separat, men indgår i prisen for andre medarbejdertimer. I advokatbranchen arbejdes der i overvejende grad ud fra en forretningsmodel med debiterbare timer, der stiller krav til, hvor mange timer medarbejdere skal afregne hos kunder. Kravene stiger ofte ud fra medarbejdernes anciennitet og titel.

Figur 8

Antallet af juridisk ansatte inden for Poul Schmiths største specialer sammenlignet med de største advokathuse inden for hvert speciale



Anm.: Juridisk ansatte og studerende dækker over alle ansatte, der har en cand.jur., cand.merc.(jur.) eller tilsvarende international uddannelse, eller er i gang med at uddanne sig til en af disse uddannelser. Ansatte på barsel/orlov er talt med i opgørelsen. Informationer om ansatte er indhentet mellem d. 10. og 17. september 2023. De ti advokatvirksomheder er udvalgt ud fra medarbejderantal og omsætning. De største virksomheder er PLESNER, Gorrissen Federspiel, Accura, Kromann Reumert\*, Bech-Bruun, DLA Piper, Bruun & Højle, HORTEN, DAHL\* og Lundgrens. Advokatvirksomheder markeret med \* offentliggør ikke omsætningstal. Ikke-ejer partnere tælles med i kategorien Partnere. Se appendiks A1 for en oversigt over fordelingen inden for de 10 største advokatvirksomheder.

Kilde(r): DJØF Advokat/Karnov og Advokatwatch. Advokatvirksomhedernes hjemmesider.

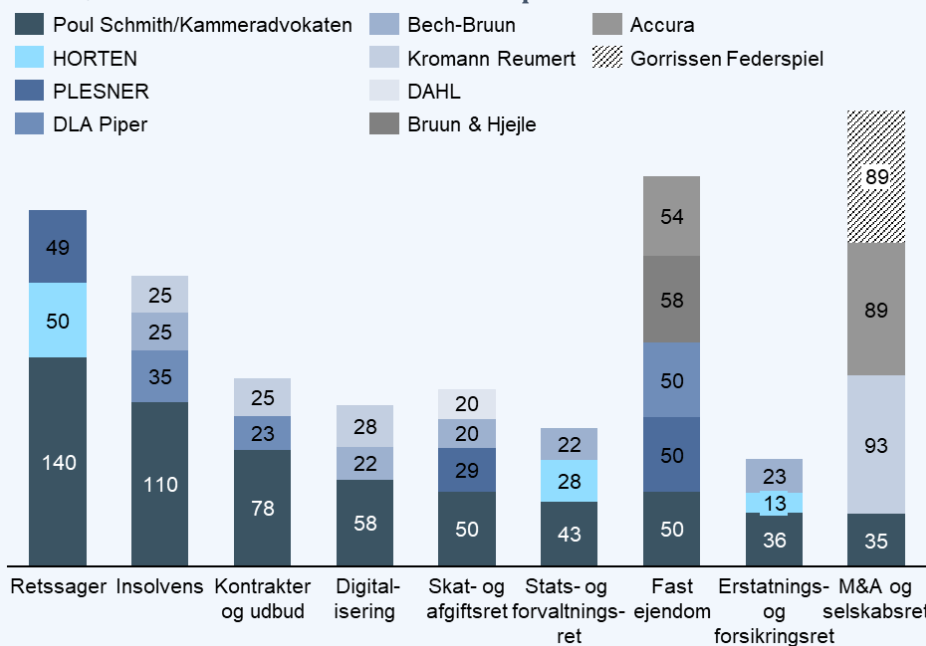
## Poul Schmith sammenlignet med de ti største firmaer i branchen

Poul Schmith er betydeligt større end konkurrenterne inden for retsområderne retssager (140), Insolvens og rekonstruktion (110), samt Kontrakter og udbud (78), hvis man udelukkende ser på antal medarbejdere, *jf. figur 10*. Poul Schmith har flest ansatte, der arbejder inden for disse tre retsområder. Inden for Poul Schmiths ni største emneområder er Poul Schmith kun inden for M&A og erhvervsret betydeligt mindre end en række af de mere erhvervsrettede konkurrenter.

Inden for retssager er HORTEN næststørst med 50 specialiserede ansatte. DLA Piper har næst flest juridisk ansatte inden for insolvens (35). Bech-Bruun har en udbuds- og kontraktrettet profil med 26 medarbejdere inden for dette speciale. Kromann Reumert har 28 ansatte med specialisering inden for teknologi og digitalisering. PLESNER stiller med næst flest ansatte på skatteområdet (29).

Figur 9

Antallet af juridisk ansatte inden for Poul Schmiths største specialer sammenlignet med de største advokatbureauer inden for hvert speciale



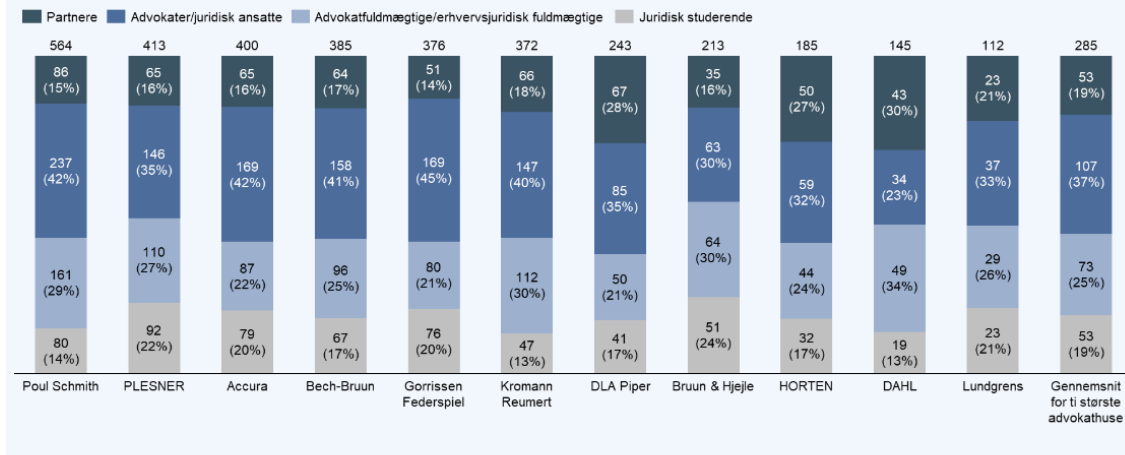
Anm.: Studerende er ikke inkluderet i optællingen. Information er indhentet mellem d. 12. og 17. september 2023. De ti advokatvirksomheder er udvalgt ud fra medarbejderantal og omsætning. De største virksomheder er PLESNER, Gorrissen Federspiel, Accura, Kromann Reumert, Bech-Bruun, DLA Piper, Bruun & Hjejle, HORTEN, DAHL og Lundgrens. Medarbejdere kan have flere emneområder listet på deres profil og bliver talt separat for hvert område. Poul Schmiths specialisering *Digital Rådgivning: Opkrævning, inddrivelse og finans* tilbydes ikke i tilsvarende form af de andre advokatvirksomheder. M&A og erhvervsret er valgt som betegnelse, da mange private advokatbureauer ikke deler områderne op.

Kilde: Advokatvirksomhedernes hjemmesider. Optælling af partnere, advokater, advokatfuldmægtige, herunder også erhvervs- og internationalt uddannede jurister, inden for de givne specialer.



Figur 10

Antal juridisk ansatte og studerende fordelt på medarbejderkategori for Poul Schmith og ti største danske advokatvirksomheder



Anm.: Juridisk ansatte og studerende dækker over alle ansatte, der har en cand.jur., cand.merc.(jur.) eller tilsvarende international uddannelse, eller er i gang med at uddanne sig til en af disse uddannelser. Ansatte på barsel/orlov er talt med i opgørelsen. Informationer om ansatte er indhentet mellem d. 10. og 17. september 2023. De ti advokatvirksomheder er udvalgt ud fra medarbejderantal og omsætning. De største virksomheder er PLESNER, Gorrissen Federspiel, Accura, Kromann Reumert\*, Bech-Bruun, DLA Piper, Bruun & Hjejle, HORTEN, DAHL\* og Lundgrens. Advokatvirksomheder markeret med \* offentliggør ikke omsætningstal. Ikke-ejer partnere tælles med i kategorien Partnere.



# Teknisk baggrundsbilag B.

## Internationale erfaringer

---

### Sammenfatning

*Dette tekniske baggrundsbilag er udarbejdet af sekretariatet for ekspertgruppen om statens indkøb af advokatydelse.*

Håndteringen af juridiske opgaver hos statslige myndigheder i sammenlignelige nabolande viser – på trods af stor variation – følgende tendenser:

- Samtlige af nabolandene håndterer i højere grad juridiske opgaver internt sammenlignet med Danmark. I Danmark er der kun få eksempler på hjemtagelse af enkelte retsområder. Et eksempel herpå er hjemtagning af opgaver vedr. juridisk rådgivning af statslige institutioner inden for indkøb, udbud og kontrakter i en central rådgivningsenhed i Økonomistyrelsen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.
- Lande med forvaltningsdomstole har generelt bedre forudsætninger for intern varetagelse af retssager, da der her er praksis for, at embedsmænd repræsenterer staten i retssager ved forvaltningsdomstolene. Intern opgavevaretagelse i forhold til førelse af retssager kan være medvirkende til at opbygge kompetencer internt i staten, der muliggør en mere målrettet konkurrenceudsættelse og leverandørstyring.
- Der er variation i, om landene har valgt en central eller decentral ordning for varetagelsen af advokatydelse. Sverige er kendetegnet ved en høj grad af decentral varetagelse, hvor der både er en høj grad af intern varetagelse og indkøb af ekstern advokatbistand i ministerierne, mens fx Norge har oprettet et offentligt statsligt embede i form af "regeringsadvokaten", der dog kun dækker en delmængde af de samlede retssager og kun i begrænset omfang udfører rådgivning.
- Norges case er særligt interessant, da man indtil 1960'erne havde en ordning, der minder om den danske kammeradvokatordning. Herefter valgte man at oprette en central statslig enhed, hvor daværende leverandør blev udnævnt til et statsligt embede og blev afskåret fra at have private klienter. For at fastholde jurister blev daværende leverandør kompenseret med en generel lønstigning.
- Alle lande supplerer i højere eller mindre grad deres interne varetagelse af juridiske opgaver med indkøb af ekstern advokatbistand. Interessekonflikter håndteres som hovedregel med baggrund i de advokatetiske regler, og udbud sker som oftest gennem rammeaftaler med en begrænset løbetid på højst 4 år. Eksterne advokathuse anvendes i høj grad til bistand ved retssager og i mindre grad ved øvrig juridisk rådgivning.

## Baggrund

Der er som led i analysen af statens indkøb af advokatydelser indsamlet erfaringer med varetagelsen af statens behov for advokatbistand i Sverige, England, Norge, Tyskland og Holland.

Erfaringerne skal bidrage til inspiration til det videre arbejde med konkrete modeller for konkurrenceudsættelse samt nødvendige forudsætninger og begrænsninger.

Erfaringerne bygger bl.a. på bidrag fra professor, dr. jur., Frederik Waage, der i 2012 udarbejdede en rapport, der undersøgte andre landes brug af ekstern advokatbistand. I 2024 er der på vegne af ekspertgruppen gennemført en høring, der afdækker eventuelle justeringer af landenes ordninger efter 2012.

### Sverige

I Sverige løses hovedparten af de statslige myndigheders juridiske opgaver internt af egne jurister. Embedsmænd kan i Sverige repræsentere staten og de underliggende ministerier i alle retsinstanter uden indhentelse af særskilt tilladelse. Det er dog kun medlemmer af det svenske advokatsamfund ("Sveriges advokatsamfund"), der må benytte advokattitlen.

Den interne varetagelse af juridiske opgaver suppleres ved behov med advokatbistand indhentet hos private advokatfirmaer. Indkøbet af ekstern advokatbistand sker med baggrund rammeaftaler indgået med en række svenske advokatvirksomheder. De ministerielle myndigheder får herefter mulighed for at benytte disse efter behov.

Rammeaftalerne har en løbetid på op til 4 år og vindes af paneler på typisk 3-4 private advokatkontorer. De udbudte rammeaftaler er opdelt i "generel juridisk rådgivning", herunder forvaltningsret, international ret, statsret og konkurrenceret, samt "jura med fokus på erhvervsret for statsejede virksomheder". Rammeaftalerne fastlægger et rangordningssystem, hvor det højest placerede advokathus på rammeaftalen tilbydes opgaven som det første. Leverandøren skal herefter give besked om, hvorvidt opgaven kan udføres. Ved manglende eller afvisende svar går tilbuddet videre til det næste advokatkontor på listen og så fremdeles.

Udbudsgrundlaget og de enkelte rammeaftaler indeholder ikke bestemmelser om interessekonflikter. Rammeaftalen kan dog ophæves, hvis (i) der sker grove overtrædelser af de advokatetiske regler, (ii) det pågældende advokatkontor ekskluderes fra Sveriges advokatsamfund, eller (iii) det pågældende advokatkontor modtager en advarsel.

Et eksempel på Sveriges varetagelse af juridiske opgaver er skatteområdet, hvor den svenske stat generelt gør brug af to instanser. Den ene er betegnet som den *förankrade särskilt kvalificerad beslutsfattare* ("FSKB"), der fungerer som en del af myndighedens interne varetagelse af retssager og anvendes til at vurdere, om der er grundlag for at føre sagen ved domstolene. FSKB arbejder tæt sammen med den juridiske afdeling i *Skatteverket*. FSKB træffer også beslutninger i forbindelse med skatterevisioner og andre undersøgelser af større kompleksitet. Det er dog ikke FSKB, der udfører undersøgelsen eller revisionen, men fungerer som en juridisk

støtte, der i sidste ende træffer beslutningen. Såfremt skatteyderen vælger at anke en afgørelse, overgår sagen til *Skatteombudet* ("SO"), som behandler anken, og som efterfølgende repræsenterer myndigheden i retten.

### Norge

Norge er kendetegnet ved en forholdsvis høj grad af intern varetagelse, og alle ministerier har jurister placeret inden for administration, ledelse eller i rene juridiske stillinger.

Repræsentation af den norske statsadministration ved domstolene, varetages som udgangspunkt af den norske Regjeringsadvokat. Regjeringsadvokaten er en kongeligt udnævnt embedsmand, som refererer til den norske statsministers kontor. Regjeringsadvokaten giver herudover i et vist omfang juridisk rådgivning efter anmodning fra regeringen eller et ministerium. På visse områder er det dog begrænset, i hvor høj grad Regjeringsadvokaten har tilstrækkelig kapacitet til at understøtte ministerierne i sager, der ikke er af principiell karakter.

Indtil 1962 havde man i Norge en ordning, der på mange måder svarede til den nuværende danske kammeradvokatordning. Regjeringsadvokaten var udpeget til at føre sager for staten, men med ret til at have sin private praksis ved siden af. Ordningen skiftede væsentlig karakter i 1962: De ansatte advokater blev tjenestemænd, og Regjeringsadvokaten blev embedsmand og måtte ikke have private klienter. Dette blev kompenseret med en lønstigning.

Det mest almindelige argument for at ændre ordningen var, at det ville blive billigere for staten, men man ønskede også at forhindre interessekonflikter med Regjeringsadvokaten private virksomhed.

Regjeringsadvokatens kontor har i dag ansat omkring 70 medarbejdere, hvoraf 50 er advokater som fører de fleste retssager. Endvidere har kontoret 20 administrative medarbejdere.

Regjeringsadvokaten anvendes langt overvejende, når der er tale om retssager af særlig principiell karakter. Ved siden af denne ordning gør den norske skattemyndighed (Skatteetaten) brug af et antal andre advokathuse med et par faste advokater fra hver virksomhed. Der foregår typisk et skift fra én leverandør til Regjeringsadvokaten, når sagen overgår til Højesteret. Skattemyndighedens juridiske afdeling følger retssagerne tæt sammen med de pågældende advokathuse, og afdelingen varetager ofte selv væsentlige dele af de juridiske opgaver.

Regjeringsadvokatens bevillinger blev forøget med mere end 100 pct. i perioden 1996-2006. I perioden 2004-2008 steg budgettet fra 44,3 til 59,8 mio. NOK. Baggrunden for de forøgede udgifter var dels lønstigninger, dels det forhold, at Regjeringsadvokatens kontor i stigende omfang købte advokatydelse udefra. Budgettet for 2012 er 69,3 mio. NOK, hvoraf 16,4 mio. NOK er afsat til procesudgifter og udgifter til køb af ekstern advokatbistand.

Som følge af en kraftig stigning i antallet af søgsmål mod staten fik Regjeringsadvokaten ved en ændring af sin instruks i 2000 adgang til at uddelegere sin procesførelse i højere grad end hidtil. Eksempler på områder, som Regjeringsadvokaten

har lagt ud til ekstern varetagelse er bl.a. ekstern procesførelse på det social- og udlændingeretlige område (aftale 2009). De eksterne indkøb sker ved udbud af 4-årige rammeaftaler og ved indgåelse af enkeltstående aftaler med private advokatfirmaer.

Der synes dog at være forskel mellem antallet af retssager, som den norske Regjeringsadvokat fører, og den danske stats behov for advokatbistand til retssagsførelse. Regjeringsadvokaten førte eksempelvis i 2023 43 retssager på skatteområdet. Til sammenligning har Skatteministeriet årligt ca. 3-400 nye retssager på skatte- og afgiftsområdet.

Interessekonflikter hos de eksterne advokathuse modvirkes med klausuler i aftalegrundlaget om forbud mod at føre visse typer af retssager mod staten. Derudover skal det meddeles til Regjeringsadvokaten, såfremt et firma, der er indgået aftale med, yder rådgivning eller anden bistand til private klienter på retsområdet.

### Tyskland

I Tyskland løses statens juridiske opgaver i de individuelle delstater dels ved intern varetagelse, dels ved indkøb af ekstern advokatbistand.

Det følger af tysk ret, at juridiske embedsmænd ikke kan repræsentere staten ved de højere domstole i Tyskland, herunder de højere forvaltningsdomstole. I sager der føres for disse domstole, skal de tyske myndigheder således indkøbe advokatbistand hos eksterne advokathuse. En række større tyske advokatfirmaer har specialiseret sig i at rådgive forbundsrepublikkens statslige myndigheder, herunder repræsentere de statslige myndigheder i retssager.

I juli 2015 afgav forbundsrevisionen (Bundesrechnungshof) en omfattende beretning om den tyske stats indkøb af ekstern advokatbistand i årene 2010 til 2012. I sin beretning udtalte Bundesrechnungshof kritik af den daværende praksis og fremhævede bl.a. ugenomsigtige tildelingskriterier, uforholdsmæssigt høje honorarer, manglende dokumentation for økonomiske overvejelser samt brugen af de facto kammeradvokater. På den baggrund er der i Forbundsindenrigsministeriet vedtaget retningslinjer for, hvornår og hvordan ekstern bistand bør indkøbes. Disse retningslinjer er desuden blevet stillet til rådighed for hele forbundsforvaltningen.

Det er almindeligt, at statens juridiske embedsmænd giver møde ved de domstole, der ikke kræver, at staten møder ved eksterne advokater.

### England

Den engelske stat løser delvist sine juridiske opgaver internt. Det er dog primært øvrig juridisk rådgivning (i modsætning til retssagsførelse), som bliver varetaget internt.

Britiske advokater er inddelt i barristers (advokater, der er specialiserede i at møde i retten) og solicitors (advokater, der leverer øvrig juridisk rådgivning). Retssagsbehandling ved lavere instanser forestås både af paralegals (juridiske assistenter), solicitors og barristers.

Offentlige solicitor-sager varetages dels af interne embedsmænd i de enkelte ministerier, dels af ansatte i den selvstændige offentlige myndighed Government Legal Department ("GLD"). GLD er en central rådgivningsmyndighed, der med over 450 jurister varetager solicitor-opgaver for omkring 180 myndigheder. I visse solicitor sager indhentes dog juridisk bistand hos eksterne advokathuse, med hvem staten har indgået rammeaftaler med for 2-årige perioder.

Embedsmænd fra de enkelte myndigheder er ligesom samtlige af GLD's medarbejdere, medlemmer af The Government Legal Service ("GLS").

Rådgivning i forbindelse med retssager, der føres for de højere, engelske domstole, indhentes hos private barristers. Dette sker gennem the Attorney General's Panel of Counsel, der er en ordning, der bestyres af GLD, og som giver de private barristers en femårig beskikkelse. Alle departementer og styrelser i den engelske centraladministration er forpligtet til at benytte panelerne. Som udgangspunkt skal de øvrige statslige myndigheder ligeledes benytte panelerne.

### Holland

Den hollandske stat løser primært sin juridiske opgaver internt. Embedsmænd repræsenterer staten i retssager og håndterer også de øvrige juridiske opgaver. Begge dele suppleres dog med indkøb af eksterne advokatydelse.

I forvaltningsretlige tvister kan juridiske embedsmænd give møde ved Hollands forvaltningsdomstole. Advokatbeskikkelse er ikke påkrævet for repræsentanter i sager for forvaltningsdomstolene i modsætning til sager, der føres ved de almindelige domstole.

I enkelte ministerier er der ansat interne advokater (med advokatbeskikkelse), der kan optræde i alle typer af retssager på statens vegne. Disse benyttes blandt andet i de omkostningstunge sager, hvor øvrige juridiske embedsmænd (uden advokatbeskikkelse) ikke kan give møde.

Den foretrukne leverandør af advokatydelse er Landsadvocaaten. Hvervet som Landsadvocaat beror på en kongelig udnævnelse. Siden 1960'erne har Landsadvocaaten været en stilling, som er videreført fra advokat til advokat i firmaet Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V. ("Pels Rijcken"). Kontrakten tildeles direkte til Pels Rijcken uden forudgående konkurrenceudsættelse.

Pels Rijcken er forpligtet til ikke at tage sager for andre klienter, hvis der er risiko for, at dette kan lede til interessekonflikter i de sager, som Pels Rijcken bliver bedt om at løse for staten. Staten kan herimod frit vælge at blive repræsenteret af andre eksterne advokater og afholder ikke udbud vedrørende indkøb af eksterne advokatydelse.

**Tabel 1**  
**Danmarks kammeradvokatordning sammenlignet med andre lande**

	<b>Danmark</b>	<b>Sverige</b>	<b>Norge</b>	<b>Holland</b>	<b>Tyskland</b>	<b>England</b>
<b>Forvaltningsdomstol</b>	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej
<b>Central Ordning</b>	Kammeradvokatordningen	Nej	Regjeringsadvokaten	Delvist ved Landsadvocaaten	Nej	The Government Legal Department (GDL)
<b>Intern varetagelse af juridiske opgaver</b>	Delvis intern varetagelse af juridiske opgaver.	Decentral intern varetagelse af juridiske opgaver.  De forskellige ministerier og deres underliggende styrelser har ofte egne jurister ansat.	Høj grad af intern varetagelse af juridiske opgaver.  Alle ministerier og styrelser har jurister ansat.  Regjeringsadvokaten repræsenterer staten i retssager.	Høj grad af intern varetagelse af juridiske opgaver. Juridiske embedsmænd repræsenterer staten i retssager, der angår forvaltningsretten.	Ved lavere retsinstanser kan juridiske embedsmænd give møde. Øvrig juridisk rådgivning varetages internt.	GDL er juridisk rådgiver primært i sager, der ikke angår procesret.
<b>Køb af ekstern bistand</b>	Indkøbes primært via kammeradvokatordningen	Indkøbes gennem rammeaftaler indgået med private advokathuse.	I mindre grad.  Sker ved udbud af 4-årige rammeaftaler.	Indkøbes primært hos Landsadvocaaten ift. retssager, der ikke angår forvaltningsret.	Brugen af ekstern juridisk bistand tilstræbes begrænset. Indkøb sker ikke med baggrund i konkurrenceudsættelse.	Ved retssager anvendes advokater fra the Attorney General's Panel of Counsel. Ordningen bestyres af GDL





# Teknisk baggrundsbilag C.

## Afrapportering af behovs- afdækning

---

### Sammenfatning

*Dette tekniske baggrundsbilag er udarbejdet af sekretariatet for ekspertgruppen om statens indkøb af advokatydelser.*

Til brug for ekspertgruppens undersøgelse er der gennemført en høring blandt statslige institutioner (institutioner) med efterfølgende uddybende interview blandt 10 udvalgte institutioner.

Formålet med høringen er at afdække institutionernes behov og prioriteter i forbindelse med indkøb af advokatydelser. Afdækningen skal danne baggrund for og supplere en markedsdialog med mulige leverandører af advokatydelser til staten, og dermed bidrage til den videre analyse af mulighederne for evt. konkurrenceudsættelse af advokatydelser i staten. Det bemærkes indledningsvis, at afdækningen kortlægger brugernes behov, men at staten tværgående vil kunne have andre behov eller væsentlige hensyn, og at afdækningen således skal suppleres med vurderinger af dette.

Institutionerne tilkendegiver overordnet:

- at det i forbindelse med indkøb af advokatydelser er særligt vigtigt, at leverandøren(e) har kendskab til og erfaring med at bistå den offentlige sektor
- at leverandøren(e) skal kunne bistå med kompetencer inden for mere end ét retsområde og sikre forsyningssikkerhed i form af hurtig bistand.

Institutionerne peger i mindre omfang på særlige fortroligheds- og loyalitetshensyn, der kan medføre, at leverandøren(e) på nogle områder ikke kan rådgive private klienter. Dog med undtagelse af Skatteministeriets område, hvor der peges på nødvendigheden af, at statens skatteretlige rådgiver ikke samtidig rådgiver private klienter om skatteret, uanset om der ville være interessekonflikt efter de advokatetiske regler.

Behovet for hurtig bistand stemmer overens med institutionernes tilkendegivelse af, at indkøb af advokatydelser gennem direkte tildeling anses som fordelagtig, da det sikrer hurtig og nem adgang til advokatydelser. Det anses at være særligt vigtigt i fx retssager. Dog peges der på at indkøb ved miniudbud giver mulighed for at øge den løbende konkurrence om priserne på indkøb og øge muligheden for at vælge de mest specialiserede leverandører.

Institutionerne tilkendegiver, at flere retsområder kan egne sig til konkurrenceudsættelse under de rette forudsætninger. Der er dog også en bekymring for, om andre leverandører end kammeradvokaten har de nødvendige kompetencer og kapacitet. Retsområderne immaterialret, sundhedsret og udlændingeret anses 100 pct. egnede til konkurrenceudsættelse. Retsområderne skat- og afgiftsret, søret samt socialret, anses som 100 pct. uegnede til konkurrenceudsættelse af institutionerne.

Når institutionerne skal tilkendegive, hvilke primære årsager der findes til indkøb af advokatydelse, peges der oftest på mangel på ressourcer og kompetencer internt.

### Om høringen

Statens behov og prioriteter i forbindelse med indkøb af advokatydelse er afdækket gennem fem kernespørgsmål, som danner rammen for dette notat:

1. Behov og prioriteter blandt institutioner i forbindelse med indkøb af advokatydelse
2. Egnede retsområder til konkurrenceudsættelse
3. Overvejelser bag indkøb af advokatydelse og anvendelsen af Kammeradvokaten og hhv. andre advokathuse
4. Muligheder for at forbedre forbrugsstyring af statens indkøb af advokatydelse, som uddybes i teknisk baggrundsbilag E.
5. Forventninger til det fremadrettede forbrug

Høringen blev sendt til institutionerne d. 1. august 2024 med frist for besvarelse d. 26. august 2024. Høringen blev sendt til samtlige styrelser og departementer. I forbindelse med udsendelsen af høringen, blev der inviteret til et informationsmøde, hvor det var muligt fælles at drøfte eventuelle spørgsmål til høringen.

Alle institutioner modtog to spørgeskemaer: Ét spørgeskema vedr. indkøb af rådgivningsydelse og ét spørgeskema vedr. indkøb af retssager. Spørgerammen i de to spørgeskemaer var ens.

Der blev ved udsendelse af spørgeskemaet lagt op til, at alle institutioner besvarede enkeltvist. Denne tilgang blev valgt for at sikre den bredest mulige dataindsamling, som bedst muligt kan afdække forskelle i behov og prioriteter mellem institutionerne inden for det samme ministerområde. Der er dog meget stor forskel på, hvordan ministerierne er organiseret og foretager indkøb. For at imødekomme dette, var det op til institutionerne selv, hvem og hvor mange der skulle bidrage til besvarelsen internt.

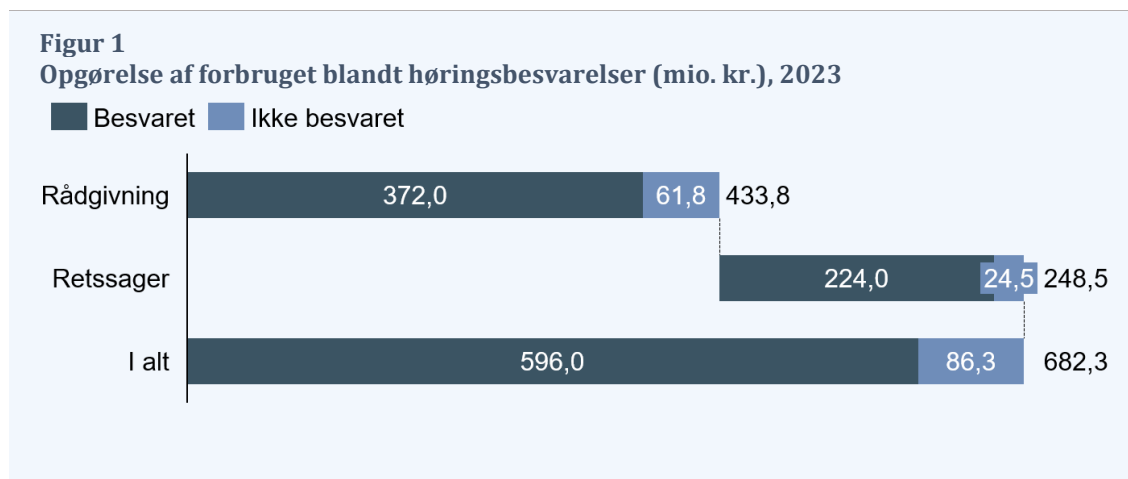
### Om besvarelsene

Der er modtaget 118 besvarelser, som er fordelt, så 60 vedrører rådgivningsydelse og 58 vedrører retssager. I alt har 81 institutioner på tværs af 18 ministerområder besvaret høringen. Størstedelen af besvarelsene er på institutionsniveau. Seks besvarelser er udført på vegne af flere institutioner eller hele koncerner.

## Teknisk baggrundsbilag C. Afrapportering af behovsafdækning

Notatet fremsætter institutionernes egne indikationer af behov og prioriteter i forbindelse med indkøb af advokatydelse. Hvor det findes relevant, opgøres besvarelserne ud fra en vægtning af institutionernes forbrug.

Besvarelserne dækker samlet set 595,9 mio. kr. ud af et samlet forbrug på 682,3 mio. kr. til kammeradvokatordningen i 2023. Det svarer til, at besvarelserne dækker 87,3 pct. af forbruget i 2023. Besvarelserne dækker 372,0 mio. kr. ud af det samlede forbrug på 433,8 mio. kr. til rådgivningsydelser og 224,0 mio. kr. ud af det samlede forbrug på 248,5 mio. kr. til retssager, jf. figur 1 nedenfor.



Besvarelserne dækker alle 21 identificerede retsområder. Retksområderne er beskrevet nærmere i teknisk baggrundsbilag G. Derudover dækker besvarelserne de særlige komplekser i Skatteministeriet og dele af forbruget på sager, som ikke har været mulige at identificere til et retsområde. Sidstnævnte betegnes som andre.

I 2023 blev der indkøbt rådgivningsydelser på tværs af 19 ud af 21 retsområder, samt i forbindelse med de særlige komplekser i Skatteministeriet og andre. På 16 ud af 19 retsområder dækker besvarelserne på 70-100 pct. af det samlede forbrug. På de resterende tre retsområder dækker besvarelserne 20-50 pct. af det samlede forbrug i 2023. Besvarelserne dækker hhv. 98 pct. af forbruget til andre retsområder og 100 pct. af de særlige komplekser i Skatteministeriet.

I 2023 blev der indkøbt advokatydelse til retssager på tværs af alle 21 retsområder og til andre retsområder. På 17 ud af 21 retsområder dækker besvarelserne på 70-100 pct. af det samlede forbrug. På de resterende fire retsområder dækker besvarelserne 44 – 69 pct. af det samlede forbrug i 2023. Besvarelserne dækker 78 pct. af forbruget til andre retsområder.

Samlet set vurderes besvarelserne at have en meget tilfredsstillende dækningsgrad.

## Behov og prioriteter blandt institutioner

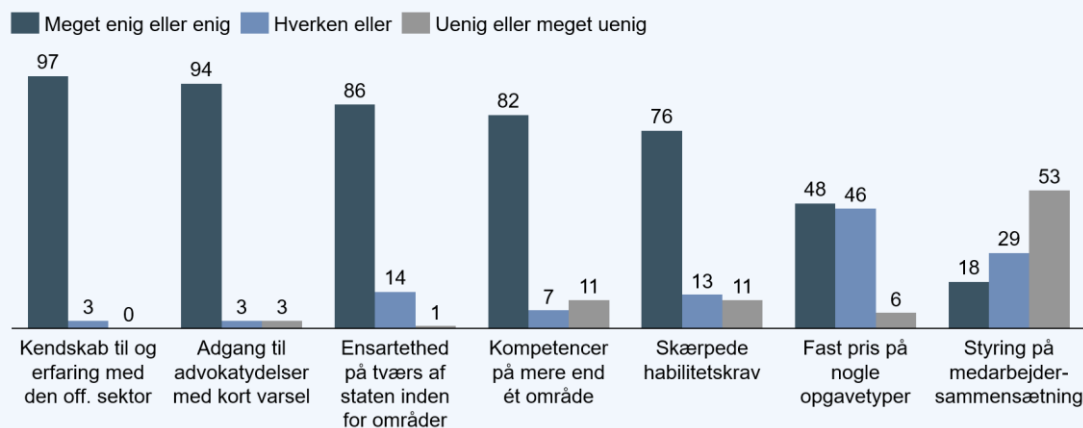
For at afdække institutioners behov og prioriteter i forbindelse med konkurrenceudsættelse er der i spørgeskemaet opstillet syv udsagn vedrørende mulige behov i forbindelse med indkøb af advokatydelser<sup>8</sup>. Institutionerne blev bedt om at vurdere, hvor enige eller uenige de er i de syv udsagn ift. deres behov ved indkøb af advokatydelser for både rådgivningsydelser og retssager.

### Institutioners behov ved konkurrenceudsættelse af advokatydelser

Institutionerne tilkendegiver, at det er særligt vigtigt, at advokatfirmaer har kendskab til og erfaring med at bistå den offentlige sektor, særligt kendskabet til det at indgå i en politisk drevet organisation. Derudover er det vigtigt, at advokatfirmaer har mulighed for at bistå med kompetencer inden for mere end ét retsområde samt, at de kan sikre forsyningssikkerhed i form af hurtig bistand. Behovet for adgang til hurtig bistand er særligt vigtigt i forbindelse med retssager, hvor der ofte er korte frister.

Figur 2

Opgørelse af institutionernes behov for advokatydelser fordelt på behovsområder vægdet på baggrund af forbrug (pct.)



Institutionerne peger i mindre omfang på særlige fortroligheds- og loyalitetshensyn, der kan medføre, at advokatfirmaer på nogle områder ikke kan rådgive andre private klienter. Dog med undtagelse af Skatteministeriets område, hvor der peges på nødvendigheden af, at statens skatteretlige rådgiver ikke samtidig rådgiver private klienter om skatteret, uanset om der ville være interessekonflikt efter de advokateiske regler.

<sup>8</sup> De syv udsagn er: 1) "Der skal være skærpede habilitetskrav til leverandør(er) af advokatydelser end hvad følger af de advokateiske regler.". 2) "Det skal altid være muligt at få adgang til advokatydelser med kort varsel, fx inden for to dage". 3) "Nogle opgaver skal kunne indkøbes med en på forhånd aftalt fastpris i stedet for anvendt timeforbrug". 4) "Det skal altid være muligt at styre, hvilken personalekategori (partner, advokat, advokatfuldmægtig mv.), der leverer ydelsen." 5) "Det er nødvendigt for alle indkøb, at det skal være fra en leverandør med kompetencer på mere end et retsområde". 6) "Leverandøren(e) af advokatydelser skal have kendskab til og erfaring med at samarbejde med den offentlige sektor." 7) "Det skal altid være muligt at modtage advokatydelser, der understøtter ensartet praksis på tværs af staten inden for retsområder."

Institutionernes nærmere vurdering af behov for hensyn til interessekonflikt er uddybet af boks 1 nedenfor:

### Boks 1

#### Udvalgte fritekstbesvarelser

##### Interessekonflikt

"Henset til det store antal retssager, hvor institutionen er procespart, er det afgørende, at ministeriet alene har én leverandør til retssager, og at denne altid er habil til at påtage sig opgaven. I praksis fører Kammeradvokaten ikke retssager om området for private." Institution: "Habilitet i den pågældende sag vurderes at være en grundforudsætning for at varetage sagen."

"Det er vigtigt at advokaten ikke plejer andre interesser. De advokatetiske regler sikrer dette. Der er som udgangspunkt ikke grund til at stille videregående krav til habilitet. Det bemærkes, at man kan overveje, om Kammeradvokatens kommercielle virksomhed, reducerer fordelene ved kammeradvokatorordningen."

##### Forsyningsikkerhed

"Den overordnede vurdering er, at behovet er meget nødvendigt. Det er vigtigt, at vi altid kan indhente den nødvendige/relevante juridiske bistand, og i en række situationer er det afgørende, at vi med meget kort frist kan gå i dialog med en advokat med henblik på bl.a. at kvalificere behovet for konkret rådgivning."

##### Timeforbrug

"Det er erfaringsmæssigt svært at forudsige timeforbruget på en retssag. Advokaten vil derfor have incitament for at sætte fastprisen højt, herudover forsvinder incitamentet for at lægge ekstra kræfter i en sag, hvis det ender med at der anvendes flere timer end forudset."

##### Medarbejdersammensætning

"Vurderes ikke relevant/muligt ift. retssager. Institutionen oplyser hertil, at det afgørende er, at opgaven bliver løst med den fornødne kvalitet og mest omkostningseffektivt, og ikke, hvad den pågældende sagsbehandlers stillingsbetegnelse er. Institutionen oplyser, at det antages, at advokatkontoret kan vurdere, hvilken personalekategori, der er nødvendig for at sikre en forsvarlig varetagelse af sagen, idet det samtidig antages, at der er en partner, der har ansvaret for den leverede ydelse."

##### Kompetencer

"Sager inden for de fleste retsområder kan udvikle sig i forskellige retninger, hvormed det er nødvendigt, at den enkelte leverandør af juridiske ydelser har et bagland af kompetencer at trække på."

##### Kendskab til og erfaring med at bistå den offentlige sektor

"Ud fra X's erfaring er det en fordel, at advokaten har kendskab til processerne og rammerne i centraladministrationen. Dog har X også god erfaring med at sætte den pågældende advokat ind i centraladministrations processer (...)"

##### Ensartethed

"Forskellig praksis inden for samme retsområde er u hensigtsmæssigt og skader retssikkerheden. Ensartet fortolkning og anvendelse af fx miljøregler er vigtig også for at undgå, at en statslig myndighed skal ændre praksis eller regler fordi en anden myndigheds praksis underkendes."

### Prioriteter i forbindelse med indkøb af advokatydelse

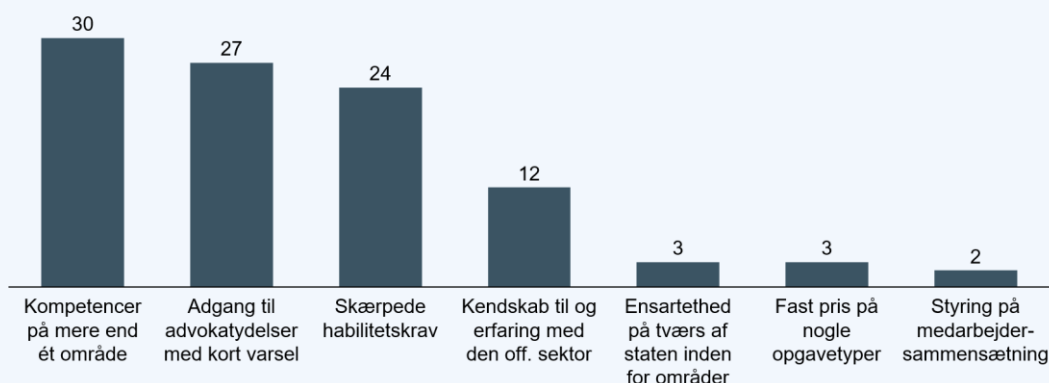
Med henblik på at afdække institutionernes prioriteter blandt de mulige behov i forbindelse med indkøb af advokatydelse, blev institutionerne bedt om at tilkendegive de tre vigtigste og de tre mindst vigtige behov.

Institutionerne tilkendegiver oftest, at behov inden for udsagn om kompetencer, forsyningssikkerhed og interessekonflikt er vigtigst. Særligt større institutioner anser behovet for interessekonflikt som vigtigere relativt til institutioner med et lavere forbrug., jf. figur 3.

Herefter følger behov for kendskab til den offentlige sektor, ensartethed i praksis på tværs af staten inden for retsområder samt timeforbrug.

Figur 3

Opgørelse af de tre vigtigste behov vægtet på baggrund af institutionernes forbrug i 2023 (pct.)



Anm: Opgørelsen summer til 100 pct.

### Retsområder egnet til konkurrenceudsættelse

Institutionerne blev i forbindelse med høringen bedt om at pege på, hvilke retsområder der egner sig til konkurrenceudsættelse. I forlængelse af dette blev institutionerne adspurgt, hvilke retsområder, hvor der er fagligt overlap (tværgående synergi) samt behov for viden om den offentlige sektor.

### Retsområder, som vurderes mulige at konkurrenceudsætte

Indikationen af egnethed til konkurrenceudsættelse er opgjort nedenfor i tabel 4. Den procentvise fordeling af vurderinger inden for hvert retsområde kan ikke afspejles direkte til retsområdets samlede egnethed til konkurrenceudsættelse, da andelen af institutioner, der indkøber på hvert retsområde varierer.

## Teknisk baggrundsbilag C. Afrapportering af behovsafdækning

**Tabel 4**  
**Opgørelse af institutionernes vurdering af retsområder til konkurrenceudsættelse (pct.)**

	Kan konkurrenceudsættes			Kan ikke konkurrenceudsættes		
	Rådgivning	Retssager	I alt	Rådgivning	Retssager	I alt
<b>Retsområde</b>						
Arbejds- og ansættelsesret	80	20	77	67	33	23
Databeskyttelsesret	100	100	100	0	0	0
Energi, forsyning og infrastruktur	33	67	60	100	0	40
Erstatnings- og forsikringsret	40	60	88	0	100	12
EU-ret og internationalret	44	56	64	80	20	36
Familie- og arveret	0	100	50	0	100	50
Fast ejendom og entrepriseret	36	64	79	67	33	21
Immaterielret	75	25	100	0	0	0
Inddrivelse og insolvens	67	33	60	50	50	40
Konkurrenceret	100	100	100	0	0	0
Life Science	0	0	0	0	0	0
Miljø- og klimaret	43	57	70	33	67	30
Selskabsret	60	40	68	67	33	32
Skatteret	0	0	0	100	100	100
Socialret	0	0	0	0	100	100
Stats- og forvaltningsret	62	38	77	50	50	23
Strafferet	0	0	0	0	0	0
Sundhedsret	0	100	100	0	0	0
Søret	0	0	0	100	0	100
Udbudsret	87	13	89	88	12	11
Udlændingeret	0	100	67	0	100	33
Andre	67	33	100	0	0	0

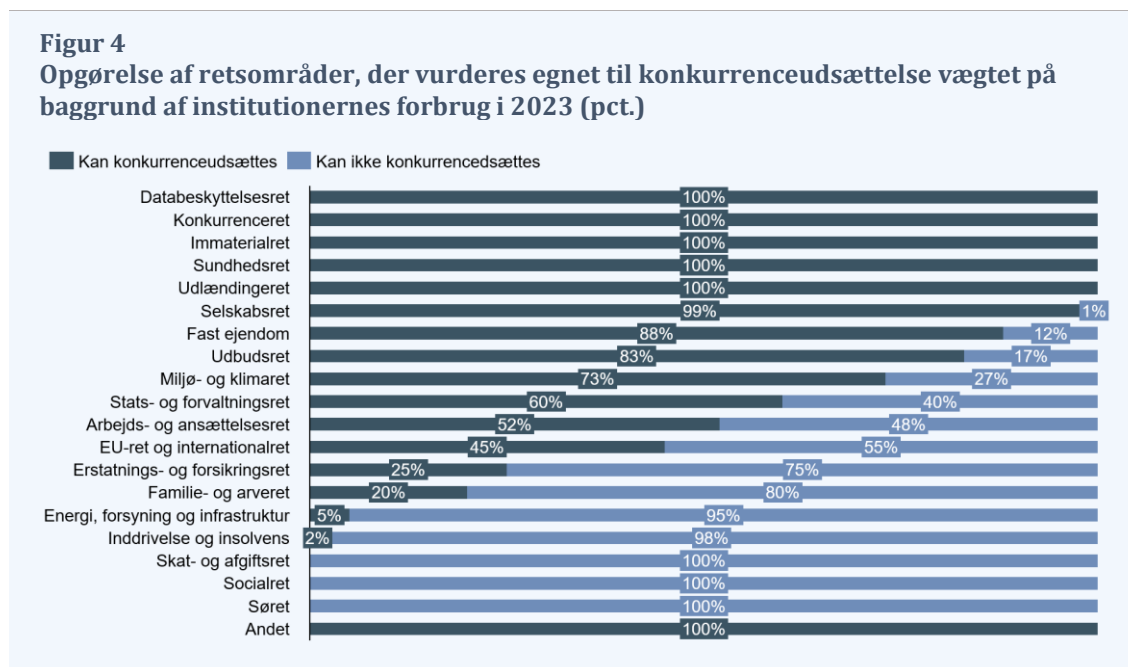
Anm.: Opgørelsen er baseret på brugere, der har haft forbrug inden for retsområdet

Når adspurgt om, hvilke retsområder der opgøres som egnede til konkurrenceudsættelse, tilkendegiver institutionerne i varierende grad, at 16 ud af 21 retsområder kan konkurrenceudsættes.

Der er overvejende enighed om, at databeskyttelsesret, immaterielret, sundhedsret, udbudsret, erstatnings- og forsikringsret, stats- og forvaltningsret samt arbejds- og ansættelsesret kan konkurrenceudsættes, jf. tabel 4 ovenfor.



Når opgørelsen af, hvorvidt retsområder kan eller ikke kan konkurrenceudsættes vægtes på baggrund af fordelingen af forbruget på tværs af institutioner, ændres billedet, jf. figur 4 nedenfor:



Anm: Opgørelsen er baseret på brugere, der har haft forbrug inden for retsområderne

Databeskyttelsesret, immaterielret, konkurrenceret, sundhedsret og udlændingeret er de eneste ud af i alt 21 retsområder, som udelukkende vurderes egnede til konkurrenceudsættelse blandt institutionerne med forbrug inden for retsområdet. Derudover vurderer institutionerne, at selskabsret, fast ejendom, udbudsret, miljø- og klimaret, stats- og forvaltningsret og arbejds- og ansættelsesret overvejende er egnede til konkurrenceudsættelse.

Når adspurgte om, hvilke retsområder, der ikke vurderes egnede til konkurrenceudsættelse, tilkendegiver institutionerne i varierende grad, at 15 ud af 21 retsområder ikke kan konkurrenceudsættes. Institutionerne tilkendegiver samstemmigt, at skat- og afgiftsret, søret og socialret som de eneste retsområder ikke egner sig til konkurrenceudsættelse.

### Retsområder, hvor der vurderes at være fagligt overlap (tværgående synergier)

Indikationer for fagligt overlap mellem retsområderne er opgjort nedenfor i tabel 5. Antallet af vurderinger inden for hvert retsområde kan ikke afspejles direkte til retsområdernes faglige overlap med andre retsområder, da antallet af institutioner, der indkøber på hvert retsområde varierer.

## Teknisk baggrundsbilag C. Afrapportering af behovsafdækning

**Tabel 5**

**Opgørelse af institutionernes vurdering af retsområder med fagligt overlap (pct.)**

	Med fagligt overlap			Uden fagligt overlap		
	Rådgivning	Retssager	I alt	Rådgivning	Retssager	I alt
<b>Retsområde</b>						
Arbejds- og ansættelsesret	60	71	65	40	29	35
Databeskyttelsesret	88	90	88	12	10	12
Energi, forsyning og infrastruktur	67	75	71	33	25	29
Erstatnings- og forsikringsret	92	93	93	8	7	7
EU-ret og internationalret	100	100	100	0	0	0
Familie- og arveret	0	50	33	100	50	67
Fast ejendom og entrepriseret	78	75	76	22	25	24
Immaterielret	83	50	75	17	50	25
Inddrivelse og insolvens	67	75	70	33	25	30
Konkurrenceret	86	83	85	14	17	15
Life Science	0	0	0	100	100	100
Miljø- og klimaret	80	88	85	20	12	15
Selskabsret	67	80	73	33	20	27
Skatteret	100	100	100	0	0	0
Socialret	0	50	33	100	50	67
Stats- og forvaltningsret	94	89	91	6	11	9
Strafferet	100	50	67	0	50	33
Sundhedsret	0	0	0	0	100	100
Søret	100	50	67	0	50	33
Udbudsret	85	80	83	15	20	17
Udlændingeret	50	100	86	50	0	14
Andre	50	50	50	50	50	50

Institutionerne tilkendegiver i varierende grad, at der er fagligt overlap mellem retsområderne. Institutionerne peger på faglige overlap på 19 ud af 21 retsområder. Sundhedsret og Life Science er de eneste ud af i alt 21 retsområder, hvor der ikke menes at være fagligt overlap til andre retsområder.

Procentvist tilkendegives der hovedsageligt fagligt overlap for retsområderne EU- og internationalret, skat- og afgiftsret samt erstatnings- og forsikringsret, hvor hhv.

## Teknisk baggrundsbilag C. Afrapportering af behovsafdækning

100 pct. og 93 pct. af institutionerne har tilkendegivet, at der eksisterer fagligt overlap til andre retsområder.

Institutionernes nærmere tilkendegivelse af fagligt overlap på tværs af retsområderne er opgjort i tabel 6 nedenfor:

	<b>Rådgivning</b>	<b>Retssager</b>
<b>Retsområde</b>		
Arbejds- og ansættelsesret	EU-ret og internationalret Tjenestemandsret Stats- og forvaltningsret Formueret Udbudsret	Tjenestemandsret Stats- og forvaltningsret Formueret Ligestilling
Databeskyttelsesret	EU-ret og internationalret Stats- og forvaltningsret Udbudsret	Udbudsret Stats- og forvaltningsret
Energi, forsyning og infrastruktur	Miljø- og klimaret Udbudsret	Miljø- og klimaret
Erstatnings- og forsikringsret	Arbejds- og ansættelsesret Udbudsret Selskabsret	Arbejds- og ansættelsesret Udbudsret Selskabsret Udlændingeret Stats- og forvaltningsret Fast ejendom og entrepriseret
EU-ret og internationalret	Databeskyttelsesret Konkurrenceret Miljø- og klimaret Stats- og forvaltningsret Udbudsret Statsstøtteret	Konkurrenceret Miljø- og klimaret Udlændingeret Stats- og forvaltningsret
Familie- og arveret	Ingen bemærkninger	Ingen bemærkninger
Fast ejendom og entrepriseret	Selskabsret Udbudsret	Udbudsret
Immaterielret	Udbudsret	Ingen bemærkninger
Inddrivelse og insolvens	Selskabsret Lejeret	Selskabsret Lejeret
Konkurrenceret	EU-ret og internationalret Miljø- og klimaret Udbudsret	EU-ret og internationalret Miljø- og klimaret Udbudsret
Life Science	Ingen bemærkninger	Ingen bemærkninger
Miljø- og klimaret	Energi, forsyning og infrastruktur EU-ret og internationalret Konkurrenceret Stats- og forvaltningsret	Energi, forsyning og infrastruktur EU-ret og internationalret Konkurrenceret Fast ejendom og entrepriseret
Selskabsret	Fast ejendom og entrepriseret	Ingen bemærkninger
Skatteret	Stats- og forvaltningsret EU-ret og internationalret Selskabsret	Stats- og forvaltningsret EU-ret og internationalret Fast ejendom og entrepriseret

## Teknisk baggrundsbilag C. Afrapportering af behovsafdækning

		Databeskyttelsesret Selskabsret
Socialret	Ingen bemærkninger	EU-ret og internationalret Stats- og forvaltningsret Erstatnings- og forsikringsret Strafferet Skatteret Udlændingeret
Stats- og forvaltningsret	Miljø- og klimaret Databeskyttelsesret Statsstøtteren	Miljø- og klimaret Udlændingeret Jernbaneregulering Civilprocessuelle regler
Strafferet	Miljø- og klimaret Stats- og forvaltningsret	Ingen bemærkninger
Sundhedsret	Ingen bemærkninger	Ingen bemærkninger
Søret	Det maritime område	Ingen bemærkninger
Udbudsret	Databeskyttelsesret It-ret Udbudsret Det maritime område Kontraktret Fast ejendom og entrepriseret EU-ret og internationalret Miljø- og klimaret Energi, forsyning og infrastruktur Konkurrenceret Immaterielret Statsstøtteren	EU-ret og internationalret Konkurrenceret It-ret Fast ejendom og entrepriseret
Udlændingeret	Ingen bemærkninger	Arbejds- og ansættelsesret Stats- og forvaltningsret Erstatnings- og forsikringsret EU-ret og internationalret Menneskeret
Andre	It-ret Straffuldbyrdsret	Straffuldbyrdsret

### Retsområder, som vurderes at kræve viden om den offentlige sektor

Tilkendegivelsen af, hvorvidt et retsområde kræver viden om den offentlige sektor er opgjort nedenfor i tabel 7. Den procentvise fordeling af vurderinger inden for hvert retsområde kan ikke afspejles direkte til, hvorvidt retsområderne kræver viden om den offentlige sektor da antallet af institutioner, der indkøber på hvert retsområde varierer.

## Teknisk baggrundsbilag C. Afrapportering af behovsafdækning

Tabel 7

Opgørelse af institutionernes vurdering af retsområder, der kræver viden om den offentlige sektor (pct.)

	Kræver viden om den offentlige sektor			Kræver ikke viden om den offentlige sektor		
	Rådgivning	Retssager	I alt	Rådgivning	Retssager	I alt
<b>Retsområde</b>						
Arbejds- og ansættelsesret	80	55	69	20	45	31
Databeskyttelsesret	85	70	80	15	30	20
Energi, forsyning og infrastruktur	100	75	89	0	25	11
Erstatnings- og forsikringsret	56	79	70	44	21	30
EU-ret og internationalret	88	93	90	12	7	10
Familie- og arveret	0	0	0	0	100	100
Fast ejendom og entrepriseret	50	33	42	50	67	58
Immaterielret	0	0	0	100	100	100
Inddrivelse og insolvens	100	50	80	0	50	20
Konkurrenceret	80	75	78	20	25	22
Life Science	0	0	0	0	100	100
Miljø- og klimaret	100	89	93	0	11	7
Selskabsret	67	50	58	33	50	42
Skatteret	100	67	80	0	33	20
Socialret	0	50	50	0	50	50
Stats- og forvaltningsret	95	96	96	5	4	4
Strafferet	100	67	75	0	33	25
Sundhedsret	0	50	50	0	50	50
Søret	100	50	67	0	50	33
Udbudsret	86	64	79	14	36	21
Udlændingeret	100	80	83	0	20	17
Andre	75	67	71	25	33	29

Institutionerne tilkendegiver i varierende grad, at retsområderne kræver viden om den offentlige sektor. Institutionerne vurderer, at 18 ud af 21 retsområder kræver viden om den offentlige sektor. Familie- og arveret, immaterielret, Life Science, socialret og sundhedsret vurderes ikke at kræve viden om den offentlige sektor.

Procentvist, tilkendes gives der hovedsageligt, at retsområderne EU- og internationalret, stats- og forvaltningsret og miljø- og klimaret kræver viden om den offentlige sektor, hvor hhv. 90, 96 og 93 pct. af institutionerne har tilkendegivet, at retsområdet kræver viden om den offentlige sektor.

## Årsager til indkøb af advokatydelser

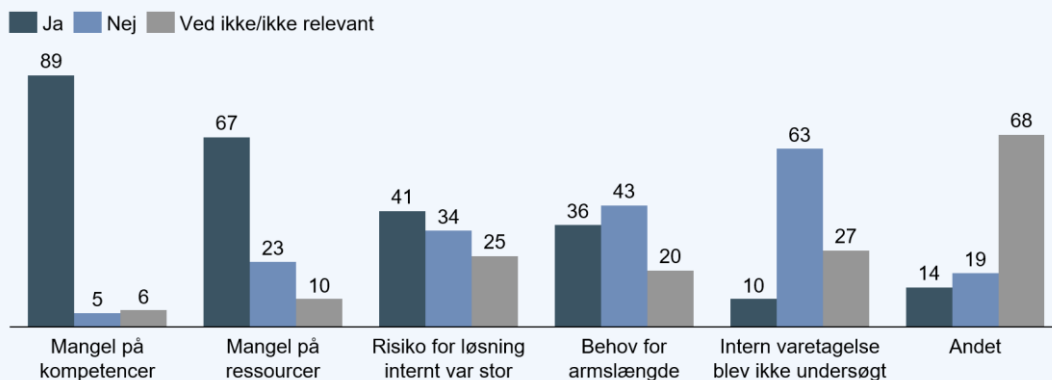
Indkøbet af advokatydelser er forankret decentralt blandt institutionerne. I 2023 blev der indkøbt advokatydelser gennem kammeradvokatordningen for 682,3 mio. kr. og for omkring 81,1 mio. kr. blandt andre advokater end kammeradvokaten.

På baggrund af dette, er institutionerne blevet bedt om at vurdere, hvad de primære årsager er til indkøb af advokatydelser gennem kammeradvokatordningen og blandt andre advokater end kammeradvokaten.

### Primære årsager til indkøb af advokatydelser ved Kammeradvokaten

Institutionerne tilkender, at de primære årsager til indkøb af advokatydelser ved Kammeradvokaten er mangel på ressourcer internt og mangel på kompetencer internt, jf. figur 5 nedenfor. Dernæst følger, at risikoen ved at løse opgaven internt er for stor, og at der er behov for armlængde til udførsel af opgaverne. Færrest tilkender, at det ikke blev undersøgt, om opgaven kunne varetages internt.

Figur 5  
Opgørelse af de primær(e) årsager til indkøb af advokatydelser ved Kammeradvokaten (pct.)



De primære årsager til indkøb af advokatydelser er uddybet gennem udvalgte fritekstbesvarelser i boks 4 nedenfor:

#### Boks 4

##### Relevante fritekstbesvarelser iht. årsager for indkøb af advokatydelser

"Beslutningen (...) vil stort set uden undtagelse bero på en kombination af spørgsmålet om ressourcer, kompetencer og risikoen ved at løse opgaven selv. X rekvirerer ikke ekstern juridisk rådgivning uden at overveje, om opgaven kan løses internt."

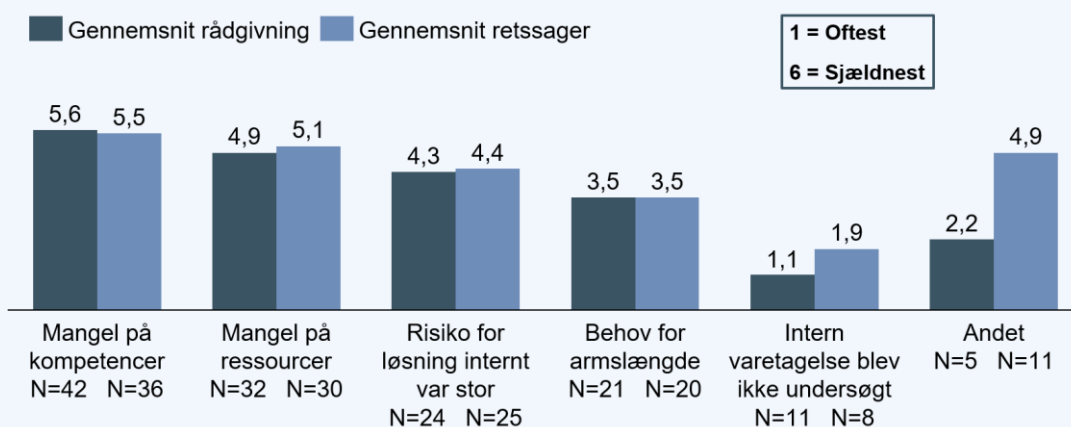
"X har ca. 1.100 verserende retssager, og der anlægges 300-400 nye sager om året. Det vurderes derfor ikke realistisk, at retssagerne forberedes og føres internt."

”Håndtering af større retssager fordrer et setup, som X ikke har, og de forekommer samtidig så sjældent, at det foreløbig ikke har været relevant at etablere det.”

Institutionerne er yderligere blevet bedt om at rangere de primære årsager til indkøb af advokatydelse. Forskellen mellem retssager og rådgivning er minimale undtagen ’andre årsager’, hvor det for indkøb af advokatydelse ved retssager oftere er andre årsager til indkøbet, jf. figur 6.

Figur 6

Rangering af primære årsager til indkøb af advokatydelse ved Kammeradvokaten

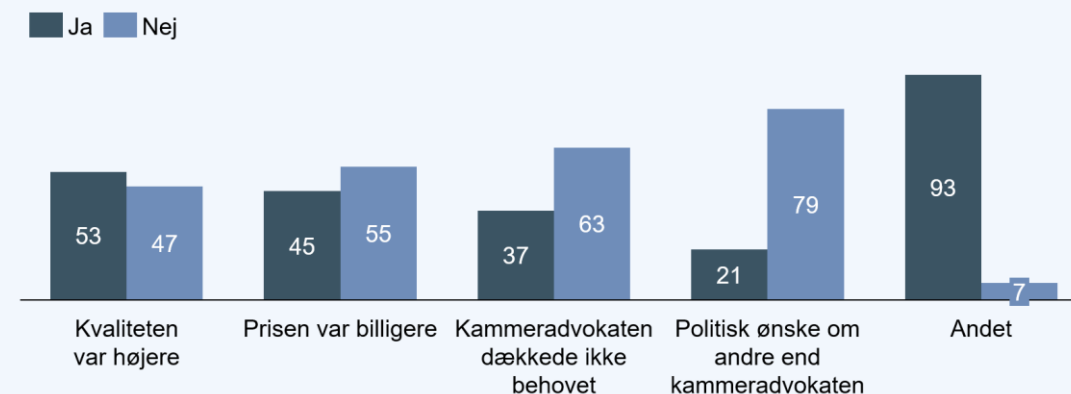


Primære årsager til indkøb af advokatydelse gennem andre end kammeradvokaten

Institutionerne tilkendegiver, at de primære årsager til indkøb af advokatydelse gennem andre end kammeradvokaten er, at prisen samlet set var lavere og at den juridiske bistand var af højere kvalitet, jf. figur 7. Dernæst, at der var et politisk ønske om at bruge andre end kammeradvokaten, og at kammeradvokaten ikke dækkede deres behov.

Figur 7

Opgørelse af de primær(e) årsager til indkøb af advokatydelse gennem andre end Kammeradvokaten (pct.)



I alt har 93 pct. tilkendegivet, at der er andre årsager end de angivne, som gør sig gældende, når der indkøbes advokatydelser gennem andre end kammeradvokaten. Andre årsager er uddybet gennem udvalgte fritekstbesvarelser, som fremgår i boks 5 nedenfor. Tre institutioner nævner i den forbindelse inhabilitetsudfordringer ved brug af Kammeradvokaten.

### Boks 5

#### Relevante fritekstbesvarelser iht. årsager for indkøb af advokatydelser gennem andre end kammeradvokaten

"Mindre kontorer kan have meget erfarne specialister på relevante områder, som samtidig er meget billigere end fx. partnere hos de store kontorer, og de vil typisk løse sagen selv eller med begrænset hjælp fra andre til en meget fair pris."

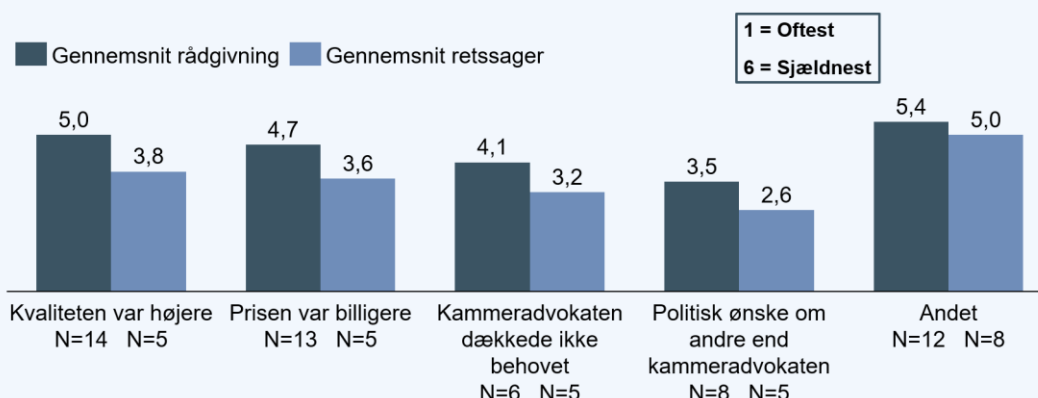
"Retssager hvor Kammeradvokaten er inhabil, f.eks. hvis Kammeradvokaten er sagsøgers advokat, eller på anden måde har repræsenteret en modpart."

"Da den valgte advokat havde særligt kendskab til affaldsregulering på det kommunale område, må det forventes at kvaliteten af denne bistand fra X var højere end Kammeradvokaten."

Institutionerne tilkendegiver, for både retssager og rådgivning, at det er andre årsager end de opstillede, der er den primære årsag til, at man vælger at købe advokatydelser gennem andre end Kammeradvokaten. Yderligere kan det tilskrives, at prisen samlet set var lavere, og den juridiske bistand var af højere kvalitet, jf. figur 8. Dernæst, at kammeradvokaten ikke dækkede deres behov, og at der var et politisk ønske om at bruge andre end kammeradvokaten.

Figur 8

#### Rangering af årsager til indkøb af advokatydelser gennem andre end Kammeradvokaten



### Særlige hensyn for indkøb af advokatydelser

Institutionerne har, i spørgeskemaet, fremhævet en række særlige hensyn for indkøb af advokatydelser. Disse er uddybet gennem fritekstbesvarelser i nedenstående boks.



## Boks 6

### Relevante fritekstbesvarelser iht. særlige hensyn for indkøb af advokatydelser

"Kammeradvokaten har indgående viden og årelang erfaring med at rådgive og varetager derfor også rådgivningsfunktionen på et kontinuerligt højt fagligt niveau (...). Herudover er der ofte faglige synergier, der taler for at benytte Kammeradvokaten."

"(...) Det er derfor afgørende, at sagerne varetages af et advokatfirma med stor ekspertise og specialiserede kompetencer, idet kvaliteten af den juridiske bistand vil have betydning i forhold til medholdsprocenten og provenuet for statskassen. (...)"

Institutionerne peger i fritekstbesvarelserne på, at både erfaring, højt fagligt niveau og faglige synergier er hensyn der regnes ind, når der skal indkøbes advokatydelser.

## Forventninger til det fremadrettede forbrug

Institutionerne blev i forbindelse med høringen bedt om at indikere, hvilke forventninger de har til det fremadrettede forbrug på tværs af retsområderne i forhold til i dag. Institutionerne blev for hvert retsområde adspurgt, hvorvidt de forventer, at forbruget er stigende, bibeholdt eller faldende.

Institutionerne forventer i høj grad, at forbruget bibeholdes på det nuværende niveau, jf. tabel 10. Den eneste væsentlige undtagelse fra dette, er retssager inden for databeskyttelsesret, hvor samtlige institutioner forventer, at forbruget vil være stigende. Den procentvise fordeling af vurderinger inden for hvert retsområde kan ikke afspejles direkte i, hvor høj grad forbruget på tværs af et retsområde vil være stigende eller faldende.

**Tabel 10**

**Opgørelse af institutionernes forventning til det fremadrettede forbrug på tværs af retsområder (pct.)**

	Rådgivning			Retssager		
	Stigende	Bibeholdt	Faldende	Stigende	Bibeholdt	Faldende
<b>Retsområde</b>						
Arbejds- og ansættelsesret	7	93	0	6	94	0
Databeskyttelsesret	13	65	23	100	0	0
Energi, forsyning og infrastruktur	7	86	7	25	75	0
Erstatnings- og forsikringsret	12	80	8	13	71	16
EU-ret og internationalret	16	84	0	24	76	0
Familie- og arveret	0	100	0	0	100	0
Fast ejendom og entrepriseret	15	81	4	11	83	6
Immaterielret	6	88	6	0	91	9

## Teknisk baggrundsbilag C. Afrapportering af behovsafdækning

Inddrivelse og insolvens	6	82	12	22	71	7
Konkurrenceret	0	100	0	16	69	15
Life Science	0	100	0	0	100	0
Miljø- og klimaret	25	75	0	13	87	0
Selskabsret	0	93	7	8	84	8
Skatteret	10	90	0	0	100	0
Socialret	0	90	10	10	90	0
Stats- og forvaltningsret	15	77	8	4	96	0
Strafferet	0	91	9	20	80	0
Sundhedsret	0	100	0	22	78	0
Søret	8	92	0	11	89	0
Udbudsret	10	68	22	11	79	10
Udlændingeret	0	100	0	7	93	0
Andre	0	100	0	15	77	8



# Teknisk baggrundsbilag D.

## Afrapportering af markedsafdækning

---

### Sammenfatning

*Dette tekniske baggrundsbilag er udarbejdet af sekretariatet for ekspertgruppen om statens indkøb af advokatydelse.*

Til brug for ekspertgruppens undersøgelse er der blevet afholdt markedsafdækning og -dialog. Formålet med markedsafdækningen og -dialogen er at afdække markedets muligheder og begrænsninger for levering af advokatydelse til staten. Hermed bidrager markedsafdækningen og -dialogen til den videre analyse af mulighederne for evt. konkurrenceudsættelse af advokatydelse i staten.

Det har været muligt for alle interesserede at melde deres interesse i markedsafdækningen. Det gjorde 30 aktører, som fik tilsendt et spørgeskema. Af disse har 16 besvaret spørgeskemaet, og der er efterfølgende afholdt uddybende interviews med 11 advokathuse, *jf. afsnit 2.*

Markedsafdækningen og -dialogen viste overordnet set:

- De adspurgte advokathuse tilbyder generelt ydelser inden for de retsområder, hvor staten har et behov. De anser også staten for at være en attraktiv kunde pga. stor volumen og spændende sager.
- Skulle det komme til en hel eller delvis konkurrenceudsættelse af den nuværende Kammeradvokatordning, foretrækker markedet generelt scenarie 3<sup>9</sup>, hvor flere leverandører dækker specifikke sags- eller retsområder. Scenarie 1 med kun én leverandør anses generelt af markedet som uhensigtsmæssigt grundet risiko for monopol og manglende konkurrence.
- Generelt indikerer markedet villighed til at tilpasse sig statens behov. De adspurgte advokathuse mener som udgangspunkt, at de advokatetiske regler allerede sikrer tilstrækkelig habilitet, og forstår derfor ikke statens ekstra fokus på området. De fleste advokathuse er dog villige til at tilpasse sig statens eventuelle ekstra behov, hvis staten kan tilbyde en aftale, der er tilpas økonomisk attraktiv til at kompensere for frasigelse af kunder.
- Det er ikke entydigt, hvornår en aftale har tilstrækkelig stor volumen til at være økonomisk attraktiv trods skærpede habilitetskrav. Det vurderes, at store virksomheders forbrug hos et enkelt advokathus kan være ca. 5-10 mio. kr. årligt, og at de største øvrige aftaler i det danske marked er i størrelsesordenen 50-60 mio. kr.

---

<sup>9</sup> Se afsnit 3.2 for introduktion af de forskellige scenarier

- Markedsafdækningen giver ikke grundlag til at konkludere, hvorvidt staten pt. har de lavest mulige priser eller kan forventes at opnå besparelser ved en konkurrenceudsættelse. Timepriserne på den nuværende kammeradvokataftale er lavere end de gældende listepriiser hos markedets øvrige aktørers ekskl. rabatter. Markedsaktørerne giver dog udtryk for, at de vil kunne matche rabatsatsen i kammeradvokataftalen, ligesom alle fremhæver, at det ikke er retvisende kun at se på timepriser.
- Markedet som helhed vurderer, at der er tilstrækkelig kapacitet til at håndtere statens behov for advokatydelse, selv hvis disse opgaver skulle udbydes til andre aktører end dem, der i øjeblikket varetager dem. Det har dog ikke været muligt at kvalificere muligheden for at kunne håndtere de enkelte områder eller store opgaveporteføljer allerede fra 2026.
- Markedet peger generelt på, at titlen Kammeradvokat skaber en skævvridning i konkurrencen, men kan være en fordel for staten ved retssager. Der tegner sig et billede af, at næsten ingen af de deltagende advokathuse ønsker, at titlen Kammeradvokat skal videreføres til en anden eller flere eksterne leverandører.
- Flere markedsaktører foreslår, at staten etablerer en ny juridisk enhed internt i staten, som kan håndtere opgaver på sags- eller retsområder, hvor markedet ikke viser tilstrækkelig interesse, eller hvor det vurderes, at opgaverne bedst løses inden for statens egne rammer. Samtidig bør staten øge sit fokus på og kompetencer inden for indkøb af advokatydelse, herunder kontraktstyring af aftaler.

### Om markedsafdækningen- og dialogen

Formålet med markedsafdækning og -dialogen er at afdække markedets muligheder og begrænsninger for levering af advokatydelse til staten og dermed bidrage til den videre analyse af mulighederne for evt. konkurrenceudsættelse af advokatydelse i staten. Markedsafdækningen og -dialogen sker på baggrund af en afdækning af statens behov ifm. indkøb af eksterne juridiske ydelser.

Selve markedsafdækningen og -dialogen blev indledt ved, at der den 5. august 2024 blev offentliggjort en nyhed på Økonomistyrelsens hjemmeside, hvor interesserede aktører blev inviteret til at tilkendegive deres interesse i en potentiel kommende konkurrenceudsættelse af advokatydelse i staten. Her meldte en række aktører deres interesse inden for den givne frist. Derudover vedtog ekspertgruppen om statens indkøb af advokatydelse en liste over advokathuse, der skulle have tilsendt spørgeskemaet samt inviteres til et uddybende interview. Listen var lavet med det formål bl.a. at tage hensyn til store og små advokathuse samt sikre, at forskellige dele af landet blev repræsenteret.

På baggrund af dette blev der samlet en liste på i alt 30 aktører, der alle fik tilsendt et spørgeskema, en vejledning om deltagelse i markedsafdækningen samt supplerende bilag.

Af disse 30 aktører har 16 advokathuse sendt besvarede spørgeskemaer retur til sekretariatet bag ekspertgruppen for statens indkøb af advokatydelse. Blandt disse

## Teknisk baggrundsbilag D. Afrapportering af markedsafdækning

er der blevet afholdt uddybende interviews med 11 advokathuse. Af *tabel 1* nedenfor fremgår en oversigt over de 30 advokathuse, der fik tilsendt spørgeskema, samt graden af dialog, sekretariatet har haft med den pågældende aktør.

**Tabel 1**  
 **Oversigt over dialog med markedsaktører**

	Har svaret på skriftlig markedsafdækning	Deltog i interview
Advokathuse		
Advokatfirmaet Kromann Reumert International A/S	Ja	Ja
Andersen Partners Advokatpartnerselskab	Er ikke vendt tilbage	Ikke inviteret
Advokat Anders Skaaning Mathiesen	Har frameldt sig	Ikke inviteret
Aumento Advokatfirma	Har frameldt sig	Ikke inviteret
Bech-Bruun Advokatpartnerselskab	Ja	Ja
Bird & Bird Advokatpartnerselskab	Ja	Ja
Bruun & Hjejle Advokatpartnerselskab	Ja	Ikke inviteret
Dahl Advokatpartnerselskab	Har frameldt sig	Ikke inviteret
DreistStorgaard Advokater A/S	Har frameldt sig	Ikke inviteret
Elmann Advokatpartnerselskab	Ja	Ikke inviteret
Elmer Advokatanpartsselskab	Har frameldt sig	Ikke inviteret
Extensio v/Mogens Yde Knudsen, Advokat (H), LL.M.	Har frameldt sig	Ikke inviteret
Focus Advokater I/S	Ja	Ja
Forum Advokater, Advokatanpartsselskab	Har frameldt sig	Ikke inviteret
Gorrissen Federspiel Advokatpartnerselskab	Ja	Ja
HjulmandKaptain Advokatpartnerselskab	Ja	Ja
Honoré, Fallesen & Andersen Advokatfirma ApS	Har frameldt sig	Har frameldt sig
Horten Advokatpartnerselskab	Ja	Ja
Lassen Ricard Advokataktieselskab	Ja	Ikke inviteret
Lou Advokater P/S	Er ikke vendt tilbage	Ikke inviteret
Lund Elmer Sandager Advokatpartnerselskab	Har frameldt sig	Har frameldt sig

## Teknisk baggrundsbilag D. Afrapportering af markedsafdækning

Moalem Weitemyer Advokatpartnerselskab	Ja	Ikke inviteret
Molt Wengel Advokatpartnerselskab	Ja	Ja
NJORD Law Firm Advokatpartnerselskab	Er ikke vendt tilbage	Er ikke vendt tilbage
Norrbom Vinding I/S	Ja	Ja
NP advokater ApS	Ja	Ikke inviteret
Plesner Advokatpartnerselskab	Ja	Ja
Poul Schmith/Kammeradvokat en I/S	Ja	Ja
Sundgaard Advokater I/S	Er ikke vendt tilbage	Er ikke vendt tilbage
TVC Advokatfirma P/S	Har frmeldt sig	Ikke inviteret

Formatet for markedsafdækningen var et spørgeskema. Spørgeskemaet bestod af en række spørgsmål og kom omkring de fire temaer 1) deltagerbeskrivelse, 2) potentielle scenarier for fremtidig konkurrenceudsættelse, 3) salærer og 4) øvrige forhold.

### Om besvarelsene af spørgeskemaerne

Der er modtaget i alt 16 besvarelser af spørgeskemaet fra advokathuse i Danmark. Besvarelsene varierer i format og struktur, idet nogle advokatfirmaer har fulgt spørgeskemaets opbygning og svaret på samtlige spørgsmål i den fastlagte nummerering. Andre har valgt at besvare udvalgte spørgsmål, men har stadig nummereret deres svar i overensstemmelse med spørgeskemaet. Endelig er der en gruppe af advokathuse, der har indleveret deres besvarelse som en sammenhængende tekst, hvor de har behandlet alle eller udvalgte spørgsmål og temaer i spørgeskemaet, dog uden at angive hvilke spørgsmål, der besvares og uden at følge nummereringen fra spørgeskemaet.

Denne uensartede struktur skaber udfordringer i forhold til at sammenfatte og analysere besvarelsene på en ensartet måde. Når besvarelsene ikke følger en ensartet opbygning, bliver det vanskeligt at identificere, hvilke spørgsmål der besvares, samt at sammenligne svarene på tværs af de forskellige indsendte besvarelser. Det er derfor kun i begrænset omfang muligt at lave kvantitative sammenstillinger af besvarelsene. Dette kan desuden påvirke kvaliteten af den samlede rapportering, da nogle besvarelser kan risikere at blive fejltolket eller ikke fuldt ud inddraget i den endelige analyse. Sekretariatet har forsøgt at tage forbehold herfor i opsamlingerne.

### Om markedsdialogmøderne

I forbindelse med afviklingen af markedsdialogen havde ekspertgruppen udvalgt 11 advokathuse, der blev inviteret til at deltage i et markedsdialogmøde. Formålet med møderne var at give advokathusene mulighed for at uddybe deres besvarelser, tilføje nuancer, samt skabe en dybere forståelse af de problematikker, der skulle behandles. Møderne gav desuden advokathusene en mulighed for at fremhæve

yderligere relevante emner, der måske ikke var dækket af spørgeskemaet, og generelt bidrage med indsigt til den videre analyse.

Formen for markedsdialogmøderne svarede dermed til en typisk proces forud for statens øvrige udbud. Det blev dog afspejlet på møderne, at der endnu ikke er truffet beslutning om konkurrenceudsættelse, idet markedsaktørerne – forståeligt – ikke var lige så konkrete, som i en normal markedsdialog.

Deltagerne i møderne bestod af repræsentanter fra de udvalgte advokathuse samt medlemmer af sekretariatet bag ekspertgruppen for statens indkøb af advokatytelser. Formatet for møderne var semistrukturerede interviews, hvor sekretariatet havde udformet en spørgeguide baseret på det pågældende advokathus' besvarelse af spørgeskemaet. På møderne var der dog rig mulighed for, at advokathusene kunne bevæge sig ud over den fastlagte spørgeramme og belyse yderligere aspekter, som de fandt væsentlige.

## Markedets input og forslag

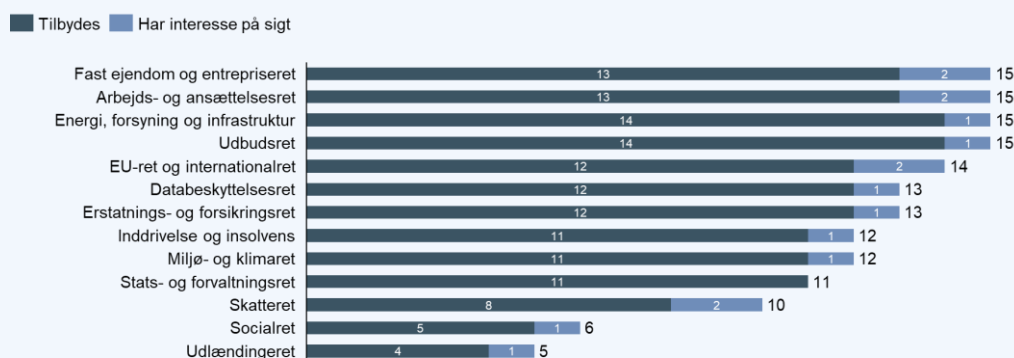
### Fordeling af advokathusenes tilstedeværelse på udvalgte retsområder

I det udsendte spørgeskema blev der spurgt ind til de enkelte advokathuses nuværende tilstedeværelse på en række retsområder, samt hvorvidt de havde interesse i disse på sigt. Det bemærkes, at indeværende analyse kun fokuserer på retsområder, hvor statens indkøbsvolumen overstiger 5 mio. kr.

Besvarelserne af dette spørgsmål viser, at en betydelig andel af de adspurgte advokathuse allerede i dag tilbyder ydelser på de fleste større retsområder, især inden for erhvervsrelaterede retsområder som selskabsret, kontraktret og konkurrence-ret. Dog er der også retsområder, som socialret og udlændingeret, hvor færre advokathuse har vist interesse i at tilbyde deres ydelser. Dette er forsøgt illustreret i nedenstående figur 1, der viser antallet af advokathuse, der tilbyder ydelser inden for en række retsområder eller som har interesse i disse retsområder på sigt.

Figur 1

#### Udvalgte advokathuses tilstedeværelse på udvalgte retsområder



Anm.: N=16. Retsområder med under 5 mio. kr. i indkøbsvolumen i 2023 er fjernet i ovenstående figur. Dette gælder Konkurrenceret (4 mio. kr.), Selskabsret (3 mio. kr.), Immateralret (2 mio. kr.), Sundhedsret (2 mio. kr.), Strafferet (1 mio. kr.), Familie- og arveret (1 mio. kr.), Life Science (<1 mio. kr.) og Søret (<1 mio. kr.)



Af de afholdte markedsdialogmøder kom det frem, at markedets interesse for de forskellige retsområder afhænger af en lang række faktorer, herunder økonomisk volumen, rentabilitet, graden af sikkerhed for omsætning og potentiale for, hvorledes særlige sager ville kunne påvirke en aktørs omdømme.

Overordnet set var der mest appetit på områder som selskabsret, kontraktret og andre hertil relaterede områder blandt de adspurgte advokathuse. Flertallet af de adspurgte advokathuse beskæftiger sig også allerede med disse områder. Derudover er disse områder formentlig også blandt de økonomisk mest profitable.

Områder som socialret, udlændingeret og lignende havde knap så stor interesse. Denne manglende interesse kan modsat ovenstående muligvis skyldes, at kun et fåtal af de adspurgte institutioner beskæftiger sig med områderne i en umiddelbart skalerbar skala.

Skildringen mellem de mere og mindre attraktive retsområder blev drøftet på flere af de afholdte markedsdialogmøder. I den forbindelse foreslog flere advokathuse, at staten kunne overveje at etablere en ny juridisk enhed internt i staten, som kunne håndtere opgaver på sags- eller retsområder, hvor markedet ikke viser tilstrækkelig interesse, eller hvor det vurderes, at opgaverne bedst løses inden for statens egne rammer.

Denne internaliserede juridiske enhed ville kunne sikre, at statens behov for advokatydelse blev opfyldt på en økonomisk og samfundsmæssig forsvarlig måde. Det blev foreslået, at enheden oprettes med et klart defineret mandat, og at dens funktion løbende vurderes af en uafhængig tredjepart. Denne organisering ville sikre, at staten på ethvert tidspunkt kan revurdere, om en internalisering af specifikke retsområder fortsat er relevant, eller om markedet igen kan tage over, hvis det viser sig hensigtsmæssigt.

### Interesse i de forskellige scenarier og tidshorisont

I forbindelse med markedsafdækningen blev potentielt interesserede aktører spurgt om deres interesse i tre forskellige scenarier for konkurrenceudsættelse af kammeradvokatordningen.

Scenarierne blev præsenteret som følger, *jf. boks 1*:

#### Boks 1

##### Oversigt over scenarierne

**Scenarie 1:** Hele statens indkøb af advokatydelse konkurrenceudsættes til én ny leverandør (eneleverandør).

**Scenarie 2:** Aftale indgås med to eller tre advokathuse, der leverer advokatydelse til staten på alle relevante retsområder.

**Scenarie 3:** Flere advokathuse indgår aftale om at levere advokatydelse inden for specifikke retsområder. Dette kan ske ved: a) *Eneleverandør pr. retsområde* eller b) *To eller tre leverandører pr. retsområde*.

I scenarie 3 kan enten alle eller kun nogle retsområder konkurrenceudsættes, mens resten forbliver under den nuværende kammeradvokatordning eller lignende. Det skal dog afklares, hvor meget der kan forblive under ordningen uden væsentlige udbudsretlige eller aftaleretsmæssige ændringer.

På baggrund af de modtagne besvarelser ses en klar overvægt i besvarelserne mod et scenarie 3a, 3b eller lignende anden udgave. Af de relativt få tilkendegivelser, der viser interesse i scenarie 1 eller 2, er det kun en enkelt aktør, der anskuer dette som værende deres førsteprioritet. I forlængelse heraf giver flere respondenter udtryk for, at de ikke vil kunne være klar på at overtage scenarie 1 eller 2 allerede fra 1. januar 2026, der er nævnt som mulig dato i spørgeskemaet. De respondenter, der vurderer at kunne være klar til 1. januar 2026, uddyber ikke hvordan eller hvorvidt de foretrækker dette eller hovedsageligt har villet signalere, at de er klar til at agere, som staten måtte ønske det. De respondenter som ikke udtrykker sig om en potentiel tidshorizont, vurderes heller ikke at kunne løfte en opgave som den opstillet i scenarie 1 og 2. Nedenfor uddybes markedets generelle holdning til de forskellige scenarier.

### *Scenarie 1: Én leverandør*

Langt de fleste adspurgte advokathuse vurderer, at scenarie 1 ikke er en hensigtsmæssig løsning. De potentielle leverandører, der vurderes at have kapacitet til at kunne påtage sig rollen som eneleverandør, peger på udfordringer ved denne løsning. For det første er der risiko for, at scenariet skaber en (ny) monopollignende situation, hvor konkurrencen efter udbudsprocessen vil være begrænset. Dette kan reducere incitamentet til at opretholde en høj kvalitet i leverede ydelser og skabe en uheldig afkobling mellem slutpriserne og markedspriserne.

For det andet frygtes det, at modellen kan hæmme innovation og effektivitet, idet den vindende leverandør vil have mindre behov for at udvikle sine metoder og kompetencer. Dette kan medføre en begrænset adgang til specialister på specifikke retsområder i fremtiden. For det tredje peger flere aktører på, at en klientrelation, hvor staten er afhængig af én leverandør, kan være problematisk, både for advokathuset selv og for staten.

Endelig vurderes det, at implementeringen af scenarie 1 vil kræve en endnu længere overgangsperiode, hvor det vindende advokathus får tid til at opskalere sin kapacitet og rekruttere den nødvendige arbejdskraft. En sådan proces vil også kræve organisatoriske tilpasninger, hvilket kan være en udfordring for både staten og advokathuset.

### *Scenarie 2: Flere leverandører på alle retsområder*

Der hersker en vis usikkerhed blandt markedets aktører om, hvordan opgaverne vil blive fordelt i scenarie 2. En central bekymring er, om staten vil fordele opgaverne ligeligt mellem de to eller tre valgte advokathuse, eller om ét advokathus vil ende

med at blive favoriseret på de fleste områder. En sådan ubalance vil være uensigtsmæssig og potentielt skabe en situation, der ligner den i scenarie 1. Derfor anser flere advokathuse det for mere hensigtsmæssigt, hvis opgaverne fordeles, så hvert advokathus får eneret til at levere ydelser inden for bestemte retsområder, hvilket vil skabe en mere gennemsigtig og fair fordeling af opgaverne.

### *Scenarie 3: Specialisering på specifikke retsområder*

Generelt vurderer markedet, at scenarie 3 er det mest attraktive for en potentiel konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelse. Dette scenarie formodes at kunne skabe størst mulighed for at øge konkurrencen på markedet, hvilket vil fremme både innovation, specialisering og forhåbentligt medføre lavere priser samlet set. Ved at lade flere advokathuse konkurrere inden for specifikke retsområder, opstår der et naturligt incitament for advokathusene til at videreudvikle deres ydelser og ekspertise, hvilket vil komme staten til gavn i form af bedre og mere målrettede advokatydelse. I relation til sager, hvor der er behov for en specialist inden for et andet område, var det markedets oplevelse, at det ikke praktisk giver anledning til problemer, og at de i stor stil er vant til at samarbejde med andre advokater, hvor sagen nødvendiggør det. Det udgør dog en ikke ubetydelig forskel, om der bliver lagt op til at benytte sig af scenarie 3a eller scenarie 3b, da ikke alle forudsætninger kan sameksistere. I sidstnævnte er den samme risiko tilstede som i scenarie 2, dog begrænset til leverandør af et sags- eller retsområde.

### *Opdeling på sag- eller ressortområder frem for retsområder*

Flere aktører udtrykte, at en opdeling af advokatydelse efter retsområder ikke nødvendigvis er den mest hensigtsmæssige tilgang. I stedet for at opdele efter retsområder foreslås det, at opgaverne opdeles efter sags- eller ressortområder, eksempelvis for enten specifikke ministerier, myndigheder eller sagsområder. Dette vil gøre det muligt at tilpasse leverancerne mere præcist til statens behov på tværs af de enkelte ressortområder og samtidig sikre en mere effektiv og sammenhængende udnyttelse af ressourcerne.

### **Timepriser**

I spørgeskemaet bliver advokathusene bedt om at oplyse deres gældende timepriser ekskl. rabatter fordelt på medarbejderkategorier. 5 aktører har valgt ikke at oplyse disse timepriser, fordi de mener, at de i så fald skulle gives på et for uoplyst grundlag. For at kunne give meningsgivende priser vil advokathusene eksempelvis gerne være bekendt med faktorer som graden af sikkerhed for omsætning på aftalen, graden af bemanning af opgaven, opgavens størrelse, medgået tid, de involverede juristers specialviden og erfaring, opgavens kompleksitet, opgavens risici og betydning for klienten, de involverede værdier, det opnåede resultat og det ansvar, der er forbundet med opgavens løsning. Timepriser er således kun én komponent af den slutpris, som staten vil stå overfor. Det har ikke været muligt sekretariatet for ekspertgruppen om statens indkøb af advokatydelse at tilvejebringe et datagrundlag, der kan kvalificere antal timer anvendt på sager.

Det vurderes, at såfremt der på et tidspunkt foreligger et egentligt udbudsmateriale, som aktørerne kan forholde sig professionelt til, vil det være muligt for marke-

dets potentielle tilbudsgivere at byde ind med sådanne priser. På baggrund af dialog med advokathusene gives der dog indikationer på, at markedet vil kunne tilbyde konkurrencedygtige priser, idet der dog er meget stor variation i det indmeldte, og ingen af de største full-service advokatfirmaer har oplyst timepriser, jf. tabel 2. Markedet angiver dog heller ikke direkte, at de vil kunne levere advokatydelser til staten, til en væsentlig lavere timepris end Poul Schmith gør i dag. Det understøtter, at det er vanskeligt at forudsæ de økonomiske konsekvenser ved at konkurrenceudsætte hele eller dele af kammeradvokatordningen.

Blandt de 16 markedsbesvarelser, har 11 aktører valgt at oplyse deres forventede timepriser. Der er spurgt ind til advokathusenes timepriser for blandt andet partnere, advokater som har været der mere og mindre end 3 år samt advokatfuldmægtige.

Nogle af de adspurgte advokathuse oplyser inden for en eller flere af de ovennævnte kategorier lavere priser end på den nuværende kammeradvokataftale. De fleste advokathuse har dog angivet højere timepriser end kammeradvokataftalen, jf. tabel 2 nedenfor.

**Tabel 2**

**Timepriser i kammeradvokataftalen og for øvrige advokathuse (2023-priser)**

Stilling	KA timepriser	Laveste pris, øvrige advokathuse	Højeste pris, øvrige advokathuse
Partner	2.710	2.057	5.400
Advokat > 3 år	2.197	1.760	3.750
Advokat < 3 år	1.837	1.760	3.075
Advokatfuldmægtig	1.355	1.395	2.450

Anm.: N=11. Blandt besvarelserne har ingen advokathuse med tilbud om full-service opgivet timepriser.

Af tabel 2 ovenfor ses et overblik over timepriser i kammeradvokataftalen, de øvrige adspurgte advokathuses gennemsnitspriser samt højeste og laveste pris fra de adspurgte øvrige advokathuse, som beskrevet ovenfor.

I besvarelserne fra markedet gøres der opmærksom på, at timepriserne bør sammenlignes med Poul Schmiths almindelige takster og ikke timepriserne på kammeradvokataftalen. Kammeradvokatens stordriftsfordele samt sikkerhed for omsætning fremhæves i flere besvarelser som en usikkerhed i en sammenligning af timepriserne i kammeradvokataftalen og øvrige advokathuses prisniveau. Det bør derfor tages i betragtning, at den stordriftsfordel som kammeradvokataftalen forventeligt afføder samt sikkerheden for omsætning er inkluderet i den pris som Poul Schmith giver, hvilket ikke gør sig gældende for markedets øvrige aktører.

### Nuværende og fremtidig kapacitet

I det udsendte spørgeskema blev advokathusene spurgt om deres nuværende kapacitet inden for en række relevante retsområder. Enkelte adspurgte aktører valgte ikke at besvare dette spørgsmål, men der har været særligt fokus på det i de mundtlige møder. Følgende er særligt fremhævet:

For det første har samtlige advokathuse, der deltog i markedsafdækningen, udtrykt en villighed til at øge deres kapacitet, hvis de skulle blive tildelt opgaver fra staten. Det er ikke muligt at kvalificere dette, men det signalerer, at aktørerne har den nødvendige villighed, fleksibilitet og ressourcer til at tilpasse sig en ændret markedsituation, herunder til at rekruttere yderligere personale og udvide deres eksisterende teams.

For det andet peger flere af de adspurgte aktører på den generelle mobilitet i advokatbranchen som en faktor, der kan understøtte en eventuel konkurrenceudsættelse. På trods af, at tal fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2021) viser, at den generelle mobilitet i advokatbranchen er lav ift. andre vidensservice erhverv, er der en forventning om, at hvis staten ændrer sin tilgang til indkøb af advokatydelser, vil det skabe en naturlig omstrukturering i branchen, hvor både advokathuse og individuelle advokater vil tilpasse sig de nye forhold. Dette kunne medføre en ændret fordeling af ressourcerne på tværs af forskellige advokathuse, hvilket yderligere kan sikre den nødvendige kapacitet.

På baggrund af ovenstående må det forventes, at der, trods de manglende detaljer i enkelte besvarelser, vil være kapacitet i markedet fremover til at varetage statens indkøb af advokatydelser. Det skal ses i lyset af den klare indikation fra advokatbranchen om at være parat til at tilpasse sig og imødekomme statens fremtidige behov. Når der ses på de nuværende relativt lave mobilitetstal i branchen, giver det dog også indikationer af, at konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelser vil forudsætte større tilpasninger i branchen, som forventeligt vil kræve en vis tidshorizont.

### Habilitet

Generelt understreger advokathusene, at de advokatetiske regler allerede skaber tilstrækkelige rammer for habilitet. Således opleves der bredt set ikke forståelse for statens store fokus på habilitetskrav, da mange advokathuse allerede er underlagt strenge interne krav, der eksempelvis er med til at sikre, at advokathusene ikke mister klienter ved at overtræde habilitetsreglerne.

Poul Schmith understreger, at erfaringen fra statslige myndigheder er, at de ønsker den højeste grad af habilitet. Til dette bemærker Poul Schmith, at advokatfirmaer uanset graden af habilitet, vil være inhabile på en række områder i forhold til at betjene private virksomheder. Flere advokathuse påpeger dog, at hvis staten bliver en af deres centrale kunder, vil de sandsynligvis yde en ekstra grad af service og opmærksomhed. Flere aktører beretter om lignende aftaler med de af deres kunder, der allerede har en vis volumen hos det pågældende advokathus. Dette kan betyde en større grad af tilpasning til statens behov, som går bredere end de advokatetiske regler. Advokathusene er åbne for at indgå kontraktuelle klausuler med staten.

Disse klausuler vil kunne sikre, at klienter høres, før der påtages opgaver, som potentielt kan skabe interessekonflikter.

I forlængelse af ovenstående oplyser de fleste advokathuse, at de er villige til at frasige sig andre kunder, som kunne udgøre en habilitetskonflikt, såfremt de får en tilpas stor aftale med staten. Da en sådan frasigelse af eksisterende kunder kan have betydelige økonomiske konsekvenser for et givent advokathus, nævner flere, at det forudsætter en aftale der er tilpas økonomisk attraktiv i form af en vis størrelse samt med en vis længde. Dette forventes ikke at ødelægge en potentiel business case, da det antages at den nuværende kammeradvokataftale indeholder tilsvarende i form af relativt sikret omsætning til den nuværende leverandør.

Markedet viser således en parathed til at tilpasse sig statens krav, så længe der er en rimelig økonomisk sikkerhed og afklaring om omfanget af deres engagement.

### **Konkurrencemæssige overvejelser**

Advokathusene påpeger, at der bør være en konstant konkurrence om statslige opgaver for at sikre, at advokathusene opretholder kapacitet og kompetence og forbliver motiverede til at levere høj kvalitet. Flere aktører har oplevet, at de statslige institutioner ofte er tilbageholdende med at vælge andre leverandører end Poul Schmith, da der aldrig rettes kritik mod dette valg, mens brug af andre leverandører kan opfattes som en risiko. Derfor understøttes det fra markedets side at skabe større åbenhed for konkurrence.

### **Overvejelser om titlen "Kammeradvokat"**

I henhold til kommissoriet for ekspertgruppen vedrørende statens indkøb af advokatydelse, skal der tages stilling til den fremtidige regulering af titlen "Kammeradvokat". For at få indblik i markedets holdning til dette spørgsmål, blev emnet bragt op på markedsdialogmøderne. Der tegner sig umiddelbart et tydeligt billede af, at næsten ingen af de deltagende advokathuse udtrykker ønske om, at titlen Kammeradvokat skal videreføres til en ekstern leverandør.

Advokathusene påpeger, at titlen Kammeradvokat skaber en skævvridning i konkurrencen. Flere advokathuse mener, at titlen indebærer urimelige fordele for den aktør, der måtte få tildelt den, og dermed forvrider konkurrencen om statens indkøb af advokatydelse. Der er en opfattelse af, at den særlige status, der er forbundet med Kammeradvokattitlen, skaber en situation, hvor en ekstern leverandør ikke blot bliver en leverandør blandt flere, men i stedet opnår en særstilling, der påvirker retssystemets balance.

Endvidere var det oplevelsen, at eksempelvis medier, borgere, regioner og kommuner under tiden har svært ved at skelne mellem, hvornår noget kommer fra staten og hvornår noget kommer fra Poul Schmith.

I markedsdialogen var den udbredte vurdering, at hvis staten vælger at bevare kammeradvokatorordningen, bør den forblive en intern ordning under staten selv, frem for at blive knyttet til en ekstern leverandør. Flere aktører ser det som problematisk, hvis en ekstern aktør får tildelt en så markant titel og funktion, da det kan skabe indtryk af et ubalanceret forhold mellem staten og andre advokatfirmaer. Det er derfor afgørende at overveje nøje, hvordan titlen Kammeradvokat håndteres

fremadrettet, hvis staten ønsker at sikre en sund og åben konkurrence på markedet for advokatydelse.

### **Hjemtagelse af opgaver og øget kontraktstyring**

Flere advokathuse har i markedsdialogen argumenteret for, at staten i højere grad bør overveje at hjemtage visse juridiske opgaver, som i dag håndteres af eksterne leverandører. Dette kan give staten en større grad af kontrol og fleksibilitet. Ligeledes opfordres der til øget kontraktstyring fra statens side, som kan sikre bedre koordinering og kvalitet i de opgaver, staten vælger at få eksterne advokathuse til at løse. Disse anbefalinger falder uden for de emner, advokathusene er blevet adspurgt, men pointen tages med i denne afrapportering, da det blev nævnt flere gange.

Derudover blev insolvens og konkursbehandling nævnt af flere aktører som en vigtig del af statens juridiske opgaver, som muligvis bør behandles særskilt. Flere advokathuse påpeger også, at ved behov for brug af udenlandske advokater bør disse antages og styres direkte af staten, i stedet for gennem en privat leverandør, da dette kan skabe en uretfærdig netværksfordel for den pågældende leverandør.





# Teknisk baggrundsbilag E.

## Analyse af muligheder for at nedbringe statens forbrug af advokatydelser

---

### Sammenfatning

*Dette tekniske baggrundsbilag er udarbejdet af sekretariatet for ekspertgruppen om statens indkøb af advokatydelser.*

Til brug for ekspertgruppens undersøgelse, er der gennemført en analyse af muligheder for og potentialer ved at nedbringe forbruget af advokatydelser uafhængigt af en eventuel konkurrenceudsættelse af Kammeradvokataftalen. I dette tekniske baggrundsbilag beskrives resultaterne af undersøgelsen.

Analysen har indledningsvis identificeret et antal hypoteser, der kan bidrage til at nedbringe forbruget af advokatydelser i staten. Hypoteserne er efterfølgende indsnævret til fire, som særligt vurderes at have potentiale for at nedbringe forbruget af advokatydelser:

- H1: Øget professionalisering af indkøbsprocessen
- H2: Styrkede kompetencer og værktøjer til at vurdere og styre indkøbet af advokatydelser
- H3: Øget viden og krav til leverandører ifm. fakturadata
- H4: Styrket erfaringsindsamling og -deling

Herudover har analysen identificeret to overordnede fokusområder i.) øget fokus på sourcingstrategi og ii.) incitamentsstrukturen ifm. indkøb, som begge vurderes at kunne påvirke forbruget af advokatydelser i staten.

Den dybdegående analyse af de fire hypoteser bygger på besvarelserne fra høringsen om statslige institutioners behov og prioriteter, fakturadata fra Kammeradvokaten for perioden 2018-2023 og interviews med ni statslige institutioner, som blev udvalgt på baggrund af deres nuværende praksis og forbrug.

Analysen af hypotese 1 vedrørende øget professionalisering af indkøbsprocessen finder, at særligt implementering af en gatekeeper-funktion i staten, kan bidrage til at nedbringe forbruget af advokatydelser. Analysen viser, at funktionen kan implementeres på mange forskellige måder, fx som en del af en juridiskfaglig medarbejders opgaveportefølje eller som en egentlig juridisk enhed.

Analysen af hypotese 2 vedrørende styrkede kompetencer og værktøjer inden for indkøbsstyring afdækker, hvordan manglende styring og kontrol i forbindelse med et indkøb kan medføre et højere forbrug. Analysen finder, at der ikke er en ensartet praksis for indkøbsstyring på tværs af staten i dag. Der er identificeret en række decentrale udfordringer, som forventes at reducere mulighederne for løbende indkøbsstyring. Med afsæt i de identificerede udfordringer er der opstillet en række tiltag, som udvalgte institutioner har haft gode erfaringer med, fx fast proces for forventningsafstemning mellem leverandør og institutionen og målrettede kompetenceudviklingsforløb. Det kan overvejes at, der centralt udarbejdes en skabelon for styring af juridiske indkøb.

Analysen af hypotese 3 vedrørende øget viden og krav til leverandører ifm. fakturadata fokuserer på styring af et indkøb efter det er foretaget. Der er i analysen identificeret en række udfordringer ifm. styring og tilsyn med fakturaer, fx at institutioner ikke kan gennemskue hvilke opgaver der faktureres for. Analysen konkluderer, at der kan være et potentiale forbundet med øget fokus på implementering af greb, som kan fremme institutionernes mulighed for at styrke fakturastyring, fx bedre fakturaværktøjer og interne retningslinjer for kontrol og udfordring af fakturaer. Proces og værktøjer for fakturakontrol kan fx indarbejdes i skabelonen beskrevet i hypotese 2.

Analysen af hypotese 4 omhandler mulighederne for at nedbringe udgifter til advokatydelse i staten gennem styrket fokus på erfaringsindsamling og -deling i staten. Der er identificeret forskellige praksisser vedr. erfaringsindsamling og -deling i staten, og det er forventningen, at et større fokus herpå kan nedbringe udgifterne til advokatydelse. Det vurderes relativt ukompliceret at implementere formelle eller uformelle praksisser for deling af viden på tværs af staten, fx i form af et netværk for gatekeeperne, jf. hypotese 1. Det er ligeledes forventningen, at implementeringen af initiativer i hypotese 4 vil styrke gevinsterne af hypotese 1-3.

Det anbefales, at staten arbejder videre med styrket forbrugsstyring, gennem implementering af de fire tiltag identificeret i analysen. I tillæg til det videre arbejde med styrket forbrugsstyring, kan det overvejes at forankre bedste praksis i en central indkøbsfunktion for hele staten. Statslige institutioner kan i højere grad varetage indkøbsfunktionen relateret til specialiserede indkøb af advokatydelse. Den centrale indkøbsfunktion kan ses i sammenhæng med styrket erfaringsindsamling og -deling, jf. hypotese 4.

## Analysens formål

Til brug for ekspertgruppens undersøgelse er der gennemført en analyse af muligheder for og potentialer ved at nedbringe forbruget af kammeradvokaten med henblik på at frigive et provenu for staten. Analysen skal ses i lyset af, at statens overordnede forbrug af kammeradvokatordningen er steget med 424 mio. kr. i perioden 2009 til 2024<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> I perioden 2015-2023, hvor særlige komplekser i SKM og TRM er blevet opgjort, er forbruget steget fra 369-475 mio. kr. ekskl. særlige komplekser, svarende til en stigning på 29 procent.

Det første afsnit i afrapporteringen beskriver processen for et indkøb af advokatydelser i staten, herunder de fem faser i indkøbsprocessen. Herefter beskrives to overordnede fokusområder for muligheden for at nedbringe indkøbet af advokatydelser samt udvælgelsen af identificerede hypoteser. Herefter fokuserer afrapporteringen på analysen af de konkrete hypoteser og til sidst beskrives yderligere betragtninger vedr. forbrugsstyring.

## Statens indkøb af advokatydelser

Når staten foretager et indkøb af eksterne advokatydelser ifm. en retssag eller rådgivning, vurderes og gennemføres indkøbet decentralt hos det enkelte ministerium eller statslige institution. Det betyder, at et indkøb skal finansieres inden for institutionens driftsbevilling.

Derudover er der etableret en række centrale rammevilkår. Dette indebærer bl.a., at Kammeradvokaten som hovedregel anvendes, når en statslig institution har behov for at antage advokatbistand, *jf. Kammeradvokataftalen*. Staten kan i enkeltsager anvende andre advokater end Kammeradvokaten i de tilfælde, hvor "*de tværgående faglige synergier ikke gør sig gældende med særlig vægt*"<sup>11</sup>. Vælges en anden advokat end Kammeradvokaten, skal købet ske på markedsmæssige vilkår, *jf. reglerne i udbudsloven*.

Rammerne betyder, at statslige institutioner har mulighed for at organisere sig på bedst mulig vis ift. at kunne vurdere og gennemføre indkøb af eksterne advokatydelser. Ud over de centrale rammevilkår vedr. valg af leverandør, er der etableret flere regelsæt og guides mhp. at understøtte den bedst mulige indkøbspraksis. Dette inkluderer bl.a. indkøbscirkulæret, som stiller krav om, at institutioner skal anvende aftaler i det statslige indkøbsprogram, herunder Kammeradvokataftalen. Cirkulæret fastslår desuden, at ministerierne løbende skal professionalisere indkøbet ved at arbejde med standarderne i *Charter for godt og grønt indkøb*<sup>12</sup>. Derudover er der en række ad-hoc standarder og værktøjer i forbindelse med indkøb af advokatydelser. Dette inkluderer fx fælles retningslinjer for intern varetagelse af juridiske opgaver i staten og brug af ekstern juridisk bistand, systemunderstøttelse i form af Statens Digitale Indkøb (SDI – under implementering) og det overordnede konsulentramme fra 2020, som også indbefatter advokatydelser.

Økonomistyrelsen har ansvaret for den overordnede kontraktstyring af kammeradvokataftalen, men det påhviler institutionerne selv at sikre fakturakontrol, tilpasning af opgaveomfang, pris i forbindelse med det enkelte køb mv. Til at understøtte dette er der stillet en række værktøjer til at hjælpe institutionernes forbrugs- og kontraktstyring til rådighed. Dette inkluderer bl.a. krav om, at leverandører af advokatydelser skal bidrage med faste timepriser, statusrapporter og salæroverslag. Ved indkøb gennem kammeradvokatordningen har indkøbere endvidere mulighed for at følge deres sag og forbruget herpå gennem Kammeradvokatens it-system, PS:GO.

<sup>11</sup> [Før du indkøber juridiske ydelser \(oes.dk\)](#)

<sup>12</sup> [charter-for-godt-og-groent-indkoeb.pdf \(oes.dk\)](#)

### De fem faser i indkøbsprocessen

Et indkøb kan inddeles i fem forskellige faser. De fem faser blev anvendt til at identificere de indledende hypoteser og er beskrevet nærmere nedenfor:

1. Sourcingstrategi: Den første fase vedrører de overordnede strategiske rammer for institutionens indkøb.
2. Konkret vurdering af indkøbet: Den anden fase omhandler institutionens interne behovsafdækning, godkendelse og tilpasning mhp. igangsættelse af et indkøb.
3. Foretagelse af indkøbet: Tredje fase omhandler afgrænsning og forhandling af indkøbets indhold, samt potentielt samling i større indkøb.
4. Kontrakt- og leverancestyring: Fjerde fase validering, opfølgning og udfordring af fakturaer og kontrakter.
5. Evaluering og vidensopsamling: Den sidste fase omhandler evaluering og vidensopsamling internt i organisationen mhp. anvendelse ved fremtidige indkøb.

## Muligheder for at nedbringe statens forbrug af Kammeradvokatordningen

Der er i sekretariatet for ekspertgruppen indledningsvist blevet identificeret 14 hypoteser. Disse er blevet identificeret på baggrund af: i) kendskab til nuværende praksis for indkøb af advokatydelse i staten, ii) tidligere analyser af kammeradvokatordningen og andre indkøbsanalyser, samt iii) interviews med forskellige ressortområder.

### Boks 1

#### De 14 identificerede indledende hypoteser

- 1) Styrket opfølgning og udvikling af institutionsspecifikke strategier for indkøb af juridiske ydelser
- 2) Strategi for øget andel af juridiske problemstillinger, som løses decentralt
- 3) Øge sammenhængen mellem indkøbserfaring og sourcing strategi
- 4) Etablering af styrket decentrale gatekeepers
- 5) Oprettelse af central enhed til vurdering af indkøb af juridiske ydelser
- 6) Krav til ressourcer ifm. udfordring af indkøb af juridiske ydelser
- 7) Øget decentrale kompetencer til at vurdere behovet for indkøb af juridiske ydelser
- 8) Forbedre overlevering mellem sagsbehandlere og eksterne jurister
- 9) Oprettelse af digital søgedatabase og forbedret centraliseret vidensdelings-netværk
- 10) Forbedre fakturaværktøjer
- 11) Øget viden og krav til leverandør(er) ifbm. fakturadata
- 12) Øge løbende kontrol af fakturadata
- 13) Kontinuerlig evaluering af kontraktstyring
- 14) Styrket forbrugsstyring

## Fokus for analysen

Givet analysens tids- og ressourcebegrænsninger blev fokus indsnævret til to overordnede fokusområder samt fire hypoteser.

De to fokusområder i.) øget fokus på sourcingstrategi og ii.) incitamentsstrukturen ifm. indkøb, som begge vurderes at kunne påvirke forbruget af advokatydelse i staten.

De fire hypoteser blev udvalgt ud fra en vurdering af deres realiserbarhed, potentielle omfang, hvorvidt hypotesen var mulig analytisk at belyse og skalérbarhed.

For hver hypotese blev der udarbejdet en selvstændig analyse mhp. at beskrive tiltaget i hypotesen, estimere et muligt provenu, drifts- og implementeringsomkostninger samt beskrive muligheden for udbredelse på tværs af staten<sup>13</sup>. Det har ikke været muligt at tilvejebringe et datagrundlag til at identificere et besparelspotentiale for hypoteserne, hvorfor flere af hypoteserne beskrives med afsæt i kvalitative erfaringer.

### Øget fokus på sourcingstrategi

En sourcingstrategi beskriver en strategisk tilgang til indkøb i en given institution og har bl.a. til formål at sikre, at institutionen ser indkøbsfunktionen i et bredere perspektiv. Uden en eksplicit sourcingstrategi og retningslinjer for indkøb er der en risiko for, at indkøberen ikke har overblik over alternativer eller tidligere gennemførte indkøb. Det risikeres desuden, at indkøbere ikke formår at udfordre eller forhandle med leverandøren i forbindelse med selve indkøbet og den efterfølgende kontraktstyring. Dette kan medføre et forhøjet forbrug, da institutionen risikerer at foretage unødvendige indkøb, som potentielt kunne være håndteret internt eller som allerede tidligere har været indkøbt. Det kan ligeledes lede til, at omfanget af et indkøb ender større, end der har været behov for.

Igennem en sourcingstrategi kan en given institution sætte eget indkøb på en struktureret formel. Dette betyder bl.a., at institutionen vil kunne skærpe krav til indkøbsprocessen blandt alle funktioner og sikre, at processen er ens på tværs af hele institutionen. Sidstnævnte er særligt brugbar blandt store institutioner, hvor det kan være vanskeligt at styre alle indkøb centralt. Fælles processer og retningslinjer kan derudover gøre det nemmere at føre kontrol og tilsyn med indkøbsprocesserne og enkelte indkøb internt i en institution. En vejledning eller strategi vil give indkøberen bedre værktøjer og mandat til at udfordre leverandøren. Det er vigtigt, at indkøbere er bevidste om, at en pris kan udfordres, og at en sag kan blive billigere og skæres til i løbet af et sagsforløb.

Ledelsesfokus, kultur og opfølgning/evaluering er afgørende i forhold til at kunne opnå en effekt af en styrket sourcingstrategi.

På baggrund af interviews og besvarelser fra behovsafdækning vurderes det, at omfanget af sourcingstrategi varierer betydeligt på tværs af staten. Nogen instituti-

---

<sup>13</sup> Beregningen af provenuet er generelt behæftet med store usikker som følge af manglende datagrundlag og skal derfor i flere tilfælde anses som eksempelberegninger.

oner nævner ikke at have arbejdet med en sourcingstrategi, mens andre har formuleret eksplicitte processer og retningslinjer. Det anbefales således, at der på tværs af staten arbejdes fokuseret med sourcingstrategier, særligt i forhold til indkøb af advokatydelser. Arbejdet kan med fordel tage afsæt i eksisterende vejledninger udarbejdet af Økonomistyrelsen og Justitsministeriet<sup>14</sup>.

### **Incitamentsstrukturen ifm. indkøb af advokatydelser**

Selvom det ikke er muligt at kortlægge omfanget, vurderes det, at staten potentielt agerer risikoavers i forbindelse med nogle juridiske sager. Dette kan bl.a. lede til, at institutionerne tilsender leverandører af advokatydelser helt eller delvist færdigarbejdet materiale med henblik på, at få det valideret eller kvalitetssikret. 17 ud af 47 statslige institutioner angiver eksempelvis i behovsafdækningen, at en primær årsag til indkøb af rådgivningsydelser er behovet for armslængde for udførelse af en opgave. Under seks ud af ni interviews med statslige institutioner nævnes det derudover, at materiale som har været godkendt af Kammeradvokaten ofte forbindes med større troværdighed. Kammeradvokatordningen risikerer således at blive brugt som et middel til at opnå en større grad af autoritet af egne materialer. I forlængelse heraf risikeres det, at eksterne advokater bruges ved særligt sensitive sager, med henblik på at sagen indbefattes af advokatfirmaets erstatningsansvar. Erstatningsansvaret betyder, at advokatfirmaer er erstatningsansvarlige i overensstemmelse med dansk rets almindelige regler. Denne dækker i tilfælde af, at advokaten måtte erstatte formueskade påført tredjemand/staten ved enhver form for uagtsomhed eller unkladelse, der skyldes advokaten eller advokatens personale<sup>15</sup>.

Såfremt disse incitamentsstrukturer reelt er tilstedeværende i staten, kan det lede til et unødvendigt højt forbrug af advokatydelser, men tilsvarende kan det også medføre usikkerhed og øget risici, såfremt færre sager bliver valideret og kvalificeret af en tredjepart, hvor potentielle fejl og/eller mangler identificeres og korrigeres.

Incitamentene vurderes potentielt udbredt i varierende grad på tværs af staten. En ændring i incitamentsstrukturen vil, i sådanne tilfælde, indbefatte en adfærdsendring blandt statslige institutioner, hvilket bl.a. kan sikres ved centrale greb, herunder regler og cirkulærer.

## **Undersøgelse af relevante initiativer til at nedbringe forbruget af advokatydelser**

Som beskrevet i afsnit 4.1, har sekretariatet bag ekspertgruppen fokuseret på fire hypoteser til videre analyse.

---

<sup>14</sup> [bilag-1-faelles-retningslinjer-om-intern-varetagelse-af-juridiske-opgaver-i-staten-og-brug-af-ekstern-juridisk-bistand.pdf \(oes.dk\)](#)

<sup>15</sup> Kilde: Advokatsamfundet

**Tabel 1**

**Vurdering bag udvælgelse af fire hypoteser til videre analyse**

<b>Hypotese</b>	<b>Baggrund for udvælgelse</b>
H1: Øge professionalisering af indkøbsprocessen	Der er mulighed for at styrke decentrale gatekeeper-funktioner. Der eksisterer på nuværende tidspunkt decentrale tilgange, som i forskellige formater forventes at kunne udbredes til resten af staten.
H2: Styrkede juridiskfaglige kompetencer og værktøjer ifm. indkøbsstyring	Der er mulighed for at styrke den generelle professionalisering af indkøbsforløbet og efterfølgende kontraktstyring. Ved at øge juridiske indkøbskompetencer og værktøjer i indkøbsstyring forventes det, at man bedre vil kunne styre indkøbets udvikling.
H3: Øget viden og krav til fakturadata	Der er mulighed for at få faktureringer med en højere detaljegråd og sikre, at samme personer hhv. godkender indkøbet og fakturaer. Det vil sætte kontraktstyreren i stand til at få et højere vidensniveau i forhold til tidsforbruget. Kombineret med en højere viden om mulige greb i forhold til styrket kontraktstyring vurderes det, at det er muligt at få en god effekt på baggrund.
H4: Styrket erfaringsindsamling og -deling	Der er mulighed for at styrke fokus på erfaringsindsamling og –deling i staten, hvilket ligeledes vurderes at understøtte de andre hypoteser, som forventes styrket, hvis erfaringer på disse områder indsamles og deles i større omfang.

### **H1: Øget professionalisering af indkøbsprocessen**

Hypotesen undersøger effekten ved at styrke professionaliseringen af indkøbsprocessen af rådgivningsydelse ved eksterne advokater. Dette kan bl.a. indebære etablering af en gatekeeper-funktion i staten<sup>16</sup>, med dertilhørende central vejledende skabelon for etablering og indhold. Forventningen er, at en øget brug af en decentral gatekeeper-funktion kan nedbringe antallet af unødvendige indkøb, som foretages. Dette sker ved, at gatekeepere har overblik over historiske indkøb og kompetencer internt i institutionen, hvilket indgår i vurderingen af behovet for at købe advokatydelse. Undersøgelsen har indhentet vurderinger og erfaringer med funktionen blandt institutioner med veletablerede gatekeeper-funktioner. Institutionerne vurderer overordnet, at gatekeeper-funktionerne har haft en positiv effekt på forbruget af indkøb af rådgivningsydelse. Af beskrivelserne synliggøres det, at gatekeeper-funktionen kan være struktureret på flere måder og være forankret hos flere forskellige medarbejdere/enheder og stadig har den tiltænkte effekt. Tiltaget har derfor ikke til hensigt at ensarte praksis, men at udbrede funktionen.

<sup>16</sup> Data på gatekeeper-funktionen er indhentet fra besvarelser på høringen for statens behov og prioriteringer.

### *Gatekeeper-funktionen*

Besvarelser fra behovsafdækningen viser, at statslige institutioner som udgangspunkt indkøber advokatydelse efter godkendelse fra en eller flere ledere. Godkendelsen foregår på forskellige måder, hvoraf nogen fungerer decentralt og andre centralt i ressortministerierne. Fælles for alle er, at processen har til formål at sikre, at kun nødvendige indkøb foretages. Der ses dog betydelig variation i, om godkendelse sker igennem en gatekeeper-funktion eller af en intern fagleder.

Gatekeeper-funktionen indebærer, at spørgsmålet om et indkøb af eksterne advokatydelse forelægges en gatekeeper, som ud over fagkontorets leder, vurderer om der er et behov for at gennemføre et givent indkøb. Gatekeeperen skal således være organisatorisk forankret uden for det fagkontor, som ønsker at foretage et indkøb. Gatekeeperen kan bl.a. være forankret blandt ledelsen i en institution, en juridisk enhed eller en medarbejder med kompetencer inden for advokatindkøb. Forankringen sikrer, at en anden leder med relevante juridiske kompetencer kan revurdere behovet for et indkøb og potentielt identificere unødvendige indkøb. Eftersom gatekeeperen ser og godkender samtlige indkøb inden for en institution, øger dette sandsynligheden for, at vedkommende har et overblik over institutionens historiske indkøb. Det betyder, at gatekeeperen kan henvise til tidligere indkøb i en situation ved efterspørgsel efter indkøb af juridisk bistand til et lignende spørgsmål, således identiske indkøb undgås.

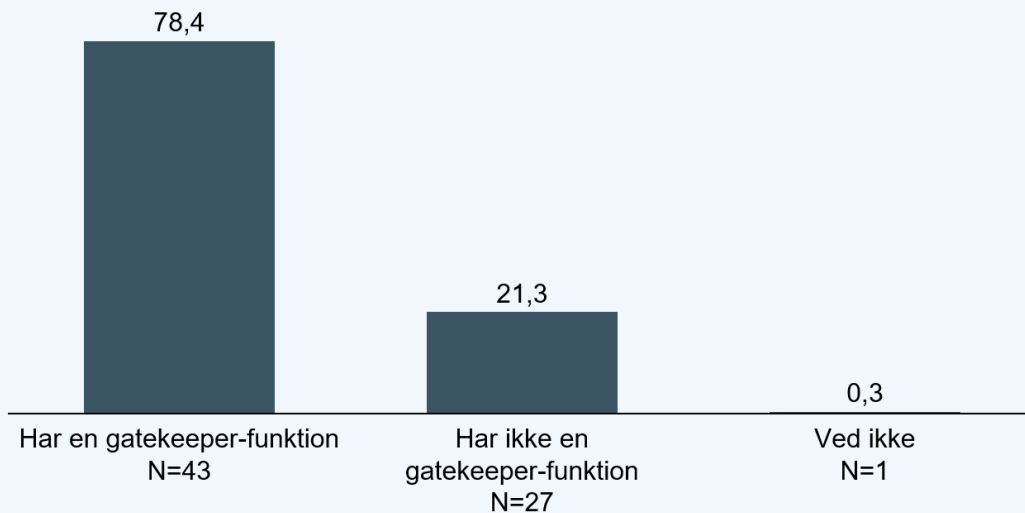
### *Praksis på tværs af staten*

Det tilkommer den enkelte institution at organisere sig på den mest hensigtsmæssige måde. Dette medfører en betydelig variation i omfanget og den organisatoriske placering af gatekeeper-funktionerne på tværs af staten. Af besvarelserne fremgår det at 78,4 procent af den samlede indkøbsvolumen er placeret blandt institutioner, som har en gatekeeper-funktion, jf. figur 2. Det betyder, at 21,3 procent af den samlede indkøbsvolumen indkøbes uden at være godkendt af en gatekeeper.



Figur 2

Opgørelse andelen af institutioner med/uden en gatekeeper-funktion ifm. indkøb af rådgivningsydelser på baggrund af indkøbsvolumen (pct.)



Kilde: Behovsafdækning. N = 71. Baseline opgøres som det gennemsnitlige forbrug af rådgivningsydelser i 2018-2023. Baseline opgøres som det gennemsnitlige forbrug grundet store udsving i institutioners årlige indkøbsvolumen.

Institutioner med lavere forbrug har i mindre grad etableret en gatekeeper-funktion. Blandt de ti procent største forbrugere har 90% af institutionerne en gatekeeper-funktion, hvilket tyder på, at institutioner med store forbrug i højere grad har professionaliseret tilgangen til deres indkøb af advokatydelse. Effekten ved udbredelse af gatekeeper-funktionen på tværs af hele staten skal hovedsageligt findes blandt de mindre forbrugere i staten.

På baggrund af interviews med institutioner blev det identificeret, at flere store indkøbere har etableret juridiske enheder til at vurdere og rammesætte indkøb af advokatydelse. Enhederne fungerer som en direkte gatekeeper-funktion og har til formål at vurdere behovet for et indkøb, frasortere unødige indkøb, facilitere løsning af sager internt fremfor at indkøbe disse samt gennemtjekke og udfordre særlæroverlag og fakturaer. Enhederne har derudover mulighed for løbende at følge indkøbets udvikling og tage stilling til eventuelle forsinkelser eller budgetudvidelser.

Der kan fremhæves to nedslagspunkter for praksis blandt gatekeeper-funktioner:

1. Oprettelsen af indstillingsblanket til indkøb af advokatydelse, som fagkontor udfylder og sender til gatekeeperen. Blanketterne kan fx indeholde oplysninger om indkøbet herunder formål, varighed, strategi for kontraktstyring, regelgrundlag og udbudsform, samt dokumentation for behov og økonomi.
2. Etablering af en vidensbank, hvor tidligere notater og rådgivningsydelser fra eksterne advokater lagres mhp. at kunne trække på tidligere indkøb.

### *Gevinst ved styrket gatekeeper-funktion*

Alle institutioner med en veletableret gatekeeper-funktion tilkendegiver, at funktionen har haft betydelige positive effekter og nedbragt forbruget af unødvendige indkøb. Flere beskriver, at der særligt ses en effekt ved, at gatekeeper-funktionen kan overskue institutionens eller koncernens interne kompetencer, hvilket bidrager til færre efterspørgsler efter indkøb af juridiske ydelser. Funktionen tilskrives i den forbindelse flere afledte effekter, særligt i forhold til øget kompetenceudvikling, da flere opgaver løses internt.

Med afsæt i erfaringerne med gatekeeper-funktionen forslås det, at der på tværs af staten fokuseres på at professionalisere indkøbsprocessen ved indkøb af rådgivningsydelser med eksterne advokater. Dette indebærer bl.a. at etablere en central vejledende skabelon for etablering og indhold af en gatekeeper-funktion. Dette skal bl.a. indeholde en vejledning til det indhold, som en gatekeeper skal modtage i forbindelse med vurderingen af et indkøb, samt processen for hvem et indkøb skal som minimum skal forelægges for.

Det betyder konkret, at institutioner som på nuværende tidspunkt udelukkende godkender et indkøb på kontorchef-niveau anbefales at etablere en gatekeeper-funktion uden for fagkontorerne. Flere institutioner med et lavt forbrug af advokatydelser har tilkendegivet, at det vil være udfordrende at besætte en gatekeeper fuld tid, grundet en lav volumen af indkøb. I disse tilfælde, kan der eksempelvis etableres en koncernfælles gatekeeper-funktion eller etableres en mulighed for – inden for samme koncern – at mindre institutioner kan anvende større forbrugeres gatekeeper. For en koncern med et lille forbrug af rådgivningsydelser anbefales det, at gatekeeper-funktionen tillægges en allerede ansat juridiskfaglig medarbejder inden for institutionen.

En vigtig overvejelse i forbindelse med funktionen omhandler ressourcer og kompetencer hos gatekeeperen. Gatekeeper-funktionen forventes alene at have en positiv effekt såfremt denne har ressourcer og kompetencer til at vurdere behovet for et givent indkøb.

På baggrund af de indsamlede erfaringer, vurderes det, at en gatekeeper med fordel kan have kendskab og erfaringer med advokatindkøb, ift. at kunne overskue og vurdere indkøbet mere overordnet. Dette bør derfor indgå ved udvælgelsen af en eller flere gatekeepere.

## **H2: Styrket kompetencer og værktøjer til at vurdere og styre indkøbet af advokatydelser**

Hypotesen undersøger effekten af at styrke decentrale kompetencer og værktøjer inden for indkøbsstyring med henblik på, at der opnås øget grad af løbende vurdering undervejs i et indkøb af rådgivningsydelser.

Det forventes, at kompetenceudvikling inden for indkøbsstyring vil sikre, at indkøbere i højere grad kan styre et indkøbs løbende udvikling og ligeledes bidrage til et øget fokus på indkøbsstyring blandt statslige institutioner. Det kan bidrage til, at opgaven i højere grad vil ende i overensstemmelse med opgavens oprindelige opdrag. Dette vil bidrage til at nedbringe det samlede forbrug af rådgivningsydelser.

## Teknisk baggrundsbilag E. Analyse af muligheder for at nedbringe statens forbrug af advokatydelse

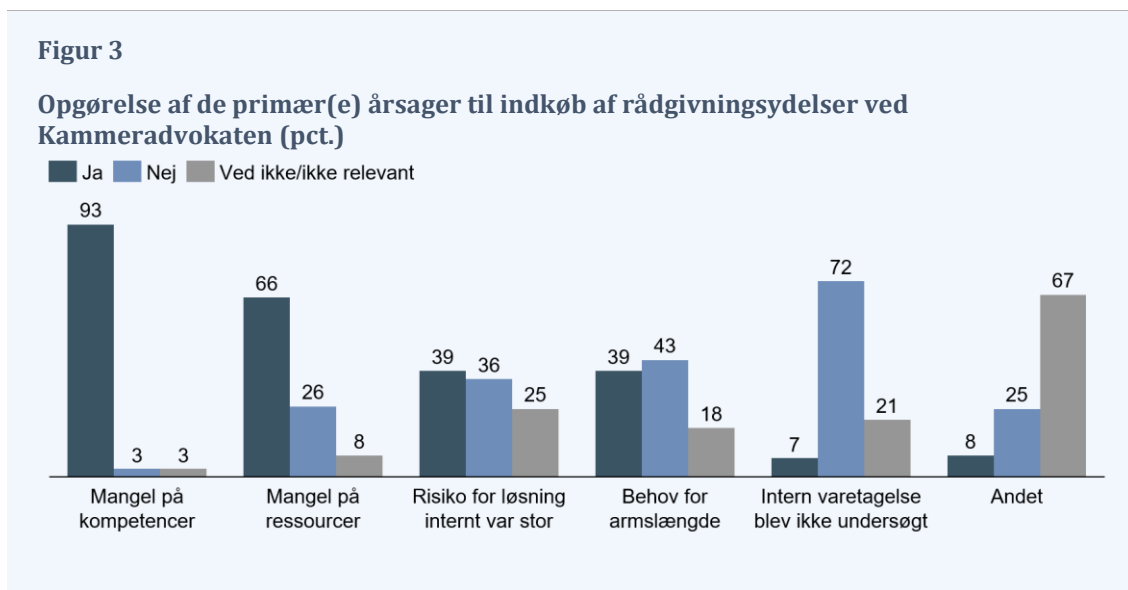
Dette sker bl.a. ved, at indkøbere kan forholde sig til unødvendige udviklinger i indkøbet eller skære indkøbet til undervejs i forløbet.

Til at undersøge dette, er der gennem interviews indhentet vurderinger og erfaringer med at styrke kompetencer til løbende at vurdere og styre et indkøb af advokatydelse undervejs. En stor andel af de interviewede institutioner har ingen fastlagt proces i forbindelse med styringen af et igangsat indkøb. Derfor kan der med fordel fokuseres på at styrke interne kompetencer og værktøjer med henblik på bedre løbende at kunne vurdere, drifte og kontrollere et indkøb. Særligt inden for styring af salæroverslag, indkøbets løbende udvikling og kompetenceforløb.

Det kan overvejes, om der centralt skal udarbejdes en skabelon, som indeholder proces og værktøjer til at styre indkøbet løbende.

### Praksis på tværs af staten

I besvarelserne fra behovsafdækningen tilkendegiver hhv. 89 og 66 procent af alle institutioner, at en af de primære grunde til, at de foretager et indkøb af rådgivningsydelser, er enten manglende kompetencer eller manglende ressourcer internt. Dette understøttes i opfølgende interviews med statslige institutioner. Blandt de 89 procent af institutioner, som fremhæver manglende kompetencer som en primær årsag, har 73,3 procent tilkendegivet, at denne årsag er den primære drivkraft bag et indkøb.



Kilde: Behovsafdækningen. N = 61.

### Styring af igangsat indkøb

På baggrund af interviews vurderes der potentiale for i højere grad at prioritere tilstrækkelige ressourcer på indkøbsstyring. En stor andel af de interviewede institutioner havde ingen fastlagt proces i forbindelse med styringen af et igangsat indkøb.

På baggrund af interviews og besvarelser fra behovsafdækningen er der identificeret en række udfordringer og gode erfaringer på tværs af staten med kompetence-

udvikling og øget styring under et indkøb. Indsamlingen af udfordringer og erfaringer er kategoriseret i tre fokuspunkter vedrørende indkøbsstyring. Det varierer på tværs af de tre kategorier, hvor mange erfaringer, som er identificeret, idet størstedelen af institutionerne ikke har nogen fast eller ensartet procedure.

Der er forskellige måder og praksisser hvorpå institutioner løbende styrer deres indkøb. Det er derudover kortlagt, at en stor andel institutioner ikke har etablere nogen praksis for styring af et indkøb og behandler hvert indkøb ad-hoc. Overordnet bør det overvejes, om statslige institutioner i højere grad skal fokusere intern kompetenceudvikling mod indkøbsstyring og de processer, som fremhæves som særligt udfordrende.

### *Styring af salæroverslag*

På interviews nævner flere institutioner, at de har modtaget salæroverslag, hvor ansvarlige medarbejdere har tvivlet på, om prisen svarer til indkøbets omfang. Flere institutioner vurderer i den forbindelse at mangle kompetencer og ressourcer til at gennemskue, hvornår og hvordan et salæroverslag bør udfordres. Det anbefales at opbygge interne kompetencer, fx ved gatekeeper eller relevante sagsbehandlere, i forhold til bedre at kunne gennemskue sammenhængen mellem opgavens opdrag og et salæroverslag.

Ved i højere grad at udfordre salæroverslag med henblik på at opnå mere realistiske overslag, overskrides de budgetmæssige rammer, som er tiltænkt sagen i mindre grad. Institutionerne vurderer generelt, at indkøbere i staten har udfordringer med at vurdere, om leverandørens overslag er passende i forhold til tid, omfang og pris. I forlængelse af dette, beskriver flere institutioner, at de har udfordringer med at gennemskue, hvorledes det fx er berettiget, at en given sag forventes at have behov for mange partnertimer. Høje salæroverslag forventes at have uhensigtsmæssige udgiftskonsekvenser, da statslige institutioner potentielt har en højere udgift relateret til rådgivningsydelse, end nødvendigt.

Enkelte institutioner har gode erfaringer med at sende et salæroverslag til både en gatekeeper og den relevante sagsbehandler. Det har sikret sammenhæng mellem opgavens opdrag og overslag. Effekten af dette, forventes at være betinget af, at både gatekeeperen og sagsbehandleren har kompetencer til at gennemskue opgavens omfang.

Det kan desuden overvejes, om der centralt skal fastsættes fælles retningslinjer for hvordan og hvornår en institution bør udfordre et salæroverslag. Sådanne retningslinjer kan formuleres med udgangspunkt i standardiserede salæroverslag inden for hyppige standardindkøb. Retningslinjerne kan ligeledes opstille krav til dataindsamling og -behandling i forbindelse med et indkøb, fx indsamling af alle salæroverslag. Dette kan lagres i en database, hvor medarbejdere og gatekeepere kan søge blandt tidligere salæroverslag på lignende sager med henblik på at vurdere omfanget af et nyt. Afhængigt af behovet, kan databasen forankres blandt leverandører og indskrives som del af en fremtidig kontrakt.

Flere institutioner bemærkede, at det er særligt udfordrende at styre et indkøb af rådgivningsydelser i tilfælde, hvor leverandører ikke oplyser om, at et salæroverslag næsten eller allerede er overskredet. Varsling sikrer, mulighed for at føre strammere tilsyn med sager og eventuelt frasortere afledte og unødvendige opgaver eller begrænse et fremtidigt overforbrug. Dette kan understøttes af interne værktøjer eller ved forventningsafstemmende møder med leverandører. I flere situationer, hvor der ikke er blevet udsendt en varsling, har flere institutioner oplevet at få et afslag i prisen efter at have returneret fakturaerne. Det kan derfor overvejes, om staten skal skærpe de eksterne regler for hvornår og hvordan leverandører skal informere om timeforbruget i henhold til salæroverslaget.

### *Styring af indkøbets løbende udvikling*

I forbindelse med interviews er der kortlagt en række udfordringer, som institutionerne mener udfordrer muligheden for at styre et indkøbs udvikling. Alle interviewede institutioner nævner, at de ikke har kompetencer eller ressourcer til at tilskære sagens omfang fra start, herunder om der er forhold som potentielt kan lede til en udvidelse. Indkøberen og leverandøren har derfor ikke foretaget en klar forventningsafstemning i forhold til rammerne for opgaven.

Flere institutioner peger på, at det er udfordrende at følge indkøbets løbende udvikling. Et indkøbs omfang kan ofte udvides og ende større end forventet. Institutionerne peger på, at dette leder til, at de er nødsaget til at forsætte projekter, som ellers overskrider dets økonomiske ramme. Det vil være mere omkostningsfuldt at omlægge eller afbryde projektet, hvorfor flere forsætter projektet. Flere institutioner efterspørger værktøjer til bedre at styre indkøbet undervejs.

En enkelt institution med et højt forbrug af rådgivningsydelser har etableret en fast proces for forventningsafstemning, hvor leverandører og indkøbere mødes med henblik på at gennemgå sagens omfang og identificere potentielle udviklinger. Institutionen oplever, at det har bidraget til, at leverandøren kan ned- eller fraprioritere yderligere opgaver, som skulle opstå undervejs i et indkøb. Mødet bruges som et styringsværktøj til at forebygge eventuelle uforudsete udvidelser af indkøbet, men kan ligeledes anvendes til at vurdere om salæroverslaget er passende. Det kan overvejes, om denne praksis bør udbredes til resten af staten og/eller indgå som et krav i fremtidige kontrakter.

I forbindelse med indkøbsstyring beskriver fire institutioner, at de overordnet har udfordringer med at gennemskue og holde styr på den løbende fakturering af forbrug. Det medfører, at indkøbet som udgangspunkt ender større end forventet, da institutionen ikke ser det fakturerede forbrug før en afslutning af sagen. Det forringer muligheden for senere at udfordre en potentiel faktura, da der ikke har været løbende kontrol. I forlængelse heraf, efterspørger institutioner konkrete værktøjer til at kunne gennemskue antallet af timer, der løbende bliver faktureret på en sag. Enkelte institutioner nævner at have gode erfaringer med brugen af Kammeradvokatens (PS:GO) og Hortens fakturasystem, mens andre enten ikke har adgang eller ikke finder disse brugbare. Det kan derfor overvejes, om staten skal sætte krav til

fremtidige leverandørers fakturaværktøjer og sikre, at institutioner har løbende adgang til fakturerede timer med henblik på bedre at kunne styre udviklingen af et indkøb.

#### *Kompetenceforløb og ressourcer*

Staten kan udvikle interne kompetencer inden for indkøbsstyring med afsæt i flere tilgange. Dette kan bl.a. ske igennem uddannelse ved Rådgivningsenhedens kompetenceudviklingsforløb<sup>17</sup> eller andre interne/eksterne leverandører af juridiske kompetenceforløb.

Som tidligere fremhævet, nævner 66-89 procent af alle institutioner i behovsafdækningen, at årsagen til et indkøb skyldes manglende kompetencer og ressourcer. I den forbindelse fremhæver flere institutioner, at dette er grunden til, at institutionen ikke kan overskue eller gennemskue om varslinger vedrørende bl.a. udvidelser er nødvendige. Institutionerne beskriver, at det er svært – hvis ikke umuligt – at vurdere og behandle alle ændringer i en sag grundet mangel på ressourcer. Løbende styring af et indkøb ender derfor ofte som en nedprioriteret opgave, da ressourcerne som udgangspunkt prioriteres andetsteds i institutionen.

I sådanne tilfælde, hvor institutioners manglede indkøbsstyring ikke kan indfries igennem intern kompetenceudvikling, kan det overvejes om institutioner skal fokusere på at rekruttere eller aktivere flere forskellige juridiskfaglige professioner. Rekruttering af disse medarbejdergrupper forventes endvidere at være mindre omkostningstunge og lettere at rekruttere til sammenligning med fx advokater. Øget uddannelse af medarbejdere og rekruttering af nye juridiskfaglige medarbejdere kan kræve, at der prioriteres flere midler til området.

#### **H3: Øget viden og krav til leverandører i forbindelse med fakturadata**

Hypotesen undersøger effekten af at øge statslige institutioners viden om faktureringer ifm. advokatydelser, herunder kriterier til transparens blandt leverandører. Formålet med undersøgelsen er at nedbringe potentielle unødvendige- eller overfaktureringer, som følge af manglende transparens og/eller viden om forhold i faktureringerne.

På baggrund af interviews og besvarelser fra behovsafdækningen er der identificeret en række udfordringer blandt statslige institutioner i forbindelse med fakturakontrol og – styring. Dette omhandler bl.a. manglende styring og kontrol af: i) det nødvendige ressourceforbrug på en sag, ii) indhold som fakturaer dækker over, samt om indholdet stemmer overens med opgavens ophav og iii) transparens i forbindelse med faktureringsposter.

Overordnet vurderes det, at der kan fokuseres på implementering af interne retningslinjer for fakturakontrol og kompetenceudvikling ifm., hvordan og hvornår en faktura udfordres. Ved en succesfuld implementering vil statslige institutioner i højere grad kunne udfordre leverandørerne på ressourceforbruget, samtidig med at

---

<sup>17</sup> Enhed forankret i Økonomistyrelsen med henblik på at hjælpe indkøbere i staten med at lave nye indkøbsaftaler, sende opgaver i udbud samt den efterfølgende kontraktstyring. [Rådgivningsenheden - om os \(statensindkob.dk\)](http://statensindkob.dk)

de kan opnå en mere detaljeret viden om indholdet af fakturaen stemmer overens med den indkøbte ydelse.

Det kan overvejes at indarbejde proces og værktøjer vedr. fakturakontrol og -styring i skabelonen nævnt i hypotese 2.

#### *Øget viden om ressourceforbrug*

Flere interviewede institutioner oplever at modtage fakturaer fra leverandører af juridiske rådgivningsydelser indeholder et højere timeforbrug og/eller en andet personalefordeling end forventet. Det medfører dyrere faktureringer blandt institutionerne end først antaget.

Antallet af partnertimer kan sommetider opleves som værende højere end nødvendigt. En øget viden om ressourceforbruget kan være med til at skærpe fordelingen og antallet af timer til forskellige personalegrupper. Øget viden om ressourceforbruget kan derudover være med til at nedbringe antallet af timer, som generelt faktureres på en sag.

Institutioner kan have en oplevelse af, at nogen opgaver har drevet et større timeforbrug end forventet. Eksempelvis ved at modtage et flersiders notat på simple efterspørgsler. Det kan overvejes at skærpe kriterierne i fremtidige kontrakter fsva. antallet af timer, som generelt bør blive brugt på en standardsag, herunder personalefordelingen på disse sager. Det kan gøres ved, at der formuleres et overslag over andelen af timer, som forventes anvendt på forskellige personalekategorier ved standardsager inden for forskellige sagsområder. Ligeledes kan det overvejes at sikre større gennemsigtighed ved krav om at leverandører skal informere forud for partnertunge sager. Effekten af ved fx at substituere en andel af partnertimerne på en sag med en advokat har ikke været mulig at belyse.

Der eksisterer gode erfaringer med at forventningsafstemme andelen af partnertimer på en sag under et opstartsmøde. På samme måde som ved overskridelse af et salæroverslag, der oplyser og forklarer leverandøren, hvorfor antallet af partnertimer overskrides undervejs i indkøbet. Institutioner fremhæver at have udfordret en faktura fra en leverandør, hvoraf det ikke altid har omhandlet andelen af partnertimer. Der er forskellige oplevelser og samarbejdsvillighed fra leverandørerne. Det forventes at blive mere håndgribeligt for institutioner at udfordre en faktura i fremtiden, da der vil være konkrete kriterier at holde fakturaen op imod.

På baggrund af de indsamlede erfaringer kan det overvejes, at staten fokuserer på videreudvikling af kompetencer og sikre tværgående processer for/guides til, hvordan og hvornår institutioner bør italesætte eller konfrontere leverandører ved en formodning om overfakturering af partnertimer.

I tillæg hertil vil der være mulighed for at stille krav til antallet af medarbejders deltagelse i møder og andre aktiviteter i en sag, herunder inddragelse af partnere. Kravene kan eksempelvis specificeres igennem forventningsafstemning fra opstart eller at deltagerkredsen eksempelvis sendes og potentielt udfordres forud for et møde. I mindre komplekse sager kan der ligeledes overvejes at stille krav om, at

partnere ikke skal involveres eller at der i højere grad skal rækkes ud til andre erfarne advokater i firmaet, fremfor at sparring og godkendelse sker igennem en partner.

#### *Klarhed over hvad fakturaerne dækker over, samt yderligere kontrol af indholdet*

Institutioner nævner, at det er vanskeligt at gennemskue, hvad der præcist faktureres for i en faktura. Det gør det vanskeligt at udøve fakturastyring og dermed styre, hvilke ydelser der betales for. Alle interviewinstitutioner bemærker, at der ikke er ressourcer til at gennemgå fakturaer detaljeret, hvorfor dette ofte sker på et overordnet niveau. Det er derfor vigtigt at kunne gennemskue fakturaposterne relativt hurtigt, fx ved skærpede krav til detaljegraden i en faktura eller bedre systemunderstøttelse.

Enkelte institutioner har etableret en praksis, hvor fakturaer sendes i høring ved ansvarlige sagsbehandlere med henblik på, om de kan genkende faktureringerne. Dette har øget mulighederne for at gribe ind overfor ukorrekte eller overfakturerede fakturaer. Gatekeeper-funktionen kan også anvendes til kontrol af faktureringer, da denne har godkendt det indledningsvise indkøb. Det kan overvejes, om staten ved fremtidige kontrakter skal stille skærpede krav til konkretiseringen af fakturaposter eller etablere interne retningslinjer for kontrol af fakturaer.

#### *Uforudsete fakturaposter*

Institutioner kan opleve, at fakturaer indeholder fejl eller mangler, fx ved fakturering for rejseudgifter som ikke har været en del af aftalen. Dette kan lede til overfakturering eller at fakturaer er større end forventet. Som beskrevet i afsnit 5.4.1, fremhæver institutioner at have udfordret en faktura fra en leverandør, hvoraf flere situationer har omhandlet konkrete fejl eller fakturaposter, som institutionen ikke genkender. Med afsæt i institutioners erfaringer, kan det overvejes at etablere interne retningslinjer for kontrol af fakturaer. Dette kan eksempelvis indebære, at fakturaer sendes i høring ved fagkontorer og/eller gatekeepere mhp. at identificere ikke-genkendelige fakturaposter eller at sikre viden om mulighederne for at udfordre en faktura.

#### **H4: Styrket erfaringsindsamling- og deling**

Hypotesen undersøger muligheden for at styrke omfanget af erfaringsindsamling og -deling, både internt i statslige institutioner og tværs af staten. På baggrund af interviews med udvalgte institutioner, er der identificeret forskellige praksisser for indsamling eller deling af erfaringer forbundet med indkøb af advokatydelse, hvorfor der vurderes at være potentiale for at styrke fokus på dette område. Ved at sætte øget fokus på erfaringsindsamling og -deling forventes det, at relevant viden vil kunne deles, hvilket fx kan resultere i, at indkøb undgås eller nedjusteres, processer effektiviseres samt bedre kontraktstyring.

Hypotesen forventes at kunne understøtte implementeringen af de tre første hypoteser, da gode erfaringer med øget professionalisering, styrkede kompetencer og øget viden med fordel kan deles på tværs af staten. Udover at understøtte de tre første hypoteser forventes der generelt at være potentiale for at indsamle og dele



relevante erfaringer på området. Erfaringerne kan både deles internt på ministerområder, men ligeledes på tværs af ministerområder.

Implementeringen af erfaringsdelingen kan foregå gennem mere eller mindre fastlagte principper, fx kan det overvejes at oprette et netværk for gatekeeperne, som kan mødes med jævne mellemrum og dele relevante erfaringer. Det anbefales derudover, at der etableres en decentral vidensbank over tidligere indkøb. Det vurderes ligeledes relevant, at institutioner der sjældnere køber advokatydelser og har mindre erfaring med dette, kan sparre med institutioner der oftere køber advokatydelser. Der kan derfor oprettes en liste med kontaktpersoner på ØS' hjemmeside, som understøtter uformel erfaringsdeling på tværs af staten.

## **Betragtninger ifm. forbrugsstyring**

I dette afsnit beskrives en række andre erfaringer blandt statslige institutioner, som er indsamlet i forbindelse med dataindsamlingen på forbrugsstyring. Erfaringerne kan anvendes som inspirationskilde til mulige tiltag. Tiltagene har ikke været genstand for videre i analyse i forbindelse med undersøgelsen.

### **Vidensdeling mellem Kammeradvokaten og indkøber**

På interviews kunne en institution berette at have etableret en intern praksis med Kammeradvokaten, hvor Kammeradvokaten er forpligtet til at viderefremme eventuel ny viden, som de skulle komme i besiddelse af i forbindelse med en sag. Dette kunne fx indebære information om brug af nye retskilder ifm. en sag eller relevante afgørelser uden for institutionens virke. Vidensdelingen sker hovedsageligt i forbindelse med afslutningen af en sag, hvor Kammeradvokaten deler alle relevante erfaringer. Formålet er at sikre vidensdeling og kompetenceudvikling internt i institutionen og understøtte, at specialisering ikke udelukkende opbygges uden for institutionen. Institutionen har overordnet haft gode erfaringer med den fastlagte vidensdeling, men bemærkede at der havde været en længere implementeringsperiode før delingen skete automatisk.

Samme institution nævner at have haft gode erfaringer med at undervise leverandører af advokatydelser i institutionens interne processer. Undervisningen sikrer, at leverandørerne forstår institutionen og dermed kan levere en bistand som er tilpasset institutionens egen organisering. Dette har bl.a. sikret lavere transaktionsomkostninger i forbindelse med overlevering af en sag til eksterne advokater. Undervisningen er målrettet mod hyppigt indkøbte retsområder. Institutionen vurderer, at undervisningen har haft flere positive afledte effekter på bl.a. samarbejdet med leverandøren og indkøbte produkter.

### **Forslag om ensartede udbudskontrakter**

To institutioner anbefaler, at der på tværs af staten etableres en strømlinet og ensrettet tilgang til struktur og indhold af en udbudskontrakt. Institutionerne forventer, at der vil være fordele i at sikre ens paradigmer inden for hvert retsområde og/eller ressortområder. Anbefalingen var en konsekvens af, at institutionerne bruger relativt mange ressourcer på udarbejdelsen af enkeltstående kontrakter for hvert udbud.

### **Rekruttering af juridiskfagligt personale**

I forlængelse af institutionernes besvarelser vedrørende manglende kompetencer og ressourcer fremhæver alle institutioner udfordringer med at rekruttere og fastholde juridiskfagligt personale. Udfordringen er særligt udbredt i henhold til ansættelse og fastholdelse af seniorer med en lang erfaring inden for forvaltningsret. Den primære årsag til rekrutteringsudfordringer tilskrives statens manglende konkurrencedygtighed i forhold til lønninger og bonusordninger. Enkelte institutioner nævner derudover deponeringen af advokatbeskikkelse, som en afgørende faktor i en ansættelsesproces.

Institutionerne fremhæver strategiske tiltag, som de har haft igangsat i et forsøg på at tiltrække flere juridiskfaglige medarbejdere. Dette indebærer bl.a. tilstedeværelse ved karrierekonferencer for nyuddannede og studerende, målrettede rekrutteringskampagner på strategisk udvalgte områder, strategisk placering og sammenlægning af jobopslag og -beskrivelser. En institution har udformet en intern juridisk uddannelse, som har til formål at kompetenceudvikle jurister internt og udbygge et netværk på tværs af institutionen. Uddannelsesforløbet har haft relativt positive effekter i forbindelse med ansættelsesprocessen af juridiskfaglige medarbejdere.

Overordnet i forbindelse med Kammeradvokataftalen nævner to institutioner, at aftalen sikrer en kontinuerlighed i varetagelsen af juridiske opgaver og muligheden for at udligne udsving i antallet af opgaver. Institutionerne nævner, at antallet af juridiske opgaver er relativt uforudsigeligt, hvorfor der er behov for, at eksterne leverandører kan træde til i spidsperioder.



# Teknisk baggrundsbilag F.

## Grundlag bag samfundsøkonomiske betragtninger

---

### Sammenfatning

*Dette tekniske baggrundsbilag er udarbejdet af sekretariatet for ekspertgruppen om statens indkøb af advokatydelser.*

I det følgende udfoldes den økonomiske teori og viden om branchen, der ligger til grund for ekspertgruppens betragtninger. Ekspertgruppens overordnede betragtninger er opsummeret i rapportens *kapitel 4. Overordnede betragtninger* og *kapitel 5. Anbefalinger*.

Den økonomiske teori indikerer følgende:

- Der fokuseres på fire konkurrenceindikatorer for markedet for advokatydelser: 1) koncentration, 2) tilgang og afgang til markedet, 3) mobilitet i markedsandele og 4) overskudsgrader.
- Markedet for advokatydelser til staten i dens nuværende form kan beskrives som et bilateralt monopol, hvor begge aktører på markedet har en vis styrke over for hinanden. Konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelser forventes at ændre markedssituationen, som staten vil befinde sig i.
- Statens efterspørgsel på advokatydelser kan antages som værende inelastisk, da staten er afhængig af at kunne modtage juridisk bistand. Det kan medføre en stor betalingsvillighed hos staten.
- Der kan antages en vis informationsasymmetri mellem staten og Poul Schmith, hvilket kan medvirke til skævvredne incitamentstrukturer. Det forventes at gøre sig gældende uafhængigt af leverandør af advokatydelser til staten.
- I tilfælde af en bilateral markedssituation, vil integration af markedet ifølge økonomisk teori ofte være optimalt og betyde, at staten hjemtager varetagelsen af advokatydelser. Alternativt, kan firmaer reguleres således, at der fastsættes et loft for virksomhedens afkast (rate of return), hvilket dog kan begrænse incitamentet for innovation.
- Der findes indikationer for, at markedet for advokatydelser ikke kan betragtes som ét samlet marked, men snarere delmarkeder med forskelligartet konkurrence og priser.
- Der kan foreligge delmarkeder med karakteristika af naturlige monopoler på en række områder gennem en længerevarende løsning af alle advokatydelser

ved ét advokatfirma. Det opstår særligt på områder, som kan være særlige for staten. Der kan opstå stordriftsfordele, som muligvis reducerer prisen på områder, som kan være dyre at indkøbe særskilt i advokatbranchen. Naturlige monopolsituationer kan reguleres gennem politikhåndtag. Der findes allerede velkendte eksempler på dette.

### Effekter af øget konkurrence om statens indkøb af advokatydelser

Statens indkøb af advokatydelser udgør i gennemsnit 4 pct. af den samlede omsætning af markedet for advokatydelser, hvis man betragter markedet for advokatydelser som ét samlet marked. Der kan være indikationer på, at markedet for advokatydelser kan betragtes som flere markeder, som beskrevet i afsnit vedr. markedet for advokatydelser til staten. Statens andel af den samlede omsætning i markedet vil derfor variere på en række områder.

Hel eller delvis konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelser må derfor formodes at have en vis påvirkning af konkurrencen i branchen grundet statens købekraft. Øget konkurrence om statens indkøb af advokatydelser bør herudover bidrage til lavere priser og højere kvalitet i advokatydelser samt positive afledte effekter i form af fx øget innovation. Dette må umiddelbart forventes både at gøre sig gældende for staten, men også for branchen i sin helhed.

### Konkurrenceindikatorer

Markedet for advokatydelser er kendetegnet ved et koncentreret marked, hvor få store advokatfirmaer udgør en stor andel af markedets samlede omsætning og mange mindre advokatfirmaer og enkeltmandsvirksomheder udgør en mindre del. Desuden er markedet kendetegnet ved høje overskudsgrader, lav tilgang for nye advokatfirmaer samt lav mobilitet i markedsandele sammenlignet med andre viden-service erhverv. Det kan indikere en svækket konkurrence på markedet. Øget konkurrence formodes at kunne påvirke priserne på markedet. Det vurderes både at gøre sig gældende for staten, men også for øvrige kunder, da konkurrencen på markedet samlet set forøges.

Til at vurdere konkurrencen i branchen for advokatydelser samt effekten af øget konkurrence om statens indkøb af advokatydelser, tages der udgangspunkt i de ovenstående konkurrenceindikatorer, som også belyses i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport om branchen for advokatydelser fra 2021. Disse uddybes i boks 1 nedenfor.

### Boks 1

#### Beskrivelse af konkurrenceindikatorer

- 1) **Koncentration:** Koncentration på et marked er et mål for, om et marked er præget af få store virksomheder eller mange mindre virksomheder. Oftest vil der på markeder med mange mindre virksomheder være en stærkere konkurrence end på markeder med få store virksomheder. En høj koncentration på markedet kan indikere svækket konkurrence, da få større virksomheder besidder en stor markedsandel og dermed markedsmagt, som kan påvirke priser og adfærd på markedet.
- 2) **Tilgang og afgang:** I en branche, hvor relativt mange nye virksomheder starter op, kan det være et tegn på, at adgangsbarriererne til branchen er lav, fx ved lav grad af regulering og lave opstartsomkostninger. En høj tilgang til markedet indikerer derfor, at konkurrencen på et marked er høj. Tilgangen til markedet skal ses i sammenhæng med afgang af eksisterende virksomheder fra markedet. En høj afgang fra et marked kan indikere, at nye aktører, som muligvis er mere effektive, udkonkurrerer eksisterende mindre effektive aktører.
- 3) **Mobilitet:** Mobiliteten på et marked indikerer markedsdynamikken ved at belyse omfanget af ændringer i markedsandele mellem år. Et meget dynamisk marked præget af hård konkurrence vil derfor typisk være kendetegnet ved en høj mobilitet i markedsandele. En lav mobilitet kan indikere udfordringer i konkurrencen på markedet, da der er lav grad af konkurrence om kunder og markedsandele.
- 4) **Overskudsgrader:** Virksomheders overskudsgrad angiver, hvor stor en andel af omsætningen, der er tilbage til ejerne, når virksomheden har afholdt sine ordinære omkostninger. Konkurrencen i en branche har en betydning for virksomhedernes mulighed for at opnå overskud og dermed aflønning til ejerne. Hvis virksomheder i en given branche over tid kan opretholde en høj og stigende overskudsgrad, kan det indikere udfordringer i konkurrencen.

### Effekter af øget konkurrence

Øget konkurrence om advokatydelse til staten må umiddelbart formodes at reducere koncentrationen i branchen ved at øge mobiliteten i markedsandele og andelen af nye aktører som indtræder på markedet og gamle aktører som udgår. Derudover må det forventes, at advokatfirmaers overskudsgrader reduceres. Graden af indvirkning formodes dog at afhænge af, hvor stor en andel af statens indkøb af advokatydelse, der konkurrenceudsættes og hvilke karakteristika de(n) fremadrettede leverandør(er) har. Det vil i mindre grad påvirke konkurrencen på markedet, så fremt konkurrenceudsættelse af advokatydelse til staten medfører, at enkelte større advokatfirmaer fremadrettet skal varetage en væsentlig del af advokatydelse til staten.

Den direkte effekt af øget konkurrence i branchen for advokatydelse, må især formodes at vise sig i lavere priser for alle kunder på markedet. Ifølge økonomisk teori vil øget konkurrence også lede til afledte effekter i form af fx øget innovation i branchen. Den øgede innovation opstår som følge af øget konkurrence om kunder mellem virksomheder, hvilket kan medvirke til, at virksomhederne vil forsøge at effektivisere deres forretning. Effektiviseringen kan fx indtræde gennem nye og innovative produkter, som bruges til at opnå nye kunder eller sikre fastholdelse af virksomhedens eksisterende kunder (Frederico et al., 2020).

## Markedet for advokatydelser til staten

Statslige institutioner skal som udgangspunkt indkøbe advokatydelser gennem kammeradvokataftalen. Poul Schmith har derfor en pligt til at løse alle juridiske opgaver for staten, medmindre der foreligger en interessekonflikt.

### Markedet for advokatydelser på ét samlet marked

Statens indkøb af advokatydelser kan betragtes som en markedssituation med én køber (staten) og én leverandør (Poul Schmith). Denne aftale har eksisteret siden 1936. I princippet har staten dog mulighed for at anvende andre advokatfirmaer end Poul Schmith, lige så vel som Poul Schmith kan varetage advokatydelser for kunder ud over staten<sup>18</sup>.

Som det beskrives i Krakas rapport om kammeradvokatorordningen, kan markedet for advokatydelser til staten beskrives som et bilateralt monopol og ikke som en klassisk monopoltilstand<sup>19</sup>.

Det bilaterale monopol har ikke nødvendigvis samme negative konsekvenser som et klassisk monopol eller klassisk monopson.

I det klassiske monopol, vil der være én sælger med flere købere. I denne markedssituation har sælgeren markedsmagten og fastsætter dermed prisen på ydelsen og ligevægten vil ikke være optimal.

I det klassiske monopson, vil der være én køber, som har markedsmagten og fastsætter dermed prisen på ydelsen. Ligevægten i denne markedssituation er suboptimal.

I det bilaterale monopol har begge aktører på markedet en vis styrke over for hinanden, da der kan eksistere en gensidig afhængighed mellem køber og sælger. Parterne vil ende i en forhandlingssituation, hvor information tilgængelig mellem parterne er afgørende for slutresultatet (Tirole, 1989). Ligevægten vil således kunne findes på et kontinuum af mulige udfald, som alle vil være suboptimale.

I en situation med fuld information mellem køber og sælger vil parterne ende i et resultat, som på nogle dimensioner kan sammenlignes med fuld konkurrence. Hersker der derimod informationsasymmetri mellem parterne kan det lede til et ineffektivt forhandlingsresultat, hvor forhandlingsstyrken er afgørende for, om det er køber eller sælger, som opnår den bedste aftale (ibid.).

Ligesom forholdet mellem kunder og advokatfirmaer er omfattet af en vis informationsasymmetri, kan det med rimelighed formodes, at dette også gør sig gældende mellem staten og Poul Schmith (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2021). Ifølge økonomisk teori vil parterne ende i "Nash bargaining", hvor parterne i teorien deler gevinsten gennem forhandling, men med risiko for, at der underinvesteres i specifikke ydelser eller den fulde gevinst ikke er kendt for parterne (Tirole, 1989). Af-

---

<sup>18</sup> Jf. [kammeradvokataftalen](#) kan staten selv varetage juridiske opgaver eller anvende andre advokater end Poul Schmith, hvor tværgående faglige synergier ikke gør sig gældende.

<sup>19</sup> Kilde: [Rapport om kammeradvokatorordningen august 2024.pdf](#)

dækning af hvorvidt Poul Schmith eller staten har besiddet størst forhandlingsstyrke ved indgåelsen af den reviderede kammeradvokataftale i 2015 vil kræve yderligere analyse. Grundlæggende kan det dog til en vis grad antages, at staten har en inelastisk efterspørgsel efter advokatydelser, og at Poul Schmith kender til denne. Det betyder, at statens efterspørgsel på advokatydelser formentlig forholder sig relativt uændret uanset prisen, og dermed har staten en høj betalingsvillighed, da advokatydelser oftest er uundværlige for staten. Omvendt må det formodes, at Poul Schmith siden 1936 har opbygget og tilpasset dets forretning til at kunne imødekomme statens behov, hvilket har skabt en stor afhængighed til staten som kunde. Dog indikerer Poul Schmiths voksende omsætning fra ikke-statslige kunder, at der eksisterer "outside options". I tillæg til dette, kan lav grad af koordination om statens indkøb af advokatydelser resultere i, at staten ikke udnytter dens mulige monopsoni-situation.

Der kan skelnes mellem det optimale scenarie ud fra køberen, sælgeren og det samfundsøkonomiske perspektiv.

For køberen vil det optimale scenarie i denne markedssituation ifølge økonomisk teori være at forbedre sine trusselspunkter og forsøge at forhandle lavere priser eller større mængder. Det kan fx være ved enten løbende konkurrenceudsættelse og udbud af områder eller troværdig trussel om dette. Sælgeren vil i markedssituationen forsøge at presse prisen op og reducere mængden, da sælger kan udnytte, at køber har en vis afhængighed til sælgers produkt.

Det samfundsøkonomisk optimale scenarie i økonomisk teori vil i denne situation være, at parterne på markedet "integrerer" sig, hvilket i dette tilfælde vil betyde, at staten hjemtager varetagelsen af advokatydelser. Hjemtagelse af advokatydelser kan også bidrage til at sikre, at der fortsat udnyttes stordriftsfordele og synergiefekter associeret ved, at ét advokatfirma varetager advokatydelser til staten (Tirole, 1989). Kan dette ikke lade sig gøre, vil det optimale være at regulere firmaet således, at der fastsættes et loft for virksomhedens afkast (rate of return). Dette kan dog være forbundet med risici, da det kan reducere virksomhedens incitament til at investere i fx innovation, da der er en risiko for, at afkastloftet ikke fastsættes optimalt (Snyder, 2016).

### **Markedet for advokatydelser som delmarkeder**

Statens indkøb af advokatydelser spænder over retssager, rådgivningsydelser inden for forskellige retsområder, sagsområder og sektorer. Der er en lav grad af substituerbarhed mellem disse ydelser, da det ikke vil være muligt at få varetaget fx en strafferetssag af en specialist inden for udbudsområdet.

Det kan indikere, at markedet for advokatydelser ikke kan betragtes som ét samlet marked, men snarere delmarkeder med forskelligartet konkurrence og priser. Markedssituationen vil fx på nogle områder være mere lig det bilaterale monopol, hvor det på andre områder vil være mere lig en naturlig monopoltilstand. Dette er væsentligt i forbindelse med hel eller delvis konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelser, da der kan være områder, hvor der er højere eller mindre grad af konkurrence, og hvor der derfor formentlig også vil være prisforskelle på tværs



af områderne. Naturlige monopolsituationer kan reguleres gennem politikhåndtag. Der findes allerede velkendte eksempler på dette.

Hvis man betragter markedet for advokatydelser til staten som delmarkeder kan der være indikationer på, at varetagelsen af alle ydelser ved én leverandør på nogle områder kan være rentabelt for staten. Det må forventes, at der gennem varetagelsen af alle advokatydelser ved ét advokatfirma opstår en række stordriftsfordele, som muligvis reducerer prisen på områder, som kan være dyre at indkøbe særskilt i advokatbranchen. Derudover kan der være betydelige faste omkostninger og sunk cost for producenten. Disse områder kan betragtes som naturlige monopoler (Snyder, 2016). Særligt områder, som er særegne for staten eller kræver specialiseret viden, kan formodes at have gevinster ved den nuværende kammeradvokataftale. Derudover kan der på disse områder være forbundet væsentlige transaktionsomkostninger ved at konkurrenceudsætte statens indkøb af advokatydelser. Det betyder også, at det ved konkurrenceudsættelse af disse områder, er vigtigt at indgå længerevarende kontrakter med advokatfirmaer. Dette skyldes især transaktionsomkostninger i forbindelse med skift af leverandør, men også grundet en gensidig afhængighed og vidensopbygning, som bevirker, at advokatfirmaer opnår en specialisering inden for disse områder. Det kan betegnes som "lock-in effekt" (Motta, 2004). Det naturlige monopol vil oftest skulle reguleres idet der vil være behov for, at sikre løbende forbedring af vilkår for køberen samt investeringer fra virksomheden i at sikre en så omkostningseffektiv ordning.

### Staten som indkøber af advokatydelser

I kapitel 1. *Statens indkøb af advokatydelser* belyses statens praksis for indkøb af advokatydelser. Til brug for ekspertgruppens arbejde har der blandt andet været gennemført en afdækning blandt statslige institutioner om deres behov og prioriteter i forbindelse med indkøb af advokatydelser, *jf. teknisk baggrundsbilag C. Afrapportering af behovsafdækning*. Derudover er der gennemført en analyse af muligheder for udbredelse af forbrugsstyrende initiativer på tværs af staten med henblik på at justere mulige skæve incitamentsstrukturer for indkøb af advokatydelser, *jf. teknisk baggrundsbilag E. Afrapportering af forbrugsstyring*.

Branchen for advokatydelser er kendetegnet ved en høj grad af informationsasymmetri mellem brugere og advokatfirmaer. Denne stiger i takt med kompleksiteten af ydelsen (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2021). Dertil er der forbundet en vis risikoaversion for brugere af advokatydelser. Det indikerer, at der eksisterer skæve incitamentsstrukturer, som kan medvirke til et øget forbrug og udfordring i sondringen mellem nødvendige behov og det faktiske indkøb af advokatydelser.

Den overordnede praksis for indkøb af advokatydelser i staten er, at tilrettelæggelsen er lagt ud lokalt til de enkelte statslige institutioner (fx styrelser, departementer, nævn mv.), så det sker i overensstemmelse med lokale behov. Statslige institutioner skal som udgangspunkt indkøbe advokatydelser gennem kammeradvokataftalen.

Relationen mellem de statslige institutioner og Poul Schmith kan her betragtes som et "principal-agent forhold", hvor informationsasymmetri mellem principalen og agenten leder til skæve incitamentsstrukturer (Snyder, 2016).

De statslige institutioner kan som indkøbere af advokatydelser betegnes som principalen, hvor Poul Schmith som leverandør af advokatydelser kan betegnes som agenten. Med udgangspunkt i teorien indikerer det, at Poul Schmith har en mulighed for at agere omkostningsforøgende overfor statslige institutioner. Denne risiko forstærkes som følge af informationsasymmetri mellem parterne samt statslige institutioners risiko aversion, som kan medvirke til, at der indkøbes advokatydelser, som går ud over det faktiske behov. Det kan give anledning til et behov for styrkede kontrolmekanismer blandt statslige institutioner i forbindelse med indkøb af advokatydelser både før under og efter indkøbet er foretaget samt øgede krav til leverandører af advokatydelser.

En lignende teoretisk sondring kan laves mellem staten som institution og brugerne af kammeradvokatordningen. Staten som institution kan betegnes som principalen, hvor brugerne af ordningen kan betegnes som agenten. Med udgangspunkt i teorien indikerer det, at brugerne af kammeradvokatordningen har mulighed for at agere omkostningsforøgende overfor staten som institution. Denne risiko reduceres i dag gennem centralt styrede budgetter, fælles statslige retningslinjer for indkøb af advokatydelser samt konsulentrammer.

Yderligere fokus på forbrugsstyrende initiativer, både decentralt blandt statslige institutioner og en central indkøbsfunktion, kan reducere risikoen for udnyttelse af skævvredne incitamenter yderligere. Det gør sig både gældende for forholdet mellem advokatfirmaer og staten samt staten som institution og brugere af advokatydelser.



# Teknisk baggrundsbilag G.

## Sammenfatning af afdækningen af retsområder

---

### Sammenfatning

*Dette tekniske baggrundsbilag er udarbejdet af sekretariatet for ekspertgruppen om statens indkøb af advokatydelse.*

Nedenfor sammenfattes de vigtigste resultater fra afdækningen af de enkelte retsområder. Sammenfatningen præsenteres gående fra største til mindste retsområde i 2023. Vurderingen af egnethed til konkurrenceudsættelse er sammenfattet i tabel 1.

**Tabel 1**  
Sammenfatning af vurderingen af retsområderne

Retsområde	Vurdering
Skatteret	Mindre grad egnet
Udbudsret	Høj grad egnet
Erstatnings- og forsikringsret	Delvist egnet
Inddrivelse og insolvens	Delvist egnet
Stats- og forvaltningsret	Delvist egnet
Energi, forsyning og infrastruktur	Høj grad egnet
EU-ret og internationalret	Delvist egnet
Miljø- og klimaret	Høj grad egnet
Fast Ejendom	Høj grad egnet
Databeskyttelsesret	Høj grad egnet
Arbejds- og ansættelsesret	Høj grad egnet
Socialret	Mindre grad egnet
Udlændingeret	Mindre grad egnet

## Introduktion

Som led i arbejdet med at fremsætte modeller for konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatbistand er der foretaget en afdækning af de i alt 21 retsområder, som staten køber advokatydelser inden for via kammeradvokatordningen.

Formålet med afdækningen af retsområderne er at skabe et overblik over 1) hvad karakteriserer de enkelte retsområder, 2) at identificere retsområder, som er egnede til konkurrenceudsættelse og 3) fremhæve særlige hensyn ved udbud af det enkelte retsområde, herunder synergier til andre områder.

I det følgende er afdækningen af hvert retsområde sammenfattet.

På baggrund af nedenstående lægges der op til at opdele en mulig konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelser i sektorområder. Opdelingen i sektorområder baserer sig på input fra de statslige brugere og markedets vurdering af retsområdernes egnethed til konkurrenceudsættelse. Opdeling i sektorområder behandles nærmere i *teknisk baggrundsbilag H. Sektorområder*.

## Skatteret

Skatteret omfatter love og regler, som fastsætter skatte- og afgiftsretlige pligter og de procedurer, der skal følges for beregning og opkrævning af skatter og afgifter. En succesfuld forvaltning af retsområdet kræver en specialiseret indsigt, da skatteområdet er kendetegnet ved en stor og kompleks lovgivning og vedrører både indenlandske og udenlandske sager og aktører. Skatte- og afgiftsretten er endvidere kendetegnet ved at have berøringsflader med mange andre retsområder.

I 2023 indkøbte staten advokatydelser inden for skatte- og afgiftsret for i alt 235,4 mio. kr. (ca. 135 mio. kr. ekskl. særlige komplekser), herunder var 93 pct. af det samlede antal sager retssager/processager. Det bemærkes, at Skatteministeriet står for 99,9 pct. af det samlede forbrug.

Der forventes at være stigende behov for indkøb af advokatydelser på retsområdet, både hvad angår rådgivning og retssager. Ydelsen af advokatbistand på skatte- og afgiftsområdet kræver særligt kendskab til arbejdsgange, processer, og principper for Skatteforvaltningens arbejde, som vil skulle oparbejdes ved en eventuel ny leverandør. Generelt er retssagerne på skatte- og afgiftsområdet meget komplekse.

Udover at være komplekse, kan retssagerne på skatte- og afgiftsområdet angå meget store beløb og/eller have vidtrækkende betydning for fastlæggelsen af retstilstanden på området, fx fordi sagerne er principielle eller berører et stort antal borgere eller virksomheder.

Skatteministeriets leverandør vil nødvendigvis skulle være et full-service-advokatfirma med stor ekspertise og specialiserede kompetencer. Skatteministeriet bemærker, at kvaliteten af den juridiske bistand vil have betydning i forhold til medholdsprocenten, hvor selv mindre udsving vil kunne få store konsekvenser i principielle sager med risiko for provenutab for statskassen, og behov for at genoptage skatte- og afgiftssager med deraf følgende ekstra administrative opgaver.

## Teknisk baggrundsbilag G. Sammenfatning af afdækningen af retsområder

7 ud af 16 advokathuse angiver, at de kan tilbyde ydelser inden for skatteret, hvilket indikerer en moderat modenhed i markedet. Sekretariatet har ikke haft mulighed for at kvalificere markedets vurdering ift. at levere til staten.

Det vurderes, at retsområdet *i mindre grad er egnet* til konkurrenceudsættelse, da der er væsentlige særlige hensyn forbundet med potentiel konkurrenceudsættelse af området. Det er centralt for Skatteministeriet, at der fortsat er skærpede habilitetskrav samt krav om, at leverandøren ikke rådgiver sine øvrige kunder inden for dette retsområde.

Det er ligeledes afgørende for Skatteministeriet, at advokatydelse i forhold til skatte- og afgiftsret leveres af én leverandør. Skatteministeriet vurderer, at der ikke på kort sigt er én eller flere leverandører, der vil kunne varetage denne opgave. Det bør derfor overvejes, om retsområdet skal forblive i Kammeradvokatordningen.

### Udbudsret

Udbudsret omfatter love og regler, som regulerer det offentliges indkøb af både varer og tjenesteydelser samt bygge og anlæg. De typiske sager inden for udbudsret drejer sig primært om rådgivningssager om gennemførelse af udbud og bistand efter kontraktindgåelse i relation hertil.

Området er kendetegnet ved en høj indkøbsvolumen. I 2023 udgjorde indkøbet 121 mio. kr., herunder var ca. 93 pct. af sagerne rådgivningssager. Forbruget har været let opadgående i perioden 2018-2023.

De statslige brugere angiver, at udbudsret er et meget bredt område, der har grene ud til mange andre retsområder – i visse tilfælde kræves forvaltningen af området en indgående forretningsforståelse for det område, udbuddet vedrører.

Markedets modenhed på området vurderes at være høj, og en lang række advokathuse har angivet interesse i området.

Retsområdet vurderes at være *i høj grad egnet* til konkurrenceudsættelse grundet bred markedsmæssig interesse og modenhed. Der skal dog være fokus på retsområdets "brede" karakter og dets udbredelse over andre retsområder. Især bør de statslige brugeres forskellige forretningsgange være et opmærksomhedspunkt, da disse kan påvirke den generelle sagsbehandling.

Udbudsret vurderes at være mest egnet til enten: 1) samlet konkurrenceudsættelse af alle ydelser på området på en selvstændig aftale med flere leverandører med forskellige specialer, eller 2) at opdele udbudsret på særskilte rammeaftaler på sektorområder med andre retsområder (fx udbud af ydelser inden for byggeri sammen med entrepriseret).

### Erstatnings- og forsikringsret

Erstatnings- og forsikringsret omfatter love og regler, som fastsætter betingelser for udbetaling af forsikrings- eller erstatningssum (f.eks. arbejdsskadesager).

I 2023 indkøbte staten advokatydelser for i alt 97,6 mio. kr. (42,8 mio. kr. ekskl. minksager), og der blev behandlet 1.870 sager, 87 pct. af disse er retssager (ekskl. minksager). Der har været stor volatilitet i forbruget på området, grundet minksagerne, hvorfor tidshorizonten for afviklingen af disse sager bør være et fokus ved eventuel konkurrenceudsættelse.

Retsområdet er (foruden minksagerne) kendetegnet ved at have mange mindre sager. Således var 69 af 80 rådgivningssager i 2023 sager med et bruttohonorar mindre end 100.000 kr. For retssager gælder det, at 1.713 af 1.790 retssager i 2023 havde et bruttohonorar på mindre end 100.000 kr.

Der vurderes at være en moderat risiko for interessekonflikter ifm. en eventuel konkurrenceudsættelse af retsområdet. Det er vurderet på baggrund af den bredde sagerne på retsområdet har, hvor både borgere og virksomheder samt forsikrings-selskaber kan være modparter. På den anden side vil der formentligt være nogle områder, der på forhånd kan afgrænses, som en leverandør eventuelt kunne afstå sig fra at have som del af sit forretningsområde, fx arbejdsskadesager.

Markedets modenhed på området vurderes at være høj. Erstatning og forsikringsret er et retsområde, som udbydes af alle større full-service-advokatvirksomheder.

Retsområdet vurderes *delvis egnet* til konkurrenceudsættelse. Markedet udviser stor modenhed og interesse for området, hvilket taler for egnethed. Der findes dog også særlige hensyn inden for retsområdet, hvilket i kombination med de potentielle interessekonflikter taler imod egnethed til konkurrenceudsættelse.

Det vurderes hensigtsmæssigt, at alle ydelser på retsområdet udbydes samlet, da der ift. offentlige myndigheders erstatningsansvar er et fagligt overlap. Grundet den store grad af myndighedsudøvelse kan det være hensigtsmæssigt, at samme leverandør håndterer alle sager inden for specifikke områder på retsområdet.

### Inddrivelse og insolvens

Inddrivelse og insolvens omfatter love og regler, som fastsætter hvorledes det offentlige inddriver gæld samt hvilke bestemmelser, der gør sig gældende vedr. universalforfølgning af insolvente skyldnere. De typiske ydelser inden for inddrivelsesområdet er rådgivning i form af juridiske notater om principielle emner, retssager, bistand til arbejdet med oprydning i fordringer med datafejl og tvivl om retskraft og bistand med inddrivelse i udlandet. De typiske ydelser inden for insolvensområdet er juridisk rådgivning i særlige konkursager, fx større svigs-komplekser, sager af principiel betydning for Skatteforvaltningen, juridiske notater om principielle emner og retssager.

Området er kendetegnet ved en høj grad af myndighedsudøvelse, hvor sager får direkte retsvirkning over for borgere og virksomheder.

## Teknisk baggrundsbilag G. Sammenfatning af afdækningen af retsområder

Retsområdet havde i 2023 en volumen på 75 mio. kr., heraf udgjorde rådgivning ca. 87 pct. af indkøbet og Skatteministeriet står for 99,9 pct. af indkøbet. Skatteministeriet kan ikke validere den nævnte volumen, idet opgørelsen kan indeholde udgifter til særlige sager.

Der vurderes at være særlige hensyn, herunder risiko for habilitetskonflikter ved konkurrenceudsættelse af området. Karakteren af sagerne på området og graden af myndighedsudøvelse ift. insolvens- og inddrivelsessager udløser et særligt fokus på sikring af ensartethed i sagsbehandlingen inden for samme sagstyper. Det skal i den forbindelse tages i betragtning, at jo flere leverandører der anvendes på området, jo flere ressourcer vil det kræve af de statslige myndigheder at sikre en ligebehandling af borgere og virksomheder.

Der er desuden en væsentlig tværgående synergi til skatte- og afgiftsret ifm. inddrivelse af skattegæld og et hensyn til, at Skatteministeriet står for ca. 99 pct. af udgifterne på området, der kan tale for at udbyde disse retsområder på en samlet aftale.

Markedets modenhed på området vurderes at være høj. Inddrivelse og insolvens er et retsområde, som udbydes af alle større full-service –advokatvirksomheder og i markedsdialogen angiver 11 ud af 16 advokathuse, at de har kapacitet, kompetencer og interesse i at levere ydelser til staten inden for inddrivelse og insolvens. Sekretariatet har ikke haft mulighed for at kvalificere markedets vurdering.

Retsområdet vurderes på baggrund af ovenstående *delvis egnet* til konkurrenceudsættelse. Såfremt retsområdet konkurrenceudsættes, vurderes det, at de særlige hensyn på området taler for, at inddrivelses- og insolvensområdet konkurrenceudsættes til én leverandør og at der endvidere overvejes særlige habilitetsbestemmelser i kontrakten.

### Stats- og forvaltningsret

Stats- og forvaltningsret vedrører sager om rådgivning i relation til ekspropriation, vurderinger af nye tiltags eller lovforslags grundlovsmæssigheder, håndtering af aktindsigtsanmodninger efter forvaltningsloven og offentlighedsloven samt rådgivning om den grundlæggende forvaltningsret, herunder sagsbehandlingsregler, inhabilitet og ugyldighed. Inden for forvaltningsret er der tale om ydelser ifm. almindelige aktindsigtssager eller sager inden for offentlighedsloven, mens rene forvaltningsretlige sager typisk handler om overholdelse af sagsbehandlingsfrister, inhabilitet og ugyldighed ud fra generelle betragtninger. Området vurderes at have nogen grad af myndighedsudøvelse, hvor afgørelser og rådgivning kan have påvirkning på borgere og myndigheder.

I 2023 indkøbte staten advokatydelse på retsområdet stats- og forvaltningsret for i alt 26,8 mio. kr. primært inden for rådgivning.

Der forventes at være en række sager inden for stats- og forvaltningsretten, der er af særlig kompleks natur. I behovsafdækningen angives det, at det generelt er vigtigt, at der hos en leverandør er et solidt kendskab til forvaltningsretten og offentlig



forvaltning. Det er desuden vigtigt, at advokaten har et blik for de rammer, der gælder for myndigheden. Advokaten skal således både i forbindelse med bistand til udarbejdelse af afgørelser, processkrifter mv., procesførelse i retten, møder med modparter osv. have sig for øje, at det er en myndighed, advokaten repræsenterer, og at det naturligt sætter nogle rammer for, hvordan advokaten kan begå sig.

Markedets modenhed på området vurderes at være moderat, hvor en række private advokathuse angiver at have erfaring med retsgrundlaget inden for stats- og forvaltningsretten, og har bl.a. ydet bistand til både kommuner og regioner. Givet retsområdets offentligretlige karakter har advokathusene dog ikke processuel erfaring inden for området.

Retsområdet vurderes at være *delvist grad egnet* til konkurrenceudsættelse. Der er generelt en vis markedsmæssig interesse og modenhed, hvilket delvist taler for konkurrenceudsættelse. Modsat vurderes det, at en risiko for interessekonflikter er til stede, samt at en række sager inden for især statsretten er af særlig kompleks natur, hvor et

bredt kendskab til den offentlige sektor kan være nødvendigt.

Det angives, at der findes tværgående synergier mellem stats- og forvaltningsret og en lang række andre retsområder.

I særligt komplekse sager vil der kunne blive behov for at samarbejde med myndighedens leverandør på et andet retsområde, hvilket markedet generelt påpeger er almindeligt og uproblematisk i praksis.

### **Energi, forsyning og infrastruktur**

Energi, forsyning og infrastrukturen regulerer energisektoren og forsyningsvirksomhed. Området er kendetegnet ved en omfattende regulering blandt andet bestående af sektorspecifik lovgivning og er udsat for en stigende liberalisering med henblik på at opnå større konkurrence. De typiske sager inden for området drejer sig om forsyningsvirksomhed, herunder særligt rådgivning til etableringen af energigøjer, som den største omkostning.

I alt indkøbte staten advokatydelser på retsområdet energi, forsyning og infrastruktur for i alt 21,2 mio. kr., hvoraf etablering af energigøjer udgjorde 10,3 mio. kr. I alt blev 107 sager behandlet, hvoraf rådgivning udgør ca. 92 pct. af sagerne.

I behovsafdækningen angives det, at sektorkendskab er et væsentligt hensyn ift. at vælge en fremtidig leverandør af advokatydelser. Især elforsyningsloven er et meget komplekst lovområde og forventes at være præget af ændringer i bl.a. relation til omstillingen til fossilfri energiforsyning.

Markedets modenhed på området vurderes at være høj. Energi, forsyning og infrastrukturen er et retsområde, som udbydes af en række større full-service-advokatvirksomheder. I markedsafdækningen angives det, at energi, forsyning og infrastrukturen i tilfælde ligger tæt på entrepriseret, når der skal bygges større infrastrukturprojekter.

Retsområdet vurderes *i høj grad egnet* til konkurrenceudsættelse, grundet generel modenhed fra markedet, som udviser både kompetencer og kapacitet til at varetage den samlede volumen. Det vurderes derudover, at der er få hensyn ved et udbud, der gør sig gældende for retsområdet.

### EU-ret og internationalret

EU-ret og international ret vedrører lovgivning fra EU og regler, som staten er indtrådt i ved at tilslutte sig internationale konventioner eller traktater.

Der er tale om retsområder, som typisk skal anvendes og fortolkes i sammenhæng med andre områder, idet EU-ret og international ret dækker over retsområder med forbindelse til næsten alle dele af dansk ret. Typiske ydelser på området vedrører især rådgivning og retssager ift. EU-retlige problemstillinger på en række forskellige områder, f.eks. statsstøtteren, konkurrenceret, udbudsret, samt sektorer som f.eks. landbrug, fiskeri og energi. Derudover behandles også retssager/rådgivning om menneskerettigheder og våbenkontrol.

I 2023 indkøbte staten advokatydelser på retsområdet for i alt 20,5 mio. kr.

I behovsafdækningen angives det, at det kan forudsætte en særlig indsigt i komplekse udlændingeretlige regler og problemstillinger samt kendskab til samspillet med EU-retten, menneskerettighedskonventionen og børnekonventionen.

Derudover angives sektorkendskab og kendskab til de regler og processer, som gør sig særligt gældende for offentlige, f.eks. ift. statsstøtte, som væsentligt ift. en fremtidig leverandør.

Markedets modenhed på området vurderes at være moderat. På trods af, at EU-ret og internationalret er et retsområde, som udbydes af alle større full-service-advokatvirksomheder, forventes der manglende processuel erfaring i markedet. Fx må det antages, at Kammeradvokaten har opbygget en viden om, hvordan staten agerer i relation til EU-institutioner og øvrige internationale institutioner, herunder domstole. Såfremt området konkurrenceudsættes, må der derfor forventes en længere indkøringsperiode end for mange andre retsområder.

Retsområdet vurderes at være *delvis egnet* til konkurrenceudsættelse. Der er generelt en bred markedsmæssig interesse og modenhed, hvilket taler for konkurrenceudsættelse. På trods af, at EU-ret og international ret er retsområder, som udbydes af alle større full-service-advokatvirksomheder, forventes dog manglende processuel erfaring i markedet, hvilket må anses som en væsentlig risiko.

### Miljø- og klimaret

Miljøret omfatter en række juridiske regler, der har til formål at beskytte miljøet og naturressourcerne. Miljømyndighederne spiller en vigtig rolle i håndtævelsen af miljølovgivningen. Typiske ydelser er inden for miljøbeskyttelse, naturbeskyttelse eller råstoffer. Der er typisk tale om enten rådgivning til afgørelser i konkrete sager, lovforberedende arbejde eller håndtering af tvistsager.

## Teknisk baggrundsbilag G. Sammenfatning af afdækningen af retsområder

I 2023 indkøbte staten advokatydelser på retsområdet for i alt 18,4 mio. kr.

Af særlige hensyn på området er det angivet, at det er relevant at anvende viden og overblik fra tidligere sager. Denne viden er i dag forankret hos Kammeradvokaten, og der er et hensyn til, at en fremtidig leverandør vil skulle sætte sig ind i retspraksis på området. Dette gør sig særligt gældende, da en række retssager og domme ikke bliver offentliggjort.

Markedets modenhed på området vurderes at være høj. Miljø- og klimaret er et retsområde, som udbydes af en række større full-service -advokatvirksomheder

Retsområdet vurderes *i høj grad egnet* til konkurrenceudsættelse, idet markedet udviser stor modenhed og interesse for dette retsområde. Det vurderes samtidig, at der er lav risiko for interessekonflikter ifm. en eventuel konkurrenceudsættelse.

Det vurderes, at en evt. kommende leverandør bør være et full-service advokathus, der i de fleste tilfælde vil kunne levere den nødvendige juridiske bistand ved inddragelse af inhouse kompetencer.

### Fast ejendom

Fast ejendom regulerer rettigheder til at bruge, besidde, leje, sælge eller pantsætte ejendom. Entrepriseret beskæftiger sig med aftaler mellem entreprenører og byggherrer i forbindelse med opførelsen af byggerier og anlægsarbejder. De typiske sager inden for fast ejendom og entrepriseret drejer sig om tvister relateret til kontrakter vedr. bygge- og anlægsarbejder.

I 2023 indkøbte staten advokatydelser på retsområdet for i alt 15,1 mio. kr.

I behovsafdækningen angives det, at der ikke er påkrævet særlig viden om den offentlige sektor for at kunne levere kvalificeret rådgivning. Dette understreges yderligere af, at 13 brugere angiver at have indkøbt advokatydelser ved andre end Kammeradvokaten inden for retsområdet.

Markedets modenhed på området vurderes at være høj. Fast ejendom og entrepriseret er et retsområde, som udbydes af en række større full-service-advokatvirksomheder.

Retsområdet vurderes *i høj grad egnet* til konkurrenceudsættelse, da markedet udviser således en generel modenhed og det vurderes ikke at der findes nogle særlig hensyn, som gør sig gældende.

Det vurderes at være muligt at have flere leverandører på en aftale på området og evt. at udbyde retsområdet med andre retsområder.

### Databeskyttelsesret

Databeskyttelsesretten regulerer behandling af personoplysninger og har til formål at beskytte individers ret til privatliv. Reglerne har de seneste år fået stor opmærksomhed, bl.a. som følge af databeskyttelsesforordningens (GDPR) ikrafttræden i

## Teknisk baggrundsbilag G. Sammenfatning af afdækningen af retsområder

2018. De typiske sager inden for databeskyttelsesret drejer sig ofte om persondataret og herunder GDPR, hvortil rådgivning ifm. persondataretslige spørgsmål er den største post på området.

I 2023 indkøbte staten advokatydelse på retsområdet for i alt 14,4 mio. kr. Retsområdet er kendetegnet ved primært at have rådgivningssager.

I behovsafdækningen angives ingen væsentlige hensyn på retsområdet. Markedets modenhed på området vurderes at være høj og databeskyttelsesret er et retsområde, som udbydes af alle større full-service-advokatvirksomheder.

Der forventes ikke at være mange sager, der kræver inddragelse af ekspertise på andre områder, og det er derfor ikke påkrævet at udbyde området sammen med andre områder. Dog noteres det ved afdækningen af området, at databeskyttelse særligt er knyttet til indkøb af større IT-løsninger og ved behandling af sundhedsdata.

Retsområdet vurderes *i høj grad egnet* til konkurrenceudsættelse, idet markedet udviser høj modenhed og der i behovsafdækningen ikke er angivet nogle væsentlige hensyn vedr. retsområdet.

Yderligere bør det også vurderes, i hvilken grad det er muligt at hjemtage opgaver inden for retsområdet, hvilket institutioner i behovsafdækningen angiver at have haft succes med.

### Arbejds- og ansættelsesret

Arbejds- og ansættelsesret regulerer forholdet mellem arbejdsgiver og den enkelte medarbejder og er i stort omfang reguleret af love og overenskomstbaserede regler. De typiske sager inden for arbejds- og ansættelsesret drejer sig om generel ansættelsesret, herunder ansættelsesvilkår samt afskedigelser. Derudover fylder tjenstemandsvilkår en del i det statslige forbrug af advokatydelse, herunder også ansættelsesvilkår og afskedigelser, hvor der gør sig særlige vilkår gældende fsva. tjenstemandsansættelser.

I 2023 indkøbte staten advokatydelse på retsområdet for i alt 8,7 mio. kr.

Der vurderes ikke at være risiko for habilitetskonflikter ifm. en eventuel konkurrenceudsættelse af retsområdet. Dette skyldes blandt andet, at parterne i sagerne oftest vil være enkeltpersoner.

Dog kan karakteren af sagerne på området og graden af myndighedsudøvelse ift. afgørelser i (person)sager omkring ansættelse, afskedigelse, diskrimination o. lign. udløse et særligt fokus på sikring af ensartethed i sagsbehandlingen.

Markedets modenhed på området vurderes at være høj, idet 13 ud af 16 deltagere i markedsdialogen tilbyder ydelser inden for arbejds- og ansættelsesret.

## Teknisk baggrundsbilag G. Sammenfatning af afdækningen af retsområder

I behovsafdækningen peger 15 institutioner på, at retsområdet kan konkurrenceudsættes, men at det vil være hensigtsmæssigt at anvende samme "panel" af advokater, idet de har viden på området og derfor ikke skal sætte sig ind i de forskellige overenskomsters indhold hver gang.

Der er flere eksempler i den offentlige sektor på, at retsområdet succesfuldt er konkurrenceudsat på særskilt aftale. Såfremt arbejds- og ansættelsesret udbydes sammen med andre retsområder, bør der være fokus på, at det mindsker muligheden for, at mere specialiserede advokathuse kan byde på retsområdet.

På baggrund af ovenstående vurderes retsområdet *i høj grad egnet* til konkurrenceudsættelse. Især markedets modenhed, og tidligere erfaringer med udbud af ydelser inden for retsområdet styrker denne vurdering.

### Socialret

Socialret regulerer borgernes ret til sociale ydelser og vedrører især administration på forsørgelses- og beskæftigelsesområdet. Retssager på området er kendetegnet ved primært at indeholde retssager. På tværs af årene 2018 til 2023 er der således kun 1-4 rådgivningssager pr. år. De typiske sager inden for socialret drejer sig om administrative tvangsindgreb, herunder tvangsadoptioner og straffuldbyrdelsessager. Derudover er sager vedr. offentlige ydelser også en af de primære sagstyper.

I 2023 indkøbte staten advokatydelser på retsområdet socialret for i alt 8,1 mio. kr.

I behovsafdækningen angives der ingen særlige hensyn. Det bemærkes dog, at udgifterne til retsområdet har været stigende, og at udgifterne primært går til retssager. Derfor vurderes det centralt, at en kommende leverandør i et vist omfang har kendskab til at føre retssager på socialområdet.

Markedets modenhed på området vurderes at være lav/moderat. Socialret er et retsområde, som udbydes af nogle full-service-advokatvirksomheder.

Retssager på området vurderes *i mindre grad egnet* til konkurrenceudsættelse, idet markedet udviser lav modenhed, samt at retsområdet er præget af sager med høj grad af myndighedsudøvelse.

Det vurderes at være hensigtsmæssigt, at ydelser på retsområdet udbydes til én leverandør, da der vurderes at være et særligt hensyn vedr. den store grad af myndighedsudøvelse, som sagerne inden for retsområdet er præget af.

### Udlændingeret

Udlændingeret vedrører lovgivning om opholdsstatus for udlændinge i Danmark, hvoraf de vigtigste nationale retsgrundlag er udlændingeloven, EU-opholdsbekendtgørelsen og hjemrejseloven. Dansk udlændingeret er også underlagt væsentlig europæisk og international regulering, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, opholdsdirektivet, diverse FN konventioner mv. Sager inden for udlændingeret drejer sig ofte om opholdstilladelse, opholdsret efter EU-retten, statsborgerskab, udsendelse og udvisning.

## **Teknisk baggrundsbilag G. Sammenfatning af afdækningen af retsområder**

I 2023 indkøbte staten advokatydelser til udlændingeret for i alt 5,8 mio. kr.

I behovsafdækningen angives det, at der er behov for en aftale med én leverandør. En aftale med én leverandør vil imødekomme hensynet til ensartet sagsbehandling. Yderligere er kendskab til øvrige retsområder, international ret, domstolspraksis vigtigt ift. en fremtidig leverandør af advokatydelser på retsområdet.

Markedets modenhed på området vurderes at være lav, hvor enkelte større full-service –advokatvirksomheder udbyder retsområdet.

I relation hertil bør det overvejes, om retsområdet skal udbydes med andre retsområder for at gøre det attraktivt at løfte opgaver inden for retsområdet.

På baggrund af ovenstående vurderes retsområdet *i mindre grad egnet* til konkurrenceudsættelse. Markedets lave modenhed samt større grad myndighedsudøvelse taler begge imod konkurrenceudsættelse af dette retsområde.



# Teknisk baggrundsbilag H.

## Sektorområder

---

### Sammenfatning

*Dette tekniske baggrundsbilag er udarbejdet af sekretariatet for ekspertgruppen om statens indkøb af advokatydelser.*

Til brug for ekspertgruppens udarbejdelse af modeller for konkurrenceudsættelse af statens advokatindkøb, er der på baggrund af sagsoversigter fra Poul Schmith foretaget en opdeling af sagstyper. Opdelingen af sager skal hjælpe ekspertgruppen med at identificere, hvilke sagstyper der bedst egner sig til hel eller delvis konkurrenceudsættelse og hermed, hvilke modeller for konkurrenceudsættelse disse bør indgå i.

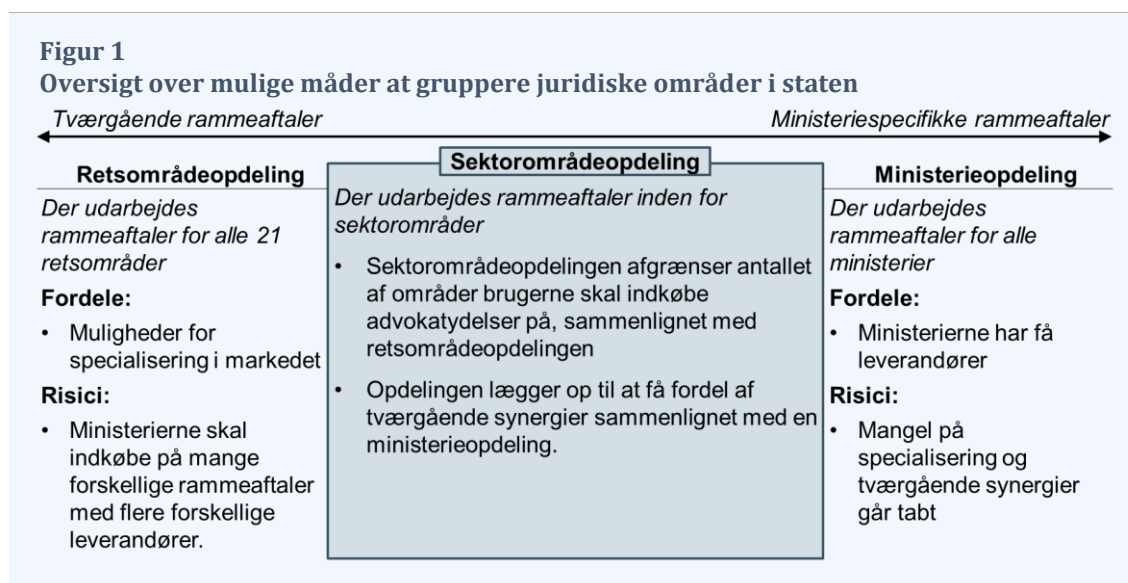
Det er fundet mest hensigtsmæssigt at opdele de forskellige sagstyper i "sektorområder". Dette er på baggrund af både hvad markedet selv indikerer samt, hvad de statslige institutioner har indikeret i en høring omkring deres behov. Begge peger på at sektorområdeopdeling er mest hensigtsmæssigt, idet tværgående synergier bedst bliver udnyttet, samt at afdelinger og hele advokathuse specialiserer sig inden for specifikke sektorer.

### Opdeling i sektorområder

Indkøbet af advokatydelser i staten er opdelt pba. hvilke retsområder de vedrører. Opdeling af retsområder vedrører en inddeling af sagerne i forskellige områder, som er lavet pba. Poul Schmiths inddeling af sager. For en lang række af sagerne kan det ikke entydigt afgøres, hvorvidt der er tale om det ene retsområde eller det andet. Der er derfor taget udgangspunkt i, hvilket retsområde sagerne umiddelbart vedrørte, da de blev oprettet hos Poul Schmith.

For at kunne udarbejde egentlige modeller for konkurrenceudsættelse har ekspertgruppen haft behov for at gruppere de juridiske områder, som staten efterspørger advokatydelser inden for. Dette med henblik på, at staten efterfølgende kan om-danne de enkelte områder i modellerne til fx et givent sæt af rammeaftaler, der kan udbydes på markedet. En sådan opdeling kan fx ske på baggrund af en opdeling i "retsområder", "sagsområder" "ressortområder" eller "sektorområder" jf. figur 1.





Det kan i forbindelse med udbud af statens indkøb af advokatydelse herudover overvejes, om udbuddene med fordel kan opdeles geografisk. Dette særligt med henblik på at skabe øget konkurrence og mulighed for lokal tilpasning. Ved geografisk opdeling af statens indkøb af advokatydelse kan der tages hensyn til lokale forskelle og lokale behov. Yderligere er der mulighed for at tilgodese SMV'er, hvilket vurderes at kunne øge konkurrencen i advokatbranchen.

I afdækningen af det statslige behov ved indkøb af advokatydelse angives der for 19 ud af 21 retsområder, at der er tværgående synergier mellem retsområderne. Det vedrører eksempelvis databeskyttelsesret og udbudsret.

Markedet tegner generelt det samme billede, hvor det angives, at advokathuse generelt specialiserer sig inden for sagsområder (fx byggeri). Dette gør sig gældende for mindre specialiserede advokathuse, men også full-service advokathuse, der har afdelinger, som baserer sig på sagsområder.

For at imødekomme dette, er det statslige indkøb af advokatydelse grupperet på sektorområder. Dermed grupperes der med udgangspunkt i, hvilken faglighed der gør sig gældende inden for retsområdet. Der er en antagelse om, at man vil kunne få fordele ved at samle specialiserede- og ekspertkompetencer ved en eller flere fremtidige leverandører.

I *tabel 1* fremgår grupperingen i sektorområder samt information om, hvilke retsområder der ligger under hvilke sektorområder, hvilke typer af sager der er under hvert sektorområde og forbruget i 2023.

**Tabel 1**

**Opdeling af sektorområder baseret på retsområder med tværgående synergier.**

Sektorområder	Retsområder	Typer af sager	Forbrug i 2023 (mio. kr.)
IT & GDPR			<b>~50 mio. kr.</b> (Rådgivning: ~95% Retssager: ~5%)
	Udbudsret	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kontrakter – IT og tele</li> </ul>	
	Databeskyttelsesret	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kontrakter – IT og tele</li> <li>Persondataret generelt</li> </ul>	
Byggeri & anlæg			<b>~40 mio. kr.</b> (Rådgivning: ~45% Retssager: ~55%)
	Fast ejendom og entrepriseret		
	Udbudsret	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tvister vedr. anskaffelser af byggeri og anlæg</li> <li>Offshore</li> <li>Infrastruktur, kontrakter og entrepriseret</li> </ul>	
	Miljø- og klimaret	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planret</li> </ul>	
	Energi, Forsyning og Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>Veje</li> <li>Planret</li> </ul>	
	Erstatnings- og forsikringsret		
Energi & forsyning			<b>~25 mio. kr.</b> (Rådgivning: ~97,5% Retssager: ~2,5%)
	Energi, Forsyning og Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>Energiø</li> <li>Generel rådgivning</li> </ul>	
	Udbudsret	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forsikringsvirksomhed, herunder rådgivning om tvister vedr. kontrakter</li> </ul>	
	Erstatnings- og forsikringsret		
Natur, Miljø, Klima & Landbrug			<b>~10 mio. kr.</b> (Rådgivning: ~40% Retssager: ~60%)
	Miljø- og klimaret	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landbrugsret</li> </ul>	
	Erstatnings- og forsikringsret	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landbrugsret</li> <li>Erstatning vedr. naturbeskyttelse</li> </ul>	
Arbejde- og ansættelsesret			<b>~10 mio. kr.</b> (Rådgivning: ~50% Retssager: ~50%)
	Arbejds- og ansættelsesret	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diskrimination</li> <li>Tjenestemænd</li> <li>Generel og kollektiv arbejdsret</li> </ul>	
Insolvens			<b>~30 mio. kr.</b> (Rådgivning: ~65% Retssager: ~35%)
	Inddrivelse og insolvens	<ul style="list-style-type: none"> <li>Insolvens</li> <li>Toldsager</li> <li>Fogedret</li> </ul>	
Anskaffelser på forsvarsområdet			<b>~50 mio. kr.</b> (Rådgivning: ~90% Retssager: ~10%)
	Udbudsret	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indgåelse af kontrakter</li> <li>Tvister om kontrakter</li> </ul>	

## Teknisk baggrundsbilag H. Sektorområder

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rådgivning om kontraktfortolkning</li> </ul>
<i>Skatteret og særlige komplekser</i>	<b>~135 mio. kr. (Rådgivning: ~10% Retssager: ~90%)</b>
Skatteret	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skattepligt</li> <li>• National Skat</li> <li>• Afgifter</li> <li>• International Skat</li> <li>• Skatteproces og kontrol</li> <li>• Generel skatterådgivning</li> <li>• Transfer pricing</li> </ul>
<i>Erstatnings- og forsikringsret</i>	<b>~40 mio. kr. (Rådgivning: ~5% Retssager: ~95%)</b>
Erstatnings- og forsikringsret	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voldsoffererstatning</li> <li>• Arbejdsskadesikring</li> </ul>
<i>Udbudsret</i>	<b>~15 mio. kr. (Rådgivning: ~90% Retssager: ~10%)</b>
Udbudsret	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontrakter – Øvrige tjenesteydelser</li> <li>• Kontrakter – Drift og vedligeholdelse (ikke It og tele)</li> <li>• Trafikindkøb</li> <li>• Øvrig udbudsretslig rådgivning</li> </ul>
<i>Øvrige områder</i>	<b>~70 mio. kr. (Rådgivning: ~50% Retssager: ~50%)</b>
Stats- og forvaltningsret	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generel rådgivning, herunder bistand ifm. aktindsigt</li> </ul>
EU-ret og international ret	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generel rådgivning vedr. EU-ret og Internationalret</li> <li>• EU-ret retssager</li> </ul>
Udlændingeret	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opholdstilladelse</li> <li>• Statsborgerskab</li> </ul>
Familie- og arveret	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arveret</li> </ul>
Socialret	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociale ydelser</li> <li>• Administrative tvangsindgreb</li> </ul>
Strafferet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Straffuldbyrdelses-sager</li> </ul>
Sundhedsret	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorisationsfratagelser for sundhedsfaglige personer</li> </ul>
Konkurrenceret	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Markedsregulering</li> </ul>
Life Science	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lægemidler</li> </ul>
Selskabsret	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finansiell virksomhed</li> </ul>
Immaterielret	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Varemærker og ophavsret</li> </ul>
Søret	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sager vedr. Søfart</li> </ul>

Anm.: Opgørelsen baserer sig på forbruget i 2023. Beløbene inkluderer ikke de særlige komplekser. Kilde: Egne beregninger baseret på data fra Poul Schmith.

I tabel 2 fremgår en vurdering af sektorområdernes egnethed til konkurrenceudsættelse – fra høj grad af egnethed til mindre grad af egnethed. Dette baserer sig blandt andet på statslige institutioners og markedets vurdering af retsområdernes egnethed til konkurrenceudsættelse.

**Tabel 2**  
**Vurdering af sektorområdernes egnethed til konkurrenceudsættelse**

Sektorområde	Modenhed i markedet	Særlige Hensyn	Vurdering af egnethed til konkurrenceudsættelse
<i>IT &amp; GDPR</i>	Høj	Få/Ingen	Høj grad egnet
Byggeri & anlæg	Høj	Få/Ingen	Høj grad egnet
<i>Natur, Miljø, Klima &amp; Landbrug</i>	Høj	Få/ingen	Høj grad egnet
<i>Arbejde- og ansættelsesret</i>	Høj	Få/ingen	Høj grad egnet
Øvrig udbudsret	Høj	Få/ingen	Høj grad egnet
<i>Insolvens</i>	Høj	Visse særlige hensyn	Delvis egnet
<i>Energi &amp; forsyning</i>	Høj	Visse særlige hensyn	Delvis egnet
<i>Anskaffelser på forsvaretsområdet</i>	Høj	Visse særlige hensyn	Delvis egnet
<i>Erstatnings- og forsikringsret</i>	Moderat	Få/ingen	Delvis egnet
<i>Skatteret</i>	Moderat	Flere særlige hensyn	Mindre grad egnet
<i>Øvrige områder</i>	Lav/varierende	Flere særlige hensyn	Mindre grad egnet



# Teknisk baggrundsbilag I.

## Analyse af økonomiske konsekvenser

---

### Sammenfatning

*Dette tekniske baggrundsbilag er udarbejdet af sekretariatet for ekspertgruppen om statens indkøb af advokatydelse.*

Til brug for ekspertgruppens arbejde er det forsøgt afdækket, hvordan hel eller delvis konkurrenceudsættelse af kammeradvokataftalen og eventuelt indgåelse af nye aftaler, kan påvirke statens udgifter til advokatydelse.

Analysen har søgt at estimere de økonomiske konsekvenser ved udbud af advokatydelse med udgangspunkt i hhv. den udgiftsbasis, *baseline*, der udbydes, den forventede ændring i hhv. *timepris* og *tidsforbrug*, som hel eller delvis konkurrenceudsættelse kan forventes at medføre, samt eventuelle *afledte effekter* ved udbud – fx øget produktivitet på områder, der ikke udbydes. Der kan dog også være en række *transaktionsomkostninger* forbundet med et udbud samt en forventning om, at *driftsudgifterne* ved en ændring af den nuværende kammeradvokataftale ligeledes kan ændre sig.

Det har kun været muligt at indsamle tilstrækkelige data til at gennemføre egentlige analyser af baseline, timepriser samt mulige rabatsatser. Prispunkterne peger på, at kammeradvokataftalens timepriser ligger 32-35 pct. under markedets gennemsnitlige listepreiser, imens kammeradvokataftalens timepriser estimeres at give rabatsatser i omegnen af 30-40 pct. ift. Poul Schmiths listepreiser. Dette er baseret på kendskab til én aftale og er derfor behæftet med ekstra usikkerhed. Styrelsen for Patientklager har dog forhandlet en separat aftale med Horten, og timepriser på denne aftale er lavere end kammeradvokataftalens. Det estimeres, at det vil kræve rabatsatser i omegnen af 35 pct. ift. listepreiser, før end markedets timepriser matcher kammeradvokataftalens. Prispunkterne for timepriser er dog forbundet med stor usikkerhed, og overførbareheden til hele staten er meget usikker. For de øvrige elementer, der bør indgå i en beregning af det økonomiske potentiale ved udbud af advokatydelse, jf. ovenstående, har det ikke været muligt at etablere et tilstrækkeligt kvalificeret datagrundlag.

På baggrund af de væsentlige usikkerheder forbundet med timepriserne og manglende datapunkter, er det ikke muligt samlet set at estimere de økonomiske konsekvenser ved hel eller delvis konkurrenceudsættelse. En eventuel beregning af de økonomiske konsekvenser vil være forbundet med mange antagelser og væsentlig usikkerhed. I denne analyse præsenteres derfor en række partielle analyser af de

enkelte elementer i den samlede beregning af de økonomiske konsekvenser, der viser, hvordan de enkelte elementer må forventes at blive påvirket af en hel eller delvis konkurrenceudsættelse af kammeradvokataftalen.

### Baseline

Baselinen refererer til statens udgifter til advokatydelse igennem kammeradvokataftalen, og som eventuelt vil blive udbudt. Baseline består af statens forbrug hos Poul Schmith i 2023 på 682 mio. kr. Baseline inkluderer ikke forbrug fra tilsluttede institutioner eller statens forbrug til andre advokater end Poul Schmith. Baseline inkluderer udgifter til særlige komplekser (f.eks. udbyttesagen).

Såfremt en delmængde af statens samlede forbrug konkurrenceudsættes, vil baselinen omfatte denne del. Ekspertgruppen har opstillet tre modeller for hel- eller delvis konkurrenceudsættelse af statens advokatydelse. Model 1<sup>20</sup> har en skønnet volumen på 155 mio. kr., model 2<sup>21</sup> har en skønnet volumen på 230 mio. kr., imens model 3<sup>22</sup> har en skønnet volumen på 475 mio. kr.

Baselines baserer sig udelukkende på udgifter til Poul Schmith og tager derfor ikke højde for den volumen, der er på spil i de retssager, der føres af eller imod staten. Der kan således skelnes imellem en *bruttobaseline*, der ikke inkluderer disse udgifter ifm. retssager, og en *nettobaseline*, der gør. I forbindelse med konkurrenceudsættelse anvendes bruttobaseline, da denne repræsenterer den udgiftsbasis, som markedet kan konkurrere om. De økonomiske indikationer på baggrund af bruttobaseline tager ikke højde for udgiftsændringer, som en ændring i kvalitet ved retsagsførelse eller rådgivning kan medføre.

### Timepriser

En af de faktorer, der kan anvendes til at estimere de økonomiske konsekvenser ved konkurrenceudsættelse, er de timepriser, der tages for advokatydelse. I den forbindelse er det undersøgt, om staten kan forvente højere eller lavere timepriser ved anvendelse af andre advokater end Poul Schmith. Til at afdække dette er der indhentet timepriser fra statslige selskabers<sup>23</sup> rammeaftaler om advokatydelse via spørgeskema, samt timepriser, som Styrelsen for Patientklager (STPK) får hos Horten. Timepriser fra statslige selskaber er oplyst for 2023, imens timepriser fra STPK er oplyst for hhv. 2018 og prisreguleret til 2023-priser ifm. analysen. I dette afsnit præsenteres to prisbenchmark af først de statslige selskabers rammeaftaler og dernæst STPKs rammeaftale med Horten. Afsnittet afsluttes med en opsummering.

---

20 Model 1 indeholder områderne arbejds- og ansættelsesret, IT & GDPR, byggeri & anlæg, natur & miljø mv., inddrivelse & insolvens, samt en afgrænset mængde af udbudsret

21 Model 2 indeholder ud over områder under model 1, desuden anskaffelser vedrørende forsvaret og energi og forsyning.

22 Model 3 i tillæg til model 2, områderne erstatnings- og forsikringsret, skatte- og afgiftsret samt øvrige områder.

23 Statslige selskaber referer til selskaber som er helt eller delvist eget af staten, f.eks. DSB og TV2 | DANMARK A/S. Det vides dog ikke hvilke statslige selskaber, der har svaret, idet disse er anonymiseret af deres pågældende ministerier.

For både de statslige selskaber og STPK's vedkommende gælder, at de konkrete timepriser og evt. rabatsatser ikke kan offentliggøres i forbindelse med ekspertgruppens arbejde. De efterfølgende prisbenchmark indeholder derfor udelukkende samlede observationer og de endelige konklusioner, mens de bagvedliggende data ikke vises.

### Prisbenchmark vha. statslige selskabers rammeaftaler

22 statslige selskaber er blevet adspurgt om at oplyse timepriser for de rammeaftaler, de har indgået med advokathuse om varetagelse af advokatydelse. 15 statslige selskaber er vendt tilbage med 37 timepris-datapunkter. Selskabers navne er anonymiseret, og det er leverandører i udgangspunktet også. Enkelte selskaber har dog på Poul Schmiths opfordring valgt at af-anonymisere kammeradvokataftalen og enkelte prispunkter fra Poul Schmith. Dette har de pågældende selskaber gjort, så Poul Schmith ikke sammenlignes med sig selv i analysen af timepriser. Der er dog en risiko for, at ikke alle rammeaftaler fra Poul Schmith er af-anonymiseret.

Af de 37 indsamlede datapunkter er fire datapunkter tilslutningsaftaler til kammeradvokatordningen. Yderligere ét datapunkt er en separat aftale med Poul Schmith uden om kammeradvokatordningen, og derudover oplyser ét selskab timepriser for Poul Schmith, når en del af selskabet anvender Poul Schmith uden for rammeaftale.

Det skal også bemærkes, at rammeaftalernes volumen er langt mindre end det årlige forbrug på kammeradvokataftalen.

### Rabatsatser

I spørgeskemaet er selskaberne blevet bedt om at oplyse en eventuel mængderabat, som de har fået inkorporeret i deres aftaler med advokathusene. Syv ud af 15 selskaber med i alt 24 rammeaftaler, svarer på spørgsmålet om rabatsatser opnået på timepriser. Selskabernes svar på dette punkt varierer. Af de syv selskaber oplyser ét selskab, at der allerede er indregnet en fast eller uspecificeret rabat i de oplyste timepriser, ét selskab oplyser ikke at få rabat, og fem selskaber oplyser en basistimepris samt hvilken rabat de får, og om rabatten er betinget af årlig omsætning. Den højst observerede rabat i svarene er på 25 pct. og optræder på to forskellige rammeaftaler. I den ene rammeaftale indtræder rabatten ved en årlig omsætning på 4,8 mio. kr. I den anden rammeaftale er de 25 pct. rabat ubetinget af årlig omsætning.

For 13 af de 24 datapunkter, hvor en rabatsats er oplyst, er eller kan rabatsatsen blive på mindst 20 pct. For otte af disse 13 datapunkter er rabatten betinget af omsætning, hvor rabatten på 20 pct. indtræder i gennemsnit ved en årlig omsætning på 4,95 mio. kr. Ved et enkelt datapunkt opnås en rabat på 20 pct. allerede ved en omsætning på 0,5 mio. kr. årligt, imens den ved et enkelt datapunkt først opnås ved en årlig omsætning på mere end 20 mio. kr.

Det vides ikke, hvilken rabatsats staten får på den nuværende Kammeradvokataftale, relativt til Poul Schmiths listepreiser. Det er væsentligt at estimere denne rabatsats, idet den giver en indikation af, hvilke rabatsatser det er rimeligt at antage



på de statslige selskabers rammeaftaler, så disse timeprispunkter gøres mest sammenlignelige med Poul Schmith, når benchmarket af timepriser udføres. Data fra de statslige selskaber peger på, at kammeradvokataftalens timepriser giver 30-40 pct. rabat ift. Poul Schmiths listepreiser.

Det er vanskeligt at estimere præcist, hvilken rabatprocent der kan forventes ifm. hhv. model 1, 2 og 3, idet modellernes volumen er væsentlig højere end de rammeaftaler, der eksisterer i de statslige selskabers svar. Selv den mindste model for konkurrenceudsættelse, model 1, indeholder en skønnet volumen på mindst 155 mio. kr. Baseret på de indsamlede rabatsatser fra de statslige selskaber, vurderes det, at en rabat på mindst 20 pct. og sandsynligvis mere kan opnås på samtlige modeller.

### Prisbenchmark

Til at sammenligne timepriser igennem kammeradvokataftalen med markedet, er der foretaget et prisbenchmark med de statslige selskabers rammeaftaler. Benchmarket er gennemført på baggrund af 26 ud af 37 indsamlede timepriser. De resterende 11 datapunkter er fjernet af følgende årsager: i) to rammeaftaler, hvor de angivne timepriser er fra 2015, ii) én aftale, som kun indeholder én medarbejderkategori, iii) fire aftaler der er tilslutningsaftaler til kammeradvokatordningen iv) to Poul Schmith-prispunkter uden om kammeradvokataftalen v) én leverandør har ikke haft noget forbrug i 2021-2023 og vi) ét selskab har kun oplyst gennemsnitspriser på tværs af alle leverandører på deres rammeaftale.

To rammeaftaler har oplyst 2024-priser, som er indeksreguleret tilbage til 2023-priser vha. samme indekstal som kammeradvokataftalens timepriser reguleres fra 2023 til 2024-priser med. For de datapunkter, hvor leverandøren har oplyst, at der er indregnet en uspecificeret rabat, er det antaget, at denne rabatsats er på 20 pct.

Prisbenchmarket er foretaget gennem 5 analyser:

- 1) Analyse 1 sammenligner gennemsnitstimepriserne for de 26 datapunkter med hhv. gennemsnitsprisen i kammeradvokataftalen samt gennemsnitsprisen for selskab 1's rammeaftale med Poul Schmith. Selskab 1's rammeaftale med Poul Schmith anvendes som proxy for Poul Schmiths timepriser ift. markedet, når Poul Schmith ikke optræder som kammeradvokaten. På den måde kan der tages højde for effekten af kammeradvokataftalens volumen på de timepriser, der tilbydes. Der anvendes et simpelt gennemsnit over timepriser for forskellige medarbejderkategorier ("blended rate"). I selskabernes svar indarbejdes den rabat, som selskaberne har oplyst, at de får.
- 2) Analyse 2 gentager analyse 1, men der indregnes en rabat på 20 pct. i de 26 datapunkter. Datapunkter, hvor der i selskabernes svar på forhånd er indregnet en rabat på 20 pct., justeres ikke i denne analyse. En væsentlig usikkerhed ved denne analyse er at:

## Teknisk baggrundsbilag I. Analyse af økonomiske konsekvenser

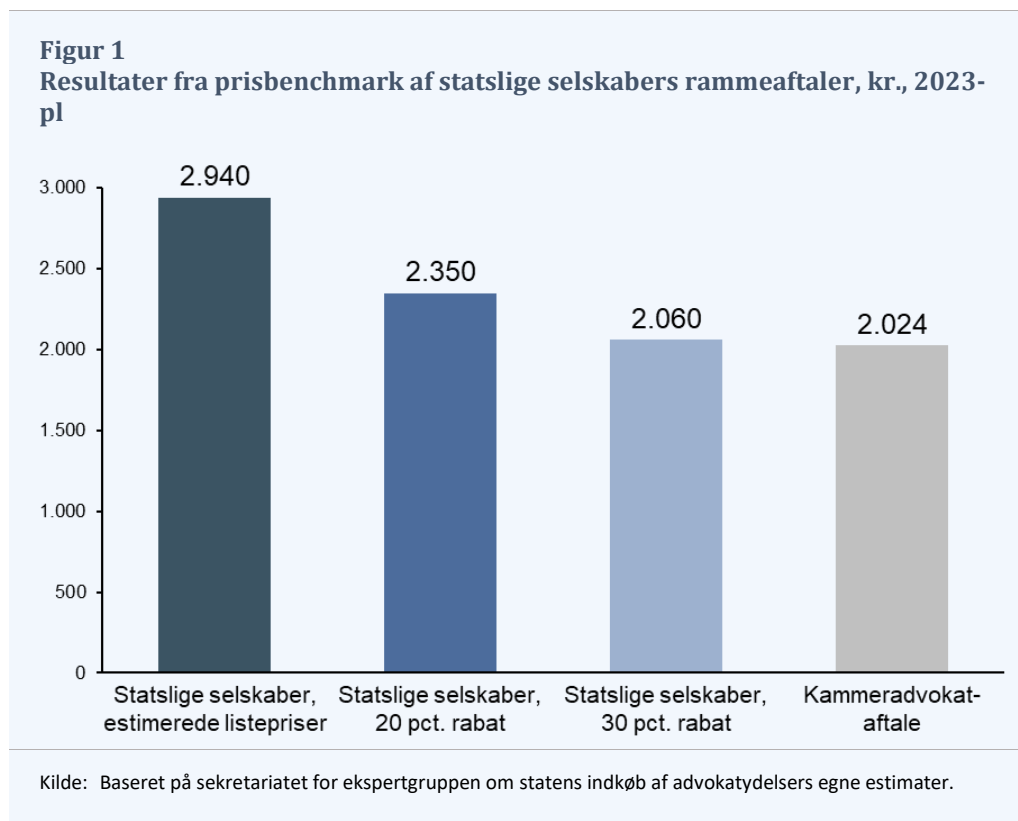
- a. For datapunkter, hvor det er oplyst, at en uspecificeret rabat allerede er indregnet i timepriserne, antages det, at denne rabat er på 20 pct. Denne antagelse er behæftet med en vis usikkerhed, da det ikke er klart om der kan være opnået en højere eller lavere rabat.
  - b. For alle andre datapunkter antages det, at en rabat på 20 pct. kan opnås, uanset hvilken rabat selskabet har oplyst de får hos leverandøren. Selvom det er oplyst, at der kun er forhandlet 7,5 pct. rabat på en aftale, sættes rabatsatsen til 20 pct. i denne analyse. Det antages, at det er muligt for staten at opnå en rabat på 20 pct. grundet statens indkøbsvolumen.
- 3) Analyse 3 gentager analyse 2, men øger rabatsatsen til 30 pct., da det antages, at det kan være muligt for at forhandle en væsentlig rabatsats grundet statens indkøbsvolumen. Det undersøges i tillæg, hvor stor rabatsatsen skal være, før end gennemsnitsprisen blandt de statslige selskaber, svarer til timepriserne i kammeradvokataftalens.
- 4) Analyse 4 og 5 gentager analyse 2 og 3, men denne gang anvendes kun de 7 datapunkter, hvor det er oplyst at en rabat på 20 pct. er opnået eller kan opnås afhængig af omsætning. Dette gøres for at teste robustheden af resultaterne fra analyse 2 og 3, hvor en rabatsats på hhv. 20 pct. og 30 pct. blev anvendt på aftaler, uanset om selskabet oplyste at en sådan rabat var mulig.

Analysen af statslige selskabers svar indikerer, at kammeradvokataftalens timepriser ligger 3-19 pct. under markedet, men at der også findes store aftaler med lavere priser på markedet, når rabatsatsen øges. Selv ved en rabatsats på 30 pct. ligger kammeradvokataftalen stadig 3 pct. under markedets timepriser. Det estimeres, at det vil kræve en rabatsats på 32-35 pct. ift. listepriiser før markedets timepriser matcher kammeradvokataftalens. Ift. Poul Schmiths timepriser uden om kammeradvokataftalen, så ser disse ud til at være sammenlignelige med markedet.

Der er dog for mange usikkerheder forbundet med analysen til at kunne konkludere noget endeligt. Det er især usikkert, hvilken rabatprocent der kan opnås på de statslige selskabers rammeaftaler som følge af øget volumen. Det er muligt, at især 30 pct.-analyserne antager en rabatprocent, der ikke i praksis er mulig at opnå på alle analysens aftaler.

Ud over usikkerheder forbundet med mulige rabatsatser, har det grundet anonymisering på rammeaftalerne ikke været muligt at identificere, hvilke retsområder der hører til hvilke rammeaftaler og timepriser. Det formodes, at markedets timepriser varierer fra retsområde til retsområde. Der kan være en sandsynlighed for, timepriserne i den nuværende kammeradvokataftale, som er ens på tværs af retsområder, kan være mere gunstige på nogle retsområder end andre. Det har ikke været muligt at afdække, om de rammeaftaler, der i 30 pct.-analysen har en lavere pris end kammeradvokataftalen, blot vedrører retsområder, der generelt har lavere pris.

Endelig skal det fremhæves, at der i analysens sammenligning med Poul Schmith uden for kammeradvokataftalen kun er anvendt data fra én enkelt rammeaftale til sammenligning. Analysens resultater er opsummeret på figur 1.



### Sammenligning med STPKs rammeaftale med Horten

Til at sammenligne timepriser igennem kammeradvokataftalen med statslige institutioner, der har erfaring med at konkurrenceudsætte, er der anvendt Styrelsen for Patientklagers (STPK) rammeaftale med Horten. STPKs rammeaftale med Horten har resulteret i timepriser der overordnet er lavere end kammeradvokataftalens timepriser. Det skal også her fremhæves, at timepriser for advokatydelse kan variere fra retsområde til retsområde. Der er derfor forbundet betydelig usikkerhed ved at sammenligne kammeradvokataftalens timepriser direkte med STPKs timepriser hos Horten. Det skyldes, at STPKs sager primært vedrører retssager inden for erstatningsret, imens kammeradvokataftalens timepriser er ens uafhængig af, hvilket retsområde der er tale om. Der foreligger heller ikke nogen analyse af den mængde tid og personalemiks, som hhv. Poul Schmith og Horten har brugt på at løse sammenlignelige sager for STPK. Datakvaliteten har ikke været tilstrækkelig god til, at det har været muligt for STPK at fremskaffe data, der kan muliggøre denne analyse. STPK nævner i tillæg, at en analyse af sammenlignelige sager besværliggøres af, at kompleksiteten af de sager, som STPK får løst ved ekstern advokatbistand, sandsynligvis har ændret sig over årene.

### Opsummering

På baggrund af de tilgængelige timepriser og rabatsatser er det ikke muligt at fastslå, hvilken ændring i timepriser en konkurrenceudsættelse af statens advokatydelser kan medføre. Det skyldes hovedsageligt, at der er for mange usikkerheder i data til, at det med sikkerhed kan fastslås, om der kan opnås lavere timepriser ved konkurrenceudsættelse. Det har i analysen ikke været muligt at tage højde for, at timepriser kan variere på tværs af retsområder. Derudover er svar fra de statslige selskaber anonymiseret, hvilket betyder, at det ikke er muligt at vurdere, hvilke advokathuse der er i stand til at tilbyde lavere timepriser end kammeradvokataftalen. Det har i analysen heller ikke været muligt at tage højde for, at der kan være varierende krav til leverandører sammenlignet med krav i kammeradvokataftalen. Det svækker sammenligneligheden i timepriserne, da krav til leverandørerne kan påvirke den pris, som er mulig at opnå. Endeligt, har det ikke været muligt at analysere timeforbruget og medarbejderfordelingen på tværs af aftaler.

STPKs rammeaftale med Horten og svar fra statslige selskaber indikerer dog, at det kan være muligt at opnå timepriser, der er lavere end kammeradvokataftalen, særligt taget statens indkøbsvolumen i betragtning. Det kan dog ikke fastlås præcis, hvor stor en volumen det kræver for at opnå dette.

Analysen viser dog også, at selv når der indarbejdes en rabatsats på 30 pct. i timepriserne fra de statslige selskabers svar, er kammeradvokataftalen fortsat 2 pct. billigere end markedet. Det vil kræve en rabatsats på ca. 32-35 pct. før gennemsnitsprisen i svarene er den samme som Poul Schmith.

### Tidsforbrug

Analysen har forsøgt at afdække sammenlignelige sager udført af hhv. Kammeradvokaten og andet advokathus med henblik på sammenligning af udgifter og tid brugt på opgaverne. Skatteministeriet har forsøgt at fremskaffe data fra Skattestyrelsen til at foretage denne analyse. Skatteministeriet rapporterer dog, at det ikke har været muligt for Skattestyrelsen at finde sammenlignelige sager, der kan bruges til at sammenligne tidsforbrug i sager. Ud over Skatteministeriet er der rettet henvendelse til Udenrigsministeriet (UM) og STPK, der begge er overgået fra Poul Schmith til andet advokathus. Disse dataforespørgsler har dog ikke givet resultater. For STPKs vedkommende er data svært fremskaffeligt, og fordi det er 6-7 år siden, de skiftede leverandør, er det vanskeligt at identificere sammenlignelige sager. STPK nævner, at kompleksiteten af deres sager er steget med årene. Det er således ikke muligt at afgøre, om der er forskelle i, hvor lang tid andre advokathuse bruger på at løse sammenlignelige sager ift. Poul Schmith.

### Øvrige elementer - afledte effekter, transaktionsomkostninger, driftsudgifter og risici ved kvalitetsændringer

Ud over ændring i timepriser og tidsforbrug er der en række andre variable, der kan påvirke de samlede økonomiske konsekvenser ved konkurrenceudsættelse, men som det ikke har været muligt at undersøge effekten af.

Afledte effekter refererer til den formodede effektivisering af Kammeradvokatens arbejde og markedet i al almindelighed, som konkurrenceudsættelse af dele af Kammeradvokatens nuværende område kan medføre. Implementeret estimerede i 2017, at øget konkurrence på statens advokatydelser kunne medføre en effektiviseringsprocent på 10 pct. på opgaver varetaget af Kammeradvokaten for staten. Der er dog i denne analyse ingen datapunkter, der kan understøtte denne hypotese.

Selvom øget konkurrence på statens advokatydelser kan have positive afledte effekter, er der også forbundet en række transaktionsomkostninger ved udbud og potentielt øgede driftsafgifter, ved at konkurrenceudsætte dele af de advokatydelser, som p.t. varetages af Poul Schmith. Endelig er der en risiko for at, der for nogle retsområder kan være et midlertidigt tab i kvalitet, eller øgede sagsbehandlingstider, forbundet med et skifte til et nyt advokathus. Det har ikke været muligt at indhente konkrete datapunkter til at undersøge disse effekter.

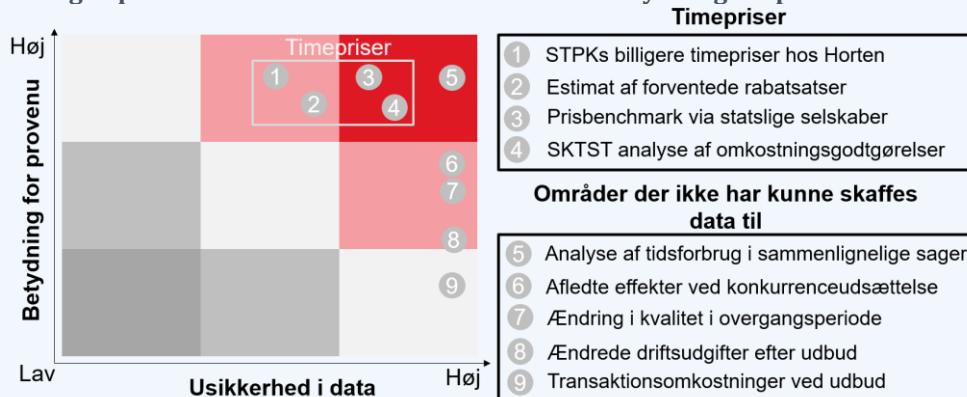
## Konklusion

De økonomiske konsekvenser ved hel eller delvis konkurrenceudsættelse er undersøgt med udgangspunkt i at forsøge at estimere hhv. den forventede ændring i timepriser, tidsforbrug og driftsudgifter, samt eventuelle afledte effekter og transaktionsomkostninger ved udbud.

Det har kun været muligt at indsamle datapunkter ifm. analysen af timepriser. Til dette er der anvendt data fra STPK og de statslige selskaber. Disse datapunkter viser dels, at STPK har været i stand til at opnå lavere timepriser end kammeradvokataftalen ved indgåelse af aftale med Horten i 2018. Derudover viser data fra de statslige selskaber, at markedet er konkurrencedygtigt med kammeradvokataftalen, såfremt markedet kan tilbyde ca. 30-35 pct. rabat ift. listepriiser. Analysen af timepriser er dog behæftet med væsentlige usikkerheder, og det anbefales, at der ikke estimeres provenu på baggrund af forventede ændringer i timepriser. De forskellige områders usikkerhedsgrad ift. deres betydning for et muligt negativt eller positivt provenu, er illustreret på figur 2.

Figur 2

Vurdering af potentialeområders usikkerhed versus betydning for provenu.



## **Teknisk baggrundsbilag I.** Analyse af økonomiske konsekvenser

I blandt de potentialeområder, det ikke har været muligt at anskaffe data for, vurderes det, at især "tidsforbrug i sammenlignelige sager", "afledte effekter ved konkurrenceudsættelse" samt "ændring i kvalitet i overgangsperiode" kan have en væsentlig betydning for provenuet. Særligt sidstnævnte forventes at have en betydning for provenuet på kort sigt.



# Teknisk baggrundsbilag J.

## Habilitet og forsyningsikkerhed

---

### Sammenfatning

*Dette tekniske baggrundsbilag er udarbejdet af sekretariatet for ekspertgruppen om statens indkøb af advokatydelser.*

Med baggrund i juridiske undersøgelser og overvejelser vedrørende habilitet og forsyningsikkerhed i relation til hel eller delvis konkurrenceudsættelse af kammeradvokatordningen, er den sammenfattende vurdering følgende:

- I forbindelse med en potentiel konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelser bør staten nøje overveje, hvordan den mest hensigtsmæssigt får opfyldt sit behov for forsyningsikkerhed konkret vurderet i forhold til det enkelte sags- og retsområde samtidig med, at der tages behørig hensyn til en sund konkurrence på markedet for advokatydelser, samt at skærpede habilitetskrav ikke bliver unødvendige omkostningsdrivere for advokathusenes potentielle tilbud.
- Ved statens behovsafdekning er det afgørende, at kravene til advokathusenes habilitet ikke er unødige strenge, idet konsekvensen heraf er få eller ingen tilbudsgivere samt uforholdsmæssigt dyre leverandøraftaler.
- Der vurderes at være varierende behov for forsyningsikkerhed afhængigt af *hvilke sags- eller retsområder* staten har behov for rådgivning vedrørende.
- De habilitetsmæssige krav knyttet til en hel eller delvis konkurrenceudsættelse af kammeradvokatordningen vurderes skærpede ved advokatbistand relateret til egentlig myndighedsudøvelse (sammenlignet med øvrige juridiske forhold), kravene om fortrolighed og effektivitet i disse sager anses særligt væsentlige.
- Det vurderes, at staten inden for nogle sags- og retsområder ikke kan acceptere, at eksterne advokathuse har sager mod staten uanset, at evt. interessekonflikter ville kunne afbødes via samtykke fra alle involverede parter, jf. bemærkninger om faste klientforhold under afsnit 4.1 og 5.3. Dog vurderes det uproblematisk for staten i hovedparten af sine sager, at eksterne advokathuse inden for nogle retsdiscipliner repræsenterer staten, mens advokathusene inden for andre sags- og retsområder repræsenterer modparter til staten.



- Såfremt forventningen hos eksterne advokathuse til en given sagsportefølje ikke står mål med den tabte indtjening, der er forbundet med de sager, som advokathuset må afvise grundet høj forsyningsforpligtelse, vurderes det, at en konkurrenceudsættelse af advokatydelse ikke vil afføde tilfredsstillende leverandøraftaler. Denne udfordring gør sig særligt gældende, hvis der stilles høje krav til forsyningssikkerheden ved Scenarium 3.a og 3.b samt eventuelt også Scenarium 2.

Fsva. Scenarium 1 bør staten (uanset at dette forslag bedre kan bære strenge habilitetskrav pga. den store sagsportefølje) sondre mellem de forskellige sags- og retsområder, således at det alene er områder med et reelt behov for høj forsyningsforpligtelse, hvor dette pålægges leverandøren. I relation til Scenarium 2 og 3.b er bekymringen for interessekonflikter noget lavere. Derfor vurderes det, at der ved disse Scenarier ikke skal gælde strengere habilitetskrav, end hvad følger af retsplejeloven og de advokatetiske regler.

- Advokater er underlagt strenge krav om tavshedspligt. Alt andet lige eksisterer risikoen for, at statens fortrolige og kritiske oplysninger kommer til uvedkommendes kendskab. Denne udfordring bliver selvsagt større i takt med, at antallet af involverede advokater og advokathuse udvides. Udfordringen er således mest nærværende i relation til Scenarium 3.b, mens Scenarium 1 er den model, der mest effektivt dæmmer op for denne udfordring. Som det fremgår under afsnit 6.2 vurderes det imidlertid, at *en vis del* af disse bekymringer vil kunne imødekommes via opsætning af adgangsbe-grænsning i advokathusenes systemer samt udvidede tavshedsklausuler.
- Det vurderes, at jo lempeligere habilitetskrav, jo større risiko for interessekonflikter, og jo længere tid vil det tage for de statslige institutioner at finde frem til det advokathus, der kan rådgive om en konkret sag. Dette er en udfordring i forhold til de sager, hvor det tidsmæssige aspekt i forhold til afklaring og håndtering af juridiske udfordringer er afgørende. Ved at kræve den højest mulige forsyningssikkerhed i Scenarium 1 og 3.a minimerer staten således risikoen for, at sager ikke håndteres i tide. Der henvises til afsnit 6.3 med henblik på bemærkninger vedrørende en behørig hensynsafvejning og mulige fordele ved en vanskeligere adgang til eksterne advokatydelse.
- Derudover vurderes det at være en skærpende omstændighed i forhold til de habilitetsmæssige udfordringer, at statens potentielle fremtidige rammeaftaler med private eksterne advokathuse er tidsbegrænsede og løbende skal konkurrenceudsættes i overensstemmelse med udbudslovens regler.

## Baggrund

### Politisk ønske om konkurrenceudsættelse

Der er et politisk ønske om at konkurrenceudsætte statens indkøb af advokatydelse, der i dag for størstedelens vedkommende sker via kammeradvokatordningen.

Regeringens hensigt om at undersøge mulighederne for at konkurrenceudsætte den juridiske rådgivning af staten fremgår af afsnit 6.2 i regeringsgrundlaget for 2022:

*”Regeringen ønsker øget konkurrence om den juridiske rådgivning af staten. Regeringen vil se på mulighederne for – og potentialerne ved – hel eller delvis konkurrenceudsættelse af kammeradvokatordningen, der skal frigive et provenu for staten.”*

Regeringen har med baggrund i ovenstående regeringsgrundlag nedsat en ekspertgruppe. Ekspertgruppens opgave er at undersøge og vurdere mulighederne for hel eller delvis konkurrenceudsættelse af statens indkøb af juridiske tjenester samt konsekvenserne heraf. Ekspertgruppen skal desuden undersøge mulighederne for at nedbringe statens forbrug af advokatydelse.

Ekspertgruppens kommissorium kan tilgås [her](#). Ekspertgruppen betjenes af et sekretariat funderet i Økonomistyrelsen.

### **Kammeradvokatordningen**

Kammeradvokatordningen har eksisteret siden 1936. Den nuværende aftale blev indgået mellem det private advokatfirma Poul Schmith (”Poul Schmith”) og Finansministeriet med virkning pr. 1. januar 2015 (”Kammeradvokataftalen”). Kammeradvokataftalen er uden tidsbegrænsning, men kan opsiges af begge parter med et varsel på løbende år plus et kalenderår. Aftalen er indgået uden konkurrenceudsættelse.

Kammeradvokataftalen er resultatet af en analyse om statens indkøb af juridiske tjenesteydelser, som finansministeren forud for forhandlingerne om aftalen iværksatte. Som en del af analysen udarbejdede Økonomistyrelsen (tidl. Moderniseringsstyrelsen) en rapport i 2012, hvis formål bl.a. var at komme med forslag til, hvordan statens indkøb af juridisk rådgivning og advokatydelse bedst kunne tilrettelægges fremover.

Rapporten konkluderede, at det fandtes mest hensigtsmæssigt, at håndteringen af statens advokatopgaver fortsat skete ved anvendelse af en centralt koordineret aftale med ét privat advokatkontor.

Ved indgåelse af Kammeradvokataftalen i 2015 blev advokatfirmaet Poul Schmiths eneret til at levere juridiske ydelser til staten erstattet af en fortrinsret, idet staten fik mulighed for at gøre brug af andre advokater under visse betingelser, jf. Kammeradvokataftalens afsnit 3, 2. pkt.:

*”Kunderne har ingen pligt til at aftage ydelser og heller ingen pligt til at aftage en bestemt mængde ydelser fra Kammeradvokaten. Kontrakten begrænser ikke kundernes ret til selv at varetage juridiske opgaver, herunder til at give møde i forbindelse med retssager.*

*Kunderne kan efter aftale med Finansministeriet anvende andre advokater end Kammeradvokaten, hvor de tværgående faglige synergier, som ligger til grund for en samlet ordning, ikke gør sig gældende med særlig vægt, jf. pkt. 6.”*

I 2017 blev Kammeradvokataftalen på ny revideret med henblik på at gøre det lettere for staten at bruge andre advokater. I stedet for Finansministeriet er det nu de enkelte ressortområder, der selv vurderer, om grundlaget for at anvende en anden advokat end Poul Schmith er til stede. Således følger det af aftaletillægget til Kammeradvokataftalen, at det mellem parterne er aftalt:

*" [...] at Finansministeriets vurdering af, om de tværgående faglige synergier gør sig gældende med særlig vægt i enkeltsager overdrages til de enkelte kunder.*

*Som følge heraf er det frem over kunderne selv, der i enkeltsager vurderer, om grundlaget for at bruge anden advokat er til stede, jf. kontraktens pkt. 6.1."*

I 2021 fremlagde Konkurrencerådet en analyse af advokatbranchen, hvor det anbefales, at

hele eller dele af statens samlede opgaveportefølje, der i dag hører under Kammeradvokataftalen, konkurrenceudsættes.

Kammeradvokataftalen kan i sin helhed findes [her](#), mens aftaletillægget af 2. maj 2017 kan tilgås [her](#).

### **Tillid til advokatstanden og interessekonflikter**

Advokater er en vigtig del af retssystemet. Bevarelse af tilliden til advokatstanden, herunder tilliden til, at advokater er fri af uvedkommende interesser, er en forudsætning for at opretholde vores retssystem.

En advokat optræder i tillidshverv for andre, og en væsentlig overvejelse for de, der lader sig repræsentere af advokaten, er derfor selvsagt, hvorvidt advokaten loyalt varetager de pågældendes interesser. Formålet med reglerne i retsplejeloven og de advokatetiske regler om advokaters uafhængighed af uvedkommende interesser og forhold, jf. nærmere herom i afsnit 4.1 nedenfor, er således at hindre, at mistillid til advokatens interesser opstår.

Vurderingen af, om der i konkrete tilfælde foreligger en interessekonflikt, er objektiv. Det er således afgørende, om den pågældende situation er egnet til at fremkalde en interessekonflikt. Hvorvidt advokaten faktisk lader sig påvirke i situationen, er uden betydning.

Reglerne i dansk ret om interessekonflikter er baseret på følgende tre grundprincipper:<sup>24</sup>

- a. En advokat må ikke tjene to herrer, jf. våbendragerhensynet.
- b. En advokat må ikke uberettiget bruge eller videregive fortrolige oplysninger vedrørende en klient, jf. fortrolighedshensynet/informationshensynet.

---

<sup>24</sup> Jf. "De advokatetiske regler – Kommenteret" af Lars Økjær Jørgensen og Martin Lavesen, 3. udgave (2022), side 53.

- c. En advokat må ikke udadtil fremstå som illoyal over for sin klient, jf. appearancehensynet.

Ovennævnte tre hensyn skal af advokater inddrages i enhver vurdering af, om der i en situation foreligger en interessekonflikt.

### **Foreløbige scenarier**

Med henblik på at afdække mulighederne for hel eller delvis konkurrenceudsættelse af kammeradvokatordningen har sekretariatet til ekspertgruppen opstillet nedenstående foreløbige scenarier med henblik på eventuel konkurrenceudsættelse ("Scenarierne").

Scenarierne anvendes også ved afdækningen af de habilitetsmæssige overvejelser knyttet til ovennævnte eventuelle konkurrenceudsættelse.

#### *Scenarium 1:*

Deltagelse på markedet for advokatydelser til staten som eneleverandør. Der vil være tale om konkurrenceudsættelse af hele statens advokatindkøb til én ny leverandør.

#### *Scenarium 2:*

Deltagelse på markedet for advokatydelser til staten, hvor der indgås aftale med to eller tre advokathuse, der alle skal levere advokatydelser til staten inden for samtlige retsområder, der efterspørges af staten.

#### *Scenarium 3:*

Deltagelse på markedet for advokatydelser til staten, hvor der indgås aftaler med et antal advokathuse. Det enkelte advokathus skal efter denne model levere advokatydelser inden for et eller flere afgrænsede sags- eller retsområder. Dette kan forekomme ved, at:

- a. det enkelte advokathus er eneleverandør inden for det eller de pågældende afgrænsede sags- eller retsområder, eller
- b. der indgås aftale med to eller tre advokathuse med henblik på levering af advokatydelser inden for det eller de samme afgrænsede sags- eller retsområder.

Ved Scenarium 3.a og 3.b kan *enten* alle sags- og retsområder konkurrenceudsættes, *eller* nogle sags- og retsområder konkurrenceudsættes parallelt, at de resterende områder fortsat er en del af kammeradvokatordningen. Det vil dog særsomt skulle vurderes, hvor stor en del af sags- eller retsområderne, der fortsat kan være en del af kammeradvokatordningen uden, at ordningen ændres i væsentlig grad med udbudsretlige konsekvenser til følge.

## Opdrag

Det ønskes undersøgt og vurderet, hvilket niveau af forsyningssikkerhed staten har behov for samt, hvorvidt der – i forhold til Kammeradvokataftalen – er alternative måder, hvorpå staten kan pålægge eksterne advokathuse yderligere habilitetsmæssige forpligtelser, end hvad følger af retsplejeloven og de advokatetiske regler. I den forbindelse ønskes en redegørelse for hvilken hensynsafvejning, der bør foretages i forbindelse med fastsættelse af statens behov for forsyningssikkerhed.

Med udgangspunkt i ovenstående foreløbige Scenarier, jf. afsnit 2.4, ønskes det endvidere fra et juridisk perspektiv vurderet, om der er habilitetsmæssige udfordringer knyttet til en potentiel hel eller delvis konkurrenceudsættelse af kammeradvokatordningen.

Som det også fremgår nedenfor under afsnit 5.1.1, forholder nærværende notat sig ikke konkret til, om individuelle - og i så fald hvilke - statslige institutioner har særligt skærpede behov for forsyningssikkerhed.

## Habilitet

### Retsgrundlag

Alle danske advokater er underlagt retsplejelovens regler om bl.a. god advokatskik. Advokatrådet fører tilsyn med overholdelsen af god advokatskik og har udarbejdet de advokatetiske regler, som stiller strenge krav til advokaters professionelle standard og etik. Advokatnævnet påser overholdelsen af god advokatskik og kan pålægge sanktioner, hvis reglerne overtrædes.

Retsplejelovens § 126, stk. 1, har følgende ordlyd:

*“En advokat skal udvise en adfærd, der stemmer med god advokatskik. Advokaten skal herunder udføre sit hverv grundigt, samvittighedsfuldt og i overensstemmelse med, hvad berettigede hensyn til klienternes tarv tilsi-ger. Sagerne skal fremmes med fornøden hurtighed.”*

Bestemmelsen er en generalklausul, der danner grundlaget for Advokatnævnets og domstolenes konkrete fastlæggelse af, hvad god advokatskik er. De advokatetiske regler vedtaget af Advokatrådet afspejler Advokatnævnets og domstolenes praksis på området for god advokatskik.

I princippet om god advokatskik, jf. retsplejelovens § 126, stk. 1, ligger bl.a., at advokater ikke må udføre opgaver for klienter i tilfælde, hvor der foreligger interessekonflikt. Vejledende bestemmelser vedrørende advokaters undersøgelse af interessekonflikter, samt i hvilke tilfælde der foreligger inhabilitet mv. er endvidere fastsat i de advokatetiske reglers kapitel 4.

Af de advokatetiske reglers artikel 8, stk. 1, fremgår følgende:

*“En advokat må ikke bistå en klient i situationer, hvor en interessekonflikt er opstået, eller hvor der foreligger nærliggende risiko for, at en sådan konflikt opstår.”*

En interessekonflikt kan f.eks. foreligge i de situationer, hvor et advokatfirma har et fast klientforhold til staten, jf. de advokatetiske reglers artikel 8, stk. 3(1):

*”Situationer som nævnt i stk. 1 kan bl.a. foreligge, når: 1) En advokat bistår en klient i en sag, hvis advokaten uden at repræsentere modparten i den konkrete sag har et fast klientforhold til denne. Ved vurderingen af om et klientforhold er fast, tages der bl.a. hensyn til, om klienten hidtil har søgt advokatens bistand regelmæssigt i forhold til klientens behov for bistand, og om klienten forventes at fortsætte hermed.”*

En interessekonflikt opstået eller med nærliggende risiko for at opstå med baggrund i et sådant fast klientforhold kan imidlertid afbødes ved indhentelse af et samtykke hertil fra alle involverede parter, jf. de advokatetiske reglers artikel 12, stk. 1. 2. pkt.:

*” I tilfælde omfattet af artikel 8, stk. 3, vil advokaten kunne påtage sig sagen, hvis der er indhentet et samtykke hertil fra alle involverede parter.”*

Kravene til advokaters habilitet og forsyningssikkerhed afhænger i øvrigt af den individuelle sags karakter samt omstændighederne i øvrigt.

De advokatetiske regler kan i deres helhed tilgås [her](#).

### **Kammeradvokataftalen**

Af Kammeradvokataftalen fremgår, at Poul Schmith i udgangspunktet er forpligtet til at tage alle opgaver for staten, medmindre der foreligger en interessekonflikt, jf. Kammeradvokataftalens afsnit 3, 1. pkt.:

*”Kammeradvokaten anvendes som hovedregel, når en statslig institution har behov for at antage eksternt advokatbistand. Kammeradvokaten har derfor en pligt til på anmodning at løse alle juridiske opgaver for staten, medmindre der foreligger en interessekonflikt, jf. pkt. 21.”*

Poul Schmith er som alle andre advokater underlagt bestemmelserne om interessekonflikter, der følger af retsplejeloven og de advokatetiske regler. Det betyder, at Poul Schmith ikke kan rådgive andre klienter på områder, hvor der er risiko for, at Poul Schmith væsentligt bliver begrænset i at kunne repræsentere staten, jf. Kammeradvokataftalens afsnit 21:

*”Kammeradvokaten er underlagt retsplejelovens og de advokatetiske regler om interessekonflikter. Såfremt Kammeradvokaten ønsker at entrere med andre klienter i et sådant omfang, at der opstår risiko for, at Kammeradvokaten varigt eller i betydeligt omfang ikke vil kunne repræsentere staten på et sagsområde som følge af inhabilitet, skal Kammeradvokaten skriftligt oplyse Finansministeriet herom med et varsel på løbende år + ét år. Kammeradvokaten skal endvidere varsle staten, i det tilfælde Kammeradvokatens forhold til staten inden for et sagsområde ikke længere vil være at betragte som et fast klientforhold i henhold til de advokatetiske regler. Dette*

*krav om varslings gælder også på de sagsområder, hvor en kunde måtte have hjemtaget løsningen af sine opgaver, jf. pkt. 6.2."*

### Højesterets afgørelse af 1. september 2022

I en sag fra Højesteret af 1. september 2022<sup>25</sup> var der fire af Bech-Bruuns advokater, der efter et udbud påtog sig en sag fra Skatteministeriet. Af Højesterets resumé af sagen, fremgår følgende:

*"I begyndelsen af 2017 påbegynde de fire advokater en uvildig undersøgelse af den såkaldte udbyttesag. Undersøgelsen blev afleveret i slutningen af 2017. I 2018 kom det frem, at Bech-Bruun i 2014 og 2015 havde ydet rådgivning om udbytteskat til en tysk bank, der senere viste sig over for danske skattemyndigheder at have deltaget i uberettiget tilbagesøgning af udbytteskat. [.....]*

*Skatteministeriet klagede til Advokatnævnet, der pålagde de fire advokater hver en bøde på 10.000 kr. for at have tilsidesat god advokatskik ved at have påtaget sig advokatundersøgelsen, selv om der forelå en interessekonflikt. [....]*

*Højesteret udtalte, at opdragets særlige karakter indebar skærpede krav til advokaternes uafhængighed. Som følge af den rådgivning, Bech-Bruun havde ydet i de år, hvor den tyske bank havde begået bedrageri over for de danske skattemyndigheder, forelå der en interessekonflikt for de fire advokater, der udførte undersøgelsen for Skatteministeriet.*

*Herefter var spørgsmålet, om advokaterne havde udført et tilstrækkeligt "konflikttjek" i sagen, idet advokaterne ikke i 2017 var bekendt med Bech-Bruuns rådgivning af den tyske bank. Højesteret lagde her til grund, at advokat A havde taget en række skridt for at afdække mulige interessekonflikter. Advokat A havde imidlertid ikke sikret sig, at alle relevante advokater i Bech-Bruun blev inddraget i tjekket og gjort mere indgående bekendt med, hvilke skærpede habilitetskrav der gjaldt for undersøgelsen. Et sådant skridt havde været egnet til at finde frem til rådgivningen af den tyske bank, og da dette skridt ikke var blevet udført, var konflikttjekket ikke tilstrækkeligt.*

Dommen fra Højesteret er et eksempel på de strenge habilitetskrav, som advokater er underlagt "allerede" med henvisning til de præceptive regler fastsat i retsplejeloven og de advokatetiske regler, der gælder, uagtet om der aftales eksplicitte krav om forsyningssikkerhed med eksterne advokathuse. Således fremgår det som eksempel af dommen, at advokaten burde have konflikttjekket for den tyske bank, selvom det på det tidspunkt endnu ikke var fastslået, at banken var involveret i udbyttesagen.

---

<sup>25</sup> Jf. BS-26376/2021-HJR og BS-26377/2021-HJR gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2022, side 4515.

## Statens behov

### Divergerende behov

#### *Den statslige institution*

Det kan anføres, at der er varierende behov for høj forsyningssikkerhed afhængigt af hvilke sags- eller retsområder, den pågældende statslige institution har behov for rådgivning vedrørende.

Blandt flere har Forsvarsministeriet og Skatteministeriet ved tidligere lejligheder tilkendegivet, at der for dem (og de institutioner, som hører under deres ministerier) er sag- og retsområder, hvor de vurderer, at der er behov for, at der stilles særligt udvidede krav til habilitet og forsyningssikkerhed. Dette er af Forsvarsministeriet begrundet i, at køb af varer og ydelser inden for forsvars- og sikkerhedssektoren ofte er af følsom karakter og tit er forbundet med rigets sikkerhed. Mens det i relation til Skatteministeriets område har været anført, at kvalitet og ensartethed har betydning i forhold til medholdsprocent, hvor mindre udsving kan have store konsekvenser for principielle sager med risiko for et betydeligt provenutab for statskassen og et behov for at genoptage skattesager med deraf følgende ekstra administrative opgaver.

Nærværende notat forholder sig ikke til individuelle statslige institutioners konkret tilkendegivne særlige behov for udvidet forsyningssikkerhed. Notatet tager imidlertid udgangspunkt i forudsætningen om, at der hos de statslige institutioner findes at være varierende behov for, hvor høj en forsyningssikkerhed, der er påkrævet.

#### *Karakteren af den juridiske rådgivning*

Endvidere vurderes det, at de habilitetsmæssige krav knyttet til en hel eller delvis konkurrenceudsættelse af kammeradvokatordningen er skærpede i forhold til advokatbistand relateret til egentlig myndighedsudøvelse sammenlignet med øvrige juridiske forhold, som staten måtte ønske at indhente rådgivning om hos eksterne advokathuse.

Myndighedsudøvelse består i at forberede og træffe afgørelser, der umiddelbart kan få konsekvenser for borgernes og virksomhedernes rettigheder og forpligtelser (og i nødvendigt omfang gennemtvinge disse) i modsætning til øvrige juridiske forhold, der f.eks. kan angå udbuds- og kontraktret, og hvor der ikke udøves egentlig afgørelsesvirksomhed. Overvejelserne bag ovenstående vurdering er derfor, at der kan være et udvidet behov for forsyningssikkerhed ved myndighedsudøvelse (contra øvrige juridiske forhold), idet kravene til bl.a. fortrolighed og effektivitet i disse sager må anses skærpede sammenlignet med sager, der angår øvrige juridiske forhold.

### Forsyningssikkerhed

#### *Konkret stillingtagen til behov*

Det er væsentligt for staten at have en forsyningssikkerhed, der sikrer, at potentielle advokathuse, som staten måtte indgå aftaler med, er habile til at påtage sig de sager, som staten har behov for juridisk rådgivning i forhold til.



Det skal således overvejes, hvorledes staten mest hensigtsmæssigt får opfyldt sine behov, herunder i relation til eventuelle varierende behov for forsyningssikkerhed inden for de respektive sags- og retsområder, jf. afsnit 5.1, samtidig med, at der tages behørig hensyn til en sund konkurrence på markedet for advokatydelse, samt at skærpede habilitetskrav ikke bliver unødvendige omkostningsdrivere for de eksterne advokathuses potentielle tilbud.

### *Differentierede habilitetskrav*

Vilkår om statens forsyningssikkerhed kan se ud på forskellig vis. Som eksempel kan et sådant vilkår tilsvare Kammeradvokataftalens afsnit 21. Heraf fremgår, at Poul Schmith i udgangspunktet har pligt til at holde sig habil med henblik på at kunne repræsentere staten i de sager, der er omfattet af Kammeradvokataftalen, jf. også afsnit 2.2 ovenfor.

En alternativ mulighed er at aftale, at advokathuset uden undtagelse skal afstå fra at repræsentere klienter i sager, hvor staten er modpart. Modpolen hertil er, at der ikke stilles yderligere krav til habilitet, end hvad følger af de præceptive regler fastsat i retsplejeloven og de advokatetiske regler, jf. afsnit 4.1 ovenfor.

De ovenfor beskrevne eksempler på, hvordan indholdet af et vilkår om forsyningsforpligtelse kan se ud, er yderpoler. Herimellem findes forskellige alternativer, som bør skrues sammen afhængigt af, hvilke konkrete udfordringer de individuelle statslige institutioner har samt i forhold til de konkrete sager, som der måtte ønskes juridisk rådgivning i relation til, jf. bemærkningerne om varierende behov under afsnit 5.1 ovenfor.

Som det fremgår af afsnit 4.1 stilles i retsplejeloven og de advokatetiske regler strenge krav til advokaters professionelle standard og etik, herunder i relation til habilitet, jf. også U2022.4515H og afsnit 4.3 ovenfor. Ligesom det findes, at der er et effektivt tilsyn med overholdelsen. Det er således vurderingen, at en betydelig del af de sager, som de statslige institutioner har behov for juridisk rådgivning til, ikke har behov for en forsyningsforpligtelse, der stiller strengere krav til advokaters habilitet, end hvad allerede følger af de præceptive habilitetsregler. Samtidig vurderes det, at der er en række sagstyper og retsområder, hvor der er behov for strengere krav.

### **Fast klientforhold**

Som det fremgår under afsnit 4.1 ovenfor *kan* der foreligge en interessekonflikt i de situationer, hvor et advokatfirma har et fast klientforhold til staten. En sådan interessekonflikt kan imidlertid afværges af advokaten ved indhentelse af et samtykke fra staten og de øvrige involverede parter, hvorefter advokaten vil kunne påtage sig den pågældende sag, hvor staten er modpart.

Med afsæt i ovenstående vil det altså være muligt for staten at være i et fast klientforhold til et advokathus fsva. f.eks. arbejds- og ansættelsesret, og at advokathuset (via andre af sine advokater) samtidig kan påtage sig sager mod staten inden

for de øvrige retsdiscipliner, *forudsat* at parterne involveret i den mulige interessekonflikt giver samtykke til advokatens bistand. En sådan håndtering af interessekonflikter er i advokatbranchen ganske velkendt.

Det vurderes, at staten inden for nogle sags- og retsområder ikke kan acceptere, at advokathuset har sager mod staten uanset, at interessekonflikten ville kunne afbødes med et samtykke. Samtidig er det vurderingen, at det vil være uproblematisk for staten i hovedparten af sine sager, at advokathuset inden for nogle retsdiscipliner repræsenterer staten og i relation til andre sags- og retsområder repræsenterer modparten. En saglig behovsafdækning vil altså - også i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt staten kan acceptere at give samtykke til, at advokathuset har sager mod staten - være af afgørende vigtighed.

## Habilitetsmæssige udfordringer

### Interessekonflikter

Ved at stille høje krav til forsyningssikkerheden risikeres det ved Scenarium 3.a og 3.b samt eventuelt også Scenarium 2, at ingen tilbud indleveres i forbindelse med konkurrenceudsættelse. Alternativt at de tilbud, der indleveres, er uforholdsmæssigt dyre.

Denne vurdering er baseret på, at det vil være mindre attraktivt at skulle levere advokatydelser til staten, hvis advokathusene - til gengæld for få sager og dermed mindre indtjening - potentielt vil være forpligtede til at opsiges deres samarbejde med eksisterende klienter samt takke nej til nye sager og klienter under henvisning til et strengt habilitetskrav. Med andre ord: Hvis forventningen hos et eksternt advokathus til en given sagsportefølje med tilhørende indtjeningsniveau ikke står mål med det tab, der er forbundet med de sager og klienter, som advokathuset må afvise grundet strenge habilitetskrav, da må det forventes, at en konkurrenceudsættelse ikke vil afføde tilfredsstillende leverandøraftaler.

Mange sager og højt indtjeningsniveau er forventeligt for advokathuset, der måtte tildeles en eneleverandøraftale, jf. Scenarium 1, hvorfor staten i det scenarium bedre kan forsvare en streng habilitetsklausul. Også ved valg af Scenarium 1 bør staten dog sondre mellem de forskellige sags- og retsområder, således at det alene er sager, hvor der er et reelt behov for høj forsyningssikkerhed, at dette aftales med leverandøren.

Eneleverandøraftalen skal med udgangspunkt i en sådan sondring indeholde en toleddet habilitetsklausul, hvorefter der gælder to niveauer af advokathusets forsyningsforpligtelse afhængigt af hvilke sags- og retsområder, der er tale om. Et eksempel herpå kunne være, at advokathuset indestår for ikke at have sager mod staten i skatteretlige sager, men at der på alle andre sags- og retsområder vil være mulighed for - i overensstemmelse med de advokatetiske reglers artikel 12, stk. 1. 2. pkt. - at efterspørge samtykke til at have sager mod staten.

Fsva. Scenarium 2 og 3.b er bekymringen for interessekonflikter noget lavere, idet der bag det advokathus, der måtte have en interessekonflikt i relation til en konkret

sag, står et eller to advokatus(e) klar til at yde den efterspurgte rådgivning. Således vurderes det, at der ved disse Scenarier ikke er behov for at stille yderligere krav til advokatusenes habilitet, end hvad er fastsat i henhold til retsplejeloven og de advokatetiske regler.

I teorien er der naturligvis en risiko for, at alle advokatusene, der tildeles aftaler i henhold til Scenarium 2 eller 3.b, må afvise at tage en sag ind grundet interessekonflikter. Risikoen for, at advokatusene er inhabile, vurderes imidlertid at være ganske lille, og i de sjældne tilfælde at en sådan situation måtte forekomme, er staten henvist til at indgå aftale med et andet advokatus i overensstemmelse med de advokatetiske regler, og afhængig af aftalens omfang under overholdelse af de udbudsretlige rammer.

Ved undladelse af at stille krav i tillæg til de præceptive regler om interessekonflikter i retsplejeloven og de advokatetiske regler risikerer staten imidlertid, at advokatuset/-husene ikke kan påtage sig at rådgive staten i en række konkrete sager grundet interessekonflikter eller nærliggende risiko for interessekonflikter.

Der er tale om en vanskelig afvejning, der skal foretages i relation til de individuelle sager og retsområder. Således bør de statslige institutioner forholde sig kritisk til, hvorvidt der er behov for en udvidet forsyningsforpligtelse, og i så fald hvilket specifikt indhold et sådant vilkår om udvidet forsyningsforpligtelse skal have.

### **Fortrolige oplysninger**

Advokater er underlagt tidsubegrænset tavshedspligt og må derfor ikke uberettiget bruge eller videregive fortrolige oplysninger, jf. de advokatetiske reglers kapitel 4 og 5.

Uanset at kravene til advokaters tavshedspligt er ganske strenge, kan der være berettigede bekymringer for, at statens fortrolige og kritiske oplysninger måtte komme til uvedkommendes kendskab. Denne bekymring bliver selvsagt større i takt med, at antallet af involverede advokater og advokatus udvides. Bekymringen er således mindst presserende i forhold til Scenarium 1 og mest aktuel i forhold til Scenarium 3.b.

Det vurderes imidlertid, at *en vis del* af disse bekymringer vil kunne afhjælpes ved, at der er i aftalen (eller aftalerne) indsættes et vilkår om, at de(t) pågældende advokatus(e) forpligter sig til i deres systemer at afgrænse adgangen til statens sager til alene at omfatte de medarbejdere, der arbejder på de respektive sager. Ligesom det vil være muligt at aftale en udvidet tavshedspligtklausul, hvorefter de pågældende medarbejdere forpligter sig til at afstå fra at tale om statens sager med deres kollegaer. Staten kan samtidig aftale, at staten til enhver tid skal have adgang til en opdateret liste over de medarbejdere, der arbejder på sagerne og dermed har adgang til det fortrolige materiale.

Samtidig med ovenstående anerkendes det, at der er oplysninger af en så kritisk natur, at der – uanset valg af Scenarium – vil være behov for at pålægge advokatusene den strengeste forsyningsforpligtelse.

### Effektivitet

Jo strengere habilitetskrav til advokathusene, jo større risiko for interessekonflikter og jo længere tid vil det tage for de statslige institutioner at finde frem til det advokathus, der har de nødvendige faglige kompetencer, og som ikke må afvise at behandle sagen grundet interessekonflikter. I nogle sager er tiden afgørende i forhold til indhentelse af juridisk rådgivning og håndtering af den juridiske udfordring. Det kan derfor potentielt have store konsekvenser for staten, hvis en sag ikke løses tilstrækkeligt hurtigt og effektivt.

Ved at kræve den højest mulige forsyningssikkerhed i Scenarium 1 og 3.a minimerer staten risikoen for, at sager ikke håndteres i tide, idet de(t) tildelte advokathus(e) med en sådan forsyningsforpligtelse må forventes alene i ganske sjældne tilfælde at have en interessekonflikt. Spørgsmålet, som staten konkret bør forholde sig til, er imidlertid, om afvæbningen af risikoen for interessekonflikter står mål med en eller mindre unødigt streng forsyningsforpligtelse forventeligt vil medføre, at antallet af tilbudsgivere elimineres eller begrænses, og at de tilbudte leverandørpriser er uforholdsmæssigt høje.

Samtidig kan der argumenteres for, at en vanskeligere adgang til indhentelse af juridisk rådgivning fra eksterne advokathuse har som konsekvens *dels* at den statslige institution er tvunget til at gøre sig helt klart, hvad det præcise opdrag til det eksterne advokathus er, *dels* at den pågældende statslige institution genovervejer, om det i virkeligheden er en sag, der kan løses internt. Begge de anførte konsekvenser vil medføre, at statens forbrug af advokatydelser nedbringes enten på baggrund af et skarpere afgrænset opdrag eller nedsat behov for indkøb af eksterne advokatydelser.

### Tidsbegrænsede rammeaftaler

I forbindelse med en hel eller delvis konkurrenceudsættelse af kammeradvokatorordningen vil der – i modsætning til Kammeradvokataftalen, jf. afsnit 2.2 – formentlig blive indgået tidsbegrænsede rammeaftaler. Hvorvidt det udbudsretligt er en farbar vej at basere aftalerne på offentlige kontrakter, herunder med en længere varighed, er endnu ikke endeligt afklaret.

Rammeaftaler kan som udgangspunkt have en løbetid på maksimalt 4 år. Dog kan der aftales en længere løbetid i situationer af ekstraordinær karakter. Hvorvidt sådanne ekstraordinære omstændigheder foreligger skal vurderes på baggrund af: (i) indholdet af den enkelte rammeaftale, (ii) om der sker tildeling til én eller flere leverandører, samt (iii) transaktionsomkostningerne forbundet med udskiftning af leverandører.

At statens potentielle fremtidige rammeaftaler med eksterne advokathuse er tidsbegrænsede har som konsekvens, at de habilitetsmæssige udfordringer i relation til f.eks. beskyttelse af fortrolig information bliver yderligere udfordret. De yderligere udfordringer er bl.a. begrundet i, at der ved skifte af leverandør(er) af advokatydelser på ny vil skulle opbygges et tillidsforhold, at fortrolige oplysninger, der allerede er tilgået ét eksternt advokathus nu potentielt skal overgå til et andet (spredning af fortrolige oplysninger), jf. afsnit 6.2, samt reduceret effektivitet, jf. afsnit 6.3.

