

Anbefalinger om statens indkøb af advokatydelser

EKSPERTGRUPPEN OM
STATENS INDKØB AF ADVOKATYDELSER

December 2024

Anbefalinger om statens indkøb af advokatydelser

December 2024

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

Denne publikation er udarbejdet af
Ekspertgruppen om statens indkøb af advokatydelser

Sekretariatet for ekspertgruppen 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

Forord

Ekspertgruppen om statens indkøb af advokatytelser blev nedsat i juni 2024 med henblik på at præsentere konkrete muligheder for helt eller delvist at konkurrenceudsætte kammeradvokatordningen, herunder hvilke konkrete sagområder, der kan indgå i en konkurrenceudsættelse.

Staten er den største indkøber af advokatytelser i Danmark, og statens forbrug af kammeradvokatordningen er steget med 164 procent fra 2009 til 2023. Samtidig er advokatfirmaet Poul Schmith inden for de sidste par år blevet Danmarks største advokathus målt på antallet af ansatte, og Konkurrencerådet har i sin rapport om advokatbranchen fra den 14. januar 2021 peget på en række konkurrencemæssige udfordringer i advokatbranchen, herunder den juridiske rådgivning af staten. Ordningen har ført til en situation, hvor der på området for statens indkøb af advokatytelser er gensidig afhængighed mellem staten og Poul Schmith, som blandt andet har ført til mangelfuld vidensopbygning i staten og en øget informationsasymmetri, som gør det sværere for staten at indkøbe juridiske ydelser effektivt. Ordningen bidrager ligeledes til, at konkurrencen i advokatbranchen (inkl. Poul Schmith) samlet set er mindre intens. Det er derfor relevant at undersøge, om statens indkøb af advokatytelser sker så effektivt som muligt.

Det er ekspertgruppens vurdering, at man ikke ville tilrettelægge statens advokatindkøb, som det kendes med kammeradvokatordningen i dag, hvis statens advokatindkøb skulle tilrettelægges helt forfra uden hensyntagen til eksisterende strukturer, erfaringer mv. Det er ekspertgruppens klare indtryk, at ingen af de lande, som vi normalt sammenligner os med, har tilrettelagt deres indkøb af advokatytelser som i Danmark.

Det er imidlertid afgørende at tage højde for det eksisterende. Staten har siden 1936 haft en Kammeradvokat og de statslige institutioner har løbende udtrykt tilfredshed med ordningen. Det er således opfattelsen, at kammeradvokatordningen bl.a. har betydet, at staten har haft nem, stabil og hurtig adgang til kvalificeret juridisk rådgivning, og Kammeradvokaten har opbygget et stort og tværgående kendskab til statens arbejde, hvilket har nogle positive faglige synergier og desuden kan bidrage til ensartethed i sagsbehandlingen.

Ekspertgruppen vurderer dog, at den nuværende ordning har ført til en situation, hvor der er ingen reel konkurrence om statens advokatindkøb.

Det er ekspertgruppens anbefaling, at staten arbejder på at forbedre og løse nogle af de ulemper og problemer, der er iboende i det eksisterende system. Dette kan gøres ved at nytænke statens indkøb af advokatytelser, så både øget hjemtagning

og konkurrenceudsættelse spiller en væsentlig rolle. Der er dog en række væsentlige risici forbundet hermed – særligt hvad angår forsyningsikkerhed og transitionskostninger. Disse risici understreger de u hensigtsmæssige afhængigheder, som ordningen har resulteret i og som vil skulle mitigeres i implementeringen. Derfor anbefaler Ekspertgruppen, at man planlægger en gradvis og velovervejet ændring af statens nuværende advokatindkøb med respekt for de elementer, der fungerer, og de muligheder, der ligger uudnyttede.

Arbejdet udspringer af regeringsgrundlaget: *”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.”*

Ekspertgruppen er på den baggrund blevet bedt om at afdække følgende, jf. kommissoriet:

- *Hvordan kan der skabes øget konkurrence om den juridiske rådgivning af staten?*
- *Hvilke konkrete modeller kan understøtte en større grad af konkurrenceudsættelse af den juridiske rådgivning af staten, og hvilke konsekvenser – særligt for forsyningsikkerhed, interessekonflikter, kvalitet og ensartethed – og potentialer er der forbundet herved?*
- *Hvordan kan statens indkøb af juridiske ydelser generelt nedbringes, fx ved hjælp af bedre kontraktstyring?*
- *Hvordan kan hvervet som kurator i konkursboer på foranledning af en statslig myndighed i højere grad konkurrenceudsættes?*

Udgangspunktet for analysearbejdet har været, at de præsenterede modeller skal vise muligheder for at styrke konkurrencen om statens indkøb af juridisk bistand, sikre den nødvendige kvalitet i opgaveløsningen og kunne anvise mulige provenuer for staten ved bedre indkøbsaftaler og priser samt mere effektivt indkøb og anvendelse af juridisk rådgivning mv.

Ekspertgruppens medlemmer er:

- Philipp Schröder, økonomiprofessor, Aarhus Universitet (formand)
- Caroline Pontoppidan, Executive Vice President, A.P. Møller Maersk
- Emil Fannikke Kiær, erhvervs- og medlemsdirektør, Dansk Industri
- Henrik Rothe, fhv. sø- og handelspræsident, voldgiftsdommer
- Karen Hækkerup, tidligere justitsminister, nuværende bestyrelsesformand
- Katrine Ledam Rasmussen, fagdirektør for fagområdet Jura, Skattestyrelsen¹
- Morten Langager, direktør, Dansk Erhverv

¹ Det bemærkes, at Merete Agergaard (tidligere direktør i Skattestyrelsen) udtrådte af ekspertgruppen den 23. september 2024 i forlængelse af udnævnelsen som departementschef i Skatteministeriet. Katrine Ledam Rasmussen er tiltrådt som medlem af ekspertgruppen fra den 2. oktober 2024.

- Niels Heering, Group General Counsel, Danske Bank
- Peter Stensgaard Mørch, administrerende direktør, PensionDanmark

Siden august har der i regi af ekspertgruppen været gennemført et intensivt arbejde med at afdække de mange ovennævnte aspekter – både teoretisk og kvalitativt gennem en lang række interviews, møder og løbende inddragelse af interessenter samt kvantitativt via en række gennemførte dataanalyser mv.

Vi har i ekspertgruppen haft et ønske om i videst muligt omfang at gå databaseret til opgaven og få tydeliggjort potentialerne og risici forbundet med en konkurrenceudsættelse af statens indkøb af juridiske ydelser. Det har ikke altid været lige til blandt andet på grund af den korte tidshorizont for arbejdet, og flere steder har det været nødvendigt at justere metoder og omfanget af analyserne.

Vi har fået gennemført en række større analyser af blandt andet statens forbrug af kammeradvokatordningen og statens behov ved indkøb af juridiske ydelser, ligesom der er gennemført en omfattende markedsafdækning. Ligeledes er der trukket på internationale erfaringer, hvor det har været relevant.

På den baggrund har vi foretaget en analyse af den nuværende situation, dens fordele og ulemper og ud fra denne analyse udviklet en række overordnede anbefalinger og udarbejdet konkrete modeller for hel eller delvis konkurrenceudsættelse af kammeradvokatordningen og af kuratorhvervet i sager, hvor staten er den, der har indgivet konkursbegæring.

Nærværende rapport er blevet til i et samarbejde med mange forskellige interessenter. Vi har i ekspertgruppen blandt andet haft stor nytte af de bidrag, vi har modtaget fra advokatusene i forbindelse med afdækning af markedet for juridiske ydelser. Der skal lyde en stor tak for deres deltagelse og indspark undervejs i processen. Ligeledes en stor tak til alle de ministerier, der har sat tid af til at bidrage aktivt ind i arbejdet.

Vi ønsker alle god læselyst.

Philipp Schröder

/Formand for ekspertgruppen, december 2024

Indhold

| | |
|---|----|
| Sammenfatning..... | 8 |
| Kapitel 1. Statens indkøb af advokatydelse..... | 20 |
| Kapitel 2. Markedet for advokatydelse | 33 |
| Kapitel 3. Analytiske overvejelser ifm. modelarbejdet | 45 |
| Kapitel 4. Overordnede betragtninger | 50 |
| Kapitel 5. anbefalinger | 58 |
| Appendix A. Kommissorium for ekspertgruppe om statens indkøb af advokatydelse..... | 83 |
| Appendix B. Bidragsydere i forbindelse med ekspertgruppens arbejde..... | 87 |

Sammenfatning

Ekspertgruppen om statens indkøb af advokatydelse har fået til opgave at undersøge, hvordan der kan skabes øget konkurrence om den juridiske rådgivning af staten samt hvilke konkrete modeller, der kan understøtte en større grad af konkurrenceudsættelse af området og hvilke konsekvenser og potentialer, der er forbundet herved.

De nedenfor skitserede forhold ved den nuværende ordning har dannet grundlag for 1) ekspertgruppens anbefalinger om ændring af statens tilgang til advokatindkøb samt 2) ekspertgruppens udformning af konkrete modeller for konkurrenceudsættelse af indkøbet via kammeradvokatordningen. Anbefalingerne og modellerne fremgår til slut i dette kapitel.

Ekspertgruppens analyse af den nuværende situation

Det er ekspertgruppens vurdering, at man ikke ville tilrettelægge statens advokatindkøb, som det kendes med kammeradvokatordningen i dag, hvis statens advokatindkøb skulle tilrettelægges helt forfra uden hensyntagen til eksisterende strukturer, erfaringer mv. Der må imidlertid tages højde for den aktuelle situation. Ekspertgruppen har derfor på baggrund af de tilgængelige data og gruppens erfaringer lavet en samlet analyse af den nuværende situation, *jf. boks 1*.

Boks 1

Ekspertgruppens analyse af den nuværende situation

Empiriske observationer

Kammeradvokatordningen er en usædvanlig ordning: Statens generelle tilgang til indkøb indebærer løbende konkurrenceudsættelse af alle større indkøb, herunder også rådgivningsydelse, hvor kammeradvokatordningen skiller sig ud. Også i forhold til de lande, vi normalt sammenligner os med, afviger den danske kammeradvokatordning. Ingen andre sammenlignelige lande har således til fulde den samme ordning.

I Norge havde man frem til 1960'erne en kammeradvokatordning svarende til den danske ordning, hvor en privat leverandør stod for at levere advokatydelse, hvorefter den norske stat i et vist omfang hjemtog opgaverne i en intern "regjeringsadvokat", der bl.a. repræsenterer den norske stat i retssager i principielle sager samt bistår med juridisk rådgivning og håndtering af advokatindkøb, *jf. teknisk baggrundsbilag B. Internationale erfaringer*.

Statens behov for advokatydelse er af forskellige årsager siden 2009 vokset væsentligt mere end advokatmarkedet som helhed: Det gælder også, når der ses bort fra de særlige enkeltsagskomplekser på særligt skatteområdet.

Boks 1 (fortsat)

Det høje advokatforbrug skyldes blandt andet, at statens egen juridiske kapacitet ikke svarer til behovet: En afdækning af andre landes advokatindkøb viser, at der er forskel på, om det statslige advokatindkøb er koncentreret hos én eller få leverandører, eller om det er spredt hos flere. Danmark skiller sig dog ud ved lavere brug af interne jurister sammenlignet med vores nabolande til selv at løse en række juridiske opgaver og deraf følgende højt advokatindkøb. Det medvirker til, at styringen af advokatindkøb er vanskeligere.

Advokatmarkedet har indikationer på lav konkurrence: De største advokathuse (inkl. Poul Schmith) udgør en stadigt stigende andel af den samlede advokatbranche, og markedet er endvidere præget af høje overskudsgrader – også relativt til andre vidensbrancher – og forholdsvis lav mobilitet i markedsandele. Dette beskrives nærmere i kapitel 2.

Strukturelle forhold

Ordningen for advokatindkøb til staten har skabt en uhensigtsmæssig struktur: Statens eksisterende løsning for indkøb af advokatydelser gennem primært én leverandør i flere årtier kan have understøttet en uhensigtsmæssig indkøbsadfærd blandt statslige institutioner for indkøbet af advokatydelser, idet der er stort 'lock-in' hos samme leverandør. Ordningen for statens indkøb af advokatydelser kan også have medvirket til uhensigtsmæssige strukturer på markedet som helhed. Staten har, som en relativ stor aktør på markedet, medvirket til bl.a. en høj koncentration på en række ydelser samt lavere grad af mobilitet i markedsandele.

Markedet for advokatydelser til staten har flere monopollignende karakteristika: Staten har siden 1936 hovedsageligt anvendt ét advokatfirma som leverandør af advokatydelser. Det medvirker til, at der er opstået en stor gensidig afhængighed mellem staten og Poul Schmith, og der kan opstå asymmetrisk information til sælgers fordel som følge af, at staten i høj grad indkøber advokatydelser fremfor at løse internt. Det kan bidrage til store omkostninger ved leverandørskift for staten.

Den monopollignende tilstand vanskeliggør økonomisk efficiens: Det statslige advokatindkøb er for store dele kendetegnet af en bilateral monopolsituation, som er en markedssituation med én indkøber og én leverandør. Teoretisk vil det kræve stor magt som indkøber, hvis der skal opnås en økonomisk favorabel aftale, og det er derfor afgørende, at indkøberen løbende udfordrer sælgerens magt, fx ved konkurrenceudsættelse eller overvejelser herom.

Statens juridiske kerneopgaver bør løses af staten selv: Det følger af en del organisations- og erhvervsforskning, at kernekompetencer ikke bør outsources. Ligeledes vil markeder kendetegnet af én primær indkøber og én primær sælger teoretisk præstere bedre, hvis de to aktører integreres. Ekspertgruppen vurderer, at statens centrale og løbende behov for advokatydelser er tæt forbundet til statens kerneopgaver, og derfor bør staten løse flere juridiske opgaver selv. I en sådan situation vil staten endvidere have kompetencer og kapacitet til at vurdere det resterende advokatindkøb.

Adfærd og incitamenter

Statens indkøbsbeslutninger påvirkes af skævvredne incitamenter: Indkøb af advokatydelser kan være påvirket af skævvredne incitamenter mellem indkøber og leverandør. Problematikken opstår teoretisk, når det optimale for staten samlet set ikke er det samme som for den enkelte institution. I staten kan det umiddelbart være optimalt, at den enkelte institution får en opgave løst hos Poul Schmith, men for staten samlet set kan det være en dyrere løsning, end hvis staten løste opgaven med egne jurister, eller sendte den i udbud hos konkurrenter på et effektivt marked.

Eksisterende retningslinjer om intern varetagelse har haft begrænset effekt: Staten har i en årrække indført en række tiltag for at løse flere opgaver selv, men alligevel er advokatindkøbet steget markant. Det vurderes i høj grad at kunne tilskrives, at det er optimalt for den enkelte institution at gennemføre de konkrete indkøb via kammeradvokataftalen, selvom det optimale for staten samlet set ville være at løse flere opgaver selv. Derudover har det været vanskeligt at rekruttere juridiske medarbejdere grundet meget lav ledighed blandt jurister.

Boks 1 (fortsat)

Centrale beslutninger om det statslige advokatindkøb kan imødegå problematikken om skævvredne incitamenter: Centrale beslutninger om indkøb af advokatydelser kan imødegå problematikken og modsætningsforholdet mellem det optimale for staten samlet set og de enkelte statslige institutioner. Staten har i de senere år taget skridt henimod dette med den styring på konsulentudgifter, der blev indført i 2019.

Risici og transitionsomkostninger

Der er risiko for manglende forsyningssikkerhed i en overgangsperiode: Det nuværende system virker i den forstand, at staten får løst sine opgaver med en for brugerne tilfredsstillende kvalitet og ensartethed. For de statslige institutioner vil der være risiko for, at de i en overgangsperiode i forbindelse med en ny leverandør ikke i tilstrækkelig grad kan få opfyldt deres behov for juridisk bistand, særligt i situationer med risiko for habilitetskonflikter. Dertil vil der være transitionsomkostninger for staten i overgangen fra én til flere forskellige leverandører af advokatydelser, herunder i forhold til at sætte tid af til indføring af leverandørerne i regelgrundlaget, i praksis og i historik i de enkelte statslige institutioner, hvis opgavevaretagelse kan have en høj kompleksitet.

Det vil tage tid at realisere besparelser: Markedet må forventes at reagere på øget konkurrence om statens opgaver med pris- og innovationstiltag, men den nuværende markedssituation medfører, at det vil tage tid, inden effekterne realiseres, da markedet skal opbygge den relevante kapacitet og kompetence til at varetage advokatydelser for staten.

Den eksisterende prisstruktur medfører risici: Kammeradvokataftalen har den samme prisstruktur for alle opgaver. Derved er der sandsynligvis nogle opgaver, der medfører højere dækningsbidrag for Poul Schmith. Omvendt betyder det, at udbud af visse opgaver risikerer at medføre ingen eller for få bud og derved højere omkostninger.

Konkurrence bør medføre lavere samlede omkostninger – men der er usikkerheder forbundet hermed: Studier viser, at vellykkede budrunder kan give besparelser i størrelsesordenen 10-15 pct., når der ses på indkøb generelt, *jf. bl.a. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen*². Ekspertgruppens dataindsamling viser, at kammeradvokatens timepriser inklusive rabatter kan estimeres til ca. 32-35 pct. under den generelle markedslistepris eksklusive rabatter, *jf. teknisk baggrundsbilag I*. Der er en reel risiko for, at der ikke umiddelbart kan opnås yderligere rabatter af betydeligt omfang. Derfor skal gevinster komme fra nye leverandører med nye metoder og derved lavere timeforbrug. Disse slags efficiensgevinster er usikre og tager tid at realisere. Det kan på baggrund af de tilgængelige data ikke konkluderes, at der kan opnås et øget statsligt provenu ved en konkurrenceudsættelse.

Ekspertgruppens anbefalinger

Ekspertgruppen har på baggrund af det gennemførte analysearbejde udarbejdet seks anbefalinger til statens fremtidige indkøb af advokatydelser, *jf. boks 2*. Anbefalingerne behandles fyldestgørende i *kapitel 5. Anbefalinger*.

² Kilde: Konkurrenceeffekter i udbud, s. 8

Boks 2

Ekspertgruppens anbefalinger

- 1. Styrk egne juridiske kompetencer ved oprettelse af en "regeringsadvokat":** Staten kan med fordel løse langt flere juridiske opgaver selv og anbefales derfor at oprette eller styrke fælles juridiske funktioner på relevante områder, fx ved oprettelse af en uafhængig advokatfunktion i staten – eksempelvis kaldet "regeringsadvokaten". Derudover anbefales staten at hjemtage flere tværgående juridiske opgaver, fx ved at styrke allerede eksisterende fællesfunktioner (i relation til blandt andet statsstøtte, udbudsret, ansættelsesret mv.). Samtidig bør staten også arbejde på at sikre, at flere juridiske opgaver kan løses decentralt med interne ressourcer i især større statslige institutioner. Dette vil samlet set medføre ansættelse af flere juridiske årsværk i staten. Tilsvarende må det forventes, at statens udgifter til ekstern rådgivning vil kunne reduceres.
- 2. Anvend central indkøbsfunktion og styrk forbrugsstyringen på tværs af staten:** Staten anbefales at anvende en central indkøbsfunktion til at forestå udbud af juridiske ydelser for at sikre ensartethed på tværs af udbud og rammeaftaler. Indkøbsfunktionen kan med fordel implementeres som en del af "regeringsadvokaten", men kan også indføres uafhængigt heraf, *jf. Anbefaling 1*. Dertil anbefaler ekspertgruppen, at der lokalt i de statslige institutioner arbejdes med tiltag til at styrke styringen af forbruget på indkøb af advokatydelser. Ekspertgruppen opfordrer i den forbindelse til, at der arbejdes videre med tiltag inden for: i) professionalisering af indkøbsprocessen, ii) styrkelse af kompetencer og værktøjer i relation til indkøbsstyring, iii) styrket viden og krav i forbindelse med fakturastyring og iv) løbende erfaringsindsamling og –deling.
- 3. Statens indkøb af advokatydelser bør konkurrenceudsættes i højere grad:** Det anbefales, at konkurrencen på området for statens indkøb af advokatydelser øges, og der opstilles på den baggrund tre modeller for en øget konkurrenceudsættelse (modeller uddybes neden for). Alle tre modeller vil skulle implementeres gradvist, så juridiske interne kompetencer i staten kan opbygges, markedets aktører har den fornødne tid til at tilpasse sig og indkøbsstyring og udbudsprocesser kan forbedres, *jf. anbefaling 5*.
- 4. Afskaf kammeradvokattitlen:** Staten anbefales at afskaffe kammeradvokattitlen. Det skyldes bl.a., at titlen ikke vurderes at passe til en situation efter konkurrenceudsættelse.
- 5. Implementer konkurrenceudsættelse gradvist:** Staten anbefales at gennemføre en øget konkurrenceudsættelse gradvist over de kommende år, så erfaringerne fra igangværende og gennemførte udbud kan evalueres inden nye udbud evt. gennemføres. Dette vil give tid til at opbygge de fornødne kompetencer internt og til at markedet kan omstille sig samt imødekomme risici i forhold til forsyningssikkerhed. Da udbudsprocesserne tager tid at gennemføre, anbefales det herudover, at regeringen snarligt beslutter, om og hvor der skal ske øget konkurrenceudsættelse af advokatindkøbet. I forbindelse med udbudsprocesserne bør der på forhånd opstilles kvalitetskriterier, som kan bruges til at vurdere resultaterne fra de gennemførte udbud.
- 6. Bidrag til øget konkurrence for kuratorhvervet:** Det anbefales at øge konkurrencen om hvervet som kurator på sager på foranledning af en offentlig statslig myndighed. Der opstilles på den baggrund modeller for øget konkurrence på kuratorhvervet.

Ekspertgruppens tilgang til udarbejdelse af modeller for konkurrenceudsættelse

For at kunne udarbejde egentlige modeller for konkurrenceudsættelse har ekspertgruppen grupperet statens indkøb i sektorområder. Den konkrete opdeling af sager i sektorspecifikke områder er bl.a. baseret på i) ensartethed i sager, ii) tværgående synergier, og iii) afgrænsning af sags- og retsområder, de enkelte ministerier indkøber på, *jf. teknisk baggrundsbilag H*.

En opdeling i sektorspecifikke områder tager højde for, at der fx i forbindelse med større statslige projekter, herunder anlægsprojekter, er behov for juridisk bistand inden for en række retsdiscipliner. Samtidig vurderes der med en sådan opdeling at kunne opbygges et tættere kundeforhold mellem ministerierne og advokathusene, end hvis der indgås en række mindre rammeaftaler gældende for fx et enkelt retsområde, hvor det enkelte ministerium i højere grad skal interagere med en række advokathuse. Det bemærkes, at sektorområderne er inddelt på baggrund af kvalitative kriterier, og der vil således være andre kombinationsmuligheder.

Definition af sektorområder

Ekspertgruppen har defineret i alt 11 sektorområder, *jf. tabel 1*. Dette uddybes i kapitel 3. Analytiske overvejelser ifm. modelarbejdet. Det bemærkes, at de særlige komplekser i Skatteministeriet og Transportministeriet ikke indgår heri, da det er forventningen, at udbud vil vedrøre nye og ikke igangværende særlige enkeltsagskomplekser.

Ekspertgruppens forslag til håndtering af fremtidige særlige komplekser uddybes i efterfølgende afsnit.

Tabel 1
Oversigt over sektorområder

| Sektorområder | Indhold |
|-----------------------------------|--|
| 1. IT & GDPR | Sager inden for udbudsret og databeskyttelsesret, fx kontrakter vedrørende IT, telefoni mv. samt sikkerhedsmæssige spørgsmål om persondata |
| 2. Byggeri & anlæg | Anskaffelser på området. Sager inden for fast ejendom og entrepriseret, udbudsret, miljø- og klimaret, energi, forsyning og infrastruktur og erstatnings- og forsikringsret, fx tvister vedr. anskaffelser af byggeri og anlæg, offshore, infrastrukturprojekter, planret samt juridisk rådgivning vedr. veje. |
| 3. Energi & forsyning | Sager inden for energi, forsyning og infrastruktur, udbudsret og erstatnings- og forsikringsret, fx energigør, forsyningsvirksomhed samt tvister vedr. kontrakter |
| 4. Natur, miljø, klima & landbrug | Sager inden for miljø- og klimaret og erstatnings- og forsikringsret, fx landbrugsret, miljøret og erstatning vedr. naturbeskyttelse. |
| 5. Arbejds- og ansættelsesret | Sager inden for arbejds- og ansættelsesret, fx sager vedr. diskrimination, tjestemænd samt generel og kollektiv arbejdsret. |

Tabel 1 (fortsat)

| Sektorområder | Indhold |
|------------------------------------|--|
| 6. Øvrig udbudsret | Øvrige sager inden for udbudsret ikke omfattet af øvrige sektorområder, fx rådgivning om kontrakter inden for øvrige tjenesteydelser, drift og vedligehold, trafikindkøb samt øvrig udbudsretslig rådgivning |
| 7. Insolvens ³ | Rets­sager og rådgivnings­sager inden for insolvensområdet (herunder kuratorområdet). |
| 8. Anskaffelser på forsvarsområdet | Sager inden for udbudsret på forsvarsområdet, fx indgåelse af kontrakter, tvister om kontrakter samt rådgivning om kontraktfortolkning. |
| 9. Skatte- og afgiftsret | Sager inden for skatte- og afgiftsret, fx skattepligt, national og international skat, afgifter, skatteproces og –kontrol samt transfer pricing |
| 10. Erstatnings- og forsikringsret | Sager inden for erstatnings- og forsikringsret, fx voldsoffererstatning og arbejdsskadesikring |
| 11. Øvrige områder | Opsamlingskategori med mindre juridiske ydelser inden for en række områder. |

Undtagelse af særlige enkeltsagskomplekser i modelarbejdet

Det er ekspertgruppens overordnede vurdering, at større enkeltsagskomplekser i nogle tilfælde vil kunne udbydes særskilt for at øge konkurrencen yderligere og i andre tilfælde bedst håndteres inden for de pågældende områder og rammeaftaler, hvor komplekset opstår. Det er vanskeligt at fastlægge en fast praksis for dette, eftersom det kan være svært på forhånd at afgøre, hvilke sager der kan udvikle sig til særlige komplekser og dermed i tide få dem udbudt på særskilte aftaler. Derudover kan det i nogle tilfælde svække statens position at offentliggøre udbudsmateriale om håndtering af en sag på et tidligt stadie, da det kan indebære en beskrivelse af sårbare og fortrolige oplysninger, fx udbyttesagskomplekset.

Modeller for konkurrenceudsættelse

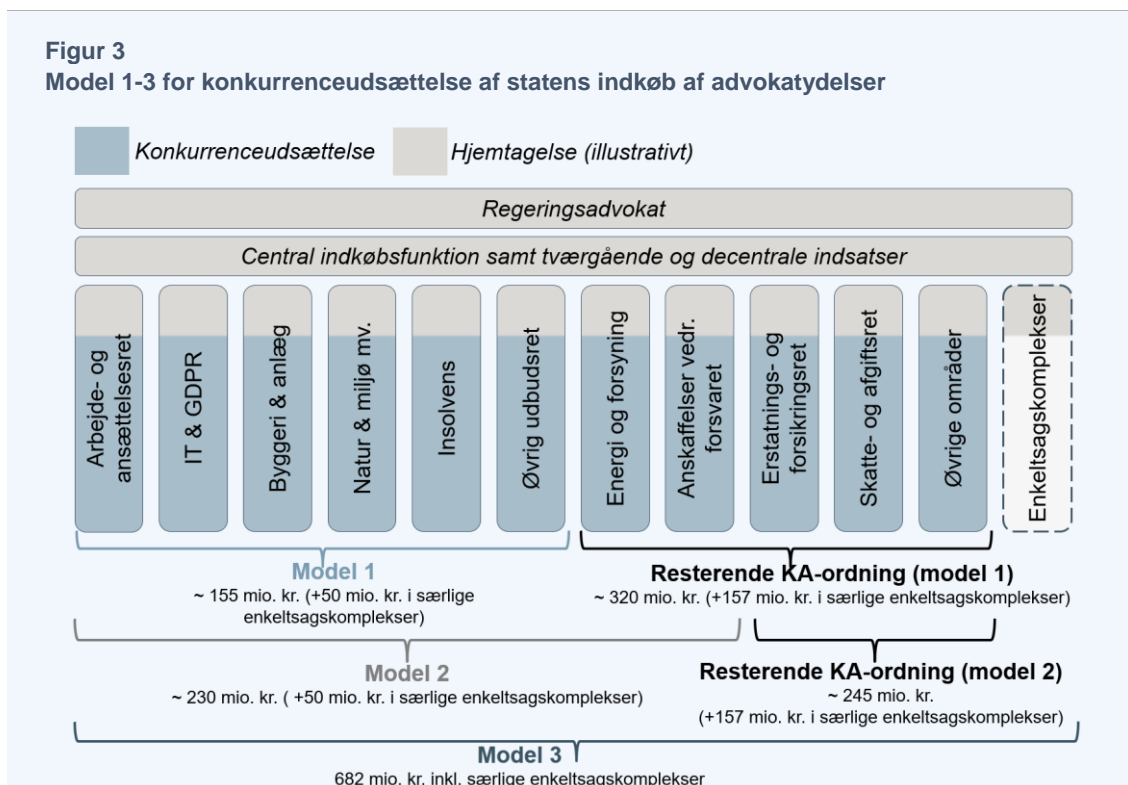
Ekspertgruppen foreslår tre mulige modeller for konkurrenceudsættelse af statens advokatindkøb. Modellerne varierer fra moderat grad af konkurrenceudsættelse (model 1) til fuld konkurrenceudsættelse (model 3).

De tre modeller for konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelse er delvist baseret på henholdsvis markedets og statslige institutioners vurdering af,

³ Afgrænsningen af sektorområdet er nærmere beskrevet i kapitel 3. Analytiske overvejelser ifm. modelarbejdet.

hvilke områder der vurderes at være mest egnede til konkurrenceudsættelse, jf. kapitel 3. Analytiske overvejelser ifm. modelarbejdet. Dog bemærkes, at i både markedsafdækningen og behovsafdækningen blev respondenterne spurgt til deres vurdering af konkurrenceudsættelse af juridisk bistand til staten fordelt på "retsområder".

De tre modeller for konkurrenceudsættelse af statens advokatindkøb fremgår af figur 3 og uddybes i kapitel 5. Anbefalinger. Det bemærkes, at de skønnede volumenstørrelser ikke inkluderer konsekvenser på kuratorområder, men alene statens forbrug under kammeradvokataftalen.



Anm.: Herudover kommer afledte effekter fra kuratorområder, der ikke er en del af kammeradvokataftalen. Fsva. insolvensområdet i model 1 og 2 er det ikke alle dele af området, som kan konkurrenceudsættes, hvilket uddybes i kapitel 3. Analytiske overvejelser ifm. modelarbejdet. Forbruget er angivet i 2023-niveau.

Styrker og risici ved modellerne

I det følgende opridses de væsentligste styrker og risici ved modellerne:

- **Model 1** vil give konkurrence om relativt afgrænsede områder, hvor der er færre tværgående synergier til områder, der i denne model fortsat indgår i en reduceret kammeradvokatordning. Konkurrenceudsættelse af ca. en tredjedel af statens "basisindkøb" fra Kammeradvokaten vurderes at have væsentlig betydning for markedet i form af øget konkurrence og potentielt

lavere omkostninger (dog i mindre grad end i øvrige modeller). Der er dog ikke sikkert, at konkurrenceudsættelse umiddelbart vil føre til omkostningsbesparelser og dertil kommer risiko for lavere forsyningssikkerhed og videnstab særligt i en overgangsperiode. Omfanget af transitionsomkostninger er uklart, dog må det forventes at være mindre end i øvrige modeller.

- **Model 2** vil give konkurrence om ca. halvdelen af statens advokatindkøb. Områderne rammer bredt i markedet, hvor der vurderes at være kapacitet i markedet til at kunne varetage opgaver inden for de konkurrenceudsatte områder. Det er usikkert, hvad transitionsomkostninger og de økonomiske konsekvenser er ved modellen. Der vurderes dog at være større risici end i model 1, idet omfanget af de udbudte områder stiger og dermed øget risiko for, at den nuværende ordning ikke kan opretholdes. Der vil herudover være en potentiel risiko ved udskiftning af advokat på forsvarsområdet midt i en periode med store forsvarsindkøb.
- **Model 3** vil give størst mulig konkurrence om hele statens advokatindkøb med dertilhørende afledte positive effekter på omkostninger, kvalitet, innovation mv. Modellen vil have størst betydning i markedet. Modellen vil derudover medføre, at statslige institutioner løbende genovervejer, om de har de rette leverandører, så staten ikke er låst til og afhængig af én leverandør. Det er omvendt meget usikkert, hvad transitionsomkostninger og de økonomiske konsekvenser vil være. Modellen indeholder således de største risici ud af de tre modeller. Det skyldes blandt andet, at der vil ske en opsigelse af kammeradvokataftalen, hvilket er irreversibelt. Der er således risiko for, at der i en overgangsperiode inden for nogle områder kan opstå udfordringer i forhold til forsyningssikkerhed og habilitet. Der vil således fx være en risiko for tab af provenu for staten ifm. en lavere medholdsprocent i retssager på skatteområdet i tilfælde af, at konkurrenceudsættelse ikke medfører juridisk bistand på samme niveau som i dag.

Mitigerende tiltag

De mitigerende tiltag for de identificerede risici er helt centrale. For det første vil øget hjemtagning og kompetenceopbygning internt i staten over tid forventes at kunne reducere de risici, der er forbundet med alle tre modeller, *jf. anbefaling 1*. Det vurderes hensigtsmæssigt, at områderne – uanset valg af model – konkurrenceudsættes løbende over tid for at opsamle erfaringer mv., *jf. anbefaling 5*. Dette skal ses i lyset af, at der konkurrenceudsættes områder fra en langvarig aftale med én leverandør, og der vil være transitionsomkostninger forbundet med overgang til flere nye rammeaftaler. Desuden er der behov for tilpasninger i markedet, hvor der pt. ikke er særlig stor mobilitet i markedsandele eller rum for indtræden af nye aktører.

I forlængelse heraf bemærkes, at ekspertgruppen alene har angivet en række overordnede anbefalinger, som regeringen burde have med i det videre arbejde – og

som altså ikke kan gøre det ud for en egentlig køreplan for de udbud, der skal tilrettelægges i det videre arbejde med konkurrenceudsættelse.

Håndtering af den nuværende kammeradvokatordning ved konkurrenceudsættelse

Ekspertgruppen bemærker, at Poul Schmith skal varsles om opsigelse eller eksplícitte ændringer i statens indkøbsstrategi – fx ved konkurrenceudsættelse eller hjemtagelse af sagsområder – med indeværende år plus et år.

Det vurderes i den forbindelse at være væsentligt, at staten er i stand til at håndtere antallet af udbud samt imødekomme opbygning af kompetencer i markedet i forbindelse med eventuel konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelse. Det samme gælder egen intern kompetenceopbygning for at kunne foretage hjemtagelse af opgaver. Det tidsmæssige hensyn er derfor et særligt opmærksomhedspunkt i forbindelse med ændringer på området. Det bemærkes, at Poul Schmith er forpligtet til i nødvendigt omfang fortsat at levere advokatydelse til staten i en eventuel mellempriode i forbindelse med hel eller delvis ophør af kammeradvokataftalen, ligesom Poul Schmith er forpligtet til at videreføre og afslutte allerede påbegyndte juridiske opgaver. Det bemærkes, at Poul Schmith har mulighed for på ethvert givent tidspunkt at opsiges kammeradvokataftalen med et varsel på indeværende år plus et år.

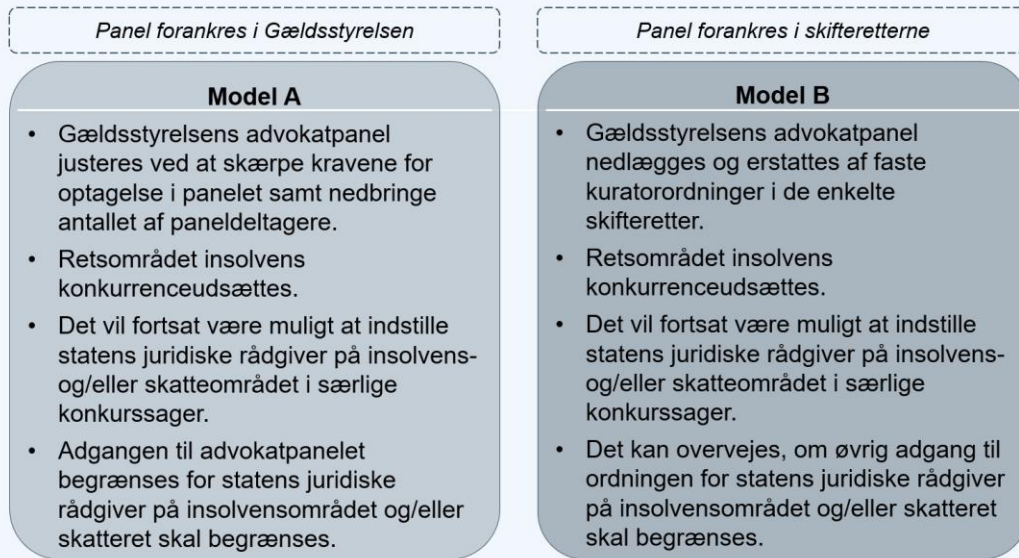
Ekspertgruppens forslag på kuratorområdet

Kuratorhvervet er ikke indeholdt i Kammeradvokatordningen, men Poul Schmith tildeles en række større kuratoropgaver på foranledning af staten som følge af deres rolle som statens juridiske rådgiver. Det sker blandt andet, når staten som største kreditor peger på Poul Schmith, når skifteretten skal udpege kurator i et konkursbo. Ekspertgruppen anbefaler derfor en af to nedenstående modeller med henblik på at øge konkurrencen på kuratorområdet. Modellerne varierer grundlæggende i forhold til, hvor et fremtidigt kuratorpanel skal forankres. Dertil kan dele af begge modeller implementeres relativt hurtigt uden delvis konkurrenceudsættelse af insolvensområdet⁴.

⁴ Afgrænsningen af sektorområdet er nærmere beskrevet i kapitel 3. Analytiske overvejelser ifm. modelarbejdet.

Figur 4

Beskrivelse af ekspertgruppens modeller for øget konkurrence på kuratorhvervet



Ekspertgruppen har på baggrund af den nuværende udpegningsproces for kuratorer og data om markedet undersøgt en række tilgange, der har til formål at øge konkurrencen i forhold til konkurssager, der behandles på foranledning af en statslig myndighed. Ekspertgruppen har på den baggrund opstillet følgende to modeller:

- **Model A:** Gældsstyrelsens advokatpanel ændres ved at skærpe kravene og nedbringe antallet af paneldeltagere. Dette sker med henblik på at sikre, at flere sager kan fordeles i panelet som følge af opkvalificering af paneldeltagerne. Dertil lægges op til konkurrenceudsættelse af insolvensområdet med henblik på at sikre konkurrence om statens særlige konkurssager. Der vil fortsat være undtagelser fra panelordningen, hvor statens særlige sager vil tildeles statens (nye) juridiske rådgiver i kontraktperioden. Der lægges op til, at det undersøges om statens juridiske rådgiver på insolvens- og/eller skatteområdet kan udelukkes fra Gældsstyrelsens advokatpanel.
- **Model B:** Gældsstyrelsens advokatpanel nedlægges, og der oprettes i stedet en fast kuratorordning forankret lokalt i de enkelte skifteretter. Skifteretterne må antages at kunne få bedre kendskab til den enkelte kurators kompetencer og kan derfor potentielt i højere grad være egnet til at udpege en kurator i den konkrete sag, fx på baggrund af særlig lokal- eller branchekendskab på samme måde, som Gældsstyrelsen gør det i advokatpanelet i dag. Dertil konkurrenceudsættes insolvensområdet ligesom i Model A. Det kan ligeledes undersøges, om statens juridiske rådgivers adgang til

skifteretternes paneler kan begrænses. Der vil ligesom for model A fortsat være undtagelser fra panelordningen i særlige konkurssager, *jf. kapitel 5: Anbefalinger*.

Kapitel 1.

Statens indkøb af advokatydelse

I kapitlet redegøres for statens indkøb af advokatydelse, herunder anvendelsen af kammeradvokatordningen og af kuratorer, samt de statslige brugeres perspektiver.

Som grundlag for analysearbejdet har ekspertgruppen blandt andet fået gennemført en afdækning blandt statslige institutioner om deres behov i forbindelse med indkøb af advokatydelse. I alt har 81 institutioner besvaret høringsen. Herudover er der gennemført en række dybdegående interviews med 10 udvalgte statslige institutioner. Formålet har været at få et bedre kendskab til brugernes perspektiv på relevante hensyn ved en potentiel ændring i statens indkøb af advokatydelse.

Ekspertgruppen har derudover behandlet en række nøgletal for statens forbrug på advokatydelse i perioden 2009-2023. Der refereres løbende til henholdsvis behovsafdækning og nøgletal igennem kapitlet. For yderligere information henvises til teknisk baggrundsbilag A. Kortlægning af statens forbrug af advokatydelse og teknisk baggrundsbilag C. Afrapportering af behovsafdækning.

Sammenfatning af kortlægning over statens indkøb af juridiske ydelse

Overordnet set vurderer ekspertgruppen på baggrund af den gennemførte behovsafdækning, at der er grundlag for konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelse. Ekspertgruppen noterer sig også, at nogle statslige institutioner vurderer, at der er delområder, som ikke umiddelbart egner sig til konkurrenceudsættelse, og at konkurrenceudsættelse af disse forudsætter særlige krav til habilitet og langvarige kontrakter. Derudover har brugerne i de statslige institutioner nogle gange behov for at have adgang til advokatydelse med kort varsel, særligt inden for retssager, samt at advokatfirmaer har erfaring og kendskab til dét at rådgive om juridiske problemstillinger i en politisk styret organisation. Det understreger behovet for at styrke interne kompetencer, men også, at erfaring kan være et relevant kriterie i forbindelse med en konkurrenceudsættelse.

Praksis og regelgrundlag for indkøb af advokatydelse i staten

Den overordnede praksis for indkøb af advokatydelse er, at tilrettelæggelsen er lagt ud til de enkelte statslige institutioner (fx styrelser, departementer, nævn mv.), så det sker i overensstemmelse med lokale behov. Udgangspunktet er de "Fælles retningslinjer om intern varetagelse af juridiske opgaver i staten og brug af

ekstern juridisk bistand". Heraf fremgår, at statslige institutioner som udgangspunkt selv bør løse juridiske problemstillinger, der hører under den enkelte myndigheds ansvarsområde, som led i den almindelige opgavevaretagelse. Derudover kan der indhentes juridisk rådgivning fra andre myndigheder, fx kan Justitsministeriet rådgive om stats- og forvaltningsretlige spørgsmål, Erhvervsministeriet om statsstøtte, og "Rådgivningsenheden – Statens indkøb", der er etableret under Økonomistyrelsen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, om udbud mv. Såfremt en statslig institution ønsker at anvende ekstern bistand, skal kammeradvokataftalen som udgangspunkt anvendes⁵.

De statslige institutioners anvendelse af Kammeradvokaten kan overordnet opdeles i rådgivning og retssager. Eksempler på typer af juridiske ydelser, der kan indkøbes via kammeradvokatordningen er: Udarbejdelse af juridiske responsa, rådgivning i forbindelse med udarbejdelse af juridiske dokumenter, herunder også lovforslag, juridisk bistand i forbindelse med udbud og kontrakter, bistand i forbindelse med førelse af retssager og voldgiftssager samt juridisk bistand ved forhandlinger og bistand ved myndighedsudøvelse mv., jf. kammeradvokataftalen. En række selv-vejende statslige selskaber har også mulighed for at tilslutte sig aftalen.

De statslige institutioner har også mulighed for at benytte andre advokatfirmaer end Kammeradvokaten. Dette kan ske, når de tværgående faglige synergier, som ligger til grund for en samlet ordning, ikke gør sig gældende med særlig vægt. Dette kan fx være ved rådgivning inden for udbud, kontrakter og arbejdsretlige sager. Indkøbet af advokatydelse fra andre firmaer end Poul Schmith har i perioden 2018-2023 udgjort mellem 9-11 pct. af statens samlede indkøb af advokatydelse⁶.

Den nuværende kammeradvokataftale

Kammeradvokaten har siden 1936 været en privatpraktiserende advokat, der blev udnævnt ved kongelig resolution. Den første privatpraktiserende Kammeradvokat var højesteretssagfører Arne Kemp, der i 1936 grundlagde den virksomhed, der i dag er Poul Schmith. Alle kammeradvokater har siden da været partnere i advokatfirmaet Poul Schmith. Ordningen med personlig udnævnelse af Kammeradvokaten ophørte med udgangen af 2014.

Den nuværende kammeradvokataftale er indgået mellem Poul Schmith og Finansministeriet med virkning pr. 1. januar 2015. I aftalen står beskrevet, at formålet med ordningen er at sikre statslige institutioner "nem og stabil adgang til juridiske ydelser af høj kvalitet til konkurrencedygtige priser". Aftalen skal samtidig "give staten mulighed for at udnytte de tværgående faglige synergier, der følger af, at statens advokatopgaver som udgangspunkt løses samme sted". Ændringer i den eksisterende kammeradvokataftale skal varsles med løbende år plus et år. Aftalen

⁵ Kilde: [Indkøb af juridiske ydelser](#)

⁶ Dette inkluderer ikke udgifter forbundet med beskikkede forsvarsadvokater.

er gældende indtil opsigelse. Den kan opsiges af begge parter med ét års varsel til udløbet af et år.

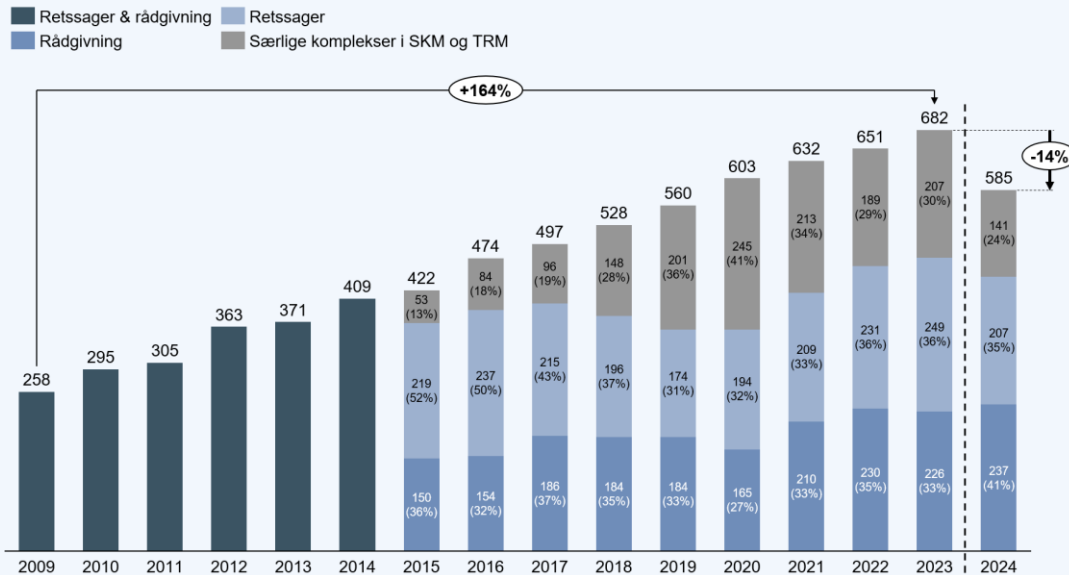
Af kammeradvokataftalen fremgår, at Poul Schmith i udgangspunktet er forpligtet til at tage alle opgaver for staten, medmindre der foreligger en interessekonflikt. Efter Poul Schmiths og Skatteministeriets oplysninger administreres denne forpligtelse i praksis således, at Poul Schmith ikke rådgiver eller fører sager for private klienter om skatteret, herunder moms- og afgiftsret. Det antages, at der findes en tilsvarende praksis på andre områder fx indkøb på forsvarsområdet, men ekspertgruppen har ikke inden for tidsrammen kunnet skabe et fyldestgørende overblik herom.

Poul Schmith leverer efter den nugældende kammeradvokataftale også juridiske ydelser til private kunder, jf. bl.a. det ovenfor anførte om, at Poul Schmith må levere juridiske ydelser til andre kunder end staten uden at varsle staten, herunder private virksomheder, så længe det ikke varigt eller i betydeligt omfang påvirker forsyningsforpligtelsen over for staten.

Statens forbrug hos Kammeradvokaten og andre advokater

Statens forbrug på kammeradvokatorordningen var i 2023 på i alt 682 mio. kr., hvilket svarer til 89 pct. af statens samlede udgifter til advokatydelse i 2023, jf. *teknisk baggrundsbilag A, figur 1*. Derudover havde staten udgifter til andre advokater på i alt ca. 81,1 mio. kr.

Figur 1.1
Forbrug via kammeradvokatordningen (mio. kr.), PL-2023¹



Anm.: Da det først er fra 2015 og frem, at Kammeradvokaten fordeler sit forbrug ud på underliggende områder, fremgår forbruget fra 2009-2015 som en samlet mængde. Forbrug er PL reguleret med 2023 som basisår (det estimerede forbrug for 2024 er også angivet i 2023-pl).
Kilde: Kammeradvokatens sagsoversigter.

Siden 2009 er udgifterne til kammeradvokatordningen steget med 164 pct. Udgifterne er således mere end fordoblet over en 14-årig periode. I perioden 2017-2020 er det primært de særlige sagskomplekser og udviklingsprojekter på Skatteministeriets område, der har været anledning til stigningen. Siden 2020 har der dog været en markant stigning i rådgivning og retssager i al almindelighed. Det skønnes med betydelig usikkerhed, at udgifterne til kammeradvokatordningen i 2024 falder med omkring 14 pct., sammenlignet med 2023. 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 udgifterne til kammeradvokatordningen 12,3 pct. lavere end i samme periode for 2023. Hertil er det forudsat, at det skønnede udgiftsniveau i de sidste tre måneder af 2024, følger tendensen i udgiftsniveauer for de sidste tre måneder af 2019-2023.

Statens stigende forbrug skal ses i sammenhæng med, at der har været en generel tendens i samfundet til stigende forbrug af juridisk bistand. Det kan fx tilskrives en stigende kompleksitet i samfundet. Statens forbrug af Kammeradvokaten steg i gennemsnit 6 pct. årligt i 2016-2021, mens omsætningen i branchen for juridisk bistand (ekskl. statens forbrug af Kammeradvokaten) i gennemsnit steg 4 pct. årligt i perioden.

Særlige enkeltsagskomplekser under Skatteministeriet og Transportministeriet

Fællesbetegnelsen særlige enkeltsagskomplekser under Skatteministeriet dækker bl.a. over tre separate sagskomplekser: i) udvikling af et nyt gældsinddrivelsessystem, ii) udviklingen af et nyt ejendomsvurderingssystem samt iii) retssager og rådgivning ifm. udbyttesagskomplekset. Komplekserne er udskilt fra det samlede forbrug på kammeradvokatordningen, da de er særligt omfattende og midlertidige.

I 2023 var de samlede udgifter til særlige enkeltsagskomplekser i Skatteministeriet 150 mio. kr.⁷, 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.

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

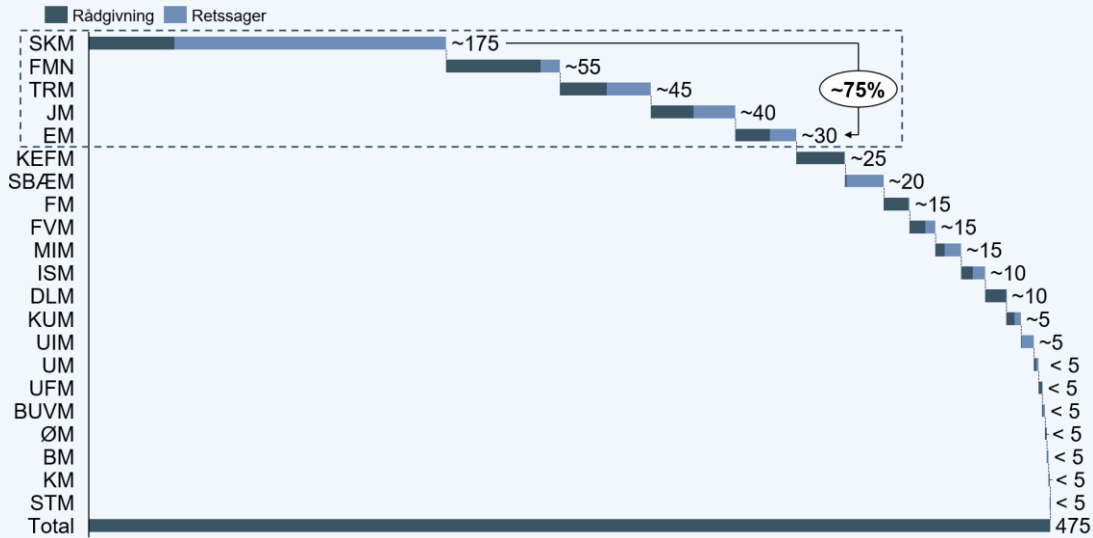
Største forbrugere af Kammeradvokatordningen i staten

Efter Skatteministeriet har henholdsvis Transportministeriet, Forsvarsministeriet, Justitsministeriet og Erhvervsministeriet haft de største udgifter til juridisk bistand hos Kammeradvokaten i 2023, jf. figur 1.2 neden for. Skatteministeriet har historisk set toppet udgiftsopgørelserne i det seneste årti, mens Transportministeriet, Forsvarsministeriet, Klima- Energi- og Forsyningsministeriet og Justitsministeriet generelt er at finde blandt de fem ministerier med det største forbrug på kammeradvokatordningen i perioden 2019-2023.

⁷ Skatteministeriets opgør de samlede udgifter til rådgivning i særlige sager til 182,5 mio. kr. Dette dækker 117,6 mio. kr. ifm. rådgivning ifm. udbyttesagen (ekskl. udenlandsk rådgivning), 9,4 mio. kr. ifm. ejendomsvurderinger og 55,5 mio. kr. ifm. gældsinddrivelse. Skatteministeriet har orienteret Skatteudvalget om udgifterne ifm. den årlige opgørelse over Skatteministeriets anvendelse af Kammeradvokaten i 2023. Forskellen skyldes at Skatteministeriet har anvendt data fra ministeriets regnskabssystem, mens der i denne rapport anvendes Kammeradvokatens sagsoversigter.

Figur 1.2

Statens forbrug hos Kammeradvokaten 2023 fordelt på ressortområde 2023 (mio. kr.), PL-2023 (fratrasket særlige komplekser i Skatteministeriet og Transportministeriet)



Anm.: På grund af ressortændringer kan der være unøjagtigheder i opgørelsen, da forbrugsoversigterne opdateres i takt med udmøntningen af ressortdelingerne, således at de afspejler ministeriernes ressortsammensætninger i de enkelte år. Det indebærer fx, at forbruget af Kammeradvokaten på Digitaliserings- og Ligestillingsministeriets område før 2023 er en del af hhv. Finansministeriet og Beskæftigelsesministeriet. Forbruget er fordelt efter ressortstrukturen før ressortændringerne af 29. august 2024.

Skatteministeriet havde i 2023 indtægter fra retssager i form af tilkendte sagsomkostninger, inddrevne beløb og lignende på 73,2 mio. kr.

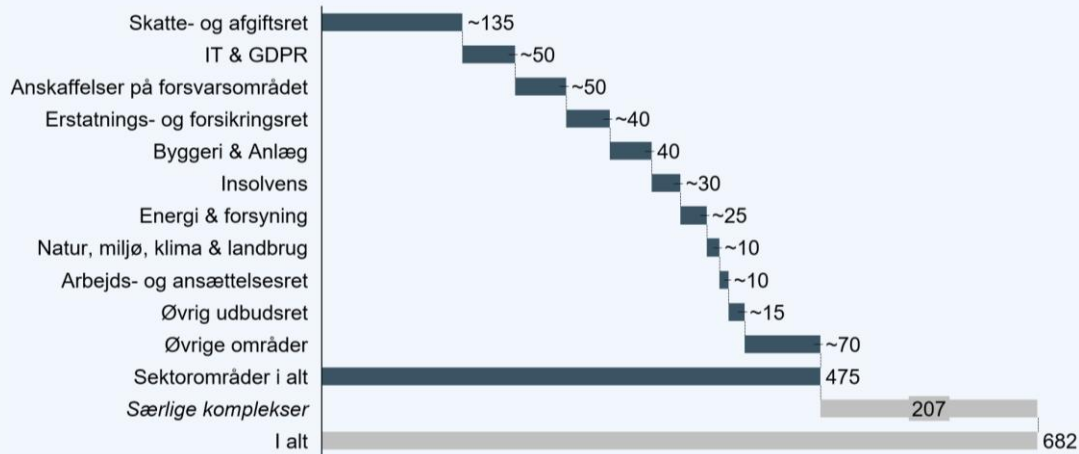
Kilde: Kammeradvokatens sagsoversigter.

Statens indkøb fordelt på sektorområder

Statens forbrug kan i 2023 fordeles på 11 sektorområder, dvs. områder, hvor sagerne har væsentlige faglige og tværgående synergier samt områder, som tilnærmelsesvis ligner specialiseringerne i advokatbranchen. Dette uddybes i Kapitel 3. Analytiske overvejelser ifm. modelarbejdet. Skatte- og afgiftsret er det største område på ca. 135 mio. kr., svarende til ca. 20 pct. af det samlede forbrug, mens der i øvrige områder har været et forbrug på ca. 10-50 mio. kr. i 2023, jf. figur 1.3.

Figur 1.3

Statens forbrug på kammeradvokatorordningen fordelt på sektorområder (mio. kr.), PL-2023



Anm.: Fordeling i sektorområder er foretaget af sekretariatet baseret på sagsoversigter fra Kammeradvokaten fra 2023. Der kan være en anden fordeling af forbruget fremadrettet.
Kilde: Data fra Kammeradvokatens sagsoversigter.

En yderligere beskrivelse af de enkelte sektorområder, herunder hvilke sagstyper de vedrører, fremgår af tabel 1.1.

Tabel 1.1

Beskrivelse af sektorområder

| Områder | Typer af sager | Indkøbsvolumen (2023) |
|---------------------------------|---|-----------------------|
| Skatte- og afgiftsret | Primært retssager vedr. national og international skat, afgifter, skattepligt, skatteproces og kontrol, transfer pricing. Derudover generel rådgivning inden for ovenstående områder. | ~135 mio. kr. |
| IT & GDPR | Primært rådgivningssager inden for it-udbud, kontrakter, tvister samt databeskyttelsesret. | ~50 mio. kr. |
| Anskaffelser på forsvarsområdet | Rådgivningssager vedr. forsyningsvirksomhed, energigør, kontrakter mv. | ~50 mio. kr. |
| Erstatnings- og forsikringsret | Primært retssager vedr. ekspropriation, voldsoffererstatning, arbejdsskadesikring og øvrige erstatningssager. | ~40 mio. kr. |
| Byggeri & anlæg | Anskaffelser på området. Retssager og rådgivningssager vedr. bygge og anlæg, herunder planret og entrepriseret | ~40 mio. kr. |
| Insolvens | Retssager og rådgivning på insolvensområdet (herunder kuratorhvervet). | ~30 mio. kr. |
| Energi & forsyning | Rådgivningssager vedr. forsyningsvirksomhed, energi øer, kontrakter mv. | ~25 mio. kr. |

Tabel 1.1 (fortsat)

| Områder | Typer af sager | Indkøbsvolumen (2023) |
|---------------------------------|---|-----------------------|
| Natur, miljø, klima og landbrug | Retssager og rådgivningssager vedr. miljø- og klimaret og landbrugsret | ~10 mio. kr. |
| Arbejde- og ansættelsesret | Retssager og rådgivningssager vedr. arbejdsretlige forhold, såsom diskrimination, kollektiv arbejdsret og sager vedr. tjenestemænd. | ~10 mio. kr. |
| Øvrigt udbudsret vedr. indkøb | Rådgivningssager vedr. indkøb af diverse tjenesteydelser, trafikindkøb og øvrige statslige indkøb | ~15 mio. kr. |
| Øvrige områder | Retssager og rådgivningssager inden for EU-ret og international ret, stats- og forvaltningsret, udlændingeret, familie- og arveret, selskabsret, strafferet, søret, sundhedsret mv. | ~70 mio. kr. |
| Samlet | | 475 mio. kr. |

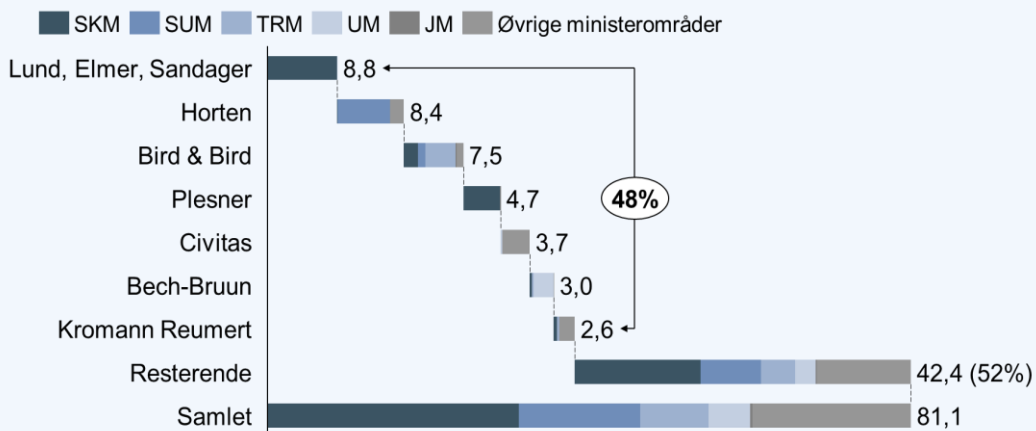
Anm.: Indkøbsvolumen baserer sig på det statslige forbrug i 2023.

Statens forbrug på andre advokatfirmaer

Staten havde i 2023 herudover et forbrug på 81,1 mio. kr. på advokatydelse uden for kammeradvokataftalen. Ud af disse var ca. 40 mio. kr. (ca. 50 pct.) fordelt på otte advokathuse *jf. figur 1.4*.

Figur 1.4

Statens forbrug af andre advokater end Kammeradvokaten i 2023 fordelt på advokathuse og ministerområder (mio. kr.), PL-2023¹



Kilde: Data fra indkøbsdatabasen, Indkøb og Analyse.

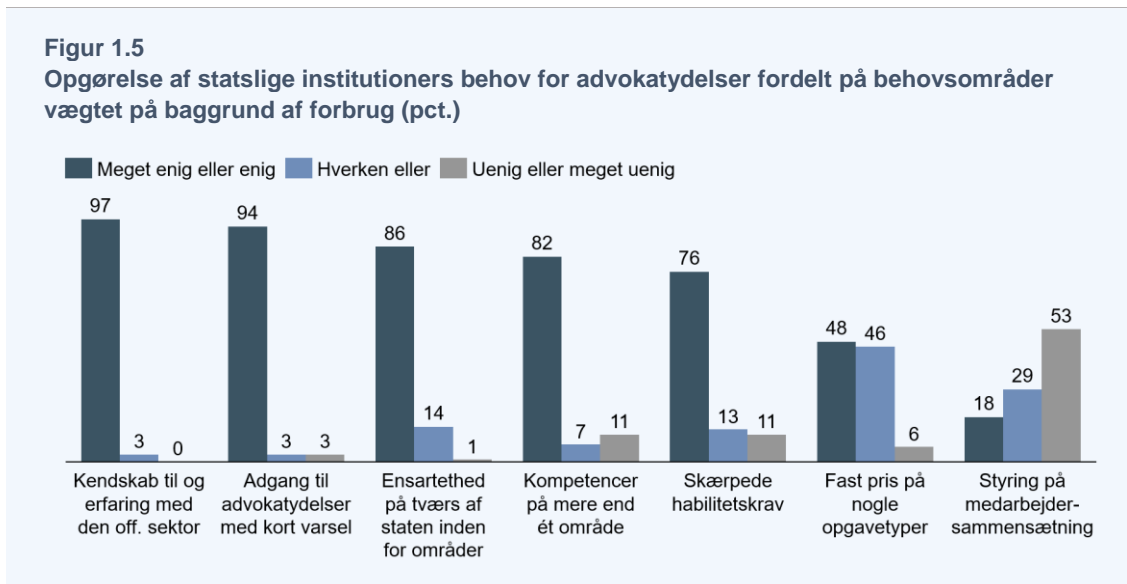
Forventninger til udviklingen i statens forbrug på advokatydelse

Statslige institutioner vurderer i overvejende grad, at forbruget af advokatydelse fremadrettet forventes at være stigende sammenlignet med det nuværende forbrug. Det er dog behæftet med usikkerhed, da særligt udviklingen i antallet og omfanget af retssager er svært at forudsige. Enkelte peger på, at der inden for retssager på enkelte områder forventes et stigende forbrug fremadrettet grundet nuværende eller kommende sager.

Det er særligt oplevelsen af en stigende kompleksitet i lovgivning og sager, som bevirker, at institutionerne forventer et stigende forbrug på advokatydelse fremadrettet. Nogle institutioner har dog forsøgt at imødegå dette gennem rekruttering af juridiske medarbejdere til øget intern varetagelse.

Statslige institutioners behov ved konkurrenceudsættelse af advokatydelse

De statslige institutioner peger på, at det er særligt vigtigt, at advokatfirmaer har kendskab til og erfaring med at bistå den offentlige sektor, særligt kendskabet til det at rådgive om juridiske problemstillinger i en politisk styret 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 forsyningsikkerhed i form af hurtig bistand. Behovet for adgang til hurtig og habil bistand er særligt vigtigt i forbindelse med retssager, hvor der ofte er korte frister. Opgørelsen af statslige institutioners behov er illustreret i figur 1.5 nedenfor.



Kilde: Sekretariatets afdækning af statens behov.

Institutionerne peger i mindre omfang på særlige fortroligheds- og loyalitetshensyn, der kan medføre, at advokatfirmaer på nogle områder ikke kan rådgive private klienter. Dog med undtagelse af Skatteministeriets område, hvor der peges på

nødvendigheden af, at statens leverandør på skatteområdet ikke samtidig rådgiver eller fører sager for private klienter om skatteret, uanset om der ville være interessekonflikt efter de advokatetiske regler. Det bemærkes, at der kan være lignende behov på andre områder, som det inden for tidsrammen ikke har været muligt at få fyldestgørende overblik over.

Hvervet som kurator i konkursboer

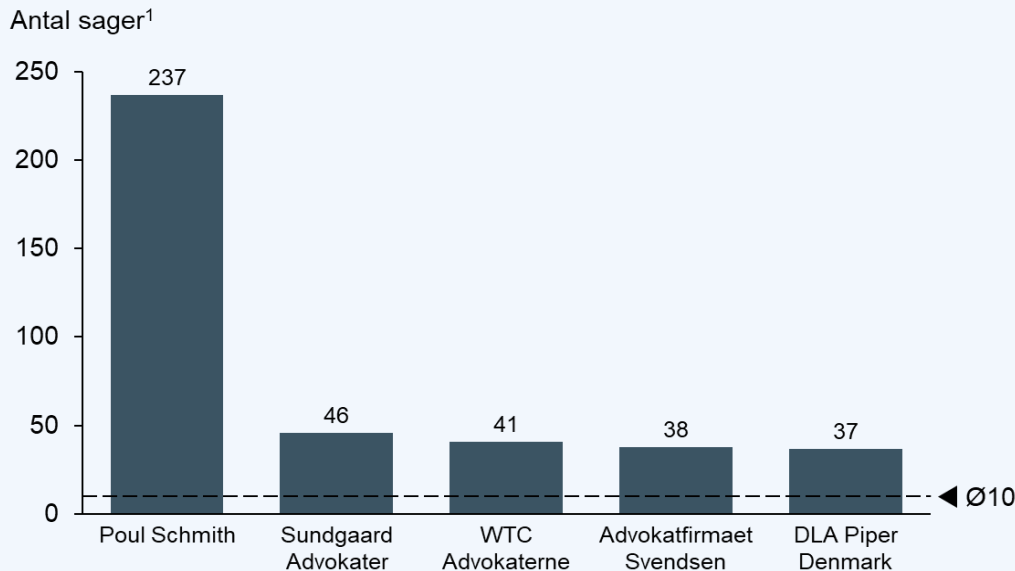
Når en virksomhed går konkurs, skal værdien af virksomhedens gæld opgøres, og aktiverne skal afhændes. Til at håndtere dette er der behov for udpegning af en kurator. Det er skifteretten, der står for udpegning af en kurator. Skifteretten vil oftest rådføre sig med eventuelt fremmødte kreditorer på skifteretsmødet, inden skifteretten udpeger en kurator. Gældsstyrelsen varetager statens kreditorinteresser i alle konkursboer, hvor der er gæld til det offentlige, og som Gældsstyrelsen skal inddrive i medfør af gældsinddrivelsesloven. Dette gælder dog ikke sager vedrørende den finansielle sektor, hvor statens kreditorinteresser i stedet varetages af Finanstilsynet. I disse sager indstilles typisk en advokat fra Poul Schmith som kurator.

Der er årligt ca. 7.500 konkurer, hvilket både inkluderer konkurer med offentlige og private rekvirenter, jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. I 2023 blev 1.580 af disse behandlet af en kurator, som var indstillet af Gældsstyrelsen som konkursrekvirent.

Sager, hvor Gældsstyrelsens er konkursrekvirent, tildeles i udgangspunktet en advokat gennem styrelsens advokatpanel, men ved særlige sager indstilles en advokat fra Poul Schmith typisk som følge af den forudgående rådgivning, som firmaet har leveret i kraft af firmaets rolle som statens juridiske rådgiver. Advokater tilknyttet Poul Schmith behandlede i alt 237 sager på foranledning af Gældsstyrelsen i 2023, jf. figur 1.6. Antallet af sager behandlet af Poul Schmith omfatter både sager tildelt inden for og uden for Gældsstyrelsens advokatpanel. I 2023 behandlede advokater fra Sundgaard Advokater som de næstmest anvendte advokater 46 sager.

Figur 1.6

Antal konkurssager inden og uden for Gældsstyrelsens advokatpanel fordelt på de fem advokatvirksomheder med flest tildelte sager på foranledning af Gældsstyrelsen



Anm.: Tallene vedr. Poul Schmith omfatter både sager tildelt inden for og uden for panelet, hvorfor antallet af sager for Poul Schmith ikke kan sammenlignes 1:1. Optagelsen i advokatpanelet sker personligt pba. den enkelte advokats kompetencer og ikke på baggrund af det enkelte advokatbureau.
Kilde: Gældsstyrelsen.

Poul Schmith var i 2023 også den advokatvirksomhed, der med 20 advokater havde flest tilknyttede advokater repræsenteret i panelet. Til sammenligning var der optaget fire advokater med tilknytning til Sundgaard Advokater. Gennemsnittet af antal sager pr. advokat var dermed ca. 12 sager for både Poul Schmith og Sundgaard Advokater. De advokater, der i 2023 varetog kuratoropgaver, hvor Gældsstyrelsen var konkursrekvisit, havde i gennemsnit ca. tre sager. Gennemsnittet på advokatvirksomhedsniveau var ca. 10 sager.

Det relativt høje sagsantal for Poul Schmith skyldes til dels, at der er 20 advokater med tilknytning til Poul Schmith i advokatpanelet, hvilket fx er 7 flere end Horten med næstflest tilknyttede advokater. Dertil inkluderer sagsantallet både sager tildelt igennem panelordningen og sager, hvor Poul Schmith indstilles som kurator som følge af forudgående juridisk rådgivning. Sagerne, hvor Gældsstyrelsen indstiller en kurator uden om panelordningen, er ifølge Gældsstyrelsen særlige sager, som enten er af stor samfundsmæssig betydning, er principielle eller er sager, hvor staten har en særlig kreditorinteresse.

Ekspertgruppen formoder, at disse sager typisk er mere komplekse og dermed sandsynligvis også vil indbringe kuratoren en større omsætning end sagerne, der fordeles gennem panelordningen. Denne formodning kan dog ikke dataunderstøttes. Gældsstyrelsen har oplyst, at en konkurssags potentielt principielle karakter ikke er afhængig af boets størrelse, hvorfor der fx kan være tale om boer uden aktiver med deraf lav indtjening til følge. Den lave omsætning skyldes, at

omkostninger ved boets behandling dækkes af konkursrekvirentens sikkerhedsstillelse, såfremt der ikke er aktiver i konkursboet. Hvis der ikke stilles supplerende sikkerhed for kurators arbejde, er indtjeningen maksimeret til rekvirentsikkerheden.

Poul Schmith har oplyst at have haft en gennemsnitlig omsætning på insolvens/konkursområdet ca. 130 mio. kr. årligt over de seneste fem år⁸. Ekspertgruppen skønner, at Poul Schmiths årlige omsætning på konkursområdet udgør en samlet markedsandel på ca. 14 pct. Det advokathus med den næststørste omsætning på konkursområdet har en estimeret markedsandel på 8 pct. Den skønnede omsætning er forbundet med en betydelig usikkerhed, ligesom det dækker hele konkursområdet, hvilket ud over konkurser og kuratoropgaver, også inkluderer rådgivning om fx rekonstruktion og insolvensret.

Ekspertgruppens kortlægning af statens indkøb af advokatydelse

Overordnet set vurderer ekspertgruppen på baggrund af den gennemførte behovsafdækning, at der er grundlag for konkurrenceudsættelse. Ekspertgruppen har dog noteret sig, at nogle statslige institutioner vurderer, at nogle områder ikke egner sig til konkurrenceudsættelse, samt at konkurrenceudsættelse af disse forudsætter særlige krav til habilitet og langvarige kontrakter. Det bemærkes, at det ikke har været muligt for ekspertgruppen inden for tidsrammen på fire måneder at efterprøve de statslige institutioners besvarelser.

Kortlægning af statens indkøb af advokatydelse indikerer, at statslige institutioner indkøber langt størstedelen af advokatydelse gennem kammeradvokatordningen. I 2023 indkøbte statslige institutioner 89 pct. af advokatydelse gennem kammeradvokatordningen og 11 pct. blandt andre advokater. Ekspertgruppen vurderer, at dette også gør sig gældende, når staten indstiller en kurator i forbindelse med konkursboer. I 2023 var en kurator indstillet af Gældsstyrelsen i 1.580 sager, hvoraf 237 sager blev behandlet af en advokat fra Poul Schmith (med 20 advokater i advokatpanelet), hvilket er knap 200 flere sager end der blev behandlet af advokater fra det næstmest anvendte advokathus (med fire advokater i panelet), jf. nærmere herom på s. 11 ovenfor. Poul Schmith får en andel af disse sager udenom Gældsstyrelsens panelordning, og ekspertgruppen formoder, at disse sager typisk er mere komplekse og dermed sandsynligvis også vil indbringe kuratoren en større omsætning end sagerne, der fordeles gennem panelordningen. Denne formodning kan dog ikke dataunderstøttes.

⁸ Kilde: [Bag om Kammeradvokatordningen](#), s. 19

Kapitel 2.

Markedet for advokatydelse

Markedets mulighed for og interesse i at byde på hele eller dele af statens advokatindkøb er afgørende for udfaldet af en konkurrenceudsættelse. Ekspertgruppen har på den baggrund udarbejdet en overordnet vurdering af markedet og samlet op på den gennemførte markedsafdækning. I dette kapitel gennemgås således relevante nøgletal for advokatbranchen, herunder omsætning, mobilitet og overskudsgrad samt branchens perspektiver på en mulig konkurrenceudsættelse af statens juridiske opgaver. Derudover redegøres der for de advokatetiske reglers bestemmelse om habilitet.

Der er anvendt data fra en række forskellige kilder, herunder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Danmarks Statistik og Danske Advokater mv. til at opstille relevante nøgletal for branchen. Derudover har ekspertgruppen fået gennemført en markedsafdækning blandt 16 advokathuse inklusive Poul Schmith om branchens perspektiver på at levere advokatydelse til staten.

Sammenfatning af ekspertgruppens vurdering

Overordnet set vurderer ekspertgruppen på baggrund af den gennemførte markedsafdækning, at i) branchen på en række områder er tilstrækkelig moden til at kunne imødekomme statens behov for juridiske ydelser, og ii) branchen generelt opfatter staten som en attraktiv kunde henset til statens store volumen. Det er i forlængelse heraf ekspertgruppens forventning, at branchen i overvejende grad vil være i stand til at indrette sig efter statens krav, herunder hvis der fx er behov for strengere habilitetskrav, end hvad der følger af de advokatetiske regler. Denne vurdering er dog i høj grad baseret på branchen egne vurderinger. Det bemærkes, at der er tale om en branche (inkl. Poul Schmith) med høje overskudsgrader, lav grad af indtræden for nye advokatfirmaer samt lav mobilitet i markedsandele. Det indebærer risici og kan tale for en gradvis tilgang til konkurrenceudsættelsen, hvor staten tilpasser sig den reelle konkurrencesituation, der måtte vise sig i udbuddene over en årrække. Ekspertgruppens vurdering uddybes til sidst i kapitlet.

Branchen for advokatydelser

Branchen for advokatydelser er kendetegnet ved en høj koncentration, hvor få store advokatfirmaer udgør en stor andel af branchens samlede omsætning. Desuden er branchen kendetegnet ved høje overskudsgrader, lav grad af indtræden for nye advokatfirmaer samt lav mobilitet i markedsandele.

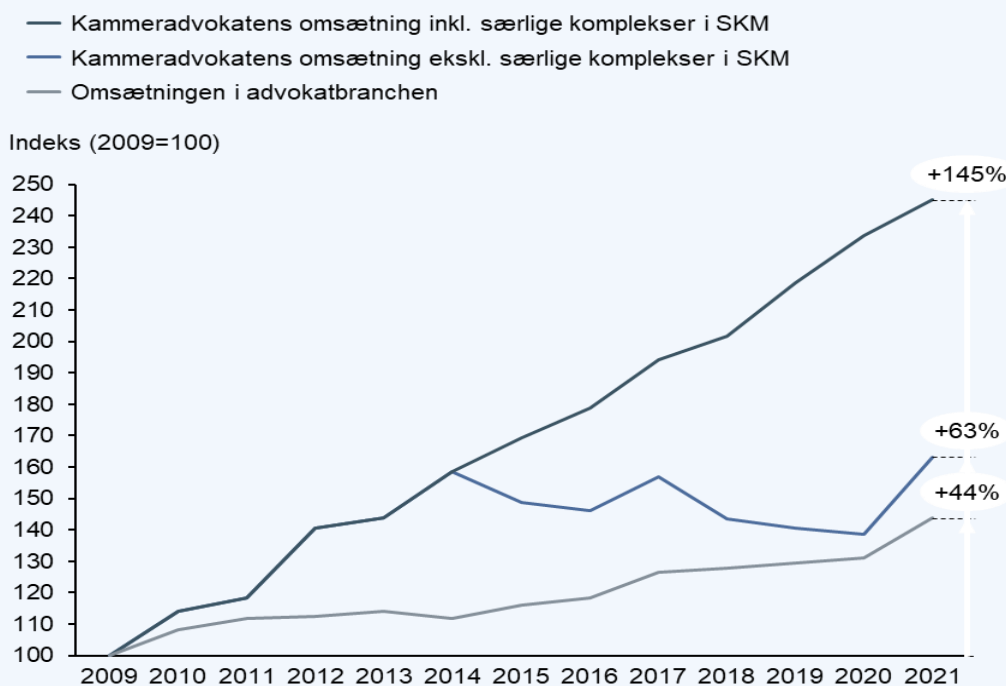
Omsætning i branchen

Advokatbranchen omsatte i 2021 for 17,3 mia. kr. Statens indkøb af advokatydelser udgjorde i samme periode omkring 4 pct. af den samlede omsætning i markedet.

Advokatbranchens samlede omsætning er vokset med 44 pct. i perioden 2009-2021. Til sammenligning er Poul Schmiths omsætning fra kammeradvokataftalen i samme periode steget med 145 pct., hvis Skatteministeriets særlige komplekser tælles med, og 63 pct., hvis disse ikke tælles med. Stigningen kan formentlig tilskrives øget efterspørgsel på advokatydelser i staten. Poul Schmiths omsætning fra Kammeradvokataftalen er således steget væsentligt mere end branchens omsætning samlet set, *jf. figur 2.1 nedenfor*.

Figur 2.1

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

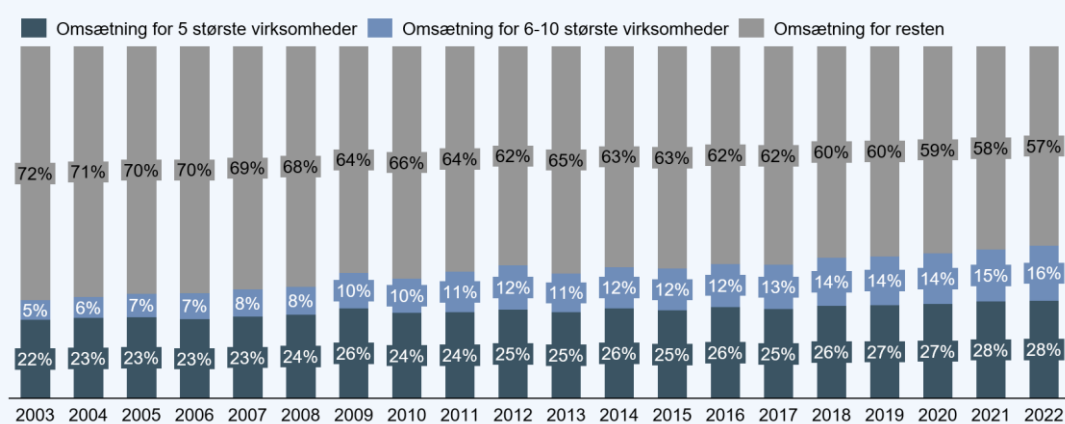


Anm.: Udviklingen i omsætningen i advokatbranchen er fratrukket Poul Schmiths omsætning fra kammeradvokatorordningen. Branchetal for 2021 er estimater. Advokatbranchen er afgrænset vha. branchekoden for juridisk bistand.

Kilde: Danske Advokater og Kammeradvokatens sagsoversigt.

De ti største advokatfirmaer stod i 2022 for 44 pct. af den samlede omsætning på markedet⁹. Det er en stigning på 17 procentpoint siden 2003, hvor de ti største advokatfirmaer udgjorde omkring 27 pct. af den samlede omsætning i markedet, *jf. figur 2.2 nedenfor*. Det indikerer, at omsætningen i markedet er blevet mere koncentreret omkring de store advokatfirmaer. Koncentrationen på markedet varierer dog på tværs af specialer og ydelser, hvor der inden for fx offentlig ret og udbuds- og konkurrenceret er få advokatfirmaer med relativt store markedsandele og dermed høj koncentration.

Figur 2.2
Udvikling i omsætning for advokatbranchen fordelt på advokathuses størrelse, pct., 2003-2022



Anm.: Advokatbranchen er afgrænset vha. branchekoden for juridisk bistand.
Kilde: Træk fra Danmarks Statistik udført af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Poul Schmiths omsætning

Det fremgår eksplicit af ekspertgruppens kommissorium, at det skal undersøges, hvorvidt Poul Schmith i stigende omfang rådgiver øvrige klienter. Poul Schmith offentliggør ikke oplysninger herom, hvorfor der er udarbejdet et skøn for Poul Schmiths omsætning i forbindelse med rådgivning af øvrige klienter. Det er i sigens natur forbundet med usikkerhed. Poul Schmith har imidlertid offentliggjort, at den gennemsnitlige omsætning pr. medarbejder inden for kammeradvokatordningen er 2,4 mio. kr. På baggrund af informationer om antallet af timer, som Poul Schmith har anvendt på opgaver på kammeradvokatordningen, kan det estimeres, at Poul Schmith har anvendt ca. 295 årsværk på disse i 2023. Poul Schmith havde 457 fakturerbare ansatte i 2023 ifølge Økonomistyrelsens gennemgang af Poul

⁹ "Markedet", forstået som advokatbranchen, er i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport afgrænset vha. branchekoden for juridisk bistand. Virksomheder med andre primære branchekoder, f.eks. revisionsfirmaer, har også jurister ansat og leverer også juridiske tjenesteydelser. Disse firmaer er dog ikke defineret som en del af "advokatbranchen" i figurerne fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen estimerer i deres rapport – med væsentlig usikkerhed – at omsætning fra advokatbranchen udgjorde ca. 62% af den samlede omsætning fra juridiske tjenesteydelser i 2018.

Schmiths hjemmeside i oktober 2023, hvilket medfører 162 årsværk til opgaver uden for kammeradvokatordningen. Såfremt disse årsværk ligeledes genererer en omsætning på 2,4 mio. kr. pr. jurist, skønnes Poul Schmiths omsætning uden om Kammeradvokataftalen til ca. 390 mio. kr., hvilket giver en samlet omsætning på 1,1 mia. kr. Poul Schmith oplyser en gennemsnitlig omsætning på kuratorområder på 130 mio. kr., hvilket efterlader ca. 260 mio. kr. til øvrige klienter – virksomheder, kommuner, regioner mv. Estimatet er behæftet med usikkerhed, idet det ikke er kendt hvilke timepriser og hvilken faktureringsprocent, Poul Schmith har på sin forretning uden om kammeradvokataftalen.

Mobiliteten i markedsandele for branchen

Mobiliteten i markedsandele for branchen for advokatydelse var 6 pct. i 2022, *jf. figur 2.3 nedenfor*. Udviklingen i mobiliteten i markedsandele for brancherne har været stabile med en lille faldende tendens siden 2002. Det betyder, at advokatfirmaer formår at fastholde deres markedsandele over år. Den lave mobilitet i markedsandele kan indikere begrænset/svag konkurrence i branchen, da markedsandele i mindre grad "skifter hænder". Udviklingen i mobiliteten i markedsandele er opgjort inklusive Poul Schmiths omsætning fra kammeradvokatordningen. Derfor vil mobiliteten i markedsandele være højere, hvis Poul Schmiths forretning gennem kammeradvokatordningen blev ekskluderet fra opgørelsen. Konkurrencerådet viser ligeledes i sin rapport om "Konkurrencen i advokatbranchen" fra 2021, at der er høj koncentration, lav mobilitet og begrænset indtræden af nye firmaer på markedet (Konkurrencerådet, 2021).

Figur 2.3
Udviklingen i mobiliteten i markedsandele i advokatbranchen i forhold til branchen for vidensservice, pct., 2002-2022

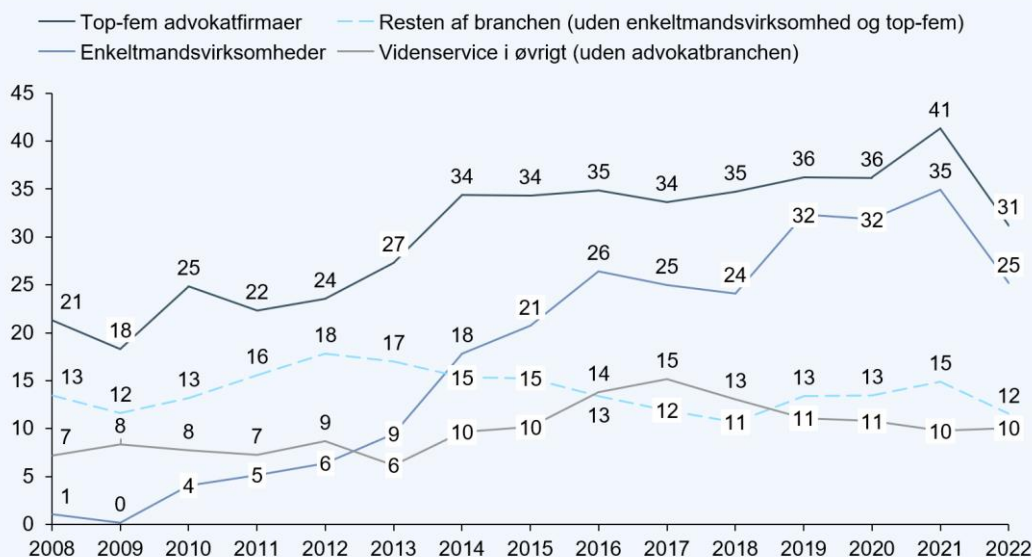


Anm.: Vidensservice refererer til brancher, der leverer specialiserede tjenesteydelser baseret på viden og ekspertise, f.eks. juridisk bistand og ingeniørrådgivning. Mobilitetstal er estimeret baseret på information fra Danmarks Statistik. Advokatbranchen er afgrænset vha. branchekoden for juridisk bistand. Kilde: Træk fra Danmarks Statistik udført af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Overskudsgraden i branchen

Konkurrenceforholdene på markedet har en betydning for virksomhedernes mulighed for at opnå overskud. Virksomhedernes evne til at opnå overskud måles ud fra overskudsgraden. Denne angiver, hvor stor en andel af virksomhedens omsætning, der er tilbage til ejerne, når firmaet har afholdt sine (ordinære) omkostninger. Overskudsgraden er ikke kendt, men estimeret af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af tal fra Danmarks Statistik. Det drejer sig særligt om, at der i tallene er forsøgt udlignet forskelle mellem, at nogle advokathuse både udbetaler løn og overskud til partnere, mens andre alene udbetaler overskud. Der kan således være usikkerheder forbundet med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens estimeret af overskudsgrad. Overskudsgraden blandt de fem største advokatfirmaer og enkeltmandsvirksomheder i advokatbranchen var i 2022 henholdsvis 31 pct. og 25 pct., jf. figur 2.4 nedenfor. Udviklingen i overskudsgraden for brancherne har siden 2008 generelt været stigende. Det kan indikere begrænset konkurrence i branchen, da virksomhederne formår at opnå overskud over niveauet for sammenlignelige brancher, idet det dog bemærkes, at mange andre forhold kan gøre sig gældende.

Figur 2.4
Udviklingen i overskudsgraden advokatbranchen i forhold til branchen for vidensservice og private byerhverv, pct., 2008-2022



Anm.: Enkeltmandsvirksomheder referer til virksomheder med kun én ejer. Overskudsgraden er beregnet ved at justere ejerens personlige indkomst, for den skønnede løn for udført arbejde. Løn for udført arbejde er baseret på den pågældende partners personlige indkomst, i året før partneren indtrådte i ejerkredsen. Den indkomst der er tilbage, når løn for partners arbejdsindsats er fratrukket, er et skøn for aflønning af ejerskab. Summen af alle partners aflønning af ejerskab anses som branchens samlede overskud, og overskudsgraden fås ved at dividere med branchens omsætning. For top-fem advokatfirmaer er det gennemsnitlige skøn cirka 1,3 mio. kr., for enkeltmandsvirksomheder er det gennemsnitlige skøn cirka 0,6 mio. kr., mens det for resten af advokatfirmaerne er knap 0,8 mio. kr. Advokatbranchen er afgrænset vha. branchekoden for juridisk bistand.

Kilde: Træk fra Danmarks Statistik udført af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Advokatbranchens perspektiver på konkurrenceudsættelse af statens juridiske opgaver

Ekspertgruppen har fået gennemført en markedsafdækning af advokatbranchen for at opnå bedre kendskab til branchens perspektiver på at levere juridiske ydelser til staten. I alt har 16 advokathuse besvaret en skriftlig markedsafdækning. Herudover er der gennemført uddybende dialogmøder med 11 advokathuse.

Oplysningerne i nedenstående *boks 2.1* er en gengivelse af advokathusenes egne bidrag. Nogle af udsagnene, fx om kapacitet, stemmer ikke helt overens med de statslige oplevelser. Det har ikke været muligt inden for ekspertgruppens tidsramme at kvalificere dette, men ekspertgruppen vurderer umiddelbart, at markedets egne vurderinger er plausible.

Af *boks 2.1* fremgår branchens perspektiver på konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelse, herunder i forhold til afsætningsmuligheder, påvirkning af markedet mv. Derudover har branchen også bidraget med overvejelser i forhold til behovet for skærpede habilitetskrav ved konkurrenceudsættelse af

advokatydelse og hensigtsmæssigheden ved at anvende kammeradvokattitlen. I tillæg hertil har nogle af advokathusene også fremhævet behovet for at styrke statens interne juridiske kompetencer.

Boks 2.1

Branchens perspektiver på konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelse

- **Kapacitet:** Branchen vurderer umiddelbart, at der vil være tilstrækkelig kapacitet i markedet til at håndtere statens behov for advokatydelse, såfremt området konkurrenceudsættes. Afhængig af, hvordan staten udbyder advokatydelse, kan der være behov for tilpasning i branchen. Branchen giver derudover udtryk for villighed til at tilpasse sig, hvis staten konkurrenceudsætter advokatindkøb, herunder i forhold til at rekruttere yderligere personale mv. Dog er branchens interesse og mulighed for at rekruttere ikke den samme for alle juridiske områder.
- **Statens volumen:** Branchen tilbyder generelt advokatydelse inden for de områder, hvor staten har et behov. Nogle områder vurderes dog mere modne til konkurrenceudsættelse end andre. Staten anses derudover for at være en attraktiv kunde, særligt hvis der udbydes aftaler med tilstrækkelig stor volumen.
- **Udbud fordelt på områder:** Branchen foretrækker umiddelbart et scenarie ved udbud af statens juridiske opgaver, hvor et eller flere advokathuse indgår aftale om at levere advokatydelse inden for specifikke områder. Dette kan enten ske ved: a) Eneleverandør pr. område eller b) To eller tre leverandører pr. område. De to tilgange formodes at kunne skabe størst mulighed for at øge konkurrencen på markedet, hvilket vil fremme både innovation, specialisering og evt. medføre lavere omkostninger samlet set. Ved at lade flere advokathuse konkurrere løbende inden for specifikke områder, opstår der et naturligt incitament for advokathusene til at videreudvikle deres ydelse og ekspertise, hvilket givetvis 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, er det branchens 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. Branchen udtrykker endvidere ønske om, at udbud struktureres, så det er muligt at oparbejde en tæt kunderelation til de konkrete indkøbere.
- **(Ny) eneleverandør af juridiske ydelse:** Størstedelen af advokathusene er i forlængelse af ovenstående enige om, at et scenarie, hvor hele statens indkøb af advokatydelse konkurrenceudsættes til én ny leverandør (eneleverandør) ikke er en hensigtsmæssig løsning, da der er 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 ydelse og skabe en uheldig afkobling mellem slutpriser og markedspriser. Det samme vurderes at kunne blive tilfældet, såfremt der laves et udbud, hvor 2-3 advokathuse skal levere på samtlige retsområder til staten.
- **Medarbejdermobilitet:** Branchen peger på medarbejdermobiliteten i advokatbranchen som en faktor, der kan understøtte en eventuel konkurrenceudsættelse. En tilpas stor ændring i statens tilgang til indkøb af advokatydelse vil medføre en øget medarbejdermobilitet i branchen, hvor både advokathuse og individuelle advokater vil tilpasse sig de nye forhold.

Boks 2.1 (fortsat)

- **Priser:** Markedsafdækningen giver ikke grundlag for at konkludere, hvorvidt staten pt. har de lavest mulige omkostninger eller kan forventes at opnå besparelser ved en konkurrenceudsættelse. Timepriserne på den nuværende kammeradvokataftale svarer til en rabat på i gennemsnit 32-35 pct. i forhold til listepreiser i markedet, dvs. en rabat på linje med det, ekspertgruppen forventer, at øvrige advokathuse giver deres største kunder. Det er dog ikke retvisende kun at se på timepriser, da mængden af timer og det faktum, at Poul Schmith ikke har omkostninger forbundet med salg og tilbudsafgivning også skal tages i betragtning. Derudover kan der indgås aftale om flere typer af prismodeller, fx fastprisaftaler på en række ydelser. Branchen giver udtryk for, at de vil kunne matche timepriser og rabatsatsen i kammeradvokataftalen. Der gives dog ikke indikationer af, at staten kan forventes at opnå store direkte besparelser ved en konkurrenceudsættelse. Økonomisk teori indikerer dog, at det vil være muligt at opnå besparelser gennem øget konkurrence. Indirekte effekter, så som øget innovation og produktivitet udløst af konkurrenceudsættelse, dvs. dynamiske effekter, er ikke kvantificeret.
- **Habilitet:** Branchen vurderer, at de advokatetiske regler vurderes at stille tilstrækkelige krav til advokaters habilitet. De fleste advokathuse er dog villige til at tilpasse sig statens eventuelle yderligere habilitetskrav, hvis staten tilbyder en aftale, der er tilpas økonomisk attraktiv til, at advokathusene vil afvise andre. Branchens overvejelser ift. habilitet og de advokatetiske regler uddybes i det efterfølgende afsnit.
- **Kammeradvokattitlen:** Hovedparten af branchen vurderer umiddelbart, at kammeradvokattitlen medvirker til skævvridning af konkurrencen i branchen. Størstedelen af de medvirkende advokathuse mener ikke, at private advokathuse fremadrettet skal have mulighed for at blive tildelt kammeradvokattitlen.
- **Etablering af juridisk enhed i staten og statens kompetencer i forhold til kontraktstyring mv.:** En række af de adspurgte advokathuse foreslår, at staten etablerer en ny juridisk enhed internt i staten, som kan håndtere opgaver på områder, hvor markedet ikke viser tilstrækkelig interesse, eller hvor det vurderes, at opgaverne bedst løses inden for statens egne rammer. Samtidig opfordres der til, at staten generelt øger fokus på og kompetencer inden for indkøb af advokatydelse, herunder i forhold til kontraktstyring af aftaler. Denne enhed vil desuden kunne bidrage til styrket erfaringsindsamling om indkøbte advokatydelse samt videndeling mellem brugere.

Branchens vurdering af habilitetsbestemmelsen i de advokatetiske regler

Hvis statens indkøb af advokatydelse fordeles på flere forskellige leverandører, er der potentielt øget risiko for interessekonflikter og dermed lavere forsynings sikkerhed til staten. Ekspertgruppen har derfor forsøgt at kvalificere markedets overvejelser om habilitet i et kundeforhold samt bestemmelsen om habilitet i de advokatetiske regler.

Habilitetskrav

Advokater i Danmark er underlagt retsplejelovens regler om bl.a. god advokatskik. Advokatrådet, der er Advokatsamfundets bestyrelse, fører tilsyn med overholdelsen af god advokatskik og har samtidig til opgave at formulere de advokatetiske regler

(AER). De advokatetiske regler afspejler Advokatnævnets og domstolenes praksis på området for god advokatskik, der stiller strenge krav til advokaters professionelle standard og etik. På områder med uafklaret praksis er det efter retsplejelovens §§ 143 ff. Advokatrådets opgave at fastlægge, hvad der er god advokatskik. Advokatnævnet påser overholdelsen af god advokatskik, herunder i forhold til de advokatetiske regler, og kan pålægge advokaterne sanktioner, hvis reglerne overtrædes.

Kravet om god advokatskik indbefatter bl.a., at advokater ikke må udføre opgaver for klienter i tilfælde, hvor der foreligger interessekonflikt. Af de advokatetiske reglers artikel 8, stk. 1, fremgår, at en advokat ikke må "bistå en klient i situationer, hvor en interessekonflikt er opstået, eller hvor der foreligger nærliggende risiko for, at en sådan konflikt opstår." Mens det af de advokatetiske reglers artikel 8, stk. 3, nr. 1, 1. pkt., følger fastsat, at en interessekonflikt bl.a. kan foreligge, når en advokat bistår en klient i en sag, hvis advokaten uden at repræsentere modparten i den konkrete sag har et fast klientforhold til denne.

Det overvejende udgangspunkt er, at et samtykke fra parter involveret i en mulig interessekonflikt ikke har indvirkning på vurderingen af, hvorvidt der foreligger en interessekonflikt. Hertil gælder imidlertid nogle undtagelser, herunder i relation til interessekonflikter opstået eller med nærliggende risiko for at opstå med baggrund i ovennævnte faste klientforhold, hvor en mulig interessekonflikt kan afbødes ved indhentelse af samtykke fra alle involverede parter, jf. de advokatetiske reglers artikel 12, stk. 1, 2. pkt.

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

Overvejelser om forsyningssikkerhed og habilitetskrav ved konkurrenceudsættelse

I forbindelse med en potentiel konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelse bør staten nøje overveje, hvordan den mest hensigtsmæssigt får opfyldt sit behov for forsyningssikkerhed konkret vurderet i forhold til det enkelte sags- og retsområde samtidig med, at der tages behørig hensyn til en sund konkurrence på markedet for advokatydelse, samt at skærpede habilitetskrav er et reelt behov og ikke bliver unødvendige omkostningsdrivere for advokathusenes potentielle tilbud. Ved statens behovsafdækning er det afgørende, at kravene til advokathusenes habilitet ikke er unødige strenge, idet det vurderes, at konsekvensen heraf kan være få eller ingen tilbudsgivere samt uforholdsmæssigt dyre leverandøraftaler.

Til sammenligning har man i andre lande varierende praksis for anvendelse af bestemmelser om interessekonflikter i udbudsgrundlag og rammeaftaler. I Norge modvirkes interessekonflikter hos de eksterne advokathuse eksempelvis med klausuler i aftalegrundlaget om forbud mod at føre visse typer af retssager mod staten. Derudover skal det meddeles til den norske "Regjeringsadvokat", såfremt et firma, der er indgået aftale med, yder rådgivning eller anden bistand til private klienter på retsområdet. I Sverige indeholder udbudsgrundlaget og de enkelte rammeaftaler omvendt ikke bestemmelser om interessekonflikter. Rammeaftalen kan dog

ophæves, hvis (i) der sker grove overtrædelse af de advokatetiske regler, (ii) det pågældende advokatkontor ekskluderes fra Sveriges advokatsamfund, eller (iii) det pågældende advokatkontor modtager en advarsel.

Branchens vurdering af de advokatetiske regler

Branchen vurderer overordnet set, at de advokatetiske regler allerede stiller tilstrækkeligt strenge krav til advokaters habilitet. Flere advokathuse oplyser endvidere, at de allerede er underlagt strenge interne krav, der er med til at sikre, at advokathusene ikke mister klienter ved at overtræde habilitetsreglerne.

En række advokathuse påpeger, at hvis staten bliver en af deres centrale kunder, vil de sandsynligvis kunne tilpasse sig statens behov, såfremt der er et ønske om strengere habilitetskrav, end hvad følger af de advokatetiske regler. Det kunne fx være i form af skærpede krav til leverandørernes forsyningsforpligtelse, der ville bidrage til at sikre, at klienter høres, før leverandøren påtager sig opgaver for andre kunder, som potentielt kunne skabe interessekonflikter.

Flere aktører beretter om lignende aftaler med de af deres kunder, der allerede har en vis volumen hos det pågældende advokathus. I forlængelse heraf vil der dog formentlig være behov for, at aftalerne er tilstrækkeligt økonomisk attraktive, såfremt sådanne strengere habilitetskrav har den konsekvens, at advokathusene er forpligtede til at erklære sig inhabile i forhold til andre kunder og sager i videre udstrækning end tilfældet ville have været efter de advokatetiske regler. Det er ikke entydigt, hvornår en aftale har tilstrækkelig stor volumen til at være økonomisk attraktiv trods eventuelt skærpede habilitetskrav. Det vurderes dog, at store virksomheders forbrug hos et enkelt advokathus typisk kan være i størrelsesordenen ca. 5-10 mio. kr. årligt, og at de største øvrige aftaler i det danske marked er i størrelsesordenen 50-60 mio. kr.

I forlængelse heraf vurderer ekspertgruppen om end med en vis usikkerhed, at staten – afhængigt af hvordan de juridiske opgaver udbydes – vil udgøre en tilpas attraktiv kunde til, at der på de fleste områder vil være mulighed for at aftale skærpede habilitetskrav i det omfang, det skønnes hensigtsmæssigt.

Ekspertgruppens vurdering af branchens modenhed og kapacitet mv.

Overordnet set vurderer ekspertgruppen på baggrund af branchens egne tilkendegivelser i den gennemførte markedsafdækning, at branchen på en række områder er tilstrækkelig moden til at kunne imødekomme statens behov inden for en lang række juridiske ydelser. Det bemærkes, at det ikke har været muligt for ekspertgruppen at efterprøve branchens udsagn. Det er ligeledes tydeligt i markedsafdækningen og -dialogen, at bidragene er spillet ind i ekspertgruppens arbejde forud for beslutning om konkurrenceudsættelse og ikke som vanligt umiddelbart op til et udbud. Ekspertgruppen kan pba. markedsafdækningen samtidig konstatere, at der grundet en lavere grad af kapacitet i markedet ifm. nogle retsområder er

væsentlige risici forbundet med konkurrenceudsættelse. Dette vurderes særligt at gøre sig gældende for retsområder, der vedrører afgørelser over for borgere og virksomheder som fx skatteret og socialret, der forventeligt kræver oparbejdet viden og erfaring. I forbindelse med en konkurrenceudsættelse, vil Poul Schmith have mulighed for at byde i et eventuelt kommende udbud. Såfremt Poul Schmith vinder et eller flere udbud, vil de fortsat være leverandør på disse områder.

Nøgletal for advokatbranchen indikerer, at branchen i høj grad er koncentreret om en række større advokathuse, og at der generelt er lav mobilitet i markedsandele for branchen og generelt indikationer på lav grad af konkurrence. Opgørelserne er dog behæftet med usikkerhed og inkluderer også Poul Schmiths forretning gennem kammeradvokatordningen, som forventes at påvirke disse tal væsentligt. Samtidig viser resultaterne fra markedsafdækningen dog, at der blandt advokathusene er stor villighed til at tilpasse sig statens behov. Det kan tale for en gradvis tilgang til konkurrenceudsættelsen, hvor statens tilgang kan tilpasses efter den reelle konkurrencesituation, der måtte vise sig i udbuddene.

I forlængelse heraf noterer ekspertgruppen sig, at flere aktører i branchen opfatter staten som en attraktiv kunde henset til statens store volumen. Det må på baggrund heraf også forventes, at flere aktører i branchen – ved rette pris – vil være i stand til at indrette sig efter statens krav på de fleste områder, herunder hvis der fx er behov for at stille enten generelle eller mere specifikke krav om habilitet, der går længere end habilitetsbestemmelsen i de advokatetiske regler.

Kapitel 3.

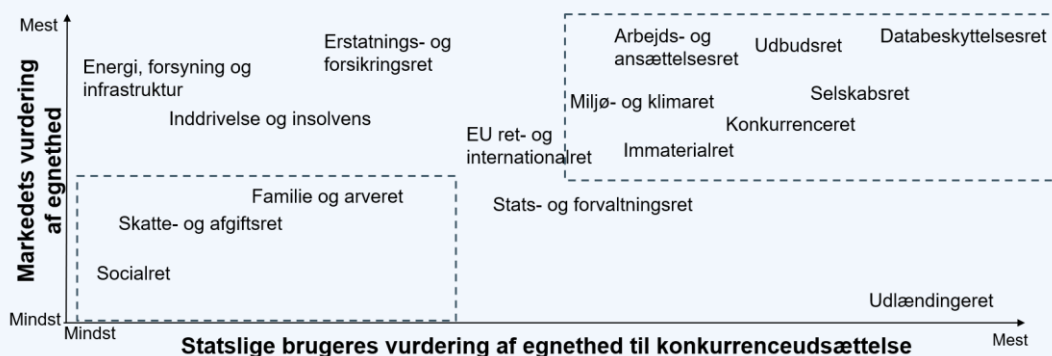
Analytiske overvejelser ifm. modelarbejdet

Der er mange elementer, som en egentlig implementeringsplan vil skulle tage stilling til ved en evt. konkurrenceudsættelse. Det kan fx være varighed og udbudsdesign. Det har ekspertgruppen inden for den givne tid ikke haft mulighed for at belyse. Ekspertgruppen har dog gjort sig en række overvejelser om den optimale måde at gruppere det statslige advokatindkøb til udarbejdelse af egentlige modeller for konkurrenceudsættelse af statens advokatindkøb. Disse overvejelser fremgår i det følgende.

Egnethed til konkurrenceudsættelse

Udgangspunktet for ekspertgruppens arbejde med modeller for konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelse er i vid udstrækning baseret på henholdsvis markedets og de statslige institutioners vurdering af, hvilke områder der vurderes at være mest egnede til konkurrenceudsættelse, *jf. figur 3.1.*

Figur 3.1
De statslige institutioner og markedets vurdering af retsområders egnethed til konkurrenceudsættelse



Anm.: De statslige institutioners vurdering er baseret på behovsafdækningen. Markedets vurdering af egnethed baserer sig dels på hvorvidt markedet angiver de kan byde ind på opgaver inden for retsområdet og kvalitative inputs fra markedsdialogen.

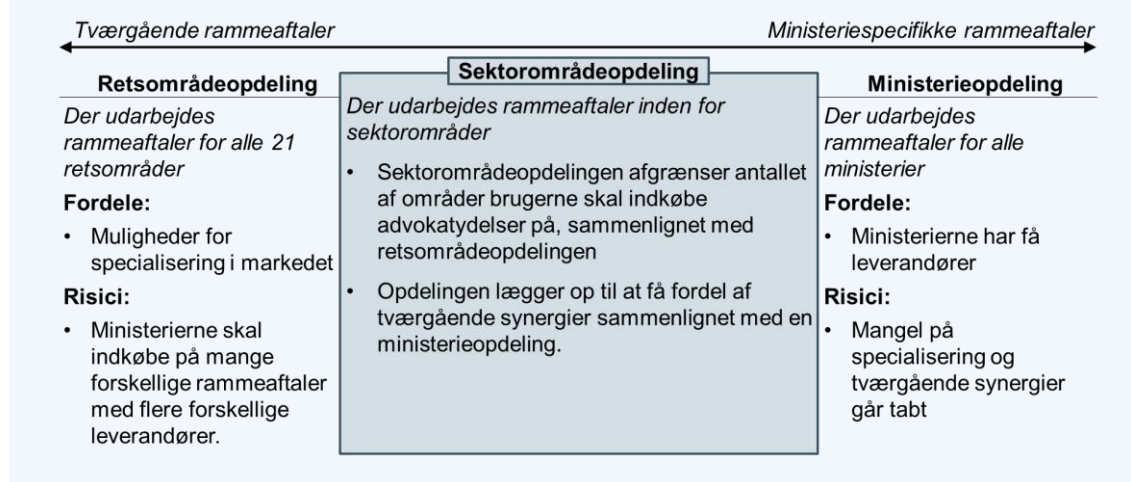
Kilde: Behovsafdækning og markedsafdækning, *jf. teknisk baggrundsbilag bilag C og D.*

Figur 3.1 afspejler således det indledende kortlægningsarbejde, der tog udgangspunkt i en kategorisering på retsområder, da det var den eksisterende opdeling i statens forbrug og velkendt for såvel statens brugere som markedet. I forhold til konkurrenceudsættelse er det dog ikke nødvendigvis den mest hensigtsmæssige opdeling, og ekspertgruppen har derfor set på forskellige tilgange til alternative grupperinger.

Gruppering af juridiske områder i "sektorområder"

For at kunne udarbejde egentlige modeller for konkurrenceudsættelse har ekspertgruppen vurderet det hensigtsmæssigt at gruppere de juridiske områder, som staten efterspørger advokatydelse inden for. Dette med henblik på, at staten efterfølgende kan tage udgangspunkt i 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", "ressortområder" eller "sektorområder", jf. figur 3.1. Andre mulige tilgange til gruppering af områder kunne være i form af geografisk opdeling, hvor bl.a. lokalkendskab i højere grad ville kunne imødekommes. Ekspertgruppen vurderer dog ikke, at en sådan en tilgang giver tilpas fleksibilitet i tilrettelæggelse af aftaler, jf. *teknisk baggrundsbilag H. Sektorområder*.

Figur 3.1
Oversigt over mulige måder at gruppere juridiske områder i staten



Ekspertgruppen har vurderet, at en *sektoropdelt tilgang* er at foretrække. Den konkrete opdeling af sager i sektorspecifikke områder er bl.a. baseret på *i) ensartethed i sager, ii) tværgående synergier* og *iii) afgrænsning af sags- og retsområder, de enkelte ministerier indkøber på*.

En opdeling i sektorspecifikke retsområder tager højde for, at der fx i forbindelse med større statslige projekter, herunder anlægsprojekter, er behov for juridisk bistand inden for en række retsdiscipliner. Samtidig vurderes det, at dette tillader et tættere kundeforhold mellem ministerierne og advokatusene, end hvis der indgås en række mindre rammeaftaler alene gældende for fx et enkelt retsområde, hvor

det enkelte ministerium i højere grad skal interagere med en række advokathuse. Det bemærkes, at sektorområderne er inddelt på baggrund af kvalitative kriterier, og der vil således være andre kombinationsmuligheder.

Definition af sektorområder

Ekspertgruppen har defineret i alt 11 sektorområder, *jf. tabel 3.2*. Der henvises til *bilag H* for en uddybende beskrivelse af sektorområderne, herunder typer af sager, der er placeret i de enkelte områder. Det bemærkes, at de særlige sagskomplekser i Skatteministeriet og Transportministeriet ikke indgår heri, da det er forventningen, at Kammeradvokaten færdiggør komplekserne og øvrige igangværende sager, uanset at der måtte træffes beslutning om konkurrenceudsættelse. Som nævnt indledningsvist tog markedsafdækningen og behovsafdækningen udgangspunkt i en opdeling af retsområder, som så efterfølgende er grupperet i sektorområder. Titlerne på områderne i figur 3.1 kan derfor ikke 1:1 oversættes til de definerede sektorområder nedenfor i tabel 3.2.

I den forbindelse bemærkes det, at retsområdet "inddrivelse og insolvens" er opsplittet, så insolvens ligger i eget sektorområde. Inddrivelsesopgaver placeres under sektorområdet skatte- og afgiftsret, da Gældsstyrelsen oplyser, at det nuværende indkøb primært vedrører opgaver i forbindelse med oprydningen efter EFI samt øvrige, mindre opgaver, der har en tæt sammenhæng med skatte- og afgiftsret eller øvrige retsområder. I forhold til det anførte indkøbsvolumen for insolvens kan Skatteministeriet ikke validere den angivne indkøbsvolumen og oplyser, at Gældsstyrelsen i 2023 havde udgifter til Kammeradvokaten for 89,8 mio. kr., heraf udgifter for 55,7 mio. kr., til bl.a. oprydning i gamle fordringer og udvikling af inddrivelsessystemer (særlige sagskomplekser). Den resterende udgift på 34,1 mio. kr. til Kammeradvokaten er anvendt inden for insolvensområdet inkl. kuratorhvervet fordelt på udgiftsposterne indfrieede sikkerhedsstillelser (17,8 mio. kr.) og eksternt juridisk bistand og særlige sager (16,3 mio. kr.).

Generelt bemærkes det, at der er en vis usikkerhed omkring den samlede, skønnede indkøbsvolumen og fordelingen heraf på sektorområder, blandt andet grundet ovenstående.

Ekspertgruppens forslag til håndtering af fremtidige særlige enkeltsagskomplekser uddybes i *kapitel 5. Anbefalinger*.

Tabel 3.2
Oversigt over sektorområderne

| Sektorområder | Indhold |
|--|--|
| 1. <i>IT & GDPR</i> | Sager inden for udbudsret og databeskyttelsesret, fx kontrakter vedrørende IT, telefoni mv. samt sikkerhedsmæssige spørgsmål om persondata |
| 2. <i>Byggeri & anlæg</i> | Anskaffelser på området. Sager inden for fast ejendom og entrepriseret, udbudsret, miljø- og klimaret, energi, forsyning og infrastruktur og erstatnings- og forsikringsret, fx tvister vedr. anskaffelser af byggeri og anlæg, offshore, infrastrukturprojekter, planret samt juridisk rådgivning vedr. veje. |
| 3. <i>Energi & forsyning</i> | Sager inden for energi, forsyning og infrastruktur, udbudsret og erstatnings- og forsikringsret, fx energigør, forsyningsvirksomhed samt tvister vedr. kontrakter |
| 4. <i>Natur, miljø, klima & landbrug</i> | Sager inden for miljø-, klima-, landbrugs- og naturbeskyttelsesret, herunder sager om erstatning og forsikring. |
| 5. <i>Arbejds- og ansættelsesret</i> | Sager inden for arbejds- og ansættelsesret, fx sager vedr. diskrimination, tjenestemænd samt generel og kollektiv arbejdsret. |
| 6. <i>Øvrig udbudsret</i> | Øvrige sager inden for udbudsret ikke omfattet af øvrige sektorområder, fx rådgivning om kontrakter inden for øvrige tjenesteydelser, drift og vedligehold, trafikindkøb samt øvrig udbudsretslig rådgivning |
| 7. <i>Insolvens</i> | Sager inden for insolvensområdet (herunder kuratorhvervet) |
| 8. <i>Anskaffelser på forsvarsområdet</i> | Sager inden for udbudsret på forsvarsområdet, fx indgåelse af kontrakter, tvister om kontrakter samt rådgivning om kontraktfortolkning. |
| 9. <i>Skatte- og afgiftsret</i> | Sager inden for skatte- og afgiftsret, fx skattepligt, national og international skat, afgifter, skatteproces og –kontrol samt transfer pricing og visse opgaver under inddrivelsesprocessen |
| 10. <i>Erstatnings- og forsikringsret</i> | Sager inden for erstatnings- og forsikringsret, fx voldsoffererstatning og arbejdsskadesikring |
| 11. <i>Øvrige områder</i> | Opsamlingskategori med mindre juridiske ydelser inden for en række områder. |

Kapitel 4.

Overordnede betragtninger

Ekspertgruppen har en række betragtninger af relevans for den nuværende kammeradvokatordning og overvejelserne om konkurrenceudsættelse, som ikke eksplicit fremgår af kommissoriet, eller hvor det inden for den korte tidshorisont ikke umiddelbart har været muligt at fremskaffe relevant data til at understøtte egentlige analyser og konklusioner. Ekspertgruppen finder det dog hensigtsmæssigt at viderebringe sine betragtninger, som vurderes relevante for den fremtidige håndtering af statens indkøb af advokatydelse.

I dette kapitel gennemgås ekspertgruppens overordnede betragtninger om konkurrencesituationen i advokatbranchen, herunder muligheden for at opnå mere fordelagtige aftaler for staten ved udbud af området end, hvad der ligger i den nuværende kammeradvokatordning. Ekspertgruppen vurderer, at statslige myndigheder, der indkøber ekstern advokatbistand til f.eks. rådgivningsopgaver eller retssagsførelse, har ansvaret for, at den eksterne advokatbistand, myndigheden indkøber, ligger inden for de rammer, som myndigheden selv er underlagt.

Overordnede betragtninger om konkurrenceudsættelse

Ekspertgruppen har inden for den korte tidshorisont ikke haft mulighed for at tilvejebringe et tilpas solidt datagrundlag til at kunne sige noget entydigt om de økonomiske konsekvenser eller et muligt provenu ved konkurrenceudsættelse af statens advokatindkøb, *jf. teknisk baggrundsbilag I. Analyse af økonomiske konsekvenser*. Dertil kan der ikke siges noget endeligt om advokatfirmaernes prissatser, før der gennemføres en egentlig udbudsproces, da dette naturligt også vil afhænge af fx omfanget og kompleksiteten af det udbudte område. Ekspertgruppens forsøg på at nå frem til at beregne et provenu uddybes i *teknisk baggrundsbilag I*.

Ekspertgruppen har i stedet gjort sig en række betragtninger om, hvordan staten stilles ved en konkurrenceudsættelse af advokatindkøbet. Betragtningerne er baseret på grundlæggende økonomisk teori, ekspertgruppemedlemmernes erfaringer og tilgængelige datakilder og analyser. Det opsummeres i nedenstående afsnit og uddybes i *teknisk baggrundsbilag F. Grundlag bag samfundsøkonomiske betragtninger*. Overvejelserne i kapitlet har bidraget til udarbejdelse af ekspertgruppens anbefalinger om den videre håndtering af statens fremtidige indkøb af advokatydelse.

Ekspertgruppens overordnede betragtninger er sammenfattet i *boks 4.1*:

Boks 4.1

Overordnede betragtninger om konkurrenceudsættelse

- 1. Øget konkurrence om statens indkøb af advokatydelse forventes at have positive effekter for branchen og staten:** Det er ikke muligt at konkludere, om den nuværende kammeradvokataftale er effektiv ift. omkostninger og kvalitet. Økonomisk teori tilsiger, at øget konkurrence om statens indkøb af advokatydelse overordnet set vil bidrage til lavere omkostninger og højere kvalitet i advokatydelse samt positive afledte effekter i form af fx øget innovation. Ekspertgruppen ville således ikke foreslå en Kammeradvokatorordning som i dag, hvis systemet kunne tænkes helt forfra uden hensyn til den aktuelle situation og de gældende strukturer mv. Der er dog i dag lav grad af konkurrence i branchen (inkl. Poul Schmith), og samtidig har staten i mange år haft den samme leverandør, hvilket øger usikkerheden om, hvordan en konkurrenceudsættelse umiddelbart vil udmønte sig, og hvor lang tid der vil gå før en ny markedsstruktur opstår, ligesom der er risici forbundet med ændringer.
- 2. Store forskelle på tværs af sektorområder indikerer forskelligartede vilkår ved konkurrenceudsættelse:** Der er væsentlige forskelle i konkurrencesituationen på tværs af de områder, hvor staten har behov for juridisk rådgivning. Der vil umiddelbart være potentiale for at opnå konkurrencedygtige priser ved udbud af især de sektorområder, hvor der vurderes at være mange tilbudsgivere. Samtidig kan der på mere specialiserede områder være øgede transitionsomkostninger og risici forbundet med konkurrenceudsættelse, da markedet ikke i udgangspunktet har tilstrækkeligt med tilbudsgivere, der kan byde ind på området.
- 3. Informationsasymmetri mellem staten og advokatfirmaer kan bidrage til skæve incitamentsstrukturer:** Advokatydelse har generelt en høj grad af informationsasymmetri til sælgers fordel. Det skyldes, at advokatfirmaer ofte både foreslår løsningen og udfører opgaven under vilkår, som kan være udfordrende at gennemskue for køberen. Asymmetrien kan også opstå mellem hele staten og de statslige institutioner af advokatydelse, som kan bevirke, at der indkøbes advokatydelse i højere grad end nødvendigt. Konsekvenser forbundet med asymmetrisk information kan potentielt imødegås ved, at statslige institutioner styrker deres forbrugsstyring i indkøbet af advokatydelse. Dertil vurderes, at løbende konkurrenceudsættelse på området generelt kan bidrage til, at der opbygges viden – både internt i de statslige institutioner eller fx i en central indkøbsfunktion – om blandt andet rimeligheden i tilbudsgivernes prisoverslag og den konkrete udførelse af den foreslåede løsning af opgaven.
- 4. Markedet for advokatydelse til staten har karakteristika af et bilateralt monopol:** Økonomisk teori og tilgængelig viden indikerer, at markedet for advokatydelse til staten, som er opstået i Danmark, bedst kan betragtes som et bilateralt monopol, hvor der er en vis grad af informationsasymmetri mellem køber og sælger til sælgers fordel. Derved bliver forhandlingsstyrke et vigtigt parameter. Såfremt der er væsentlige fordele for staten ved varetagelse af alle advokatydelse *samlet*, kan dette ifølge økonomisk teori – i en bilateral monopolsituation med en vis informationsasymmetri mellem køber og sælger – imødekommes effektivt ved at integrere de to aktører, dvs., at staten hjemtager de opgaver, hvor der i dag anvendes private advokatfirmaer.
- 5. Eksterne advokater skal give staten uafhængig rådgivning:** Når staten modtager ekstern advokatbistand, er det væsentligt, at der ikke foreligger interessekonflikter ift. andre klienter.
- 6. Eksterne advokaters tavshedspligt:** I forbindelse med konkurrenceudsættelse af advokatydelse kan der være en bekymring for, at fortrolige og kritiske oplysninger måtte komme uvedkommende til kendskab. Der skal i udformningen af udbudsmateriale, herunder kontraktgrundlag, tages højde for disse forhold og hensyn.

Boks 4.1 (fortsat)

7. Habilitet og forsyningssikkerhed er væsentlige krav for staten: Det er væsentligt for staten at have forsyningssikkerhed, hvilket bl.a. fordrer, at der kun undtagelsesvist opstår habilitets-/interessekonflikter hos eksterne advokathuse, når staten ønsker at indhente juridisk bistand. Habilitetskonflikter kan efter omstændighederne begrænse markedets aktører i muligheden for at løse opgaver for staten. Det skal overvejes, hvordan staten mest hensigtsmæssigt får opfyldt sine behov for forsyningssikkerhed (dvs. undgår habilitets-/interessekonflikter) samtidig med, at der tages hensyn til sund konkurrence på markedet for advokatydelse.

8. Praktiske overvejelser ved indkøb af ekstern advokatbistand: Den enkelte offentlige myndighed har det endelige ansvar for, at myndighedens sagsbehandling, beslutninger, afgørelser mv. efterlever de forvaltningsretlige regler og retsgrundsætninger. Dette gælder også i de tilfælde, hvor myndigheden indkøber advokatbistand i forbindelse med rådgivningsopgaver og retssagsførelse. Dertil kan det skabe afhængigheder, når videns- og erfaringsindsamling om statens juridiske sager forankres ved en privat leverandør.

De overordnede betragtninger i boksen ovenfor uddybes i det følgende:

Øget konkurrence om statens indkøb af advokatydelse forventes at have positive effekter for branchen og staten

Der findes i dag data for timepriser i kammeradvokataftalen sammenholdt med timepriser i andre aftaler. Det udtrykker dog ikke noget entydigt om effektiviteten af aftalen. Et centralt element i at vurdere effektiviteten af aftalen er at tage tidsforbruget på sager - og dermed produktiviteten - med i betragtning. Ekspertgruppen har forsøgt at gennemføre en række analyser for at komme dette nærmere. Advokathusene Poul Schmith, Bech-Bruun, Plesner, Kromann Reumert og Gorrissen Federspiel er blevet adspurgt om data til en analyse af tidsforbrug og udgifter i historiske sager samt at stille forskellige data om overskudsgrad og fordeling af personaletimer til rådighed. Poul Schmith accepterede forespørgslen betinget af en tilsvarende accept fra de øvrige fire advokathuse. De øvrige har på det forelæggende grundlag ikke ønsket at indgå i analysen, der derfor ikke har kunnet gennemføres.

Ekspertgruppens betragtninger baserer sig derfor i stedet på den økonomiske teori og tilgængelig viden om advokatbranchen. Det indikerer, at øget konkurrence om statens indkøb af advokatydelse på sigt overordnet bør bidrage til lavere omkostninger og højere kvalitet i advokatydelse samt positive afledte effekter i form af fx øget innovation. På baggrund af økonomisk teori må dette umiddelbart forventes både at gøre sig gældende for staten, men også for advokatbranchen i sin helhed. Staten udgør 4 pct. af den samlede omsætning af branchen for advokatydelse, hvilket gør staten til den største aktør med en høj købekraft. Ekspertgruppen ville således ikke foreslå en Kammeradvokatordning som i dag, hvis systemet kunne

tænkes helt forfra uden hensyn til den aktuelle situation og de gældende strukturer mv.

På den anden side har staten i mange år haft den samme leverandør, hvilket øger usikkerheden om, hvordan en overgang til konkurrenceudsættelse konkret vil ud-mønte sig og dermed også medfører risici. Derudover er der lav grad af konkur-rence i advokatbranchen inklusive Poul Schmith, hvilket kan medføre, at eventuelle gevinster for staten ved konkurrenceudsættelse først vil vise sig på sigt.

Store forskelle på tværs af sektorområder indikerer for-skelligartede vilkår ved konkurrenceudsættelse

Staten indkøber advokatydelse inden for 11 overordnede sektorområder. Der er væsentlige forskelle i konkurrencesituationen på tværs af områderne. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder i en analyse om konkurrenceeffekter i udbud fra 2023, at der kan opnås 10-13 pct. lavere priser i tilfælde, hvor der er fire tilbudsgivere fremfor én¹⁰. Omvendt viser ekspertgruppens dataindsamling, at Kammeradvoka-tens timepriser inklusive rabatter kan estimeres til ca. 32-35 pct. under den gene-relle markedslistepris eksklusive rabatter. Derudover afhænger de samlede omkost-ninger også af timeforbrug mm. Begge estimater er dog behæftet med usikkerhed. Det indikerer umiddelbart en vis mulighed for at opnå ikke ubetydelige rabatter ved udbud af især de sektorområder, hvor der vurderes at være mange tilbudsgivere. Samtidig kan der på mere specialiserede områder være øgede transitionsomkost-ninger og risici forbundet med konkurrenceudsættelse, da markedet ikke har til-strækkeligt med tilbudsgivere, der kan byde ind på området. På den baggrund kan det overvejes at udbyde statens indkøb af advokatydelse i en række udrulninger over tid, så markedet har mulighed for at omstille sig samt indgå længerevarende kontrakter på nogle områder for at minimere transitionsomkostninger og for at til-trække et tilpas antal bydere. Herudover er det vigtigt at hjemtage opgaver i de til-fælde, hvor der ikke vurderes at være tilstrækkelig kapacitet i markedet til at sikre effektiv konkurrence.

Informationsasymmetri mellem staten og advokatfirmaer kan bidrage til skæve incitamentsstrukturer

Branchen for advokatydelse er kendetegnet ved en høj grad af informationsasym-metri mellem brugere og advokatfirmaer til sidstnævntes fordel, som stiger i takt med kompleksiteten af ydelsen. Advokatfirmaer foreslår ofte både løsningen og ud-fører opgaven under vilkår, som kan være udfordrende at gennemskue for køberen. Dertil er der en vis risikoaversion for brugere af advokatydelse, samt asymmetri i

¹⁰ Kilde: [Konkurrenceeffekter i udbud, s. 8](#)

information mellem advokatfirmaet og indkøberen af advokatydelser, som kan bewirke, at der indkøbes advokatydelser i højere grad end nødvendigt. Med udgangspunkt i økonomisk teori og viden tilgængelig kan det indikere, at der eksisterer skæve incitamentsstrukturer, som kan medvirke til et øget forbrug og udfordringer i sondring mellem nødvendige behov og faktisk indkøb af advokatydelser. Dertil kan det være udfordrende at gennemskue advokatfirmaets rimelighed i omkostninger forbundet med udførelsen af ydelser. Med henblik på at minimere de negative konsekvenser forbundet med asymmetrisk information, kan statslige institutioner styrke forbrugsstyringen i indkøbet af advokatydelser, før, under og efter indkøbet er foretaget. Dertil vurderes, at løbende konkurrenceudsættelser på området generelt kan bidrage til, at der opbygges viden internt i de statslige institutioner og/eller i en central indkøbsfunktion – om blandt andet rimeligheden i tilbudsgivernes prisoverslag og erfaringsindsamling om den konkrete udførelse af juridiske ydelser.

Markedet for advokatydelser til staten har karakteristika af et bilateralt monopol

Tidligere analyser om statens indkøb af advokatydelser har peget på, at markedsvilkår for kammeradvokatordningen kan sammenlignes med en monopoltilstand. Økonomisk teori og viden tilgængelig indikerer dog i højere grad, at markedet for advokatydelser til staten kan betragtes som et bilateralt monopol, hvor der er en vis grad af informationsasymmetri mellem køber og sælger. Derved bliver forhandlingsstyrke et væsentligt parameter, da begge aktører har en vis styrke overfor hinanden. Staten vil kunne styrke sin forhandlingsposition gennem regelmæssige udbud. Selv i en situation, hvor staten ender med den samme leverandør, vil det ifølge økonomisk teori medføre enten lavere omkostninger eller øget mængde for samme omkostning. Såfremt staten ønsker, at varetagelse af alle advokatydelser skal ske samlet, er det ifølge økonomisk teori – i en bilateral monopolsituation med en vis informationsasymmetri mellem køber og sælger – samfundsøkonomisk optimalt, at staten hjemtager varetagelsen af juridiske opgaver.

Eksterne advokater skal give staten uafhængig rådgivning

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. 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. Af de advokatetiske reglers artikel 8, fremgår bl.a. følgende:

“Stk. 1. 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.”

Stk. 2. Situationer som nævnt i stk. 1 foreligger bl.a., når:

...

5) En advokat har sådanne forretningsmæssige eller andre forbindelser

til eller aftaler med klienten, at der er risiko for, at advokaten ikke kan give klienten rådgivning uafhængigt af uvedkommende interesser."

Der henvises i øvrigt til gennemgangen vedr. habilitet i kapitel 2.

Eksterne advokaters tavshedspligt

En advokat er en særligt betroet rådgiver, som i forbindelse med rådgivning gives indblik i fortrolige og nogle gange meget følsomme oplysninger. Det gælder, uanset om advokaten repræsenterer en privat virksomhed eller en statslig institution. Advokater er derfor underlagt et krav om tidsubegrænset tavshedspligt, jf. de advokatetiske reglers kapitel 4 og 5.

Uanset at kravene til advokaters tavshedspligt er strenge, kan der være bekymringer for, at fortrolige og kritiske oplysninger måtte komme til uvedkommendes kendskab. For statens vedkommende gælder det særligt i forbindelse med sager, hvor advokaten måtte få adgang til viden, der fx kan have betydning for rigets sikkerhed eller andre væsentlige offentlige interesser.

Med baggrund i bl.a. ovenstående bør der – ved den konkrete udformning af udbudsmateriale, herunder kontraktgrundlag, med henblik på potentiel konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelse – tages højde for disse forhold og hensyn.

Et kontraktmæssigt tiltag kan i nogle tilfælde imødegås ved, at der i aftalen indsættes vilkår om, at pågældende advokatus forpligter sig til i sine systemer at afgrænse adgangen til statens sager til alene at omfatte de medarbejdere, der konkret arbejder på de respektive sager indeholdende kritiske oplysninger. Ligesom det vil være muligt at aftale en udvidet tavshedspligt-klausul, 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 til enhver tid opdateret liste over de medarbejdere, der arbejder på sagerne og dermed har adgang til det fortrolige materiale.

Habilitet og forsyningssikkerhed er væsentlige krav for staten

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

Det skal således overvejes, hvorledes staten mest hensigtsmæssigt får opfyldt sine behov for forsyningssikkerhed og habilitet samtidig med, at der tages behørig hensyn til en sund konkurrence på markedet for advokatydelse.

Det kan anføres, at der er varierende behov for høj forsyningssikkerhed afhængigt af dels hvilke sags- eller retsområder, den pågældende statslige institution har behov for rådgivning vedrørende, dels eventuelt også hvilken statslig institution, der skal indkøbe advokatydelse. Fx har Skatteministeriet tilkendegivet over for ekspertgruppen, at der i Skatteministeriets koncern også fremadrettet er behov for, at der stilles særligt udvidede krav til habilitet og forsyningssikkerhed.

Kravene til forsyningssikkerhed vil selvsagt være mindre i tilfælde med et panel af leverandører af advokatydelse inden for et givent sags- eller retsområde sammenlignet med den situation, hvor man måtte vælge alene at have én leverandør af advokatydelse på det pågældende sags- eller retsområde.

Der henvises til *Kapitel 2. Markedet for advokatydelse* med henblik på en gennemgang af de habilitetskrav, som advokater er underlagt i henhold til retsplejeloven og de advokatetiske regler.

Praktiske overvejelser ved indkøb af ekstern advokatbistand

En offentlig myndighed, der indkøber ekstern advokatbistand til f.eks. rådgivningsopgaver eller retssagsførelse, har ansvaret for, at den eksterne advokatbistand, myndigheden indkøber, ligger inden for de rammer, som myndigheden selv er underlagt. Det medfører, at man internt i myndigheden skal foretage sig nogle overvejelser i forbindelse med indkøbet.

Det betyder bl.a., at advokaten, når denne repræsenterer en myndighed, skal agere inden for de retlige rammer, der gælder for myndigheden.

Det er også relevant for indkøbet af ekstern advokatbistand, om den eller de relevante advokater har den fornødne erfaring inden for det relevante retsområde. Det vil kunne have betydning for, i hvor høj grad myndigheden selv må sikre sig, at alle relevante vinkler inden for et retsområde er dækket, om det eller de relevante advokathuse allerede har indgående erfaring med området, eller om det er noget, der vil skulle opbygges.

Dertil kan det skabe afhængigheder, når videns- og erfaringsindsamling om statens juridiske sager forankres ved en privat leverandør.

Kapitel 5.

Anbefalinger

Ekspertgruppen har fået til opgave at præsentere konkrete muligheder for en hel eller delvis konkurrenceudsættelse af kammeradvokatordningen, herunder hvilke konkrete sags- eller retsområder, der kan indgå i en evt. konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelse. Af kommissoriet for ekspertgruppen fremgår det, at de præsenterede modeller skal vise muligheder for at styrke konkurrencen om statens indkøb af juridisk bistand, sikre den nødvendige kvalitet i opgaveløsningen og kunne anvise mulige provenuer for staten.

Ekspertgruppen har desuden fået til opgave at analysere mulighederne for at øge konkurrencen af hvervet som kurator i konkursboer på foranledning af en offentlig statslig myndighed.

Ekspertgruppen har endelig fået til opgave at analysere andre muligheder end konkurrenceudsættelse for at nedbringe forbruget af kammeradvokatordningen med henblik på at frigive et provenu for staten, fx gennem bedre kontraktstyring.

Ekspertgruppens analyse af den nuværende situation

Ekspertgruppen vurderer overordnet set, at såfremt staten skulle tilrettelægge indkøbet af advokatydelse *helt forfra*, ville den nuværende ordning ikke blive valgt. Der er således ingen af vores nabolande, som har etableret en ordning med et enkelt advokatfirma, der har tilnærmelsesvist samme omfang som den danske kammeradvokatordning.

De statslige institutioner er dog tilfredse med ordningen og den rådgivning, som kammeradvokatordningen bidrager med, og ordningen er i den forstand velfungerende. Staten får leveret advokatydelse i en tilfredsstillende kvalitet og med den nødvendige forsyningssikkerhed.

En grundlæggende brugertilfredshed er dog ikke ensbetydende med, at en ordning ikke bør ændres, hvis den har andre u hensigtsmæssigheder. Der skal imidlertid tages højde for, at ændringerne ikke kommer til at ødelægge de gode elementer i det eksisterende – særligt i en overgangsperiode.

Den nuværende kammeradvokatordning betyder, at staten på området for statens indkøb af advokatydelse har gjort sig afhængig af én leverandør, hvilket ekspertgruppen vurderer u hensigtsmæssigt. Ekspertgruppen anbefaler derfor regeringen i højere grad at skabe konkurrence om statens advokatindkøb.

Øget konkurrence forventes at give høj kvalitet i opgaveløsningen, øge innovationen blandt leverandørerne og teste, om staten får konkurrencedygtige priser samlet set. Derudover vil hyppigere udbud give staten et bedre kendskab til prisfastsættelse af advokatydelser og dermed et bedre forhandlingsgrundlag ved indgåelse af aftaler. Dertil vil staten blive nødt til i højere grad selv at opbygge viden, når den viden ikke længere forankres hos én given leverandør. Fordele i forhold til kvalitet og konkurrencedygtige priser samlet set formodes især at gøre sig gældende på områder, hvor markedet i forvejen har kapacitet og viden om sagsområderne. Ud fra de undersøgte priser er der imidlertid ikke data, som understøtter, at der kan frigives et provenu ved at øge konkurrencen om statens indkøb af advokatydelser.

En grundlæggende ændring af statens advokatindkøb er ikke uden risici. Der vil bl.a. kunne opstå udfordringer i forhold til forsyningssikkerhed i overgangsperioden, samt hvis der i praksis bliver situationer med inhabilitet hos nye leverandører i en overgangsperiode.

Derudover vil der være transitionsomkostninger ved en ændring af den nuværende ordning, da statslige institutioner skal håndtere flere forskellige leverandører samt sætte tid af til indføring af leverandørerne i forskelligartet praksis og historik i de enkelte institutioner. I tillæg hertil vil der være behov for, at staten sætter ressourcer af til at opbygge en større grad af intern viden om juridisk praksis og historik i forhold til sammenlignelige sager mv. Dette vil blandt andet lette fremtidige leverandørskift og give staten en større grad af ejerskab over egen juridisk praksis, men det vil i en længere overgangsperiode kunne opleves som omfattende, fx i form af vidensopbygning og etablering af nye samarbejder.

På baggrund heraf er det væsentligt for ekspertgruppen at understrege, at statens tilgang til en større grad af konkurrence – uanset valg af model - bør være veltilrettelagt, velovervejet og gennemføres i et passende tempo. For at imødegå de skitserede risici bør en konkurrenceudsættelse forløbe gradvist over tid så markedet modnes til at kunne absorbere efterspørgslen, og så de statslige institutioner gradvist kan styrke egne juridiske kompetencer og tilegne sig en ny tilgang til indkøb af advokatydelser.

Ekspertgruppens samlede analyse er opsummeret i boks 5.1:

Boks 5.1

Ekspertgruppens analyse af den nuværende situation

Empiriske observationer

Kammeradvokatordningen er en usædvanlig ordning: Statens generelle tilgang til indkøb indebærer løbende konkurrenceudsættelse af alle større indkøb, herunder også rådgivningsydelse, hvor kammeradvokatordningen skiller sig ud. Også i forhold til de lande, vi normalt sammenligner os med, afviger den danske kammeradvokatordning. Ingen andre sammenlignelige lande har således til fulde den samme ordning.

I Norge havde man frem til 1960'erne en kammeradvokatordning svarende til den danske ordning, hvor en privat leverandør stod for at levere advokatydelse, hvorefter den norske stat i et vist omfang hjemtog opgaverne i en intern "regjeringsadvokat", der bl.a. repræsenterer den norske stat i retssager i principielle sager samt bistår med juridisk rådgivning og håndtering af advokatindkøb, *jf. teknisk baggrundsbilag B. Internationale erfaringer.*

Statens behov for advokatydelse er af forskellige årsager siden 2009 vokset væsentligt mere end advokatmarkedet som helhed: Det gælder også, når der ses bort fra de særlige enkeltsagskomplekser på særligt skatteområdet.

Det høje advokatforbrug skyldes blandt andet, at statens egen juridiske kapacitet ikke svarer til behovet: En afdækning af andre landes advokatindkøb viser, at der er forskel på, om det statslige advokatindkøb er koncentreret hos én eller få leverandører, eller om det er spredt hos flere. Danmark skiller sig dog ud ved lavere brug af interne jurister sammenlignet med vores nabolande til selv at løse en række juridiske opgaver og deraf følgende højt advokatindkøb. Det medvirker til, at styringen af advokatindkøb er vanskeligere.

Advokatmarkedet har indikationer på lav konkurrence: De største advokathuse inkl. Poul Schmith udgør en stadigt stigende andel af den samlede advokatbranche, og markedet er endvidere præget af høje overskudsgrader – også relativt til andre vidensbrancher – og forholdsvis lav mobilitet i markedsandele. Dette beskrives nærmere i kapitel 2.

Strukturelle forhold

Ordningen for advokatindkøb til staten har skabt en uhensigtsmæssig struktur: Statens eksisterende løsning for indkøb af advokatydelse gennem primært én leverandør i flere årtier kan have understøttet en uhensigtsmæssig indkøbsadfærd blandt statslige institutioner, idet der er stort 'lock-in' hos samme leverandør. Ordningen for statens indkøb af advokatydelse har også medvirket til uhensigtsmæssige strukturer på markedet som helhed. Staten har, som en relativ stor aktør på markedet, medvirket til bl.a. en høj koncentration på en række ydelser samt lavere grad af mobilitet i markedsandele.

Markedet for advokatydelse til staten har flere monopollignende karakteristika: Staten har siden 1936 hovedsageligt anvendt ét advokatfirma som leverandør af advokatydelse. Det medvirker til, at der er opstået en stor gensidig afhængighed mellem staten og Poul Schmith, og der kan opstå asymmetrisk information til sælgers fordel som følge af, at staten i høj grad indkøber advokatydelse fremfor at løse internt. Det kan bidrage til store omkostninger ved leverandørskift for staten.

Den monopollignende tilstand vanskeliggør økonomisk efficiens: Det statslige advokatindkøb er for store dele kendetegnet af en bilateral monopolsituation, som er en markedssituation med én indkøber og én leverandør. Teoretisk, vil det kræve stor magt som indkøber, hvis der skal opnås en økonomisk fordel af aftale, og det er derfor afgørende, at indkøberen løbende udfordrer sælgerens magt, fx ved konkurrenceudsættelse eller overvejelser herom.

Boks 5.1 (fortsat)

Statens juridiske kerneopgaver bør løses af staten selv: Det følger af en del organisations- og erhvervsforskning, at kernekompetencer ikke bør outsources. Ligeledes vil markeder kendetegnet af én primær indkøber og én primær sælger teoretisk præstere bedre, hvis de to aktører integreres. Ekspertgruppen vurderer, at statens centrale og løbende behov for advokatydelser er tæt forbundet til statens kerneopgaver, og derfor bør staten løse flere juridiske opgaver selv. I en sådan situation vil staten endvidere have kompetencer og kapacitet til at vurdere det resterende advokatindkøb.

Adfærd og incitamenter

Statens indkøbsbeslutninger påvirkes af skævvredne incitamenter: Indkøb af advokatydelser kan være påvirket af skævvredne incitamenter mellem indkøber og leverandør. Problematikken opstår teoretisk, når det optimale for staten samlet set ikke er det samme som for den enkelte institution. I staten kan det umiddelbart være optimalt, at den enkelte institution får en opgave løst hos Poul Schmith, men for staten samlet set kan det være en dyrere løsning, end hvis staten løste opgaven med egne jurister, eller sendte den i udbud hos konkurrenter på et effektivt marked.

Eksisterende retningslinjer om intern varetagelse har haft begrænset effekt: Staten har i en årrække indført en række tiltag for at løse flere opgaver selv, men alligevel er advokatindkøbet steget markant. Det vurderes i høj grad at kunne tilskrives, at det er optimalt for den enkelte institution at gennemføre de konkrete indkøb via kammeradvokataftalen, selvom det optimale for staten samlet set ville være at løse flere opgaver selv. Derudover har det været vanskeligt at rekruttere juridiske medarbejdere grundet meget lav ledighed blandt jurister.

Centrale beslutninger om det statslige advokatindkøb kan imødegå problematikken om skævvredne incitamenter: Centrale beslutninger om indkøb af advokatydelser kan imødegå problematikken og modsætningsforholdet mellem det optimale for staten samlet set og de enkelte statslige institutioner. Staten har i de senere år taget skridt henimod dette med den styring på konsulentudgifter, der blev indført i 2019.

Risici og transitionsomkostninger

Der er risiko for manglende forsyningssikkerhed i en overgangsperiode: Det nuværende system virker i den forstand, at staten får løst sine opgaver med en for brugerne tilfredsstillende kvalitet og ensartethed. I tilfælde af beslutning om konkurrenceudsættelse af dele af kammeradvokatordningen er der risiko for, at Poul Schmith ikke vil finde den resterende del af ordningen tilstrækkelig attraktiv til at opretholde aftalen. For de statslige institutioner vil der være risiko for, at de i en overgangsperiode i forbindelse med en ny leverandør ikke i tilstrækkelig grad kan få opfyldt deres behov for juridisk bistand, særligt i situationer med risiko for habilitetskonflikter. Dertil vil der være transitionsomkostninger for staten i overgangen fra én til flere forskellige leverandører af advokatydelser, herunder i forhold til at sætte tid af til indføring af leverandørerne i regelgrundlaget, i praksis og i historik i de enkelte statslige institutioner, hvis opgavevaretagelse kan have en høj kompleksitet.

Det vil tage tid at realisere besparelser: Markedet må forventes at reagere på øget konkurrence om statens opgaver med pris- og innovationstiltag, men den nuværende markedssituation medfører, at det vil tage tid, inden effekten realiseres, da markedet skal opbygge den relevante kapacitet og kompetence til at varetage advokatydelser for staten.

Boks 5.1 (fortsat)

Den eksisterende prisstruktur medfører risici: Kammeradvokataftalen har den samme prisstruktur for alle opgaver. Derved er der sandsynligvis nogle opgaver, der medfører økonomisk profit for Poul Schmith, mens andre er tabsgivende. Omvendt betyder det, at udbud af visse opgaver – som er tabsgivende – risikerer at medføre ingen eller for få bud og derved højere omkostninger.

Konkurrence bør medføre lavere samlede omkostninger – men der er usikkerheder forbundet hermed: Studier viser, at vellykkede budrunder kan give besparelser i størrelsesordenen 10-15 pct., når der ses på indkøb generelt, jf. bl.a. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen¹¹. Ekspertgruppens dataindsamling viser, at kammeradvokatens timepriser inklusive rabatter kan estimeres til ca. 32-35 pct. under den generelle markedslisterpris eksklusive rabatter, jf. *teknisk baggrundsbilag 1*. Der er en reel risiko for, at der ikke umiddelbart kan opnås yderligere rabatter af betydeligt omfang. Derfor skal gevinster komme fra nye leverandører med nye metoder og derved lavere timestofbrug. Disse slags efficiensgevinster er usikre og tager tid at realisere. Det kan på baggrund af de tilgængelige data ikke konkluderes, at der kan opnås et øget statsligt provenu ved en konkurrenceudsættelse.

Med ovenstående in mente har ekspertgruppen formuleret en række anbefalinger og forslag til modeller for en hel eller delvis konkurrenceudsættelse af statens advokatindkøb.

Ekspertgruppens anbefalinger

Ekspertgruppens vurderinger af den nuværende kammeradvokatordning har ført til 6 konkrete anbefalinger til regeringen. De gennemgås i det følgende, herunder præsenteres tre forslag til modeller for konkurrenceudsættelse.

¹¹ Kilde: Konkurrenceeffekter i udbud, s. 8

Ekspertgruppens samlede anbefalinger er opsummeret i nedenstående boks 5.2. De uddybes efterfølgende særskilt.

Boks 5.2

Ekspertgruppens anbefalinger

- 1. Styrk egne juridiske kompetencer ved oprettelse af en "regeringsadvokat":** Staten kan med fordel løse langt flere juridiske opgaver selv og anbefales derfor at oprette eller styrke fælles juridiske funktioner på relevante områder, fx ved oprettelse af uafhængig advokatfunktion i staten – eksempelvis kaldet "regeringsadvokaten". Derudover anbefales staten at hjemtage flere tværgående juridiske opgaver, fx ved at styrke allerede eksisterende fællesfunktioner (i relation til blandt andet statsstøtte, udbudsret, ansættelsesret mv.). Samtidig bør staten også arbejde på at sikre, at flere juridiske opgaver kan løses decentralt med interne ressourcer i især større statslige institutioner. Dette vil samlet set medføre ansættelse af flere juridiske årsværk i staten. Tilsvarende må det forventes, at statens udgifter til ekstern rådgivning vil kunne reduceres.
- 2. Anvend central indkøbsfunktion og styrk forbrugsstyringen på tværs af staten:** Staten anbefales at anvende en central indkøbsfunktion til at forestå udbud af juridiske ydelser for at sikre ensartethed på tværs af udbud og rammeaftaler. Indkøbsfunktionen kan med fordel implementeres som en del af "regeringsadvokaten", men kan også indføres uafhængigt heraf, *jf. Anbefaling 1*. Dertil anbefaler ekspertgruppen, at der lokalt i de statslige institutioner arbejdes med tiltag til at styrke styringen af forbruget på indkøb af advokatydelser. Ekspertgruppen opfordrer i den forbindelse til, at der arbejdes videre med tiltag inden for: i) professionalisering af indkøbsprocessen, ii) styrkelse af kompetencer og værktøjer i relation til indkøbsstyring, iii) styrket viden og krav i forbindelse med fakturastyring og iv) løbende erfaringsindsamling og –deling.
- 3. Statens indkøb af advokatydelser bør konkurrenceudsættes i højere grad:** Det anbefales, at konkurrencen på området for statens indkøb af advokatydelser øges, og der opstilles på den baggrund tre modeller for en øget konkurrenceudsættelse (modeller uddybes neden for). Alle tre modeller vil skulle implementeres gradvist, så juridiske interne kompetencer i staten kan opbygges, markedets aktører har den fornødne tid til at tilpasse sig og indkøbsstyring og udbudsprocesser kan forbedres, *jf. anbefaling 5*.
- 4. Afskaf kammeradvokattitlen:** Staten anbefales at afskaffe kammeradvokattitlen. Det skyldes bl.a., at titlen ikke vurderes at passe til en situation efter konkurrenceudsættelse.
- 5. Implementer konkurrenceudsættelse gradvist:** Staten anbefales at gennemføre en øget konkurrenceudsættelse gradvist over de kommende år, så erfaringerne fra igangværende og gennemførte udbud kan evalueres inden nye udbud evt. gennemføres. Dette vil give tid til at opbygge de fornødne kompetencer internt og til at markedet kan omstille sig samt imødekomme risici i forhold til forsyningssikkerhed. Da udbudsprocesserne tager tid at gennemføre, anbefales det herudover, at regeringen snarligt beslutter, om og hvor der skal ske øget konkurrenceudsættelse af advokatindkøbet. I forbindelse med udbudsprocesserne bør der på forhånd opstilles kvalitetskriterier, som kan bruges til at vurdere resultaterne fra de gennemførte udbud.
- 6. Bidrag til øget konkurrence for kuratorhvervet:** Det anbefales at øge konkurrencen om hvervet som kurator på sager på foranledning af en offentlig statslig myndighed. Der opstilles på den baggrund modeller for øget konkurrence på kuratorhvervet

1. Styrk egne juridiske kompetencer ved oprettelse af en ”regeringsadvokat”

Ekspertgruppen anbefaler, at staten hjemtager løsningen af en større del af de juridiske opgaver, der i dag løses ved indkøb af advokatydelse. En forudsætning for, at staten kan hjemtage en større del af de juridiske opgaver er, at staten styrker de interne juridiske kompetencer, så de i højere grad svarer til behovet. En model herfor kunne være oprettelse af en uafhængig advokatfunktion i staten, ”regeringsadvokaten”, der på relevante områder kan fungere som kompetencecenter i forbindelse med statslige institutioners behov for juridisk rådgivning og ved retssagsførelse. ”Regeringsadvokaten” er alene et umiddelbart bud på en titel, der anvendes i denne rapport, og som er lånt fra titlen på den norske stats advokatfunktion. En intern statslig advokatfunktion bør således navngives ud fra en dansk kontekst.

I tilfælde af at den statslige advokatfunktion også skal varetage retssagsførelse, vil der være behov for ændring af retsplejeloven, så embedsmænd kan ansættes med det særlige formål at møde i retten, og så det gøres muligt for embedsmænd at opretholde deres advokatbestalling i forbindelse med ansættelse i det offentlige tjeneste. Ekspertgruppen opfordrer i den forbindelse til, at mulighederne for etablering af en sådan intern statslig advokatfunktion afdækkes nærmere, herunder fx i forhold til bemanning, evt. udfordringer i forhold til tiltrækning og fastholdelse af jurister og advokater samt organisatorisk forankring og armlængde/uafhængighed. I den forbindelse kan der med fordel hentes inspiration fra Norge, der siden 1962 har haft en intern juridisk funktion (Regeringsadvokaten), der i dag består af omtrent 70 medarbejdere, som bistår den norske stat med juridisk rådgivning og retssagsførelse i principielle sager eller sager ved højere retsinstanser.

For det andet anbefales det, at staten styrker allerede eksisterende fællesfunktioner fsva. juridisk rådgivning. I den forbindelse bør staten overveje at styrke de enheder, der i dag rådgiver staten internt, fx Erhvervsministeriets Statsstøttesekretariat i relation til statsstøtte, Rådgivningsenheden under Økonomistyrelsen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i relation til udbud og Justitsministeriet i relation til bl.a. stats- og menneskeret, forvaltningsret, databeskyttelsesret, EU-ret, formueret samt strafferet. Samtidig bør staten også arbejde efter at sikre, at flere juridiske opgaver fremover kan løses decentralt med interne ressourcer i de enkelte statslige institutioner.

Før man evt. går videre med en større grad af hjemtagning af juridiske opgaver, vil der være behov for yderligere kortlægning af samspillet mellem hjemtagning og konkurrenceudsættelse, herunder afdækning af hvor det vil fordelagtigt, at staten løser opgaverne selv. Dertil kommer, at der ved større grad af hjemtagning umiddelbart vil være behov for ansættelse af flere årsværk end der er i staten i dag. Tilsvarende må det dog forventes, at statens udgifter til ekstern rådgivning vil kunne reduceres.

Det bemærkes, at der sideløbende med ekspertgruppens arbejde er iværksat et arbejde i en tværministeriel arbejdsgruppe forankret i Justitsministeriet, som har til opgave at undersøge mulighederne for og potentialerne ved hjemtagelse og øget intern kompetenceopbygning.

2. Anvend central indkøbsfunktion og styrk forbrugsstyringen på tværs af staten

Ekspertgruppen anbefaler i forlængelse af *Anbefaling 1. Styrk egne juridiske kompetencer ved oprettelse af en intern statslig advokatfunktion*, at staten anvender en central indkøbsfunktion til at forestå udbud af juridiske ydelser med inddragelse af den decentrale ekspertise og juridiske indsigt, som forventes opbygget lokalt i de statslige institutioner. Indkøbsfunktionen kan med fordel implementeres som en del af "Regeringsadvokaten", men kan også indføres uafhængigt heraf. En central indkøbsfunktion vil sikre, at der tages højde for tværgående synergier i staten samt sikre ensartethed på tværs af udbud og rammeaftaler. Den centrale indkøbsfunktion skal ses i sammenhæng med de eksisterende decentrale indsatser på de store indkøbsområder. Det er beskrevet nærmere i teknisk baggrundsbilag E.

Ekspertgruppen anbefaler herudover, at der lokalt i de statslige institutioner arbejdes med tiltag til at styrke indkøbskompetencer og forbrugsstyringen af indkøbet af advokatydelser. Det arbejde er allerede i gang mange steder i staten, hvor der er opmærksomhed på at styrke forbrugsstyringen af juridiske ydelser, men det anbefales, at staten sætter yderligere fokus på dette.

Det er på baggrund af blandt andet de statslige institutioners egne erfaringer vurderingen, at forbruget af advokatydelser kan nedbringes yderligere ved at arbejde med i) øget professionalisering af indkøbsprocessen, ii) styrkede kompetencer og værktøjer inden for jura og indkøbsstyring, iii) styrket viden og krav i forbindelse med fakturastyring samt iv) styrket fokus på erfaringsindsamling og -deling vedr. indkøb af advokatydelser. Anbefalingerne er beskrevet nærmere i tabel 5.1 nedenfor. Tiltagene forventes samlet set at kunne reducere statens indkøb af advokatydelser.

Tabel 5.1
Beskrivelse af tiltag til styrket forbrugsstyring

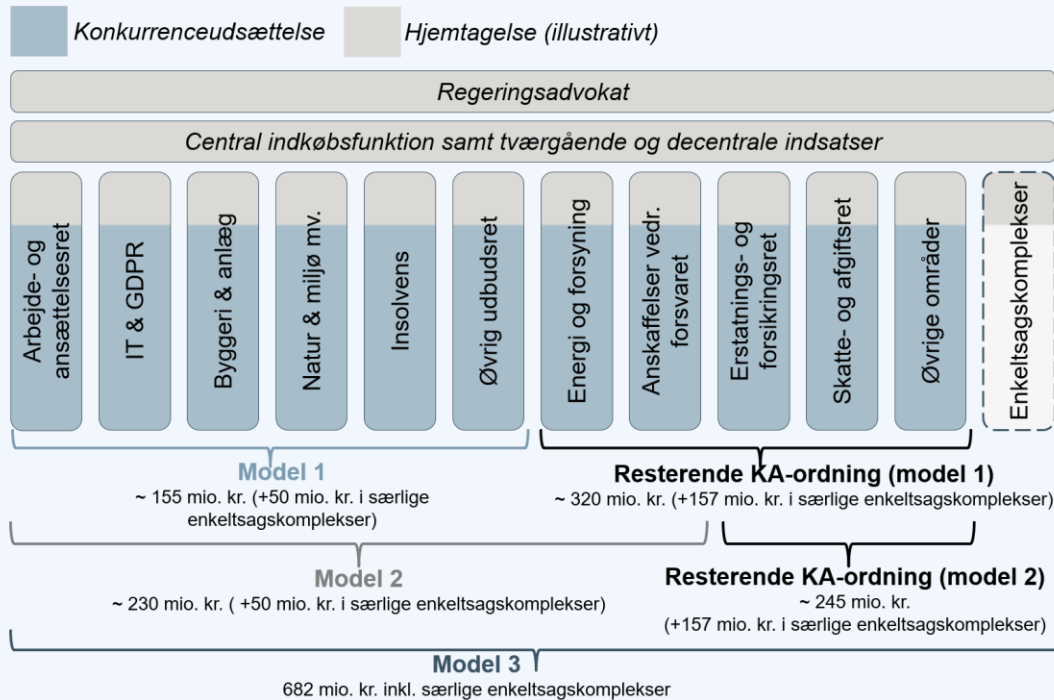
| Tiltag | Beskrivelse |
|---|--|
| i. Øget professionalisering af indkøbsprocessen | På tværs af staten fokuseres på at professionalisere indkøbsprocessen af rådgivningsydelser ved eksterne advokater. Dette kan fx indebære etablering af decentrale gatekeepere, hvortil der udarbejdes en central vejledende skabelon for etablering og indhold. |

| | |
|--|---|
| ii. Styrkede kompetencer og værktøjer inden for indkøbsstyring | På tværs af staten prioriteres at styrke interne kompetencer og værktøjer inden for indkøbsstyring af advokatydelse. Dette forventes at understøtte, at institutioner i højere grad kan styre og kontrollere den løbende udvikling af et indkøb af advokatydelse. Dette kan fx indebære at der centralt udarbejdes en skabelon for etablering af en fast proces for forventningsafstemning med leverandøren forud for påbegyndelse af opgaven og løbende styring af indkøbet, fx vedr. fakturering af timer samt leverandørkrav om orientering ved ændringer i salæroverslag. |
| iii. Styrket viden og krav ifm. fakturastyring | På tværs af staten arbejdes målrettet med fakturakontrol og -styring. Dette forventes at kunne bidrage til at nedbringe omkostningerne forbundet med indkøb af advokatydelse, da unødvendig fakturering minimeres. Dette kan fx indgå i skabelonen vedr. indkøbsstyring, hvor der også indarbejdes proces for fakturakontrol og -styring. |
| iv. Styrket erfaringsindsamling og -deling | På tværs af staten fokuseres på løbende at indsamle og dele erfaringer, både internt i egen koncern og på tværs af statslige institutioner. Dette kan fx indebære, at gatekeeperen gøres ansvarlig for at indsamle erfaringer internt og udveksle med andre gatekeepere, fx gennem et netværk for gatekeepere. Der kan ligeledes oprettes en liste med kontaktpersoner på Økonomistyrelsens hjemmeside, så indkøbere uformelt kan sparre på tværs af staten. |

3. Statens indkøb af advokatydelse bør konkurrenceudsættes i højere grad

Ekspertgruppen anbefaler, at konkurrencen på området for statens indkøb af advokatydelse øges og har på den baggrund opstillet tre mulige modeller for en øget konkurrenceudsættelse, jf. figur 5.1.

Figur 5.1
Modeller for konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelse



Anm.: Herudover kommer afledte effekter fra kuratorområdet, der ikke er en del af kammeradvokataftalen. Se *kapitel 3. Analytiske overvejelser ifm. modelarbejdet* for uddybning af sektorområdet. Forbruget er angivet i 2023-niveau.

Modellerne for konkurrenceudsættelse indeholder sektorområder, som staten indkøber juridiske ydelser inden for. Modellerne varierer fra en moderat grad af konkurrenceudsættelse (model 1) til fuld konkurrenceudsættelse (model 3). Det forudsættes i alle modellerne, at der samtidig med konkurrenceudsættelse hjemtages flere juridiske opgaver og opbygges styrkede indkøbskompetencer internt i staten, jf. *anbefaling 1 og 2*. Det bemærkes, at de skønnede volumenstørrelser ikke inkluderer konsekvenser på kuratorområder, men alene statens forbrug under kammeradvokataftalen.

I model 1 og 2 forudsættes det som udgangspunkt, at områderne, der ikke konkurrenceudsættes, fortsat kan varetages af Poul Schmith. Der kan dog være usikkerheder forbundet med, om Poul Schmith ønsker at opretholde aftalegrundlaget i et reduceret omfang. Dette vil skulle afklares i et videre forløb. I model 3 opsiges kammeradvokataftalen. Såfremt der træffes beslutning om model 3 (fuld konkurrenceudsættelse) vil det umiddelbart være mest hensigtsmæssigt at starte med at udbyde de områder, der indgår i model 1. Såfremt der træffes beslutning om model 1 eller 2 kan denne beslutning med fordel genbesøges efter en årrække med henblik på at vurdere, om der er grobund for yderligere konkurrenceudsættelse på baggrund af de opnåede erfaringer.

Alle tre modeller vil skulle implementeres gradvist, så der er den fornødne tid til at opbygge statens egne juridiske kompetencer ligesom markedets aktører har den fornødne tid til at tilpasse sig og indkøbsstyring og udbudsprocesser kan forbedres, *jf. anbefaling 5*. Dertil er en tilpas planlægningshorisont for den eksisterende leverandør (Poul Schmith) en væsentlig forudsætning for at sikre juridisk rådgivning og retssagsførelse under hele transitionsperioden.

I forlængelse heraf bemærkes, at det ikke har været muligt for ekspertgruppen at kvantificere de økonomiske potentialer og risici samt mulige transitionsomkostninger forbundet med øget konkurrenceudsættelse. Der er derfor også usikkerheder forbundet med modellerne, og risiciene øges i takt med øget konkurrenceudsættelse. Særligt indeholder den fulde konkurrenceudsættelse under model 3 en række risici vedr. bl.a. habilitet og forsyningssikkerhed i relation til skatte- og afgiftsområdet, som Skatteministeriet beskriver som væsentlige. Det har ikke været muligt for ekspertgruppen at afdække disse i fuldt omfang inden for den givne tidsramme, men en gradvis tilgang til konkurrenceudsættelse af områderne vil i en vis udstrækning kunne imødegå de benævnte risici, herunder ved at sikre løbende erfaringsindsamling og kompetenceopbygning, *jf. anbefaling 5*.

Undtagelse af særlige enkeltsagskomplekser i modelarbejdet

Det er ekspertgruppens overordnede vurdering, at større enkeltsagskomplekser i nogle tilfælde kan udbydes særskilt for at øge konkurrencen yderligere og i andre tilfælde bedst håndteres inden for de pågældende områder og rammeaftaler, hvor komplekset opstår. Det er dog vanskeligt at fastlægge en fast praksis for dette, eftersom det kan være svært på forhånd at afgøre, hvilke sager der kan udvikle sig til særlige enkeltsagskomplekser og dermed i tide få dem udbudt på særskilte aftaler. Derudover kan det i nogle tilfælde svække statens position at offentliggøre udbudsmateriale om håndtering af en sag på et tidligt stadie, da det kan indebære en beskrivelse af sårbare og fortrolige oplysninger, som eksempel kan fx nævnes udbyttesagen.

Der redegøres i det følgende for områder og samlet volumen i de enkelte modeller, der foreslås konkurrenceudsat, samt særlige hensyn i forbindelse hermed. Dertil knyttes der en række overvejelser til fordele og risici ved de enkelte modeller.

MODEL 1 – Moderat grad af konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelse

De konkurrenceudsatte områder i model 1 udgør ca. 35 pct. af det samlede statslige indkøb af advokatydelse ved Kammeradvokaten i 2023 (fraregnet de særlige enkeltsagskomplekser). Inkluderes de særlige enkeltsagskomplekser, som for nuværende er relateret til sektorområder i model 1 (~50 mio. kr.), udgør de konkurrenceudsatte områder ca. 30 pct. af det samlede indkøb på 682 mio. kr. i 2023. De ti største forbrugere udgør ca. 60 pct. af den samlede indkøbsvolumen i model 1, hvor de største forbrugere er Gældsstyrelsen, Bygningsstyrelsen, Banedanmark, Udviklings- og Forenklingsstyrelsen samt Digitaliseringsstyrelsen. Områderne i model 1, herunder indkøbsvolumen i 2023, fremgår af *tabel 5.3*.

Det er lagt til grund i model 1, at kammeradvokatordningen fortsat opretholdes. For igangværende sager og enkeltsagskomplekser på de områder, der vil skulle udbydes, vil konkurrenceudsættelsen yderligere forudsætte, at Poul Schmith færdiggør disse.

Tabel 5.3
Beskrivelse af sektorområder, som konkurrenceudsættes med model 1

| Områder | Typer af sager | Indkøbsvolumen (2023) |
|---------------------------------|---|--|
| Arbejde- og ansættelsesret | Retssager og rådgivningssager vedr. arbejdsretlige forhold, såsom diskrimination, kollektiv arbejdsret og sager vedr. tjenestemænd. | ~10 mio. kr. |
| IT & GDPR | Primært rådgivningssager inden for it-udbud, kontrakter, tvister samt databeskyttelsesret. | ~50 mio. kr. |
| Byggeri & anlæg | Anskaffelser på området. Retssager og rådgivningssager vedr. bygge og anlæg, herunder planret og entrepriseret. | ~40 mio. kr. |
| Insolvens ¹² | Retssager og rådgivningssager inden for insolvensområdet (herunder kuratorområdet). | ~30 mio. kr. |
| Natur, miljø, klima og landbrug | Retssager og rådgivningssager vedr. miljø- og klimaret og landbrugsret. | ~10 mio. kr. |
| Øvrigt udbudsret vedr. indkøb | Rådgivningssager vedr. indkøb af diverse tjenesteydelser, trafikindkøb og øvrige statslige indkøb. | 15 mio. kr. |
| | | ~155 mio. kr. |
| Samlet | | (~205 mio. kr. inkl. særlige enkeltsagskomplekser) |

Anm.: Indkøbsvolumen baserer sig på Kammeradvokatens sagsoversigter fra 2023 ekskl. særlige sagskomplekser og er afrundet til nærmeste 5 mio. kr.

Særlige hensyn i model 1

Skatteministeriet har oplyst, at der inden for insolvensområdet indgår en række større sagskomplekser. Området er kendetegnet ved en høj grad af myndighedsudøvelse, hvor sager får direkte retsvirkning over for borgere og virksomheder. Karakteren af sagerne på området og graden af myndighedsudøvelse udløser et særligt fokus på sikring af ensartethed inden for samme sagstype. Yderligere har

¹² Insolvens: Området uddybes i kapitel 3. Analytiske overvejelser ifm. modelarbejdet.

Skatteministeriet oplyst, at der i sager om insolvens kan være brug for et fortroligt rum mellem Skattestyrelsen, Gældsstyrelsen og rådgiver på et meget tidligt stadie i processen til at drøfte fx opdagelser af forskellige former for svig og håndtering heraf samt strategiske overvejelser, gråzoner og usikkerheder i lovgivningen, der kan gøre det uhensigtsmæssigt at anvende et flere advokatfirmaer til løsningen af opgaver på området. Gældsstyrelsen vil derfor i disse særlige tilfælde fortsat have behov for at anvende samme rådgiver som Skattestyrelsen. Det er på denne baggrund Skatteministeriets vurdering, at der vil være en del af den økonomiske ramme til juridisk bistand, der ikke bør konkurrenceudsættes på baggrund af den nære tilknytning til skatte- og afgiftsområdet.

Styrker og risici ved model 1

Modellen indeholder konkurrenceudsættelse af områder, hvor andre advokatfirmaer end Poul Schmith har specialistkompetencer, og hvor markedet allerede servicerer private og andre offentlige aktører. For eksempel har kommunale og selvejende offentlige virksomheder allerede rammeaftaler inden for lignende områder. Potentielle styrker og risici ved model 1 fremgår af boks 5.4.

Boks 5.4

Model 1. Potentielle styrker og risici

Styrker

- Model 1 er forholdsvis nem at realisere grundet relativt afgrænsede områder, hvor der er færre tværgående synergier til områder, der i denne model fortsat indgår i kammeradvokatordningen.
- Konkurrenceudsættelse af ca. 35 pct. af statens eksisterende indkøb via kammeradvokatordningen i 2023 (ekskl. særlige enkeltsagskomplekser i Skatteministeriet og Transportministeriet, og ca. 20 pct. af indkøbet inkl. de særlige enkeltsagskomplekser) vurderes at have mærkbar effekt for markedet i form af øget konkurrence og potentielt lavere omkostninger (dog i mindre grad end i øvrige modeller).

Risici

- Risiko for få bud og højere omkostninger samt mindre forsyningssikkerhed særligt i en overgangsperiode.
- Omfanget af transitionsomkostninger er uklart, dog må det forventes at være mindre end i øvrige modeller.
- Der er risiko for, at den viden, Poul Schmith har inden for de udbudte områder, vil gå tabt og vil skulle genopbygges i nyt regi.

MODEL 2 – væsentlig grad af konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelse

I model 2 lægges der op til at konkurrenceudsætte en større andel af statens advokatindkøb sammenlignet med model 1. Model 2 indeholder således områderne fra

model 1 og yderligere områder. I model 2 indgår områder med stor volumen, som dermed kan skærpe konkurrencen i markedet, men som også er forbundet med særlige hensyn (anskaffelser på Forsvarets område). Disse hensyn uddybes neden for. De konkurrenceudsatte områder i model 2 udgør ca. 50 pct. af det samlede statslige indkøb af advokatydelse ekskl. de særlige enkeltsagskomplekser. Inkluderes de særlige enkeltsagskomplekser, som for nuværende er relateret til sektorområder i model 1 (~50 mio. kr.), udgør de konkurrenceudsatte områder ca. 40 pct. af det samlede indkøb på 682 mio. kr. i 2023. De ti største forbrugere udgør ca. 70 pct. af den samlede indkøbsvolumen inden for model 2, hvor de største forbrugere er Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, Gældsstyrelsen, Energistyrelsen, Bygningsstyrelsen og Banedanmark. Områderne i model 2, herunder indkøbsvolumen i 2023, fremgår af tabel 5.4.

Det bemærkes, at det – som for model 1 – er lagt til grund i model 2, at Kammeradvokatordningen fortsætter for de ikke konkurrenceudsatte sektorområder. For igangværende sager og enkeltsagskomplekser vil konkurrenceudsættelsen yderligere forudsætte, at Poul Schmith afslutter disse.

Tabel 5.4
Beskrivelse af sektorområder, som konkurrenceudsættes med model 2

| Områder | Typer af sager | Indkøbsvolumen (2023) |
|---------------------------------|---|---|
| Områder fra model 1 | Se tabel 5.3 for typer af sager | ~155 mio. kr. |
| Energi & forsyning | Rådgivningssager vedr. forsyningsvirksomhed, energigøer, kontrakter mv. | ~25 mio. kr. |
| Anskaffelser på forsvarsområdet | Rådgivningssager vedr. forsyningsvirksomhed, energigøer, kontrakter mv. | ~50 mio. kr. |
| | | ~230 mio. kr. |
| Samlet | | (~280 mio. kr. inkl. de særlige enkeltsagskomplekser) |

Anm.: Indkøbsvolumen baserer sig på Kammeradvokatens sagsoversigter fra 2023 ekskl. særlige enkeltsagskomplekser og er afrundet til nærmeste 5 mio. kr.

Særlige hensyn i model 2

For anskaffelser på Forsvarsministeriets område er der behov for én leverandør med hvilken der kan indgås en længere kontrakt. Derudover er der hensyn til, at leverandøren ikke kan rådgive andre inden for området og et fortrolighedshensyn i forhold til, at medarbejderne der arbejder på området, har særlige sikkerhedsgodkendelser. De særlige hensyn fra model 1 gælder fortsat.

Styrker og risici ved model 2

Af boks 5.5 fremgår potentielle styrker og risici ved konkurrenceudsættelse i model 2.

Boks 5.5

Model 2. Potentielle styrker og risici

Styrker

- Konkurrence om en større del af statens advokatindkøb, hvilket kan lede til lavere omkostninger og afhjælpe flere af de udfordringer, som ekspertgruppen har identificeret i sin analyse af kammeradvokatordningen, *jf. boks 5.1*.
- Områderne rammer bredt i markedet, hvor der vurderes at være kapacitet i markedet til at kunne varetage opgaver inden for de konkurrenceudsatte områder.

Risici

- Det er usikkert, hvad konsekvenserne for de samlede omkostninger og forsyningssikkerhed vil være. Der er således større risici end i model 1, da omfanget af de udbudte områder stiger. Dette gælder ligeledes risici forbundet med, om den nuværende ordning kan opretholdes.
- Omfanget af transitionsomkostninger er uklart, og risici øges med model 2.
- Der vil være en potentiel risiko ved udskiftning af advokat på forsvarsområdet midt i en periode med store forsvarsindkøb
- Der er samtidig risiko for, at viden hos Poul Schmith inden for de konkurrenceudsatte områder ikke vil kunne opretholdes, og vil skulle genopbygges i nyt regi.

MODEL 3 – Fuld konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelser

Model 3 indebærer konkurrenceudsættelse af hele statens indkøb af advokatydelser, *jf. figur 5.1 ovenfor*.

Af tabel 5.5 fremgår en beskrivelse af typiske sager indeholdt i de sektorområder, der foreslås konkurrenceudsat (ud over sektorområderne indeholdt i model 1 og 2) samt indkøbsvolumen i 2023.

Tabel 5.5
Beskrivelse af sektorområder, som konkurrenceudsættes med model 3

| Områder | Typer af sager | Indkøbsvolumen (2023) |
|--------------------------------|---|--|
| Områder fra model 1 og 2 | Se tabel 5.3 og 5.4 for typer af sager | ~230 mio. kr. |
| Skatte- og afgiftsret | Primært retssager vedr. national og international skat, afgifter, skattepligt, skatteproces og kontrol, transfer pricing. Derudover generel rådgivning inden for ovenstående områder. | ~135 mio. kr. |
| Erstatnings- og forsikringsret | Primært retssager vedr. ekspropriation, voldsoffererstatning, arbejdsskadesikring og øvrige erstatningssager. | ~40 mio. kr. |
| Øvrige områder | Retssager og rådgivningssager inden for EU-ret og international ret, stats- og forvaltningsret, udlændingeret, familie- og arveret, selskabsret, strafferet, søret, sundhedsret mv. | ~70 mio. kr. |
| | | ~475 mio. kr. |
| Samlet | | (682 mio. kr. inkl. de særlige enkeltsagskomplekser) |

Anm.: Indkøbsvolumen baserer sig på Kammeradvokatens sagsoversigter fra 2023 ekskl. særlige enkeltsagskomplekser og er afrundet til nærmeste 5 mio. kr.

Særlige hensyn i model 3

Foruden de særlige hensyn beskrevet for model 2, som også gør sig gældende for denne model, er der en række særlige hensyn på skatte- og afgiftsområdet. Området er ligeledes kendetegnet ved en høj grad af myndighedsudøvelse, hvor sager får direkte retsvirkning over for borgere og virksomheder, hvorfor der er en øget risiko for habilitetskonflikter. Der er derfor et væsentligt hensyn til, at leverandøren har en grundlæggende og tværgående indsigt i området og ikke i videre omfang end hvad der gælder efter den nuværende kammeradvokataftale kan rådgive eller føre sager for andre inden for området. Desuden har medholdsprocenten på retsagsområdet stor betydning for statens provenu. Til sammen gør disse hensyn det u hensigtsmæssigt at anvende flere advokatfirmaer. Der er derfor behov for én leverandør med hvilken der kan indgås en længere kontrakt.

Styrker og risici ved model 3

Af boks 5.6 fremgår styrker og risici ved konkurrenceudsættelse i model 3.

Boks 5.6

Model 3. Potentielle styrker og risici

Styrker

- Modellen vil skabe størst mulig konkurrence om hele statens indkøb af advokatydelse og dertilhørende afledte positive effekter, som potentielt kan afhjælpe de i analysen nævnte udfordringer, *jf. boks 5.1*.
- Der vil være den største effekt på et marked med lav konkurrence.
- Modellen vil betyde, at statslige institutioner løbende genovervejer og tester, om de har de rette leverandører.

Risici

- Det er usikkert, hvad konsekvenserne for omkostningerne og forsyningssikkerheden vil være. Modellen indeholder således de største risici af de tre modeller, herunder i form af transitionsomkostninger og usikkerhed vedr. forsyningssikkerhed ved fuld konkurrenceudsættelse af statens advokatindkøb.
- Der er risiko for, at staten i en overgangsperiode ikke kan få dækket sine behov for advokatbistand. Inden for skatteret kan dette medføre en forringelse i den juridiske bistand, herunder til varetagelsen af retssager.
- Der vurderes for nogle af områderne at være en lav grad af reel kapacitet i markedet. Særligt for områder, der vedrører afgørelser over for borgere og virksomheder. Der er dermed risiko for at få eller ingen advokathuse reelt vil byde ind på visse områder, fx skatteret og afgiftsret.
- Der vil være en potentiel risiko ved udskiftning af advokat på forsvarsområdet midt i en periode med store forsvarsindkøb.

Mitigerende tiltag

De mitigerende tiltag for de identificerede risici er helt centrale. For det første vil øget hjemtagning og kompetenceopbygning internt i staten over tid forventes at kunne reducere de risici, der er forbundet med alle tre modeller, *jf. anbefaling 1*. Det vurderes hensigtsmæssigt, at områderne – uanset valg af model – konkurrenceudsættes løbende over tid for at opsamle erfaringer mv., *jf. anbefaling 5*. Dette skal ses i lyset af, at der konkurrenceudsættes områder fra en langvarig aftale med én leverandør, og der vil være transitionsomkostninger forbundet med overgang til flere nye rammeaftaler. Desuden er der behov for tilpasninger i markedet, hvor der pt. ikke er særlig stor mobilitet i markedsandele eller rum for indtræden af nye aktører.

I forlængelse heraf bemærkes, at ekspertgruppen alene har angivet en række overordnede anbefalinger, som regeringen burde have med i det videre arbejde – og som altså ikke kan gøre det ud for en egentlig køreplan for de udbud, der skal tilrettelægges i det videre arbejde med konkurrenceudsættelse.

Håndtering af den nuværende kammeradvokatordning ved konkurrenceudsættelse

Ekspertgruppen bemærker, at Poul Schmith skal varsles om opsigelse eller eksplícitte ændringer i statens indkøbsstrategi – fx ved konkurrenceudsættelse eller hjemtagelse af sagsområder – med indeværende år plus et år.

Det vurderes i den forbindelse at være væsentligt, at staten er i stand til at håndtere antallet af udbud samt imødekomme opbygning af kompetencer i markedet i forbindelse med eventuel konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelse. Det samme gælder egen intern kompetence opbygning for at kunne foretage hjemtagelse af opgaver. Det tidsmæssige hensyn er derfor et særligt opmærksomhedspunkt i forbindelse med ændringer på området. Det bemærkes, at Poul Schmith er forpligtet til i nødvendigt omfang fortsat at levere advokatydelse til staten i en eventuel mellempériode i forbindelse med hel eller delvis ophør af kammeradvokataftalen, ligesom Poul Schmith er forpligtet til at videreføre og afslutte allerede påbegyndte juridiske opgaver. Det bemærkes, at Poul Schmith har mulighed for på ethvert givent tidspunkt at opsiges kammeradvokataftalen med et varsel på indeværende år plus et år.

4. Afskaf kammeradvokattitlen

Ekspertgruppen anbefaler, at kammeradvokattitlen afskaffes i det omfang der arbejdes videre med konkurrenceudsættelse af kammeradvokatordningen. Det skyldes blandt andet, at titlen ikke vurderes at passe til en situation, hvor staten fast vil anvende flere forskellige advokathuse. En lignende titel er ikke tildelt andre statslige leverandører og anvendes generelt ikke i samme omfang blandt vores nabolande. Desuden vurderer ekspertgruppen, at titlen kan give advokatfirmaet Poul Schmith en u hensigtsmæssig markedsfordel.

5. Implementer konkurrenceudsættelse gradvist

Staten anbefales at implementere en øget konkurrenceudsættelse gradvist i de kommende år, så erfaringerne fra igangværende og gennemførte udbud løbende kan indarbejdes. Det gælder, uanset omfanget af konkurrenceudsættelse. Da udbudsprocesserne tager tid at gennemføre, anbefales det derudover, at staten snarligt beslutter, om og i hvilket omfang, der skal ske øget konkurrenceudsættelse af advokatindkøbet.

I forbindelse med udbudsprocesserne bør der opstilles kvalitetskriterier, som kan bruges til at vurdere resultaterne fra de gennemførte udbud, herunder eksempelvis markedsinteresse, samlede omkostninger, den tilbudte kvalitet mv. Derudover vil erfaringer fra de statslige institutioner også løbende kunne evalueres og inddrages i

efterfølgende konkurrenceudsættelser. Det er endvidere centralt, at der i forbindelse med beslutning om udbudsprocessen tages stilling til håndtering af de risici, der er forbundet med at opsiges eksisterende aftaler, før der er sikkerhed for, at disse kan erstattes med velfungerende private eller interne statslige alternativer.

Generelt vil der være en omstillingsperiode hos de statslige institutioner, hvor den nuværende leverandør af juridiske ydelser vil skulle udfases sideløbende med, at en ny leverandør indføres, jf. de beskrevne transitionsomkostninger. Dertil vil der være behov for at sikre en organisering af opgaveporteføljen, der understøtter, at der fremover vil kunne ske udskiftning af leverandører over tid og i tillæg hertil skal der foretages en vurdering af, om der fremadrettet skal anvendes enten decentrale eller centrale interne juridiske ressourcer frem for indkøb af eksterne ressourcer. En ny statslig juridisk funktion må forventes at spille en væsentlig rolle i forhold til vurdering heraf, jf. *Anbefaling 1*.

I forbindelse med en gradvis overgang til konkurrenceudsættelse vurderes det væsentligt, at det sikres, at opgaven kan løses af markedet eller ved intern statslig opgavevaretagelse, inden staten afskærer sig fra brug af den eksisterende rådgivning. Der skal således tages højde for overdragelse af sagsområder, såvel som opgaveløsningen i en overgangsperiode ved en hel eller delvis opsigelse af kammeradvokat aftalen.

6. Bidrag til øget konkurrence for kuratorhvervet

Ekspertgruppen anbefaler at øge konkurrencen om hvervet som kurator på sager på foranledning af en offentlig statslig myndighed, som i praksis er Gældsstyrelsen. Der opstilles to modeller for øget konkurrence inden for kuratorhvervet.

Konkurssager er ikke indeholdt i kammeradvokatordningen. Dog har Poul Schmith i kraft af rollen som statens advokat på insolvensområdet en betydelig aktivitet på kuratorområdet. Sager, hvor Gældsstyrelsen er konkursrekvirent, tildes i udgangspunktet gennem styrelsens advokatpanel, men ved særlige sager indstilles Poul Schmith typisk som følge af den forudgående rådgivning, som firmaet har leveret i kraft af firmaets rolle som statens juridiske rådgiver. Der kan således være en sammenhæng mellem den forudgående rådgivning, som staten modtager, og Gældsstyrelsens indstilling til kuratorhvervet, fordi Gældsstyrelsen vurderer det hensigtsmæssigt for konkursboet og/eller staten som kreditor, at kurator har et forudgående kendskab til den konkrete sag. Det er ekspertgruppens vurdering, at der er grundlag for ændringer af ordningen med henblik på at øge konkurrencen på kuratorområdet fremadrettet. Se *kapitel 1. Statens indkøb af advokatydelse* for yderligere beskrivelse af kuratorordningen.

Tilgang til modeller for øget konkurrence på kuratorområdet

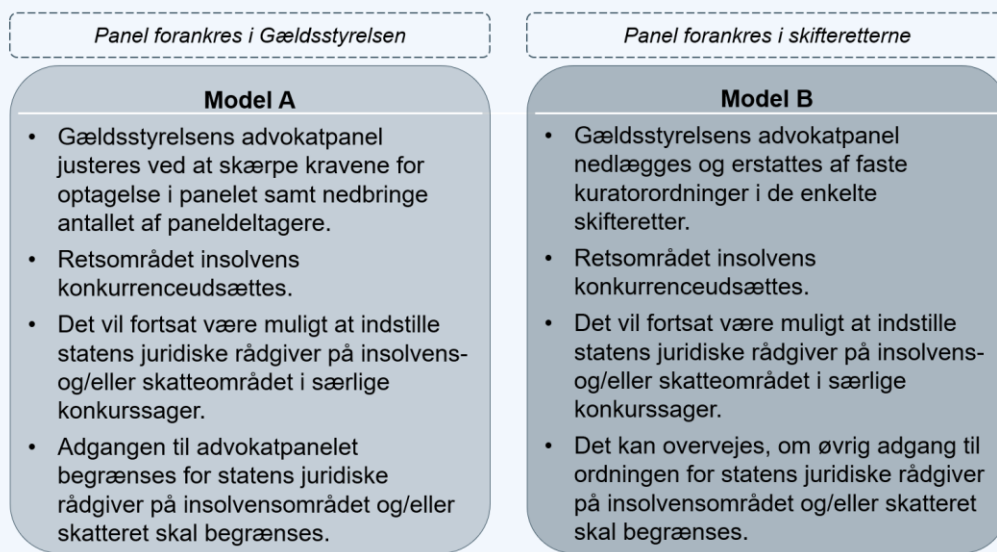
Ekspertgruppen har på baggrund af den nuværende udpegningsproces for kuratorer og data om markedet undersøgt en række tilgange, der har til formål at øge konkurrencen på insolvensområdet, herunder i forhold til konkurssager, hvor Gældsstyrelsen er konkursrekvirent.

Tilgangene tager udgangspunkt i den nuværende kuratorordning, der er forankret i Gældsstyrelsen. Beskrivelse og vurdering af mulige ændringer er derfor sket i samarbejde med Skatteministeriets koncern, og bygger bl.a. på en intern evaluering af Gældsstyrelsens advokatpanel. På baggrund af undersøgelserne er der identificeret to modeller for øget konkurrence på området, *jf. nedenfor*.

Ekspertgruppen har identificeret to mulige modeller for at øge konkurrencen på området, *jf. figur 5.2*.

Figur 5.2

Ekspertgruppens to modeller for øget konkurrence på kuratorområdet



For begge modeller gælder, at det er ekspertgruppens anbefaling, at Gældsstyrelsen ændrer praksis for indstilling af statens juridiske rådgiver som kurator i sager, hvor Gældsstyrelsen har modtaget forudgående rådgivning. Det er således ekspertgruppens vurdering, at flere af de sager, der i dag tilfalder Poul Schmith som følge af forudgående rådgivning, kan varetages af en anden kurator uden væsentlige kvalitets- eller effektivitetstab.

Model A – Ændring af Gældsstyrelsens advokatpanel, samt konkurrenceudsættelse af insolvensområdet

Model A indeholder en skærpelse af kvalitetskravene for optagelse i Gældsstyrelsens advokatpanel, hvorefter panelet nedjusteres til estimeret 100-120 lokale advokater på landsplan, samt en ændring af kriterierne for, hvilke sager der omfattes af panelordningen, så flere sager kan blive omfattet.

Det overvejes at fastsætte deltagerantallet for hver enkelt retskreds på baggrund af antal sager over en periode for den enkelte retskreds, så det sikres, at den enkelte

paneldeltager får et passende antal sager i forhold til at levere effektiv bobehandling af høj kvalitet.

I forhold til en ændring af kriterierne for optagelse er det overvejet, at ansøgeren i forbindelse med optagelse skal dokumentere, at hovedparten af ansøgerens tid anvendes på insolvensområdet, fx ved dokumentation af tidsforbrug på insolvensretlige opgaver, antal sager inden for en årrække, hvor ansøgeren har været kurator eller primær sagsansvarlig samt dokumentation for, at hovedparten af den lovpligtige efteruddannelse er relateret til insolvens.

Det vil – fortsat – være et krav for optagelse i den enkelte retskreds, at ansøgeren har geografisk tilknytning til retskredsen.

I forhold til en ændring af kriterierne for, hvilke sager der omfattes af panelordningen, bør de sager, hvor det offentlige har en særlig kreditorinteresse, og hvor der ikke er en sammenhæng med skatteområdet, fordeles via advokatpanelordningen.

Det er ekspertgruppens vurdering, at skærpede krav for optagelse i Gældsstyrelsens advokatpanel kan understøtte forbedret kvalitet i opgaveløsningen og kapaciteten hos den enkelte advokat. Færre advokater vil samtidig betyde, at den enkelte advokat behandler flere sager årligt og dermed får en øget indtjening. På baggrund af den gradvist øgede erfaring med håndteringen af en række sager med en særlig kreditorinteresse, vil modellen kunne understøtte, at flere sager i fremtiden kan omfattes af panelordningen, og dermed øge konkurrencen om de sager, der i dag ikke er omfattet af panelordningen.

Modellen indeholder mulighed for, at Gældsstyrelsen fortsat kan indstille en bestemt advokat som kurator, bl.a. hvis den pågældende advokat har særlige forudsætninger for at håndtere det konkrete konkursbo, fx fordi pågældende advokat er kurator i sammenhængende konkursboer. Derved tager modellen hensyn til, at konkursloven tilsiger, at skifteretterne skal rådføre sig med de tilstedeværende kreditorer omkring kuratorvalget.

Der lægges op til, at det undersøges om den advokatvirksomhed, som kommer til at varetage den juridiske rådgivning på insolvensområdet og/eller skatteområdet ikke samtidig vil kunne få optaget advokater i advokatpanelet. Dermed vil denne advokatvirksomhed varetage den forudgående rådgivning før afsigelse af konkursdekret, og flere sager kan fordeles blandt paneldeltagerne.

Ekspertgruppen vurderer derudover, at insolvensområdet under Kammeradvokataftalen kan konkurrenceudsættes. Området indeholder en del af den forudgående rådgivning, som ydes til Gældsstyrelsen forud for afsigelse af et konkursdekret, og som i nogle tilfælde medfører, at den efterfølgende konkursbehandling tildes en advokat, der har rådgivet staten undervejs i processen forud for, at en virksomhed går konkurs.

Konkurrenceudsættelse af insolvensområdet vil give en anden advokatvirksomhed mulighed for at varetage den forudgående rådgivning. Det vil betyde, at rådgivningen i de fleste særlige sager fortsat samles hos én leverandør, men det vil i så fald

være efter en konkurrenceudsættelse og begrænset til kontraktperioden, hvorefter der skal gennemføres et nyt udbud. Samtidig må ændringen af kriterierne for, hvilke sager der omfattes af panelordningen, forventes at føre til, at advokatvirksomheden vil blive indstillet som kurator i færre sager end tilfældet er i dag. Advokatvirksomheden vil tilmed ikke samtidig kunne få advokater optaget i advokatpanelet.

Særlige hensyn i Model A

Hvis insolvensområdet udbydes, vil det øge konkurrencen, men vil ifølge Gældsstyrelsen også være forbundet med større administrative omkostninger, da det vil medføre et større ressourcetræk i Gældsstyrelsen til koordinering og vurderinger af habilitet. Det foreslås derfor, at området udbydes til én leverandør.

Gældsstyrelsen vurderer, at der i visse sager er en særlig sammenhæng med den rådgivning, som Skattestyrelsen modtager på skatte- og afgiftsområdet, og som Gældsstyrelsen modtager på insolvensområdet. Her er det særligt vigtigt, at den modtagne rådgivning er koordineret på tværs af styrelserne, særligt i forbindelse med økonomisk kriminalitet eller skattesvig, og at der ikke sent i forløbet opstår habilitetsspørgsmål.

Såfremt det besluttet, at skatte- og afgiftsområdet og insolvensområdet ikke skal tildeles samme rådgiver, er det derfor Gældsstyrelsens vurdering, at der i de ovennævnte tværgående sagstyper på skatte- og afgiftsområdet og insolvensområdet fortsat skal være mulighed for i disse særlige tilfælde at anvende den samme juridiske leverandør, som anvendes af Skattestyrelsen, såfremt insolvensområdet tildeles til en anden leverandør.

Styrker og risici ved Model A

Af boks 5.7 fremgår styrker og risici ved model A for konkurrenceudsættelse af kuratorområdet.

Boks 5.7

Model A. Potentielle styrker og risici

Styrker

- Ordningen kan implementeres i den nuværende panelordning ved at ændre samarbejds- og aftalevilkår for optagelse i panelet. Gældsstyrelsens panelordning indrettes fortsat, så advokater fra advokatvirksomheder fra hele landet indgår i panelet, fx på baggrund af særligt branche- eller lokalkendskab.
- Den første del af modellen kan implementeres uagtet, om det besluttet at konkurrenceudsætte insolvens.
- Delvis konkurrenceudsættelse af insolvens vil sikre større konkurrence om statens særlige sager, da disse potentielt vil tildeles statens nye leverandør med forbehold for, at flere sager forventes at blive fordelt via advokatpanelet, som den faste juridiske rådgiver begrænses fra.

Boks 5.7 (fortsat)

Risici

- Ekspertgruppen noterer sig, at Gældsstyrelsen vurderer, at insolvensområdet har synergi til skatteområdet, hvor der er særlig sammenhæng mellem den rådgivning Gældsstyrelsen modtager på insolvens og inddrivelses- samt skatteområdet.
- Ekspertgruppen noterer sig, at Gældsstyrelsen vurderer, at et udbud af insolvensområdet på kort sigt kan medføre en risiko for kvalitetstab i opgaveløsning, da Kammeradvokaten besidder meget specialiseret viden.

Model B – Oprettelse af lokale kuratorpaneler i skifteretterne, samt konkurrenceudsættelse af insolvens

Med Model B foreslås det at nedlægge Gældsstyrelsens advokatpanel og erstatte det af tilsvarende, men mindre, paneler i de enkelte skifteretter. Med forslaget følger, at Gældsstyrelsen indstiller en kurator fra skifteretternes paneler. Ordningen skal tilrettelægges på samme vis som den nuværende i Sø- og Handelsretten, hvor der er opstillet grundige kvalitetskrav til kuratorernes kompetencer. Skifteretternes panelordning kan desuden med fordel indrettes, så advokater fra advokatvirksomheder fra hele landet kan indgå, fx på baggrund af særligt branche- eller lokalkendskab. For at bevare lokalkendskabet, men samtidig sikre tilstrækkeligt antal sager pr. advokat til at opretholde erfaringer og kompetencer, kan de små retskredse evt. lave fælles paneler.

Modellen indebærer som udgangspunkt, ligesom Model A, at insolvensområdet konkurrenceudsættes, med henblik på at øge konkurrencen om statens særlige konkurssager. Modellen indeholder ligeledes mulighed for, at Gældsstyrelsen kan indstille en bestemt advokat som kurator, herunder statens juridiske rådgiver på insolvensområdet og/eller skatteret i særlige konkurssager.

Det kan tilmed undersøges, om adgangen til skifteretternes advokatpanel for statens juridiske rådgiver på insolvensområdet og/eller skatteområdet kan begrænses på samme vis som i Model A.

Særlige hensyn i Model B

For Model B gælder de samme hensyn vedrørende konkurrenceudsættelse af insolvens, som i Model A.

Oprettelsen af en ny kuratorordning forankret i skifteretterne vil på kort sigt medføre visse implementeringsomkostninger. Eventuelle omkostninger skal afdækkes nærmere.

Styrker og risici ved Model B

Af boks 5.8 fremgår styrker og risici ved model B for konkurrenceudsættelse af kuratorområdet.

Boks 5.8

Model B. Potentielle styrker og risici

Styrker

- Nedlæggelse af Gældsstyrelsens panel vil betyde færre administrative omkostninger på sigt, idet Gældsstyrelsen ikke vil skulle administrere en separat panelordning.
- Skifteretterne har et tættere samarbejde med advokaterne, og har derfor potentielt et bedre kendskab til den enkelte advokats kompetencer ift. at blive optaget i panelet, samt udpeget i den konkrete sag.
- Skifteretternes panelordning kan indrettes, så advokater fra advokatvirksomheder fra hele landet kan indgå i skifteretternes paneler, fx på baggrund af særligt branche- eller lokal-kendskab.
- Gældsstyrelsen vil fortsat have mulighed for at indstille en kurator i særlige sager, fx på baggrund af forudgående rådgivning af Gælds- eller Skattestyrelsen.
- Den første del af modellen kan implementeres uagtet om det besluttes at konkurrenceudsætte insolvensområdet.
- Delvis konkurrenceudsættelse af insolvens vil sikre større konkurrence om statens særlige sager, da disse potentielt vil tildeles statens nye leverandør.

Risici

- Oprettelsen af kuratorpaneler i skifteretterne vil have implementeringsomkostninger og potentielt en længere implementeringshorisont sammenlignet med model A. Dette samt eventuelle administrative omkostninger udestår at blive afdækket.
- Ekspertgruppen noterer sig, at Gældsstyrelsen vurderer, at insolvensområdet har synergier til skatteområdet, hvor der er særlig sammenhæng mellem den rådgivning, som Gældsstyrelsen modtager på insolvens- samt skatteområdet.
- Ekspertgruppen noterer sig, at Gældsstyrelsen vurderer, at et udbud af insolvensområdet på kort sigt kan medføre en risiko for kvalitetstab i opgaveløsning, da Kammeradvokaten besidder meget specialiseret viden.

Appendix A.

Kommissorium for ekspertgruppe om statens indkøb af advokatydelser

Baggrund

Det fremgår af regeringsgrundlaget, at: "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."

Kammeradvokatordningen har siden 1936 været baseret på en aftale med det private advokatfirma Poul Schmith. Den nuværende ordning med Kammeradvokaten trådte i kraft i 2015. Aftalen er gældende indtil opsigelse.

Kammeradvokataftalen indebærer, at statslige institutioner som hovedregel skal benytte sig af Kammeradvokaten, når de skal indkøbe ekstern advokatbistand. Staten har dog ret til selv at løse juridiske opgaver, og statslige institutioner kan i visse tilfælde anvende andre advokater end Kammeradvokaten i enkeltsager. Aftalen oprindelige sigte var at understøtte, at advokatfirmaet Poul Schmith loyalt varetog rollen som statens advokat.

Advokatfirmaet Poul Schmith er underlagt et udvidet krav i forhold til at undgå interessekonflikter i forhold til staten, men i øvrigt tillader kammeradvokataftalen, at advokatfirmaet Poul Schmith rådgiver private klienter. Det er indtrykket, at dette sker i stigende omfang, og at firmaet er i vækst, hvilket skal undersøges.

Staten er den største indkøber af juridiske tjenesteydelser i Danmark. Statens direkte udgifter til kammeradvokatordningen har været stigende igennem en årrække. I 2011 brugte staten 305 mio. kr. (23-ml) på Kammeradvokatens ydelser, hvilket er steget til 682 mio. kr. i 2023, fordelt med cirka en tredjedel på retssager og resten på rådgivning. En række store enkeltsager såsom udbyttesagen, ejendomsskattesystemet og EFI indgår. Herudover har advokatfirmaet Poul Schmith også indtægter fra eksempelvis konkursboer og servicering af nogle af statens selskaber. Disse indtægter falder uden for kammeradvokatordningen.

Advokatfirmaet Poul Schmith er inden for de sidste par år blevet Danmarks største

advokatfirma målt på antal ansatte, og Konkurrencerådet har i sin rapport om advokatbranchen af 14. januar 2021 peget på en række konkurrencemæssige udfordringer i den forbindelse, også uden for den juridiske rådgivning af staten.

Analysens formål og indhold

Der igangsættes en analyse, som skal undersøge mulighederne for og potentialerne ved hel eller delvis konkurrenceudsættelse af den juridiske bistand, der i dag indkøbes gennem kammeradvokatordningen. Analysen skal danne grundlag for et beslutningsoplæg med konkrete modeller til i) hvordan der generelt kan skabes øget konkurrence om den juridiske rådgivning til staten, ii) herunder identifikation af hvilke modeller der kan understøtte en større grad af konkurrenceudsættelse af store enkeltsager og større sagskomplekser, og iii) hvordan ændringer af kammeradvokatordningen kan frigive et provenu til staten. Det er således udgangspunktet for analysearbejdet, at de præsenterede modeller skal vise muligheder for at styrke konkurrencen om statens indkøb af juridisk bistand, sikre den nødvendige kvalitet i opgaveløsningen og kunne anvise mulige provenuer for staten. Som del i analysearbejdet belyses og inddrages udenlandske erfaringer fra fx Norge, Sverige og Holland. Endelig skal regulering vedr. fremtidig brug af titlen Kammeradvokaten overvejes.

Analysen skal afdække:

- Modeller for konkurrenceudsættelse af hele eller dele af kammeradvokatordningen (kan fx være geografisk eller emnemæssigt opdelt), herunder bl.a. i forhold til juridisk rådgivning og førelse af retssager.
- Konsekvenser ved konkurrenceudsættelse af hele eller dele af kammeradvokatordningen inkl. mulighederne for herved at øge konkurrencen i advokatbranchen, samt mulige konsekvenser for forsyningssikkerhed, interessekonflikter, kvalitet, ensartethed og øvrige relevante hensyn.
- Modeller for separat konkurrenceudsættelse af større enkeltsagskomplekser med forslag til afgrænsning. Eksempler kan være rådgivning i større sagskomplekser, retssager, voldgiftssager, undersøgelser m.v.
- Øvrige muligheder for at nedbringe forbruget af kammeradvokatordningen mhp. at frigive et provenu for staten, fx gennem bedre kontraktstyring.
- Muligheder for at øge konkurrenceudsættelsen af hvervet som kurator i konkursboer på foranledning af en offentlig statslig myndighed.

Analysearbejdet skal bl.a. baseres på:

- En kortlægning af statens forbrug af kammeradvokatordningen, herunder fx en opgørelse af områder med lav risiko for interessekonfliktsudfordringer for andre advokatfirmaer. Dertil dialog med udvalgte ministerier med henblik på at identificere sagsområder der kan være egnet til konkurrenceudsættelse.
- En undersøgelse af markedet for advokatbistand til staten, herunder advokatfirmaet Poul Schmiths position i markedet i forlængelse af Konkurrencerådets konklusioner fra 2021.

- Et helt overordnet skøn ift. omfanget af et evt. provenu for staten forbundet med hhv. konkurrenceudsættelse og styrket kontraktstyring. Hertil belysning af forudsætninger og risici forbundet med mulige tiltag udarbejdet i samarbejde med ministerierne.

På baggrund af ovenstående skal analysen i november 2024 præsentere konkrete muligheder for helt eller delvist at konkurrenceudsætte kammeradvokatordningen, herunder hvilke konkrete sagsområder, der kan indgå i en evt. konkurrenceudsættelse. I forlængelse heraf arbejdes der evt. på at konkurrenceudsætte de konkrete sagsområder.

Organisering

Der nedsættes en ekspertgruppe bestående af i alt ni personer: 1 formand, 2 repræsentanter for erhvervsorganisationer (DI og Dansk Erhverv), 2 repræsentanter med erfaring fra indkøb på aftalen samt 4 uafhængige eksperter, så der samlet set sikres viden om konkurrenceforhold og indkøb af advokatydelser. Ekspertgruppen betjenes af et sekretariat, og dette arbejde funderes i Finansministeriet. Sekretariatets arbejde koordineres på afdelingschef/direktionsniveau, som har følgende medlemmer Finansministeriet/Økonomistyrelsen (formand), Skatteministeriet, Justitsministeriet, Erhvervsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet. Der nedsættes i tillæg hertil relevante arbejdsgrupper. Andre ministerier, herunder Økonomiministeriet, myndigheder og eksterne eksperter inddrages efter behov. De involverede ministerier stiller i relevant og nødvendigt omfang ressourcer til rådighed for arbejdet med de enkelte opgavespor. Evt. udgifter hertil holdes inden for ministeriernes egne rammer.

Proces

Ekspertgruppen afrapporterer sit oplæg til muligheder for helt eller delvist at konkurrenceudsætte kammeradvokatordningen i november 2024.

Appendix B.

Bidragsydere i forbindelse med ekspertgruppens arbejde

Ekspertgruppen har i forbindelse med udarbejdelse af rapporten været i dialog med en lang række interessenter, medier og offentlige samt private aktører, herunder statslige institutioner og advokathuse. Disse oplistes i det følgende. Bidragene har været med til at oplyse ekspertgruppens arbejde og dannet grundlag for mange af overvejelserne i rapporten. Ekspertgruppen vil i den forbindelse gerne kvittere for de mange konstruktive bidrag.

Ekspertgruppens dialog med interessenter mv. på området

Ekspertgruppen har været i dialog med interesseorganisationer, offentlige institutioner, fagfolk mv., der bl.a. har kendskab til advokatbranchen og statens brug af advokatydelser:

- *Advokatsamfundet*
- *Danske Advokater*
- *Frederik B. Waage, professor MSO, Syddansk Universitet*
- *Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen*
- *Kraka Economics*
- *Sø- og Handelsretten*
- *Gældsstyrelsen*

Ekspertgruppen har desuden modtaget en række henvendelser i forbindelse med arbejdet, som er gennemgået og anvendt i relevant omfang.

Ekspertgruppens dialog med advokathuse

Ekspertgruppen har været i dialog med 16 advokathuse, der blandt andet har bidraget til markedsafdækningen:

- *Advokatfirmaet Kromann Reumert International A/S*
- *Bech-Bruun Advokatpartnerselskab*
- *Bird & Bird Advokatpartnerselskab*
- *Bruun & Hjejle Advokatpartnerselskab*
- *Elmann Advokatpartnerselskab*
- *Focus advokater I/S*
- *Gorrissen Federspiel Advokatpartnerselskab*

Appendix B. Bidragsydere ifm. ekspertgruppens arbejde

- *HjulmandKaptain Advokatpartnerselskab*
- *Horten Advokatpartnerselskab*
- *Lassen Ricard Advokataktieselskab*
- *Moalem Weitemeyer Advokatpartnerselskab*
- *Molt Wengel Advokatpartnerselskab*
- *Norrbom Vinding I/S*
- *NP Advokater ApS*
- *Plesner Advokatpartnerselskab*
- *Poul Schmith/Kammeradvokaten I/S*

Ekspertgruppens dialog med ministerområder, bl.a. i forbindelse med behovsafdækningen

Ekspertgruppen har været i dialog med en lang række statslige institutioner under nedenstående 18 ministerområder i forbindelse med afdækning af statens behov ved eventuel konkurrenceudsættelse af advokatydelse:

- *Udenrigsministeriet*
- *Finansministeriet*
- *Erhvervsministeriet*
- *Skatteministeriet*
- *Økonomiministeriet*
- *Justitsministeriet*
- *Forsvarsministeriet*
- *Udlændinge- og integrationsministeriet*
- *Social-, Boligministeriet og Ældreministeriet*
- *Indenrigs- og Sundhedsministeriet*
- *Beskæftigelsesministeriet*
- *Uddannelses- og Forskningsministeriet*
- *Børne- og Undervisningsministeriet*
- *Kulturministeriet*
- *Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri*
- *Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet*
- *Transportministeriet*
- *Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet*

Ekspertgruppens dialog med statslige selskaber

Ekspertgruppen har været i dialog med en række ministerier med henblik på at tilvejebringe sig information om bl.a. statslige selskabers brug af advokatydelse. Statslige selskaber under følgende ministerier er i den forbindelse blevet adspurgt:

- *Finansministeriet*
- *Erhvervsministeriet*
- *Transportministeriet*
- *Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet*

Ekspertgruppens dialog med offentlige myndigheder om håndtering af udbud af juridiske ydelser

Ekspertgruppen har fået indsigt i håndtering af udbud af juridiske ydelser fra følgende offentlige myndigheder:

- *Københavns Kommune*
- *Udenrigsministeriet*
- *Styrelsen for Patientklager*
- *Region Sjælland*