

Om Kammeradvokatorordningen

Indholdsfortegnelse

FORORD	3
SAMMENFATNING	5
1. INDLEDNING	9
2. KAMMERADVOKATORORDNINGEN	11
2.1 Formål med ordningen	11
2.2 Regulering og advokatetik	12
2.3 Udgifter til Kammeradvokaten	13
2.4 Kundetilfredshed og omdømme	15
3. SAMFUNDSØKONOMISKE BETRAGTNINGER OM ORDNINGEN	18
3.1 Markedet for juridisk rådgivning	18
3.2 Fordele ved Kammeradvokatordningen	19
3.3 Den fremførte kritik af Kammeradvokatordningen	21
4. TEORETISKE OVERVEJELSER	27
4.1 Juridiske tjenesteydelser for staten har særlige karakteristika	27
4.2 Kammeradvokatordningen udgør ikke et monopol	28
5. ALTERNATIVE MODELLER	32
5.1 Scenarier for alternativ ordning	33
5.2 Moderniseringsstyrelsens vurderinger	33
5.3 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurderinger	35
5.4 Samspil mellem fortrinsposition, hjemtagning og konkurrenceudsættelse	36
5.5 Risici og økonomiske potentialer	37
LITTERATURLISTE	41



FORORD

I denne rapport foretager vi en fagøkonomisk redegørelse for fordelene og ulemperne ved Kammeradvokatordningen samt muligheder og risici ved at overgå til en alternativ ordning. Gennem årene har ordningen undergået flere moderniseringer, senest i 2015 med en mindre justering i 2017, hvor nye ændringer søgte at tilpasse ordningen til nutidens krav og forventninger. Disse ændringer har haft til formål at sikre, at staten fortsat kan modtage juridiske ydelser af høj kvalitet, samtidig med at økonomiske og effektivitetsmæssige hensyn opretholdes.

Det er vores håb, at rapporten kan fungere som et solidt grundlag for beslutningstagere, når de skal vurdere de juridiske og økonomiske konsekvenser af forskellige scenarier for Kammeradvokatordningen.

Rapporten er udarbejdet på vegne af Poul Schmith/Kammeradvokaten i perioden fra april til august 2024. Arbejdsgruppen består af økonomer med forskerbaggrund og omfattende kendskab til den offentlige administration. Kraka Economics er alene ansvarlig for de anvendte metoder og resultater i rapporten.

Rigtig god læselyst.

Om Kraka Economics

Kraka Economics er en samfundsøkonomisk konsulentvirksomhed, der er ejet af Maj Invest. Vores formål er at oplyse samfundsdebatten og kvalificere beslutninger med økonomfaglige analyser. Kraka Economics består af økonomer på højeste faglige niveau, herunder anerkendte forskere.

Derudover benytter vi vores politiske indsigt til at forstå kundens strategiske behov for derved at kunne levere et forståeligt materiale, som er direkte anvendeligt i beslutningsprocessen. Kraka Economics er udsprunget af tænketanken Kraka og udgør et stærkt økonomfagligt fællesskab under samme tag.

Adresse: Kraka Economics, Rigensgade 11, 3. sal, 1316 København K

E-mail: admin@kraka-economics.dk

Hjemmeside: <https://kraka-economics.dk/>



SAMMENFATNING

Rapporten indeholder en økonomisk analyse af den danske stats indkøb af juridiske tjenesteydelser under den mellem Finansministeriet og Poul Schmith/Kammeradvokaten indgåede aftale ("Kammeradvokatordningen") og de fordele og ulemper, som ordningen ud fra et økonomisk perspektiv medfører. Kammeradvokaten er i henhold til aftalen ("Kammeradvokataftalen") den primære juridiske rådgiver for den danske stat og har været det siden 1936. Ordningen er løbende blevet moderniseret, senest i 2015, hvor der skete flere grundlæggende ændringer i ordningen.

Kammeradvokataftalen fra 2015 beskriver fire overordnede formål med Kammeradvokatordningen. For det første skal ordningen sikre staten nem og stabil adgang til juridiske tjenesteydelser. For det andet skal ordningen sikre, at staten modtager juridiske ydelser af høj kvalitet. For det tredje skal ydelserne leveres på fordelagtige og gennemsigtige vilkår for staten. For det fjerde skal ordningen bidrage til ensartethed i sagsbehandlingen til gavn for retssikkerheden.

Mellem 2014 og 2023 er udgifterne til Kammeradvokaten steget med knap seks pct. årligt, hvilket blandt andet har været drevet af en generel markedsudvikling i takt med øget samfundsregulering samt en række særlige sagskomplekser i Skatteministeriet. De seneste år har udviklingen i udgifter til Kammeradvokatordningen dog ligget under omsætningsvæksten i andre større advokatfirmaer. Der er desuden foreløbige tegn på, at udgifterne til Kammeradvokatordningen bremser op i slutningen af 2023 og videre i 2024 efter adskillige år med vækst.

Timepriserne hos Kammeradvokaten ligger under de gennemsnitlige markedspriser for større aftaler i advokatbranchen. Det seneste uafhængige pristjek fra 2020 viste, at Kammeradvokatens timepriser var 11,2 pct. lavere end timepriserne i andre store rammeaftaler på markedet. Samtidig har aftalen mellem staten og Kammeradvokaten en indbygget mekanisme til regulering af timepriserne, der over de seneste år har været til fordel for staten.

Tilfredshedsmålinger foretaget på anmodning fra både Kammeradvokaten og Økonomistyrelsen (tidligere Moderniseringsstyrelsen) viser en udbredt tilfredshed med Kammeradvokatordningen. I de fire seneste tilfredshedsmålinger angiver mellem 91 pct. og 100 pct. af de adspurgte, at de alt i alt er tilfredse med samarbejdet. Det må således forventes, at de statslige institutioner vurderer, at ydelserne er pengene værd.

Advokatmarkedet i Danmark er kendetegnet ved en håndfuld større advokatfirmaer og mange små advokatfirmaer. Kammeradvokatens andel af det samlede danske advokatmarked udgør knap fire pct. Ser man isoleret på "markedet" for juridisk rådgivning og bistand i retssager til staten – ej indkøb af forsvars- og bistandsadvokater – er det i overvejende grad Kammeradvokaten, som er leverandør. Det gælder dog ikke i forhold til de statslige selskaber, der typisk gør brug af andre advokatfirmaer.

Der er en række særlige egenskaber ved juridiske tjenesteydelser, som bevirker, at dynamikkerne på markedet herfor afviger betydeligt fra en lang række andre markeder med mere standardiserede produkter. Særligt to aspekter er afgørende og udfordrer i sig selv kundemobiliteten og konkurrencen på markedet. For det første er mange juridiske

tjenesteydelser komplekse tillidsgoder (på engelsk: *trust-based services*), hvor relationen mellem kunden og udbyderen er vigtig for at nedbringe omkostningen ved at producere ydelsen og sikre, at kunden får den rigtige rådgivning. Vigtigheden af tillid betyder isoleret set, at der er værdi i at opbygge en længerevarende samarbejdsrelation, og at skift af leverandører er mindre attraktivt for køber end på markeder med mere standardiserede produkter. Samtidig betyder habilitetsregler og regler om interessekonflikter, at markedet også af den grund fungerer anderledes. Det indskrænker konkurrencen om kunderne, når en eller flere udbydere er afskåret fra at tage kunden ind, fordi eksisterende kunder har eller har haft tvister med den potentielle nye kunde.

Disse elementer forstærkes, når der er tale om statens indkøb af juridiske tjenesteydelser, hvor habilitetsreglerne er skærpede, og hvor der i betydeligt omfang er tale om juridiske tjenesteydelser, som er specifikke for staten. Som omtalt tidligere betyder reglerne for habilitet mv., at en privat advokatvirksomhed, der er leverandør til staten på en lang række områder, reelt er afskåret fra en stor del af det resterende marked (særligt for større erhvervskunder).

Markedet for juridiske tjenesteydelser er også derfor et specielt marked. Det bliver fra tid til anden anført i debatten om Kammeradvokaten, at ordningen skulle udgøre et monopol, og da monopoler som udgangspunkt er til skade for køberne, foretages den fejlslutning, at ordningen per konstruktion er til skade for staten. Mens et ureguleret monopol rigtigt nok kan have flere negative konsekvenser for køberne, herunder højere priser og lavere kvalitet, er Kammeradvokataftalen og markedsstrukturen for statens indkøb af juridiske tjenesteydelser netop ikke et monopol. Staten kan vælge andre advokater og gør det også. Markedet er desuden karakteriseret ved, at der også kun er én køber (staten), som dermed har betydelig markedsmagt på købersiden, hvilket grundlæggende ændrer på markedsstrukturen.

En aftale med fortrinsret hos én leverandør betyder, at det konkurrencepres, som normalt disciplinerer virksomheder til at levere ydelser af høj kvalitet og med konkurrencedygtige priser, ikke direkte er til stede. Fra købers synspunkt (staten) er det derfor vigtigt, at der i aftalen i stedet er en række andre disciplinerende mekanismer, der i videst muligt omfang kan erstatte et direkte konkurrencepres. En række forhold på advokatmarkedet samt vilkårene i aftalen med Kammeradvokaten tyder da også på, at konsekvenserne ved Kammeradvokatens fortrinnsposition som leverandør ikke giver anledning til ekstra omkostninger af betydning for staten sammenholdt med statens fordele ved ordningen.

Den primære økonomiske fordel er muliggørelse af stordriftsfordele, der ikke kan lade sig gøre i samme omfang med flere leverandører. Disse stordriftsfordele har formentligt sat sig i lavere priser for staten, hvilket blandt andet ses ud af løbende pristjek foretaget af uafhængige tredjeparter. Staten sparer også selv tid og ressourcer ved at indgå i et langsigtet samarbejde med én leverandør, frem for at skulle lave udbud og indgå i nye samarbejder hvert fjerde år. Dertil kommer muligheden for relationsspecifikke investeringer, dvs. tiltag fra både køber (staten) og sælger af ydelser (Kammeradvokaten), som over tid kan gøre samarbejdet mere effektivt, men som kræver et længere tidsperspektiv for at være indsat sen værd.

Det er bestemt muligt, som Moderniseringsstyrelsen (2012) vurderer, at en samlet aftale med én primær ekstern leverandør er økonomisk fordelagtig for staten, dvs. det økonomiske potentiale i konkurrenceudsættelse reelt er nul eller vil give en netto fordyrelse. Dette er blandt andet muligt, hvis der er store effektivitetsgevinster ved stordriftsfordelene med én leverandør, og at Kammeradvokataftalen har disciplinerende mekanismer, der sikrer, at

disse effektivitetsgevinster i tilstrækkeligt omfang tilfalder staten. Selv i et best-case scenarie er potentialet for en økonomisk fordel for staten ved konkurrenceudsættelse stærkt begrænset.

Det begrænsede og højst usikre økonomiske potentiale ved konkurrenceudsættelse skal balanceres op imod de betydelige risici, der vil være forbundet med en gennemgribende omorganisering af området for statens køb af juridiske tjenesteydelser. Det gælder ikke mindst risikoen for faldende kvalitet i opgaveløsningen, hvor faldhøjden er betydelig, hvis staten modtager rådgivning af lav kvalitet. Den lavere kvalitet kan fx risikere at manifestere sig i lavere provenu på skatteområdet eller øgede omkostninger ved større projekter. Dertil er der væsentlige hensyn til risikoen for interessekonflikter og hensynet til borgere og virksomheders retssikkerhed. Samtidig bør de formentlig høje omstillingsomkostninger, som en omorganisering vil give anledning til, samt det faktum at en overgang til en markant anderledes organisering af området næppe vil være reversibelt, tages seriøst af beslutningstagerne. Det er ultimativt et politisk spørgsmål, hvorvidt en omorganisering er ønskelig, men stillingtagen til spørgsmålet bør være baseret på kvalificerede skøn over potentielle gevinster, omstillingsomkostninger og risici. Herunder også risikoen for, at Poul Schmith selv måtte finde det mere attraktivt at koncentrere sig om enkeltstående områder inden for staten, kombineret med en bredere orientering mod andre kundesegmenter.

Moderniseringsstyrelsen gennemgik i 2012 Kammeradvokatordningen. Gennemgangen er yderst grundig og hviler på sunde økonomifaglige principper og afvejninger. Efter en detaljeret gennemgang af de optegnede alternativer konkluderer Moderniseringsstyrelsen, at: *"Det ovenfor anførte taler for, at løsning af statens advokatopgaver også fremtidigt sker ved anvendelse af en centralt koordineret aftale med ét privat advokatkontor"*, dvs. en model, der ligner den nuværende Kammeradvokataftale. Moderniseringsstyrelsens analyser understøttede en tidligere undersøgelse fra Rigsrevisionen i 2006, der fandt, at Kammeradvokatordningen ikke er udbudseget.

Kammeradvokatordningen har også tidligere været til politisk debat, hvor politikerne har vurderet, at ordningen burde fortsætte. I 2013 fremsatte Venstre beslutningsforslag B 14, der opfordrede til udbud af statens advokatarbejde. Et flertal bestående af samtlige partier, med undtagelse af Enhedslisten, ønskede dog at bevare den eksisterende kammeradvokatordning. Dette førte til en tilbagetrækning af forslaget, og retsudvalget noterede: *"Det er tvivlsomt, om et udbud af en samlet kontrakt vil føre til en reel konkurrence om opgaven, og dermed om et samlet udbud vil sikre staten en fordelagtig pris."* Dette synes fortsat at være tilfældet på baggrund af en rundspørge blandt de store advokatkontorer, som Advokat-Watch har foretaget i september 2023.¹ I 2022 blev et lignende forslag (B 158) fremsat af Venstre, men også dette blev afvist af et flertal i Folketinget.

Der er ikke indikationer på, at forholdene skulle have ændret sig på væsentlige punkter i forhold til de tidligere analyser.

¹ Jf. <https://advokatwatch.dk/Advokatnyt/Advokater/article16421782.ece>



1. INDLEDNING

Statsligt behov for juridiske tjenesteydelser

Staten efterspørger juridisk rådgivning og bistand på næsten alle juridiske fagområder. I det omfang staten ikke selv har den fornødne ekspertise til rådighed internt i staten, er der behov for ekstern juridisk bistand. Den eksternt efterspurgte bistand omfatter rådgivning om fx erstatnings- og forsikringsret, EU-ret, finansieringsret, inddrivelse, konkurrenceret, menneskerettigheder, offentlig ret, persondata, selskabsret, skatteret, socialret, statsret, udbud- og kontrakter og udlændingeret. Derudover er der løbende behov for advokatundersøgelser og anden bistand til behandling af større sagskomplekser. Endelig har staten brug for en advokat til at repræsentere sig i sager ved domstolene, fx i tvister mellem forvaltninger og borgere eller virksomheder.

Kammeradvokaten som juridisk rådgiver for staten

Kammeradvokaten, repræsenteret ved advokatfirmaet Poul Schmith, er den primære juridiske rådgiver for den danske stat. Poul Schmith har både statslige kunder, som i udgangspunktet skal bruge Kammeradvokaten, statslige kunder som *kan* bruge Kammeradvokaten, men som ikke er forpligtet til det (fx er statslige selskaber ofte betegnet som "kan"-kunder), samt øvrige kunder. I denne rapport refereres hovedsageligt til "Kammeradvokaten" frem for "Poul Schmith", da fokus for rapporten er på de statslige opgaver.

Aftale siden 1936, som løbende er blevet moderniseret

Samarbejdet mellem staten og en privatpraktiserende Kammeradvokat går tilbage til 1936, hvor man nedlagde det offentlige embede som Kammeradvokat. Kammeradvokatordningen er løbende blevet opdateret og moderniseret, senest i 2015 og 2017. Med 2015-aftalen blev Kammeradvokatens tidligere eneret til at levere den juridiske ydelse til staten erstattet af en fortrinsposition, så staten kan bruge andre advokatfirmaer til at løse opgaverne. Kammeradvokaten blev også forpligtet til at understøtte staten i selv at kunne varetage løsningsen af de juridiske opgaver. Den nye aftale indførte også øget gennemsigtighed i form af en løbende uafhængig priskontrol samt krav om månedlig afrapportering af timeforbrug.

Politisk debat om fundamental ændring

Kammeradvokatordningen er genstand for en politisk proces, hvor det drøftes, om ordningen skal fortsætte i sin nuværende form eller bør ændres. I regeringsgrundlaget står der, at "*Regeringen vil se på mulighederne for – og potentialerne ved – hel eller delvis konkurrenceudsættelse af kammeradvokatordningen, der skal frigive et provenu for staten*". Motivationen for at undersøge konkurrenceudsættelse af Kammeradvokatordningen er overvejelserne om, at staten kan opnå bedre økonomiske vilkår, end den har i dag. Den 25. juni 2024 offentliggjorde Økonomistyrelsen, at regeringen har nedsat et ekspertudvalg med økonomiprofessor Philipp Schröder i spidsen, som får til opgave at analysere området.²

Opdrag til rapporten og dens udførelse

Opdraget til denne rapport kommer fra Poul Schmith, der ønsker en ekstern fagøkonomisk redegørelse for fordelene og ulemperne ved Kammeradvokatordningen samt mulighederne og risiciene ved en alternativ ordning. I Kraka Economics har vi nedsat en arbejdsgruppe bestående af økonomer med forskerbaggrund og omfattende kendskab til den offentlige administration. Vi har gennemgået offentligt tilgængelige data og rapporter fra statslige myndigheder, Kammeradvokaten og tredjeparter. Vi har på baggrund af den gennemgåede litteratur foretaget en fagøkonomisk diskussion af de fordele og ulemper, som ordningen medfører, samt beskrevet fordele og ulemper ved en alternativ model for statsligt indkøb af juridiske tjenesteydelser.

² Jf. <https://oes.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2024/juni/ekspertgruppe-skal-undersoege-konkurrenceudsættelse-af-statens-indkoeb-af-advokatydelse/>



2. KAMMERADVOKAT- ORDNINGEN

Kapitlets indhold

Dette kapitel belyser formålet med Kammeradvokatorordningen, reguleringen på området, udviklingen i udgifter til ordningen sammenlignet med en generel udvikling i brugen af juridisk bistand samt tilfredsheden med ordningen blandt de statslige kunder.

2.1 Formål med ordningen

Formål om effektiv opgaveløsning og lovlig forvaltning

Formålet med Kammeradvokatorordningen er at sikre staten en effektiv løsning af juridiske opgaver samt bidrage til en retfærdig statsforvaltning, som overholder loven. I den nuværende aftale mellem staten og Kammeradvokaten står der, at formålet er *”at sikre kunderne en nem og stabil adgang til juridiske tjenesteydelser af høj kvalitet til konkurrencedygtige priser og på tidssvarende og gennemsigtige vilkår”* (Finansministeriet, 2014). Aftalen påpeger desuden, at ordningen skal bidrage til ensartethed i sagsbehandlingen.

Nem og stabil adgang til juridiske tjenesteydelser

Det første formålselement i den nuværende Kammeradvokataftale omhandler nem og stabil adgang til højt kvalificeret juridisk bistand målrettet statens behov. Dette formål indebærer, at Kammeradvokaten skal være tilgængelig, når statslige institutioner har brug for juridisk bistand (forsyningsforpligtelse). Dertil skal processen være smidig og undgå unødvendigt bureaukrati, så statslige institutioner kan få den juridiske bistand, de har brug for på en hurtig og effektiv måde. Forsyningsforpligtelsen medfører også, at der ikke er risiko for, at staten mister adgangen til hurtig og kompetent repræsentation. Det betyder samtidig, at der er begrænsninger på Kammeradvokatens mulighed for at påtage sig opgaver for andre end staten, idet forsyningspligten har prioritet. Fortrinspositionen er et modsvar til forsyningspligten, da det er vurderet, at denne løsning samlet set er fordelagtig for staten, jf. nærmere nedenfor.

Høj kvalitet af de leverede ydelser

Det andet formålselement i aftalen omhandler høj kvalitet af de juridiske tjenesteydelser. Det betyder, at Kammeradvokaten skal sikre, at sammensætningen af dens medarbejdere giver staten adgang til højt specialiseret rådgivning på næsten alle fagjuridiske områder, hvilket også gælder inden for helt særlige nicheområder. Ved at have adgang til højt specialiseret juridisk rådgivning kan statens institutioner undgå unødvendige juridiske komplikationer og fejltagelser, hvilket kan spare både tid og ressourcer. Dette er især vigtigt i lyset af til stadighed mere kompleks national og international lovgivning.

Fordelagtige økonomiske vilkår for staten

Det tredje formålselement i aftalen omhandler konkurrencedygtige, tidssvarende og gennemsigtige vilkår, der skal sikre, at fortrinsretten til statslige opgaver giver sig udslag i en for staten samlet set fordelagtig aftale. Timepriserne er fastsat ved aftalens indgåelse og reguleres ud fra lønudviklingen i rådgiverbranchen, ligesom der løbende føres priskontrol af disse ved gennemførelse af en uafhængig prissammenligning mellem timepriserne i Kammeradvokataftalen og timepriserne i sammenlignelige rammeaftaler på markedet. Denne løbende uvildige undersøgelse af priserne målt op imod gældende markedspriser er med til at sikre, at priserne hele tiden er konkurrencedygtige i forhold til markedspriserne. Rapportering af timeforbrug har desuden til formål at øge graden af gennemsigtighed. Aftalen har

endelig til formål at udnytte synergier ved at have én leverandør, så staten kan opnå bedre vilkår og stordriftsfordele sammenlignet med en situation med flere leverandører.

Ensartethed til gavn for retssikkerheden

Det fjerde formålelement i aftalen omhandler ensartethed og konsistens i sagsbehandlingen til gavn for borgere og virksomheders retssikkerhed. Ved at have én central leverandør af juridisk bistand sikres det, at statslige institutioner handler på baggrund af det samme juridiske grundlag. Dette mindsker risikoen for modsigelser i den juridiske rådgivning på tværs af statslige institutioner og på tværs af tid samt forskel i behandling af borgere, virksomheder og medarbejdere. Et væsentligt formål med aftalen er således at understøtte en grundlæggende og sammenhængende juridisk infrastruktur på tværs af staten.

2.2 Regulering og advokatetik

Regulering bestemt af Kammeradvokataftalen

Den nærmere regulering af Kammeradvokatordningen fremgår af Kammeradvokataftalen fra 2015. Heri fremgår en række betingelser, som Kammeradvokaten skal leve op til i forbindelse med sine opgaver for staten.

Den seneste aftale forbedrede gennemsigtheden

Gennemsigtheden for kunderne i forhold til pris og opgavebeskrivelse er forbedret med den seneste Kammeradvokataftale fra 2015 i tråd med anbefalingerne i Moderniseringsstyrelsens (nu Økonomistyrelsens) rapport fra 2012. I aftalen blev det blandt andet vedtaget, at hvis en opgave forventes at overstige 35.000 kr., skal Kammeradvokaten inden fem dage efter bestillingen sende et salæroverslag, som inkluderer et prisoverslag, forventede udgifter til eventuelle udlæg og en forventet tidshorisont for opgaven. Kammeradvokaten skal så tidligt som muligt orientere kunden, hvis det samlede honorar forventes at overstige det beløb, der er angivet i salæroverslaget. Bliver dette ikke meddelt kunden i rette tid, kan de overskredne timer ikke faktureres.

Yderligere gennemsigtheds vha. statusrapporter

Kammeradvokaten er desuden forpligtet til for hver sag at aflægge månedlige statusrapporter, der dokumenterer sagsemner og tidsforbrug. Statusrapporterne skal på en klar og entydig måde oplyse om fremdriften i sagen, herunder de fakturerede omkostninger opdelt i faser. Rapporterne bidrager positivt til forudsigeligheden i udgifter for staten. Det understøtter, at omkostningerne ved brug af juridiske tjenesteydelser bliver mere synlige, og man mindsker risikoen for, at udgifterne løber løbsk.

Sammenligning af priser og fastsat prisudvikling

Aftalen specificerer også, at Kammeradvokaten har pligt til at levere juridiske ydelser, som er konkurrencedygtige og økonomisk forsvarlige for staten. Økonomistyrelsen har ansvaret for at overvåge, at betalingen til Kammeradvokaten forbliver inden for de aftalte rammer og at sikre, at de samlede udgifter til juridiske tjenester er rimelige. Dette inkluderer en løbende uafhængig vurdering af Kammeradvokatens salærer sammenlignet med markedsvilkår. Hvert år korrigeres timepriserne efter lønudviklingen for rådgiverbranchen.³

Pligt til at løse alle opgaver, som staten anmoder om

Kammeradvokaten har pligt til at løse alle juridiske opgaver, som statslige institutioner måtte anmode om (forsyningsforpligtelse). Det er således ikke muligt for Kammeradvokaten at sige nej til fx mindre rentable opgaver eller som følge af travlhed. Kun hvis der foreligger en nærliggende risiko for en interessekonflikt, må – og skal – Kammeradvokaten sige nej til en opgave. Forsyningsforpligtelsen betyder også, at Kammeradvokaten er forpligtet til altid at have specialiserede advokater til rådighed, der kan løse en juridisk opgave. Denne

³ Siden den seneste Kammeradvokataftale trådte i kraft i 2015, har lønudviklingen for advokater på advokatkontorer været højere end lønudviklingen for den generelle rådgiverbranche, som omfatter advokater, revisorer, virksomhedskonsulenter, arkitekter og rådgivende ingeniører. Det fremgår af beregninger baseret på DJØF's lønstatistikker og Danmarks Statistiks lønstatistik tabel ILON12. Reguleringen af Kammeradvokatens priser må således forventes at have bidraget til lavere priser for staten.

pligt må forventes at medføre en højere pris, jf. diskussion i Moderniseringsstyrelsen (2012) om efterspørgselsændringers indflydelse på prissætning.

Staten kan hjemtage opgaver eller bruge andre leverandører

Staten har ingen pligt til at aftage juridiske ydelser fra Kammeradvokaten eller en bestemt mængde af ydelser. I den seneste aftale fra 2015 blev der indført en styrket forpligtelse for Kammeradvokaten til at understøtte staten i – i endnu højere grad – selv at kunne varetage løsningen af de juridiske opgaver og hjemtage flere juridiske opgaver. Det er også muligt at bruge andre advokater end Kammeradvokaten i tilfælde, hvor de tværfaglige synergier ikke gør sig gældende med særlig vægt – og det derfor må forventes, at andre advokatfirmaer kan løse opgaven med samme kvalitet og omkostningseffektivitet.⁴ Dette kan ske på enkelt-sagsniveau eller på fagopdelte eller geografisk opdelte kontrakter.

Nogle privatkunder kan ikke bruge Kammeradvokaten

Yderligere må Kammeradvokaten, som følge af kravene i retsplejeloven om god advokatetik, de advokatetiske regler om interessekonflikter og vilkårene i Kammeradvokataftalen, ikke påtage sig juridiske opgaver, der indebærer en nærliggende risiko for interessekonflikt med staten. Det betyder, at Kammeradvokaten er afskåret fra en betydelig del af markedet for advokatydelse. Det er også værd at bemærke, at kravene vedrørende interessekonflikter ikke alene forhindrer repræsentation i sager, hvor der med sikkerhed foreligger inhabilitet, men også i sager, hvor den blotte repræsentation "ser forkert ud". Dette dækker over de situationer, hvor en klient ikke skal tåle at se sin advokat på den anden side af sager, hvor der ikke foreligger fuld betryggelse af, at fortrolige oplysninger ikke kan tilflyde en modpart eller i øvrigt komme klienten til skade i en eller anden forstand. Kravet om uafhængighed gælder for hele advokatbranchen, men Kammeradvokataftalen skærper dog kravet i forhold til de advokatetiske regler (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2021).

2.3 Udgifter til Kammeradvokaten

Stigning i statens udgifter til juridisk rådgivning

Udgifterne til Kammeradvokatordningen er steget med knap seks pct. årligt siden 2014. I 2023 udgjorde udgifterne for statslige institutioner 682 mio. kr., mens udgifterne i 2014 – året inden den nye Kammeradvokataftale trådte i kraft – lå på 409 mio. kr. (2023-priser), svarende til en årlig realvækst på seks pct. (Økonomistyrelsen, 2024). Væksten afspejler hhv. generelle prisstigninger i advokatbranchen samt større og mere komplekse arbejdsopgaver. Stigende kompleksitet ses fx ved øget samfundsregulering, hvor antallet af gældende love og bekendtgørelser er steget med 63 pct. mellem 2001 og 2023 (Dansk Industri, 2023).

Stigende udgifter især drevet af særlige skattesager

De stigende udgifter har i høj grad været drevet af det, Økonomistyrelsen betegner som *særlige sagskomplekser* i Skatteministeriet, herunder det særlige gældsinddrivelsessystem (EFI), ejendomsskattesystemet og udbyttesagen. Hvis vi trækker disse poster fra, falder realvæksten i udgifter siden 2014 til tre pct. årligt. Desuden noteres det, at udgifterne til rådgivning er steget mere end udgifterne til at føre retssager. Udgifterne til at føre retssager har ligget relativt stabilt siden 2015, mens udgifterne til rådgivning er mere end fordoblet. Dette ligger i tråd med en øget samfundsregulering. Ved rådgivning forstås blandt andet udarbejdelse af responsa, rådgivning i forbindelse med udarbejdelse af juridiske dokumenter, bistand i forbindelse med udbud og kontrakter, juridisk bistand ved forhandlinger samt udførelse af advokatundersøgelser. Det er alle opgaver, der i høj grad involverer rådgivning på tværs af forskellige juridiske fagdiscipliner.

⁴ Siden 2017 er det kunden selv (den enkelte statslige institution), som vurderer, om der er tilstrækkelige tværfaglige synergier ved en opgave. Kammeradvokaten har ikke mulighed for at få denne vurdering fra kunden efterprøvet af en uafhængig part.

Tegn på at statslige udgifter bremser op

Der er tidlige tegn på at udgifterne bremser op i 2024. Udgiftsvæksten i 2023 var drevet af en tocifret vækst i timeforbruget i første halvår, mens der var en negativ udvikling i det andet halvår (Kammeradvokaten, 2024a). I de første fem måneder af 2024 er Kammeradvokatens omsætning (i faste priser) faldet med 7,7 pct. sammenlignet med samme periode året forinden (Kammeradvokaten, 2024a).⁵

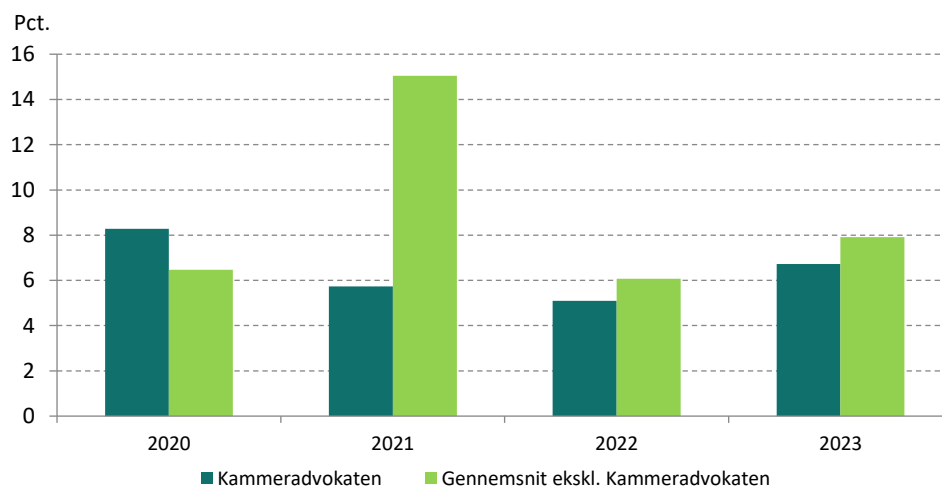
Pæn vækst i hele advokatbranchen...

Væksten i udgifter til Kammeradvokaten afspejler en bredere tendens i samfundet, hvor de større advokatfirmaer i de seneste år har oplevet en pæn økonomisk vækst, jf. figur 2.1. Omsætningsvæksten har siden 2019 været en anelse lavere for Kammeradvokaten sammenlignet med andre større danske advokatfirmaer. Mellem 2019 og 2023 har de andre større advokatfirmaer oplevet en omsætningsvækst på gennemsnitligt ni pct. årligt (i løbende priser).⁶ Dette er højere end væksten i udgifter til Kammeradvokatordningen, der i samme periode har ligget på seks pct. årligt (i løbende priser).

... og i beslægtede brancher

Kammeradvokatens omsætningsvækst er ligeledes begrænset sammenlignet med væksten i beslægtede brancher, jf. figur 2.2. Figuren viser den gennemsnitlige årlige omsætningsvækst under Kammeradvokatordningen fra 2020-2023 sammenlignet med andre rådgivningsbrancher. Branchen *virksomhedskonsulenter* har med knap 14 pct. den højeste årlige vækstrate. Kammeradvokaten har i samme periode oplevet en gennemsnitlig årlig vækstrate på seks pct. (i løbende priser). Både brancherne *revision og bogføring* samt *arkitekter og rådgivende ingeniører* ligger også over Kammeradvokaten med årlige omsætningsvækst-rater på hhv. otte og syv pct.

Figur 2.1 Årlig omsætningsvækst blandt større advokatfirmaer



Anm.: Gennemsnittet ekskl. Kammeradvokaten er udregnet som et simpelt gennemsnit for hhv. Accura, Bech-Bruun, Bruun og Højle, DLA Piper, Gorrissen Federspiel, Horten og Plesner. Kromann Reumert indgår ikke, da regnskabstal ikke er tilgængelige. Vækstraterne er baseret på omsætningstal i løbende priser.

Kilde: Årsrapporter for hhv. Accura, Bech-Bruun, Bruun og Højle, DLA Piper, Gorrissen Federspiel, Horten og Plesner, samt data fra Økonomistyrelsen (2024).

Lavere timepriser end andre store advokataftaler

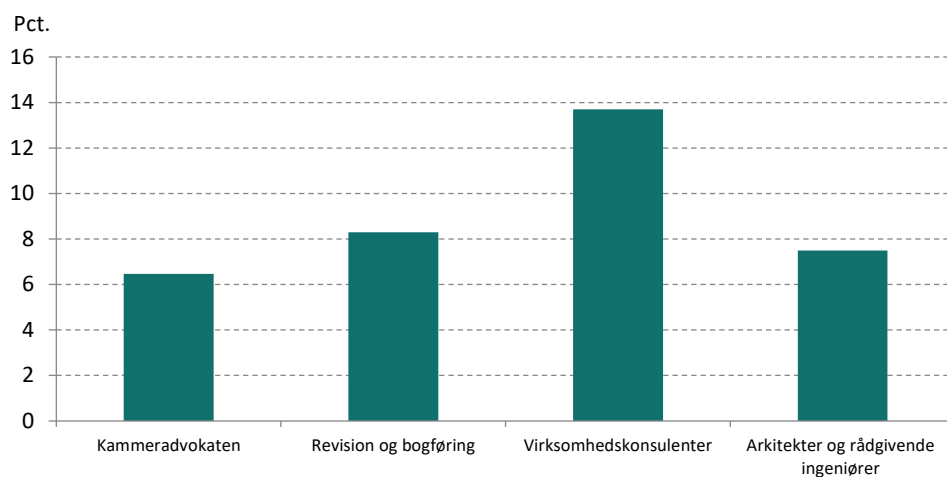
Timepriserne hos Kammeradvokaten ligger under de gennemsnitlige markedspriser for større aftaler i advokatbranchen. Med Kammeradvokataftalen fra 2015 aftalte man, at der skulle foretages en løbende uafhængig priskontrol af Kammeradvokatens timepriser i forhold til andre større rammeaftaler på advokatmarkedet. Ved aftalens indgåelse viste en

⁵ Ydermere var der i perioden januar til maj 2024 to ekstra arbejdsdage relativt til samme periode i 2023.

⁶ Den gennemsnitlige omsætningsvækst for de store advokatfirmaer (ekskl. Kammeradvokaten) falder til seks pct. årligt, hvis Accura ekskluderes.

uafhængig undersøgelse, at Kammeradvokatens timesatser var 11 pct. lavere end markedspriserne, og seneste prisbenchmark udført i 2020 viste, at priserne i Kammeradvokataftalen var 11,2 pct. lavere end markedspriserne. Begge sammenligninger er foretaget for større aftaler i markedet, hvor der allerede er givet rabat. Kammeradvokatens priser reguleres med Danmarks Statistiks lønindeks for rådgiverbranchen, som har ligget under lønudviklingen for advokatbranchen siden den seneste Kammeradvokataftale fra 2015 (se fodnote 2).

Figur 2.2 Gennemsnitlig årlig omsætningsvækst i beslægtede brancher fra 2020-2023



Anm.: De tre brancher er medtaget som sammenligningsbrancher, fordi de deler overordnet branchekode med advokatbranchen. Vækstraterne er baseret på omsætningstal i løbende priser.

Kilde: Danmarks Statistiks statistikbank tabel FIKS33 samt Økonomistyrelsen (2024).

2.4 Kundetilfredshed og omdømme

Vi betragter fem tilfredsmålinger af Kammeradvokaten

Kammeradvokatordningen har før været til debat, hvorfor flere undersøgelser af ordningen løbende er blevet foretaget over årene. Vi fokuserer på fem tilfredshedsmålinger i årene mellem 2009 og 2021. Tilfredshedsmålinger fra 2009, 2011, 2016 og 2021 er foretaget af private virksomheder på anmodning fra hhv. Kammeradvokaten i 2009, 2011 og 2021 samt Moderniseringsstyrelsen (nu Økonomistyrelsen) i 2016. I 2012 foretog Moderniseringsstyrelsen derudover deres egen tilfredshedsmåling af Kammeradvokatordningen, dog med en betydeligt anderledes spørgeramme.

Gennemgående stor tilfredshed med ordningen

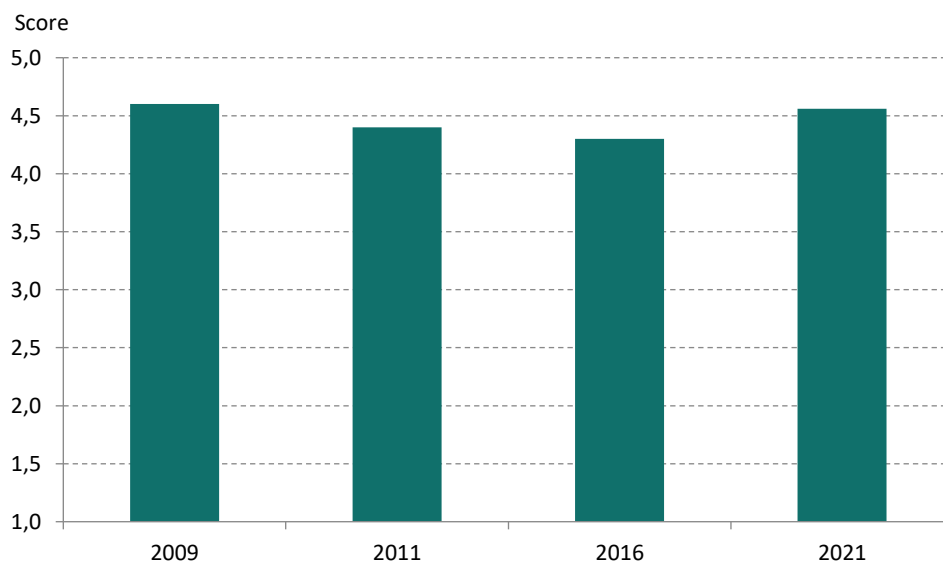
Overordnet viser alle fem målinger, at der er en stor tilfredshed med kammeradvokatordningen. I alle tilfredshedsmålingerne angiver mellem 91 pct. og 100 pct. af de adspurgte, at de alt i alt er tilfredse med samarbejdet. Kun i 2016 er der respondenter, som angiver, at de alt i alt er utilfredse med Kammeradvokatordningen (tre pct.), mens ingen angiver at være meget utilfredse. På en skala fra meget utilfreds (værdi 1) til meget tilfreds (værdi 5), ligger den overordnede tilfredshed over tid på mellem 4,3 og 4,6, jf. figur 2.3.

Kunderne vurderer især faglig kvalitet som vigtig

Respondenterne i tilfredshedsmålingerne oplever Kammeradvokaten som landets førende specialister i at føre retssager. Samtidig er det den faglige kvalitet og tilgængeligheden, der vurderes som de to vigtigste parametre for betydningen af kundetilfredsheden. Det er også de to parametre, hvor Kammeradvokaten klarer sig bedst. For alle tilfredshedsmålinger, hvor der spørges direkte til kvaliteten, vurderes kvaliteten af ydelserne som minimum 4,3 ud af 5, svarende til et sted mellem *generelt høj* og *særdeles høj*. I den nyeste

tilfredshedsmåling fra 2021 er kompetenceniveauet den primære begrundelse for tilfredshed med Kammeradvokaten.

Figur 2.3 Vurdering af den overordnede samarbejdsrelation med Kammeradvokaten



Anm.: Kolonnerne angiver gennemsnitlig score fra 1-5 til spørgsmål om overordnet tilfredshed med Kammeradvokaten. I 2009 og 2011 stilles spørgsmålet: "Hvordan oplever du alt i alt Kammeradvokaten som samarbejdspartner/ leverandør af juridiske ydelser?". I 2016 stilles spørgsmålet: "Hvor tilfreds er du med dit samarbejde med Kammeradvokaten alt i alt?". I 2021 stilles spørgsmålet: "I hvor høj grad er du tilfreds med Poul Schmith/Kammeradvokaten?". Respondenterne har fem svarmuligheder fra meget utilfreds til meget tilfreds. I Moderniseringsstyrelsens tilfredshedsmåling fra rapporten i 2012 blev respondenterne ikke bedt om at vurdere ordningen på nogen skala, og rapporten fremviser kun kvalitative udsagn.

Kilde: Økonomistyrelsen og Kammeradvokaten (2009; 2011), Rambøll (2016), Advice (2021)

Balancen mellem pris og kvalitet er uklar for kunderne

I målingen fra 2016 udtrykker halvdelen af respondenterne, at det på trods af den opdaterede Kammeradvokataftale stadig er svært at vurdere balancen mellem pris og kvalitet. Fem ud af ti respondenter angiver, at den opdaterede aftale kun i mindre eller ingen grad øger gennemsigtigheden i forhold til at vurdere balancen mellem pris og kvalitet. Det er dog muligt, at den opdaterede aftale først skulle modnes og forstås, før de statslige indkøbere for alvor fik glæde af de nye vilkår. I målingen fra 2021 er det blot 13 pct. af respondenterne, der angiver pris som et område, hvor Poul Schmith/Kammeradvokaten kan blive bedre. Målingen fra 2016 siger heller ikke noget om, hvorvidt uklarhed om balance mellem pris og kvalitet er et generelt fænomen på advokatmarkedet, eller om det specifikt er en udfordring for Kammeradvokaten.

Målingerne tyder på, at ydelserne er pengene værd

Den høje tilfredshed tyder på, at brugerne vurderer, at Kammeradvokatens ydelser er pengene værd. Hvis brugerne vurderede udgifterne som urimelige i forhold til værdiskabelsen, måtte det også forventes at flere ville angive at være utilfredse med ordningen. Tilfredshedsmålingerne ligger desuden højt sammenlignet med en anden tilfredshedsmåling af privat rådgivning til det offentlige. Dansk Erhverv spurgte i 2018 de kommunale forvaltningschefer om værdien af indkøbte rådgivningsydelser (Dansk Erhverv, 2018). Langt størstedelen af cheferne vurderede ydelserne som pengene værd. Den gennemsnitlige tilfredshed havde en score på 4,0, hvilket er et stykke under tilfredsmålingerne af Kammeradvokaten.



3. SAMFUNDSØKONOMISKE BETRAGTNINGER OM ORDNINGEN

Kapitlets indhold

Dette kapitel beskriver kort det danske marked for juridisk rådgivning, efterfulgt af en gennemgang af Kammeradvokatordningen ud fra et økonomisk perspektiv. En ordning, hvor én leverandør har fortrinsret til at levere ydelser til staten, kan give anledning til bekymringer for, om ordningen samlet set er til økonomisk fordel for staten. Derfor sættes også fokus på de mekanismer, der er indbygget i ordningen for at sikre, at staten modtager rådgivning af høj kvalitet, og hvor der er sammenhæng mellem priser og kvalitet af de leverede juridiske tjenesteydelser.

3.1 Markedet for juridisk rådgivning

Knap halvdelen af omsætningen ligger hos de ti største

Advokatmarkedet er kendetegnet ved en håndfuld større advokatfirmaer og mange små advokatfirmaer. I 2021 stod de ti største advokatfirmaer for ca. 45 pct. af branchens samlede omsætning (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2023). Det svarer til en stigning på 17 pct.-point sammenlignet med 2003, hvor andelen var 28 pct. Der er med andre ord sket en betydelig forøgelse af markedsconcentrationen i takt med den øgede kompleksitet. Samlet var der i 2021 ca. 1.700 advokatfirmaer.

Markedet har en række konkurrenceudfordringer

Det private marked for juridiske tjenesteydelser har en række betydelige konkurrenceudfordringer (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2021). Det omfatter fx lav kundemobilitet og lav mobilitet i markedsandele sammenlignet med andre brancher. I 2021 lå mobiliteten i markedsandele på blot seks pct. (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2023). Den lave mobilitet tyder enten på et marked med svag konkurrence eller et marked, hvor dybdegående og langvarige relationer er vigtige. Som det også fremgår af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse fra 2021, er varigheden af en gennemsnitlig klientrelation 14 år for erhvervs-kunder med mere end 250 ansatte. Dybdegående og langvarige relationer fordrer tillid mellem parterne, hvilket må forventes at være af ekstraordinær betydning for kunderne på advokatmarkedet – både staten, virksomheder og private borgere. Det er desuden sandsynligt, at der er omkostninger forbundet med skift af advokat, hvilket bidrager til den lave mobilitet. Kapitel 4 forholder sig mere teoretisk til potentielle årsager til lav mobilitet på advokatmarkedet.

Kammeradvokatens markedsandel ligger på fire pct.

Kammeradvokatens markedsandel ligger på knap fire pct. af det samlede danske marked for advokatydelse. Den seneste opgørelse fra Danmarks Statistik viser, at det samlede marked var ca. 17,3 mia. kr. i 2021, hvoraf Kammeradvokaten fakturerede staten for 608 mio. kr. (2021-priser). Markedsandelen på fire pct. omfatter altså udelukkende den del af Poul Schmiths omsætning, der er relateret til Kammeradvokataftalen. Ser man isoleret på "markedet" for juridisk rådgivning og bistand i retssager til staten – ej indkøb af forsvars- og bistandsadvokater – er det i overvejende grad Kammeradvokaten, som er leverandør. Det gælder dog ikke i forhold til de statslige selskaber, der typisk gør brug af andre advokatfirmaer.

Kun få udbydere med speciale på flere fagområder

Højt specialiseret juridisk rådgivning på tværs af fagområder er blevet vigtigere over tid, og det er kun de største advokatfirmaer, der tilbyder denne form for "full service". Antallet af gældende love og lovbekendtgørelser er fx steget med mere end 60 pct. siden 2001 (Dansk Industri, 2023), og også på det EU-retslige område øges kompleksiteten løbende. Dette har medført en større kompleksitet i lovgivningen og bidraget til en øget efterspørgsel efter juridisk rådgivning. Mange store kunder, herunder koncernforbundne selskaber, regioner og kommuner, ser en fordel i at samle alle juridiske opgaver hos én leverandør. Dog er det kun advokatfirmaer af en vis størrelse, der kan tilbyde juridisk rådgivning inden for alle specialer ("full service"). Der er derved et begrænset antal af advokatfirmaer til store kunder, som ønsker at have én leverandør. Dette mindsker konkurrencen på advokatmarkedet.

Advokatmarkedet er ikke et klassisk marked

Et specielt forhold ved advokatmarkedet vedrører habilitets- og interessekonflikter, som er helt essentielt for at sikre advokatens uafhængighed og retssikkerheden, men som samtidig bidrager til mindre konkurrence. Når et advokatfirma yder juridisk bistand til én køber, udelukker det samtidig en anden køber som kunde, hvis de to købere har en tvist, eller der i øvrigt er nærliggende risiko for interesse modsætning, herunder hvis advokaten er eller har været fast advokat for den anden part. Den anden kunde har derfor færre udbydere at vælge mellem. Det ville således blive sværere for kunder, der ønsker at anlægge sag mod staten, at finde repræsentation hos de store advokatkontorer, hvis disse ligeledes repræsenterede staten og derfor måtte afvise kunden på grund af interessekonflikt (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2021). Dette er i modsætning til andre markeder, hvor den ene købers brug af en sælgers ydelse ikke afskærer andre købere fra ydelsen.

3.2 Fordele ved Kammeradvokatorordningen

Formål med afsnittet

Dette afsnit gennemgår fordelene ved Kammeradvokatorordningen, mens det efterfølgende afsnit diskuterer de observationer og overvejelser, der fremføres om ordningen. Vi fokuserer på de økonomiske fordele, men beskriver til sidst i afsnittet også kort nogle fordele i relation til retssikkerhed. Det er værd at bemærke, at nogle af de omtalte fordele muligvis også kunne sikres ved alternative ordninger.

Stordriftsfordele ved en centraliseret ordning

Effektiv juridisk rådgivning

Kammeradvokatorordningen muliggør stordriftsfordele, der ikke kan lade sig gøre i samme omfang ved en decentraliseret ordning med flere leverandører, jf. Moderniseringsstyrelsen (2012). Stordriftsfordelene opstår blandt andet, når den historiske viden om statens ønsker og behov gør Kammeradvokaten i stand til at løse opgaverne mere effektivt. Derudover kan der være en stor lighed mellem de opgaver, som forskellige myndigheder skal have løst. Staten kan således ved at benytte det samme advokatfirma drage fordel af den tidligere rådgivning/retssagsførelse, der er ydet, og/eller den parallelle rådgivning/retssagsførelse, der ydes. Det fremgår også direkte af aftalen mellem Kammeradvokaten og staten, at Kammeradvokaten i forbindelse med levering af ydelserne skal sikre, at de tværgående faglige synergier er udnyttet, jf. afsnit 7 i Kammeradvokataftalen.

Staten sparer tid, hvis der købes fra samme leverandør

Et langsigtet samarbejde med én leverandør kan føre til en mere effektiv udnyttelse af tiden for statens ansatte sammenlignet med en fuld decentralisering af juridisk rådgivning. Statens ansatte skal ikke bruge ressourcer på at undersøge markedet først og finde ud af, hvilken advokat der er bedst eller billigst, hvilket de skulle under en fuld decentraliseret ordning. I stedet kan de ansatte regne med, at Kammeradvokaten har de nødvendige kompetencer til at løse alle typer af statens juridiske opgaver til en konkurrencedygtig pris. Der frigøres således tid hos de ansatte, fordi de ikke skal indgå i en screening-proces og eventuel forhandling om pris og kvalitet af leverancen.

Udbudsrunder vil koste for staten og markedet – både tid og pris

Det langsigtede samarbejde fører også til transaktionsomkostningsbesparelser for staten sammenlignet med en situation, hvor Kammeradvokatordningen eller dele heraf sendes i udbud fx hvert fjerde år. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen estimerer, at EU-udbud med kontraktværdier på over 100 mio. kr. gennemsnitligt resulterer i relative transaktionsomkostninger for ordregiveren på ca. 1,5 pct. af kontraktværdien (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2019). Dertil indebærer en udbudsproces også transaktionsomkostninger for de bydende virksomheder, som er markant højere inden for videnrådgivning end andre brancher (Hansen m.fl., 2017). Disse transaktionsomkostninger for de bydende virksomheder må isoleret set forventes at sætte sig i deres prisbud og derved fordyre den juridiske rådgivning.

Adgang til juridisk rådgivning på alle fagområder

Forsynings sikkerhed

Kammeradvokatordningen er forpligtet til at levere juridisk rådgivning til alle typer af opgaver til samme timepriser, uanset fagområde eller kompleksitet i sagen ("forsyningspligt"). Dette adskiller sig fra private advokatfirmaer, der har mulighed for at fravælge visse typer af opgaver på grund af deres risikoprofil eller kompleksitet. Ved at forpligte sig til at håndtere et bredt spektrum af juridiske spørgsmål sikrer Kammeradvokatordningen, at staten altid har adgang til nødvendig juridisk ekspertise, uanset omfanget af opgaven eller de involverede parter. Dette er afgørende for, at statens interesser bliver effektivt varetaget i alle juridiske spørgsmål.

Altid specialiserede advokater til rådighed

Forsyningsforpligtelsen medfører, at Kammeradvokaten altid skal have specialiserede advokater til rådighed for at imødekomme statens skiftende behov for juridisk rådgivning. Kammeradvokaten må nemlig ikke sige nej til opgaver som statslige institutioner anmoder om at få løst. Dette indebærer, at Kammeradvokaten til enhver tid skal have tilstrækkeligt med ressourcer til rådighed. Selvom et bestemt juridisk fagområde i en periode ikke oplever særlig høj efterspørgsel, skal Kammeradvokaten altså have højt specialiserede advokater klar i tilfælde af efterspørgslen pludselig opstår. I perioder med lavere efterspørgsel kan disse advokater bruges på andre opgaver, hvor deres specialisering dog ikke kommer til anvendelse.

Høj grad af uafhængighed

Øvrige fordele

Kammeradvokatordningen sikrer en høj grad af uafhængighed for statens juridiske rådgiver, hvilket fremhæves som vigtigt af brugerne, jf. Moderniseringsstyrelsen (2012). Det langsigtede samarbejde medfører, at Kammeradvokaten kan være fuldkommen objektiv og ikke behøver at frygte, at de juridiske vurderinger i kritiske sager er upopulære hos kunden. Det kan fx være problematisk for uafhængigheden, hvis et advokatfirma i én periode repræsenterer private virksomheder mod staten og i den næste periode repræsenterer staten, eller hvis staten helt frit kan vælge en anden advokat fra sag til sag.

Én troværdig vurdering af juridiske spørgsmål

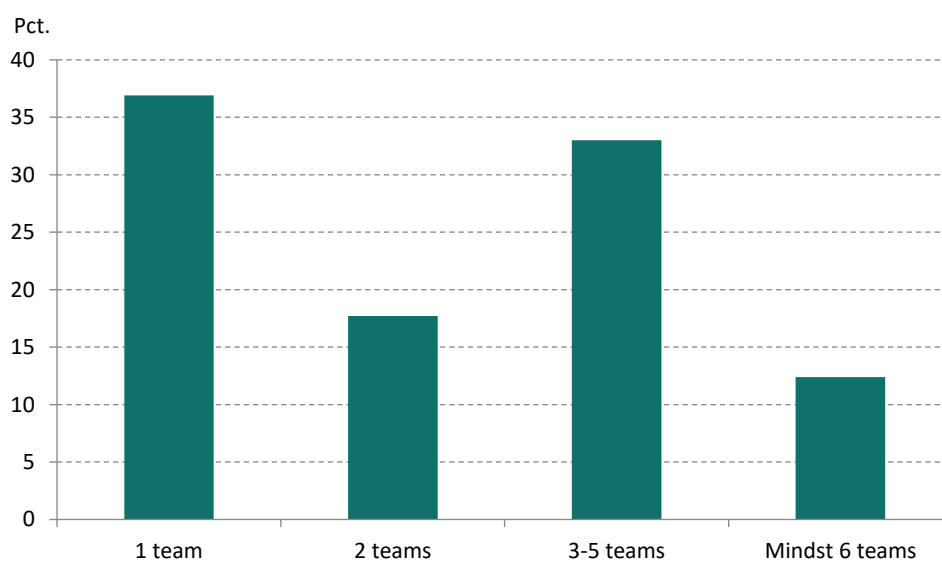
I relation til en høj grad af uafhængighed sikrer en centraliseret ordning også, at leverandøren får en "punktumsættende rolle". Det betyder, at Kammeradvokatens vurderinger er endelige, og de forskellige statslige institutioner kan ikke vælge andre advokatfirmaer for at opnå en vurdering, der harmonerer bedre med deres eget synspunkt, eller som led i at "bekrige hinanden" med brug af forskellige advokatfirmaer. Kammeradvokaten agerer altså som en troværdig tredjepart, hvis vurderinger respekteres bredt i staten.

Høj retssikkerhed ved centraliseret ordning

Retssikkerhed er et essentielt element for den juridiske rådgivning, og en centraliseret ordning med én leverandør har nogle fordele sammenlignet med en decentraliseret ordning med flere leverandører. For det første sikres staten ensartethed i den juridiske rådgivning på tværs af statslige institutioner. På den måde undgår man fragmenteret og potentiel modsigende rådgivning/retssagsførelse. For det andet opnår staten fuldkommen klarhed om,

hvilket advokatfirma der sidder med det juridiske ansvar i sager med flere involverede fagdiscipliner. Disse sager med flere involverede fagdiscipliner udgør størstedelen af den juridiske rådgivning, jf. figur 3.1. Et eksempel kan være rådgivning om et større bygge-/anlægsprojekt, der kan involvere udbudsretlige, miljøretlige, ekspropriationsretlige, ansættelsesretlige, statsstøtteretlige og EU-retslige problemstillinger. For det tredje eliminerer staten risikoen for, at den opbyggede viden som Kammeradvokat i fremtiden kan bruges imod staten, hvis der fx skiftes Kammeradvokat hvert fjerde år. Selv om en advokat ikke er i besiddelse af konkret fortrolig viden fra en sag, som kan misbruges i en anden sag, vil en advokat kunne opnå kritisk indsigt i systemiske svagheder hos kunden.

Figur 3.1 Andel af samlet omsætning hos Kammeradvokaten fra projekter med forskellig grad af involvering af flere fagjuridiske discipliner, 2021-2023



Anm.: Figuren viser andelen af den samlede omsætning hos Kammeradvokaten, der stammer fra projekter med hhv. en fagjuridisk disciplin, 2 fagjuridiske discipliner, 3-5 fagjuridiske discipliner og 6 eller flere fagjuridiske discipliner. En fagjuridisk disciplin har været involveret, hvis teamet har registreret mere end 10 timer på en sag.

Kilde: Oplysninger fra Kammeradvokaten.

3.3 Den fremførte kritik af Kammeradvokatordningen

Formål med afsnittet

Kammeradvokatordningen har gennem årene været genstand for opmærksomhed og en række overvejelser om, hvorvidt ordningen er fordelagtig for staten, og hvorvidt den bidrager til usund konkurrence. Dette skyldes først og fremmest, at aftalen angår en for staten helt central og kritisk nødvendig leverance. Derudover skyldes det, at aftalen ikke har været konkurrenceudsat i traditionel forstand forstået som et EU-udbud. I dette afsnit foretager vi en fagøkonomisk gennemgang af noget af den mest fremførte kritik.

Bekymring om ringe vilkår for staten, men...

Fortrinsposition til statens juridiske opgaver

Den primært fremførte bekymring ved Kammeradvokatordningen er, om ordningens vilkår er tilstrækkeligt fordelagtige for staten, og om ordningen medfører en overnormal profit for Kammeradvokaten, jf. også regeringsgrundlagets formulering om, at undersøge "... potentialerne ved – hel eller delvis konkurrenceudsættelse af kammeradvokatordningen, der skal frigive et provenu for staten". Bekymringen bunder formentlig i en fejlagtig opfattelse af,

at Kammeradvokaten har et monopol på de juridiske opgaver til staten, hvilket kobles sammen med det faktum, at monopoler som udgangspunkt er til skade for køberne. Mens et ureguleret monopol rigtigt nok kan have flere negative konsekvenser for køberne, herunder højere priser og lavere kvalitet, er Kammeradvokataftalen og markedsstrukturen for statens indkøb af juridiske tjenesteydelser netop ikke et monopol, jf. diskussionen i Kapitel 4. Desuden er markedet karakteriseret ved, at der også kun er én køber (staten), som dermed har betydelig markedsmagt på købersiden, hvilket grundlæggende ændrer på markedsstrukturen.

**... en række forhold
minimerer risikoen
for staten**

Det ændrer dog ikke på, at en aftale med fortrinsret hos én primær leverandør betyder, at det konkurrencepres, som normalt disciplinerer virksomheder til at levere ydelser af høj kvalitet og med konkurrencedygtige priser, ikke direkte er til stede. Fra købers synspunkt (staten), er det derfor vigtigt, at der i aftalen i stedet er en række andre disciplinerende mekanismer, der i videst muligt omfang kan erstatte et direkte konkurrencepres. En række forhold på advokatmarkedet samt vilkårene i aftalen med Kammeradvokaten (hyppig og transparent prissætning og afregning samt løbende benchmark op imod markedspriserne) tyder da også på, at konsekvenserne ved Kammeradvokatens fortrinsposition som leverandør ikke giver anledning til ekstra omkostninger af betydning for staten, sammenholdt med statens mange fordele ved ordningen, jf. ovenfor. Det er især den eksisterende regulering af Kammeradvokaten samt markedsstrukturen med én stor køber og en håndfuld større sælgere, der minimerer de potentielle udfordringer ved at give Kammeradvokaten en fortrinsposition til statens juridiske opgaver.

**Statens størrelse og
alternativer sikrer
bedre vilkår**

Statens størrelse og alternative muligheder for juridisk rådgivning sikrer en høj grad af medbestemmelse i forhold til pris og kvalitet. De statslige udgifter til juridisk rådgivning kan holdes nede, fordi staten er en stor køber på markedet, samtidig med at staten ikke er fuldkommen afhængig af Kammeradvokaten. Staten har mulighed for enten at løse enkeltopgaver selv eller hjemtage hele sagsområder. Staten kan også vælge andre advokatfirmaer til specifikke opgaver eller udvalgte sagsområder, hvis staten/den statslige myndighed skønner, at de tværgående faglige synergier ikke gør sig gældende med særlig vægt til løsning af opgaven. Staten udgør omvendt en meget stor del af omsætningen for Poul Schmith. Samlet set betyder det, at staten kan opnå gunstige priser og kvalitet. Dertil har staten også mulighed for at genforhandle aftalen i sin helhed med Kammeradvokaten, hvis der opstår utilfredshed med pris eller kvalitet.

**Statens alternativer
bliver brugt**

Staten gør rent faktisk brug af muligheden for at hjemtage opgaver eller lade andre advokatfirmaer løse juridiske opgaver, hvilket fungerer som et konkurrencepres på Kammeradvokaten. Som eksempler på hjemtagelser af hele sagsområder kan nævnes Ankestyrelsens arbejdsskadesager og sygedagpengesager samt udbudssager ved Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse. Desuden er Justitsministeriet i de seneste par år blevet styrket i sin rådgivningskapacitet. Samtidig gør staten også brug af andre advokater. Som eksempler kan nævnes Ankenævnet for Patienterstatningen (Horten), SAS' rekonstruktionsproces (Plesner), samt diverse advokatundersøgelser samt en lang række af mindre opgaver, som løbende konkurrenceudsættes. På trods af at Kammeradvokaten som udgangspunkt har fortrinsret til at løse opgaver for staten, er der således en række mekanismer, der i praksis disciplinerer og sikrer markedskonformitet i Kammeradvokatens prissætning, ressourceforbrug (antal timer på opgaverne) og kvalitet.

**Teoretisk
diskussion i
kapitel 4**

I kapitel 4 foretages en mere teoretisk diskussion af forhold, der bevirker, at markedsstrukturen ikke kan siges at være et monopol, hvordan markedet alternativt bør karakteriseres, samt mekanismer der disciplinerer markedet i en sådan situation.

Bekymring om høje priser

Timepriser

En anden overvejelse ved Kammeradvokatorordningen er, om staten betaler for høje time-satser. Dette er en afledt bekymring fra argumentet om, at det kan have negative konsekvenser, hvis staten kun har mulighed for at købe juridiske tjenesteydelser fra Kammeradvokaten.

11 pct. lavere priser end markedet

Timepriserne i Kammeradvokataftalen er dog lagt fast med udgangspunkt i en prisundersøgelse forud for aftalens indgåelse i 2015, og priserne bliver løbende holdt op imod markedets priser i et pris-benchmark af en uafhængig tredjepart. Det seneste pristjek fra 2020 viste, at timepriserne i aftalen var 11,2 pct. lavere end priserne i andre store rammeaftaler om juridiske tjenesteydelser, inkl. rabatter i disse rammeaftaler (Boston Consulting Group, 2020).⁷ Selv om der således ikke har været gennemført et udbud i traditionel forstand, bliver priserne løbende målt op imod gældende markedspriser på anden vis.

Bekymring om uproduktive timer

Omfang af fakturerede timer

En tredje overvejelse ved Kammeradvokataftalen er, om Kammeradvokaten blot kan fakturere flere timer til en umiddelbar konkurrencedygtig timepris eller overdimensionerer opgaverne. Da de juridiske opgaver ofte er komplekse, kan kunden i de enkelte sager og rådgivningsforløb have svært ved at vurdere omfanget af opgaverne. Kritikken af Kammeradvokatorordningen, der nogle gange fremføres, er derfor, at der teoretisk set er mulighed for at skrive "ekstra" timer på sagerne eller at overdimensionere opgaverne.

Strafbarhed og timekontrol taler mod uproduktive timer

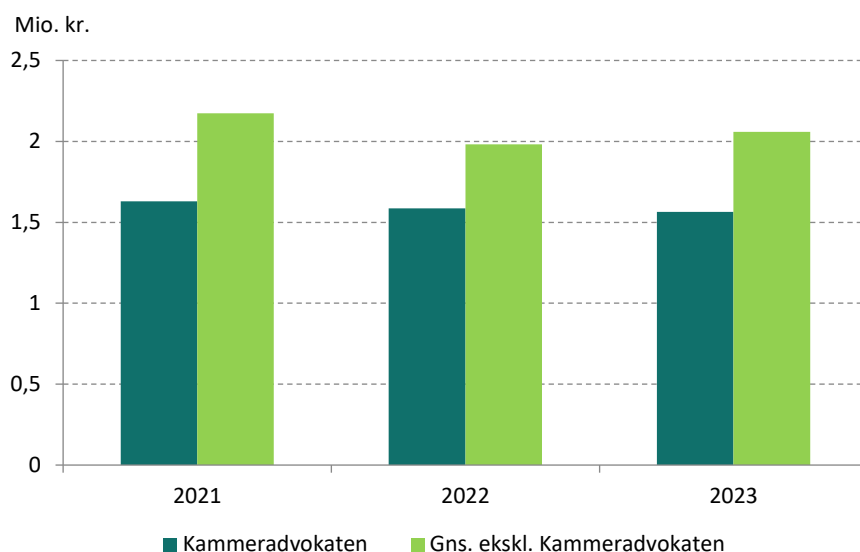
Det er væsentligt at skelne mellem fakturering af timer, der ikke er brugt på en opgave, og overdimensionering af opgaverne. Førstnævnte er både strafbart og i strid med de advokatetiske regler. Det vil således være risikabelt for både den enkelte advokat og advokatfirmaet som helhed at forfølge den strategi. Overdimensionering af opgaver vil øge både omsætningen og omkostningerne. Der er samtidig en væsentlig risiko for, at de professionelle statslige indkøbere gennemskuer dette, hvorved samarbejdsrelationen bringes i fare. Dertil kommer, at vilkårene i Kammeradvokataftalen sikrer kunden gennemsigtighed og kontrol. Hver måned skal der som følge af aftalen for hver sag fremsendes detaljerede redegørelser over sagsemner og timeforbrug, hvilket er en stramning både i forhold til praksis på markedet og de advokatetiske regler. Staten benytter sig desuden regelmæssigt af andre advokatfirmaer, jf. bekymringen om udnyttelse af fortrinpositionen. Dette bidrager yderligere til evalueringen af Kammeradvokatens tidsforbrug sammenlignet med andre advokatfirmaer.

Lavere omsætning pr. ansat hos Kammeradvokaten

Omsætningen per ansat er væsentligt lavere hos Kammeradvokaten end hos de øvrige større advokatfirmaer, jf. figur 3.2. Hvis Kammeradvokaten havde lukrative forhold, burde hver ansat drive en relativ stor omsætning sammenlignet med de andre større advokatfirmaer. På den måde ville Kammeradvokaten være i stand til at skabe overnormal profit. Det forholder sig dog omvendt, idet omsætningen per ansat hos Kammeradvokaten ligger ca. 20-25 pct. under de øvrige større advokatfirmaer. Sammenligning af omsætning per ansat er dog kompliceret. Forskelle kan fx skyldes forskellig sammensætning af medarbejdertyper, fx større brug af advokatfuldmægtige med få års erfaring og mindre brug af advokater. Den seneste opgørelse fra Økonomisk Ugebrev tyder dog ikke på, at en stor koncentration af advokatfuldmægtige er årsagen til den lavere omsætning per ansat hos Kammeradvokaten. I den seneste prissammenligning fra 2020 konkluderes det ligeledes, at omsætningen per ansat er den laveste blandt de advokatfirmaer, vi sammenligner med (Boston Consulting Group, 2020).

⁷ Prissammenligningen med andre større rammeaftaler skal ses i sammenhæng med, at aftalen mellem staten og Kammeradvokaten er væsentligt større end de aftaler, der sammenlignes med. Det må forventes, at der kan gives større rabatter ved større aftaler. Omvendt har Kammeradvokaten pligt til at løse alle juridiske opgaver for staten til enhver tid, hvilket bør trække i retning af højere priser.

Figur 3.2 Omsætning per ansat for Kammeradvokaten og andre større advokatfirmaer



Anm.: Gennemsnittet ekskl. Kammeradvokaten er udregnet som et simpelt gennemsnit for hhv. Accura, Bech-Bruun, Bruun og Højle, DLA Piper, Gorrissen Federspiel, Horten og Plesner. Kromann Reumert indgår ikke, da regnskabstal ikke er tilgængelige. Antal ansatte er udregnet som gennemsnit af antal årsværk for året på baggrund af tal opgivet i CVR registret tillagt antallet af partnere. Omsætningen for Kammeradvokaten gælder kun "Kammer-delen" af Poul Schmith. Omsætning er baseret på tal i løbende priser.

Kilde: Data fra Økonomisk Ugebrev baseret på årsrapporter fra de 40 største advokatfirmaer samt data om medarbejdersammensætning fra Poul Schmith.

Fører kun retssager, når der er grundlag for det

Det bør også nævnes, at beslutningen om at føre en retssag i udgangspunktet ligger hos den pågældende myndighed. Selvom beslutningskompetencen ligger hos myndigheden, sker det i praksis jævnligt efter rådgøring med Kammeradvokaten – ligesom det vil være tilfældet for andre advokatfirmaer og deres kunder. Det kan potentielt åbne mulighed for, at der føres for mange sager og på for spinkle grundlag ud fra et indtjeningsmotiv hos Kammeradvokaten. Dette stemmer dog dårligt overens med, at Kammeradvokaten oplyser, at ca. 85 procent af de sager, der anlægges på tværs af forskellige forretningsområder, faktisk vindes (Kammeradvokaten, 2024b). Hvis der blev ført for mange sager, må det forventes, at sandsynligheden for at vinde sagerne ville være lavere. Dertil kommer, at sagsførelsen inden for fx skatteområdet skal ske under iagttagelse af retssagsinstruksen, hvilket er disciplinerende i forhold til, hvilke sager der føres.

Overvejelse om usund konkurrence på privat marked

De andre advokatfirmaer

En fjerde overvejelse er, om de andre advokatfirmaer udkonkurreres som følge af Kammeradvokatens aftale med staten. Årsagen til denne overvejelse er, at Kammeradvokaten opbygger en stor viden gennem sin fortrinnsposition til statens juridiske opgaver. Samtidig med opgaverne for staten har Poul Schmith også andre kunder, men alene hvor der ikke er risiko for en interessekonflikt med staten. Den viden, som opbygges i "Kammerdelen", kan således bruges i konkurrencen om andre kunder.

Pæn vækst strider imod bekymring om udkonkurrering

Pæne vækstrater i de andre store danske advokatfirmaer tyder på, at udkonkurrering ikke er tilfældet. Dette følger en mangeårig tendens, hvor især de store advokatfirmaer har oplevet stigende omsætning. I 2019 omsatte de største advokatfirmaer (ekskl. Poul Schmith)

**Dog stadig muligt at
tabe markedsandele
på trods af vækst**

for knap 4,2 mia. kr.⁸ I 2023 var omsætningen i samme firmaer steget til knap 5,3 mia. kr. (i 2019-priser), svarende til en realvækst på seks pct. årligt.

Høj vækst i de andre store advokatfirmaer kan i princippet stadig være foreneligt med, at de mister markedsandele som følge af Kammeradvokataftalen. De andre store advokatfirmaer mister markedsandele, hvis de oplever lavere vækst end advokatfirmaet Poul Schmith, samtidig med at de mindre advokatfirmaer bevarer deres markedsandele. Det kan i sagens natur ikke entydigt afvises, at de andre store advokatfirmaer kunne have oplevet endnu højere vækstrater i fravær af Kammeradvokataftalen, men der er omvendt heller ikke data, der understøtter en sådan konklusion. Igen skal det bemærkes, at Kammeradvokaten på grund af forsyningspligten og bestemmelserne om habilitet og interessekonflikter er afskåret fra en betydelig del af det øvrige marked for juridiske tjenesteydelser. Dertil kommer, at Poul Schmiths timesatser uden for staten er noget højere end satserne i aftalen med staten, ligesom der jævnligt ses eksempler på, at firmaets position forringes i konkurrencen med andre. Københavns Kommune har således et mindstekrav i deres advokatudbud om, at man ikke må føre sager mod kommunen på vegne af staten. I Ørstedes tidligere advokatudbud indgår samme forhold som et konkurrenceparameter.

⁸ De omfattede advokatfirmaer er Accura, Bech-Bruun, Bruun og Hjejle, DLA Piper, Gorrissen Federspiel, Horten og Plesner.



4. TEORETISKE OVERVEJELSER

Kapitlets indhold

Dette kapitel gennemgår mere teoretisk fagøkonomisk, hvilke fundamentale strukturer, som bevirker, at markedet for statens indkøb af juridiske tjenesteydelser er et specielt marked, hvordan dette marked bedst kan karakteriseres, og hvilke styringsmæssige overvejelser det giver anledning til fra købers (statens) side.

4.1 Juridiske tjenesteydelser for staten har særlige karakteristika

Ydelser med særlige karakteristika

Der er en række særlige egenskaber ved juridiske tjenesteydelser, som bevirker, at dynamikkerne på markedet herfor afviger betydeligt fra en lang række andre markeder med mere standardiserede produkter. Særligt to aspekter er afgørende og udfordrer i sig selv kundemobiliteten og konkurrencen på markedet:

- Mange juridiske tjenesteydelser er komplekse tillidsgoder (på engelsk: *trust-based services*), hvor relationen mellem kunden og udbyderen er vigtig for at nedbringe omkostningen ved at producere ydelsen og sikre, at kunden får den rigtige rådgivning. Vigtigheden af tillid betyder isoleret set, at der er værdi i at opbygge en længerevarende samarbejdsrelation, og at skift af leverandører er mindre attraktivt for køber end på markeder med mere standardiserede produkter (Ganesan, 1994; Li m.fl., 2022).
- Samtidig betyder habilitetsregler og regler om interessekonflikter, som er helt afgørende for uafhængighed hos udbydere, at markedet også af den grund fungerer anderledes. Det indskrænker konkurrencen om kunderne, når en eller flere udbydere er afskåret fra at tage kunden ind, fordi eksisterende kunder har eller har haft tvister med den potentielle nye kunde.

... særligt for statens køb af juridiske tjenesteydelser

Disse elementer forstærkes, når der er tale om statens indkøb af juridiske tjenesteydelser, hvor habilitetsreglerne er skærpede, og hvor der i betydeligt omfang er tale om juridiske tjenesteydelser, som er specifikke for staten. Som omtalt tidligere betyder reglerne for habilitet mv., at en privat advokatvirksomhed, der er leverandør til staten på en lang række områder, reelt er afskåret fra en stor del af det resterende marked (særligt for større erhvervs-kunder).

Behovet for "full service" giver få, store spillere

Større kunder, inkl. staten, har derudover brug for leverandører, der kan levere "full service", dvs. rådgive på tværs af en række fagspecialer. Det trækker yderligere i retning af et koncentreret marked med relativt få leverandører, der kan levere de mere komplekse juridiske tjenesteydelser.

Lav kundemobilitet på den private del af markedet

På det ikke-statslige marked for komplekse juridiske tjenesteydelser (særligt de store erhvervs-kunder) opstår derfor ofte langvarige kundeforhold til samme leverandør og yderst lav kundemobilitet sammenlignet med markeder med mere standardiserede

produkter. I 2021 lå mobiliteten i markedsandele på blot seks pct. (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2023). Det er således ikke kun staten, der har tradition for et langvarigt samarbejde med samme virksomhed, og det taler alt andet lige for, at det er ydelsernes natur og karakteristika, mere end det er konstruktionen omkring Kammeradvokatordningen, der er styrende for det forhold, at der er en langvarig relation.

Asymmetrisk information mellem køber og sælger...

En del af forklaringen på disse forhold, som implicit indgår i omtalen af ydelserne som "komplekse tillidsgoder", handler om asymmetrisk information og gentagne køb. Denne tankegang går tilbage til nobelprisvinderen George Akerlof's forskningspapir om markedet for "lemons" (Akerlof, 1970). En "lemon" er et amerikansk udtryk for en bil, man har købt, men som efterfølgende viser sig at være i ringe stand og fuld af fejl – og hvor køberen ikke ville have gennemført handlen, hvis bilens sande tilstand havde været kendt og kunne verificeres. Pointen er dog væsentligt bredere end markedet for brugte biler: På markeder, hvor der er privat information (sælger ved noget, som køber ikke ved og/eller køber ved noget, som sælger ikke ved), kan markederne fungere dårligt eller helt bryde sammen, fordi alle parter indregner en risiko for, at værdien af en givet handel ex post viser sig at være mindre, end det der blev stillet i udsigt.

... trækker i retning af længerevarende samarbejder

En lang række tjenesteydelser – inklusive juridiske tjenesteydelser – har elementer af asymmetrisk information. Nogle gange karakteriseres sådanne ydelser også som "erfaringsgoder" (på engelsk: *experience goods*), altså goder, som køberen først kender værdien af, efter handlen er gennemført. I konteksten af juridiske tjenesteydelser kan det både vedrøre samlet pris, kvalitet i opgaveløsningen og dermed sammenhængen mellem disse. Problemer i sådanne markeder mindskes, hvis der i stedet for transaktioner, som sker én gang, og hvor køber og sælger aldrig støder på hinanden igen, er tale om gentagne interaktioner. Det disciplinerer aktørerne, hvis en kortsigtet gevinst (fx et ikke-aftalt lavt kvalitetsniveau) kommer med den omkostning, at kunderne ikke ønsker at købe noget en anden gang, hvorved leverandøren får et indtjeningstab i en omstillingsperiode af sin forretning.

4.2 Kammeradvokatordningen udgør ikke et monopol

Kammeradvokatordningen udgør ikke et monopol

Det bliver fra tid til anden anført i debatten om Kammeradvokatordningen, at ordningen skulle udgøre et monopol. Det er dog en decideret fejlslutning. Kammeradvokatordningen indebærer en fortrinsposition til at levere statens juridiske ydelser, men staten har mulighed for at anvende andre advokater, hvor særlige tværgående synergier ikke gør sig gældende med særlig vægt, eller at hjemtage sager/områder. Derudover kan ordningen ikke sammenlignes med et monopol, idet et andet kendetegn ved et monopol efter økonomisk teori er, at et monopol består af et bestemt marked, hvorpå der er én virksomhed (producent) og et højt antal købere. Der findes ikke nogen entydig måde at operationalisere afgrænsningen af et marked i konkurrencesammenhæng, men oftest bliver afgrænsningen vurderet på baggrund af, om der er nære substitutter (alternativer) til det pågældende gode. Ét marked kan således bestå af et eller en række goder, og det kan afgrænses geografisk afhængigt af den specifikke kontekst (Tirole, 1988). Det høje antal købere betyder, at den enkelte købers beslutninger ikke påvirker markedet. Dermed bliver producenten pris-sættende, mens køberne er pristagere – "take it or leave it". Statens indkøb af juridiske tjenesteydelser er netop ikke et monopol, fordi køber (staten) i høj grad har markedsmagt og dermed indflydelse på priserne og vilkårene for sine indkøb.

Én køber og én producent på markedet

Statens indkøb af juridiske tjenesteydelser kan bedst beskrives som en markedssituation med én køber (staten), og én leverandør (Kammeradvokaten). Det betyder ikke, at andre

advokatvirksomheder *i princippet* er fuldkommen afskåret fra at træde ind på markedet, men som beskrevet andetsteds er det vurderingen, at ingen kunne eller ville kunne overtage rollen med den samlede Kammeradvokatordning. Det skyldes primært, at alt taler for at holde ordningen samlet, og at ingen af de andre seriøse markedsaktører ville have mulighed for – eller være interesserede i – at byde på den samlede ordning i et traditionelt udbud, blandt andet som følge af reglerne om habilitet og interessekonflikter med de deraf følgende store afkald på håndtering af andre kundesegmenter.

Skalafordele i produktionen

En eventuel opsplnitning af ordningen ville få store konsekvenser for skala- og samdriftsfordele ved produktionen af juridiske tjenesteydelser til staten. Skalafordele betyder, at omkostningerne per produceret enhed er faldende i takt med, at der produceres mere – større volumen giver større effektivitet. Samdriftsfordele betyder, at det er billigere at producere to varer sammen end at producere de to varer hver for sig. Begge dele giver isoleret set effektivitetsgevinster ved at samle produktionen, men kan også give anledning til markedsmagt for producenten.

... gør det til et særligt marked

En markedssituation med én køber og én sælger er usædvanlig. I den akademiske litteratur omtales dette ofte som et "tosidet monopol". Denne betegnelse kan let give misvisende konnotationer i forhold til markedsmagt mv., og på trods af ordvalget har dette ikke meget at gøre med en monopolsituation i traditionel forstand. Navnet henviser alene til et marked med én køber og én sælger. Det er dermed en fundamentalt anderledes markedsstruktur, der som udgangspunkt ikke har de negative økonomiske effekter som et monopol. En grundigere (og mere matematisk) behandling af tosidede monopoler findes i Tirole (1988), s. 21 ff.

En usædvanlig markedsstruktur, men af en god grund

Når såkaldt tosidede monopoler er en usædvanlig markedsstruktur, skyldes det, at begge parter som udgangspunkt har interesse i at integrere sig – dvs. at køberen og producenten slår sig sammen og i den nye sammenkoblede enhed producerer og forbruger det relevante gode selv uden om et marked. Det mindsker en lang række problemstillinger, fx asymmetrisk information som omtalt ovenfor. På nogle markeder, fx statens indkøb af juridiske tjenesteydelser, ville en sådan sammenlægning svare til, at staten oprettede en ny, statslig enhed, som skulle varetage alle de opgaver, som Kammeradvokaten løser i dag. Mens der teoretisk set kan være fordele ved en sådan sammenlægning, er der i den konkrete kontekst også betydelige ulemper, herunder manglende uvildighed og armslængde. En sådan model – omtalt som "model 1" – behandles i næste kapitel.

Markedsmagt på købersiden modvirker monopoltilstande

Tosidede monopoler kan også have uheldige egenskaber, hvis der ikke indgås velegnede kontrakter. Til gengæld kan veldesignede kontrakter og lange samarbejdsrelationer (gentagne spil) i høj grad skabe samfundsøkonomisk gode resultater. Motta (2004, s. 122 ff.) fremhæver i sin gennemgang af markedsmagt netop argumentet om, at markedsmagt på købersiden kan modvirke de potentielle skadevirkninger, der kan fremkomme af markedsmagt på producentsiden, et argument der går tilbage til Galbraith (1952). Modsat en situation, hvor købersiden ikke kan koordinere sine handlinger, kan én eller få købere på et marked disciplinere producenten ved at true med at starte produktion selv (in-housing) eller invitere nye spillere ind på markedet.

... fx via truslen om at skifte leverandør

Sidstnævnte trussel kan være vigtig. I en række situationer vil naturlige monopoler eller monopollignende situationer opstå, fordi der er høje omkostninger ved at træde ind på et marked ("barriers to entry"). Det kan fx være høje anlægsomkostninger af en fabrik, årelang påkrævet forsknings- og udviklingsindsats og patentering, eller det kan være betydelige investeringer i viden og medarbejdere (humankapital). En virksomhed, der overvejer at indtræde på et marked, hvor der er høje adgangsomkostninger, vil alt andet lige være mere

Samarbejde kan mindske asymmetrisk information...

... samt understøtte investeringer

Gennemsigtighed, monitorering og mulighed for tilpasning vigtig

tilbøjelig til at tage beslutningen, hvis der allerede inden kan garanteres en betydelig mængde ordrer og en aftalt prisstruktur. Dette kan en enkelt eller få købere med markedsmagt tilbyde, i modsætning til et marked med mange små købere.

Under asymmetrisk information mellem køber og sælger på et marked med tosidet monopol kan de mulige problemer mindskes over tid i takt med, at køber og sælger lærer hinandens forudsætninger og behov bedre at kende og opbygger gensidig troværdighed, jf. Tirole (1988, p. 21 ff.).

En yderligere indsigt fra teorien om tosidede monopoler er også, at længerevarende samarbejder (i modsætning til korte kontrakter eller handel på spotmarkeder) kan understøtte langsigtede investeringer, der kan komme begge parter til gode (ibid.). Intuitionen er, at investeringen på disse typer markeder oftest er meget relationsspecifikke. Det kan fx være en producent, som investerer i en maskine, der producerer en type specialværktøj, som kun dén ene kunde anvender. Disse typer investeringer kan forbedre kvalitet og/eller sænke omkostningerne, hvilket kan komme begge parter til gode. Men de vil kun blive foretaget, hvis der er en vis sikkerhed for, at de kan anvendes i en årrække, da værdien af investeringen er lav eller nul, hvis kunden opsiger samarbejdet.

Fra en købers synspunkt er det centrale ved et tosidet monopol, at der indgås langsigtede samarbejder, som mindsker asymmetrisk information, og at aftalerne samtidig understøtter relevante langsigtede investeringer. Samtidig bør der være indbygget disciplinerende mekanismer, som bevirker, at der er en fornuftig sammenhæng mellem den leverede pris og kvalitet. I fraværet af konkurrencepres på producentsiden er det derfor vigtigt, at der i aftalen i stedet er en række andre disciplinerende mekanismer, der i vides muligt omfang kan erstatte et direkte konkurrencepres. Dette handler blandt andet om åbenhed og gennemsigtighed, om løbende monitorering samt truslen om at opsige eller tilpasse samarbejdet. Vilklårene i en aftale skal derfor i et rimeligt omfang løbende kunne justeres eller aftalen helt ophæves på velvalgte vilkår (Tirole, 1988; Mailath og Samuelson, 2006).⁹

⁹ Inden for spilteori kaldes den løbende justering for "gentagne spil". Det er i modsætning til et isoleret spil (på engelsk *single stage game*).



5. ALTERNATIVE MODELLER

Kapitlets indhold

Når Kammeradvokatordningen har været genstand for debat, er det løbende blevet drøftet, hvordan statens indkøb af juridiske tjenesteydelser alternativt kunne organiseres samt fordelene og ulemperne herved. Nedenfor gennemgås de centrale argumenter med udgangspunkt i redegørelsen fra Moderniseringsstyrelsen (2012) og anbefalingerne fra Forbruger- og Konkurrencestyrelsen (2021). Endelig foretages et groft overslag over det økonomiske potentiale for staten i et *best-case* scenarie.

Moderniseringsstyrelsen (2012): Bevar Kammeradvokatordning

Moderniseringsstyrelsen udgav i 2012 "Statens indkøb af juridiske tjenesteydelser", som indeholder en gennemgang af Kammeradvokatordningen, dens fordele og ulemper samt sammenligning med alternative modeller for statens indkøb på området. Gennemgangen er dels yderst grundig, dels hviler den på sunde økonomifaglige principper og afvejsninger. Efter en detaljeret gennemgang af de optegnede alternativer konkluderer Moderniseringsstyrelsen, at: "Det ovenfor anførte taler for, at løsning af statens advokatopgaver også fremtidigt sker ved anvendelse af en centralt koordineret aftale med ét privat advokatkontor".

Mekanismer kan løse uhensigtsmæssigheder

I analysen bemærkes det også, at i en model med én leverandør, som i vid udstrækning har eneret på levering af advokatydelse til staten, vil en sådan eneret potentielt kunne udnyttes af leverandøren til skade for staten. Det bemærkes samtidig, at der allerede i den daværende aftale var indbygget en række mekanismer for at kompensere for denne indbyggede uhensigtsmæssighed, jf. også foregående diskussion af elementer i aftalen, der i praksis disciplinerer Kammeradvokatens prissætning, ressourceforbrug og kvalitet i retning af en mere normal markedssituation.

Konkrete forbedringsforslag indført i 2015

Moderniseringsstyrelsen fremsatte dog også en række anbefalinger til, hvordan den daværende Kammeradvokatordning kunne forbedres. Anbefalingerne omhandler blandt andet salærfastsættelse og salærafregning; valg af andre løsninger (herunder såkaldt dispensation, egenproduktion og andre advokater); og bidrag til videnopbygning i staten. Disse anbefalinger blev i meget vid udstrækning implementeret i den nye aftale med Kammeradvokaten fra 2015 og justeringen i 2017.

Stadig optimalt for staten med én primær leverandør

Der er ikke indikationer på, at forholdene skulle have ændret sig på væsentlige punkter siden Moderniseringsstyrelsens analyse og samlede vurdering af, at statens indkøb af advokatydelse bedst sker ved anvendelse af en centralt koordineret aftale med ét privat advokatkontor.

5.1 Scenarier for alternativ ordning

Tre dimensioner at overveje:

Moderniseringsstyrelsen (2012) tager udgangspunkt i, at der er tre forskellige dimensioner at overveje i forhold til statens køb og produktion af juridiske tjenesteydelser:

- Centralt koordineret eller decentral ordning
- Én eller flere leverandører
- Ekstern eller intern opgaveløsning (hjemtagning)

Fire mulige modeller

På den baggrund opstilles og diskuteres fordele og ulemper ved fire stiliserede modeller:

- Model 1: En central statslig myndighed
- Model 2: Et centralt koordineret aftalegrundlag med én leverandør
- Model 3: Et centralt koordineret aftalegrundlag men med flere leverandører
- Model 4: En decentral ordning

Vurderingskriterier

Modellerne gennemgås og vurderes hver for sig på baggrund af en række væsentlige kriterier for staten:

- Administrative byrder
- Videnopsamling, videndeling og ekspertise
- Kontinuitet og ensartethed
- Fortrolighed
- Flexibilitet
- Økonomisk fordelagtighed
- Konfliktløsning
- Særlige forhold

5.2 Moderniseringsstyrelsens vurderinger

Fordele ved en centralt koordineret ordning

Moderniseringsstyrelsen fremhæver, at en centralt koordineret ordning har en række fordele sammenlignet med en decentral ordning, herunder:

- Faglige synergigevinster gennem opbygning af viden og ekspertise, hvilket kan øge effektiviteten og kvaliteten af ydelserne. Dette understøttes af Moderniseringsstyrelsens egen gennemførte brugerundersøgelse i 2012.
- Højere retssikkerhed, fordi en centraliseret ordning medvirker til en ensartet sagsbehandling på tværs af sags- og ministerområder.
- Bedre priser, fordi statens købekraft samles. Det betyder, at staten som køber får en markedsmagt, der kan gavne i forhandlinger med leverandør(er) om vilkårene, inkl. priserne.
- Lavere administrative byrder, fordi det enkelte ministerie eller institution ikke selvstændigt skal afsøge markedet. Dette understøttes af foregående rapporter fra Rigsrevisionen, som har lagt vægt på nem og stabil adgang for statslige institutioner til juridisk bistand.

Fordele ved ene-leverandør overstiger ulemper

I forhold til spørgsmålet, om der hovedsageligt skal anvendes én eller flere leverandører, peger Moderniseringsstyrelsen på:

- Det er vanskeligere at udnytte faglige synergier og videnopbygning på tværs, hvis der anvendes mange leverandører. Omvendt vil en model med flere leverandører

i højere grad tillade, at der trækkes på større specialviden på de enkelte fagområder.

- Det er vanskeligere at sikre ensartet behandling af beslægtede sager og sikre kontinuitet og konsistens på tværs, hvis der anvendes mange leverandører.
- Der kan også opstå risiko for, at advokater, der repræsenterer hver sin statslige myndighed, vil optræde som partsrepræsentanter. Med andre ord giver det risiko for juridisk tovtrækkeri inden for staten.
- Moderniseringsstyrelsen vurderer på den baggrund, at fordelene ved en eneleverandørordning overstiger ulemperne.
- Uanset hvad vil regler for håndtering af interessekonflikter betyde, at Skatteministeriet fortsat skal have én leverandør – og det bemærkes, at skatteministeriets sager spænder over et bredt spektrum af fagområder.
- Brugere har anført, at det er hensigtsmæssigt med én leverandør på grund af de faglige synergieffekter, og at fordelene overstiger ulemperne ved denne model.

Store omstillingsomkostninger ved intern opgaveløsning

I forhold til spørgsmålet om hvorvidt ekstern eller intern opgaveløsning er at foretrække, hvis der er tale om en model med én leverandør, peger Moderniseringsstyrelsen på:

- Alternativet til en central ordning med én ekstern leverandør (som Kammeradvokataftalen) er opbyggelsen af en ny statslig myndighed, der varetager opgaverne.
- Etablering af en sådan ny statslig myndighed vil kræve betragtelige etableringsomkostninger, ligesom der kan være betydelige overgangsproblemer i en længere indfasningsperiode.
- Der kan ikke peges på forhold, der indebærer, at en sådan statslig myndighed vil kunne opbygge større ekspertise end en privat leverandør, samtidig med at det er uklart, om en sådan organisering er mere økonomisk fordelagtig i det lange løb.

Uklart om statslig løsning vil blive billigere

Til sidstnævnte punkt kan tilføjes, at det er uklart, hvordan personalepolitikken i en model med én statslig styrelse, der skal udføre opgaverne, vil blive udformet. På den ene side kan det (partielt) trække i retning af lavere omkostninger, hvis det er muligt for staten at ansætte mennesker med de samme kompetencer og faglige niveau til en formodet lavere aflønning end ved arbejde i den private sektor. På den anden side er det tvivlsomt, om det faktisk vil være muligt at tiltrække mennesker med de samme kompetencer og faglige niveau, hvilket risikerer i betydeligt omfang at udhule kvaliteten i opgaveløsningen og/eller betyde et højere timeforbrug, hvilket udhuler den økonomiske gevinst.

Anbefaling af model 2

På den baggrund anbefaler Moderniseringsstyrelsen (2012) entydigt model 2, dvs. en ordning der i store træk ligner den nuværende Kammeradvokataftale. Det understreges, at den i sammenligning med modeller med flere eksterne leverandører vil føre til *lavere* omkostninger for staten – på grund af effektivitetsgevinster ved store sagsmængder hos samme leverandør, omkostninger ved udbud, samt at statens købekraft samles i én aftale.

Ingen nyere, samlet undersøgelse af Kammeradvokatordningen

Det skal bemærkes, at der er gennemført to brugertilfredshedsundersøgelser siden Moderniseringsstyrelsen undersøgelse i 2012 (Rambøll, 2016; Advice, 2021). Disse er dog gennemført med en markant anderledes spørgeramme, og de giver ikke på samme måde som materialet, der ligger til grund for Moderniseringsstyrelsen (2012), mulighed for at danne et billede af, hvordan brugerne vurderer forskellige alternative organiseringer af statens indkøb af juridiske tjenesteydelser. Der er således ikke foretaget en samlet vurdering af ordningen siden 2012.

Ordningen er blevet tilpasset

Det er dog svært at pege på forhold, der sidenhen skulle have ændret markant på bedømmelsen af de enkelte fordele og ulemper. Samtidig er Kammeradvokatordningen tilpasset i

forhold til en række af de anbefalinger, som Moderniseringsstyrelsen præsenterede – herunder øget forpligtelse til at understøtte staten i – i endnu højere grad – selv at kunne varetage løsningen af de juridiske opgaver og hjemtage disse samt mere fleksible muligheder for at anvende andre leverandører end Kammeradvokaten (når der ikke er tværgående faglige synergier med særlig vægt). Den enkelte kunde (statslige institution) har efter justeringen i 2017 også frihed til selv at vurdere, om der er tværgående faglige synergier ved en given opgave.

5.3 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurderinger

KFST anbefaler konkurrenceudsættelse

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2021) anbefaler en øget konkurrenceudsættelse af Kammeradvokatorordningen:

”Det anbefales, at hele eller dele af statens samlede opgaveportefølje der i dag hører under Kammeradvokataftalen konkurrenceudsættes. I den forbindelse vil et første skridt være at undersøge, hvor stor en del af statens indkøb af advokatbistand under Kammeradvokataftalen, der omhandler opgaver, der ifølge udbudsloven ikke er udbudspligtige. De opgaver, der vurderes at være udbudspligtige, kan opdeles i meningsfulde delaftaler, fx efter fagligt område. Delaftalerne kan udbydes som rammekontrakter. De pågældende udbud kan tilrettelægges således, at forskellige hensyn iagttages. Det gælder ensartethed i behandlingen, udnyttelse af faglige synergier og vidensopbygning på tværs af staten, stabil adgang til kvalificeret juridisk bistand og håndtering af interessekonflikter. De opgaver, der ifølge udbudsloven ikke er udbudspligtige kan evt. samles i én aftale, som udgør en ny, mindre ”Kammeradvokataftale” med udløbsdato. Den nye, mindre og tidsbegrænsede Kammeradvokataftale kan enten genforhandles med Advokatfirmaet Poul Schmith, eller udbydes i konkurrence som en samlet kontrakt” (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2021).

Uklart hvorfor KFST vurderer anderledes

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens anerkender således i sin analyse de afvejninger og hensyn, der er afdækket i Moderniseringsstyrelsen (2012). Det er dog ikke helt oplagt i analysen, hvorfor og hvordan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ender med at vurdere sagen betydeligt anderledes end Moderniseringsstyrelsen i forhold til, om øget brug af udbud samlet set vil være økonomisk fordelagtigt for staten uden, at kvaliteten i ydelserne forringes.

Samlet udbud ikke muligt

Det skal bemærkes, at der efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport blev fremsat lovforslag i 2022, som ville sende den samlede Kammeradvokataftale i udbud. Lovforslaget (B158) blev fremsat af Venstre, men det blev afvist af et flertal i Folketinget. Det synes fortsat at være tilfældet, at det ikke er muligt at gennemføre et samlet udbud af Kammeradvokatorordningen, ligesom det var tilfældet efter lignende beslutningsforslag i 2013. En rundspørge blandt de store advokatkontorer foretaget af AdvokatWatch i september 2023 bekræfter dette billede af, at der ikke vil være det fornødne antal bydere.¹⁰

Eksempler på hjemtagning af produktion...

Dermed er spørgsmålet, hvor stort potentialet er ved at konkurrenceudsætte delområder, uden at det giver anledning til at gå på kompromis med stor- og samdriftsfordelene (tværfaglige synergier) og øvrige hensyn, der ligger bag den nuværende udformning af Kammeradvokataftalen. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen giver en række eksempler, hvor der er hjemtaget opgaver til staten (egenproduktion). Det gælder fx arbejdsskadesager og sygedagpengesager ved Ankestyrelsen, sager vedrørende gennemførelse af udbud ved

¹⁰ Jf. <https://advokatwatch.dk/Advokatnyt/Advokater/article16421782.ece>.

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, retssager inden for Nævnenes Hus og en række rådgivningsopgaver inden for udbud og kontrakter.

... og af konkurrenceudsættelse

Der gives også eksempler på områder, hvor der er iværksat konkurrenceudsættelse, fx Erstatnings- og forsikringsager ved Ankenævnet for Patienterstatning og EU-udbud vedrørende udviklingsbistand i Udenrigsministeriet. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at de udbudte sagsområder i et vist omfang har haft karakter af at være standardopgaver og noterer samtidig, at der endnu ikke er foretaget evalueringer af disse udbud. En evaluering af disse tiltag vil være gavnlig til at understøtte fremtidige beslutninger om øget hjemtagning og øget konkurrenceudsættelse af delområder.

5.4 Samspil mellem fortrinsposition, hjemtagning og konkurrenceudsættelse

Ingen anbefaler total afskaffelse af Kammeradvokatordningen...

Både Moderniseringsstyrelsen (2012) og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2021) anerkender hensynene til tværfaglig synergi, habilitet og håndtering af interessekonflikter samt ensartethed i sagsbehandlingen. Ingen af analyserne anbefaler hverken en total afskaffelse af en Kammeradvokatliggende ordning med overgang til en helt decentral ordning eller en total hjemtagning af alle opgaverne i en central, statslig myndighed.

... men snitfladerne er til diskussion

Dermed handler uenighederne om *snitfladerne* mellem på den ene side en central ordning med en primær ekstern leverandør som Kammeradvokatordningen, og på den anden side mulighederne for at hjemtage opgaver samt mulighederne ved at anvende andre advokater i de tilfælde, hvor de tværfaglige synergier ikke har særlig vægt. Sidstnævnte kan gøres på ad hoc basis inden for rammerne af den nuværende Kammeradvokataftale. Det kan også systematiseres yderligere ved hjælp af udbud og rammeaftaler, hvilket kan være særligt relevant på forholdsvis standardiserede opgaver. Det er ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt indlysende ønskeligt, at opgaver hjemtages og/eller konkurrenceudsættes i det omfang, det sænker statens omkostninger og ikke samtidig kompromitterer effektiviteten og kvaliteten af opgaveløsningen i bred forstand. Det er dog yderst uklart, hvor stort dette potentiale reelt er.

Tilsvarende model i Holland med et privat advokatfirma

Det skal i øvrigt bemærkes, at der er stor forskel på tværs af sammenlignelige lande i forhold til, hvordan staten organiserer indkøb af juridiske tjenesteydelser, hvilket gennemgås i detaljer i Moderniseringsstyrelsen (2012). Ingen af de sammenlignede lande har den præcist samme model, men i Holland gør staten også i overvejende grad brug af et privat advokatfirma. En hollandsk undersøgelseskommission udkom i 2022 med en rapport om advokat-tjenester til staten i Holland. I rapporten konkluderede kommissionen blandt andet, at staten fortsat bør gøre brug af ordningen, da ordningen sikrer staten en uafhængig og troværdig rådgiver samt giver staten hurtig adgang til højt kvalificeret rådgivning og ensartethed i denne. Dog understreger rapporten også vigtigheden af at have mulighed for at tilvælge andre advokatfirmaer til bestemte og mere nichespecifikke typer af opgaver.

Evaluering og brugerundersøgelse bør understøtte beslutninger

Inden der træffes vidtgående beslutninger om en omorganisering af området, vil det være relevant at gennemføre evalueringer både af de hidtidigt hjemtagne og konkurrenceudsatte områder i forhold til oplevelsen af kvalitet og pris samt sammenhængen herimellem. Det vil ligeledes være relevant at inddrage erfaringerne fra de statslige selskabers brug af andre advokater og vilkårene herfor.

5.5 Risici og økonomiske potentialer

Risici ved ændringer af den nuværende model

Risici og ”no going back”

Hvis den nuværende model ændres væsentligt, indebærer det betydelige risici, jf. Moderniseringsstyrelsen (2012):

- Det vil være meget vanskeligt at omgøre en beslutning, dvs. vende tilbage til den nuværende organisering, hvis det viser sig, at omorganiseringen alligevel ikke var ønskelig. Det skyldes, at det må forventes, at Poul Schmith som følge af omorganisering vil ændre sin forretning og organisering betydeligt og dermed vil være ude af stand til at gå tilbage i rollen som Kammeradvokat. Væsentlige ændringer af ordningen risikerer således at være irreversible.
- Samtidig vil det være vanskeligt at få et andet privat firma til at indgå en samlet aftale som Kammeradvokat, jf. vurderingen af manglende potentielle bydere i 2023.
- Der vil være risiko for tab af den opbyggede viden, og dermed vil der være risiko for dårligere betjening af staten i overgangsperioden på grund af nøglemedarbejdere, der forsvinder i løbet af overgangsperioden.
- Der vil være betydelige skifteomkostninger for staten, blandt andet forventet højere tidsforbrug hos den nye leverandør ved at sætte sig ind i sagerne.

Risici bør opvejes mod potentielle gevinster

I forhold til risici skal det bemærkes, at de samfundsmæssige og statsfinansielle negative effekter kan være meget betydelige, hvis der skulle opstå alvorlige problemer med den leverede kvalitet af de juridiske serviceydelser. Både risici og omkostninger i overgangsperioden bør vejes op mod skøn for det økonomiske potentiale ved en omorganisering af området. En opdateret indsamling af erfaringerne fra andre lande kan være et godt supplerende tiltag som grundlag for en sådan vurdering.

Økonomiske potentialer

Svært at skønne over økonomisk potentiale ved udbud

Det er svært at give håndfaste skøn over de økonomiske potentialer for staten i at foretage yderligere udbud eller hjemtagning af opgaver. På grund af skala- og samdriftsfordele ved produktionen af juridiske tjenesteydelser til staten er der betydelig risiko for, at en model med en lang række mindre delaftaler vil føre til højere priser for staten. En udhuling af Kammeradvokataftalen vil også øge risikoen for, at Poul Schmith selv måtte finde det mere attraktivt at koncentrere sig om enkeltstående områder inden for staten, kombineret med en bredere orientering mod andre kundesegmenter.

Vi præsenterer et best case-scenarie

Nedenstående afsnit forsøger derfor at foretage et absolut overkantsskøn, hvilket også kan betegnes som et *best case*-scenarie: Hvor stort er besparelspotentialet for staten, *hvis*: Kammeradvokataftalen sættes i udbud (i flere mindre dele, fx i en decentral model som den svenske), *samtidig med* at der kan høstes besparelser svarende til erfaringerne fra større EU-udbud, *og* at omkostningerne ved at gennemføre udbud er i samme størrelsesorden som ved EU-udbud. Best-case-scenariet må således siges at være baseret på antagelser, der er usandsynlige. Tallene er baseret på skøn fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, og det skal understreges, at størrelsesordenene er behæftet med betydelig usikkerhed. Det er blandt andet meget usikkert, om resultaterne fra EU-udbud på andre områder generelt kan overføres til markedet for juridiske tjenesteydelser. Og særligt ligger der på grund af statens forhandlingsposition som køber allerede i Kammeradvokataftalen en timepris, der ligger væsentligt under markedspriserne, jf. afsnit 2.3. Også af den grund kan det tænkes, at det at overføre effektstørrelserne fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse vil overvurdere det økonomiske potentiale for staten ved konkurrenceudsættelse. Endelig kan det noteres, at de statslige selskaber – som frit kan vælge advokatfirma – betaler højere

timepriser end staten, hvorfor der er en overhængende risiko for at konkurrenceudsættelse vil føre til et *lavere* statsligt provenu.

... med forbehold for konsekvenser for kvaliteten

Det skal yderligere bemærkes, at skønnene for økonomiske *best-case* potentialer ikke forholder sig til, om det er realistisk, at en sådan model samtidig vil kunne levere juridiske tjenesteydelser til staten af samme kvalitet og med de øvrige ønskede egenskaber diskuteret ovenfor. Men som diskussionen i foregående kapitler viser, er dette behæftet med betydelig usikkerhed.

Beregning af økonomisk potentiale

Det økonomiske potentiale beregnes således:

- Hele rammen for Kammeradvokataftalen var i 2023 på 682 mio. kr. Det vurderes dog ikke for muligt/realistisk at konkurrenceudsætte den samlede ordning med de store begrænsninger, som det blandt andet medfører bredt at skulle bistå Skatteministeriet. Det vil således forudsætte, at de kontorer, der måtte få den samlede ordning, vil skulle give afkald på store dele af deres eksisterende forretning med rådgivning af danske virksomheder. Beregningen kan derfor gøres en smule mere realistisk ved at antage, at der fortsat vil eksistere en kammeraftale af mindre omfang end i dag, men at resten af indkøbene konkurrenceudsættes. Dette vil give anledning til betydelige udfordringer, som diskuteret tidligere i rapporten. En sådan model vil skønsmæssigt medføre konkurrenceudsættelse af omtrent halvdelen af indkøbene.
- Konkurrence- Forbrugerstyrelsen udgav i 2023 "Konkurrenceeffekter i udbud". Det er en empirisk undersøgelse, som foretager skøn for, hvor store besparelser der i gennemsnit opnås ved EU-udbud af større opgaver (over ca. 40 mio. kr.), afhængigt af, hvor mange potentielle leverandører, der byder på opgaven. Det skønnes, at konkurrenceudsættelse i gennemsnit giver den offentlige ordregiver en besparelse på 10-13 pct. Effekten er i gennemsnit omkring 10 pct. i situationer, hvor der er 4 bydere på opgaven, hvilket må forventes at være et rimeligt (og i hvert fald ikke pessimistisk) niveau af bydere for juridiske tjenesteydelser til staten, hvis opgaverne fx udbydes fagspecifikt. Den stiliserede potentialeberegning lægger derfor 10 pct. besparelse til grund, med ovenstående forbehold.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udgav i 2019 "Transaktionsomkostninger ved EU-udbud". Det er en empirisk undersøgelse, som foretager skøn for, hvor store de administrative omkostninger er for ordregiver ved at gennemføre udbud. Effekterne er opdelt på ordrestørrelser. Hovedresultatet er, at 2,6 pct. af udbudssummen ender som transaktionsomkostninger for ordregiver.

Et teoretisk potentiale på maks. 25 mio. kr. om året...

Baseret på disse stiliserede antagelser kan det således skønnes, at det maksimale potentiale for nettobesparelsen for staten ved konkurrenceudsættelse af dele af Kammeradvokatordningen vil være i størrelsesordenen 25 mio. kr. om året.¹¹ Det skal bemærkes, at skønnet er baseret på et *best case*-scenarie og yderligere under antagelse af, at den delvise konkurrenceudsættelse ikke påvirker priserne på de tilbageværende forretningsområder, fx skatteområdet. Her må det dog i praksis forventes, at priserne for staten vil stige.

... men også muligt, at staten vil opleve en fordyrelse

Der er en betydelig risiko for, at konkurrenceudsættelse af Kammeradvokatordningen vil føre til en fordyrelse af statens indkøb af juridiske tjenesteydelser. Moderniseringsstyrelsen (2012) vurderer, at en samlet aftale med én ekstern leverandør er økonomisk fordelagtig for staten, dvs. at det økonomiske potentiale i konkurrenceudsættelse reelt er nul eller vil give en netto fordyrelse. Hvis halvdelen af Kammeradvokatordningen konkurrenceudsættes, og priserne lander på markedspriserne for større rammeaftaler på advokatmarkedet,

¹¹ Den maksimale besparelse er beregnet som følger: (10% - 2,6%) x 50% af 682 mio. kr.

så vil det medføre en fordyrelse for staten på 38 mio. kr. om året.¹² Dette er blandt andet muligt, hvis der er tilstrækkelig store effektivitetsgevinster ved at have én primær leverandør, og at Kammeradvokataftalen i tilstrækkeligt omfang har disciplinerende mekanismer, der sikrer, at disse effektivitetsgevinster falder staten til gode. Dette understøttes også af, at de timesatser, som de statslige selskaber har opnået, efter at have konkurrenceudsat advokatydelser, væsentligt overstiger timesatserne i kammeradvokataftalen, uagtet at volumen for brug af advokater også er høj for disse selskabers vedkommende.

Der bør tages højde for den betydelige risiko

Det økonomiske potentiale for staten ved konkurrenceudsættelse er derfor usikkert. Reelt er det ikke kun størrelsen af en eventuel besparelse for staten, som er ukendt – det er hele præmissen om, at øget konkurrenceudsættelse faktisk vil lede til besparelser. Dette bør balanceres op imod de betydelige risici, der vil være forbundet med en gennemgribende omorganisering af området for statens køb af juridiske tjenesteydelser. Det gælder ikke mindst risikoen for faldende kvalitet i opgaveløsningen. Faldhøjden er betydelig, hvis staten modtager rådgivning af lav kvalitet. Dertil er der væsentlige hensyn til risikoen for interessekonflikter og hensynet til borgere og virksomheders retssikkerhed. Samtidig bør de formentlig høje omstillingsomkostninger, som en omorganisering vil give anledning til, samt det faktum at en overgang til en markant anderledes organisering af området næppe vil være reversibelt, tages seriøst af beslutningstagerne. Det er ultimativt politisk spørgsmål, hvorvidt en omorganisering er ønskelig, men stillingtagen til spørgsmålet bør være baseret på kvalificerede skøn over potentielle gevinster, omstillingsomkostninger og risici.

¹² Den potentielle fordyrelse er beregnet som følger: $11,2\% \times 50\%$ af 682 mio. kr. Vi antager, at transaktionsomkostninger i forbindelse med udbud er indeholdt i de øvrige rammeaftalepriser, som er 11,2 pct. dyrere end Kammeradvokatens priser.



LITTERATURLISTE

Advice (2021): *OMDØMME- OG TILFREDSHEDSMÅLING FOR POUL SCHMITH/ KAMMERADVOKATEN*

Akerlof (1970): *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, vol. 84, issue 3, 488-500

Boston Consulting Group (2020): *Prisbenchmark af Kammeradvokataftalen*

Dansk Erhverv (2018): *Private rådgivere leverer unikke og værdifulde ydelser til det offentlige*

Dansk Industri (2021): *Markant stigning i regulering og administrative byrder for danske virksomheder*

Finansministeriet (2014): *Kontrakt mellem Finansministeriet og Advokatfirmaet Poul Schmith om levering af juridiske ydelser*

Galbraith (1952): *American Capitalism – The Concept of Countervailing Power*

Ganesan (1994): *Determinants of Long-Term Orientation in Buyer-Seller Relationships*, Journal of Marketing, vol. 58, issue 2, 1-19

Hansen, Petersen, Villadsen og Houlberg (2017): *Private virksomheders transaktionsomkostninger ved offentlige udbud*, Center for Forskning i Offentligt-Privat Samspil (COPS)

Kammeradvokaten (2024a): *Bag om Kammeradvokatordningen*

Kammeradvokaten (2024b): *Q&A om Kammeradvokatordningen*

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2019): *Transaktionsomkostninger ved EU-udbud*

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2021): *Konkurrencen i advokatbranchen*

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2023): *Konkurrencen i advokatbranchen*

Li, Wu, Goldsby og Holsapple (2022): *Enduring buyer-supplier relationship and buyer performance: the mediating role of buyer-supplier dyadic embeddedness and supplier external embeddedness*, European Journal of Management Studies, vol. 27, issue 3, 291-316

Mailath og Samuelson (2006): *Repeated Games and Reputations*, OUP Catalogue from Oxford University Press

Moderniseringsstyrelsen (2012): *Statens køb af juridiske tjenesteydelser*

Motta (2004): *Competition Policy – Theory and Practice*

Rambøll (2016): *Tilfredshedsundersøgelse af Kammeradvokataftalen*

Rigsrevisionen (2006): *Statens køb af juridisk bistand*

Tirole (1988): *The Theory of Industrial Organization*

Økonomistyrelsen og Kammeradvokaten (2009): *Tilfredshedsundersøgelse af Kammeradvokataftalen*

Økonomistyrelsen og Kammeradvokaten (2011): *Tilfredshedsundersøgelse af Kammeradvokataftalen*

Økonomistyrelsen (2024): *Kammeradvokaten - opgørelse over statens forbrug 2023*