

Udvalgte highlights fra ekspertgruppens rapport

Udtræk af udvalgte, overordnede tematiseringer og citater fra rapporten.

Indhold:

- Hovedbudskaber fra rapporten
- Faglig kvalitet og tilfredshed
- Forsyningsikkerhed og habilitet
- Priser
- Transitionsomkostninger og statsligt provenu
- Konkurrenceudsættelse
- Modeller
- Usikkerheder og tidsbegrænsning

1. HOVEDBUDSKABER FRA RAPPORTEN

Sammendrag:

- Ordningen fungerer, brugerne er tilfredse, og staten har nem, stabil og hurtig adgang til kvalificeret juridisk rådgivning.
- Der er opbygget et stort og tværgående kendskab til statens arbejde, hvilket har nogle positive faglige synergier og bidrager til ensartethed i sagsbehandlingen og høje medholdsprocenter.
- Kammeradvokatens priser ligger 32 – 35% under markedets priser, og det kan ikke påvises, at staten vil kunne frigøre et provenu ved konkurrenceudsættelse. Andre advokatkontorer har ikke været villige til at oplyse priser på konkrete områder.
- Det har ikke været muligt at kvantificere økonomiske potentialer og risici, men risiciene vurderes at øges i takt med omfanget af konkurrenceudsættelse.
- Statens egne juridiske kompetencer bør styrkes mhp. hjemtagelse – både centralt og decentralt. Der udestår et større arbejde med at afdække en række forhold i relation til hjemtagelse, inden man evt. går videre.
- Der beskrives tre modeller for konkurrenceudsættelse, men uden en anbefaling til model. Model 1 og 2 forudsætter en videreførelse af en ”kammeradvokatordning”, dvs. aftale med Poul Schmith om ydelser, der ligger uden for modellens konkurrenceudsættelse.

- Rollen som kurator behandles særskilt med to modeller for øget konkurrenceudsættelse, og der introduceres en opsplitning mellem inddrivelse og konkurs.
- Ekspertgruppen bemærker, at det ikke har været muligt at efterprøve andre advokathuses udsagn og input, som er fremkommet i arbejdet forud for beslutning om konkurrenceudsættelse, og ikke op til et konkret udbud.
- Der beskrives betydelige risici i forbindelse med konkurrenceudsættelse, bl.a. i relation til forsyningssikkerhed, habilitet og transitionsomkostninger, hvorfor det anbefales at ske gradvist og kontrolleret over flere år.

2. FAGLIG KVALITET OG TILFREDSHED

”Staten har siden 1936 haft en Kammeradvokat og de statslige institutioner har løbende udtrykt tilfredshed med ordningen. Det er således opfattelsen, at *kammeradvokatordningen bl.a. har betydet, at staten har haft nem, stabil og hurtig adgang til kvalificeret juridisk rådgivning, og Kammeradvokaten har opbygget et stort og tværgående kendskab til statens arbejde, hvilket har nogle positive faglige synergier og desuden kan bidrage til ensartethed i sagsbehandlingen.*” (Forord, side 3)

”Det nuværende system virker i den forstand, at *staten får løst sine opgaver med en for brugerne tilfredsstillende kvalitet og ensartethed.*” (Sammenfatning, side 10)

”De statslige institutioner er dog *tilfredse med ordningen* og den rådgivning, som kammeradvokatordningen bidrager med, og ordningen er i den forstand velfungerende. Staten får leveret advokatydelse i en *tilfredsstillende kvalitet og med den nødvendige forsyningssikkerhed.*” (Kap. 5, side 58)

”Der skal (...) tages højde for, at *ændringerne ikke kommer til at ødelægge de gode elementer i det eksisterende* - særligt i en overgangsperiode.” (Kap. 5, side 58)

”*De statslige institutioner peger på, at det er særligt vigtigt, at advokatfirmaer har kendskab til og erfaring med at bistå den offentlige sektor, særligt kendskabet til det at rådgive om juridiske problemstillinger i en politisk styret organisation.* Derudover er det vigtigt, at advokatfirmaer har mulighed for at *bistå med kompetencer inden for mere end ét retsområde* samt, at de kan *sikre forsyningssikkerhed i form af hurtig bistand.* Behovet for adgang til hurtig og habil bistand er særligt vigtigt i forbindelse med retssager, hvor der ofte er korte frister” (Kap 1, side 28)

”Overordnet i forbindelse med *Kammeradvokataftalen* nævner to institutioner, at aftalen *sikrer en kontinuerlighed i varetagelsen af juridiske opgaver* og muligheden for at udligne udsving i antallet af opgaver. Institutionerne nævner, *at antallet af juridiske opgaver er relativt uforudsigeligt, hvorfor der er behov for, at eksterne leverandører kan træde til i spidsperioder*” (Teknisk baggrundsbilag E, side 74).

”Statens behov for advokatydelse er af forskellige årsager siden 2009 vokset væsentligt mere end advokatmarkedet som helhed. Det gælder også, når der ses bort fra de særlige enkeltssagskomplekser på særligt skatteområdet. *Det høje advokatforbrug skyldes blandt andet, at statens egen juridiske kapacitet ikke svarer til behovet.*” (Sammenfatning, side 8-9)

”*Eksisterende retningslinjer om intern varetagelse har haft begrænset effekt.* Staten har i en årrække indført en række tiltag for at løse flere opgaver selv, men alligevel er advokatindkøbet steget markant. Det vurderes i høj grad at kunne tilskrives, at det er optimalt for den enkelte institution at gennemføre de konkrete indkøb via kammeradvokataftalen (...). Derudover har det været *vanskeligt at rekruttere juridiske medarbejdere grundet meget lav ledighed blandt jurister.*” (Sammenfatning, side 9)

3. FORSYNINGSSIKKERHED OG HABILITET

”For de statslige institutioner vil der være *risiko for, at de i en overgangsperiode i forbindelse med en ny leverandør ikke i tilstrækkelig grad kan få opfyldt deres behov for juridisk bistand, særligt i situationer med risiko for habilitetskonflikter.*” (Sammenfatning, side 10)

Der er dog *en række væsentlige risici forbundet hermed* [red. vedr. øget hjemtagning og konkurrenceudsættelse] - *særligt hvad angår forsyningsikkerhed og transitionsomkostninger.* (Forord, side 4)

”*Modellen* [red. model 3] *indeholder således de største risici ud af de tre modeller.* Det skyldes blandt andet, at der vil ske en opsigelse af kammeradvokataftalen, hvilket er irreversibelt. *Der er således risiko for, at der i en overgangsperiode inden for nogle områder kan opstå udfordringer i forhold til forsyningsikkerhed og habilitet.* (Sammenfatning, side 15)

”.. der er *delområder, som ikke umiddelbart egner sig til konkurrenceudsættelse, og at konkurrenceudsættelse af disse forudsætter særlige krav til habilitet og langvarige kontrakter.* Derudover har brugerne i de statslige institutioner nogle gange *behov for at have adgang til advokatydelse med kort varsel,* særligt inden for retssager, samt at advokatfirmaer har *erfaring og kendskab til dét at rådgive om juridiske problemstillinger i en politisk styret organisation*” (Kap.1, side 20)

”... med undtagelse af Skatteministeriets område, hvor der peges på *nødvendigheden af, at statens leverandør på skatteområdet ikke samtidig rådgiver eller fører sager for private klienter om skatteret,* uanset om der ville være interessekonflikt efter de advokatetiske regler.” (Kap 1, side 28-29)

”*Hvis statens indkøb af advokatydelse fordeles på flere forskellige leverandører, er der potentielt øget risiko for interessekonflikter og dermed lavere forsyningsikkerhed til staten.*” (Kap. 2, side 40).

*”I forbindelse med en potentiel konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelser bør staten nøje overveje, hvordan den mest hensigtsmæssigt får opfyldt sit behov for forsyningsikkerhed konkret vurderet i forhold til det enkelte sags- og retsområde (...). Ved statens behovsafdækning er det afgørende, at kravene til advokathusenes habilitet ikke er unødige strenge, idet det vurderes, at **konsekvensen heraf kan være få eller ingen tilbudsgivere samt uforholdsmæssigt dyre leverandøraftaler.**” (Kap. 2, side 41)*

”De fleste advokathuse er dog villige til at tilpasse sig statens eventuelle yderligere habilitetskrav, **hvis staten tilbyder en aftale, der er tilpas økonomisk attraktiv til, at advokathusene vil afvise andre.**” (Kap. 2, side 40)

*”Habilitet og forsyningsikkerhed er væsentlige krav for staten. Det er væsentligt for staten at have forsyningsikkerhed, hvilket bl.a. fordrer, at der kun undtagelsesvist opstår habilitets-/interessekonflikter hos eksterne advokathuse, når staten ønsker at indhente juridisk bistand. **Habilitetskonflikter kan efter omstændighederne begrænse markedets aktører i muligheden for at løse opgaver for staten.**” (Kap. 4, s. 52)*

”Uanset at kravene til advokaters tavshedspligt er strenge, kan der være **bekymringer for, at fortrolige og kritiske oplysninger måtte komme til uvedkommendes kendskab.** For statens vedkommende gælder det **særligt i forbindelse med sager, hvor advokaten måtte få adgang til viden, der fx kan have betydning for rigets sikkerhed eller andre væsentlige offentlige interesser.**” (Kap. 4, side 55)

”Fx har **Skatteministeriet tilkendegivet** over for ekspertgruppen, at der i Skatteministeriets koncern også **fremadrettet er behov for, at der stilles særligt udvidede krav til habilitet og forsyningsikkerhed.**” (Kap. 4, s. 56)

4. PRISER

*”Ekspertgruppens dataindsamling viser, at kammeradvokatens timepriser inklusive rabatter kan estimeres til ca. 32-35 pct. under den generelle markedslistepris eksklusive rabatter, jf. teknisk baggrundsbilag I. **Der er en reel risiko for, at der ikke umiddelbart kan opnås yderligere rabatter af betydeligt omfang.** (Sammenfatning, side 10)*

*”Ekspertgruppen har inden for den korte tidshorisont **ikke haft mulighed for at tilvejebringe et tilpas solidt datagrundlag til at kunne sige noget entydigt om de økonomiske konsekvenser eller et muligt provenu ved konkurrenceudsættelse af statens advokatindkøb,** jf. teknisk baggrundsbilag I. Analyse af økonomiske konsekvenser. **Dertil kan der ikke siges noget endeligt om advokatfirmaernes prissatser, før der gennemføres en egentlig udbudsproces, da dette naturligt også vil afhænge af fx omfanget og kompleksiteten af det udbudte område** (Kap. 4, side 50)*

”(...) *ingen af de største full-service advokatfirmaer har oplyst timepriser*, jf. tabel 2. *Markedet angiver dog heller ikke direkte, at de vil kunne levere advokatydelse til staten, til en væsentlig lavere timepris* end Poul Schmiths gør i dag. *Det understøtter, at det er vanskeligt at forudse de økonomiske konsekvenser ved at konkurrenceudsætte hele eller dele af kammeradvokatorordningen.* (Teknisk baggrundsbilag D, side 52).

”Data fra de statslige selskaber peger på, at *kammeradvokataftalens timepriser giver 30-40 pct. rabat* ift. Poul Schmiths listepreiser. Det er vanskeligt at estimere præcist, hvilken rabatprocent der kan forventes ifm. hhv. model 1, 2 og 3 (...). *Baseret på de indsamlede rabatsatser fra de statslige selskaber, vurderes det, at en rabat på mindst 20 pct.* og sandsynligvis mere kan opnås på samtlige modeller.” (Teknisk baggrundsbilag I, side 105).

”*De fleste advokathuse har dog angivet højere timepriser end kammeradvokataftalen* (...).” (Teknisk baggrundsbilag D, side 52).

”Analysen af statslige selskabers svar indikerer, at *kammeradvokataftalens timepriser ligger 3-19 pct. under markedet*, men at der også findes store aftaler med lavere priser på markedet, når rabatsatsen øges. *Selv ved en rabatsats på 30 pct. ligger kammeradvokataftalen stadig 3 pct. under markedets timepriser. Det estimeres, at det vil kræve en rabatsats på 32-35 pct. ift. listepreiser før markedets timepriser matcher kammeradvokataftalens.* (Teknisk baggrundsbilag I, side 106).

”De fleste advokathuse er dog villige til at tilpasse sig statens eventuelle yderligere habilitetskrav, *hvis staten tilbyder en aftale, der er tilpas økonomisk attraktiv til, at advokathusene vil afvise andre.* (Kap. 2, side 40)

5. TRANSITIONSOMKOSTNINGER OG STATSLIGT PROVENU

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

”*Markedsafdækningen giver ikke grundlag for at konkludere, hvorvidt staten pt. har de lavest mulige omkostninger eller kan forventes at opnå besparelser ved en konkurrenceudsættelse.* (...) *Der gives dog*

ikke indikationer af, at staten kan forventes at opnå store direkte besparelser ved en konkurrenceudsættelse." (Kap. 2, side 40)

"Det vil tage tid at realisere besparelser: (...) ... den nuværende markedssituation medfører, at det vil tage tid, inden effekterne realiseres, da markedet skal opbygge den relevante kapacitet og kompetence til at varetage advokatydelse for staten."(Sammenfatning, side 10)

"Den eksisterende prisstruktur medfører risici: Kammeradvokataftalen har den samme prisstruktur for alle opgaver. Derved er der sandsynligvis nogle opgaver, der medfører højere dækningsbidrag for Poul Schmith. *Omvendt betyder det, at udbud af visse opgaver risikerer at medføre ingen eller for få bud og derved højere priser.*"(Sammenfatning, side 10)

"Dertil vil der være *transitionsomkostninger* for staten i overgangen fra en til flere forskellige leverandører af advokatydelse, herunder i forhold til at *sætte tid af til indføring af leverandørerne i regelgrundlaget, i praksis og i historik* i de enkelte statslige institutioner, hvis opgavevaretagelse kan have en høj kompleksitet." (Sammenfatning, side 10)

"Model 3 vil give størst mulig konkurrence om hele statens advokatindkøb med dertilhørende afledte positive effekter på omkostninger, kvalitet, innovation mv. (...) *Det er omvendt meget usikkert, hvad transitionsomkostninger og de økonomiske konsekvenser vil være.* (...). Der er således *risiko for, at der i en overgangsperiode inden for nogle områder kan opstå udfordringer i forhold til forsyningssikkerhed og habilitet. Der vil således fx være en risiko for tab af provenu for staten ifm. en lavere medholdsprocent i retssager på skatteområdet i tilfælde af, at konkurrenceudsættelse ikke medfører juridisk bistand på samme niveau som i dag.*"(Sammenfatning, side 15)

"Indirekte effekter, så som øget innovation og produktivitet udløst af konkurrenceudsættelse, dvs. dynamiske effekter, er ikke kvantificeret." (Kap. 2, side 8)

"Ved statens behovsafdækning er det afgørende, at kravene til advokatusenes habilitet ikke er unødige strenge, idet det vurderes, at konsekvensen heraf kan være få eller ingen tilbudsgivere samt uforholdsmæssigt dyre leverandøraftaler." (Kap. 2, side 40)

"Derudover er der lav grad af konkurrence i advokatbranchen inklusive Poul Schmith, hvilket kan medføre, at *eventuelle gevinster for staten ved konkurrenceudsættelse først vil vise sig på sigt.*" (Kap. 4, s. 53)

"Implement estimerede i 2017, at øget konkurrence på statens advokatydelse kunne medføre en effektiviseringsprocent på 10 pct. på opgaver varetaget af Kammeradvokaten for staten. *Der er dog i denne analyse ingen datapunkter, der kan understøtte denne hypotese.*" (Teknisk baggrundsbilag I, s. 109),

6. RISICI IFM. KONKURRENCEUDSÆTTELSE

”*En grundlæggende ændring af statens advokatindkøb er ikke uden risici.* Der vil bl.a. kunne opstå *udfordringer i forhold til forsyningssikkerhed i overgangsperioden*, samt hvis der i praksis bliver situationer med *inhabilitet* hos nye leverandører i en overgangsperiode. Derudover vil der være *transitionsomkostninger* ved en ændring af den nuværende ordning, da statslige institutioner skal håndtere flere forskellige leverandører samt *sætte tid af til indføring af leverandørerne i forskelligartet praksis og historik* i de enkelte institutioner. I tillæg hertil vil der være *behov for, at staten sætter ressourcer af til at opbygge en større grad af intern viden om juridisk praksis og historik* i forhold til sammenlignelige sager mv.” (Kap. 5, side 59)

”Det er ekspertgruppens overordnede vurdering, at større enkeltsagskomplekser (...) i andre tilfælde bedst håndteres inden for de pågældende områder og rammeaftaler, hvor komplekset opstår. *Det er vanskeligt at fastlægge en fast praksis for dette, eftersom det kan være svært på forhånd at afgøre, hvilke sager der kan udvikle sig til særlige komplekser og dermed i tide få dem udbudt på særskilte aftaler. Derudover kan det i nogle tilfælde svække statens position at offentliggøre udbudsmateriale om håndtering af en sag på et tidligt stadie, da det kan indebære en beskrivelse af sårbare og fortrolige oplysninger, fx udbytteskemakomplekset.*” (Sammenfatning, side 13)

”Ekspertgruppen kan pba. markedsafdækningen samtidig konstatere, at der grundet en lavere grad af kapacitet i markedet ifm. nogle retsområder er *væsentlige risici forbundet med konkurrenceudsættelse*. Dette vurderes særligt at gøre sig gældende for *retsområder, der vedrører afgørelser over for borgere og virksomheder som fx skatteret og socialret, der forventeligt kræver oparbejdet viden og erfaring.* (Kap. 2, side 42-43)

”Der er mange elementer, som en egentlig implementeringsplan vil skulle tage stilling til ved en evt. konkurrenceudsættelse. Det kan fx være varighed og udbudsdesign. *Det har ekspertgruppen inden for den givne tid ikke haft mulighed for at belyse.*” (Kap. 3, s. 45).

”I forbindelse med konkurrenceudsættelse af advokatydelse kan der være en *bekymring for, at fortrolige og kritiske oplysninger måtte komme uvedkommende til kendskab. Der skal i udformningen af udbudsmateriale, herunder kontraktgrundlag, tages højde for disse forhold og hensyn.*” (Kap. 4, Side 51)

”(...) Samtidig kan der på mere specialiserede områder være *øgede transitionsomkostninger og risici forbundet med konkurrenceudsættelse, da markedet ikke i udgangspunktet har tilstrækkeligt med tilbudsgivere, der kan byde ind på området*” (Kap. 4, side 51)

”Selvom øget konkurrence på statens advokatydelse kan have positive afledte effekter, er der *også forbundet en række transaktionsomkostninger ved udbud og potentielt øgede driftsafgifter ved at konkurrenceudsætte* dele af de advokatydelse, som pt. varetages af Poul Schmith. Endelig er der en *risiko for at, der for nogle retsområder kan være et midlertidigt tab i kvalitet, eller øgede sagsbehandlingstider, forbundet med et skifte til et nyt advokathus.*” (Teknisk baggrundsbilag I, side 109).

”Ekspertgruppen bemærker, at Poul Schmith skal varsles om opsigelse eller eksplicitte ændringer i statens indkøbsstrategi - fx ved konkurrenceudsættelse eller hjemtagelse af sagsområder - med indeværende år plus et år. *Det vurderes i den forbindelse at være væsentligt, at staten er i stand til at håndtere antallet af udbud samt imødekomme opbygning af kompetencer i markedet i forbindelse med eventuel konkurrenceudsættelse af statens indkøb af advokatydelse. Det samme gælder egen intern kompetenceopbygning for at kunne foretage hjemtagelse af opgaver. Det tidsmæssige hensyn er derfor et særligt opmærksomhedspunkt i forbindelse med ændringer på området. (...). Det bemærkes, at Poul Schmith har mulighed for på ethvert givent tidspunkt at opsiges kammeradvokataftalen med et varsel på indeværende år plus et år.* (Sammenfatning, side 16)

”Der er *dog en række væsentlige risici forbundet hermed - særligt hvad angår forsyningssikkerhed og transitionsomkostninger. (...). Derfor anbefaler Ekspertgruppen, at man planlægger en gradvis og velovervejet ændring af statens nuværende advokatindkøb med respekt for de elementer, der fungerer, og de muligheder, der ligger uudnyttede.*” (Forord, side 4)

”(...)På baggrund heraf er det væsentligt for ekspertgruppen at understrege, at *statens tilgang til en større grad af konkurrence - uanset valg af model - bør være veltilrettelagt, velovervejet og gennemføres i et passende tempo.* For at imødegå de skitserede risici bør en konkurrenceudsættelse forløbe gradvist over tid så markedet modnes til at kunne absorbere efterspørgslen, og så de statslige institutioner gradvist kan styrke egne juridiske kompetencer og tilegne sig en ny tilgang til indkøb af advokatydelse.” (Kap. 5, side 59)

7. MODELLER - RISICI

Model 1

”Model 1 vil give konkurrence om relativt afgrænsede områder, hvor der er færre tværgående synergier til områder, der i denne model fortsat indgår i en reduceret kammeradvokatordning (...). *Der er dog ikke sikkert, at konkurrenceudsættelse umiddelbart vil føre til omkostningsbesparelser og dertil kommer risiko for lavere forsyningssikkerhed og videnstab særligt i en overgangsperiode. Omfanget af transitionsomkostninger er uklart...*” (Sammenfatning, side 14-15)

Risiko for få bud og højere omkostninger samt mindre forsyningsikkerhed særligt i en overgangsperiode. Omfanget af transitionsomkostninger er uklart (...) Der er risiko for, at den **viden**, Poul Schmith har inden for de udbudte områder, **vil gå tabt og vil skulle genopbygges** i nyt regi.” (Kap. 5, side 70)

Model 2

”Model 2 vil give konkurrence om ca. halvdelen af statens advokatindkøb. (...). **Det er usikkert, hvad transitionsomkostninger og de økonomiske konsekvenser er ved modellen. Der vurderes dog at være større risici end i model 1, idet omfanget af de udbudte områder stiger. Der vil herudover være en potentiel risiko ved udskiftning af advokat på forsvarsområdet midt i en periode med store forsvarsindkøb.**” (Sammenfatning, side 15)

”For anskaffelser på **Forsvarsministeriets** område er der behov for én leverandør med hvilken der kan indgå en **længere kontrakt**. Derudover er der hensyn til, at leverandøren ikke kan rådgive andre inden for området og et **fortrolighedshensyn** i forhold til, at medarbejderne der arbejder på området, har særlige **sikkerhedsgodkendelser**. (...) ...samtidig risiko for, at **viden** hos Poul Schmith inden for de konkurrenceudsatte områder ikke vil kunne opretholdes, og **vil skulle genopbygges** i nyt regi.” (Kap. 5, side 71-72)

Model 3

”Model 3 vil give størst mulig konkurrence om hele statens advokatindkøb med dertilhørende afledte positive effekter på omkostninger, kvalitet, innovation mv. (...). **Det er omvendt meget usikkert, hvad transitionsomkostninger og de økonomiske konsekvenser vil være. Modellen indeholder således de største risici ud af de tre modeller. Det skyldes blandt andet, at der vil ske en opsigelse af kammeradvokataftalen, hvilket er irreversibelt. Der er således risiko for, at der i en overgangsperiode inden for nogle områder kan opstå udfordringer i forhold til forsyningsikkerhed og habilitet. Der vil således fx være en risiko for tab af provenu for staten ifm. en lavere medholdsprocent i retssager på skatteområdet i tilfælde af, at konkurrenceudsættelse ikke medfører juridisk bistand på samme niveau som i dag.**” (Sammenfatning, side 15)

”Modellen indeholder således de **største risici af de tre modeller**, herunder i form af **transitionsomkostninger og usikkerhed vedr. forsyningsikkerhed** ved fuld konkurrenceudsættelse af statens advokatindkøb. Der er risiko for, **at staten i en overgangsperiode ikke kan få dækket sine behov for advokatbistand**. Inden for **skatteret** kan dette medføre en **forringelse i den juridiske bistand**, herunder til varetagelsen af retssager. Der vurderes for nogle af områderne at være en **lav grad af reel kapacitet i markedet**. Særligt for områder, der vedrører afgørelser over for borgere og virksomheder. Der er dermed **risiko for at få eller ingen advokathuse reelt vil byde ind på visse områder**, fx skatte- og afgiftsret. Der vil være en **potentiel risiko ved udskiftning af advokat på forsvarsområdet midt i en periode med store forsvarsindkøb** (Kap. 5, side 74)

Model A – Kurator

”Ekspertgruppen noterer sig, at Gældsstyrelsen vurderer, at insolvensområdet har synergier til skatteområdet, hvor der er særlig sammenhæng mellem den rådgivning Gældsstyrelsen modtager på insolvens og inddrivelses- samt skatteområdet. Ekspertgruppen noterer sig, at *Gældsstyrelsen vurderer, at et udbud af insolvensområdet på kort sigt kan medføre en risiko for kvalitetstab i opgaveløsning, da Kammeradvokaten besidder meget specialiseret viden.*” (Kap. 5, side 80)

Model B – Kurator

”Oprettelsen af kuratorpaneler i skifteretterne vil have *implementeringsomkostninger og potentielt en længere implementeringshorisont* sammenlignet med model A. *Dette* samt eventuelle administrative omkostninger *udestår at blive afdækket*. Ekspertgruppen noterer sig, at Gældsstyrelsen vurderer, at *insolvensområdet har synergier til skatteområdet, hvor der er særlig sammenhæng mellem den rådgivning, som Gældsstyrelsen modtager på insolvens- samt skatteområdet.* (Kap. 5, side 81)

”Skatteministeriet har oplyst, at der *inden for insolvensområdet* indgår en række større sagskomplekser. Området er kendetegnet ved en høj grad af myndighedsudøvelse, hvor sager får direkte retsvirkning over for borgere og virksomheder. *Karakteren af sagerne på området og graden af myndighedsudøvelse udløser et særligt fokus på sikring af ensartethed inden for samme sagstype.* Yderligere har Skatteministeriet oplyst, at der i sager om insolvens kan være brug for et fortroligt rum mellem Skattestyrelsen, Gældsstyrelsen og rådgiver på et meget tidligt stadie i processen til at drøfte fx opdagelser af forskellige former for svig og håndtering heraf samt strategiske overvejelser, gråzoner og usikkerheder i lovgivningen, der kan gøre det uhensigtsmæssigt at anvende flere advokatfirmaer til løsningen af opgaver på området. Gældsstyrelsen vil derfor i disse særlige tilfælde fortsat have behov for at anvende samme rådgiver som Skattestyrelsen. *Det er på denne baggrund Skatteministeriets vurdering, at der vil være en del af den økonomiske ramme til juridisk bistand, der ikke bør konkurrenceudsættes på baggrund af den nære tilknytning til skatte- og afgiftsområdet.*” (Kap. 5, side 69-70)

Norsk sammenligning

”Norge er kendetegnet ved en forholdsvis høj grad af intern varetagelse, og alle ministerier har jurister placeret inden for administration, ledelse eller i rene juridiske stillinger. Repræsentation af den norske statsadministration ved domstolene varetages som udgangspunkt af den norske Regjeringsadvokat (...) en kongeligt udnævnt embedsmand, som refererer til den norske statsministers kontor. *Regjeringsadvokaten giver herudover i et vist omfang juridisk rådgivning efter anmodning fra regeringen eller et ministerium.* På visse områder er det *dog begrænset, i hvor høj grad Regjeringsadvokaten har tilstrækkelig kapacitet til at understøtte ministerierne i sager, der ikke er af principiel karakter.* Indtil 1962 havde man i Norge en ordning, der på mange måder svarede til den nuværende danske kammeradvokatordning. (...) *Det mest almindelige argument for at ændre ordningen var, at det ville blive billigere for staten (...)* *Ved siden af denne ordning gør den norske skattemyndighed (...) brug af et antal andre advokathuse (...)* (Teknisk baggrundsbilag B, side 21).

”Regjeringsadvokatens bevillinger blev forøget med mere end 100 pct. i perioden 1996-2006. I perioden 2004-2008 steg budgettet fra 44,3 til 59,8 mio. NOK. Baggrunden for de forøgede udgifter var dels lønstigninger, dels det forhold, at Regjeringsadvokatens kontor i stigende omfang købte advokatydelse udefra.” (Teknisk baggrundsbilag B, side 21)

”Der synes dog at være forskel mellem antallet af retssager, som den norske Regjeringsadvokat fører, og den danske stats behov for advokatbistand i retssagsførelse. Regjeringsadvokaten førte eksempelvis i 2023 43 retssager på skatteområdet. Til sammenligning har Skatteministeriet årligt ca. 3-400 nye retssager på skatte- og afgiftsområdet.” (Teknisk baggrundsbilag B, side 22).

”I tilfælde af at den statslige advokatfunktion også skal varetage retssagsførelse, vil der være *behov for ændring af retsplejeloven, så embedsmænd kan ansættes med det særlige formål at møde i retten*, og så det gøres muligt for embedsmænd at opretholde deres advokatbestalling i forbindelse med ansættelse i det offentlige tjeneste.” (Kap. 5, side 64)

8. USIKKERHEDER OG TIDSBEGRÆNSNING

”Det estimeres, at det vil kræve rabatsatser i omegnen af 35 pct. Ift. listepriser, før end markedets timepriser matcher kammeradvokataftalens. *Prispunkterne for timepriser er dog forbundet med stor usikkerhed, og overførbarheden til hele staten er meget usikker.* For de øvrige elementer, der bør indgå i en beregning af det økonomiske potentiale ved udbud af advokatydelse, jf. ovenstående, har det *ikke været muligt at etablere et tilstrækkeligt kvalificeret datagrundlag.* På baggrund af de væsentlige usikkerheder forbundet med timepriser og manglende datapunkter, er det *ikke muligt samlet set at estimere de økonomiske konsekvenser ved hel eller delvis konkurrenceudsættelse. En eventuel beregning af de økonomiske konsekvenser vil være forbundet med mange antagelser og væsentlig usikkerhed.* (Teknisk baggrundsbilag I, side 102).

”Ekspertgruppen har inden for den korte tidshorisont ikke haft mulighed for at tilvejebringe et tilpas solidt datagrundlag til at kunne sige noget entydigt om de økonomiske konsekvenser eller et muligt provenu ved konkurrenceudsættelse af statens advokatindkøb, jf. teknisk baggrundsbilag I. Analyse af økonomiske konsekvenser. *Dertil kan der ikke siges noget endeligt om advokatfirmaernes prissatser, før der gennemføres en egentlig udbudsproces, da dette naturligt også vil afhænge af fx omfanget og kompleksiteten af det udbudte område* (Kap. 4, side 50)

”(…) ønske om i videst muligt omfang at gå databaseret til opgaven og få tydeliggjort potentialerne og risici forbundet med en konkurrenceudsættelse af statens indkøb af juridiske ydelser. *Det har ikke altid været lige til blandt andet på grund af den korte tidshorisont for arbejdet, og flere steder har det været nødvendigt at justere metoder og omfanget af analyserne.*” (Forord, side 5)

”... nogle statslige institutioner vurderer, at nogle områder ikke egner sig til konkurrenceudsættelse, samt at konkurrenceudsættelse af disse forudsætter særlige krav til habilitet og langvarige kontrakter. **Det bemærkes, at det ikke har været muligt for ekspertgruppen inden for tidsrammen på fire måneder at efterprøve de statslige institutioners besvarelser.**” (Kap. 1, side 31)

”Poul Schmith får en andel af disse sager udenom Gældsstyrelsens panelordning, og ekspertgruppen formoder, at disse sager typisk er mere komplekse og dermed sandsynligvis også vil indbringe kuratoren en større omsætning end sagerne, der fordeles gennem panelordningen. **Denne formodning kan dog ikke dataunderstøttes.**” (Kap. 1, side 31).

”Oplysningerne i nedenstående boks 2.1 er en **gengivelse af advokathusenes egne bidrag. Nogle af udsagnene, fx om kapacitet, stemmer ikke helt overens med de statslige oplevelser. Det har ikke været muligt inden for ekspertgruppens tidsramme at kvalificere dette.**” (Kap. 2, side 38)

”Markedsafdækningen giver ikke grundlag for at konkludere, hvorvidt staten pt. har de lavest mulige omkostninger eller kan forventes at opnå besparelser ved en konkurrenceudsættelse. (Kap. 2, side 40)

”Der gives dog ikke indikationer af, at staten kan forventes at opnå store direkte besparelser ved en konkurrenceudsættelse. Økonomisk teori indikerer dog, at det vil være muligt at opnå besparelser gennem øget konkurrence. Indirekte effekter, så som øget innovation og produktivitet udløst af konkurrenceudsættelse, dvs. dynamiske effekter, er ikke kvantificeret.” (Kap. 2, side 40)

”Overskudsgraden er ikke kendt, men estimeret af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af tal fra Danmarks Statistik. Det drejer sig særligt om, at der i tallene er forsøgt udlignet forskelle mellem, at nogle advokathuse både udbetaler løn og overskud til partnere, mens andre alene udbetaler overskud. Der kan således være usikkerheder forbundet med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens estimater af overskudsgrad.” (Kap. 2, side 37)

”Det kan indikere begrænset konkurrence i branchen, da virksomhederne formår at opnå overskud over niveauet for sammenlignelige brancher, idet det **dog bemærkes, at mange andre forhold kan gøre sig gældende**”. (Kap. 2, side 37)

”I forlængelse heraf vurderer ekspertgruppen **om end med en vis usikkerhed**, at staten - afhængigt af hvordan de juridiske opgaver udbydes - vil udgøre en tilpas attraktiv kunde til, at der på de fleste områder vil være mulighed for at aftale skærpede habilitetskrav i det omfang, det skønnes hensigtsmæssigt.” (Kap. 2, side 42)

”Det bemærkes, at det ikke har været muligt for ekspertgruppen at efterprøve branchens udsagn. Det er ligeledes tydeligt i markedsafdækningen og -dialogen, at bidragene er spillet ind i ekspertgruppens

arbejde **forud for** beslutning om konkurrenceudsættelse og ikke som vanligt **umiddelbart op til** et udbud.” (Kap. 2, side 42)

”Der er mange elementer, som en egentlig implementeringsplan vil skulle tage stilling til ved en evt. konkurrenceudsættelse. Det kan fx være varighed og udbudsdesign. **Det har ekspertgruppen inden for den givne tid ikke haft mulighed for at belyse**” (Kap. 3, s. 45).

”(…) retsområdet "inddrivelse og insolvens" er opsplittet, så insolvens ligger i eget sektorområde. Inddrivelsesopgaver placeres under sektorområdet skatte- og afgiftsret, da Gældsstyrelsen oplyser, at det nuværende indkøb primært vedrører opgaver i forbindelse med oprydningen efter EFI samt øvrige, mindre opgaver, der har en tæt sammenhæng med skatte- og afgiftsret eller øvrige retsområder. I forhold til det anførte indkøbsvolumen for insolvens kan Skatteministeriet ikke validere den angivne indkøbsvolumen (...). **Generelt bemærkes det, at der er en vis usikkerhed omkring den samlede, skønnede indkøbsvolumen og fordelingen heraf på sektorområder, blandt andet grundet ovenstående.** (Kap.3, s. 47)

”Der er modtaget i alt 16 besvarelser af spørgeskemaet fra advokathuse i Danmark. Besvarelserne varierer i format og struktur. (...) Denne **uensartede struktur skaber udfordringer i forhold til at sammenfatte og analysere besvarelserne på en ensartet måde.** Når besvarelserne ikke følger en ensartet opbygning, bliver det vanskeligt at identificere, hvilke spørgsmål der besvares, samt at sammenligne svarene på tværs af de forskellige indsendte besvarelser. Det er derfor **kun i begrænset omfang muligt at lave kvantitative sammenstillinger af besvarelserne. Dette kan desuden påvirke kvaliteten af den samlede rapportering (...).**” (Tekniske baggrundsbilag D, side 4-5).