

Bilag C

Tværgående faglige synergier ved kammeradvokatorordningen

1. INDLEDNING

Den nuværende ordning, hvor statens behov for juridiske ydelser i form af både rådgivning og retssager overvejende dækkes af ét advokatfirma, skaber en række tværgående faglige synergier til gavn for staten.

Disse tværgående faglige synergier blev fremhævet som en væsentlig del af begrundelsen for at fastholde den nuværende ordning, da Retsudvalget i 2013 afgav beretning om forslaget til folketingsbeslutning om udbud af statens advokatarbejde.¹ At disse synergier har været væsentlige for staten, kommer også til udtryk i f.eks. punkt 3 og 6.1 i den nuværende kammeradvokataftale, som fastslår, at muligheden for at anvende andre advokater er forbeholdt tilfælde, hvor de tværgående faglige synergier, som ligger til grund for en samlet ordning, ikke gør sig gældende med særlig vægt.²

Formålet med dette notat er at beskrive, hvordan disse synergier opstår og udnyttes i praksis, og hvilken konkret værdi de skaber for statslige myndigheder.

De tværgående faglige synergier, der begrundes kammeradvokatorordningen, er andet og mere end almindelige stordriftsfordele og generel fagspecifik specialisering (afsnit 3 nedenfor). Ordningen giver navnlig fem typer af tværgående faglige synergier, som skaber en betydelig forvaltnings- og retssikkerhedsmæssig værdi for de offentlige myndigheder, som benytter kammeradvokatorordningen (afsnit 4 og 5). Disse tværgående faglige synergier vil på forskellig måde blive negativt påvirket, hvis det besluttes at afvikle eller opdele kammeradvokatorordningen helt eller delvist (afsnit 6). Et formentlig irreversibelt tab af synergieffekterne ved den nuværende ordning vil være en uundgåelig transaktionsomkostning, som må opvejes mod gevinsterne ved at afvikle eller opdele ordningen.

¹ <https://www.ft.dk/samling/20121/beslutningsforslag/b14/index.htm>

² <https://oes.dk/media/45208/kammeradvokataftalen.pdf>

2. SAMMENFATNING

Tværgående faglige synergier dækker i bred forstand over de situationer, hvor Kammeradvokaten ved varetagelsen af en sag kan trække på enten faglig erfaring eller forretningsforståelse, som er opnået i andre sager.

De tværgående faglige synergier kan overordnet inddeles i fem typer:

- **Direkte fagområdesynergier** (afsnit 4.1)
Disse synergier dækker over den basale synergieffekt, der opstår, når en advokat kan trække på faglig erfaring fra sager inden for samme fagområde. Denne synergieffekt svarer til fordelene ved fagspecifik specialisering. Synergieffekten er stærk, når en advokat har mange sager inden for samme fagområde fordelt over flere klienter. Fordelene kommer navnlig til udtryk for klienter, som henvender sig med atypiske sager uden for deres egen fagspecialisering.
- **Direkte forretningsforståelsesynergier** (afsnit 4.2)
Disse synergier opstår, når en statslig myndighed kan drage fordel af advokatens større sagsvolumen på andre fagområder for den samme klient. Ved at repræsentere den samme myndighed på tværs af flere fagområder og over længere tid opnås et indgående kendskab til den pågældende myndigheds arbejdsgange, behov og præferencer, ligesom der opnås et kendskab til myndighedens sagsområde i bred forstand (f.eks. forsvars- eller socialområdet), som rækker ud over den faglige juridiske disciplin (f.eks. udbud eller retssager). Der opbygges med andre ord en forståelse for den konkrete myndigheds politik- og forretningsområde eller en *forretningsforståelse*. Dette øger kvaliteten og brugbarheden af ydelserne.
- **Tværgående fagområdesynergier** (afsnit 4.3)
Disse synergier kommer for det første til udtryk i sager, hvor flere fagområder indgår i direkte fagligt samarbejde om en sag, der berører flere forskellige fagområder på én gang (såsom et udbud, der også involverer miljøret, eller et konkursbo, som involverer et skatteretligt spørgsmål). Synergierne i en samlet kammeradvokatordning betyder, at fagområderne kan integreres sømløst i en samlet ydelse, hvilket især er en fordel for fagområder, der hyppigt har direkte overlap med andre. Men de tværgående fagområdesynergier kommer også til udtryk ved håndteringen af spørgsmål, som ikke er afgrænset til ét bestemt fagområde eller én bestemt faglig disciplin (f.eks. forældelse, forvaltningsretlige principper eller kontraktfortolkning). En samlet kammeradvokatordning betyder, at der på tværs af fagområder, der ellers har begrænset direkte samarbejde, oparbejdes en samlet erfaring med tværgående faglige spørgsmål (f.eks. et spørgsmål om forældelse af myndigheders tilbagebetalingskrav, der parallelt kan opstå i en skattesag og en statsstøttesag).

- **Tværgående forretningsforståelsessynergier** (afsnit 4.4)

Disse synergier opstår, når advokaten kan drage nytte af at have håndteret tilsvarende situationer inden for andre fagområder og for andre klienter. Denne type synergieffekt betyder, at advokaten kan trække på en bredere forståelse for klientens behov, som ikke er knyttet til viden og erfaring med den specifikke myndighed (som ved de *direkte* forretningsforståelsessynergier), men som skyldes, at advokaten gennem erfaring fra sager for andre myndigheder har kendskab til den situation, som klienten befinder sig i (f.eks. en politisk følsom sag, en proces med EU-Kommissionen eller en sag, der berører nationale sikkerhedsinteresser). Med andre ord opnår advokaten en bredere og dybere forretningsforståelse for offentlige myndigheder som *klienttype* ved at varetage sager for flere forskellige myndigheder. Denne tværgående forretningsforståelse betyder, at advokaten ofte vil have mere erfaring med at håndtere en bestemt situation end den myndighed, som modtager rådgivningen. Advokaten vil derfor i sin rådgivning også kunne bidrage med erfaringer, der rækker videre end rent faglige juridiske spørgsmål.

- **Direkte og tværgående konsistenssynergier** (afsnit 4.5)

Disse synergier hænger tæt sammen med de direkte og tværgående fagområdesynergier. Men hvor fagområdesynergierne vedrører den situation, hvor advokaten trækker på stor erfaring enten med et fagområde eller med tværgående juridiske spørgsmål, vedrører konsistenssynergierne også de tilfælde, hvor der på tværs af hele fagområdet er meget lav sagsvolumen og derfor et meget begrænset erfaringsgrundlag. I denne situation vil det være nødvendigt at anlægge nye fortolkninger eller tilgange til retlige spørgsmål, som er uafklarede eller usikre. I en samlet ordning kan der sikres konsistens i den samlede regerings nye retlige positioner på spørgsmål, som ikke er afklaret i retspraksis. En ensartet behandling af ensartede tværgående retlige problemstillinger og en ensartet optræden over for omverdenen styrker myndighedernes troværdighed og øger forudsigeligheden for borgere og virksomheder. Dermed øges også forvaltningens kvalitet generelt og retssikkerheden.

Disse fem typer af synergier ved en samlet kammeradvokatordning har overlap og selvforstærkende effekter (afsnit 5). Denne form for flerdimensionel synergi opstår særligt i kontroversielle og komplekse sager med en høj grad af politisk bevågenhed, hvor der ofte også er et højt tidspres. Sådanne sager kræver ikke kun en høj grad af forståelse for og indsigt i den særlige situation, som de involverede myndigheder befinder sig i (tværgående forretningsforståelsessynergier). Sagerne kræver også indgående kendskab til myndigheden selv og en forståelse for den konkrete historik og politiske kontekst, som sagen indgår i (direkte forretningsforståelsessynergier). Derudover kan sagen rumme tværgående juridiske spørgsmål, hvor det på grund af sagens karakter er afgørende, at der anlægges en linje, som er konsistent med øvrige

sager, som føres af staten (tværgående fagområdesynergier). I denne type sager er den samtidige aktivering af flere synergier helt afgørende for den konkrete rådgivning, som Kammeradvokaten yder til staten.

3. HVAD ER TVÆRGÅENDE FAGLIGE SYNERGIER?

Tværgående faglige synergier i den nuværende kammeradvokatorordning opstår i bred forstand i de situationer, hvor Kammeradvokaten ved varetagelsen af en sag inden for ét fagområde for én statslig klient kan drage fordel af, at Kammeradvokaten også varetager opgaver på andre fagområder eller på samme fagområde for andre statslige klienter.

De tværgående faglige synergier går videre end almindelige stordriftsfordele, som en leverandør kan opnå ved at varetage en stor volumen af sager inden for ét fagområde (f.eks. opbygning af paradigmer og skabeloner, strømlinede administrative processer m.v.). Udover sådanne almindelige stordriftsfordele har de tværgående faglige synergier, der opstår ved statens brug af Kammeradvokaten, også en forvaltnings- og retssikkerhedsmæssig værdi, som rækker videre end rent økonomiske effektiviseringsgevinster. Denne værdi kommer f.eks. til udtryk, når der opstår usædvanlige retlige spørgsmål i de ellers ensartede sager, som kræver specialistviden fra et andet fagområde – f.eks. et EU-retligt spørgsmål i tilknytning til en forholdsvis simpel udlændingeretssag eller skatteretssag eller et menneskeretligt spørgsmål i tilknytning til en arbejdsskaderetssag.

De tværgående faglige synergier går også videre end den generelle fagspecifikke erfaring eller specialisering, som naturligt opbygges, når en advokat varetager mange sager på samme fagområde for forskellige klienter. Dels indebærer ordningen, at de specialistkompetencer, der opnås inden for ét fagområde, nyttiggøres inden for *andre* fagområder. Dels opstår der også særlige tværgående synergier ved, at Kammeradvokaten leverer ydelser til den samme *klienttype* i form af statslige myndigheder. En større volumen af statslige klienter – både inden for samme fagområde og på tværs af fagområder – betyder, at Kammeradvokaten opnår indgående kendskab til arbejdsgangen i centraladministrationen og dermed til de behov og krav, som rådgivningen skal leve op til for at have værdi for de statslige myndigheder.

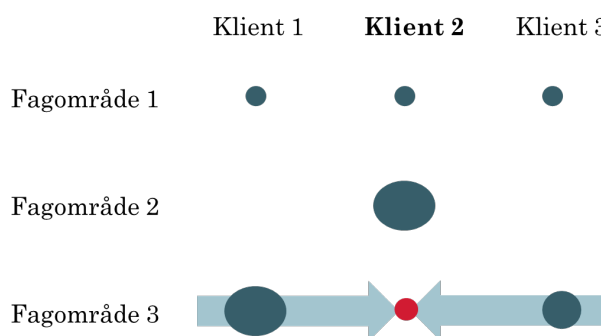
Denne type synergi er ikke særegen og kan også beskrives som forståelse for klienternes forretning – dvs. en forståelse ikke bare for fagområdet som sådan, men for den sammenhæng og konkrete virkelighed, som rådgivningen skal bruges i. Det er helt sædvanligt, at klienter efterspørger denne form for forretningsforståelse fra deres advokater, og ofte er denne erfaring lige så afgørende for ydelsens kvalitet som specialisering og erfaring med et juridisk fagområde. Statslige myndigheder er ingen undtagelse, idet de ofte har behov for juridisk bistand i særligt komplekse sammenhænge, hvor forståelse for den retlige, administrative og politiske baggrund har stor betydning.

4. TYPER AF TVÆRGÅENDE FAGLIGE SYNERGIER

4.1 Direkte fagområdesynergier

Den mest basale form for synergieffekt opstår, når en advokat kan trække på erfaring fra sager inden for samme fagområde. Denne synergieffekt svarer til fordelene ved fagspecifik specialisering. Fordelene for myndighederne ved denne type synergieffekt kommer navnlig til udtryk, når en myndighed har behov for bistand i en sag, som er atypisk for den pågældende myndighed. Under en samlet kammeradvokatordning vil der ofte være erfaring at hente fra andre statslige myndigheder, der har haft sager inden for samme fagområde. Sagen vil med andre ord være atypisk for klienten, men ikke for advokaten. I den situation vil klienten nyde godt af den faglige erfaring, som advokaten har opnået ved at bistå andre offentlige klienter inden for samme fagområde.

Figuren til højre illustrerer synergieffekten, som den opleves af Klient 2, der henvender sig med en (for denne) atypisk sag illustreret ved den røde prik. De mørkeblå cirkler illustrerer advokatens sagsvolumen for hver enkelt klient. Advokatens erfaring og sagsvolumen på det pågældende fagområde for Klient 1 og 3 kommer Klient 2 til gode i form af større faglig indsigt og praktisk erfaring med håndtering af det pågældende fagområde.



Eksempler på denne type synergieffekt kunne være:

- Ankestyrelsen får i en tvist med en borger om forståelsen og anvendelsen af pensionslovgivningen behov for bistand til håndtering af et yderligere spørgsmål om erstatning efter det EU-retlige princip om medlemsstaternes erstatningsansvar. Håndteringen af erstatningskravet er atypisk for styrelsen og kræver specialistviden om, hvordan offentlige myndigheder i andre sager har tilgået spørgsmålet om ansvar for brud på EU-retten. Kammeradvokaten vil i sagen inddrage og integrere erfaringer inden for sociallovgivningen og sine erfaringer inden for den generelle EU-procesret og -erstatningsret i sager udført for bl.a. Fødevarestyrelsen, Landbrugsstyrelsen, Kulturministeriet og Justitsministeriet. Resultatet bliver en samlet effektiv sagsløsning, der inddrager flere specialistkompetencer, og som samtidig sikrer, at forskellige statslige myndigheder får ensartet adfærd i sager, der involverer mere end myndighedernes egne specialistkompetencer.

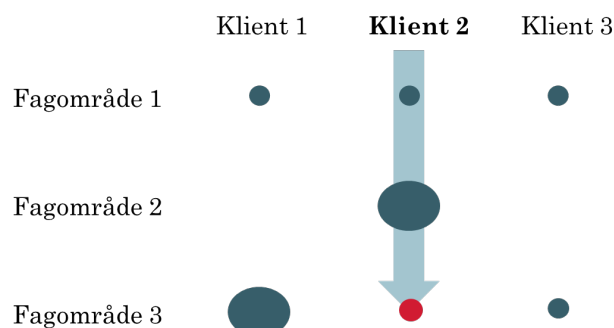
- Kulturministeriet får behov for bistand til afklaring af en udbudsretlig problemstilling vedrørende udbud af ny public service-radio med geografiske bindinger. Ministeriet har begrænset erfaring med at håndtere udbud, herunder sådanne innovative public service-udbud. Kammeradvokaten kan kombinere sine erfaringer med Kulturministeriets medieretsområde med en indgående erfaring fra bl.a. Transportministeriets public service-færgeudbud, public service-støtteordninger mv. med henblik på at håndtere alle aspekter af udbudsretten og samtidig sikre overholdelse af den almindelige fri bevægelighedsret, statsstøtteren mv. Kammeradvokaten er derfor i stand til at levere en ydelse, der håndterer alle materielle og processuelle krav til et sådant udbud.
- Miljøministeriet får brug for rådgivning om konkurs og rekonstruktion i forbindelse med en større forureningssag. Dette er en sagstype, som Kammeradvokaten er vant til at rådgive om i forhold til f.eks. Skatteforvaltningen, men som meget sjældent berører Miljøministeriets område. Miljøministeriet nyder i dette tilfælde godt af Kammeradvokatens specialistkompetencer på miljøområdet kombineret med en indgående erfaring inden for konkurs og rekonstruktion, som er opnået gennem varetagelse af sager for andre offentlige klienter.

4.2 Direkte forretningsforståelsessynergier

En anden synergieffekt opstår, når en statslig myndighed kan drage fordel af advokatens større sagsvolumen på andre fagområder for den samme klient. Ved at repræsentere den samme myndighed på tværs af flere fagområder og over længere tid opnås et indgående kendskab til den pågældende myndigheds arbejdsgange, behov og præferencer, ligesom der opnås et kendskab til myndighedens sagsområde i bred forstand (f.eks. forsvars- eller socialområdet), som rækker ud over den faglige juridiske disciplin (f.eks. udbud eller retssager). Der opbygges med andre ord en forståelse for den konkrete myndigheds politik- og forretningsområde eller en *forretningsforståelse*. Synergieffekten opstår, når advokaten gennem sin forståelse for *den konkrete kunde* er i stand til at levere en mere målrettet og brugbar ydelse.

Figuren til højre illustrerer denne type synergieffekt. Klient 2 henvender sig med en atypisk sag i form af den røde prik. Klienten har en større sagsvolumen hos advokaten på andre fagområder illustreret ved de mørkeblå cirkler. Advokatens kendskab til klienten fra disse sager kommer klienten til gode i den nye sag.

Eksempler på denne type synergieffekt kunne være følgende:



- Kulturministeriet får behov for bistand til afklaring af en udbudsretlig problemstilling. Ministeriet har begrænset erfaring med at håndtere udbud. Som følge af Kammeradvokatens indgående kendskab til ministeriet fra andre igangværende sager på tilstødende fagområder, kender Kammeradvokaten karakteren af opgaven, herunder den bagvedliggende politiske aftale og prioriteterne hos forligskredsen. Det betyder, at Kammeradvokaten leverer udbudsretlig rådgivning, der tager højde for den sammenhæng, rådgivningen indgår i, og på en måde, hvor alternative modeller og risici er udførligt gennemgået og analyseret.
- Beskæftigelsesministeriet bliver sagsøgt i en sag vedrørende kollektiv arbejdsret, som involverer nogle faglige organisationer. Som følge af Kammeradvokatens forudgående kendskab til ministeriets arbejdsprocesser og samarbejde med de faglige organisationer, kan Kammeradvokaten tilrettelægge en balanceret processtrategi, som også varetager ministeriets behov for at have en god relation til arbejdsmarkedets parter.
- Bygningsstyrelsen varetager flere større byggeprojekter, som naturligt har en lang proces – undertiden over 10 år – fra beslutningen træffes, til den færdige bygning kan tages i brug. Under denne lange proces kan der ske flere udskiftninger i ledelsen og de ansvarlige medarbejdere i styrelsen. Som følge af Kammeradvokatens faste løbende klientforhold med styrelsen på tværs af en række fagområder, vil Bygningsstyrelsen imidlertid også under skiftende ledelse nyde godt af et indgående kendskab til generelle processer og det ”nedarvede” kendskab til konteksten helt tilbage fra den oprindelige beslutning om igangsætning af et projekt.

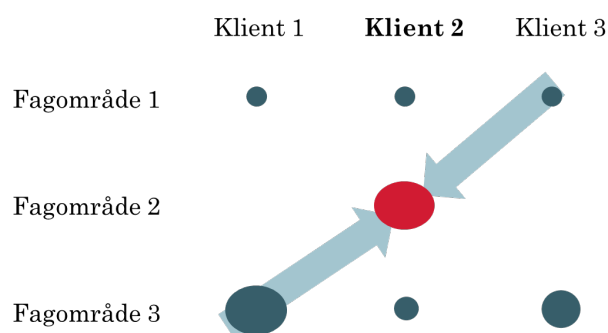
Værdien af forretningsforståelsessynergier i en samlet ordning er betydelig, og den kan ikke i samme grad opnås, hvis advokatopgaver udbydes i en fagområdespecifik opdeling. En myndighed med en stor sagsvolumen inden for et givent fagområde vil formentlig opleve, at advokaten med tiden opnår en forretningsforståelse og dermed kan yde rådgivning af god kvalitet inden for dette fagområde.

Det særlige ved en samlet ordning er imidlertid, at også myndigheder med en lav sagsvolumen eller med atypiske sager kan nyde godt af en kumuleret forretningsforståelse, som er opnået fra sager på andre fagområder, men for samme klient. Samlingen af alle fagområder og oparbejdelsen af forretningsforståelse hos én advokat medvirker til, at den enkelte myndighed kan sikre en kontinuitet og en retssikkerhed, der rækker ud over myndighedens egen institutionelle hukommelse.

4.3 Tværgående fagområdesynergier

En tredje meget væsentlig synergieffekt opstår ved håndteringen af sager og juridiske spørgsmål, som går på tværs af forskellige fagområder. Denne synergieffekt kommer for det første til udtryk i sager, som berører flere forskellige fagområder på én gang, såsom et udbud der også involverer miljøret, eller et konkursbo som involverer et skatteretligt spørgsmål. Men den kommer også til udtryk ved håndteringen af spørgsmål, som ikke er afgrænset til ét bestemt fagområde eller én bestemt faglig disciplin. Eksempler på det sidstnævnte kunne være centrale myndigheders tilgang til spørgsmål om modregning, forældelse, præjudiciel forelæggelse eller forvaltningsretlige spørgsmål, som kan opstå i retssager eller rådgivning inden for en lang række forskellige retsområder.

Figuren til højre illustrerer synergieffekten. En klient med en stor sagsvolumen (illustreret ved den røde cirkel) oplever at skulle forholde sig til et tværgående fagligt spørgsmål, som klienten ikke er vant til. Kammeradvokaten kan trække på erfaring fra andre sager for andre klienter, hvor samme spørgsmål er opstået.



En samlet kammeradvokatordning betyder, at offentlige myndigheder uanset sagsvolumen har adgang til disse tværgående fagområdesynergier. Alle statslige myndigheder kan altså her nyde godt af summen af erfaringer og specialistkompetencer, som er udviklet på andre fagområder og af andre offentlige myndigheder. Ud over den økonomiske specialiseringsgevinst, skaber dette generelt højere kvalitet og ensartethed, hvilket har mere generel forvaltnings- og retssikkerhedsmæssig værdi for staten.

Eksempler på denne synergieffekt kunne være følgende:

- Søfartsstyrelsen sagsøges af en række personer, som er overlevende eller pårørende til omkomne fra en brand på et passagerskib. Sagsøgerne kræver godtgørelse for overtrædelse af deres rettigheder i henhold til EMRK, idet det hævdes, at styrelsen som led i sit tilsynsarbejde på en række punkter har krænket sagsøgernes menneskerettigheder. Søfartsstyrelsen har ikke tidligere været involveret i tilsvarende sager, men de retlige problemstillinger vedrørende myndighedernes processuelle forpligtelser efter EMRK og muligheden for at tilsidesætte nationale forældelsesregler mv. er typeproblemstillinger, som ligner dem, der er rejst over for andre myndigheder i mange andre sager, f.eks. på det sociale og sundhedsfaglige område (sager om tilsyn med institutioner), sager om ressourceprioriteringer i sundhedsvæsenet, sager på adoptionsområdet mv. I kraft af sin erfaring fra disse sager, kender Kammeradvokaten den overordnede linje, som staten har lagt i tilgangen til disse tværgående faglige spørgsmål.

- Der er betydelige tværgående synergier mellem varetagelsen af kuratorhverv, inddrivelse for Gældsstyrelsen og håndteringen af skattesager for Skatteministeriet og Skatteforvaltningen. En lang række af de sager, som Gældsstyrelsen behandler, angår skatte- og afgiftskrav, som er omtvistede eller bliver omtvistede i forbindelse med inddrivelsen – dvs. sager, hvor de berørte borgere og virksomheder ikke er enige i skylden eller i væsentlige dele af denne. Når konkursboet skal forfølge sådanne krav, kan Kammeradvokaten trække på den skatteretlige fagområdeeksperise ved varetagelsen af kuratorhvervet.
- Statslige anlægsmyndigheder, som f.eks. Vejdirektoratet eller Banedanmark, udbyder med jævne mellemrum store projekter (broer, tunneler, motorvejsstrækninger, digitalisering af jernbanenettet mv.), hvor det er væsentligt for statens interesser, herunder økonomiske interesser, at andre fagområder end bare entrepriseret, kontraktret og udbudsret indtænkes. Det gælder f.eks. statsstøtterne (i forhold til lovlighed af forskellige finansieringsmodeller), finansieringsret (i forhold til bl.a. sikkerhedspakker), miljøret (i forhold til VVM, konsekvensvurderinger mv.), cybersikkerhed (i forhold til ikke at være unødigt disponeret for cyberangreb, der kan lamme kritisk infrastruktur) og en generel forvaltningsretlig forståelse. Kammeradvokaten kan trække på erfaring inden for alle disse fagområder fra sager, som er varetaget for andre statslige klienter.

En del af de tværgående fagområdesynergier vil formentlig kunne opretholdes, hvis statens opgaver udbydes i puljer med fagområder, som typisk har et betydeligt overlap. Dette er også udbredt på advokatmarkedet, hvor det er sædvanligt, at mindre specialadvokatkontorer udbyder ydelser inden for tilstødende fagområder (f.eks. virksomhedshandler og fast ejendom eller miljøret og energiret).

Udfordringen ved at pulje *statens* juridiske ydelser i tilstødende fagområder er imidlertid for det første, at der for det offentlige er mange fagområder, der overlapper, og mange faglige spørgsmål, som går på tværs af fagområder, der ellers ikke umiddelbart overlapper (f.eks. et forældelsesspørgsmål som kan være relevant i arbejdsskadesag, et konkursbo og en sag om ulovlig statsstøtte). Det offentlige har bl.a. pga. kravene til forvaltning, herunder krav om saglighed og ligebehandling, et særligt behov for og en særlig værdi af at sikre koordination og konsistens i tilgangen til sådanne tværgående faglige spørgsmål. Noget tilsvarende gælder ikke for private virksomheder, der anvender advokater.

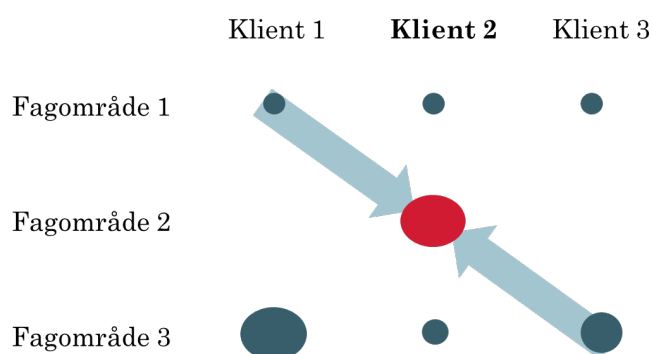
4.4 Tværgående forretningsforståelsesynergier

En fjerde synergieffekt i en samlet ordning som kammeradvokatordningen opstår, når advokaten kan drage nytte af at have håndteret tilsvarende situationer inden for andre fagområder og for andre klienter. Denne type synergieffekt betyder, at advokaten kan trække på en bredere forståelse for klientens behov,

som ikke er knyttet til viden og erfaring med den specifikke myndighed (som ved de *direkte* forretningsforståelsessynergier, jf. afsnit 4.2), men som skyldes, at advokaten gennem erfaring fra sager for andre myndigheder har kendskab til den situation, som klienten befinder sig i. Med andre ord opnår advokaten en bredere og dybere forretningsforståelse for offentlige myndigheder som *klienttype* ved at varetage sager for flere forskellige myndigheder. Denne tværgående forretningsforståelse betyder, at advokaten ofte vil have mere erfaring med at håndtere en bestemt situation end den myndighed, som modtager rådgivningen, og derfor i rådgivningen også kan bidrage med erfaringer, der rækker videre end rent faglige juridiske spørgsmål.

Figuren til højre illustrerer synergieffekten. Synergien er "diagonal" på samme måde som den tværgående fagområdesynergi, men i stedet for faglige erfaringer med juridiske spørgsmål trækker advokaten på erfaringer med lignende situationer eller processer. Disse erfaringer kan komme fra andre fagområder og andre klienter.

Eksempler på denne synergieffekt kan være følgende:



- Transportministeriet modtager en åbningsskrivelse fra EU-Kommissionen vedrørende traktatbrud i forbindelse med vedtagelsen af en ny lov. Der er tale om en uvant proces for ministeriet. Kammeradvokaten kan imidlertid trække på erfaring med håndtering af traktatbrudsprocedurer fra bl.a. klienter som Miljøstyrelsen og Skatteministeriet. Det indebærer, at Kammeradvokaten har en dybdegående forståelse for, hvilken type af oplysninger og argumenter der kan være effektive, og desuden forstår og kan rådgive om de indre dynamikker i EU-Kommissionen, herunder muligheder for eskalering og politisk pres. Kammeradvokaten kan i kraft af denne forståelse for situationen levere en rådgivningsydelse af høj kvalitet.
- Fiskeristyrelsen er blevet genstand for kritik i pressen på grund af håndtering af et sagsområde og har behov for bistand til at afdække problemer på området. Kammeradvokaten har tidligere leveret rådgivning i lignende situationer til Landbrugsstyrelsen og Energistyrelsen. Denne erfaring betyder, at Kammeradvokaten har forståelse for, hvordan rådgivningen skal tilrettelægges, så den munder ud i klare budskaber til omverdenen om, hvori fejlene består, hvad de skyldes, og hvordan gentagelse forhindres.
- Bygningsstyrelsen henvender sig med et projekt, der har særligt høje sikkerhedskrav (f.eks. en retsbygning), og ønsker rådgivning om tilrettelæggelsen af et udbud. Kammeradvokaten

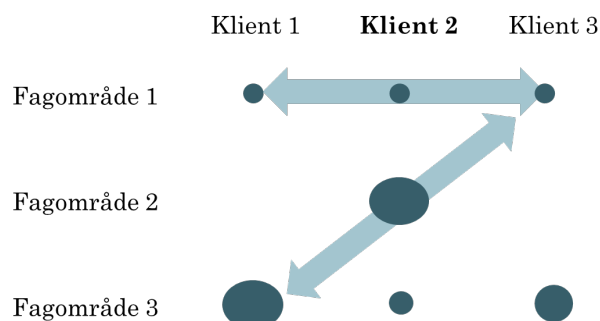
har gennem erfaring fra sager for Forsvaret en indgående forståelse af, hvilke behov et sådant sikkerhedskrav afstedkommer, og kan trække på kendskab til særlige sikkerhedsmæssige procedurer udarbejdet af Forsvaret (f.eks. i forhold til projektering i lukkede systemer uden adgang til internettet, screening af materialer inden de ankommer til byggepladsen, sikkerhedsgodkendelse af alle involverede mv.).

Tværgående forretningsforståelsessynergier kan have stor betydning for kvaliteten af de ydelser, som advokaten leverer. Offentlige myndigheder har som klienttype en række særpræg og en kontekst, der betyder, at den rette håndtering af en sag sjældent kun er et spørgsmål om en robust fortolkning og anvendelse af juridiske regler. Det er ofte også afgørende, at advokaten har en dyb forståelse for, hvilke andre hensyn der spiller ind i sagshåndteringen, og har blik for f.eks. sagens politiske dimensioner og langsigtede konsekvenser.

De tværgående forretningsforståelsessynergier er vanskelige at bevare gennem sammensætning af fagområder i puljer, idet de situationer, som bidrager til advokatens erfaringsgrundlag, netop kan opstå på vidt forskellige fagområder.

4.5 Direkte og tværgående konsistenssynergier

En femte og helt afgørende synergieffekt ved en samlet ordning som kammeradvokatordningen er, at der kan sikres konsistens i tilgangen både inden for et givent fagområde og til juridiske spørgsmål, som går på tværs af fagområder. Denne synergieffekt hænger tæt sammen med de direkte og tværgående fagområdesynergier, jf. afsnit 4.1 og 4.3 ovenfor. Konsistenssynergier vil således også være til stede, når fagområdesynergierne er det.



Men hvor fagområdesynergierne vedrører den situation, hvor advokaten trækker på stor erfaring enten med et fagområde eller med tværgående juridiske spørgsmål, vedrører konsistenssynergierne *også* de tilfælde, hvor der på tværs af hele fagområdet er meget lav sagsvolumen og derfor et meget begrænset erfaringsgrundlag. I denne situation vil det være nødvendigt at anlægge nye fortolkninger eller tilgange til retlige spørgsmål, som er uafklarede eller usikre. I en samlet ordning kan der sikres konsistens i den samlede regerings nye retlige positioner på spørgsmål, som ikke er afklaret i retspraksis. Derudover

rækker konsistenssynergierne også ud over rent faglige spørgsmål og omfatter bl.a. også, hvordan advokaten optræder over for tredjeparter, herunder modparter og domstole.³

Eksempler på denne synergieffekt kan være følgende:

- Erhvervsministeriet bliver sagsøgt med påstande om overtrædelser af grundlovens § 73 som følge af vedtagelsen af et nyt lovforslag. Sager om overtrædelse af grundloven er et fagområde med en lille sagsvolumen og begrænset retspraksis, som går på tværs af en række forskellige myndigheder. En samlet kammeradvokatordning sikrer, at der anlægges en ensartet tilgang til de uafklarede spørgsmål i retspraksis således, at ministeriets synspunkter i sagen ikke strider mod noget, som et andet ministerie tidligere har gjort gældende i en anden sag.
- Finansministeriet bliver sagsøgt med påstand om, at ministeriet skal opkræve renter af ulovlig statsstøtte fra en statslig virksomhed. Sådanne sager er sjældne, og retsområdet er i høj grad uafklaret. Kammeradvokaten kan trække på erfaring fra tidligere sager for bl.a. Kulturministeriet, som aldrig førte til dom, men hvor der blev anlagt en linje på anbringenderne til de uafklarede retlige spørgsmål.

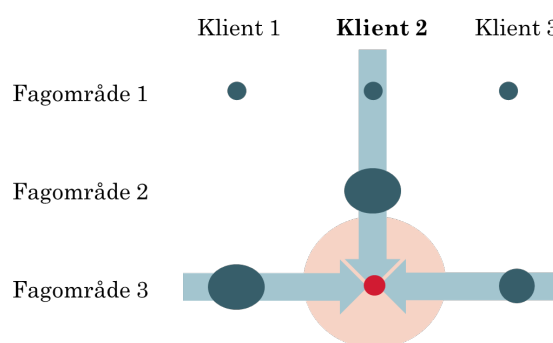
Konsistenssynergier er en væsentlig fordel ved en samlet ordning. En ensartet behandling af ensartede tværgående retlige problemstillinger og en ensartet optræden over for omverdenen styrker myndighedernes troværdighed og øger forudsigeligheden for borgere og virksomheder. Dermed øges også forvaltningens kvalitet generelt og retssikkerheden.

Konsistens på tværgående retlige spørgsmål kan for eksempel være med til at forhindre, at staten fortolker den samme retsregel forskelligt, navnlig når forskellige fortolkninger principielt er mulige, og hvor to eller flere myndigheder kan have forskellige konkrete interesser i udfaldet. Praktiske eksempler herpå er myndigheders tilgang til tværgående juridiske spørgsmål som berettigede forventninger, forældelse mv. Synergierne betyder også en øget ensartethed på tværs af staten i tilgangen til formelle processuelle spørgsmål såsom retlig interesse.

³ Denne type konsistens kommer bl.a. til udtryk i *Forståelsespapir for Kammeradvokatens repræsentation af staten i civile retssager*, udkast af 1. juli 2024 (<https://kammeradvokaten.dk/media/18377/forstaaelsespapir-for-kammeradvokatens-repraesentation-af-staten-i-civile-retssager-udkast.pdf>)

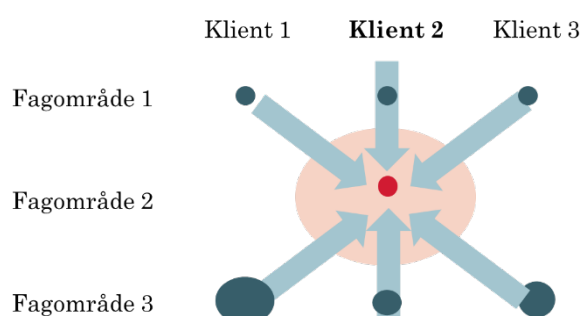
5. SAMSPIL MELLEM SYNERGIERNE

Et særtræk ved kammeradvokatorordningen er, at de ovennævnte forskellige synergier supplerer og styrker hinanden. F.eks. kan tværgående faglig erfaring (direkte fagområdesynergi, jf. afsnit 4.1) spille sammen med et indgående kundekendskab (direkte forretningsforståelsessynergi, jf. afsnit 4.2), så Kammeradvokaten både kan levere høj faglig kvalitet i en atypisk sag for klienten og samtidig kan levere ydelserne på en måde, der er båret af høj forretningsforståelse og derfor gør rådgivningen direkte brugbar på grund af forudgående kendskab til den pågældende myndigheds offentlige virkelighed.



Et andet overlap mellem fagområdesynergier og forretningsforståelsessynergier kan være situationer, hvor Kammeradvokaten både kan trække på sit kendskab til den pågældende klient (direkte forretningsforståelsessynergier, jf. afsnit 4.2), erfaring med lignende situationer fra andre klienter (tværgående forretningsforståelsessynergier, jf. afsnit 4.4) og erfaring med tværgående juridiske spørgsmål (tværgående fagområdesynergier, jf. afsnit 4.3).

Denne form for flerdimensionel synergi opstår særligt i kontroversielle og komplekse sager med en høj grad af politisk bevågenhed, hvor der ofte også er et højt tidspres. Sådanne sager kræver ikke kun en høj grad af forståelse for og indsigt i den særlige situation, som de involverede myndigheder befinder sig i (tværgående forretningsforståelsessynergier, jf. afsnit 4.4). Sagerne kræver også indgående kendskab til myndigheden selv og en forståelse for den konkrete historik og politiske kontekst, som sagen indgår i (direkte forretningsforståelsessynergier, jf. afsnit 4.2). Derudover kan sagen rumme tværgående juridiske spørgsmål, hvor det på grund af sagens karakter er afgørende, at der anlægges en linje, som er konsistent med øvrige sager, som føres af staten (tværgående fagområdesynergier, jf. afsnit 4.3). I denne type sager er den samtidige aktivering af flere synergier helt afgørende for den konkrete rådgivning, som Kammeradvokaten yder til staten.



Eksempler på sager med sådanne overlap kunne være:

- Socialministeriet får behov for at håndtere en højtprofileret sag om en ansats underslæb, som bl.a. omfatter inddrivelse af et trecifret millionbeløb og en håndtering af samspillet mellem

erstatningsregler, inddrivelsesfaglige regler og strafferetlige regler mv. Kammeradvokaten har erfaring med både sagstypen som sådan og har derfor indgående situationsforståelse, og herunder en forståelse for de behov sagens særlige bevågenhed afstedkommer (tværgående forretningsforståelsessynergier, jf. afsnit 4.4). Derudover kan Kammeradvokaten trække på erfaring inden for alle fagområderne gennem rådgivning af andre myndigheder, herunder i forbindelse med svigkomplekser på skatteområdet (direkte og tværgående fagområdesynergier, jf. afsnit 4.1 og 4.3).

- I store statslige projekter som f.eks. energiø-projekterne eller komplekse anskaffelser af kritiske it-systemer som f.eks. inddrivelsessystemet, er det for det første afgørende, at en juridisk rådgiver både forstår myndighedens eget direkte behov og politiske kontekst. Denne forståelse oparbejdes gennem erfaring med rådgivning af den pågældende myndighed inden for flere forskellige fagområder (direkte forretningsforståelsessynergier, jf. afsnit 4.2). Derudover skal rådgiveren have forståelse for den særlige situation og proces, som store statslige projekter og anskaffelser med mange interessenter og høj politisk bevågenhed er. Denne forståelse er afgørende for at anlægge den rigtige tilgang til risikovurderinger og mitigerende, idet risici i sådanne projekter er særegne og kan have vidtrækkende konsekvenser. En sådan forståelse opnås gennem erfaring fra lignende projekter for andre statslige klienter (tværgående forretningsforståelsessynergier, jf. afsnit 4.4). Endelig frembyder disse projekter meget ofte en omfattende stillingtagen til tværgående juridiske spørgsmål. Rådgivning om anskaffelsen af et inddrivelsessystem forudsætter for eksempel indgående kendskab til statens generelle tilgang til forvaltningsretlige spørgsmål som partshøring og begrundelse såvel som modregning og forældelse (tværgående fagområdesynergier, jf. afsnit 4.3).

I sådanne tilfælde, hvor synergierne overlapper, bliver de selvforstærkende og skaber sneboldseffekter, som fører til en betydelig merværdi for de statslige klienter. Disse overlappende synergier mistes, hvis statens juridiske ydelser ikke beholdes i en samlet ordning, og selv i en ny samlet ordning vil synergieffekterne ikke opstå øjeblikkeligt. Oparbejdelse af synergieffekterne i en samlet ordning kræver, at der akkumuleres en betydelig kritisk masse af erfaring og kendskab til de forskellige myndigheder, og synergieffekterne bliver stærkere, jo større denne erfaring er.

6. HENSYN VED OPDELING

Hvis det besluttes at afvikle kammeradvokatordningen og hjemtage og/eller opdele indkøbet af juridiske ydelser til staten, må der påregnes et tab af de tværgående faglige synergieffekter. Dette vil være en uundgåelig transaktionsomkostning ved nærmest enhver ændring af den nuværende model, hvor statens samlede behov for juridiske tjenesteydelser som udgangspunkt dækkes af én leverandør. Det bør derfor

indgå i designet af en eventuel revideret indkøbsstrategi, hvordan man minimerer de synergitab, som følger, og om fordelene ved en anden indkøbstilgang opvejer disse tab.

I en model, hvor de juridiske ydelser opdeles på flere leverandører, er de fem typer af tværgående faglige synergier, der er nævnt ovenfor, i vidt omfang gensidigt udelukkende. De indkøbsmodeller, der kan bevare én type af synergi, vil således i vidt omfang føre til tab af en anden:

- De direkte fagområdesynergier kunne tale for, at de juridiske ydelser opdeles efter fagområder, idet dette vil sikre den fornødne sagsvolumen til at opbygge faglig specialisering inden for det pågældende område. Dette vil imidlertid ske på bekostning af de direkte forretningsforståelsessynergier, som er stærkest, når hver enkelt myndighed har én full-service leverandør af juridiske ydelser, som derigennem opbygger en dyb forretningsforståelse for den pågældende myndighed. Derudover vil en sådan opdeling efter fagområder føre til tab af tværgående fagområde- og konsistenssynergier, hvilket vil mindske kvaliteten af rådgivning, som involverer flere faglige discipliner.
- En opdeling af juridiske ydelser på myndighedsniveau vil bevare de direkte forretningsforståelsessynergier, men føre til betydelige tab af direkte og tværgående fagområde- og konsistenssynergier. Det samme gælder for opdeling i puljer af myndigheder. I begge tilfælde er risikoen, at der opstår inkonsistens i tilgangen til samme faglige område på tværs af myndigheder, hvilket både er problematisk for myndighedernes generelle fremtræden og troværdighed, men også efter omstændighederne for overholdelsen af forvaltningsretlige ligebehandlingsprincipper.
- En opdeling i puljer af fagområder kan modvirke tabet af en del af de tværgående fagområdesynergier, hvis puljerne sammensættes af fagområder, som ofte har overlap. For det offentlige er der imidlertid en række fagområder, som overlapper med stort set alle andre, ligesom der er faglige spørgsmål, som går på tværs af forskellige fagområder. Det kan derfor ikke undgås, at der også ved en opdeling i puljer af fagområder vil være et tab af tværgående fagområde- og konsistenssynergier. Derudover vil fagområdepuljer heller ikke modvirke tabet af tværgående forretningsforståelsessynergier, som forudsætter erfaring med håndtering af en bred vifte af situationer.