



Økonomistyrelsen
Landgreven 4
1301 København K

Sendt til: Nicolai Vallesholm Agerbo - nicage@oes.dk

24. august 2026

Høringssvar over udbudsmateriale vedrørende rammeaftaler om advokatydelse inden for arbejds- og ansættelsesret

Økonomistyrelsen har offentliggjort det foreløbige udbudsmateriale vedrørende rammeaftaler om advokatydelse inden for arbejds- og ansættelsesret med henblik på at indhente bemærkninger fra markedet. Danske Advokater har gennemgået materialet og har følgende bemærkninger.

Overordnede bemærkninger

Danske Advokater bakker op om konkurrenceudsættelsen af statens indkøb af advokatydelse. Det foreliggende udbudsmateriale indeholder flere positive elementer og afspejler på flere punkter de hensyn, som Danske Advokater fremhævede i vores anbefalinger af 21. april 2026.

Netop fordi dette er det første af flere forventede udbud af statens advokatydelse, er det efter Danske Advokaters opfattelse væsentligt, at modellen fra begyndelsen indrettes, så kvalificerede advokatvirksomheder ikke blot formelt kan få adgang til markedet, men også reelt får mulighed for at konkurrere om konkrete statslige opgaver.

Danske Advokater anbefaler navnlig:

- at referencekravene justeres, så relevant faglig erfaring fra andre klienter kan indgå, og flere kvalificerede advokatvirksomheder kan få mulighed for at byde,
- at tildelingsmodellen på Delaftale 1 justeres, så de sekundære leverandører får reel mulighed for at konkurrere om en meningsfuld del af opgaverne,
- at sammenhængen mellem tærsklen på 150.000 kr. og efterfølgende ændringer af salæroverslag præciseres,
- at interessekonfliktbestemmelsen afgrænses, så den ikke går videre end nødvendigt, og
- at bestemmelserne om adgang til og anvendelse af materiale præciseres med henblik på at sikre den enkelte klients fortrolighed.

En model, der giver flere kvalificerede advokatvirksomheder mulighed for at opbygge erfaring gennem løsning af statslige opgaver, vil ikke alene styrke konkurrencen under den aktuelle rammeaftale. Den vil også bidrage til at udvikle et bredere og mere robust konkurrencefelt ved de kommende udbud af statens advokatydelse.



Generelle bemærkninger

Danske Advokater afgav den 21. april 2026 en række anbefalinger til Økonomitstyrelsen om udformningen af en effektiv og konkurrencefremmende udbudsmodel. Vi pegede navnlig på behovet for bred adgang til markedet, flere leverandører på aftalerne, reel konkurrence om og del i de efterfølgende konkrete opgaver og en konkurrence, der ikke ensidigt baseres på pris.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anfører i sin vejledning om udbudsreglerne, at proportionalitetsprincippet indebærer, at foranstaltninger skal være egnede, nødvendige og forholdsmæssige i forhold til det mål, der ønskes opnået. Ordregiver kan således alene stille krav til ansøgere og tilbudsgivere, som står i rimeligt forhold til det konkrete indkøb, og kravene må ikke gå videre end nødvendigt for at imødekomme ordregiverens konkrete, saglige behov. Dette gælder bl.a. krav til deltagernes egnethed.

Denne målestok er efter Danske Advokaters opfattelse særlig relevant i det foreliggende udbud, fordi et centralt formål med konkurrenceudsættelsen netop er at åbne et marked, hvor staten hidtil har haft et meget begrænset leverandørfelt. Ikke kun i det aktuelle eller kommende udbud, men også i de udbudsrunder, som kommer til at følge efter rammeaftalernes udløb.

Kravene til referencer bør i højere grad fokusere på relevante kompetencer

For både Delaftale 1 og Delaftale 2 stilles der efter udbudsmaterialet som minimumskrav krav om tre referencer vedrørende relevante advokatydelse, som er udført inden for de seneste tre år for en statslig institution, selvejende (offentlig) institution, kommune eller anden lignende offentlig myndighed. For Delaftale 1 gælder herudover krav til referencer inden for henholdsvis individuel ansættelsesret og kollektiv arbejdsret, mens der for Delaftale 2 stilles krav om, at mindst én reference vedrører bistand til et nævn eller lignende organ inden for ligebehandling/forskelsbehandling.

Danske Advokater anerkender, at erfaring med rådgivning af offentlige klienter kan være relevant. Offentlige arbejdsgivere opererer på visse områder under andre retlige og organisatoriske rammer end private arbejdsgivere, og kendskab hertil kan derfor have betydning for opgaveløsningen.

Det bør samtidig indgå i vurderingen, at rammeaftalen primært vedrører bistand i forbindelse med tvister og retssager. Relevant erfaring med tvistløsning og procesførelse for andre klienter bør derfor også kunne indgå i vurderingen af virksomhedernes faglige egnethed.

Spørgsmålet er imidlertid, om det er nødvendigt, at samtlige tre referencer skal vedrøre offentlige klienter, og at dette samtidig udgør et minimumskrav for overhovedet at kunne deltage i konkurrencen.

Hvis historisk erfaring med offentlige klienter bliver en forudsætning for - eller en klar konkurrencefordel i - at få adgang til det marked, der nu ønskes åbnet for konkurrence, risikerer modellen at fastholde eksisterende markedspositioner frem for at skabe grundlag for nye.

Virksomheder uden de krævede offentlige referencer får samtidig ikke gennem rammeaftalen mulighed for at opbygge den erfaring med statslige klienter, som kan få betydning ved senere udbud. Der er dermed risiko for, at adgangsbarrieren bliver selvforstærkende over tid.

Danske Advokater er opmærksom på, at udbudsbetingelserne giver mulighed for at ansøge som en sammenslutning af virksomheder eller basere sig på andre enheders tekniske og faglige formåen. Disse muligheder kan i et vist omfang lette adgangen til udbuddet. Det ændrer imidlertid ikke ved spørgsmålet om, hvorvidt det er nødvendigt og proportionalt at kræve tre offentlige referencer fra en advokatvirksomhed, der ønsker at deltage på egen hånd.



Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i sine anbefalinger om bedre SMV-udbud netop fremhævet behovet for at skabe mulighed for et varieret konkurrencefelt og for at være særligt opmærksom på bl.a. krav om referencer.¹

Danske Advokater anbefaler derfor, at Økonomistyrelsen genovervejer referencekravets konkrete udformning med henblik på at varetage behovet for relevant erfaring på en mindre konkurrencebegrænsende måde.

Det kan eksempelvis ske ved, at alene én af de krævede referencer skal vedrøre en offentlig klient, mens relevant erfaring med sammenlignelige tvister fra andre klienter kan indgå og tillægges positiv vægt ved udvælgelsen. En sådan model vil fortsat gøre det muligt at tillægge erfaring med den offentlige sektor betydning, samtidig med at flere fagligt kvalificerede advokatvirksomheder får reel mulighed for og incitament til at byde på statens advokatopgaver.

Evalueringsmodellen bør understøtte reel konkurrence

Danske Advokater finder det positivt, at evalueringsmodellen har et betydeligt fokus på kvalitet. Underkriteriet om *forankring af viden i staten* kan imidlertid give en fordel til tilbudsgivere, der allerede har et etableret samarbejde med staten og dermed erfaring med denne form for videndeling og forankring.

Danske Advokater anbefaler derfor, at *videndeling og forankring* i stedet fastsættes som vilkår i Rammeaftalen. Som alternativt underkriterium kan der lægges vægt på tilbudsgivernes konkrete tilgang til opgaveløsningen, herunder estimering, bemanding og håndtering af opgaven gennem dens løbetid. Herved vil tilbudsgiverne i højere grad blive vurderet på, hvordan de konkret vil løse opgaverne, frem for på forhold, hvor et eksisterende samarbejde med staten kan udgøre en fordel.

Opgavefordelingen på Delaftale 1 bør sikre reel konkurrence i aftaleperioden

Danske Advokater finder det positivt, at Delaftale 1 etableres som en flerleverandøraftale med én primær og to sidestillede sekundære leverandører.

Det er imidlertid ikke alene antallet af leverandører på rammeaftalen, der er afgørende for, om der etableres reel konkurrence. Det har også væsentlig betydning, i hvilket omfang de enkelte leverandører efterfølgende får mulighed for at byde på og udføre konkrete opgaver.

Efter Rammeaftalens punkt 17.2 tildeles en Bestilling direkte til den primære leverandør, hvis dennes salæroverslag udgør op til 150.000 kr. ekskl. moms og eventuelle udlæg. Først hvis salæroverslaget overstiger 150.000 kr., skal Kunden tillige indhente Leverancebeskrivelser fra de to sekundære leverandører og vælge mellem de tre tilbud på baggrund af forholdet mellem pris og kvalitet.

De to sekundære leverandører har dermed ikke sikkerhed for at få tildelt konkrete opgaver i rammeaftalens løbetid.

Det kræver betydelige faglige og administrative ressourcer for en advokatvirksomhed at deltage i prækvalifikationen og efterfølgende afgive tilbud. Hertil kommer, at leverandøren under rammeaftalen skal opretholde den fornødne kapacitet og viden, mens rammeaftalen ikke indebærer noget tilsagn om et mindstetræk.

¹ [Bedre SMV udbud](#)



Hvis en virksomhed efter at være blevet optaget som sekundær leverandør kun har begrænsede udsigter til at modtage konkrete opgaver, kan incitamentet til at deltage – både i dette og kommende udbud – blive svækket.

Det er ikke alene et hensyn til den enkelte leverandør. Et tilstrækkeligt økonomisk og fagligt incitament til at deltage er en forudsætning for, at staten på længere sigt kan udvikle et attraktivt og konkurrencedygtigt leverandørmarked.

Der er samtidig en tæt sammenhæng mellem opgavefordelingen og referencekravene.

Hvis nye leverandører gennem rammeaftalen får mulighed for at løse en reel mængde statslige opgaver, kan de opbygge erfaring og referencer, som gør dem til stærkere konkurrenter ved kommende udbud. Hvis opgaverne derimod i betydeligt omfang koncentrerer hos den primære leverandør, kan modellen medvirke til at forstærke den erfaringsmæssige fordel hos den leverandør, der allerede opnår førstepladsen.

Danske Advokater anbefaler derfor, at Økonomistyrelsen justerer tildelingsmodellen for Delaftale 1 med henblik på at sikre, at de sekundære leverandører får en reel mulighed for at konkurrere om at levere en meningsfuld andel af opgaverne.

Det kan eksempelvis ske ved en bredere anvendelse af miniudbud, en turnusordning eller en anden fordelingsmekaniske, der sikrer, at alle tre leverandører reelt bringes i spil.

Formålet bør efter Danske Advokaters opfattelse ikke være en mekanisk ligedeling af opgaverne. Formålet bør være at sikre en model, hvor det både fagligt og kommercielt er attraktivt at være leverandør på rammeaftalen, og hvor flere virksomheder får mulighed for at opbygge reel erfaring med statslige opgaver.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i en offentliggjort case om en tidligere rammeaftale gennemført af Økonomistyrelsen fremhævet, at relevante og proportionale egnethedskrav bidrog til et bredt tilbudsgiverfelt, og at en kombination af direkte tildeling og miniudbud gav bedre muligheder for, at alle leverandører på rammeaftalen fik del i ordrene.²

Danske Advokater finder, at tilsvarende hensyn med fordel kan indgå ved den endelige udformning af den foreliggende rammeaftale.

Sammenhængen mellem salæroverslag og tærsklen for konkurrence bør præciseres

Efter Rammeaftalens punkt 19 kan et salæroverslag efterfølgende revideres, herunder i opadgående retning.

Danske Advokater har forståelse for behovet for denne fleksibilitet. Navnlig tvister kan udvikle sig på måder, som ikke med rimelighed kunne forudses på tidspunktet for afgivelsen af salæroverslaget.

Rammeaftalen indeholder desuden en række relevante mekanismer, der skal sikre tidlig orientering og begrænse ubegrundede overskridelser af salæroverslag.

Når størrelsen af det oprindelige salæroverslag samtidig er afgørende for, om en Bestilling på Delaftale 1 tildeles direkte til den primære leverandør eller udsættes for konkurrence mellem de tre leverandører, bør sammenhængen mellem de to regelsæt imidlertid være klar.

² [Krav om økonomisk formåen](#)



Det fremgår ikke klart, hvilken betydning det har for tildelingsmodellen, hvis en Bestilling er blevet tildelt direkte på baggrund af et salæroverslag på højst 150.000 kr., og overslaget efterfølgende revideres væsentligt op over tærsklen.

Danske Advokater anbefaler derfor, at Økonomistyrelsen præciserer dette forhold, således at det er klart og forudsigeligt, hvordan væsentlige efterfølgende forhøjelser af et salæroverslag påvirker tildelingsmodellen.

Dette vil samtidig bidrage til at sikre, at tærsklen på 150.000 kr. bevarer den tilsigtede funktion som skillelinje mellem direkte tildeling og konkurrence mellem leverandørerne.

Interessekonfliktbestemmelsen bør afgrænses nærmere

Danske Advokater anerkender, at staten som klient har en legitim interesse i klare regler om interessekonflikter, og at kontraktuelle bestemmelser i visse tilfælde kan gå videre end de almindelige advokatetiske regler.

Efter Rammeaftalens punkt 25.3 må Leverandøren ikke påtage sig opdrag, hvor en Kunde er modpart, hvis sagens hovedgenstand vedrører Ydelser omfattet af Rammeaftalen. Dette gælder også, hvor Kunden benytter en anden advokat.

Rækkevidden af en sådan bestemmelse får særlig betydning på en statslig rammeaftale, fordi kredsen af Kunder er særdeles omfattende og uden der nødvendigvis er en sammenhæng mellem Kundernes behov eller problemstillinger.

En advokatvirksomheds rådgivning af statslige kunder inden for arbejds- og ansættelsesret bør efter vores opfattelse oplagt ikke medføre, at virksomheden generelt afskæres fra at bistå andre klienter i forhold til statslige myndigheders myndighedsudøvelse eller i forhold til sager mod statslige kunder indenfor andre juridiske område.

Danske Advokater anbefaler derfor, at bestemmelsens personelle og saglige rækkevidde præciseres og afgrænses, så den ikke går videre end nødvendigt for at varetage statens legitime interesse i loyal og konfliktfri advokatbistand.

Afgrænsningen bør samtidig understøtte formålet om at åbne markedet for statens køb af advokatydelser og sikre et bredere leverandørfelt – både i de kommende udbud og ved senere genudbud.

Dette bør også overvejes i lyset af kommende udbud af advokatydelser på andre juridiske områder, hvor en tilsvarende konfliktbestemmelse kan få væsentligt større betydning for leverandørernes eksisterende klientrelationer og dermed for konkurrencefeltet.

Rettigheder til materiale bør knyttes tydeligt til den relevante klient

Rammeaftalens punkt 35 indebærer, at Økonomistyrelsen og Kunderne erhverver den fulde og tidsubegrænsede ejendomsret til de leverede Ydelser, herunder bl.a. notater, processkrifter, kontrakter og paradigmer, og at materialet kan anvendes, bearbejdes og deles internt i staten såvel som eksternt.

Herudover følger det af punkt 11, at Leverandøren på Kundernes anmodning skal overdrage dokumenter, data, viden og information om Ydelserne til Kunderne eller en af Kunderne udpeget tredjemand.

Danske Advokater har forståelse for statens behov for at kunne genanvende generel viden, paradigmer og andre produkter, der udvikles som led i rammeaftalen.



Det bør imidlertid fremgå utvetydigt, at rettigheder til og adgang til materiale fra en konkret advokatsag ikke i sig selv indebærer, at den samlede kreds af Kunder under rammeaftalen får adgang til materiale vedrørende den enkelte klients sag.

Dette er væsentligt af hensyn til den fortrolighed og tavshedspligt, der gælder i det konkrete klientforhold, og bør efter vores opfattelse afspejles klart i samspillet mellem Rammeaftalens punkt 11, 26 og 35.

Danske Advokater anbefaler derfor, at bestemmelserne præciseres, så det klart fremgår, at adgang til konkret sagsmateriale som udgangspunkt knyttes til den relevante Kunde, medmindre andet følger af lovgivningen eller af et konkret grundlag for videregivelse.

Krydssubsidiering

Danske Advokater finder det positivt, at Økonomistyrelsen i udbudsmaterialet har forholdt sig udtrykkeligt til risikoen for krydssubsidiering. Efter udbudsbetingelserne skal tilbudsgiver således erklære, at de tilbudte priser er fastsat på et dokumenterbart og markedsmæssigt grundlag uden krydssubsidiering fra ikke-konkurrenceudsatte, offentligt finansierede, monopol-, enerets- eller tilsvarende aktiviteter. Økonomistyrelsen har samtidig mulighed for at kræve en skriftlig redegørelse for prisfastsættelsen, hvis der foreligger plausible indikationer på krydssubsidiering.

Danske Advokater anerkender særligt, at Økonomistyrelsen dermed har identificeret krydssubsidiering som et relevant konkurrencemæssigt opmærksomhedspunkt og har indarbejdet en konkret mulighed for efterfølgende kontrol. Dette er efter vores opfattelse væsentligt på et marked, hvor potentielle leverandører kan have forskellige markedspositioner og forskellige forudsætninger for prisfastsættelsen.

Det er afgørende for en effektiv og lige konkurrence, at de tilbudte priser afspejler de reelle omkostninger ved leveringen af de konkurrenceudsatte ydelser og ikke understøttes af indtægter fra aktiviteter, der ikke er konkurrenceudsatte eller på anden måde udøves på særlige markedsvilkår.

Afsluttende bemærkninger

Danske Advokater støtter ambitionen om at skabe reel konkurrence om statens indkøb af advokatydelse.

Danske Advokater står gerne til rådighed for uddybende spørgsmål eller dialog.

Med venlig hilsen

Hakop Muradian

Juridisk konsulent

Danske Advokater