

Udskriftsdato: 30. april 2026 (Gældende)

## Moderniseringsstyrelsens afslag på aktindsigt i konsulentrapport indhentet til brug for forhandlinger om ny kammeradvokataftale

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 14/05002

# Moderniseringsstyrelsens afslag på aktindsigt i konsulentrapport indhentet til brug for forhandlinger om ny kammeradvokataftale

Svar til journalist A, medie B

25-02-2015

Sag nr. 14/05002

## Moderniseringsstyrelsens delvise afslag på aktindsigt i konsulentrapport

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg er for så vidt angår enkelte af de oplysninger, som Moderniseringsstyrelsen har undtaget fra aktindsigt, ikke enig i styrelsens vurdering. Jeg har henstillet til styrelsen at genoptage sagen og for så vidt angår disse oplysninger træffe en ny afgørelse i lyset af det, som jeg har anført.

Jeg har ikke i øvrigt fundet grundlag for at kritisere Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 13. november 2014.

Nedenfor kan du læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 16 er der en sagsfremstilling.

## Ombudsmandens udtalelse

### 1. Sagens genstand

Den 1. oktober 2014 nåede Finansministeriet/Moderniseringsstyrelsen og Advokatfirmaet Poul Schmith til enighed om hovedpunkterne i en ny kammeradvokataftale (den endelige kammeradvokataftale blev indgået den 18. december 2014 med ikrafttræden den 1. januar 2015).

Med henvisning til den netop indgåede aftale bad du den 2. oktober 2014 Moderniseringsstyrelsen om aktindsigt i den konsulentrapport fra konsulentvirksomhed C, som Finansministeriet havde fået udarbejdet, og som finansministeren tidligere på året havde henvist til i en skrivelse til Folketinget. Det drejede sig om de af konsulentvirksomhed C udarbejdede analyser A-E samt rapporten med de samlede anbefalinger til brug for forhandlingerne med Kammeradvokaten.

I en afgørelse af 13. november 2014 – som blev fastholdt ved e-mail af 20. november 2014 – gav Moderniseringsstyrelsen dig delvis aktindsigt i det materiale, som konsulentvirksomhed C havde udarbejdet.

Moderniseringsstyrelsen undtog en række oplysninger i dokumenterne. Undtagelserne skete med henvisning til bestemmelserne i offentlighedslovens

§ 30, nr. 2, om oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, og til offentlighedslovens § 33, nr. 3, om undtagelse af oplysninger til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Moderniseringsstyrelsen henviste endvidere til, at styrelsen under henvisning til offentlighedslovens § 34, nr. 3, i nogle tilfælde havde udeladt passager af dokumenterne, der efter anvendelsen af § 30, nr. 2, og § 33, nr. 3, ikke havde et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold.

Af afgørelsen fremgår også, at Moderniseringsstyrelsen har overvejet meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, men at styrelsen ikke har fundet grundlag for yderligere aktindsigt.

## **2. Generelle bemærkninger**

Jeg har fra Moderniseringsstyrelsen modtaget de dokumenter, som du har bedt om aktindsigt i. Af det modtagne materiale fremgår, om det er offentlighedslovens § 30, nr. 2, og/eller § 33, nr. 3, som Moderniseringsstyrelsen har henvist til for de enkelte undtagne oplysninger. Jeg henviser til Moderniseringsstyrelsens omtale af farvemarkeringer i styrelsens udtalelse af 15. december 2014.

Efter min gennemgang af dokumenterne er det umiddelbart min opfattelse, at der ikke er fuldstændig konsekvens i Moderniseringsstyrelsens undtagelse af oplysninger. Således ses visse oplysninger at være undtaget ét sted i materialet, mens de tilsvarende oplysninger ses udleveret et andet sted. Her kan jeg f.eks. nævne ”Emneområder”, der er undtaget i Analyse A, s. 7, men udleveret i samme analyse s. 20.

Da oplysningerne som nævnt er udleveret til dig, har jeg ikke fundet grundlag for at foretage mig mere vedrørende dette spørgsmål.

## **3. Offentlighedslovens § 30, nr. 2 – undtagelse af drifts- eller forretningsforhold mv.**

**3.1.** Moderniseringsstyrelsen har undtaget en række oplysninger i dokumenterne med henvisning til bestemmelsen i § 30, nr. 2, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen). Bestemmelsen lyder således.

”§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

...

2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.”

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med samme lovs § 34 – herunder

§ 34, nr. 3, som Moderniseringsstyrelsen har henvist til. Bestemmelsen lyder således:

”§ 34. Hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold. Det gælder dog ikke, hvis

...

3) det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold.”

**3.2.** Offentlighedslovens § 30, nr. 2, svarer til § 12, stk. 1, nr. 2, i den tidligere offentlighedslov fra 1985 og har til formål at tilgodese private erhvervsinteresser.

Følgende fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013:

”Bestemmelsen i nr. 2 er enslydende med den gældende lovs § 12, stk. 1, nr. 2.

Bestemmelsen forudsætter – i modsætning til nr. 1 – at forvaltningsmyndigheden foretager en *konkret vurdering*, der falder i to led. Myndigheden skal først tage stilling til, hvorvidt der er tale om oplysninger vedrørende forretningsforhold mv. Er det tilfældet, skal myndigheden dernæst foretage en vurdering af, om aktindsigt i disse oplysninger må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed navnlig økonomisk skade af nogen betydning.

Der vil i forhold til oplysninger, der er omfattet af nr. 2, gælde en *klar formodning* for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne angår, vil lide skade af betydning.

Forvaltningsmyndighederne bør dog – som hidtil – *indhente en udtalelse* fra den, oplysningerne angår, for at få belyst risikoen for, at en udlevering af oplysninger om forretningsforhold mv. vil medføre den nævnte risiko for økonomisk skade.

Der henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 17, pkt. 3 (side 651 ff.). Om kommissionens overvejelser henvises til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.3 (side 706 f.).”

Som eksempler på oplysninger omfattet af bestemmelsen nævner betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 706, bl.a. produktionsmetoder, produktionsforhold, forretningsforbindelser, kundelister, forretningsbetingelser, kontraktvilkår, forretningsmæssige strategier og markedsføringstiltag.

Se nærmere om bestemmelsen Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 521 ff.

**3.3.** Som det fremgår af bestemmelsens forarbejder, er bestemmelsen kun anvendelig, hvis meddelelse af aktindsigt efter en konkret vurdering må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning.

Som det imidlertid også fremgår af forarbejderne, vil der i forhold til oplysninger omfattet af bestemmelsen gælde en ”klar formodning” for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne angår, vil lide en sådan skade. Se også betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 1005.

Om det nærmere indhold af formodningsreglen henviser jeg til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 530, hvor bl.a. følgende er anført:

”(…) Hverken de specielle bemærkninger eller betænkningen indeholder noget nærmere om baggrunden for eller den nærmere betydning af formodningsreglen. Det må antages, at reglen skal ses i sammenhæng med, at myndigheden, der skal foretage den endelige skadesvurdering, typisk ikke vil have de nødvendige forudsætninger for at vurdere, om en udlevering af oplysningerne om drifts- eller forretningsmæssige forhold mv. omfattet af § 30, nr. 2, rent faktisk vil påføre den pågældende virksomhed skade. Derfor anføres det også i de specielle bemærkninger til § 30, nr. 2, (...), at myndigheden bør indhente en udtalelse fra vedkommende virksomhed mv. I de tilfælde, hvor virksomheden giver udtryk for, at en udlevering vil påføre konkrete skadevirkninger for virksomhedens økonomi, og begrunder dette, må formodningsreglen indebære, at myndigheden normalt ikke behøver yderligere dokumentation for, at betingelserne for at begrænse aktindsigten efter § 30, nr. 2, er opfyldt.”

Det anføres dog videre samme sted (s. 530 f.), at formodningsreglen ikke ændrer ved, at myndigheden (for en principiel betragtning) fortsat skal foretage en konkret vurdering af, om udleveringen vil indebære en nærliggende risiko for, at der påføres virksomheden navnlig et økonomisk tab af nogen betydning.

Bl.a. med henvisning til tidligere ombudsmandspraksis angiver kommentaren således, at kravet om den konkrete vurdering indebærer, at f.eks. en generel angivelse af hensynet til konkurrencemæssige forhold på det pågældende område, den blotte gengivelse af bestemmelsens ordlyd eller en generel vurdering af risikoen for tab ikke i sig selv er nok til at meddele afslag på aktindsigt.

**3.4.** Moderniseringsstyrelsen har til brug for sin vurdering af anvendeligheden af § 30, nr. 2, anmodet konsulentvirksomhed C om at udtale sig om, hvorvidt de omhandlede dokumenter indeholder oplysninger, der efter konsulentvirksomhed C's opfattelse er omfattet af § 30, nr. 2.

Det fremgår af Moderniseringsstyrelsens udtalelse og af de akter, som jeg har modtaget fra styrelsen, at styrelsens indhentelse af en udtalelse er sket ad flere omgange, idet Moderniseringsstyrelsen har anmodet konsulentvirksomhed C om at uddybe sin vurdering, herunder fordi det under sagens behandling blev fundet, at konsulentvirksomhed C's vurdering ikke på alle punkter var konsistent.

Ved min gennemgang af dokumenterne kan jeg endvidere konstatere, at der er flere eksempler på oplysninger, som konsulentvirksomhed C har anset for omfattet af § 30, nr. 2, men som efter Moderniseringsstyrelsens opfattelse ikke er omfattet af denne bestemmelse, og som derfor er udleveret til dig.

Moderniseringsstyrelsen har således i overensstemmelse med bestemmelsens forarbejder indhentet en udtalelse for at få belyst risikoen for økonomisk skade ved udlevering af oplysningerne. Moderniseringsstyrelsen har endvidere forholdt sig kritisk til de indhentede udtalelser.

**3.5.** I Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 13. november 2014 har styrelsen gengivet – og så vidt ses tilsluttet sig – de forhold, som konsulentvirksomhed C har lagt vægt på i sine udtalelser til Moderniseringsstyrelsen, som begrundelse for at undtage en række oplysninger fra aktindsigt.

Konsulentvirksomhed C har om karakteren/arten af de omhandlede oplysninger i det samlede materiale bl.a. henvist til, at der er tale om særlige metoder, analyserammer og strategiværktøjer mv., som konsulentvirksomhed C har udviklet.

Konsulentvirksomhed C har, særligt med henvisning til at konkurrenter vil kunne kopiere de udviklede metoder mv., anført, at konsulentvirksomhed C vil kunne blive påført væsentlig økonomisk skade, hvis der gives aktindsigt i disse.

Moderniseringsstyrelsen har ikke fundet grundlag for at tilsidesætte konsulentvirksomhed C's vurdering af de mulige skadevirkninger af meddelelse af aktindsigt. Det er herefter – som anført i Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 13. november 2014 – styrelsens vurdering, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at konsulentvirksomhed C vil lide skade af betydning.

**3.6** For så vidt angår Analyse C og Analyse E fremgår det, at konsulentvirksomhed C bl.a. har lagt vægt på, at oplysninger i analysen vedrørende private virksomheder og statslige selskaber, der er lovet fortrolighed, efter konsulentvirksomhed C's opfattelse er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, idet offentliggørelse vil kunne skade konsulentvirksomhed C's troværdighed i markedet med væsentlig økonomisk skade for konsulentvirksomhed C til følge.

Efter min opfattelse kan et sådant fortrolighedstilsagn fra konsulentvirksomhed C over for klienterne ikke i sig selv begrunde et afslag på aktindsigt. Vurderingen af aktindsigtsspørgsmålet vil således også i dette

tilfælde i første række bero på, om der overhovedet er tale om en oplysning, der efter sin art er omfattet af § 30, nr. 2. Dette vil alt andet lige f.eks. ikke være tilfældet, hvis virksomheden er anonymiseret.

Det anførte hensyn ses dog ikke at have stået alene/været afgørende som grundlag for Moderniseringsstyrelsens undtagelse af oplysninger efter § 30, nr. 2.

Konsulentvirksomhed C har endvidere særligt i relation til Analyse A bl.a. anført, at de særlige metoder til gennemførelse af indkøbsanalyser er udviklet og anvendt ”i forbindelse med arbejde for en lang række klienter”.

Det forhold, at metoderne således allerede synes velkendte af en større kreds af klienter, kan efter min opfattelse måske svække behovet for at undtage metoderne efter § 30, nr. 2. I hvilket omfang konsulentvirksomhed C ved denne udbredelse måtte antages at have opgivet det beskyttelseshensyn, som § 30, nr. 2, skal varetage, ville dog kræve nærmere undersøgelser, herunder af eventuelle fortrolighedsklausuler mellem konsulentvirksomhed C og deres klienter. Bl.a. under hensyn til at du efter det oplyste ikke er interesseret i de dele af materialet, ”der beskriver konsulentvirksomhed C’s måde at arbejde på” (jf. din klage til mig), foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Efter min gennemgang af de oplysninger, som du med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 2, ikke har fået udleveret, er jeg med de ovenstående bemærkninger for langt de fleste oplysningers vedkommende enig i Moderniseringsstyrelsens opfattelse af, at oplysningerne efter deres art må anses for omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Konsulentvirksomhed C har på Moderniseringsstyrelsens anmodning begrundet, hvorfor oplysningerne efter konsulentvirksomhed C’s opfattelse bør undtages fra aktindsigt efter § 30, nr. 2. Dette sammenholdt med den ovenfor omtalte formodningsregel indebærer, at jeg heller ikke har fundet grundlag for at tilsidesætte Moderniseringsstyrelsens opfattelse om, at en udlevering af de oplysninger, der efter deres art må anses for omfattet af § 30, nr. 2, vil indebære en nærliggende risiko for, at konsulentvirksomhed C vil lide skade af betydning.

Jeg bemærker herved, at det forhold, at der skal foretages en konkret vurdering efter § 30, nr. 2, ikke indebærer, at den aktindsigtssøgendes individuelle interesse – som for journalisters vedkommende ofte vil være sammenfaldende med ”offentlighedens interesse” – skal tages i betragtning ved vurderingen af, om anmodningen skal imødekommes. Det afgørende er den konkrete økonomiske betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, jf. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 522.

For den langt overvejende del af de oplysninger, som Moderniseringsstyrelsen har undtaget efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, kan Moderniseringsstyrelsens vurdering således ikke give mig grundlag for kritik.

Moderniseringsstyrelsen har ifølge afgørelsen af 13. november 2014 overvejet, om der alligevel var mulighed for at give aktindsigt i disse oplysninger i form af meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, men har ikke fundet grundlag herfor. Jeg har ikke fundet grundlag for at kritisere Moderniseringsstyrelsens vurdering.

**3.7.** Der er imidlertid også eksempler på oplysninger, som efter min opfattelse ikke kan anses for omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Her tænker jeg på nogle af de timepriser, der er angivet i tabellen s. 7 i Analyse E.

Nogle af tabellens timepriser fremstår som beregnet ved anvendelse af en analysemodel, der er udviklet af konsulentvirksomhed C, og hvor det ikke fremgår af de oplysninger, som er udleveret til dig, hvilken nærmere analysemodel der er tale om. For disse oplysningers vedkommende er jeg enig med Moderniseringsstyrelsen i, at de må anses for § 30, nr. 2-oplysninger.

Andre af tabellens timepriser – nærmere bestemt de tre første linjer i tabellen – kan imidlertid efter min opfattelse ikke anses for § 30, nr. 2-oplysninger.

Ved min vurdering har jeg lagt vægt på, at det fremgår af det udleverede materiale (f.eks. s. 4 i Analyse E), at formålet med analysen er at vurdere, hvad en konkurrencedygtig pris er for en advokattime under kammeradvokatordningen. For at opnå den bedst mulige sikkerhed for vurderingen estimeres timepriserne ved brug af flere forskellige, uafhængige metoder og datakilder.

Analysen indsamler og vurderer bl.a. gennemsnitlige og bedst opnåede markedspriser fra store danske virksomheder, der indkøber tilsvarende juridiske tjenesteydelser. Det fremgår af analysen s. 3, at vurderingen er baseret på 11 forskellige aftaler hos udvalgte, statslige aktieselskaber og store private virksomheder. De indsamlede og beregnede timepriser er dernæst sammenlignet med de priser, der fremgår af Kammeradvokatens årsberetning for 2012..

De tre første linjer af tabellen på side 7 indeholder således bl.a. timepriserne fra Kammeradvokatens årsberetning for 2012. Tallene er dog korrigeret for at følge markedspraksis, hvor det er normalt, at omkostninger til f.eks. studenter er inkluderet i timeprisen for partnere og advokater. De korrigerede timepriser fremgår af det materiale, som du i øvrigt har fået udleveret (se s. 3 og 14 i Analyse E).

De to næste linjer indeholder oplysninger om dels gennemsnitspriser og dels bedste priser fra analysen baseret på oplysninger fra de 11 statslige aktieselskaber og store private virksomheder. Efter min opfattelse ses oplysningerne i tabellens tre første linjer hermed ikke at røbe særlige metoder, som er udviklet og anvendt af konsulentvirksomhed C, ligesom de ikke røber forretningsforhold mv. hos navngivne virksomheder i øvrigt.

For så vidt angår disse timepriser (tabellens tre første linjer) er jeg derfor ikke enig i Moderniseringsstyrelsens vurdering af, at disse oplysninger er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Jeg har gjort Moderniseringsstyrelsen bekendt med min opfattelse.

Moderniseringsstyrelsen har tillige undtaget disse oplysninger med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 3. Dette spørgsmål tager jeg stilling til nedenfor under pkt. 4.

#### **4. Offentlighedslovens § 33, nr. 3 – det offentlige økonomiske interesser**

**4.1.** Bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 3, lyder således:

”§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

...

3) Det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed.

...”

Bestemmelsen skal – som tilfældet med § 30, nr. 2, jf. ovenfor – ses i sammenhæng med § 34, nr. 3, som Moderniseringsstyrelsen tillige har henvist til.

**4.2.** Det fremgår af forarbejderne til § 33, nr. 3, at det er en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

Endvidere er det i forarbejderne anført, at § 33, nr. 3, er identisk med bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 5, i den tidligere offentlighedslov fra 1985, og der henvises derfor om bestemmelsens nærmere indhold til beskrivelsen af gældende ret i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kap. 17 (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013).

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 678, er det om den tidligere offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 5, anført, at den tager sigte på at beskytte hensynet til det offentliges økonomiske interesser bl.a. i forbindelse med det offentliges kontraktindgåelse. I sådanne tilfælde er der et hensyn til, at det offentlige kan virke på lige vilkår med private erhvervsdrivende virksomheder, jf. bl.a. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 229.

I betænkningen s. 679 er endvidere bl.a. anført følgende:

”Bestemmelsen kan endvidere anvendes i forbindelse med det offentliges kontraktindgåelse, herunder med hensyn til afgivne tilbud, køb og salg af fast ejendom mv. Aktindsigt i forbindelse med kontraktindgåelse må antages at kunne nægtes, hvis en imødekommelse af en aktindsigtsbegæring vil afskære det offentlige fra at optræde som ligestillet part i det pågældende kontraktforhold. Om dette hensyn gør sig gældende i det enkelte tilfælde, vil i praksis ofte bero på, om begæringen fremsættes forud for kontraktindgåelsen, eller efter at kontrakten er afsluttet.

Det antages, at bestemmelsen efter omstændighederne også kan finde anvendelse i de tilfælde, hvor det offentlige indhenter tilbud fra private erhvervsdrivende i forbindelse med indkøb og lignende til det offentlige, og hvor der vil være en nærliggende risiko for, at aktindsigt i de afgivne tilbud vil indebære, at myndigheden i forbindelse med næste udbudsrunde ikke vil kunne fremkalde kvalificerede tilbud, eller at det offentliges forhandlingsposition svækkes, jf. Vogter, side 246, samt Gammeltoft-Hansen m.fl., side 434. Derimod er en beslutning fra en offentlig myndighed om, at man generelt har besluttet ikke at offentliggøre tilbud fra private virksomheder af diskretionshensyn, ikke tilstrækkeligt til at bringe bestemmelsen i anvendelse, jf. FOB 1990, side 276.

Bestemmelsen kan i øvrigt ikke uden videre bringes i anvendelse i forhold til indgåede aftaler mellem en forvaltningsmyndighed og et privat firma med hensyn til, hvilket beløb kommunen skal betale det private firma for levering af en ydelse (en såkaldt prisaftale). Også i disse tilfælde skal forvaltningsmyndigheden nærmere konkretisere de forhold, der medfører, at der foreligger et sådant hensyn til det offentliges økonomiske interesser, at de omhandlede oplysninger er unddraget aktindsigt. (...)”

Se endvidere Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 572 ff.

**4.3.** Som det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 3, tager bestemmelsen sigte på at beskytte hensynet til det offentliges økonomiske interesser bl.a. i forbindelse med det offentliges kontraktindgåelse, idet der i sådanne tilfælde er et hensyn til, at det offentlige kan virke på lige vilkår med private erhvervsdrivende virksomheder.

Det fremgår dog, at det er en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en ”nærliggende” fare for, at de pågældende interesser vil lide skade. Det er også en betingelse, at forvaltningsmyndigheden nærmere konkretiserer de forhold, der medfører, at der foreligger et sådant hensyn til det offentliges økonomiske interesser, at de omhandlede oplysninger er undtaget fra aktindsigt.

I forbindelse med kontraktindgåelse antages aktindsigt f.eks. at kunne nægtes, hvis imødekommelse af en aktindsigtsbegæring vil afskære det offentlige fra at optræde som ligestillet part i det pågældende kontraktforhold. Om dette hensyn gør sig gældende i det enkelte tilfælde, vil i praksis ofte bero på, om begæringen fremsættes forud for kontraktindgåelsen, eller efter at kontrakten er afsluttet.

Efter at kontrakten er afsluttet, vil hensynet som udgangspunkt ikke kunne gøres gældende, såfremt det offentlige ikke længere i det konkrete tilfælde har behov for at beskytte sin stilling som forhandlingspart i den pågældende sag. Det kan dog ikke afvises, at bestemmelsen – selv når kontrakten er indgået – efter en konkret vurdering kan anvendes til at undtage oplysninger og dokumenter, hvis der er en nærliggende fare for, at aktindsigt vil forringe det offentliges *fremtidige* forhandlingsposition, jf. herved bl.a. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 576.

**4.4.** Det materiale, som du har søgt om aktindsigt i, har udgjort det analytiske grundlag for Moderniseringsstyrelsen i forhandlingerne om en ny kammeradvokataftale og for tilrettelæggelsen af forhandlingerne med Advokatfirmaet Poul Schmith.

Disse forhandlinger havde allerede fundet sted på tidspunktet for din aktindsigtsanmodning.

Det fremgår imidlertid af Moderniseringsstyrelsens afgørelse og udtalelse i sagen, at de af konsulentvirksomhed C udarbejdede analyser og rapporten med de samlede anbefalinger fortsat – dvs. også efter at den nye kammeradvokataftale er trådt i kraft den 1. januar 2015 – vil have betydning for Moderniseringsstyrelsens overvejelser og eventuelle tiltag mv.

Moderniseringsstyrelsen har således i sin afgørelse af 13. november 2014 henvist til, at dokumenterne ”endvidere fremadrettet [vil] blive anvendt som grundlag for Moderniseringsstyrelsens overvejelser om forbedringer af statens governance for anvendelse af den kommende kammeradvokataftale samt i forbindelse med Moderniseringsstyrelsens overvejelser om udformningen og udmøntningen af en strategi for statens køb af juridiske tjenesteydelser”.

I afgørelsen af 13. november 2014 har Moderniseringsstyrelsen endvidere for hver enkelt analyse A-E samt for rapporten med de samlede anbefalinger redegjort nærmere for, hvordan styrelsen påtænker at anvende materialet fremadrettet.

Det fremgår i den forbindelse udtrykkeligt af bl.a. Analyse C, pkt. 2, at formålet med analysen er tosidigt. Dels skal den anvendes til at understøtte de forestående forhandlinger med Kammeradvokaten, mens den ”på den lidt længere bane (...) dels [skal] benyttes til at vurdere og planlægge, hvorledes den fremtidige governance for indkøb og anvendelse af juridiske tjenesteydelser skal tilrettelægges i staten”.

**4.5.** På den baggrund og efter min gennemgang af det af konsulentvirksomhed C udarbejdede materiale er det min opfattelse, at der – som anført af Moderniseringsstyrelsen – foreligger et væsentligt overordnet hensyn til, at Moderniseringsstyrelsen også fremadrettet kan optræde som ligestillet part i forhold til Advokatfirmaet Poul Schmith og andre advokatfirmaer.

Det fremgår da også af Moderniseringsstyrelsens udtalelse, at Advokatfirmaet Poul Schmith og andre advokatvirksomheder har fået tilsvarende afslag på aktindsigt i de omhandlede oplysninger. Dette må som udgangspunkt være en forudsætning for, at Moderniseringsstyrelsen kan påberåbe sig hensynet til statens økonomiske interesser i offentlighedslovens § 33, nr. 3.

**4.6.** Af forarbejderne til offentlighedslovens § 33, nr. 3, fremgår, at det er en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en ”nærliggende” fare for, at de pågældende interesser vil lide skade. Det er også en betingelse, at forvaltningsmyndigheden nærmere konkretiserer de forhold, der

medfører, at der foreligger et sådant hensyn til det offentliges økonomiske interesser, at de omhandlede oplysninger er undtaget fra aktindsigt.

Jeg bemærker, at det generelt for anvendelsen af offentlighedslovens § 33 – og dermed også for anvendelsen af § 33, nr. 3 – gælder, at der ved den konkrete afvejning ikke skal tages hensyn til ansøgerens individuelle interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne, jf. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 557, der henviser til Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 227.

**4.7.** Moderniseringsstyrelsen har for hver af analyserne A-E samt for rapporten med de samlede anbefalinger angivet konkrete begrundelser for, at det efter Moderniseringsstyrelsens opfattelse er nødvendigt at undtage oplysningerne fra aktindsigt. Jeg henviser til styrelsens afgørelse af 13. november 2014, der er citeret nedenfor under sagsfremstillingen.

På baggrund af min gennemgang af dokumenterne sammenholdt med Moderniseringsstyrelsens begrundelser for at undtage oplysningerne er jeg for langt den overvejende del af de oplysninger, som styrelsen har undtaget efter offentlighedslovens § 33, nr. 3, enig i styrelsens vurdering.

Jeg henviser herved også til det, som jeg har anført ovenfor om, at Advokatfirmaet Poul Schmith og andre advokatfirmaer heller ikke kan få indsigt i de omhandlede oplysninger, og til, at der ved den konkrete afvejning efter § 33, nr. 3, ikke skal tages hensyn til ansøgerens individuelle interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne.

Moderniseringsstyrelsen har endvidere ifølge afgørelsen af 13. november 2014 overvejet, om der var mulighed for at give aktindsigt i de udeladte oplysninger i form af meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, men har ikke fundet grundlag herfor. Jeg har ikke grundlag for at kritisere Moderniseringsstyrelsens vurdering.

**4.8.** Jeg er imidlertid for så vidt angår de prisoplysninger (de tre første linjer i tabellen s. 7 i Analyse E), som jeg har omtalt særskilt ovenfor under pkt. 3, ikke enig i Moderniseringsstyrelsens opfattelse af, at disse oplysninger kan undtages i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 3. Jeg har lagt vægt på følgende:

I din klage til mig har du bl.a. anført, at du efter modtagelsen af afgørelsen bad styrelsen om at genoverveje udstregningerne i nogle centrale afsnit, bl.a. fordi ”det viser sig, at der tilsyneladende slet ikke optræder firmanavne i rapporten, ligesom salæroplysninger ser ud til at være generaliserede i form af gennemsnitspriser”.

Som begrundelse for, at Moderniseringsstyrelsen således skulle genoverveje sin afgørelse for så vidt angik oplysningerne i Analyse E, anførte du bl.a. følgende i din e-mail af 17. november 2014 til Moderniseringsstyrelsen:

”(...) Da vi kender de timepriser, der blev resultatet af forhandlingerne, og har fået oplyst, at MDST har opnået en rabat på 12 [rettelig 11; min bemærkning] procent i forhold til andre store køberes priser, giver det ingen mening at tusse de her oplysninger over. Der er hverken hensyn at tage til de store kunder, som jo ikke kan identificeres, eller til konsulentvirksomhed C, der jo ikke kan påberåbe sig, at der er tale om forretningshemmeligheder. Til gengæld har det stor offentlig interesse, hvad statens mangelfulde indsats på det her område har kostet skatteyderne. Grundlaget for at vurdere det er streget over, så vidt jeg kan se, og det har I ikke anført en hjemmel for.”

Som anført ovenfor under pkt. 3 ved min gennemgang af § 30, nr. 2, fremgår det, at formålet med Analyse E er at vurdere, hvad en konkurrencedygtig pris er for en advokattime under kammeradvokatordningen.

For at opnå den bedst mulige sikkerhed for vurderingen estimeres timepriserne ved brug af flere forskellige, uafhængige metoder og datakilder. Analysen indsamler og vurderer bl.a. gennemsnitlige og bedst opnåede markedspriser fra store danske virksomheder, der indkøber tilsvarende juridiske tjenesteydelser. De indsamlede og beregnede timepriser er dernæst sammenlignet med de priser, der fremgår af Kammeradvokatens årsberetning for 2012.

Som begrundelse for at undtage bl.a. de omtalte prisoplysninger (de tre første linjer i tabellen s. 7 i Analyse E) har Moderniseringsstyrelsen anført følgende i sin afgørelse af 13. november 2014:

*”Vedrørende punkt 5: Moderniseringsstyrelsen finder, at en række af de oplysninger, der er indeholdt i Analyse E, er omfattet af offentlighedslovens § 33, nr. 3. Det skyldes, at Analyse E indeholder oplysninger, der vil gøre det muligt at danne sig et billede af, i hvilket omfang Moderniseringsstyrelsen vil fokusere på prisreduktioner i sit fremtidige indkøb af juridiske tjenesteydelser, samt hvordan Moderniseringsstyrelsen metodisk vil håndtere en prisforhandling i fremtiden. Det er væsentligt af hensyn til statens fremtidige forhandlingsposition og dermed mulighed for at anskaffe juridiske tjenesteydelser af høj kvalitet til den bedst mulige pris, at disse oplysninger ikke kommer til statens nuværende leverandør Advokatfirmaet Poul Schmiths eller potentielle fremtidige leverandørers kendskab.”*

Jeg bemærker, at det fremgår af pkt. 12.4 i den nye kammeradvokataftale af 18. december 2014, at der skal gennemføres et prisbenchmark til løbende at validere, om timepriserne i kammeradvokataftalen er konkurrencedygtige. Bilag 4 til aftalen fastlægger den nærmere proces og principperne for dette prisbenchmark. Heraf fremgår bl.a., at det gennemførte prisbenchmark skal anvendes af parterne som grundlag for en drøftelse og eventuel ændring af prisniveauet i kontrakten.

Særligt på den baggrund – hvorefter der altså skal gennemføres nyt prisbenchmark – har jeg umiddelbart vanskeligt ved at se, at en udlevering af prisoplysningerne i de tre første linjer i tabellen s. 7 i Analyse E vil ”gøre det muligt at danne sig et billede af, i hvilket omfang Moderniseringsstyrelsen vil fokusere på prisreduktioner i sit fremtidige indkøb af juridiske tjenesteydelser, samt hvordan Moderniseringsstyrelsen metodisk vil håndtere en prisforhandling i fremtiden”, jf. styrelsens begrundelse for at undtage oplysningerne.

Hvis Moderniseringsstyrelsen ønsker at fastholde sin afgørelse, må styrelsen derfor efter min opfattelse give en mere konkret begrundelse for den.

Jeg har gjort Moderniseringsstyrelsen bekendt med min opfattelse. Jeg har henstillet til styrelsen at genoptage sagen for så vidt angår disse oplysninger og træffe en ny afgørelse i lyset af det, som jeg har anført.

## **5. Øvrige forhold**

For så vidt angår Analyse D bemærker jeg, at der tilsyneladende er et afsnit nederst s. 12, som ifølge Moderniseringsstyrelsens farvemarkeringer kun skulle have været delvist undtaget fra aktindsigt.

Jeg er i tvivl om, hvorvidt dette afsnit – om vurdering og prioritering af honoreringsmodeller – har din interesse. På den baggrund foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Jeg henviser dig til eventuelt selv at rette henvendelse til Moderniseringsstyrelsen, hvis du ønsker aktindsigt i afsnittet.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

## Kopi til:

Moderniseringsstyrelsen

## Sagsfremstilling

I en afgørelse af 13. november 2014 skrev Moderniseringsstyrelsen således til dig:

”Ved e-mail af 2. oktober 2014 har du anmodet Moderniseringsstyrelsen om aktindsigt på følgende måde:

*’Da aftalen mellem Poul Schmith og FM nu er indgået, vil jeg gerne bede om aktindsigt i den rapport fra konsulentvirksomhed C, som finansministeren tidligere på året henviste til i en skrivelse til Folketinget.*

*Jeg kunne forestille mig, at rapporten indeholder fortrolige oplysninger om firma x eller virksomhed y. Jeg er naturligvis indforstået med, at I – hvis det er tilfældet – tusser navne ud. Men omvendt vil jeg hævde, at I ikke kan fjerne tal, f.eks. timepriser, når de ikke kan knyttes til et bestemt firma. ’*

Din anmodning vedrører den afrapportering fra konsulentvirksomhed C, som finansministeren omtaler i sit svar på Retsudvalgets spørgsmål 1022 af 7. maj 2014 (alm. del). Det drejer sig om følgende dokumenter:

- 1) Analyse A: Kortlægning og analyse af juridiske tjenesteydelser i staten
- 2) Analyse B: Statens nuværende governance for indkøb og anvendelse af juridiske tjenesteydelser
- 3) Analyse C: Bedste praksis for indkøb og anvendelse af juridiske tjenesteydelser
- 4) Analyse D: Mulige honoreringsmodeller for juridiske tjenesteydelser
- 5) Analyse E: Analyse af priser på juridiske tjenesteydelser
- 6) Rapport: Samlede anbefalinger til de kommende forhandlinger med Kammeradvokaten

De ovenstående dokumenter har udgjort det analytiske grundlag for Moderniseringsstyrelsen i forhandlingerne om en ny kammeradvokataftale og for tilrettelæggelsen af forhandlingerne med Advokatfirmaet Poul Schmith. Dokumenterne vil endvidere fremadrettet blive anvendt som grundlag for Moderniseringsstyrelsens overvejelser om forbedringer af statens governance for anvendelse af den kommende kammeradvokataftale samt i forbindelse med Moderniseringsstyrelsens overvejelser om udformningen og udmøntningen af en strategi for statens køb af juridiske tjenesteydelser.

Moderniseringsstyrelsen har behandlet sagen efter reglerne i offentlighedsloven.

Dokumenterne udleveres med undtagelse af en række oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, og § 33, nr. 3. Under henvisning til offentlighedslovens § 34, nr. 3, er der i nogle tilfælde udeladt passager af dokumenterne, der – efter anvendelsen af de nævnte bestemmelser – ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold.

Efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes. Vurderingen af, om bestemmelsen kan anvendes, falder i to led. Myndigheden skal først tage stilling til, hvorvidt der er tale om oplysninger vedrørende forretningsforhold mv. Er det tilfældet, skal myndigheden dernæst foretage en vurdering af, om aktindsigt i disse oplysninger må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed navnlig økonomisk skade af nogen betydning.

Af bemærkningerne til forslaget til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) fremgår, at der for så vidt angår oplysninger, der efter deres art er omfattet af § 30, nr. 2, vil gælde en klar formodning for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne angår, vil lide skade af betydning. Forvaltningsmyndighederne bør dog ifølge bemærkningerne – som hidtil – indhente en udtalelse fra den, oplysningerne angår, for at få belyst risikoen for, at en udlevering af oplysninger om forretningsforhold mv. vil medføre den nævnte risiko for økonomisk skade.

Moderniseringsstyrelsen har som led i behandlingen af sagen indhentet en udtalelse fra konsulentvirksomhed C. Konsulentvirksomhed C har i den forbindelse anført følgende om dokumenterne i punkt 1-6:

*Vedrørende punkt 1:* Konsulentvirksomhed C har anført, at offentliggørelse af oplysninger i Analyse A vedrørende særlige metoder til gennemførelse af indkøbsanalyser, der er udviklet af konsulentvirksomhed C og anvendes i forbindelse med arbejde for en lang række andre klienter, efter konsulentvirksomhed C's opfattelse er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2. Det begrundes med, at konkurrenter vil kunne kopiere de af konsulentvirksomhed C udviklede særlige metoder direkte, hvilket vil kunne påføre konsulentvirksomhed C væsentlig økonomisk skade.

*Vedrørende punkt 2, 3 og 4:* Konsulentvirksomhed C har anført, at offentliggørelse af oplysninger i Analyse B, C og D vedrørende konsulentvirksomhed C's standardmetoder og -analyseramme til advokatbranchen, der er udviklet på baggrund af mange tidligere projekter, efter konsulentvirksomhed C's opfattelse er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2. Konsulentvirksomhed C begrundes dette med, at konkurrenter direkte vil kunne kopiere de af konsulentvirksomhed C udviklede standardmetoder og -analyseramme til advokatbranchen, hvilket vil kunne påføre konsulentvirksomhed C væsentlig økonomisk skade.

*Vedrørende punkt 3* har konsulentvirksomhed C endvidere anført, at oplysninger i Analyse C vedrørende private virksomheder og statslige selskaber, der er lovet fortrolighed, efter konsulentvirksomhed C's opfattelse er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, idet offentliggørelse vil kunne skade konsulentvirksomhed C's troværdighed i markedet med væsentlig økonomisk skade for konsulentvirksomhed C til følge.

*Vedrørende punkt 5:* Konsulentvirksomhed C har anført, at offentliggørelse af oplysninger i Analyse E vedrørende metoder til udarbejdelse af benchmarkanalyser, der er udarbejdet af konsulentvirksomhed C på baggrund af mange tidligere projekter, efter konsulentvirksomhed C's opfattelse er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2. Konsulentvirksomhed C begrundes dette med, at konkurrenter direkte vil kunne kopiere de af konsulentvirksomhed C udviklede metoder til udarbejdelse af benchmarkanalyser, hvilket vil kunne påføre konsulentvirksomhed C væsentlig økonomisk skade. Konsulentvirksomhed C har endvidere anført, at oplysninger i Analyse E vedrørende private virksomheder og statslige selskaber, der er lovet fortrolighed, efter konsulentvirksomhed C's opfattelse er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr.

2, idet offentliggørelse vil kunne skade konsulentvirksomhed C's troværdighed i markedet med væsentlig økonomisk skade for konsulentvirksomhed C til følge.

*Vedrørende punkt 6:* Konsulentvirksomhed C har anført, at offentliggørelse af oplysninger i rapporten med samlede anbefalinger vedrørende konsulentvirksomhed C's metoder og strategiværktøjer til håndtering af komplekse forhandlinger, der er udviklet på baggrund af mange tidligere projekter, efter deres opfattelse er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2. Konsulentvirksomhed C begrundet dette med, at konkurrenter vil kunne kopiere de af konsulentvirksomhed C udviklede metoder og strategiværktøjer direkte, hvilket vil kunne påføre konsulentvirksomhed C væsentlig økonomisk skade.

Moderniseringsstyrelsen finder ikke grundlag for at tilsidesætte konsulentvirksomhed C's vurdering af de mulige skadevirkninger af meddelelse af aktindsigt. Det er herefter Moderniseringsstyrelsens vurdering, at udlevering af oplysningerne, der efter deres art er omfattet af § 30, nr. 2, vil indebære en nærliggende risiko for, at konsulentvirksomhed C vil lide skade af betydning.

Efter offentlighedslovens § 33, nr. 3, kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed. Det fremgår af lovens forarbejder, jf. afsnit 4.2.5. i betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, at bestemmelsen blandt andet kan anvendes i forbindelse med det offentliges kontraktindgåelser, og at aktindsigt i forbindelse med kontraktindgåelse blandt andet må antages at kunne nægtes, hvis en imødekommelse af en aktindsigtsbegæring vil afskære det offentlige fra at optræde som ligestillet part i det pågældende kontraktforhold.

På den baggrund bemærkes følgende om dokumenterne i punkt 1-6:

*Vedrørende punkt 1:* Moderniseringsstyrelsen finder, at en række af de oplysninger, der er indeholdt i Analyse A, er omfattet af offentlighedslovens § 33, nr. 3. Det skyldes, at Analyse A indeholder oplysninger, der vil danne grundlag for Moderniseringsstyrelsens overvejelser om, hvilke dele af det køb af juridiske tjenesteydelser, som staten i dag foretager hos Advokatfirmaet Poul Schmith, det kan være hensigtsmæssigt i højere grad at løse internt i staten eller lade løse af andre advokatfirmaer, herunder hvilke parametre Moderniseringsstyrelsen blandt andet tillægger betydning i disse overvejelser.

Iværksættelse af sådanne eventuelle ændringer i statens indkøbsstrategi vil konkret kunne resultere i et omsætningstab for statens nuværende leverandør Advokatfirmaet Poul Schmith. Med henblik på at understøtte et effektivt samarbejde om opgaverne inden for den nye kammeradvokataftale vurderes det på den baggrund centralt, at Moderniseringsstyrelsen til fulde kan styre, hvornår og hvordan overvejelser om ændringer i statens indkøbsstrategi kommer til statens nuværende leverandør Advokatfirmaet Poul Schmiths kendskab. Offentliggørelse af de pågældende oplysninger vurderes således væsentligt at kunne svække statens mulighed for effektivt at udvikle og udmønte en strategi for statens indkøb af juridiske tjenesteydelser og dermed muligheden for at anskaffe juridiske tjenesteydelser af høj kvalitet til den bedst mulige pris.

*Vedrørende punkt 2:* Moderniseringsstyrelsen finder, at enkelte af de oplysninger, der er indeholdt i Analyse B, er omfattet af offentlighedslovens § 33, nr. 3. Det skyldes, at Analyse B indeholder oplysninger, der kan give et billede af, i hvilket omfang Moderniseringsstyrelsen vil iværksætte tiltag efter den nye kammeradvokataftales ikrafttræden med henblik på at forbedre statens governance for indkøb og anvendelse af juridiske tjenesteydelser. Tiltag til forbedring af statens governance vil have det overordnede formål at effektivisere og fokusere statens køb af juridiske tjenesteydelser. Iværksættelse af sådanne tiltag vil således konkret kunne resultere i et omsætningstab for statens nuværende leverandør Advokatfirmaet Poul Schmith. Moderniseringsstyrelsen vurderer, at det er væsentligt af hensyn til statens muligheder for succesfuldt at iværksætte og implementere tiltag til forbedring af statens governance for indkøb og

anvendelse af juridiske tjenesteydelser, herunder i forbindelse med fremtidige ændringer af det kontraktgrundlag, som staten anskaffer juridiske tjenesteydelser på baggrund af, at Moderniseringsstyrelsen til fulde kan styre, hvornår og hvordan statens nuværende leverandør Advokatfirmaet Poul Schmith oplyses om de konkrete tiltag.

*Vedrørende punkt 3:* Moderniseringsstyrelsen finder, at en række af de oplysninger, der er indeholdt i Analyse C, er omfattet af offentlighedslovens § 33, nr. 3. Det skyldes, at Analyse C indeholder oplysninger, der – når de sammenholdes med de oplysninger i Analyse B, som der meddeles aktindsigt i – giver mulighed for at danne sig et billede af, i hvilket omfang Moderniseringsstyrelsen vil iværksætte tiltag efter den nye kammeradvokataftales ikrafttræden med henblik på at forbedre statens governance for indkøb og anvendelse af juridiske tjenesteydelser. Tiltag til forbedring af statens governance har det overordnede formål at effektivisere og fokusere statens køb af juridiske tjenesteydelser. Iværksættelse af sådanne tiltag vil således konkret kunne resultere i et omsætningstab for statens nuværende leverandør Advokatfirmaet Poul Schmith. Moderniseringsstyrelsen vurderer, at det er væsentligt af hensyn til statens muligheder for succesfuldt at iværksætte og implementere tiltag til forbedring af statens governance for indkøb og anvendelse af juridiske tjenesteydelser, herunder i forbindelse med fremtidige ændringer af det kontraktgrundlag, som staten anskaffer juridiske tjenesteydelser på baggrund af, at Moderniseringsstyrelsen til fulde kan styre, hvornår og hvordan statens nuværende leverandør Advokatfirmaet Poul Schmith oplyses om de konkrete tiltag.

*Vedrørende punkt 4:* Moderniseringsstyrelsen finder, at en række af de oplysninger, der er indeholdt i Analyse D, er omfattet af offentlighedslovens § 33, nr. 3. Det skyldes, at Analyse D indeholder oplysninger, der vil gøre det muligt at danne sig et billede af, i hvilket omfang Moderniseringsstyrelsen fremadrettet vil foretage ændringer af det kontraktgrundlag, som staten anskaffer juridiske tjenesteydelser på baggrund af, for så vidt angår modeller og metoder til at understøtte en for staten økonomisk fordelagtig afregning i forskellige typer af sager. Det er væsentligt for statens fremtidige forhandlingsposition og dermed mulighed for at anskaffe juridiske tjenesteydelser af høj kvalitet til den bedst mulige pris, at disse oplysninger ikke kommer til statens nuværende leverandør Advokatfirmaet Poul Schmiths eller potentielle fremtidige leverandørers kendskab.

*Vedrørende punkt 5:* Moderniseringsstyrelsen finder, at en række af de oplysninger, der er indeholdt i Analyse E, er omfattet af offentlighedslovens § 33, nr. 3. Det skyldes, at Analyse E indeholder oplysninger, der vil gøre det muligt at danne sig et billede af, i hvilket omfang Moderniseringsstyrelsen vil fokusere på prisreduktioner i sit fremtidige indkøb af juridiske tjenesteydelser, samt hvordan Moderniseringsstyrelsen metodisk vil håndtere en prisforhandling i fremtiden. Det er væsentligt af hensyn til statens fremtidige forhandlingsposition og dermed mulighed for at anskaffe juridiske tjenesteydelser af høj kvalitet til den bedst mulige pris, at disse oplysninger ikke kommer til statens nuværende leverandør Advokatfirmaet Poul Schmiths eller potentielle fremtidige leverandørers kendskab.

*Vedrørende punkt 6:* Moderniseringsstyrelsen finder, at en række af de oplysninger, der er indeholdt i rapporten med samlede anbefalinger, er omfattet af offentlighedslovens § 33, nr. 3. Baggrunden for det er, at rapporten indeholder oplysninger om, hvilke tiltag staten fremadrettet vil kunne iværksætte på baggrund af analyse A-E med henblik på at styrke sin governance for indkøb og anvendelse af juridiske tjenesteydelser, løbende sikre at staten anskaffer juridiske tjenesteydelser af høj kvalitet til den bedst mulige pris samt understøtte en for staten hensigtsmæssig implementering af den nye aftale. Rapporten indeholder endvidere oplysninger om, hvordan staten fremadrettet kan håndtere komplekse forhandlinger i relation til indkøb af juridiske tjenesteydelser. Moderniseringsstyrelsen vurderer på den baggrund, at offentliggørelse af oplysningerne kan skade statens økonomiske interesser i forbindelse med statens fremadrettede indkøb af juridiske tjenesteydelser, herunder udviklingen og udmøntningen af en strategi for statens indkøb af juridiske tjenesteydelser.

Moderniseringsstyrelsen finder, at de hensyn, der ligger bag bestemmelserne i offentlighedslovens § 30, nr. 2, og § 33, nr. 3, taler imod, at der efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, meddeles aktindsigt i dokumenterne vedrørende konsulentvirksomhed C's afrapportering på opgaven 'Konsulentbistand til udarbejdelse af strateginotat for de videre forhandlinger om en ny kammeradvokataftale' i deres helhed.

På baggrund af ovenstående vedlægges dokumenterne i punkt 1-6 med undtagelse af de nævnte oplysninger. ”

I en e-mail af 17. november 2014 skrev du således til Moderniseringsstyrelsen:

”I foråret fandt finansministeren det nødvendigt, midt under forhandlingerne, at meddele folketinget, at statens aftale med Poul Schmith alligevel ikke var så økonomisk fordelagtig, som han og hans forgængere i årevis havde oplyst tinget om.

Grundlaget for ministerens erkendelse var konsulentvirksomhed C-rapporten. Det er derfor af stor og uomtvistelig interesse for offentligheden at få at vide, hvad der mere præcist er tale om i tab, og derfor vil jeg – inden jeg skriver til ombudsmanden – bede jer – hurtigt – overveje følgende:

Jeg skrev allerede i min ansøgning, at jeg var opmærksom på fortrolige oplysninger fra andre 'juridiske indkøbere', og at I naturligvis måtte slette navne. Nu kan jeg se, at konsulentvirksomhed C-rapporten ikke en gang indeholder navne – analyse E side 9. Da vi kender de timepriser, der blev resultatet af forhandlingerne, og har fået oplyst, at MDST har opnået en rabat på 12 procent i forhold til andre store køberes priser, giver det ingen mening at tusse de her oplysninger over. Der er hverken hensyn at tage til de store kunder, som jo ikke kan identificeres, eller til konsulentvirksomhed C, der jo ikke kan påberåbe sig, at der er tale om forretningshemmeligheder. Til gengæld har det stor offentlig interesse, hvad statens mangelfulde indsats på det her område har kostet skatteyderne. Grundlaget for at vurdere det er streget over, så vidt jeg kan se, og det har I ikke anført en hjemmel for.

Jeg vil derfor bede jer genoverveje at sende mig en udgave af analyse E, der er væsentligt mindre sort.

Jeg vil tilsvarende og i sammenhæng bede jer genoverveje tusse-brugen i analyse B. Her giver konsulentvirksomhed C en karakteristik af statens hidtidige håndtering af brugen af KA, og det har naturligvis stor offentlig interesse, herunder hvor mange penge, der er gået tabt, jf. ovenfor.

...”

Ved e-mail af 20. november 2014 fastholdt Moderniseringsstyrelsen sin afgørelse af 13. november 2014 med de begrundelser, som styrelsen havde anført i afgørelsen.

I din klage af 21. november 2014 til mig skrev du bl.a. således:

”Jeg indbringer hermed en sag om delvist imødekommet aktindsigt i en konsulentrapport, som Moderniseringsstyrelsen har bestilt og brugt som grundlag for styrelsens forhandlinger med advokatfirmaet Poul Schmith om en ny kammeraftale. Aftalen blev indgået 1. oktober i år og gælder fra nytår.

Min klage går på, at styrelsen har været alt for imødekommende over for konsulentfirmaets ønsker om udeladelser og selv har været tilsvarende restriktiv i en sag, der har stor offentlig interesse.

Forhistorien er kort:

Firmaet Poul Schmith har haft tjansen som kammeradvokat ubrudt siden ordningen blev etableret i 1936. Især de seneste 5-6 år har der været politisk kritik af ordningen. Kritikken har gået på både Poul

Schmiths monopol på juridisk rådgivning af ministerier og styrelser og førelse af retssager – staten skal i princippet bruge firmaet og kun i tilfælde, hvor firmaets ekspertise er mangelfuld, kan man vælge en anden leverandør – og på aftalens særegne honoraraftaler. Kritikken har været stigende, fordi Poul Schmiths omsætning med staten er flerdoblet de seneste ti år og nu andrager over 325 millioner kroner om året. Skiftende finansministre har dog forsikret folketinget om, at ordningen var økonomisk fordelagtig for staten.

I februar 2013 vedtog et stort flertal i folketinget et beslutningsforslag, som pålagde finansministeren at genforhandle aftalen, både for at få brudt monopolen og for at få en gennemsigtig pris aftale med Poul Schmith, som skulle fortsætte med at være største leverandør, men ikke længere have monopol.

Forhandlingerne mellem advokatfirmaet og Moderniseringsstyrelsen begynder i august 2013, men bliver afbrudt i begyndelsen af 2014, hvor Moderniseringsstyrelsen efter udbud beder et privat konsulentfirma om at skabe et forhandlingsgrundlag for styrelsen. I april afleverer firmaet, konsulentvirksomhed C, en rapport til ministeriet, som umiddelbart får den konsekvens – selv om forhandlingerne med Poul Schmith kun lige er genoptaget – at finansministeren med henvisning til rapporten i fortrolighed orienterer både retsudvalget og finansudvalget i folketinget om, at den nuværende aftale med kammeradvokaten ikke er økonomisk fordelagtig for staten, som det ellers har været hævdet af skiftende finansministre de senere år som svar på kritikken.

Forhandlingerne slutter 1. oktober med en ny aftale, der gælder fra 1. januar 2015. Umiddelbart efter aftalens indgåelse søger jeg aktindsigt i Moderniseringsstyrelsen i rapporten fra konsulentvirksomhed C. Jeg gør opmærksom på, at jeg naturligvis vil respektere, at man fjerner navne på de offentlige og private virksomheder, der har leveret oplysninger om f.eks. salærer til konsulentvirksomhed C.

20. november får jeg så svar fra Moderniseringsstyrelsen, der som sagt både har streget ganske voldsomt ud efter konsulentvirksomhed C's ønsker og også ud fra egne vurderinger.

Jeg beder styrelsen genoverveje udstregningerne i nogle centrale afsnit, blandt andet fordi det viser sig, at der tilsyneladende slet ikke optræder firmanavne i rapporten, ligesom salæroplysninger ser ud til at være generaliserede i form af gennemsnitspriser, men får afslag på det. Samt besked om, at der ikke er nogen ankeinstans – styrelsen har handlet på Finansministeriets vegne.

...

Jeg vedlægger desuden en kopi af retsudvalgets beslutningsforslag B14 og nogle artikler, jeg har skrevet om sagen, bl.a. Bjarne Corydons erkendelse af, at ordningen slet ikke var økonomisk fordelagtig. Og det er ikke mindst den udvikling i sagen, der har fået mig til at søge aktindsigt og nu klage til jer.

Corydon sætter nemlig ikke tal på, hvad det har kostet staten, at Moderniseringsstyrelsen har opretholdt en kontrakt, der er ufordelagtig. Men konsulentvirksomhed C-rapporten ser ud til at angive størrelsesorden, som dog i min udgave er streget ud. Og det har naturligvis stor offentlig interesse, hvis man af konsulentvirksomhed C-rapporten kan sandsynliggøre, at staten gennem flere år har betalt så og så mange millioner for meget, fordi man ikke har holdt styr på en leverandør, man sender 325 millioner kroner efter om året.

Jeg kan i øvrigt henvise til, at rigsrevisionen i 2006 lavede en redegørelse om Kammerordningen og netop kritiserede, at der ikke var nok kontrol med ordningen.

Som det fremgår af mine mails til Moderniseringsstyrelsen, så er jeg ikke interesseret i at få navne på f.eks. private og offentlige selskaber. Men jeg vil naturligvis have oplysninger om de gennemsnitspriser, som konsulentvirksomhed C har fundet frem til, og som der ikke er nogen begrundelse at hemmelighol-

de. Det kan ikke være konsulentvirksomhed C's forretningshemmelighed, at de er i stand til at lægge 12 tal sammen og udregne gennemsnittet.

Jeg er heller ikke interesseret i materiale, der beskriver konsulentvirksomhed C's måde at arbejde på. Deres forretningshemmeligheder skal de have lov at beskytte.

Og hvis det er sådan, at der i rapporten er taktiske overvejelser om, hvordan staten fremover, når den ny aftale med Poul Schmith i øvrigt er trådt i kraft, vil tackle det her område, så har jeg også forståelse for, at det holdes ude med henvisning til statens interesser.

Men alle de oplysninger, herunder tal, der peger bagud og kan beskrive, hvad der er foregået, inklusive oplysninger, der er brugt i forhandlingerne med Poul Schmith, har så stor offentlig interesse, at de må udleveres.

I vil se i rapporten, at konsulentvirksomhed C retter en voldsom kritik mod Moderniseringsstyrelsens håndtering af en aftale, der har kostet staten en milliard kroner de seneste tre år. Man kan have den mistanke, at Moderniseringsstyrelsen også af den grund har haft lidt for meget gang i spritpenen. ”

Den 27. november 2014 bad jeg Moderniseringsstyrelsen om en udtalelse og om at låne sagens akter.

I en udtalelse af 15. december 2014 skrev Moderniseringsstyrelsen bl.a. således:

”I den anledning vedlægges akterne, herunder aktlisten, i aktindsigtssagen (Moderniseringsstyrelsens j.nr. (...)), der vedrører en anmodning fra journalist A om aktindsigt i *'den rapport fra konsulentvirksomhed C, som finansministeren tidligere på året henviste til i en skrivelse til Folketinget'*.

Det drejer sig om følgende dokumenter, der er udarbejdet af konsulentvirksomhed C:

- 1) Analyse A: kortlægning og analyse af juridiske tjenesteydelser i staten.
- 2) Analyse B: Statens nuværende governance for indkøb og anvendelse af juridiske tjenesteydelser.
- 3) Analyse C: Bedste praksis for indkøb og anvendelse af juridiske tjenesteydelser.
- 4) Analyse D: Mulige honoreringsmodeller for juridiske tjenesteydelser.
- 5) Analyse E: Analyse af priser på juridiske tjenesteydelser.
- 6) Rapport: Samlede anbefalinger.

Moderniseringsstyrelsen har ved afgørelsen af 13. november 2014 givet A delvis aktindsigt i alle de pågældende dokumenter, jf. sagens akt 28, der indeholder afgørelsen med de udleverede dokumenter. Et eksemplar af de udleverede dokumenter uden overstregninger vedlægges til Ombudsmandens brug.

Moderniseringsstyrelsen kan henholde sig til den truffe afgørelse, herunder fastholdelsen af afgørelsen ved Moderniseringsstyrelsens e-mail af 20. november 2014 til A, jf. sagens akt 29.

Afgørelsen om at undtage visse oplysninger i dokumenterne fra aktindsigt er truffet under henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 2, om undtagelse af oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende og § 33, nr. 3, om undtagelse af oplysninger til beskyttelse af væsentlige hensyn til offentliges økonomiske forhold. Under henvisning til offentlighedslovens § 34, nr. 3, er der i nogle tilfælde udeladt passager af dokumenterne, der – efter anvendelsen af de nævnte bestemmelser – ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold. Der henvises

i det hele til begrundelsen i afgørelsen af 13. november 2014 og fastholdelsen af afgørelsen ved Moderniseringsstyrelsens e-mail af 20. november 2014.

Moderniseringsstyrelsen har i forbindelse med behandlingen af aktindsigtssagen foretaget farvemarkeringer i en kopi af de omhandlede dokumenter. Farvemarkeringerne viser, hvilke bestemmelser der begrundet undtagelse af de enkelte oplysninger fra aktindsigt. Sagens akt 27 omfatter den farvemarkerede udgave af dokumenterne. Det er denne farvemarkerede udgave, som har dannet grundlag for overstregningerne i de dokumenter, der er udleveret til A.

Det bemærkes, at farvemarkeringerne er foretaget i et arbejdsseksemplar, der er fremsendt til Moderniseringsstyrelsen af konsulentvirksomhed C i forbindelse med afgivelsen af udtalelser til brug for aktindsigtssagen, jf. nedenfor. Denne udgave af dokumenterne afviger på enkelte punkter fra den udgave af dokumenterne, som konsulentvirksomhed C har afrapporteret til Moderniseringsstyrelsen, og dermed fra den udgave, der er udleveret til A. Afvigelse mellem arbejdsseksemplar og det udleverede eksemplar har ikke haft betydning for Moderniseringsstyrelsens afgørelse.

Som det fremgår af afgørelsen og af sagens akter har Moderniseringsstyrelsen til brug for sin vurdering af anvendeligheden af offentlighedslovens § 30, nr. 2, anmodet konsulentvirksomhed C om at udtale sig om, hvorvidt de omhandlede dokumenter indeholder oplysninger, der efter konsulentvirksomhed C's opfattelse er omfattet af § 30, nr. 2. Dette er sket ad flere omgange, idet Moderniseringsstyrelsen har anmodet konsulentvirksomhed C om at uddybe sin vurdering, herunder fordi det under sagens behandling blev fundet, at konsulentvirksomhed C's vurdering ikke på alle punkter var konsistent.

De oplysninger, der er undtaget under henvisning til § 30, nr. 2, er i akt 27 markeret med rød kuglepen eller grøn highlighter. Oplysninger, som konsulentvirksomhed C har anset for omfattet af § 30, nr. 2, men som efter Moderniseringsstyrelsens opfattelse ikke er omfattet af denne bestemmelse, er markeret med blå highlighter. Sidstnævnte oplysninger er således udleveret til journalist A.

De oplysninger, der er undtaget under henvisning til § 33, nr. 3, er i akt 27 markeret med lyserød highlighter.

Der er ikke foretaget særskilt markering af de oplysninger, der er omfattet af § 34, nr. 3.

Moderniseringsstyrelsen er i forbindelse med klagen til Ombudsmanden blevet opmærksom på, at der i figuren på side 13 i Analyse E ved en fejl er overstreget enkelte oplysninger, som – jf. farvemarkeringen i akt 27 – ikke var tænkt overstreget. De overstregede oplysninger fremgår imidlertid af side 3 og side 14 i samme analyse. Moderniseringsstyrelsen har på den baggrund ikke fundet grundlag for at genoptage aktindsigtssagen og meddele A aktindsigt i den del af tabellen, som fejlagtigt er overstreget.

Det kan supplerende bemærkes, at medie B den [dato] bragte en artikel af A, der blandt andet bygger på de dokumenter, som blev udleveret ved Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 13. november 2014.

Omtalen i medie B har affødt aktindsigtsanmodninger fra advokatfirma D, advokatfirma E, Advokatfirmaet Poul Schmith og F i materiale, der er udleveret til A ved afgørelsen af 13. november 2014 eller har relation til omtalen i medie B. Interessen fra advokatfirmaer, der er konkurrenter til Advokatfirmaet Poul Schmith, understøtter efter Moderniseringsstyrelsens opfattelse styrelsens vurdering af, at det omhandlede materiale er af konkurrencemæssig betydning.

A har i sin klage til Ombudsmanden anført en begrundelse for sin anmodning om aktindsigt og for sin klage til Ombudsmanden. I begrundelsen indgår bemærkninger om den eksisterende kammeradvokatordnings økonomiske fordelagtighed og om A's formodninger om, hvad enkelte af de udeladte oplysninger vedrører. A anfører således følgende:

*'Jeg vedlægger desuden en kopi af retsudvalgets beslutningsforslag B 14 og nogle artikler, jeg har skrevet om sagen, bl.a. Bjarne Corydons erkendelse af, at ordningen slet ikke var økonomisk fordelagtig. Og det er ikke mindst den udvikling, der har fået mig til at søge aktindsigt og nu klage til jer.*

*Corydon sætter nemlig ikke tal på, hvad det har kostet staten, at Moderniseringsstyrelsen har opretholdt en kontrakt, der er ufordelagtig. Men konsulentvirksomhed C-rapporten ser ud til at angive størrelsesordener, som dog i min udgave er streget ud. Og det har naturligvis stor offentlig interesse, hvis man af konsulentvirksomhed C-rapporten kan sandsynliggøre, at staten gennem flere år har betalt så og så mange millioner for meget, fordi man ikke har holdt styr på en leverandør; man sender 325 millioner kroner efter om året. '*

Moderniseringsstyrelsen skal for god ordens skyld til det anførte bemærke, at finansministeren ikke har tilkendegivet, at kammeradvokatorordningen ikke har været økonomisk fordelagtig for staten. Medie B bragte den [dato] 2014 under overskriften '(...)' en artikel af A, hvori det anføres, at finansministeren i en fortrolig orientering til Folketinget havde anført, at *'staten bør kunne opnå lavere priser end i dag'*. Citatet er korrekt og stammer fra finansministerens fortrolige orienteringsbreve af 1. maj 2014 til Retsudvalget og Finansudvalget. Der er imidlertid ikke tale om, at finansministeren over for Folketinget har anført, at den eksisterende aftale har været eller er ufordelagtig for staten. Det bemærkes, at fortroligheden af de pågældende breve efterfølgende er ophævet.

Vedrørende finansministerens forventning om lavere priser i en ny kammeradvokataftale bemærkes, at den aftale, der nu er indgået med Advokatfirmaet Poul Schmith, indebærer en reduktion af priserne med 4 pct. i forhold til den gældende aftale, og at de nu aftalte priser ligger 11 pct. under de gennemsnitlige priser, som udvalgte store private virksomheder og offentlige selskaber betaler for advokatbistand, jf. et udarbejdet prisbenchmark.

Det er endvidere ikke korrekt, at konsulentvirksomhed C har foretaget en opgørelse af, om staten gennem mange år har betalt Advokatfirmaet Poul Schmith for meget. A's formodning om, at der i de udleverede dokumenter er overstreget oplysninger herom, er således ikke korrekt. Konsulentvirksomhed C's analyse er udarbejdet med henblik på statens forhandlinger med Advokatfirmaet Poul Schmith om en ny kammeradvokataftale, og analysen har dermed ikke haft særskilt fokus på den hidtidige salærkontrol. "

I et brev af 19. december 2014 sendte jeg en kopi af Moderniseringsstyrelsens udtalelse af 15. december 2014 til dig med henblik på at modtage dine eventuelle bemærkninger inden tre uger.

Den 12. januar 2015 oplyste du telefonisk, at du ikke havde bemærkninger til Moderniseringsstyrelsens udtalelse af 15. december 2014.

I et brev af 14. januar 2015 oplyste jeg, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg har fået fra dig og Moderniseringsstyrelsen.