

INTERN REVISION

17. september 2024

# SÆRLIG UNDERSØGELSE

AFSENDER

Jesper Andersen  
Solveig Petersen



## Indkøb af eksterne advokatydelse

Alle forvaltninger

**2024**

MODTAGER

Adm. Direktører i forvaltningerne  
Økonomidirektører i forvaltningerne

**Indholdsfortegnelse**

1.	INDLEDNING.....	3
2.	SAMMENFATNING, KONKLUSION OG ANBEFALINGER.....	4
3.	BAGGRUND.....	6
4.	OBSERVATIONER.....	8
4.1	ØKONOMIFORVALTNINGEN.....	8
4.2	SUNDHEDS- OG OMSORGSFORVALTNINGEN.....	10
4.3	BØRNE- OG UNGDOMSFORVALTNINGEN.....	11
4.4	TEKNIK- OG MILJØFORVALTNINGEN.....	12
4.5	KULTUR- OG FRITIDSFORVALTNINGEN.....	13
4.6	SOCIALFORVALTNINGEN.....	14
4.7	BESKÆFTIGELSE- OG INTEGRATIONSFORVALTNINGEN.....	15

## 1. INDLEDNING

Intern Revision (IR) har i overensstemmelse med revisionsplanen foretaget en undersøgelse af kommunens indkøb af eksterne advokatydelse.

Undersøgelsen er gennemført som en opfølgning på revisionsrapporten "Indkøb af eksterne konsulent- og advokatydelse i Københavns Kommune" fra 2020.

### **Formål, metode og afgrænsning**

Formålet er at vurdere, hvorvidt Økonomiforvaltningen / forvaltningerne har implementeret tiltagene fra handleplanerne i forbindelse med rapporten fra 2020.

Undersøgelsen er gennemført ved gennemgang af udgifter til advokater, materiale fra forvaltningerne og interview med relevante medarbejdere i forvaltningerne.

### **Rapportering**

Rapporten forelægges Revisionsudvalget.

Et udkast til rapporten har været i høring hos ledelsen i forvaltningerne. Vi har i rapporten alene forholdt os til de dele af de indkomne høringssvar, der vedrører de faktiske forhold, der beskrives i rapporten. Vi har således som udgangspunkt ikke inddraget bemærkninger til vores vurderinger.

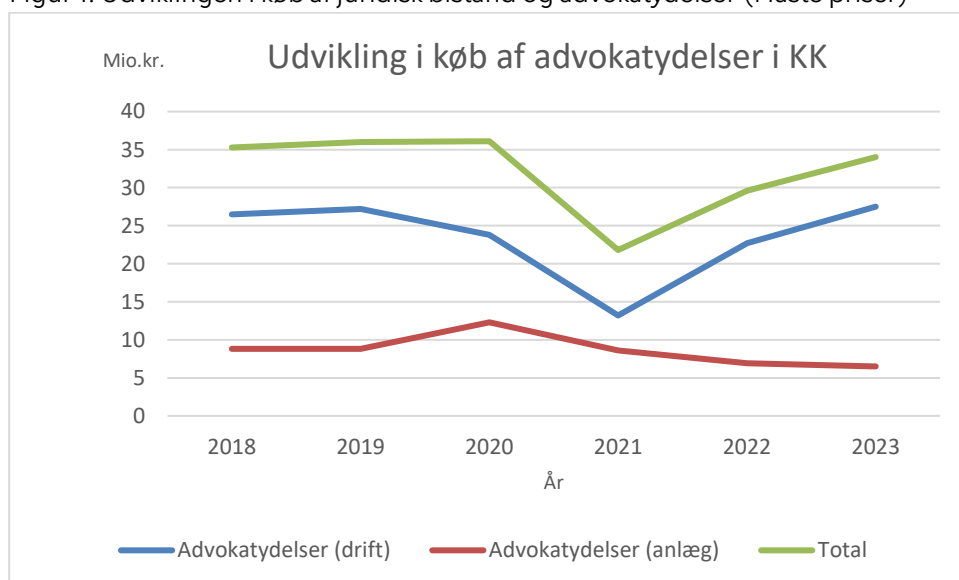
## 2. SAMMENFATNING, KONKLUSION OG ANBEFALINGER

Siden vores undersøgelse i 2020, er der indført nogle gode tiltag som skal medvirke til at sikre en effektiv brug af eksterne konsulenter og advokater.

For det første er der udarbejdet en Fællesadministrativ forretningsgang for indkøb af konsulent- og advokatydelse, som supplerer de gældende regler og retningslinjer for indkøb.

For det andet modtager Økonomiudvalget (ØU) årligt en opgørelse af det forgangne års udgifter til konsulent- og advokatydelse.

Figur 1. Udviklingen i køb af juridisk bistand og advokatydelse (i faste priser)



Opgørelserne til ØU viser, at de samlede udgifter til advokatydelse er faldet lidt fra 36,0 mio. kr. i 2019 til 33,9 mio. kr. i 2023. Udgifterne i 2023 kan væsentligst henføres til tre forvaltninger.

Over halvdelen af de gennemgåede køb af advokatbistand vedrører retssager, hvor borgere eller virksomheder har stævnet kommunen. Kommunen har ikke advokater ansat, der kan føre sager i retten, og opgaverne kan ikke løses internt.

Vores undersøgelse, viser at forretningsgangen i varierende grad er implementeret og efterlevet i forvaltningerne. Således er kravet i fase 1 – Foranalyse, om at der skal udarbejdes et kort notat, der dokumenterer foranalysen og beslutningen om, at der skal anvendes ekstern bistand, kun udarbejdet i 7 ud af 19 stikprøver.

De forvaltninger der tegner sig for den væsentligste del af indkøbet, har etableret en central juridisk enhed, som forestår indkøbet, og det er oplyst,

at der i den forbindelse tages stilling til, om der er behov for ekstern bistand.

I fase 4 Evaluering er et væsentligt element, at den viden som eksterne advokater bidrager med, bliver delt både i forvaltningen og tværgående i KK.

I forhold til at sikre, at viden som eksterne advokater bidrager med der er relevant for andre, bliver delt både i forvaltningen og tværgående i KK, er det konstateret, at der ikke er tilrettelagt en formaliseret videndelingsproces.

### **Anbefalinger**

Centraliseringen af de juridiske enheder i de forvaltninger, der køber mest juridisk bistand, kombineret med den årlige opgørelse til ØU, medvirker efter vores opfattelse, i al væsentlighed til at sikre effektiv brug af eksterne advokater.

Det kan derfor overvejes, at køb af advokatydelse tages ud af den fælles administrative forretningsgang og erstattes med en vejledning.

Forvaltningerne vil fortsat skulle overholde kommunens indkøbspolitik, udbudsregler m.v. samt sikre, at kommunen ikke afholder unødige udgifter.

I forhold til at sikre, at den viden som eksterne advokater bidrager med, bliver delt både i forvaltningen og tværgående i KK, anbefales at denne opgave tildeles kommunens tværgående Legal Compliance forum (LCF). LCF er kommunens tværgående forum for udvikling og vedligeholdelse af kommunens overholdelse af lovgivningen på det forvaltningsprocessuelle område og området for databeskyttelse.

### 3. BAGGRUND

I 2020 udarbejdede IR en rapport om Indkøb af eksterne konsulent- og advokatydelse i Københavns Kommune. Formålet med rapporten var at vurdere, hvorvidt forvaltningernes køb af eksterne konsulent- og advokatydelse blev foretaget i overensstemmelse med gældende regler og retningslinjer.

Vi anbefalede, at KK med afsæt i Rigsrevisionens og DI's paradigmer for det offentlige brug af konsulenter vedtager et regelsæt for brug af konsulent- og advokatbistand i KK.

Økonomiforvaltningen, Center for Indkøb har udarbejdet en fællesadministrativ forretningsgang Fælles retningslinjer for indkøb af konsulent- og advokatydelse, som skal supplere de gældende regler og retningslinjer for indkøb og dermed bidrage til at sikre en effektiv brug af eksterne konsulenter og advokater.

Retningslinjerne tager udgangspunkt i den overordnede model, som Rigsrevisionen beskriver for køb af konsulentydelse, samt DI's paradigme for hvordan der skabes størst mulig værdi ved køb af konsulentydelse. Modellen omfatter fire faser:

- Fase 1 – Foranalyse (intern eller ekstern løsning)
- Fase 2 – Gennemførelse af indkøbet
- Fase 3 – Opfølgning og kontraktstyring
- Fase 4 – Evaluering

#### Fase 1 – Foranalyse (intern eller ekstern løsning)

I fase 1 anføres, at det er en væsentlig strategisk beslutning, om der skal anvendes ekstern bistand, eller om opgaven kan løses internt. Forvaltningen skal forud for et konsulent- eller advokatindkøb gennemføre en foranalyse, hvor der tages stilling til det nødvendige behov og ydelsens omfang.

Formålet med foranalysen er at afdække, om forvaltningen selv har de nødvendige ressourcer og kompetencer, eller om der er behov for bistand. Dette kan f.eks. også indebære at undersøge, om opgaven kan løses af andre enheder i kommunen, samt om der er opsamlet relevant viden og erfaringer om lignende indkøb i andre enheder.

Der skal som udgangspunkt anvendes ekstern bistand i de tilfælde, hvor egne medarbejdere ikke kan løse den pågældende opgave fordi:

- Det er nødvendigt at få foretaget en uvildig vurdering, eller
- Der er behov for at få tilført særlige/ekstra kompetencer.

I forretningsgangen er ligeledes indarbejdet en tjekliste, som medvirker til at sikre, at der de væsentligste elementer i foranalysen og beslutningsprocessen overvejes.

Det anføres i forretningsgangen, at der skal udarbejdes et kort notat, der dokumenterer foranalysen og beslutningen.

#### Fase 4 - Evaluering

I den fællesadministrative forretningsgang er der ikke nævnt advokater i fase 3 og 4. Forespurgt oplyser ØKF dog, at det er intentionen at fase 3 og 4 også gælder for indkøb af advokatydelse/juridisk bistand. ØKF har oplyst, at det vil blive præciseret, når forretningsgangen skal ajourføres.

I den fællesadministrative forretningsgang fremgår, at det er vigtigt, at forvaltningerne drager erfaringer af de ydelser, de har modtaget, og kommunen bør derfor evaluere brug af ekstern bistand. Således anføres, at evalueringen bør danne grundlag for et fremadrettet læringsperspektiv i forhold til fremtidige køb i forvaltningen.

I forretningsgangen er ligeledes indarbejdet en tjekliste, som medvirker til at sikre, at evalueringen omfatter relevante forhold vedrørende processen for købet og leverancen af ydelsen mv. Endvidere indeholder tjeklisten opmærksomhedspunkter omkring udbredelse af resultatet af opgaven, samt at man skal være opmærksom på at få opsamlet viden.

## 4. OBSERVATIONER

Undersøgelsen af implementering og efterlevelse af forretningsgangen i forvaltningerne omfatter:

### **Fase 1 - Foranalyse (intern eller ekstern løsning)**

Det er en væsentlig strategisk beslutning, om der skal anvendes ekstern bistand, eller om opgaven kan løses internt. Forvaltningen skal forud for et konsulent- eller advokat køb gennemføre en foranalyse, hvor der tages stilling til det nødvendige behov og ydelsens omfang.

### **Fase 4 - Evaluering**

Det er vigtigt, at forvaltningerne drager erfaringer af de ydelser, de har modtaget, og at evalueringen danner grundlag for et fremadrettet læringsperspektiv i forhold til fremtidige eksterne køb i forvaltningen. Endvidere er det vigtigt at man er opmærksom omkring udbredelse af resultatet af opgaven samt at få opsamlet viden.

### 4.1 Økonomiforvaltningen

Økonomiforvaltningen (ØKF) har købt advokatydelse for 11,1 mio. kr. i 2023.

ØKF oplyser, at der indkøbes advokatydelse til forskellige opgaver, f.eks. advokatundersøgelser, twister, afklaring af forskellig artede juridiske spørgsmål, lovliggørelser etc. Det oftest Rådhuset, Byggeri København og Københavns Ejendomme, der anvender ekstern juridisk bistand.

Indkøb af juridisk bistand foretages normalt via Juridisk Enhed i Direktionssekretariatet eller i de enkelte koncernenheder. Indkøb af advokatydelse er således fordelt på få personer, og der er uformel videndeling mellem disse forud for de enkelte køb.

#### **Ad. Fase 1 - Foranalyse (intern eller ekstern løsning)**

ØKF oplyser, at de udarbejder notat vedrørende fase 1, som beskrevet i den fællesadministrative forretningsgang.

Vi har udvalgt stikprøve på tre fakturaer fra ØKF med henblik på at vurdere implementering af forretningsgangen:

- To fakturaer vedrører samme sag. KEjd har købt af har købt bistand vedrørende kloakering i kolonihaver.
- En faktura vedrører køb af bygherrerådgivning i ByK. Bygherrerådgivning er byggefaglig rådgivning, og indgår i ØKFs opgørelse af



udgifter til eksterne advokater, som forelægges for Økonomiudvalget.

ØKF har efterfølgende oplyst, at der i de udvalgte stikprøver ikke er udarbejdet et notat, som redegør for, om der skal vælges ekstern løsning.

#### **Ad. Fase 4 - Evaluering**

I forhold til at sikre, at viden som eksterne advokater bidrager med, der er relevant for andre, bliver delt både i forvaltningen og tværgående i KK, er det konstateret, at der i ØKF ikke er tilrettelagt en formaliseret videndelingsproces.

## 4.2 Sundheds- og Omsorgsforvaltningen

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen (SUF) har i 2023 købt advokatydelse for 2,1 mio. kr.

SUF har oplyst, at indkøb af juridisk bistand og advokatydelse som udgangspunkt går gennem Juridisk afdeling. Der er syv ansatte i afdelingen. SUF køber ekstern bistand, når de ikke selv har de fornødne juridiske kompetencer eller ressourcer til at løfte opgaven.

### Ad. Fase 1 - Foranalyse (intern eller ekstern løsning)

Vi har udvalgt stikprøve på to fakturaer fra SUF med henblik på at vurdere implementering af forretningsgangen:

- En faktura vedrører PCM udbud.
- En faktura vedrører juridisk rådgivning vedrørende et udbud af elevadministrativt system.

SUF har for begge indkøb af udarbejdet et notat, hvori leverandørvalget er beskrevet og begrundet. Kun i det ene notat indeholder anskaffelsesnotatet også en foranalyse med beskrivelse og vurdering af, om opgaven kan løses internt eller om der skal købes ekstern bistand.

### Ad. Fase 4 - Evaluering

I forhold til at sikre, at viden som eksterne advokater bidrager med, der er relevant for andre, bliver delt tværgående i KK, er det konstateret, at der i SUF ikke er tilrettelagt en formaliseret videndelingsproces, men at der sker videndeling i den juridiske afdeling samt i relevante netværk.

### 4.3 Børne- og Ungdomsforvaltningen

Børne- og Ungdomsforvaltningen (BUF) har i 2023 købt advokatydelse for 1,3 mio. kr.

BUF oplyser, at forvaltningen anvender ekstern juridisk bistand, når der er mere komplekse juridiske spørgsmål eller opgaver. Der er i kommunen ikke kompetencer, som kan tage sager i retten, og derfor er det i denne type sager altid nødvendigt at tilkøbe ekstern advokatbistand.

#### Ad. Fase 1 - Foranalyse (intern eller ekstern løsning)

Vi har udvalgt stikprøve på to fakturaer fra BUF med henblik på at vurdere implementering af forretningsgangen:

- En faktura vedrører køb af juridisk bistand til databehandleraftale.
- En faktura vedrører retssag om erstatning til tidligere medarbejder

BUF har mundtligt redegjort for, hvorfor det var nødvendigt at vælge en ekstern løsning i de to sager. BUF har ikke dokumenteret foranalysen vedrørende intern eller ekstern løsning i et notat.

#### Ad. Fase 4 - Evaluering

BUF har lavet en pixi-udgave af den fællesadministrative forretningsgang for køb af konsulent- og advokatydelse. Pixi-udgangen beskriver de tre første faser fra den fælles administrative forretningsgang, men ikke fase 4 vedrørende evaluering som omhandler, hvordan viden forankres og danner grundlag for et fremtidigt læringsperspektiv.

I forhold til at sikre, at viden som eksterne advokater bidrager med, der er relevant for andre, bliver delt både i forvaltningen og tværgående i KK, er det konstateret, at der i BUF ikke er tilrettelagt en formaliseret vidende-lingsproces.

#### 4.4 Teknik- og Miljøforvaltningen

Teknik- og Miljøforvaltningen (TMF) har købt advokatydelse for 8,7 mio. kr. i 2023.

TMF oplyser, at forvaltningen anvender advokatbistand til forskelligartede opgaver, som TMF ikke selv har kompetencer eller ressourcer til at løse. Det kan være specifikke juridiske spørgsmål, retssager etc. Sager vedrørende entrepris og udbudsret på Mobilitet Klimatilpasning og Mobilitet s(MKB) fagområde er forankret i sekretariatet i MKB. Alle øvrige indkøb af juridisk bistand foretages gennem Stab Jura.

##### **Ad. Fase 1 - Foranalyse (intern eller ekstern løsning)**

Vi har udvalgt stikprøve på tre fakturaer fra TMF med henblik på at vurdere implementering af forretningsgangen:

- En faktura vedrører advokatbistand til retssag vedr. frikøb af tilskudsdeklaration
- En faktura vedrører advokatbistand til retssag om fravigelse af gæsteprincippet.
- En faktura vedrører advokatbistand til retssag om kartel.

Alle tre fakturaer i stikprøven vedrører retssager, og sagerne er påbegyndt, inden den fælles forretningsgang for køb af konsulent- og advokatydelse blev udarbejdet.

Idet TMF ikke selv har mulighed for at føre sager i retten, er det nødvendigt at købe ekstern advokatbistand til disse opgaver.

Stab Jura, som er det juridiske kontor i TMF, har i 2019 udarbejdet en lokal forretningsgang for bestilling af advokatbistand i TMF. Den lokale forretningsgang omfatter bl.a. foranalysen, som også fremgår i den Fællesobligatoriske forretningsgang.

##### **Ad. Fase 4 - Evaluering**

I forhold til at sikre, at viden som eksterne advokater bidrager med, der er relevant for andre, bliver delt tværgående i KK, er det konstateret, at der i TMF ikke er tilrettelagt en formaliseret videndelingsproces.

TMF har et juridisk netværk med alle jurister i forvaltningen. I netværket deles viden om de seneste sager.

Jura har endvidere en oversigt over de indstillinger vedrørende juridiskbistand, de har sendt til godkendelse hos direktionen. I oversigten kan de se, om det ligner et tidligere spørgsmål, som kontoret tidligere har modtaget en vurdering af.

## 4.5 Kultur- og Fritidsforvaltningen

Kultur- og Fritidsforvaltningen (KFF) har i 2023 købt advokatydelse for 4,0 mio. kr.

KFF anvender juridisk bistand i forskellige anledninger, f.eks. når der er behov for ekspert bistand i forskellige opgaver. Indkøb af juridisk bistand går altid gennem KFF's juridiske sekretariat.

### Ad. Fase 1 - Foranalyse (intern eller ekstern løsning)

Vi har udvalgt stikprøve på tre fakturaer fra KFF med henblik på at vurdere implementering af forretningsgangen:

- De tre fakturaer vedrører alle bunkeafvikling i Huslejenævnet.

KFF har fået bevilget midler i Overførselssagen 2022 - 2023 og i Budget 2024 til bunkeafvikling i Huslejenævnet. Det fremgår i budgetnotat, at der er behov for ekstern bistand, idet der er tale om specialviden, og det er vanskeligt at rekruttere medarbejdere med disse kompetencer. KFF forventer ikke, at der bliver behov for yderligere til opgaven vedrørende bunkeafvikling, end de allerede bevilgede penge.

Vi har vurderet, at den foreliggende indstilling til udvalget er tilstrækkelig dokumentation foranalysen.

### Ad. Fase 4 - Evaluering

Det juridiske team er af beskeden størrelse, og der er løbende uformel videndeling blandt medarbejderne.

I forhold til at sikre, at viden som eksterne advokater bidrager med, der er relevant for andre, bliver delt tværgående i KK, oplyser KFF, at forvaltningen bruger Legal Compliance Forum (LCF) til at sikre en systematisk videndeling på det juridiske område med samtlige forvaltninger i kommunen.

Derudover holder KFF og ØKF jævnligt møder med det formål at sikre den juridiske videndeling.

## 4.6 Socialforvaltningen

Socialforvaltningen (SOF) har i 2023 købt advokatydelser for 5,4 mio. kr. Langt hovedparten af de 5,4 mio. kr. vedrører lovpligtige udgifter, hvor SOF er forpligtet til at betale for advokatbistand, f.eks. sager om børns rettigheder og værgemål, sager på handicapområdet.

SOF har oplyst, at forvaltningen bruger ekstern advokatbistand, når en borger lægger sag an mod kommunen, samt når de har behov for et notat vedrørende en specifik problemstilling. F.eks. har forvaltningen indhentet et notat vedrørende specifikke forhold i driftsoverenskomster.

### Ad. Fase 1 - Foranalyse (intern eller ekstern løsning)

Vi har udvalgt stikprøve på to fakturaer fra SOF med henblik på at vurdere implementering af forretningsgangen:

- Begge fakturaer vedrører retssager.

SOF har oplyst, at kommunen ikke har advokater ansat, der kan føre retssager. Forvaltningen har ikke udarbejdet et notat, som redegør for, om der skal vælges ekstern løsning.

### Ad. Fase 4 - Evaluering

I forhold til at sikre, at viden som eksterne advokater bidrager med, der er relevant for andre, bliver delt tværgående i KK, er det konstateret, at der i SOF ikke er tilrettelagt en formaliseret videndelingsproces.

SOF oplyser, at de domme som modtages efter afsluttede retssager drøftes i det juridiske team i CIK (Center for indkøb og compliance - centralforvaltningen). Domme fra retssager sendes altid til den enhed, der har sagen, og sendes også til direktionen til orientering.

Såfremt andre enheder kan bruge viden fra indhentede notater vedrørende juridiske problemstillinger, sendes notaterne alle de relevante enheder.

## 4.7 Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen (BIF) har i 2023 købt advokatydelse for 1,3 mio. kr.

BIF anvender ekstern advokatbistand til at føre retssagen, når borgere lægger sag an mod forvaltningen/kommunen. Disse retssager vedrører beskæftigelsesområdet, konkrete borgersager og den tilhørende lovgivning. BIF's egne jurister leverer relevant materiale til advokaten og har løbende dialog med advokaterne i sådanne sager. Endvidere anvendes ekstern advokatbistand, når forvaltningen har behov for ekstern vurdering af juridiske spørgsmål.

### Ad. Fase 1 - Foranalyse (intern eller ekstern løsning)

Vi har udvalgt stikprøve på fire fakturaer fra BIF med henblik på at vurdere implementering af forretningsgangen:

- Alle fire fakturaer vedrører samme type retssager, hvor borgere har lagt sag an mod kommunen.

BIF har redegjort for, at forvaltningen ikke kan føre sager i retten, men forvaltningen bistår den eksterne advokat med dokumentation og belysning af sagerne i sagsforberedelsen med henblik på at nedbringe sagsomkostningerne.

Der er ikke udarbejdet særskilte notater, der dokumenterer foranalysen vedrørende intern eller ekstern løsning.

### Ad. Fase 4 - Evaluering

I forhold til at sikre, at viden som eksterne advokater bidrager med, der er relevant for andre, bliver delt tværgående i KK, oplyser BIF, at der sjældent er noget juridisk at dele på tværs, da der er tale om helt konkrete borgersager, som vedrører BIFs faglovgivning og ressortområde. Indholdet fra disse retssager er som udgangspunkt ikke relevante for de øvrige forvaltninger. Men, hvis der mod forventning skulle være behov for at dele oplysninger af generel forvaltningsretlig karakter eller på det kommunalretlige område, sker videndeling i relevant omfang på Københavns Kommunes Legal Compliance Forum, hvor alle forvaltninger er repræsenteret.

BIF samler viden vedrørende sagerne i det juridiske team. Der er uformel videndeling om domme og øvrige juridiske spørgsmål på de møder, som centralforvaltningens jurister har.

Desuden videreformidles domme fra retssager til de relevante jobcentre, og domme sendes også sammen med en kort beskrivelse af resultat og problemstilling til orientering til direktionen.