

Stortingets utredningsseksjon

Til: (...)

Dato: 10.11.2023

Utredet: (...)

Oppdragsnr: 2023343

Utviklingen i antall ansatte i antall og prosent for sentraladministrasjonen (departementer og direktorater)

OPPDRA

Jeg ønsker en oversikt over utviklingen i antall ansatte i antall og prosent for sentraladministrasjonen (departementer og direktorater) og kun departementene for perioden 2009–2013, 2013–2017, 2017–2021. fra 2021–oktober 2023. Tidligere laget DIFI rapporter på utviklingen.

INNOLD

1	Innledning, begrepsavklaring, kilder og sammenlignbarhet over tid	1
1.1	Kildegrunnlag og sammenlignbarhet over tid	2
1.2	Hvordan avgrensar DFØ staten og de underliggende kategoriene?.....	2
2	Sentralforvaltningen. Endring i antall arbeidsforhold, 2009-2020	3
3	Statsforvaltningen. Gjennomsnittlig endring i antall årsverk, 2005-2020	5
4	Antall ansatte i statsforvaltningen og underliggende kategorier, 2016-2022	6

1 Innledning, begrepsavklaring, kilder og sammenlignbarhet over tid

Vi viser til tidligere kommunikasjon om oppdraget. Som nevnt finnes det ikke direkte sammenlignbar statistikk over hvor mange ansatte/årsverk det er i statsforvaltningen og i sentraladministrasjonen for tidsperioden 2009-2023. Dette skyldes flere større statistikkbrudd, herunder overgang til A-ordningen i SSBs sysselsettingsstatistikk og endringer i hvilke deler av statsforvaltningen det publiseres tall for.

Etter avtale har vi i dette notatet tatt sikte på å lage så lange tidsserier som mulig, og laget et utvalg av oversikter som du kan velge blant, da ingen av dem fullt ut svarer på det du er ute etter i oppdragsbestillingen. Vi har også lagt vekt på å lage grafiske framstillinger, som forhåpentligvis vil være egnet for en presentasjon av tallene.

1.1 Kildegrunnlag og sammenlignbarhet over tid

Framstillingen i dette notatet baserer seg på informasjon fra DFØ (tidligere Difi), basert på deres årlige rapporter om utviklingen i antall ansatte i statsforvaltningen (tidligere avgrenset til sentralforvaltningen). I tillegg har vi fått tilsendt noen tall fra DFØ som er tilrettelagt for å kunne sammenligne endringer over tid (se notatets kapittel 3).

DFØs oversikter har opp gjennom årene basert seg på ulike kilder:

- ♦ For perioden **2005-2013** baserte Difis oversikter seg på tall fra Statens tjenestemannsregister (SST), publisert av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Dataene er ikke publisert etter 2014.
- ♦ I perioden **2013-2016** er tallene for årsverk hentet fra SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk, som gir tall for tredje uke i november og som baserer seg på NAVs Aa-register.
- ♦ **Fra 2016** brukes fortsatt den registerbaserte sysselsettingsstatistikken, men SSBs sysselsettingsstatistikk baserer seg nå på A-ordningen. Tallene er tilrettelagt for/av DFØ og skiller seg noe fra SSBs ordinære registerbaserte sysselsettingsstatistikk, bl.a. ved at de tabellene for ansatte i staten viser et årsgjennomsnitt, og ikke siste kvartal. Dette betyr også at **siste tilgjengelige tall er for 2022**, og ikke 2023, som ønsket i oppdraget.

Som nevnt er disse kildegrunnlagene ikke direkte sammenlignbare over tid. Dette gjør det særlig problematisk å sammenligne absolutte tall over tid – f.eks. antall ansatte. I dette notatet er derfor de fleste, og de lengste, tidsseriene basert på prosentvise endringer over en periode, og hvor periodene er basert på ett og samme kildegrunnlag.

En annet viktig kildegrunnlag for DFØs oversikter er en egen kartleggingsundersøkelse rettet mot virksomhetene i statsforvaltningen.¹ Disse kartleggingene bruker DFØ bl.a. som grunnlag for å utarbeide **justerte tall**, dvs. oversikter som tar hensyn til endringer i antall arbeidsforhold som skyldes flyttinger mellom statlige virksomheter eller inn/ut av staten.

Vi har gått gjennom alle de årlige rapportene,² og har gjennomgående brukt de mest oppdaterte tallene vi finner, i de tilfellene hvor tallene har vært revidert fra en rapport til neste. Vi må likevel ta forbehold om at det kan ha skjedd revideringer av tallene i ettertid som vi har oversett eller som ikke framgår av rapportene.

1.2 Hvordan avgrenser DFØ staten og de underliggende kategoriene?

I DFØs oversikter er **staten** definert som alle virksomheter som inngår i statsregnskapet.³ Særlovselskaper, helseforetak og andre statsforetak, statsaksjeselskaper og stiftelser er selvstendige rettssubjekter, og inngår ikke i dette grunnlaget.

Fra staten kan man skille ut **statsforvaltningen**, som er alle virksomhetene i statsregnskapet, utenom Stortinget med underliggende institusjoner, Sametinget og Domstolene i Norge. Statsforvaltningen refererer dermed til statens utøvende makt, det vil si Statsministerens kontor

¹ Kartleggingsundersøkelsen ble tidligere rettet mot sentraladministrasjonen.

² Du finner en samlet oversikt over rapportene under DFØs nettpartikkel [Utviklingen i antall ansatte i staten](#).

³ <https://statsregnskapet.dfo.no/>

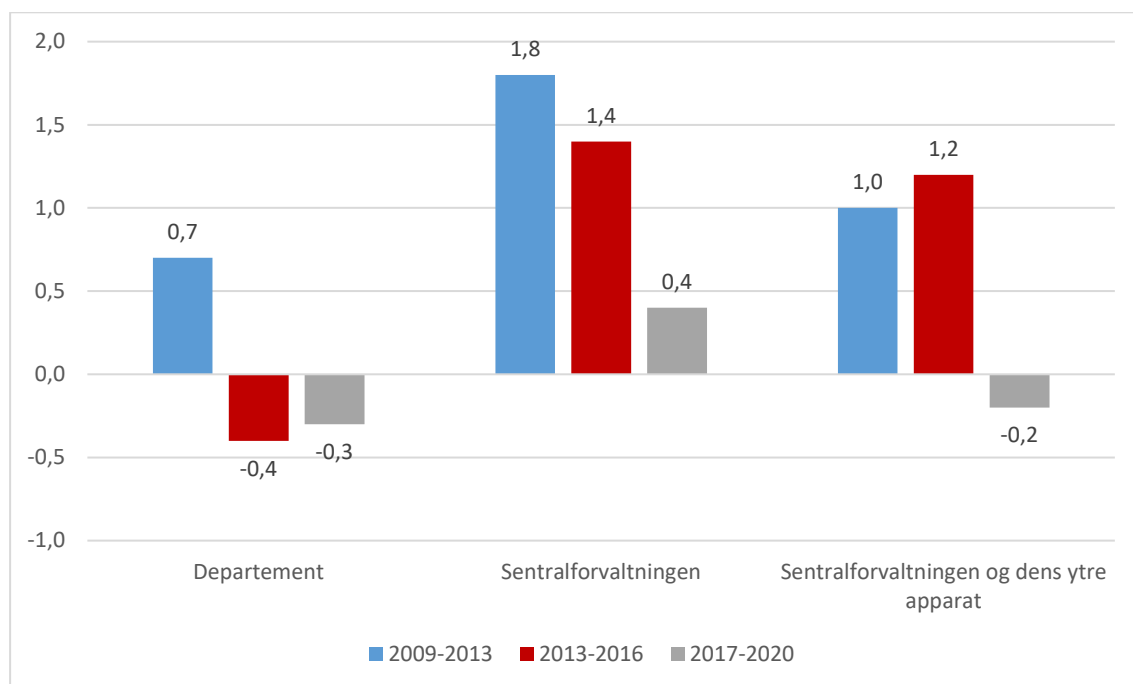
og departementene, med deres underliggende virksomheter. Dette omfatter forvaltningsorganer som direktoratene, tilsyn, statsforvalterne, forvaltningsbedrifter og universitets- og høyskolesektoren.

Inntil nylig utarbeidet DFØ oversikter over ansatte i **sentralforvaltningen** og sentraladministrasjonens (direkte tilknyttede) **ytre apparat**. DFØs rapporter har over tid også brukt andre begreper og kategorier (f.eks. øvrig ytre apparat). I kartleggingen for 2021 ble skillet mellom sentralforvaltning og ytre apparat avviklet, slik at populasjonen nå er hele statsforvaltningen.⁴ Endringen er blant annet gjort på bakgrunn av endringer i sentralforvaltningens organisering, hvor flere virksomheter går vekk fra geografisk organisering til funksjonsbasert organisering. Dette gjør det utfordrende for virksomhetene å plassere hvilke arbeidsforhold som tilhører sentralforvaltningen, fordi dette ikke lenger nødvendigvis kommer tydelig fram av organisasjonsstrukturen. Noen arbeidsforhold kan dessuten ha blandede oppgaver, og derfor være vanskelig å plassere i én kategori.

2 Sentralforvaltningen. Endring i antall arbeidsforhold, 2009-2020

Figur 1 viser endringen i antall arbeidsforhold i departementene, sentralforvaltningen og sentralforvaltningens ytre apparat, justert for omorganiseringer, for periodene 2009-2013, 2013-2016 og 2017-2020. Periodene er inndelt i samsvar med endringene i statistikkgrunnlaget, jf. kapittel 1.

Figur 1. Endring (prosent) i antall arbeidsforhold i departement, sentralforvaltning og sentralforvaltningen med dens ytre apparat. Justerte tall. 2009-2013. 2013-2016, 2017-2020



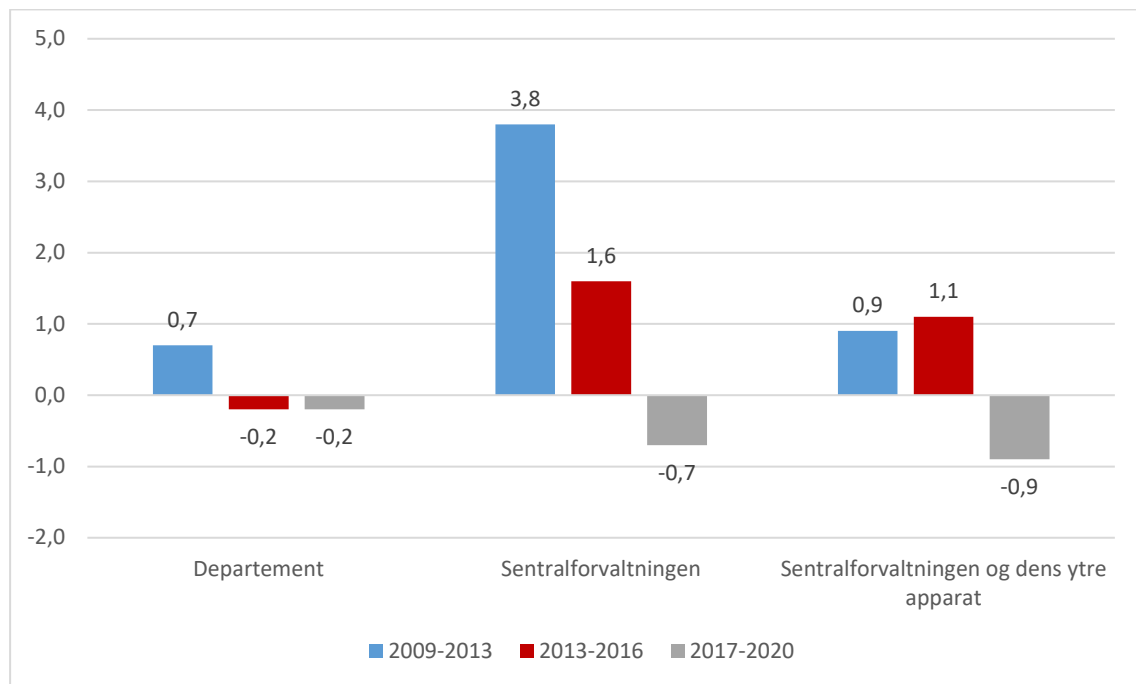
Kilde: [DFØ-notat 2021:02 Utviklingen i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltningen, figurene 4, 5 og 6.](#)

⁴ DFØ (2023): [Utviklingen av antall ansatte i statsforvaltningen-2020-2021.pdf](#). DFØ-notat 2023:02

Tallene i figur 1 er justert for omorganiseringer. Figuren viser en vekst i sentralforvaltningen i alle de tre periodene vi her ser på, men veksten har blitt mindre for hver periode. Departementene hadde en nedgang i 2013-2016 og 2017-2020. Vi finner også en liten nedgang i 2017-2020 når vi ser på samlede tall for sentralforvaltningen og dens ytre apparat.

Vi har også tatt med en figur som viser ujusterte endringstall, se figur 2:

Figur 2. Endring (prosent) i antall arbeidsforhold i departement, sentralforvaltning og sentralforvaltningen med dens ytre apparat. Ujusterte tall. 2009-2013. 2013-2016, 2017-2020



Kilde: [DFØ-notat 2021:02 Utviklingen i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltningen, figurene 4.5 og 6.](#)

I rapporten⁵ som tallgrunnlaget er hentet fra kommenterer DFØ at det var en økning i antall arbeidsforhold (justert og ikke-justert) i sentralforvaltningen i årene etter 2009. Unntaket er fra 2016 til 2017, da det var en (ujustert) nedgang i antall arbeidsforhold som i stor grad kan tilskrives etableringen av Bane NOR. I perioden 2017-2020 ble det 460 færre arbeidsforhold i sentralforvaltningen, men justert for omorganisering har det vært en vekst gjennom hele tidsserien 2009-2020.⁶

Rapporten fra 2021 redegjør også for resultatene fra DFØs kartleggingsundersøkelse, rettet mot virksomhetene i sentralforvaltningen. Departementene og direktorene oppgir at naturlige svingninger er hovedårsaken til endringer i antall ansatte fra år til år. I tillegg framheves effektivisering og endring i oppgaveporteføljen som drivere for reduksjoner i antall ansatte, mens vekst forklares med endret arbeidsmengde, koronapandemien og oppgaveportefølje.

⁵ DFØ (2021): [Utviklingen i antall arbeidsforhold stats- og sentralforvaltningen 2019-2020](#). DFØ-notat 2021:02.

⁶ DFØ (2021): [Utviklingen i antall arbeidsforhold stats- og sentralforvaltningen 2019-2020](#). DFØ-notat 2021:02.

I en tidligere rapport (Difi, 2016)⁷ fant Difi at det samlet for perioden 2009-2015 var en økning på 3 121 ansatte i sentralforvaltningen, mens økningen var på 1 821 ansatte når man korrigerer for omorganiseringer (justerte tall). Vi minner om at disse tallene ikke er direkte sammenlignbare med tall fra og med 2016. Rapporten viser at Helsedirektoratet hadde den største økningen og Statistisk sentralbyrå den største reduksjonen blant virksomhetene i sentralforvaltningen i denne tidsperioden. I en kartleggingsundersøkelse svarte departementene og direktoratene at hovedårsaken til flere ansatte var nye oppgaver. Samtidig hadde effektiviseringstiltak bidratt til om lag 480 færre ansatte i den sentrale statsforvaltningen (bruttotall).

3 Statsforvaltningen. Gjennomsnittlig endring i antall årsverk, 2005-2020

Vi har fått tilsendt tilrettelagte tall fra DFØ som viser utviklingen i antall årsverk i statsforvaltningen fra 2005 til og med 2022.⁸ Tallene baserer seg på de tre ulike statistikkgrunnlagene som vi har redegjort for i kapittel 1, og periodene er inndelt slik at det sikrer et konsistent tallgrunnlag innenfor hver periode.

Tabell 1. Gjennomsnittlig årlig endring i antall årsverk i statsforvaltningen for ulike perioder (geometrisk gjennomsnitt). Ujusterte tall. Prosent.

	2005-2009*	2009-2013*	2013-2016*	2016-2021*	2021-2022
Gjennomsnittlig endring i antall årsverk	1,76 %	2,09 %	2,34 %	0,33 %	1,53 %

* Geometrisk gjennomsnitt

Kilde: DFØ. og egne beregninger. Tallene for 2005-2013 er basert på tall fra SST, tall for 2013-2016 er basert på SSB/Aa-registeret, tall for 2016-2022 er basert på SSB/A-ordningen.

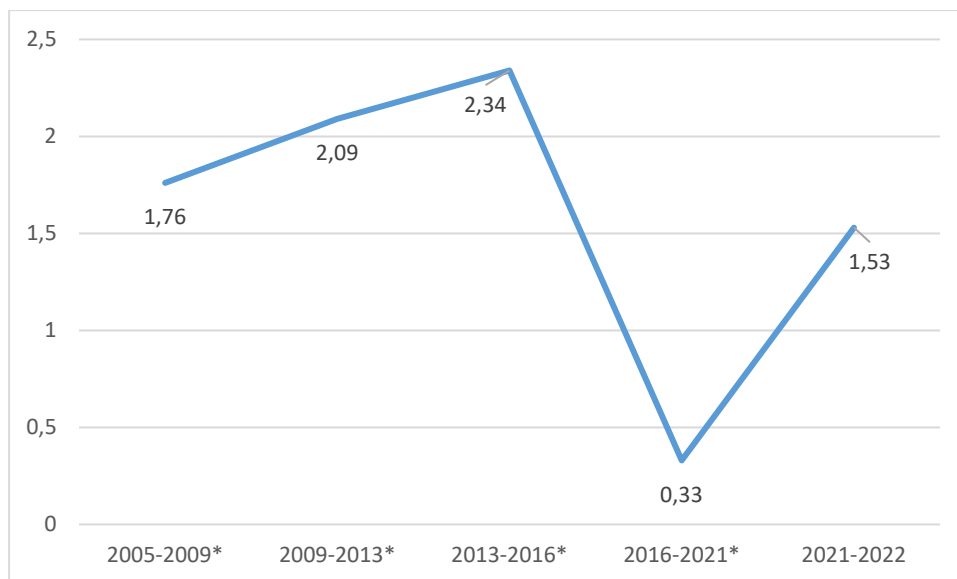
DFØ kommenterer tabellen med at det i perioden 2005-2013 var en økning i nesten alle sektorer. Unntaket er Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet med underliggende virksomheter. Også i perioden 2013-2016 var det en økning i nesten alle sektorer, med unntak av Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet med underliggende virksomheter. I perioden 2016-2021 var det en nedgang blant seks av 16 sektorer. Den klart største nedgangen var for Samferdselsdepartementet med underliggende virksomheter. Tallene er ujusterte, og tar ikke hensyn til omorganiseringer som f.eks. omstruktureringen og utflyttingen av årsverk fra Statens vegvesen.

Figur 3 gir en grafisk framstilling av de samme tallene som i tabell 1:

⁷ Difi (2016): [Utvikling i antall ansatte i sentral statsforvaltning. En kartlegging av årsaker.](#)

⁸ Tallet for perioden 2016-2021 er beregnet av utredningsseksjonen, basert på det tilsendte tallmaterialet fra DFØ.

Figur 3. Gjennomsnittlig årlig endring i antall årsverk i statsforvaltningen for ulike perioder (geometrisk gjennomsnitt). Ujusterte tall. Prosent.



* Geometrisk gjennomsnitt

Kilde: DFØ. og egne beregninger. Tallene for 2005-2013 er basert på tall fra SST, tall for 2013-2016 er basert på SSB/Aa-registeret, tall for 2016-2021 er basert på SSB/A-ordningen.

4 Antall ansatte i statsforvaltningen og underliggende kategorier, 2016-2022

Tabell 2 viser utviklingen i antall arbeidsforhold på ulike nivåer i statsforvaltningen for årene 2016-2022.

Som nevnt i kapittel 1, innhenter ikke DFØ lenger tall som skiller mellom ansatte i sentralforvaltningen og ytre etat, slik at de siste tilgjengelige tallene for disse kategoriene er fra 2020.

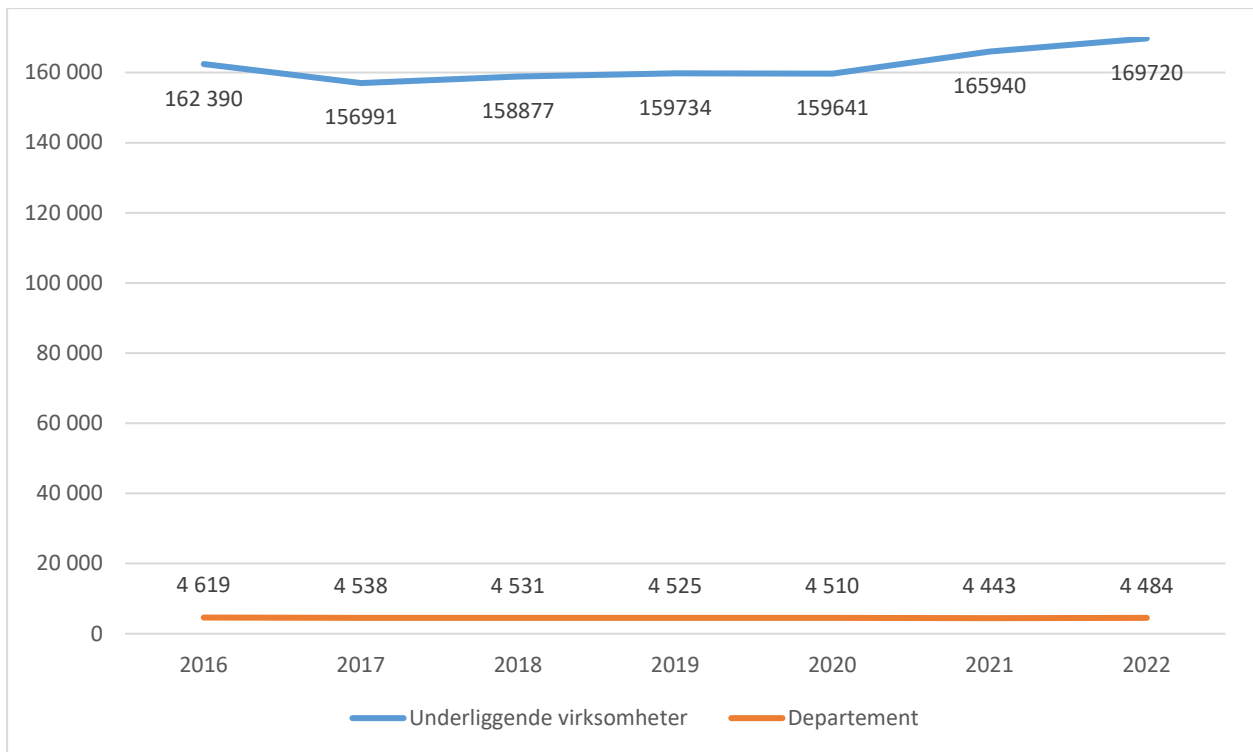
Tabell 2. Antall arbeidsforhold i statsforvaltningen totalt og for underliggende kategorier. 2016-2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Statsforvaltningen, i alt	167 188	161 466	163 407	164 260	164 150	170 383	174 203
Departement	4 619	4 536	4 531	4 525	4 510	4 443	4 484
Underliggende virksomheter	162 569	156 930	158 876	159 735	159 640	165 940	169 719
Hvorav:							
Sentralforvaltningen	22 627	22 519	22 798	22 968	22 168	-	-
Ytre etat	144 561	138 947	140 609	141 292	141 982	-	-

Kilde: DFØs årlige rapporter om antall ansatte i statsforvaltningen og egne beregninger.

Figur 4 gir en grafisk framstilling av utviklingen i antall ansatte i departementene og deres underliggende virksomheter (samme tall som i tabell 2):

Figur 4. Antall arbeidsforhold i statsforvaltningen, fordelt på departementene og deres underliggende virksomheter. 2016-2022



Kilde: [DFØ-notat 2023:4](#)

Som det framgår av figur 3 har antall ansatte i departementene ligget ganske stabilt, med en liten nedgang fram til 2021. For de underliggende virksomheter har det vært en økning i antall arbeidsforhold over tid. Dette skyldes i stor grad en økning for høyskoler og universiteter og i Politi- og lensmannsetaten.⁹

Tabell 3 og 4 viser prosentvis årlig endring i antall ansatte på ulike nivåer i statsforvaltningen, henholdsvis justerte og ujusterte tall. Flere av cellene mangler informasjon fordi vi ikke har funnet slike tall i de årlige rapportene eller fordi DFØ har endret rapporteringen.

Kolonnene for 2016-2021 og 2017-2021 viser gjennomsnittet av de årlige prosentvise endringene i perioden.

⁹ DFØ (2021): [Utviklingen i antall arbeidsforhold stats- og sentralforvaltningen 2019-2020](#). DFØ-notat 2021:02.

Tabell 3. Årlig endring (prosent) i antall arbeidsforhold i statsforvaltningen og for underliggende kategorier. Justerte tall. 2016-2022

	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2016-2021*	2017-2021*	2021-2022
Statsforvaltningen, i alt	0,5 %	1,2 %	0,5 %	0,8 %	3,3 %	1,3 %	1,4 %	2,1 %
Departement	-2,2 %	-0,3 %	0,1 %	-0,3 %	-0,8 %	-0,7 %	-0,3 %	0,9 %
Sentralforvaltningen	-1,1 %	-0,9 %	1,1 %	1,1 %	-			
Sentralforvaltningens ytre etat	0,3 %	0,5 %	-1,3 %	-0,6 %	-			
Underliggende virksomheter	-	-	-	3,4 %	2,1 %			2,1 %

* gjennomsnitt av årlig prosentvis endring i perioden

Tabell 4. Årlig endring (prosent) i antall arbeidsforhold i statsforvaltningen og for underliggende kategorier. Ujusterte tall. 2016-2022

	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2016-2021*	2017-2021*	2021-2022
Statsforvaltningen, i alt	-3,3 %	1,2 %	0,5 %	-0,1 %	3,8 %	0,4 %	1,4 %	2,2 %
Departement	-1,8 %	-0,2 %	-0,1 %	-0,3 %	-1,5 %	-0,8 %	-0,5 %	0,9 %
Sentralforvaltningen	-2,0 %	1,4 %	0,6 %	-4,0 %	-			
Sentralforvaltningens ytre etat	-6,5 %	0,3 %	-1,2 %	-2,2 %	-			
Underliggende virksomheter	-3,3 %	1,2 %	0,5 %	-0,1 %	4,0 %	0,5 %	1,4 %	2,3 %

* gjennomsnitt av årlig prosentvis endring i perioden

Koronapandemien bidro til en økning i statsforvaltningen i 2020 og 2021. Totalt ble det i 2020 ansatt 1 053 midlertidige og 192 faste arbeidsforhold direkte knyttet til pandemien, mens tilsvarende antall var 1 176 midlertidige og 235 faste arbeidsforhold i 2021.¹⁰ Fra 2021 til 2022 var det en reduksjon i antallet arbeidsforhold knyttet til pandemien. Totalt var det en økning på 10 faste arbeidsforhold, mens det var en reduksjon på 512 midlertidige stillinger.

¹⁰ DFØ (2023): [Utviklingen av antall ansatte i statsforvaltningen 2020-2021.pdf](#). DFØ-notat 2023:02

Når det gjelder den siste utviklingen, fra 2021 til 2022, viser DFØs kartlegging at 13 av 16 departementsområder har fått flere arbeidsforhold, og det er igjen kunnskapsområdet som står for den største veksten. Kartleggingen peker på vakanser og naturlige svingninger som de viktigste årsakene til endring i antall arbeidsforhold.

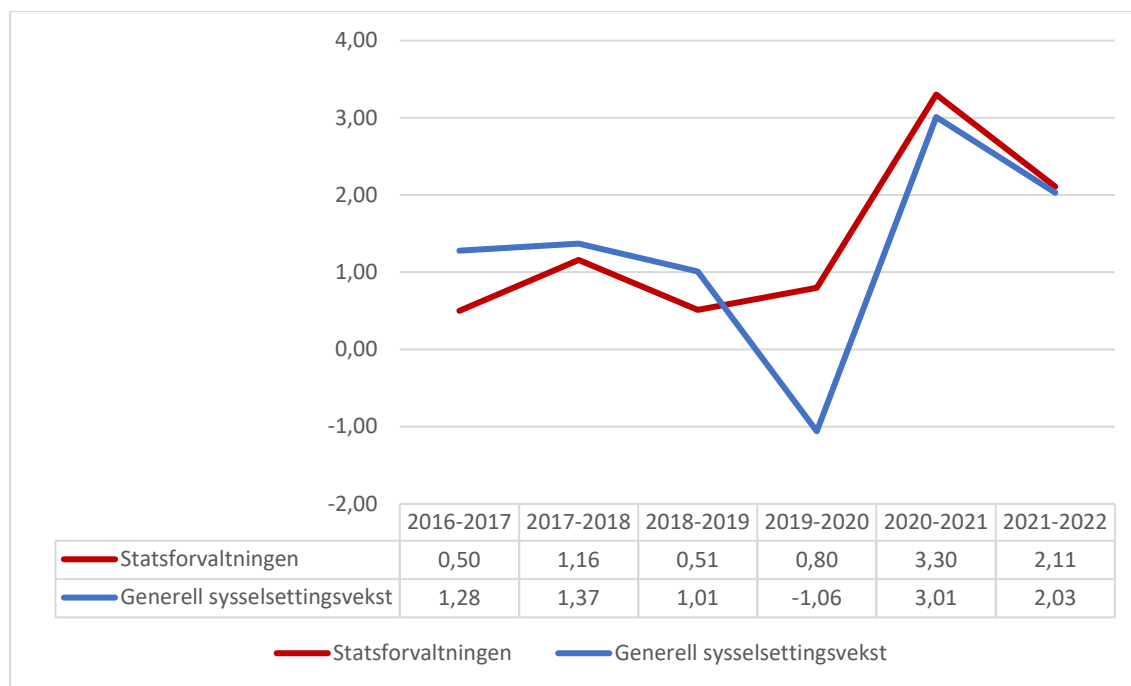
Tabell 5 viser utviklingen i antall sysselsatte i statsforvaltningen (justerte tall) sammenlignet med den generelle sysselsettingsveksten i Norge. De samme tallene er presentert grafisk i figur 4.

Tabell 5. Sysselsettingsveksten i Norge og i statsforvaltningen (justert). 2016-2022.

	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Statsforvaltningen	0,5 %	1,16 %	0,51 %	0,8 %	3,3 %	2,11 %
Alle sektorer	1,28 %	1,37 %	1,01 %	-1,06 %	3,01 %	2,03 %

Kilde: [DFØ: Utviklingen i antall ansatte i staten](#)

Figur 5. Sysselsettingsveksten i Norge og i statsforvaltningen (justert). 2016-2022



Kilde: [DFØ: Utviklingen i antall ansatte i staten](#)

Økningen i antall ansatte i statsforvaltningen (justert for omorganiseringer) var lavere enn den generelle sysselsettingsveksten i årene 2016-2019. Fra 2019 til 2020 var den generelle sysselsettingsveksten negativ, mens det var en økning i antall ansatte i statsforvaltningen – denne utviklingen må sees i sammenheng med koronapandemien.¹¹ I 2020-2021 og 2021-2022 har veksten i statsforvaltningen ligget litt over den generelle sysselsettingsveksten.

¹¹ DFØ (2021): [Utviklingen i antall arbeidsforhold stats- og sentralforvaltningen 2019-2020](#). DFØ-notat 2021:02.