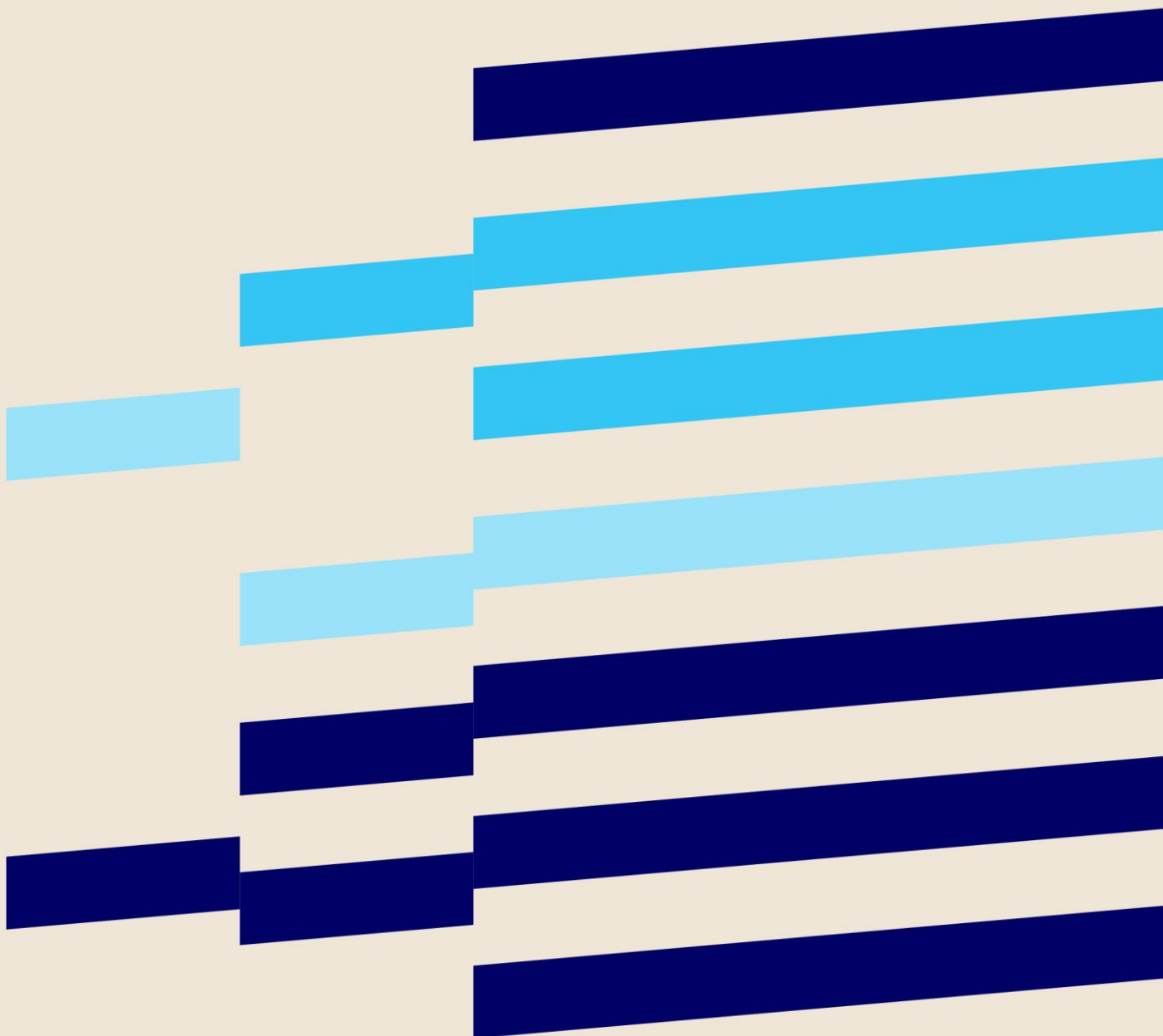


Utvikling i antall ansatte i stats- og sentralforvaltningen

2016-2017



Forord

I dette notatet presenterer vi utviklingen i antall ansatte i statsforvaltningen og sentralforvaltningen. Med sentralforvaltning mener vi departementer og underliggende direktorater. Fra 2016 til 2017 har det vært en nedgang i antall ansatte både i departementene og underliggende direktorater, mens det er en økning i antall ansatte i statsforvaltningen sett under ett.

I dette notatet har vi sett på hvordan veksten i antall ansatte varierer i hvert enkelt år. Videre har vi også bedt de ulike departementene og direktoratene om å forklare årsakene til veksten i antall ansatte i sentralforvaltningen. Til slutt har vi korrigert for vekst i antall ansatte som ikke representerer en reell vekst. Dette kan eksempelvis være omorganiseringer og/eller oppgaveflytting mellom sentralforvaltningen og andre virksomheter i og utenfor staten. Et eksempel på dette er flytting av ansatte mellom Helsedirektoratet og Norsk helsenett.

Grunnlaget for analysen er tall innhentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og dels fra Difis egen kartlegging blant departementene og direktoratene. I kartleggingen ble departementene og direktoratene bedt om å forklare årsakene til endringene i antallet ansatte fra 2016 til 2017. De direktoratene med ytre apparat ble også bedt om å kvalitetssikre og eventuelt justere fordelingen av antall ansatte mellom direktoratsfunksjonen og det ytre apparatet, samt å angi lokaliseringen av de ansatte i sentralforvaltningen på kommunenivå. Dette notatet presenterer utviklingen samlet sett i både departementene og direktoratene og belyser de viktigste årsakene til endringene.

Difi har gjennomført analysen på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samråd med Finansdepartementet. Mathias Wasaznik Johannessen og Kristian Kjøllesdal Eide (prosjektleder) har utført arbeidet. Avdelingsdirektør Hildegunn Vollset er prosjektansvarlig.

Difi retter en stor takk til SSB for bistand med datagrunnlaget, og til alle som har svart på kartleggingen og dermed bidratt til å kvalitetssikre og belyse årsakene til utviklingen.

Oslo, 10.01.2019



Hildegunn Vollset
avdelingsdirektør

Innhold

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Om kartleggingen | 6 |
| 1.1 | Begrepsavklaringer – statsforvaltningen og sentralforvaltningen..... | 6 |
| 1.2 | Datagrunnlag og metode..... | 7 |
| 1.3 | Hva kan forklare utviklingen i antall ansatte i sentralforvaltningen..... | 10 |
| 1.4 | Fordeling av antall ansatte i staten, statsforvaltningen og sentralforvaltningen..... | 12 |
| 2 | Hovedtrekk i endringer i antall ansatte | 14 |
| 2.1 | Det er færre ansatte i sentralforvaltningen i 2017 enn det var i 2016..... | 14 |
| 2.2 | Det er færre ansatte i departementene i 2017 enn i 2016 | 17 |
| 2.3 | Det er færre ansatte i direktoratene i 2017 enn i 2016 | 19 |
| 2.4 | Det er en svak økning i antall ansatte i direktoratenes ytre apparat i 2017 enn i 2016, når vi justerer for omorganiseringer..... | 21 |
| 2.5 | Antall ansatte i departementene, direktoratene og deres ytre apparat, er det samme i 2017 som i 2016 | 23 |
| 2.6 | Økningen i antall ansatte i statsforvaltningen er lavere enn den generelle sysselsettingsveksten fra 2016 til 2017..... | 25 |
| 3 | Virksomheter med størst nedgang og økning i antall ansatte..... | 27 |
| 4 | Utvikling i antall ansatte, etter departementsområder | 30 |
| 5 | Årsaker til økning og nedgang i antall ansatte i sentralforvaltningen..... | 32 |
| 6 | Geografisk fordeling av ansatte i stats- og sentralforvaltningen ... | 34 |
| 6.1 | Sju av ti ansatte i statsforvaltningen har arbeidssted utenfor Oslo | 35 |
| 6.2 | Størstedelen av de ansatte i sentralforvaltningen arbeider i sentrale strøk | 38 |
| 6.3 | Departementenes og direktoratenes ytre apparat er hovedsakelig lokalisert utenfor Oslo..... | 42 |
| 7 | Referanser | 44 |
| 8 | Referanseark for Difi..... | 45 |

Sammendrag

Difis kartlegging viser at det var 5 477 færre ansatte i statsforvaltningen i 2017 enn i 2016. Når vi justerer for omorganiseringer ser vi at det er en økning i antall ansatte på 889. Antallet ansatte i departementene og direktoratene er 446 lavere i 2017, og når vi justerer for omorganiseringer er nedgangen på 254 ansatte (1,1 %). Det er nedgang i antall ansatte i både departementene og direktoratene. Hovedårsaken til nedgang i antall ansatte er effektiviseringstiltak.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt Difi i oppdrag å dokumentere status for utviklingen i antall ansatte i statsforvaltningen i forhold til den generelle sysselsettingsveksten; utviklingen og nivået på antall ansatte i sentralforvaltningen; og utviklingen og nivået på antall ansatte i sentral- og statsforvaltningen geografisk fordelt på kommune/fylkesnivå.

I dette notatet beskriver vi utviklingen i antall ansatte i departementene og direktoratene, samt statsforvaltningen som helhet. For sentralforvaltningen undersøker vi årsakene til utviklingen, herunder hvor mye av økningen som skyldes omorganiseringer, inkludert oppgaveflyttinger mellom statlige virksomheter, og andre forhold som økt tjenesteproduksjon og administrasjon.

Sentral statsforvaltning brukes i dette notatet om departementene og direktoratene. For de direktoratene som har ytre apparat, som et regionalt apparat, er det bare den sentrale delen av direktoratet som har nasjonale oppgaver og som utfører myndighetsoppgaver som defineres som sentralforvaltning.

Vi har beregnet utviklingen i antall ansatte i den sentrale statsforvaltningen på to ulike måter:

1. Vi har tatt utgangspunkt i den faktiske situasjon – det faktiske antallet ansatte – i det enkelte departement og direktorat i 2016 og 2017.
2. Som punkt 1, men vi har korrigert for den delen av utviklingen som skyldes flytting av oppgaver og ansatte mellom sentralforvaltningen og det ytre apparatet, eller mellom sentralforvaltningen og andre deler – eller ut – av statsforvaltningen. Et eksempel på det siste kan være overføring av ansatte og oppgaver fra virksomheter i den sentrale helseforvaltningen og til Norsk helsenett.

Nedgang i antall ansatte i sentralforvaltningen, og økning i antall ansatte i statsforvaltningen fra 2016 til 2017

Tallene viser at antall ansatte i sentralforvaltningen har gått ned fra 2016 til 2017, både justert og ikke-justert for omorganiseringer. Til sammenligning var det en økning i antall ansatte i sentralforvaltningen i periodene 2009-2013 og 2013-2016. Antallet ansatte i statsforvaltningen som helhet er lavere i 2017 enn i 2016, men når vi justerer for flytting av oppgaver og ansatte ut av statsforvaltningen er det likevel en økning i antall ansatte i statsforvaltningen. Økningen i antall ansatte i statsforvaltningen fra 2016 til 2017 er lavere enn den generelle sysselsettingsveksten i perioden.

I 2017 var det 22 181 ansatte i departementene og direktoratene, sammenlignet med 22 627 ansatte i 2016. Justert for omorganiseringer var det en nedgang i antall ansatte i sentralforvaltningen på 254 (-1,1 %).

Det var 4 538 ansatte i 16 departementer (inkludert Statsministerens kontor) i 2017, sammenlignet med 4 619 ansatte i 2016. Justert for omorganiseringer var det en nedgang i antall ansatte i departementene på 98 (-2,2 %).

I de 64 direktoratene var det i 2017 17 643 ansatte, mot 18 008 ansatte i 2016. Justert for omorganiseringer var det en nedgang i antall ansatte i direktoratene på 156 (-0,9 %).

I 2017 var det 83 275 ansatte i departementene, direktoratene og deres ytre apparat, sammenlignet med 87 943 ansatte i 2016. Justert for omorganiseringer var det en nedgang i antall ansatte på 68 (-0,1 %).

Det var 161 711 ansatte i statsforvaltningen i 2017, sammenlignet med 167 188 ansatte i 2016. Justert for omorganiseringer ut av statsforvaltningen var det imidlertid en økning i antall ansatte på 889 (0,5 %). Økningen i antall ansatte i statsforvaltningen er lavere enn veksten i antall sysselsatte i samme periode (1,3 %).

Når vi sammenligner utviklingen i med tidligere kartlegginger Difi har gjennomført, kan resultatene presenteres som i punktene under:

1. Gjennomsnittlig årlig utvikling i sentralforvaltningen:
 - 2009-2013: Ikke-justert: 3,8 % / justert: 1,8 %
 - 2013-2016: Ikke-justert: 1,6 % / justert: 1,4 %
 - 2016-2017: Ikke-justert: -2,0 % / justert: -1,1 %
2. Gjennomsnittlig årlig utvikling i departementene:
 - 2009-2013: Ikke-justert: 0,7 % / justert: 0,7%
 - 2013-2016: Ikke-justert: -0,2 % / justert: -0,4 %
 - 2016-2017: Ikke-justert: -1,8 % / justert: -2,2 %
3. Gjennomsnittlig årlig utvikling i direktoratene:
 - 2009-2013: Ikke-justert: 4,8 % / justert: 2,1 %
 - 2013-2016: Ikke-justert: 2,1 % / justert: 1,9 %
 - 2016-2017: Ikke-justert: -2,0 % / justert: -0,9 %
4. Gjennomsnittlig årlig utvikling i departementene, direktoratene og deres ytre apparat:
 - 2009-2013: Ikke-justert: 0,0 % / justert: 0,8 %
 - 2013-2016: Ikke-justert: 0,9 % / justert: 1,2 %
 - 2016-2017: Ikke-justert: -5,3 % / justert: -0,1 %

1 Om kartleggingen

I tillegg nummer 5 til tildelingsbrev for 2018 fikk Difi i oppdrag å dokumentere status for:

- utviklingen i antall ansatte i statsforvaltningen i forhold til den generelle sysselsettingsveksten.
- utviklingen og nivået på antall ansatte i sentralforvaltningen samt forklaringsfaktorer til utviklingen.
- utviklingen og nivået på antall ansatte i sentral- og statsforvaltningen geografisk fordelt på kommune/fylkesnivå.

Oppdraget knytter seg til Kommunal- og moderniseringsdepartementets behov for oversikt over utviklingen i antall ansatte og årsverk i staten, med formål om å sikre et godt faktagrunnlag for videre planlegging av statlig organisering og fordeling av personressurser.

1.1 Begrepsavklaringer – statsforvaltningen og sentralforvaltningen

Statsforvaltningen refererer til statens utøvende makt, det vil si Statsministerens kontor og departementene, med deres underliggende virksomheter. De underliggende virksomhetene kalles forvaltningsorganer, og de fleste av dem kan instrueres av overordnet departement. Noen av disse har en friere stilling, enten faglig eller økonomisk/administrativt, og det er enkelte områder disse ikke kan instrueres. Dette gjelder blant annet ombudene og noen av tilsynene. Statlige virksomheter underlagt departementene er ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter eller forvaltningsbedrifter. Særlovsselskaper, statsforetak, statsaksjeselskap og stiftelser er egne rettssubjekter og regnes ikke som en del av statsforvaltningen. SSB definerer statsforvaltningen på en annen måte, og tar grovt sett utgangspunkt i hvorvidt en virksomhet i hovedsak finansieres av statlige tilskudd og/eller kontrolleres av andre statlige virksomheter. Det medfører at SSB inkluderer blant annet helseforetak og enkelte stiftelser i sin definisjon av statsforvaltningen, selv om disse er selvstendige rettssubjekter.

Vi kan videre gjøre en avgrensning i statsforvaltningen og se nærmere på sentralforvaltningen. I denne kartleggingen definerer vi sentralforvaltningen til å omfatte departementene og direktoratene. Direktoratene er sentrale organer tillagt landsomfattende oppgaver, og utøver myndighet på vegne av staten. Noen direktorater er selvstendige virksomheter, mens andre er det sentrale ledd i en virksomhet. I tillegg kommer eventuelle direktoratsfunksjoner som er organisert utenfor selve direktoratsleddet, i de direktoratene med et ytre apparat. Disse kaller vi nasjonale oppgaver, og dette omfatter oppgaver som tidligere var tillagt et direktorat, men som eksempelvis overføres til en enkeltregion for å avlaste direktoratet og/eller for å styrke den aktuelle regionen faglig sett, herunder også å gjøre regionenheten mer attraktiv for potensielle søkere til fagstillinger. Det er da snakk om mer overordnede strategisk-operative oppgaver som vanligvis er lagt til direktoratsnivået/hovedkontor.

Begrepet «sentral» i sentralforvaltning refererer her til den respektive enhets rolle i statsforvaltningen, og ikke til den geografiske lokaliseringen av denne enheten. Virksomheter

i sentralforvaltningen kan være lokalisert i sentrale eller mindre sentrale strøk, og vi viser til kapittel 6.2 for en oversikt over lokaliseringen av sentralforvaltningen.

Det som da ikke ligger i sentralforvaltningen kaller vi her det ytre apparatet. Dette omfatter for eksempel regional statsforvaltning: Statens vegvesens Region Vest regnes ikke som sentral statsforvaltning selv om det organisatorisk hører inn under et direktorat. Det ytre apparatet er ofte tillagt regionale heller enn nasjonale oppgaver, eller det kan ha ansvar for landsdekkende oppgaver. Med landsdekkende oppgaver mener vi oppgaver som er for små til å utvikle et fagmiljø i for eksempel en enkelt region, men som ved å sentraliseres til én enkelt region, kan få tilstrekkelig saksmengde til å løse oppgavene både mer effektivt og med en viss faglig standard. For en videre diskusjon av nasjonale og landsdekkende oppgaver viser vi til Difi-notat 2014:4 Både styring og ledelse? Om ledergrupper i direktorater med regionalt apparat.

Rent tjenesteytende organer, bl.a. enkelte støtte- eller stabsorganer, ulike typer kompetansesentra og forsknings-, utdannings- og kulturinstitusjoner regnes ikke som direktorater. Heller ikke kollegiale organer som råd, utvalg og nemnder. Fond og ombud (med eller uten myndighetsoppgaver) regnes heller ikke som direktorater. Se Difi-rapport 2013:11 Merverdi eller unødig omvei? og Direktoratets boka (Arbeidsdepartementet, 1993) for en mer utfyllende diskusjon om hva som defineres som et direktorat.

Ved å avgrense sentral statsforvaltning til å ikke omfatte myndighetsutøvende kollegiale organer, reduseres tilfanget av enheter vesentlig samtidig som at det ikke vesentlig reduserer antall ansatte som omfattes av definisjonen.

1.2 Datagrunnlag og metode

Kartleggingen bygger på datagrunnlag som Difi har fått fra Statistisk sentralbyrå (SSB), og bygger videre på data som rapporteres via a-ordningen.

Datagrunnlaget omfatter alle ansatte i staten i 2016 og 2017. Antall ansatte er årsgjennomsnitt for hver driftsenhet i staten, basert på alle 12 kalendermåned. Datagrunnlaget fra SSB er nytt, og baserer seg på en ny definisjon av årsverk, som i korte trekk kan beskrives som avtalte årsverk fratrukket foreldrepermisjoner og legemeldt sykefravær. Denne definisjonen diskuteres i detalj i SSB-notat 2018/36 Statistikk om ansatte i staten: Kartlegging av brukerbehov og muligheter¹.

Ut fra datagrunnlaget kan Difi identifisere staten som helhet (altså hele datagrunnlaget) og statsforvaltningen (hele datagrunnlaget foruten Stortinget, Sametinget, Domstolene i Norge, og Stortingets underliggende institusjoner²). Når det gjelder sentralforvaltningen var Difi nødt til å gjøre en særskilt kartleggingsundersøkelse når det gjelder å spesifiseres størrelsen på direktoratsleddet i direktorater med ytre apparat. Bakgrunnen for dette er at statlige

¹ Notatet ligger på <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/statistikk-over-ansatte-i-staten>

² Stortingets underliggende institusjoner omfatter Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, Ombudsmannen for forsvaret, Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen Stortingets ombudsmann for forvaltningen, og Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, EOS-utvalget.

virksomheters interne organisering i Enhetsregisteret, som danner rammene for rapporteringen via a-ordningen, ikke systematisk gjenspeiler fordelingen av ansatte mellom direktorats- og ikke-direktoratsledd. Derfor gjennomførte Difi en undersøkelse blant direktorater med ytre apparat, for å kvalitetssikre denne fordelingen.

Direktoratene som ble bedt om å kvalitetssikre og eventuelt justere fordelingen av ansatte mellom direktoratsfunksjonen og det ytre apparatet, ble bedt om å ta utgangspunkt i følgende presisering av begrepet sentralforvaltningen:

Med sentralforvaltningen mener vi direktoratene og departementene.

* I tråd med Direktoratets boka (AD 1993) regner vi direktorater som statlige sentraladministrative organer med hele landet som virkefelt og som er tillagt myndighetsutøvelse.

* Følgende regnes ikke som direktorater: Rent tjenesteytende organer, bl.a. enkelte støtte/stabsorganer, ulike typer kompetansesentra og forsknings-, utdannings- og kulturinstitusjoner.

I noen tilfeller kan direktoratsfunksjoner løses fra en enhet som er organisert utenfor selve direktoratsleddet. Vi ber om at dere teller med ansatte som har nasjonale oppgaver som omfattes av listen under. I så tilfelle ber vi også om at dere kommenterer dette i e-post til Difi.

1. Iverksettende rolle

- a. Myndighetsutøvelse, herunder forvaltning av regelverk og tilskudd
- b. Løpende iverksetting av vedtatt politikk (tiltak/prosjekter, handlingsplaner, kjøp av tjenester osv)
- c. I bestemte situasjoner, ha en tjenesteytende rolle overfor innbyggere, næringsliv, organisasjoner

2. Faglig rolle

- a. Faglig rådgiver for departementet
- b. Kompetanseorgan utad overfor sektoren, andre offentlige organer og allmennheten

3. Etatsledelse

- a. Lede, styre, kontrollere, organisere og utvikle underliggende/ytre apparat

* For mer informasjon, se Difi-rapport 2013:11 Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk.

Alle departementene og direktoratene fikk tilsendt en undersøkelse for å kartlegge omfanget av omorganiseringer internt i, mellom og ut av statlige virksomheter, som hadde betydning for antall ansatte i de sentrale ledd. Med omorganisering mener vi en flytting av oppgaver og ansatte fra én statlig virksomhet til en annen, eller mellom ulike deler av en statlig virksomhet. I denne kartleggingen har vi rettet oppmerksomheten mot omorganiseringer som har betydning for antall ansatte i de deler av statsforvaltningen som inngår i sentralforvaltningen.

Undersøkelsen omfattet også en rangering av årsaker etter betydning for økning eller nedgang i antall ansatte i de sentrale ledd, samt en beskrivelse av hvordan et sett administrative støttefunksjoner var organisert i 2017. For virksomheter med ytre apparat

omfattet undersøkelsen også fordelingen av ansatte mellom sentrale og ytre ledd, som omtalt i avsnittet over, og den geografiske fordelingen av antall ansatte og årsverk som omfattes av definisjonen av sentralforvaltning i 2017.

Det var bare ett direktorat som ikke besvarte undersøkelsen. 16 departementer (inkludert Statsministerens kontor) og 63 direktorater besvarte undersøkelsen.

I kartleggingen var det ikke anledning for virksomhetene å justere det totale antall ansatte, slik SSB hadde beregnet det. Imidlertid viste det seg at tallene for Statsministerens kontor inkluderte statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere. Disse er ikke å anse som statsansatte etter statsansatteloven, men ettersom det er Statsministerens kontor som har arbeidsgiveransvaret for disse, så registreres de likevel som å ha et arbeidsforhold ved Statsministerens kontor. Denne gruppen er ikke i målgruppen for denne kartleggingen, og har derfor blitt tatt ut av populasjonen.

1.3 Hva kan forklare utviklingen i antall ansatte i sentralforvaltningen

I forkant av datainnsamlingen gjennomførte vi flere samtaler med direktorater med ytre apparat for å få innspill til hvilke momenter som vil være relevante å kartlegge for å få frem et nyansert bilde av årsaker som kan gi et treffende faktagrunnlag for planleggingsarbeidet. Vi har benyttet disse samtalene og teori om offentlig utgiftsvekst for å utarbeide kategorier. Vi har bedt departementene og direktoratene fordele økning og nedgang i antall ansatte. Begrunnelse for valgene av kategorier følger:

- Effektivisering

Et første viktig moment som ble diskutert i flere av samtalene dreide seg om viktigheten av å ikke se på utviklingen i antall ansatte isolert, men snarere se utviklingen i lys av øvrige utgifter som påløper statsforvaltningen. Et viktig argument var at utviklingen i antall ansatte ble oppfattet som en lite god indikator på den enkelte virksomhets eller statens samlede måloppnåelse hva gjelder effektiviseringsmålene fremsatt av regjeringen. Hovedargumentet er at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom antall ansatte i sentralforvaltningen og statens samlede utgifter/ressursbruk. Dersom man f.eks. har en nullvekst i antall ansatte samtidig som utgiftsveksten knyttet til kjøp av tjenester i markedet er tiltakende kan det bety at samme omfang av tjenester leveres til en høyere pris nettopp fordi det er færre ansatte i sentral- og statsforvaltningen. Kategorien effektivisering er ment å måle utslag av endringer i arbeidsmåter og prosesser mv. for økning og nedgang i antall ansatte. Vi la også til kategorien:

- Endret oppgaveløsning i administrasjonen

Kategorien er ment å fange opp en mer spesifikk side av effektivisering. Endret oppgaveløsning i administrasjonen vil kunne fange opp f.eks. endringer som følge av avbyråkratiseringsreformen og andre tiltak rettet inn mot mer effektiv administrasjon i staten.

- Endring i oppgaveportefølje, arbeidsmengde og ambisjonsnivå

Disse kategoriene ble presentert for departementene og direktoratene som tre separate kategorier, men det er en nær sammenheng mellom kategoriene. For å forstå hva som kan føre til endringer i oppgaveportefølje, arbeidsmengde og ambisjonsnivå for departementene og direktoratene, kan det være nyttig å teoretisere vekst i forvaltningen. Teoriene som er kort beskrevet under, baserer seg primært på et notat om anslag på antall ansatte i regjeringsskvartalet 2020-2060, fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. Det er behov for å understreke at teoriene er tilrettelagt for å forklare utgiftsutviklingen i offentlig sektor; ikke utviklingen i antall statsansatte isolert. Slik sett ville teoriene være enda mer relevante for en analyse der vi i tillegg til å vurdere utviklingen i antall ansatte i sentralforvaltningen og statsforvaltningen, også kunne sett på utgifter knyttet til konsulentkjøp mv. Ifølge Garrett and Rhine (2006) faller teoriene for offentlig sektors størrelse (og betydning) i to kategorier: vekst drevet av innbyggeres etterspørsel og vekst initiert og tilbudt av staten selv.

I teorier av typen innbyggerdrevet vekst (citizen-over-state) er det innbyggernes etterspørsel etter offentlige tjenester som forårsaker veksten. Til denne gruppen hører bl.a. Baumol

(1967) som forklarte veksten i offentlig sektor ut fra at offentlig tjenester er et nødvendighetsgode (etterspørselen er uelastisk) og at prisene på offentlige tjenester øker relativt til andre produkter (produktivitetsøkningen er større i privat sektor). Denne typen perspektiver omfatter også det at politikere vedtar å heve ambisjonsnivået for kvaliteten i offentlig myndighetsutøvelse og tjenesteyting.

I teorier av typen som fremhever vekst initiert og tilbudt av staten selv (state-over-citizen), vektlegges at offentlig sektor vokser på grunn av en iboende ineffektivitet i offentlig sektor og insentivene til offentlige byråkrater. Her faller eksempelvis Niskanens byråkratiteorier (1971) og Buchanans teori om fiskal illusjon (1967) inn, der det er en informasjonsasymmetri mellom byråkratene på den ene siden, og politikerne og den øvrige offentligheten på den andre siden.

Dette notatet gir ikke noe svar på om endret oppgaveportefølje, arbeidsmengde eller ambisjonsnivå er byråkratdrevet eller innbyggerdrevet. Det er nærliggende å tenke seg at endringer i antall ansatte kan være knyttet til både innbyggerdrevne og byråkratdrevne forklaringsfaktorene. De siste årene med fallende inntekter fra oljebransjen, har imidlertid aktualisert behovet for å redusere utgiftene i norsk offentlig sektor. Fallende oljepriser, sett sammen med regjeringens mål om å redusere veksten i antall ansatte gjennom mange år, kan være viktige forklaringer på hvorfor antall ansatte i sentralforvaltningen nå er fallende. Vi kan konstatere at endret arbeidsmengde, etterspørsel og oppgaveportefølje er de årsakene som har bidratt i størst grad til at antall ansatte i sentralforvaltningen faller fra 2016-2017, justert for omorganiseringer, ved siden sekkeposten «andre årsaker». Vi utdyper dette momentet i kapittel 5 i dette notatet.

- Endring i in- eller outsourcing

Vi har i denne omgang kun sett på utviklingen i ansatte og årsverk og ikke kartlagt f.eks. bruken av konsulenttjenester. Det vil være hensiktsmessig å se utviklingen i antall statsansatte i sammenheng med konsulentbruk og kjøp av andre tjenester ved en senere anledning. Dette for å gi et mer helhetlig bilde av statens samlede utgifter/ressursbruk. Arbeidet med å inkludere statens utgifter/ressursbruk på ulike områder, f.eks. hva gjelder ressursbruk på konsulenttjenester, vil dessuten være lettere lesbart ut av statsregnskapet ettersom standard kontoplan for 2019 revideres³. Kategorien «endring i in- eller outsourcing» fanger imidlertid opp økning eller nedgang i antall ansatte som følge av endret praksis for kjøp av konsulenttjenester. Mesteparten av veksten i Arbeids- og velferdsdirektoratet kan tilskrives en endret sourcingstrategi der NAV i større grad ønsker å ha ansatte med tilstrekkelig IT-kompetanse til å kunne digitalisere uten tjenestekjøp i markedet noe de selv oppfatter er et effektiviserende valg både med tanke på digitaliseringstakt, men også hva gjelder ressursbruken. For andre direktorater, eksempelvis Helsedirektoratet, har hatt en nedgang i antall ansatte som følge av at ansatte har blitt flyttet til andre enheter i det ytre apparatet eller andre enheter, som for eksempel Norsk helsenett. I slike tilfeller har antallet ansatte i sentralforvaltningen gått ned selv om dette ifølge Helsedirektoratet ikke nødvendigvis har medført at de bruker mindre ressurser, samlet sett.

³ Se [rundskriv R-102/2018](#).

I tillegg har vi kartlagt hvor mye av økningen og nedgangen i antall ansatte som kan tilskrives følgende kategorier:

- Vakanser/naturlige svingninger
- Andre årsaker

1.4 Fordeling av antall ansatte i staten, statsforvaltningen og sentralforvaltningen

Fordelingen av ansatte i staten, statsforvaltningen og sentralforvaltningen vises i tabellen, under.

Tabell 1 Fordelingen av ansatte i staten, statsforvaltningen og sentralforvaltningen 2016 og 2017.

| | Antall ansatte i 2016 | Antall ansatte i 2017 |
|--|-----------------------|-----------------------|
| Staten | 170 435 | 164 941 |
| <i>Herav</i> | | |
| Stortinget, Sametinget, med underliggende institusjoner | 1 246 | 1 263 |
| Domstolene i Norge | 2 001 | 1 967 |
| Statsforvaltningen | 167 188 | 161 711 |
| <i>Herav</i> | | |
| Sentralforvaltningen | 22 627 | 22 181 |
| Ytre apparat | 144 561 | 139 530 |

I løpet av 2016 og 2017 gikk antall ansatte i staten ned med om lag 5 500, og i statsforvaltningen var gjennomsnittlig antall ansatte i 2017 om lag 5 480 lavere enn i 2016.

I løpet av 2016 og 2017 har det imidlertid vært store flyttinger av oppgaver ut av statsforvaltningen og til selskapsorganiserte enheter. Dette omfatter flytting av størsteparten av Jernbaneverkets oppgaver til Bane NOR SF, med om lag 4 280 ansatte. Den norske kirke ble også ført ut av staten i denne perioden, med om lag 1 670 ansatte. Kystverket tilbringertjeneste ble også ført ut av staten i perioden, med om lag 84 ansatte. Folkehelseinstituttet overførte om lag 35 ansatte til Norsk helsenett, og 236 ansatte til Oslo Universitetssykehus, mens Helsedirektoratet overførte 43 ansatte til Norsk helsenett. Norsk pasientskadeerstatning har overført 3 ansatte til Norsk helsenett, og Forsvarsbygg har ved virksomhetsoverdragelse overført 233 ansatte til ISS Facility Services.

Det var i 2017 et lavere gjennomsnittlig antall ansatte i sentralforvaltningen enn det var i 2016, men dette forklares i stor grad av at virksomheter og oppgaver er blitt omorganisert ut av statsforvaltningen. Som vi kommer tilbake til i kapittel 2.6, er det en svak økning i antall ansatte i statsforvaltningen, når vi justerer for omorganiseringer. I neste kapittel går vi nærmere inn i tallene for sentralforvaltningen, departementene, direktoratene og deres ytre apparat, og viser utvikling, omfang av omorganiseringer og utviklingen i antall ansatte justert for omorganiseringer.

2 Hovedtrekk i endringer i antall ansatte

Fra 2016 til 2017 har det vært en svak økning i antall ansatte i statsforvaltningen som helhet, når vi justerer for omorganiseringer (se kapittel 2.6). Vi ser også at antall ansatte i departementene, direktoratene og deres ytre apparat har vært stabilt, når vi justerer for omorganiseringer. Det har vært en nedgang i antall ansatte i departementene så vel som direktoratene, når vi justerer for omorganiseringer, og at det har vært en økning i deres ytre apparat.

I det følgende vil vi beskrive utviklingen i antall ansatte ved departementene, direktoratene og deres ytre apparat. Vi vil sammenligne med utviklingen Difi har funnet i tidligere kartlegginger, og vi vil skille mellom periodene 2009-2013, 2013-2016, og 2016-2017. Kartleggingene Difi har gjort for 2009-2016 tok utgangspunkt i en annen definisjon av ansatte, med telling på et gitt tidspunkt fremfor beregnet årsgjennomsnitt, slik som tallene vi har benyttet til grunn for denne kartleggingen. Dette gjør at vi ikke kan sammenligne direkte antall ansatte med tidligere kartlegginger; vi vil heller sammenligne den gjennomsnittlige årlige prosentvise utviklingen innenfor disse tre periodene. De to første periodene er henholdsvis fire og tre år, mens den herværende kartleggingen omfatter ett års utvikling. Det kan være at det er enkeltår i periodene 2009-2013 og 2013-2016 som har en utvikling med et annerledes fortegn enn det som gjelder for perioden sett under ett. Mulige variasjoner innenfor disse periodene fremkommer ikke i vår gjengivelse her, men kan konsulteres i Difis tidligere omtale av disse kartleggingene.

2.1 Det er færre ansatte i sentralforvaltningen i 2017 enn det var i 2016

Tabell 2 Antall ansatte og årsverk i sentralforvaltningen, 2016 og 2017. Ikke justert for omorganiseringer.

| | Antall ansatte | Avtalte årsverk | Avtalte årsverk justert for foreldrepermisjoner og legemeldt sykefravær |
|----------------------------|----------------|-----------------|---|
| 2016 | 22 627 | 21 917 | 20 801 |
| 2017 | 22 181 | 21 470 | 20 350 |
| Endring 2016-2017 | -446 | -447 | -451 |
| Endring 2016-2017, prosent | -2,0 % | -2,0 % | -2,2 % |

Fra 2016 til 2017 gikk antall ansatte i sentralforvaltningen ned med nesten 450, fra 22 627 i 2016 til 22 181 i 2017. Også antall avtalte årsverk, og antall avtalte årsverk justert for foreldrepermisjoner og legemeldt sykefravær, gikk ned fra 2016 til 2017.

Ved tidligere kartlegginger Difi har gjort om utviklingen i antall ansatte i sentralforvaltningen, har Difi funnet at det har vært en økning i antall ansatte i sentralforvaltningen hvert år siden 2009. I perioden 2009-2013 var den gjennomsnittlige økningen på 3,8 % per år, og i perioden 2013-2016 var den gjennomsnittlige økningen på 1,6 % per år. Fra 2016-2017 var utviklingen negativ, med en nedgang på 2,0 % i antall ansatte.

Når vi justerer for omorganiseringer mellom hva som defineres som en del av sentralforvaltningen og hva som ikke defineres som sentralforvaltningen, blir tallene som i Tabell 3, under. Her ser vi bare på tall for antall ansatte, og ikke for årsverk.

Tabell 3 Antall ansatte og årsverk i sentralforvaltningen, 2016 og 2017. Justert for omorganiseringer.

| | Antall ansatte |
|----------------------------|----------------|
| 2016 | 22 627 |
| 2017 | 22 181 |
| Omorganiseringer | -192 |
| Endring 2016-2017 | -254 |
| Endring 2016-2017, prosent | -1,1 % |

Nedgangen i gjennomsnittlig antall ansatte fra 2016 til 2017 var i Tabell 2 på 446. 192 av disse kan tilskrives omorganiseringer, eksempelvis at Folkehelseinstituttet førte oppgaver og ansatte til både Norsk helsenett og Oslo Universitetssykehus, og at Statens strålevern på nytt ble etablert som direktorat etter å ha vært en etat under Helsedirektoratet⁴.

Av nedgangen på 446 kan altså 254 tilskrives en reell nedgang i antall ansatte, og ikke flytting av oppgaver mellom statlige virksomheter (og i noen tilfeller ut av statlige virksomheter).

Sammenlignet med Difis tidligere kartlegginger for perioden 2009-2016, var den gjennomsnittlige økningen i antall ansatte i sentralforvaltningen i perioden 2009-2013 på 1,8 % per år, justert for omorganiseringer, og i perioden 2013-2016 var den gjennomsnittlige økningen justert for omorganiseringer på 1,4 % per år.

Fra 2016-2017 var det en nedgang i antall ansatte, justert for omorganiseringer, på 1,1 %.

⁴ I Prop. 9 L (2015–2016) Endringer i helselovgivningen (Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten mv.) fremgår det at Statens strålevern fra 1. januar 2016 innlemmes som en etat i Helsedirektoratet med egen direktør, budsjett og tildelingsbrev, men Statens strålevern var fortsatt direkte underlagt departementet i saker etter atomenergiloven. I 2017 vedtok regjeringen å reetablere Statens strålevern som etat direkte under Helse- og omsorgsdepartementet.

Den gjennomsnittlige årlige utviklingen i antall ansatte i departementene og direktoratene siden 2009 har altså vært som følger:

- 2009-2013: Ikke-justert: 3,8 % / justert: 1,8 %
- 2013-2016: Ikke-justert: 1,6 % / justert: 1,4 %
- 2016-2017: Ikke-justert: -2,0 % / justert: -1,1 %

2.2 Det er færre ansatte i departementene i 2017 enn i 2016

Tabell 4 Antall ansatte og årsverk i departementene, 2016 og 2017. Ikke justert for omorganiseringer.

| | Antall ansatte | Avtalte årsverk | Avtalte årsverk justert for foreldrepermisjoner og legemeldt sykefravær |
|----------------------------|----------------|-----------------|---|
| 2016 | 4 619 | 4 557 | 4 341 |
| 2017 | 4 538 | 4 472 | 4 263 |
| Endring 2016-2017 | -81 | -85 | -78 |
| Endring 2016-2017, prosent | -1,8 % | -1,9 % | -1,8 % |

Fra 2016 til 2017 gikk antall ansatte i departementene ned med 81, fra 4 619 i 2016 til 4 538 i 2017⁵. Også antall avtalte årsverk, og antall avtalte årsverk justert for foreldrepermisjoner og legemeldt sykefravær, gikk ned fra 2016 til 2017.

Ved tidligere kartlegginger har Difi funnet at det har vært lite variasjon i antall ansatte i departementene siden 2009. I perioden 2009-2013 var den gjennomsnittlige økningen på 0,7 % per år, og i perioden 2013-2016 var den gjennomsnittlige nedgangen på 0,2 % per år. Fra 2016-2017 var nedgangen i antall ansatte på 1,8 %.

Når vi justerer for omorganiseringer mellom departementene og andre virksomheter, blir tallene som i Tabell 5, under. Her ser vi bare på tall for antall ansatte, og ikke for årsverk.

Tabell 5 Antall ansatte og årsverk i departementene, 2016 og 2017. Justert for omorganiseringer.

| | Antall ansatte |
|----------------------------|----------------|
| 2016 | 4 619 |
| 2017 | 4 538 |
| Omorganiseringer | 17 |
| Endring 2016-2017 | -98 |
| Endring 2016-2017, prosent | -2,2 % |

⁵ I tillegg kommer de ansatte i utenriktjenesten, som gikk ned fra 617 ansatte i 2016 til 609 ansatte i 2017. Disse har ansettelsesforhold ved Utenriksdepartementet, men regnes ikke som en del av sentralforvaltningen. De inngår i tallene for ytre apparat for Utenriksdepartementet.

I perioden var nedgangen i antall ansatte i departementene på 98 ansatte, når vi justerer for omorganiseringer.

Sammenlignet med Difis tidligere kartlegginger for perioden 2009-2016, var den gjennomsnittlige økningen i antall ansatte i departementene i perioden 2009-2013 på 0,7 % per år, justert for omorganiseringer, og i perioden 2013-2016 var den gjennomsnittlige nedgangen justert for omorganiseringer på 0,4 % per år.

Fra 2016-2017 var nedgangen i antall ansatte, justert for omorganiseringer, på 2,2 %.

Den gjennomsnittlige årlige utviklingen i antall ansatte i departementene siden 2009 har altså vært som følger:

- 2009-2013: Ikke-justert: 0,7 % / justert: 0,7%
- 2013-2016: Ikke-justert: -0,2 % / justert: -0,4 %
- 2016-2017: Ikke-justert: -1,8 % / justert: -2,2 %

2.3 Det er færre ansatte i direktoratene i 2017 enn i 2016

Tabell 6 Antall ansatte og årsverk i direktoratene, 2016 og 2017. Ikke justert for omorganiseringer.

| | Antall ansatte | Avtalte årsverk | Avtalte årsverk justert for foreldrepermisjoner og legemeldt sykefravær |
|----------------------------|----------------|-----------------|---|
| 2016 | 18 008 | 17 360 | 16 460 |
| 2017 | 17 643 | 16 998 | 16 087 |
| Endring 2016-2017 | -365 | -362 | -373 |
| Endring 2016-2017, prosent | -2,0 % | -2,1 % | -2,3 % |

Fra 2016 til 2017 gikk gjennomsnittlig antall ansatte i direktoratene ned med 365, fra 18 008 i 2016 til 17 643 i 2017.^{6, 7} Også antall avtalte årsverk, og antall avtalte årsverk justert for foreldrepermisjoner og legemeldt sykefravær, gikk ned fra 2016 til 2017.

Ved tidligere kartlegginger har Difi funnet at antall ansatte i direktoratene har økt siden 2009. I perioden 2009-2013 var den gjennomsnittlige økningen på 4,8 % per år, og i perioden 2013-2016 var den gjennomsnittlige økningen på 2,1 % per år. Fra 2016-2017 var nedgangen i antall ansatte på -2,0 %.

Når vi justerer for omorganiseringer mellom direktoratene og andre virksomheter, og mellom direktoratenes sentralledd og ytre apparat, blir tallene som i tabellen, under. Her ser vi bare på tall for antall ansatte, og ikke for årsverk.

⁶ Dette inkluderer ansatte med nasjonale oppgaver, med arbeidssted i det ytre apparatet.

⁷ I kartleggingen har vi møtt på noen tilfeller av delegert etatsstyring. Disse omtaler vi her:

HELFO er siden 2009 Helsedirektoratets ytre etat. Det er i 2017 576 ansatte i HELFO, og 202 av disse arbeider i Tønsberg hvorfra HELFO ledes (203 ansatte i 2016). Disse har vi holdt utenfor sentralforvaltningen ettersom HELFO ikke er direkte underlagt et departement

Kontoret for voldsoffererstatning, der etatsstyringsansvaret ble overført fra Justis- og beredskapsdepartementet og til Statens sivilrettsforvaltning fra 1. juli 2017. I 2016 ble derfor Kontoret for voldsoffererstatning behandlet som et direktorat, mens det for 2017 ble behandlet som ytre apparat under Statens sivilrettsforvaltning. Kontoret for voldsoffererstatning har virksomhet bare i Vardø, og det var 46 ansatte i 2016 og 43 ansatte i 2017.

Tabell 7 Antall ansatte og årsverk i direktoratene, 2016 og 2017. Justert for omorganiseringer.

| | Antall ansatte |
|----------------------------|----------------|
| 2016 | 18 008 |
| 2017 | 17 643 |
| Omorganiseringer | -209 |
| Endring 2016-2017 | -156 |
| Endring 2016-2017, prosent | -0,9 % |

I perioden kan om lag 209 av nedgangen i antall ansatte på 365 tilskrives omorganiseringer. Nedgangen i antall ansatte i direktoratene, justert for omorganiseringer, var på 156.

Sammenlignet med Difis tidligere kartlegginger for perioden 2009-2016, var den gjennomsnittlige økningen i antall ansatte i direktoratene i perioden 2009-2013 på 2,1 % per år, justert for omorganiseringer, og i perioden 2013-2016 var den gjennomsnittlige økningen justert for omorganiseringer på 1,9 % per år.

Fra 2016-2017 var nedgangen i antall ansatte, justert for omorganiseringer, på 0,9 %.

Den gjennomsnittlige årlige utviklingen i antall ansatte i direktoratene siden 2009 har altså vært som følger:

- 2009-2013: Ikke-justert: 4,8 % / justert: 2,1 %
- 2013-2016: Ikke-justert: 2,1 % / justert: 1,9 %
- 2016-2017: Ikke-justert: -2,0 % / justert: -0,9 %

2.4 Det er en svak økning i antall ansatte i direktoratenes ytre apparat i 2017 enn i 2016, når vi justerer for omorganiseringer

Tabell 8 Antall ansatte og årsverk i direktoratenes ytre apparat, 2016 og 2017. Ikke justert for omorganiseringer.

| | Antall ansatte | Avtalte årsverk | Avtalte årsverk justert for foreldrepermisjoner og legemeldt sykefravær |
|----------------------------|----------------|-----------------|---|
| 2016 | 64 699 | 61 309 | 57 441 |
| 2017 | 60 485 | 57 174 | 53 369 |
| Endring 2016-2017 | -4 214 | -4 135 | -4 072 |
| Endring 2016-2017, prosent | -6,5 % | -6,7 % | -7,1 % |

Fra 2016 til 2017 gikk antall ansatte i direktoratenes ytre apparat ned med 4 214, fra 64 699 i 2016 til 60 485 i 2017. Også antall avtalte årsverk, og antall avtalte årsverk justert for foreldrepermisjoner og legemeldt sykefravær, gikk ned fra 2016 til 2017.

Ved tidligere kartlegginger har Difi funnet at antall ansatte i direktoratenes ytre apparat har økt svakt siden 2009. I perioden 2009-2013 var den gjennomsnittlige utviklingen på 0,0 % per år, og i perioden 2013-2016 var den gjennomsnittlige økningen på 0,9 % per år. Fra 2016-2017 var nedgangen i antall ansatte på 6,5 %.

Når vi justerer for omorganiseringer mellom direktoratenes ytre apparat, de sentrale leddene og andre virksomheter, blir tallene som i tabellen, under. Her ser vi bare på tall for antall ansatte, og ikke for årsverk.

Tabell 9 Antall ansatte og årsverk i direktoratenes ytre apparat, 2016 og 2017. Justert for omorganiseringer.

| | Antall ansatte |
|----------------------------|----------------|
| 2016 | 64 699 |
| 2017 | 60 485 |
| Omorganiseringer | -4 408 |
| Endring 2016-2017 | 194 |
| Endring 2016-2017, prosent | 0,3 % |

I perioden kan om lag 4 408 av nedgangen i antall ansatte på 4 214 tilskrives omorganiseringer. Det betyr at det har vært en økning i antall ansatte i direktoratenes ytre

apparat, justert for omorganiseringer, på 194. Her er etableringen av Bane NOR SF med selskapsorganiseringen av størsteparten av Jernbaneverkets virksomhet, den klart viktigste forklaringsfaktoren.

Sammenlignet med Difis tidligere kartlegginger for perioden 2009-2016, var den gjennomsnittlige økningen i antall ansatte i direktoratenes ytre apparat i perioden 2009-2013 på 0,8 % per år, justert for omorganiseringer, og i perioden 2013-2016 var den gjennomsnittlige økningen justert for omorganiseringer på 1,2 % per år.

Fra 2016-2017 var økningen i antall ansatte, justert for omorganiseringer, på 0,3 %.

Den gjennomsnittlige årlige utviklingen i antall ansatte i direktoratenes ytre apparat siden 2009 har altså vært som følger:

- 2009-2013: Ikke-justert: 0,0 % / justert: 0,8 %
- 2013-2016: Ikke-justert: 0,9 % / justert: 1,2 %
- 2016-2017: Ikke-justert: -6,5 % / justert: 0,3 %

2.5 Antall ansatte i departementene, direktoratene og deres ytre apparat, er det samme i 2017 som i 2016

Tabell 10 Antall ansatte og årsverk i departementene, direktoratene og deres ytre apparat, 2016 og 2017. Ikke justert for omorganiseringer.

| | Antall ansatte | Avtalte årsverk | Avtalte årsverk justert for foreldrepermisjoner og legemeldt sykefravær |
|----------------------------|----------------|-----------------|---|
| 2016 | 87 943 | 83 837 | 78 845 |
| 2017 | 83 275 | 79 250 | 74 315 |
| Endring 2016-2017 | -4 659 | -4 587 | -4 530 |
| Endring 2016-2017, prosent | -5,3 % | -5,5 % | -5,7 % |

Fra 2016 til 2017 gikk antall ansatte i departementene, direktoratene, og deres ytre apparat ned med 4 659, fra 87 943 i 2016 til 83 275 i 2017. Også antall avtalte årsverk, og antall avtalte årsverk justert for foreldrepermisjoner og legemeldt sykefravær, gikk ned fra 2016 til 2017.

Merk at denne tabellen inkluderer utenriktjenesten, som her behandles i kategorien ytre apparat for Utenriksdepartementet. I utenriktjenesten var det 617 ansatte i 2016 og 609 ansatte i 2017.

Ved tidligere kartlegginger har Difi funnet at det har vært en økning i antall ansatte i departementene, direktoratene, og deres ytre apparat siden 2009. I perioden 2009-2013 var den gjennomsnittlige økningen på 0,9 % per år, og i perioden 2013-2016 var den gjennomsnittlige økningen på 1,1 % per år. Fra 2016-2017 var nedgangen i antall ansatte på 5,3 %.

Når vi justerer for omorganiseringer mellom direktoratenes ytre apparat og andre virksomheter, blir tallene som i tabellen, under. Her ser vi bare på tall for antall ansatte, og ikke for årsverk.

Tabell 11 Antall ansatte og årsverk i departementene, direktoratene og deres ytre apparat, 2016 og 2017. Justert for omorganiseringer.

| | Antall ansatte |
|----------------------------|----------------|
| 2016 | 87 943 |
| 2017 | 83 275 |
| Omorganiseringer | -4 600 |
| Endring 2016-2017 | -68 |
| Endring 2016-2017, prosent | -0,1 % |

I perioden kan praktisk talt hele nedgangen i antall ansatte tilskrives omorganiseringer. Det betyr at det er tilnærmet like mange ansatte i departementene, direktoratene, og deres ytre apparat i 2017 som det var i 2016, når vi justerer for omorganiseringer. Her er etableringen av Bane NOR SF den klart viktigste forklaringsfaktoren.

Sammenlignet med Difis tidligere kartlegginger for perioden 2009-2016, var den gjennomsnittlige økningen i antall ansatte i direktoratenes ytre apparat i perioden 2009-2013 på 1,0 % per år, justert for omorganiseringer, og i perioden 2013-2016 var den gjennomsnittlige økningen justert for omorganiseringer på 1,2 % per år.

Fra 2016-2017 var nedgangen i antall ansatte, justert for omorganiseringer, på 0,1 %.

Den gjennomsnittlige årlige utviklingen i antall ansatte i departementene, direktoratene, og deres ytre apparat siden 2009 har altså vært som følger:

- 2009-2013: Ikke-justert: 0,0 % / justert: 0,8 %
- 2013-2016: Ikke-justert: 0,9 % / justert: 1,2 %
- 2016-2017: Ikke-justert: -5,3 % / justert: -0,1 %

2.6 Økningen i antall ansatte i statsforvaltningen er lavere enn den generelle sysselsetningsveksten fra 2016 til 2017

Tabell 12 Antall ansatte i statsforvaltningen, 2016 og 2017. Ikke justert for omorganiseringer.

| | Antall ansatte |
|----------------------------|----------------|
| 2016 | 167 188 |
| 2017 | 161 711 |
| Endring 2016-2017 | -5 477 |
| Endring 2016-2017, prosent | -3,3 % |

Når vi ser på utviklingen i antall ansatte i statsforvaltningen ser vi at antallet ansatte har gått ned med 5 477 fra 2016 til 2017. Det representerer en nedgang i antall ansatte på 3,3 %.

Tabell 13 Antall ansatte og årsverk i statsforvaltningen, 2016 og 2017. Justert for omorganiseringer.

| | Antall ansatte |
|----------------------------|----------------|
| 2016 | 167 188 |
| 2017 | 161 711 |
| Omorganiseringer | -6 366 |
| Endring 2016-2017 | 889 |
| Endring 2016-2017, prosent | 0,5 % |

Denne nedgangen er i stor grad påvirket av at hele Den norske kirke og store deler av Jernbaneverket fra 1. januar 2017 ikke lenger var en del av statsforvaltningen (til henholdsvis eget rettssubjekt for Den norske kirke og til Bane NOR SF). Også Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet og Norsk pasientskadeerstatning førte oppgaver og ansatte ut av statsforvaltningen fra 1. januar 2016 (til Norsk helsenet). I løpet av første kvartal 2016 ble tilbringertjenesten til Kystverket ført ut av statsforvaltningen (til Buksér og Berging), mens store deler av Forsvarsbyggs renholdertjeneste ble ført ut av statsforvaltningen i april 2016 (til ISS Facility Services). Endringene for Kystverket og Forsvarsbygg kan ikke telles med i fullt, siden tallene for 2016 og 2017 er gjennomsnittstall. De 83 som ble ført ut fra Kystverket teller som 21, ettersom de var en del av Kystverket om lag en fjerdedel av året, mens de 233 fra Forsvarsbygg teller som 78, som svarer til den tredelen av året de var en del av Forsvarsbygg.

Samlet sett ser vi da at om lag 6 366 ansatte ikke lenger hadde arbeidsforhold i statsforvaltningen i 2017, sammenlignet med 2016, på bakgrunn av omorganiseringer i hvilke oppgaver som ligger i statsforvaltningen. Det betyr at det var en økning i antall ansatte på om lag 889, justert for omorganiseringer. Dette svarer til en økning på 0,5 %.

Til sammenligning viser tall fra SSB at antall sysselsatte i Norge økte med 33 652 til 2 625 555 fra 2016 til 2017. Dette svarer til en økning på 1,3 %.⁸ SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk tar utgangspunkt i antall sysselsatte per tredje uke i november hvert år, mens statistikken som ligger til grunn for dette notatet baserer seg på utvikling i årsgjennomsnitt. Disse absolutte størrelsene er derfor ikke direkte sammenlignbare, men vi mener at det er et nyttig mål å sammenligne den prosentvise veksten i henholdsvis antall sysselsatte og antall ansatte i statsforvaltningen (justert for omorganiseringer).

Fra 2016 til 2017 var altså den generelle sysselsettingsveksten høyere enn økningen i antall ansatte i statsforvaltningen (justert for omorganiseringer), med 1,3 % mot 0,5 %.

⁸ Kilde: SSB, Sysselsetting, registerbasert. Artikkel datert 8. mars 2018. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/regsys/aar> Lest 10.01.2019.

3 Virksomheter med størst nedgang og økning i antall ansatte

I dette kapitlet viser vi de enkeltvirksomhetene som har størst endring i antall ansatte, både når det gjelder sentralforvaltningen, det ytre apparat, og for hele virksomheten.

Tabell 14 Sentralforvaltningen. Størst økning i antall ansatte, justert for omorganiseringer, 2016-2017.

| | |
|----------------------------------|----|
| Direktoratet for e-helse | 37 |
| Arbeids- og velferdsdirektoratet | 28 |
| Politidirektoratet | 28 |
| Kompetanse Norge | 24 |
| Nasjonal sikkerhetsmyndighet | 23 |

Det er 33 departementer og direktorater som har flere ansatte i 2017 enn i 2016, når vi justerer for omorganiseringer. Disse har samlet sett økt antall ansatte med 306.

Direktoratet for e-helse har størst økning i antall ansatte, justert for omorganiseringer, med 37. Det er en økning på om lag 13 %. Direktoratet for e-helse framholder at vakanser og naturlige svingninger er den viktigste forklaringsfaktoren for utviklingen i antall ansatte.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har 28 flere ansatte i 2017 enn i 2016. Dette er om lag 2 % flere enn i 2016. Direktoratet kommenterer økningen med at det dreier seg om insourcing på IT-området, som er organisert i direktoratsleddet. Det er endring i in-/outsourcing som har betydning for økning i antall ansatte i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Politidirektoratet har også 28 flere ansatte i 2017 enn i 2016, noe som svarer til en økning på 10 %. De viktigste forklaringsfaktorene for denne økningen er endring i oppgaveportefølje, endret ambisjonsnivå, endring i arbeidsmengde, samt vakanser/naturlige svingninger.

Kompetanse Norge har 24 flere ansatte i 2017 enn i 2016, hvilket svarer til en økning på 21 %. Økningen forklares med en betraktelig økning i oppdrag med særskilt finansiering, blant annet utvikling av Nasjonal kompetansepolitisk strategi, sekretariat for Kompetansebehovsutvalget, utvikling av kartleggingsverktøy, økte tilskudds- og tilsynsoppgaver, ansvar for statsborgerprøven m.m. Direktoratet har økt ambisjonsnivå på integreringsarbeid, kommunikasjonsoppgaver, karriereveiledningsområdet og samordning av kompetansepolitikken, og har insourcet juridisk oppgaver og ikt-utvikling. Samlet sett var endring i oppgaveporteføljen den viktigste forklaringsfaktoren, sammen med endring i arbeidsmengde, endret ambisjonsnivå, og endring i in-/outsourcing.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet har 23 flere ansatte i 2017 enn i 2016, som svarer til en økning på 8 %. For Nasjonal sikkerhetsmyndighet er det endring i oppgaveportefølje endring i ambisjonsnivå, og endring i arbeidsmengde som har betydning for økningen i antall ansatte.

Tabell 15 Sentralforvaltningen. Størst nedgang i antall ansatte, justert for omorganiseringer, 2016-2017.

| | |
|------------------------------------|------|
| Utlendingsdirektoratet | -124 |
| Folkehelseinstituttet | -62 |
| Statens vegvesen - vegdirektoratet | -61 |
| Miljødirektoratet | -41 |
| Helsedirektoratet | -37 |

Det er 39 departementer og direktorater som har færre ansatte i 2017 enn i 2016, når vi justerer for omorganiseringer. Disse har samlet sett en nedgang i antall ansatte på 560.

Utlendingsdirektoratet har størst nedgang i antall ansatte, justert for omorganiseringer, med 124. Det er en nedgang på om lag 11 %. Utlendingsdirektoratet kommenterer dette med at det er midlertidige og faste ansatte som har sluttet i virksomheten. Der er nærliggende å se dette i sammenheng med den store økningen i antall ansatte som Utlendingsdirektoratet hadde i forbindelse med asylankomstene i 2015. Den viktigste faktoren Utlendingsdirektoratet trekker fram for å forklare nedgangen er endring i arbeidsmengde, men også endring i oppgaveportefølje og vakanser/naturlige svingninger har betydning for nedgangen i antall ansatte.

Folkehelseinstituttet har 62 færre ansatte i 2017 enn i 2016. Dette er om lag 5 % færre enn i 2016. Direktoratet kommenterer økningen med at det dreier seg om nedleggelse av interne enheter og innføring av nye metoder har gitt noen gevinster, mens reduksjon i budsjetter har medført reduksjon i ambisjoner og satsinger og FHI har måttet redusere antall ansatte. Nyansettelser er gjerne knyttet opp mot eksterntfinansierte prosjekt, eller nye oppgaver pålagt av Helse- og omsorgsdepartementet. Endring i oppgaveportefølje, effektivisering og endret ambisjonsnivå er de viktigste faktorene før nedgangen i antall ansatte i Folkehelseinstituttet, mens endring i oppgaveportefølje, endring i arbeidsmengde og endring i ambisjonsnivå er de viktigste forklaringsfaktorene for økning i antall ansatte.

Vegdirektoratet har 61 færre ansatte i 2017 enn i 2016, noe som svarer til en nedgang på 5 %. Vegdirektoratet kommenterer dette med at Statens vegvesen har kontinuerlig oppmerksomhet på effektivisering, og at de bruker aktiv bemanningsstyring som ett av flere tiltak.

Miljødirektoratet har 41 færre ansatte i 2017 enn i 2016, hvilket svarer til en nedgang på 5 %. Samlet sett var effektivisering den viktigste forklaringsfaktoren, sammen med endring i in-/outsourcing og endring i oppgaveporteføljen. Som følge av intern omorganisering har direktoratet tatt ned 5 lederstillinger, og de har gitt sluttvederlag for å imøtekomme krav om bemanningsreduksjon fra Klima- og miljødepartementet.

Helsedirektoratet har 37 færre ansatte i 2017 enn i 2016, som svarer til en nedgang på 5 %. For Helsedirektoratet er det effektivisering, endring i in-/outsourcing og endring i oppgaveporteføljen som har størst betydning for nedgangen i antall ansatte. «Andre årsaker» (som oppdrag fra eksterne og fra Helse- og omsorgsdepartementet), endring i ambisjonsnivå og endring i oppgaveporteføljen har størst betydning for en økning i antall

ansatte. Helsedirektoratet kommenterer at noen områder er redusert i mengde på grunn av nedprioritering etter avtale med Helse- og omsorgsdepartementet, samt at pålegg fra departementet om reduksjon i antall årsverk har bidratt til nedgangen.

Tabell 16 Ytre apparat. Størst økning i antall ansatte, justert for omorganiseringer, 2016-2017.

| | |
|----------------------------------|-----|
| Politi- og lensmannsetaten | 375 |
| Barne- ungdoms- og familieetaten | 88 |
| Arbeids- og velferdsetaten | 46 |
| Kriminalomsorgen | 14 |
| Tolletaten | 9 |

Tabell 17 Ytre apparat. Størst nedgang i antall ansatte, justert for omorganiseringer, 2016-2017.

| | |
|------------------------|------|
| Statens vegvesen | -124 |
| Skatteetaten | -117 |
| Utdanningsdirektoratet | -52 |
| Helsedirektoratet | -30 |
| Utlendingsdirektoratet | -29 |

Datainnsamlingen Difi har gjort i denne kartleggingen har i hovedsak dreiet seg om utviklingen i sentralforvaltningen og vi har derfor ikke gått nøye inn i disse tallene. I Tabell 16 og Tabell 17 viser vi virksomhetene med størst økning og nedgang i antall ansatte i det ytre apparatet fra 2016 til 2017.

Politi- og lensmannsetaten har hatt den største økningen i antall ansatte i ytre apparat, justert for omorganiseringer i 2016-2017. Det kan se ut som om en hovedårsak til økningen i Politi- og lensmannsetatens ytre apparat skyldes flere polititjenestemenn/-kvinner. I politiets årsrapport for 2017 (vedlegg a, side 8) til at netto tilgang til kategorien polititjenestemenn/-kvinner i 2017 ble ca. 370.

Statens vegvesen har hatt den største nedgangen i antall ansatte i ytre apparat, justert for omorganiseringer i 2016-2017. Målrettet effektiviseringsarbeid er antakeligvis en viktig forklaringsfaktor for denne nedgangen. Statens vegvesen viser i sin årsrapport for 2017, side 43, til at innføring av en egen modell for styring av bemanning og tjenestekjøp i 2015 har vært et tiltak som har gitt ønsket effekt for å redusere interne kostnader, herunder at de har oppnådd en nedgang på 262 hele stillinger fra 2016-2017.

4 Utvikling i antall ansatte, etter departementsområder

Tabell 18 Antall ansatte (2017) og utvikling i antall ansatte, justert for omorganiseringer (2016-2017), etter departementsområder.

| Departementsområde | Sentralforvaltningen | | Ytre apparat | | Sentralforvaltning og ytre apparat | |
|--|----------------------|-------------------|--------------|-------------------|------------------------------------|-------------------|
| | Antall 2017 | Utvikling 2016-17 | Antall 2017 | Utvikling 2016-17 | Antall 2017 | Utvikling 2016-17 |
| Arbeids- og sosialdepartementet | 1749 | 37 | 13846 | 52 | 15595 | 89 |
| Barne- og likestillingsdepartementet | 437 | 1 | 5023 | 88 | 5460 | 89 |
| Forsvarsdepartementet | 666 | 18 | 0 | 0 | 666 | 18 |
| Finansdepartementet | 2434 | -16 | 7840 | -128 | 10274 | -144 |
| Helse- og omsorgsdepartementet | 2901 | -55 | 646 | -30 | 3547 | -85 |
| Justis- og beredskapsdepartementet | 2492 | -165 | 23005 | 345 | 25497 | 180 |
| Kunnskapsdepartementet | 1075 | 21 | 1043 | -47 | 2118 | -26 |
| Klima- og miljødepartementet | 1295 | -44 | 43 | -2 | 1338 | -46 |
| Kommunal- og moderniseringsdepartementet | 1922 | 1 | 205 | -6 | 2127 | -5 |
| Kulturdepartementet | 573 | -5 | 0 | 0 | 573 | -5 |
| Landbruks- og matdepartementet | 663 | -17 | 1039 | -10 | 1702 | -27 |
| Nærings- og fiskeridepartementet | 1847 | 15 | 365 | -7 | 2212 | 8 |
| Olje- og energidepartementet | 815 | -10 | 181 | -8 | 996 | -18 |
| Samferdselsdepartementet | 2122 | -37 | 7249 | -53 | 9371 | -90 |
| Statsministerens kontor | 89 | 0 | 0 | 0 | 89 | 0 |
| Utenriksdepartementet | 1101 | 2 | 609 | -8 | 1710 | -6 |
| <i>SUM</i> | <i>22181</i> | <i>-254</i> | <i>61094</i> | <i>186</i> | <i>83275</i> | <i>-68</i> |

Det er virksomhetene under Justis- og beredskapsdepartementet som i størst grad står for nedgangen i antall ansatte i sentralforvaltningen. Dette viser i stor grad til nedgangen i Utlendingsdirektoratet. Også virksomhetene under Helse- og omsorgsdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Samferdselsdepartementet viser nedgang i antall ansatte i sentralforvaltningen.

Når det gjelder departementenes og direktoratenes ytre apparat, er det en økning i antall ansatte for virksomhetene under Justis- og beredskapsdepartementet. Dette representerer i all hovedsak økningen i antall ansatte i Politi- og lensmannsetaten. Også virksomhetene under Barne- og likestillingsdepartementet viser en økning i antall ansatte, og det er i Barne-, ungdoms- og familieetaten. Virksomhetene under Finansdepartementet viser en nedgang i antall ansatte, i hovedsak drevet av nedgang i Skatteetaten og Direktoratet for økonomistyring. Også virksomhetene under Samferdselsdepartementet viser en nedgang, og det er Statens vegvesen som her står for nedgangen.

5 Årsaker til økning og nedgang i antall ansatte i sentralforvaltningen

I kartleggingen Difi har gjort overfor departementene og direktoratene ba vi om at disse rangerte et sett med forklaringsfaktorer til utviklingen i antall ansatte i sentralforvaltningen, justert for omorganiseringer, i perioden 2016 til 2017. Det var åtte forskjellige forklaringsfaktorer som kunne rangeres fra 1 til 8, der 1 indikerte stor betydning og 8 indikerte liten betydning. Forklaringsfaktorene kunne bidra til både økning og nedgang i antall ansatte.

Tabell 19 Rangering av ulike forklaringsfaktorerers betydning for henholdsvis økning eller nedgang i antall ansatte i sentralforvaltningen, justert for omorganiseringer, 2016-2017.

| | Betydning for økning i antall ansatte | | | Betydning for nedgang i antall ansatte | | |
|--|---------------------------------------|---------------|---------------|--|---------------|---------------|
| | Rangering 1-3 | Rangering 4-5 | Rangering 6-8 | Rangering 1-3 | Rangering 4-5 | Rangering 6-8 |
| Endring i oppgaveportefølje | 24 | 0 | 1 | 10 | 5 | 5 |
| Endring i arbeidsmengde | 24 | 0 | 1 | 6 | 3 | 10 |
| Endret ambisjonsnivå | 14 | 3 | 1 | 7 | 3 | 8 |
| Endret oppgaveløsning i administrasjonen | 5 | 5 | 7 | 8 | 9 | 4 |
| Effektivisering | 2 | 4 | 8 | 26 | 2 | 2 |
| Vakanser/naturlige svingninger | 17 | 4 | 6 | 26 | 2 | 7 |
| Endring i in- eller outsourcing | 3 | 5 | 9 | 7 | 1 | 10 |
| Andre årsaker | 4 | 2 | 6 | 8 | 1 | 9 |

Overordnet sett illustrerer tabellen ovenfor, for det første, at alle våre kartlagte årsaker til endring i antall ansatte i sentralforvaltningen, isolert, medfører både økning og nedgang i antall ansatte.

Forklaringsfaktorene Endring i oppgaveportefølje og endring i arbeidsmengde har stort sett stor betydning for økning i antall ansatte. Det er bare én virksomhet som rangerer disse med en av de tre laveste rangeringene. Vakanser og naturlige svingninger har stor betydning for flere virksomheter, mens flere virksomheter oppgir at effektivisering og endring i in-/outsourcing i mindre grad har betydning for å forklare en økning i antall ansatte.

De årsakene som flest virksomheter angir som å ha størst betydning for nedgang i antall ansatte i sentralforvaltningen, er effektivisering og vakanser og naturlige svingninger. De fleste av virksomhetene som angir at disse har betydning for nedgang i antall ansatte, mener at disse har stor betydning. Det er færre virksomheter som mener at endret arbeidsmengde og endring i in-/outsourcing har stor betydning for nedgang i antall ansatte i sentralforvaltningen.

Det var 76 av 79 departementer og direktorater som svarte på Difis kartlegging tok stilling til dette spørsmålet.

Alle de 38 departementene og direktoratene som hadde nedgang i antall ansatte, justert for omorganiseringer, rangerte også én eller flere årsaker for økning eller nedgang i antall ansatte. Tre av disse rangerte imidlertid ikke forklaringsfaktorene for nedgang i antall ansatte.

Alle de 32 departementene og direktoratene som hadde en økning i antall ansatte, justert for omorganiseringer, rangerte én eller flere forklaringsfaktorer for nedgang eller økning i antall ansatte. 31 av disse rangerte én eller flere forklaringsfaktorer for økning i antall ansatte.

Det var ni departementer og direktorater som ikke hadde endring i antall ansatte, justert for omorganiseringer. Tre av disse rangerte ikke forklaringsfaktorer for økning eller nedgang i antall ansatte.

6 Geografisk fordeling av ansatte i stats- og sentralforvaltningen

I 2017 var det 193 virksomheter i statsforvaltningen, og disse virksomhetene hadde ansatte med arbeidssted i 420 av landets kommuner.

I dette kapitlet beskriver vi den geografiske fordelingen av ansatte i stats- og sentralforvaltningen.

Vi beskriver ikke fordelingen av ansatte blant virksomheter i forsvarssektoren (foruten Forsvarsdepartementet), og bemerker at det er ansatte med arbeidssted eksempelvis til sjøs og på Svalbard. Disse vil inngå i kategoriene «annet» og «ufordelt».

Dataene vi baserer oss på er hentet fra a-ordningen, og rapporteres i henhold til arbeidstakeres tilknytning til organisasjonsledd slik dette er registrert i Enhetsregisteret. Eksempelvis inngår de ansatte ved Statens naturoppsyn, som har arbeidssted ved om lag 55 lokalkontorer rundt i landet, som ansatte ved Miljødirektoratet i Trondheim; det samme gjelder rovviltkontaktene i Miljødirektoratet. NTNU i Trondheim rapporterer bare én person utenfor Trondheim, selv når de har stor tilstedeværelse i både Gjøvik og Ålesund etter at høgskolene her ble fusjonert med NTNU fra 2016. Vi korrigerer for dette i henhold til rapportering fra NTNU for 2016.⁹ Difi har også korrigert fordelingen av ansatte mellom Gjøvik og Oslo for Direktoratet for byggkvalitet. Det kan også være andre slike tilfeller av rapportering som ikke svarer til den faktiske fordelingen av ansatte som vi ikke har oppdaget.

Tallene for antall ansatte fordelt etter kommunen der vedkommende har sitt registrerte arbeidssted summerer opp til andre tall enn de vi presenterer i foregående kapitler i dette notatet. Dette skyldes avrundinger. Dataene Difi har fått fra SSB er gjennomsnittstall for hele året sett under ett, og antall ansatte oppgis derfor med desimaler. Vi har valgt å presentere hele ansatte, og avrundinger gjør eksempelvis at summen for antall ansatte i statsforvaltningen som helhet fremkommer som 161 645 i stedet for 161 711. Det er her en samlet forskjell på 66 ansatte, fordelt på nesten 2 700 arbeidsteder hvor Difi har avrundet antall ansatte. Vi mener at tallene i dette kapitlet gir en god beskrivelse av lokaliseringen av arbeidsplasser i statsforvaltningen.

Tallene i dette kapitlet presenteres etter fylkesfordelingen i 2017 og etter SSBs sentralitetsnivå. Sentralitetsnivået er basert på SSBs sentralitetsindeks som beregnes på bakgrunn av nærhet til arbeidsplasser og servicefunksjoner. Indeksen går fra 0 til 1000, og sentralitetsnivåene representerer en inndeling av denne indeksen i seks. Beregningene som ligger til grunn for sentralitetsindeksen er beskrevet i SSB-notat 2017/40 Ny sentralitetsindeks for kommunene. I dette notatet forklarer SSB inndelingen slik:

⁹ I 2016 rapporterte NTNU via a-ordningen for Gjøvik henholdsvis 428 og 452 ansatte i mars og november; 302 og 322 for Ålesund; og 8736 og 9051 for Trondheim. Gjennomsnittlig andel for henholdsvis Gjøvik, Ålesund og Trondheim blir da 4,6, 3,2 og 92,2 prosent. Difi har lagt denne til grunn for å fordele de ansatte ved NTNU mellom Gjøvik, Ålesund og Lillehammer for 2017.

- Nivå 1: 930-1000. Skille Oslo og Oslos nære omegn fra de øvrige storbyene
- Nivå 2: 870-929. Øvrige storbyer – Stavanger, Bergen og Trondheim – i samme gruppe. Hamar på neste nivå (Nivå 3).
- Nivå 3: 770-869. Intervall på 100 til siste kommune på nivå 2. Og samtidig ikke for mange folk i denne gruppen, slik at Molde, Kristiansund og Karmøy mfl. kommer på neste nivå
- Nivå 4: 650-769. Nedre grense på 650, da dette gir et rimelig antall personer i gruppen
- Nivå 5: 550-649. Intervall på 100
- Nivå 6: 295-549. Resten. Tilstrekkelig mange kommuner i denne gruppen til at antall innbyggere ikke blir for lavt.

6.1 Sju av ti ansatte i statsforvaltningen har arbeidssted utenfor Oslo

I Tabell 20 på neste side ser vi at 72 prosent av de ansatte i statsforvaltningen har arbeidssted i utenfor Oslo. Dette er noe lavere andel enn fordelingen av sysselsatte, der 82 prosent har arbeidssted utenfor Oslo.

Tabell 20 Fordeling av antall ansatte i statsforvaltningen og totalt antall sysselsatte etter fylke. 2017.

| Fylke | Ansatte, antall | Ansatte, prosent | Sysselsatte, antall | Sysselsatte, prosent |
|------------------|-----------------|------------------|---------------------|----------------------|
| Østfold | 4126 | 2,6 % | 118321 | 4,5 % |
| Akershus | 7233 | 4,5 % | 270337 | 10,4 % |
| Oslo | 45892 | 28,4 % | 468375 | 17,9 % |
| Hedmark | 3853 | 2,4 % | 86628 | 3,3 % |
| Oppland | 3184 | 2,0 % | 86967 | 3,3 % |
| Buskerud | 3953 | 2,4 % | 125938 | 4,8 % |
| Vestfold | 4202 | 2,6 % | 106933 | 4,1 % |
| Telemark | 2935 | 1,8 % | 74747 | 2,9 % |
| Aust-Agder | 1940 | 1,2 % | 47868 | 1,8 % |
| Vest-Agder | 3300 | 2,0 % | 86997 | 3,3 % |
| Rogaland | 7939 | 4,9 % | 233988 | 9,0 % |
| Hordaland | 13506 | 8,4 % | 254289 | 9,7 % |
| Sogn og Fjordane | 2079 | 1,3 % | 54489 | 2,1 % |
| Møre og Romsdal | 3956 | 2,4 % | 127062 | 4,9 % |
| Sør-Trøndelag | 13783 | 8,5 % | 166479 | 6,4 % |
| Nord-Trøndelag | 2133 | 1,3 % | 62620 | 2,4 % |
| Nordland | 6017 | 3,7 % | 116019 | 4,4 % |
| Troms | 6673 | 4,1 % | 84539 | 3,2 % |
| Finnmark | 2339 | 1,4 % | 37143 | 1,4 % |
| Annet | 22602 | 14,0 % | | |
| Sum | 161645 | 100,0 % | 2609739 | 100,0 % |

9 prosent av de ansatte har arbeidssted i Sør-Trøndelag og 8 prosent i Hordaland. Om lag 5 prosent av de ansatte hadde arbeidssted i Rogaland, mens 4 prosent hadde arbeidssted i

henholdsvis Akershus, Troms eller Nordland. Om lag 1 prosent av de ansatte hadde arbeidssted i hvert av fylkene Aust-Agder, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag eller Finnmark.

For 14 prosent av de ansatte har vi enten ikke informasjon om arbeidssted (eksempelvis hele Forsvaret), eller så er arbeidsstedet i ikke i en norsk kommune (eksempelvis Utenriksdepartementets utenriktjeneste). Dette har betydning for fordelingen av antall ansatte; eksempelvis har Forsvarets og Sivilforsvarets ansatte arbeidssteder spredt rundt i landet uten at dette framkommer i denne tabellen.

Tabell 21 Fordeling av antall ansatte i statsforvaltningen og totalt antall sysselsatte etter sentralitet. 2017.

| Sentralitet | Ansatte, antall | Ansatte, prosent | Sysselsatte, antall | Sysselsatte, prosent |
|--------------------------------|-----------------|------------------|---------------------|----------------------|
| 1 Mest sentrale kommuner | 50672 | 31,3 % | 655321 | 25,1 % |
| 2 Nest-mest sentrale kommuner | 41099 | 25,4 % | 627400 | 24,0 % |
| 3 Mellomsentrale kommuner 1 | 28748 | 17,8 % | 630102 | 24,1 % |
| 4 Mellomsentrale kommuner 2 | 12083 | 7,5 % | 375078 | 14,4 % |
| 5 Nest-minst sentrale kommuner | 4541 | 2,8 % | 217135 | 8,3 % |
| 6 Minst sentrale kommuner | 1900 | 1,2 % | 104703 | 4,0 % |
| Annet | 22602 | 14,0 % | | |
| Sum | 161645 | 100,0 % | 2609739 | 100,0 % |

Nesten hver tredje ansatt i statsforvaltningen har arbeidssted i en av de mest sentrale kommunene. Disse kommunene omfatter blant annet Oslo, Bærum, Lørenskog og Drammen. En drøy fjerdedel har arbeidssted i en av de nest-mest sentrale kommunene, som Fredrikstad, Trondheim, Bergen Stavanger og Horten. Om lag hver sjette ansatte har arbeidssted i en av de mellomsentrale kommunene på tredje nivå, eksempelvis Lillehammer, Lillesand, Ålesund og Tromsø. Drøyt 12 prosent har arbeidssted i kommunene med lavest sentralitet (nivå 4, 5 eller 6). Eksempler på kommuner er henholdsvis Tvedestrand, Karmøy og Levanger; Trysil, Årdal og Vadsø; og Stor-Elvdal, Lierne og Kåfjord.

For 14 prosent av de ansatte har vi enten ikke informasjon om arbeidssted, eller så er arbeidsstedet i ikke i en norsk kommune.

6.2 Størstedelen av de ansatte i sentralforvaltningen arbeider i sentrale strøk

Tabell 22 Fordeling av antall ansatte i sentralforvaltningen, departementene, direktoratene, og totalt antall sysselsatte etter fylke. 2017.

| Fylke | Sentralforvaltningen | | Departementene | | Direktoratene | | Sysselsatte totalt | |
|------------------|----------------------|---------|----------------|---------|---------------|---------|--------------------|---------|
| | Antall | Prosent | Antall | Prosent | Antall | Prosent | Antall | Prosent |
| Østfold | 60 | 0,3 % | | | 60 | 0,3 % | 118321 | 4,5 % |
| Akershus | 349 | 1,6 % | | | 349 | 2,0 % | 270337 | 10,4 % |
| Oslo | 15929 | 71,8 % | 4538 | 100 % | 11391 | 64,6 % | 468375 | 17,9 % |
| Hedmark | 460 | 2,1 % | | | 460 | 2,6 % | 86628 | 3,3 % |
| Oppland | 122 | 0,6 % | | | 122 | 0,7 % | 86967 | 3,3 % |
| Buskerud | 710 | 3,2 % | | | 710 | 4,0 % | 125938 | 4,8 % |
| Vestfold | 394 | 1,8 % | | | 394 | 2,2 % | 106933 | 4,1 % |
| Telemark | 61 | 0,3 % | | | 61 | 0,3 % | 74747 | 2,9 % |
| Aust-Agder | 178 | 0,8 % | | | 178 | 1,0 % | 47868 | 1,8 % |
| Vest-Agder | 21 | 0,1 % | | | 21 | 0,1 % | 86997 | 3,3 % |
| Rogaland | 785 | 3,5 % | | | 785 | 4,4 % | 233988 | 9,0 % |
| Hordaland | 581 | 2,6 % | | | 581 | 3,3 % | 254289 | 9,7 % |
| Sogn og Fjordane | 204 | 0,9 % | | | 204 | 1,2 % | 54489 | 2,1 % |
| Møre og Romsdal | 126 | 0,6 % | | | 126 | 0,7 % | 127062 | 4,9 % |
| Sør-Trøndelag | 761 | 3,4 % | | | 761 | 4,3 % | 166479 | 6,4 % |
| Nord-Trøndelag | 85 | 0,4 % | | | 85 | 0,5 % | 62620 | 2,4 % |

| | | | | | | | | |
|----------|-------|---------|------|---------|-------|---------|---------|---------|
| Nordland | 776 | 3,5 % | | | 776 | 4,4 % | 116019 | 4,4 % |
| Troms | 220 | 1,0 % | | | 220 | 1,2 % | 84539 | 3,2 % |
| Finnmark | 57 | 0,3 % | | | 57 | 0,3 % | 37143 | 1,4 % |
| Annet | 302 | 1,4 % | | | 302 | 1,7 % | | |
| Sum | 22181 | 100,0 % | 4538 | 100,0 % | 17643 | 100,0 % | 2609739 | 100,0 % |

Nær 72 prosent av de som arbeider i sentralforvaltningen har sitt arbeidssted i Oslo. Dette gjelder alle som arbeider i departementene, og om lag 65 prosent av de som arbeider i direktoratene. Samlet sett har mer enn hver tredje direktoratsansatte arbeidssted utenfor Oslo, og både Nordland, Rogaland, Sør-Trøndelag og Buskerud har om lag fire prosent av de ansatte i direktoratene. Vest-Agder, Østfold, Finnmark, Telemark, Nord-Trøndelag, Oppland og Møre og Romsdal har én prosent eller færre av de ansatte i direktoratene.

Alle departementene holder til i Oslo, sammen med 44 av 64 direktorater.

I Rogaland er det i hovedsak Sjøfartsdirektoratet, Oljedirektoratet, Petroleumstilsynet og Statens kartverk som har ansatte, men også Vegdirektoratet, Mattilsynet og Kystverket har også direktoratsfunksjoner i Rogaland.

I Nordland er Registerenheten i Brønnøysund det største direktoratet, men også Luftfartstilsynet, Vegdirektoratet, Statens kartverk, Mattilsynet og Kystverket har direktoratsansatte her.

I Sør-Trøndelag er Miljødirektoratet det største direktoratet, men også Direktoratet for arbeidstilsynet, Vegdirektoratet, Helsedirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard har ansatte her. Blant direktoratene med færre ansatte i Sør-Trøndelag er Direktoratet for E-helse, Jernbanedirektoratet, Statens kartverk, Statens jernbanetilsyn og Skattedirektoratet.

I Buskerud er Statens kartverk det største direktoratet, men også Husbanken og Vegdirektoratet har ansatte her.

Blant fylkene med færrest ansatte i sentralforvaltningen er Vest-Agder hvor Mattilsynet, Statens kartverk og Vegdirektoratet er representert; Østfold med Medietilsynet, Vegdirektoratet og Mattilsynet; Finnmark med Landbruksdirektoratet, Vegdirektoratet, Statens strålevern, Statens kartverk og Kystverket; Telemark med Vegdirektoratet, Statens kartverk og Mattilsynet; Nord-Trøndelag med Vegdirektoratet, Statens kartverk og Skattedirektoratet; Oppland med Direktoratet for byggkvalitet, Vegdirektoratet og Skattedirektoratet; samt Møre og Romsdal med Kystverket, Utdanningsdirektoratet, Vegdirektoratet, Statens kartverk og Mattilsynet.

Tabell 23 Fordeling av antall ansatte i sentralforvaltningen, departementene, direktoratene, og totalt antall sysselsatte etter sentralitet. 2017.

| Sentralitet | Sentralforvaltningen | | Departementene | | Direktoratene | | Sysselsatte totalt | |
|--------------------------------|----------------------|---------|----------------|---------|---------------|---------|--------------------|---------|
| | Antall | Prosent | Antall | Prosent | Antall | Prosent | Antall | Prosent |
| 1 Mest sentrale kommuner | 16390 | 73,9 % | 4538 | 100 % | 11852 | 67,2 % | 655321 | 25,1 % |
| 2 Nest-mest sentrale kommuner | 2285 | 10,3 % | | | 2285 | 13,0 % | 627400 | 24,0 % |
| 3 Mellom-sentrale kommuner 1 | 2124 | 9,6 % | | | 2124 | 12,0 % | 630102 | 24,1 % |
| 4 Mellom-sentrale kommuner 2 | 325 | 1,5 % | | | 325 | 1,8 % | 375078 | 14,4 % |
| 5 Nest-minst sentrale kommuner | 680 | 3,1 % | | | 680 | 3,9 % | 217135 | 8,3 % |
| 6 Minst sentrale kommuner | 75 | 0,3 % | | | 75 | 0,4 % | 104703 | 4,0 % |
| Annet | 302 | 1,4 % | | | 302 | 1,7 % | | |
| Sum | 22181 | 100 % | 4538 | 100 % | 17643 | 100 % | 2609739 | 100 % |

Hvis vi ser på fordelingen av ansatte i sentralforvaltningen etter SSBs standard for sentralitet, så ser vi at nesten 74 prosent av de ansatte i sentralforvaltningen har sitt arbeidssted i en av de mest sentrale kommunene. Dette gjelder alle de som arbeider i departementene, og drøye to av tre i direktoratene. Om lag 13 prosent av de direktoratsansatte har arbeidssted i de nest mest sentrale kommunene, mens 12 prosent har arbeidssted i de tredje mest sentrale kommunene. Om lag seks prosent av de ansatte i direktoratene har arbeidssted i kommuner med lavest sentralitet.

I kommunene med de to laveste sentralitetsnivåene finner vi blant annet Brønnøy, Leikanger og Vadsø kommuner på sentralitetsnivå 5, og i disse kommunene har direktoratene henholdsvis Registerenheten i Brønnøysund, Direktoratet for forvaltning og ikt, og

Vegdirektoratet ansatte. Kommunene på sentralitetsnivå 6 som er arbeidssted for ansatte i sentralforvaltningen er Ullensvang, Kautokeino og Nordkapp, hvor Statens kartverk, og Landbruksdirektoratet og Kystverket har ansatte.

6.3 Departementenes og direktoratenes ytre apparat er hovedsakelig lokalisert utenfor Oslo

Tabell 24 Fordeling av antall ansatte i departementenes og direktoratenes ytre apparat, og totalt antall sysselsatte etter fylke. 2017.

| Fylke: | Ansatte, antall | Ansatte, prosent | Sysselsatte, antall | Sysselsatte, prosent |
|------------------|-----------------|------------------|---------------------|----------------------|
| Østfold | 3306 | 5,4 % | 118321 | 4,5 % |
| Akershus | 4790 | 7,8 % | 270337 | 10,4 % |
| Oslo | 11044 | 18,1 % | 468375 | 17,9 % |
| Hedmark | 2370 | 3,9 % | 86628 | 3,3 % |
| Oppland | 1948 | 3,2 % | 86967 | 3,3 % |
| Buskerud | 2567 | 4,2 % | 125938 | 4,8 % |
| Vestfold | 3070 | 5,0 % | 106933 | 4,1 % |
| Telemark | 1839 | 3,0 % | 74747 | 2,9 % |
| Aust-Agder | 1398 | 2,3 % | 47868 | 1,8 % |
| Vest-Agder | 1850 | 3,0 % | 86997 | 3,3 % |
| Rogaland | 4661 | 7,6 % | 233988 | 9,0 % |
| Hordaland | 4976 | 8,1 % | 254289 | 9,7 % |
| Sogn og Fjordane | 1306 | 2,1 % | 54489 | 2,1 % |
| Møre og Romsdal | 2717 | 4,4 % | 127062 | 4,9 % |
| Sør-Trøndelag | 3681 | 6,0 % | 166479 | 6,4 % |
| Nord-Trøndelag | 1317 | 2,2 % | 62620 | 2,4 % |
| Nordland | 3553 | 5,8 % | 116019 | 4,4 % |
| Troms | 2201 | 3,6 % | 84539 | 3,2 % |
| Finnmark | 1689 | 2,8 % | 37143 | 1,4 % |
| Annet | 826 | 1,4 % | | |
| Sum | 61109 | 100,0 % | 2609739 | 100,0 % |

Departementenes og direktoratenes ytre apparat omfatter de delene av departementene og direktoratene som ikke regnes som sentralforvaltningen. Dette er for eksempel utenriktjenesten i Utenriksdepartementet, og Arbeids- og velferdsetaten under Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Det er 18 prosent av de som arbeider i departementenes og direktoratenes ytre apparat som har arbeidssted i Oslo, mens de øvrige fylkene har åtte prosent eller lavere andel av de ansatte i disse ytre apparatene.

Tabell 25 Fordeling av antall ansatte i departementenes og direktoratenes ytre apparat, og totalt antall sysselsatte etter sentralitet. 2017.

| Sentralitet | Ansatte, antall | Ansatte, prosent | Sysselsatte, antall | Sysselsatte, prosent |
|--------------------------------|-----------------|------------------|---------------------|----------------------|
| 1 Mest sentrale kommuner | 14742 | 24,1 % | 655321 | 25,1 % |
| 2 Nest-mest sentrale kommuner | 16650 | 27,2 % | 627400 | 24,0 % |
| 3 Mellomsentrale kommuner 1 | 16285 | 26,6 % | 630102 | 24,1 % |
| 4 Mellomsentrale kommuner 2 | 7905 | 12,9 % | 375078 | 14,4 % |
| 5 Nest-minst sentrale kommuner | 3324 | 5,4 % | 217135 | 8,3 % |
| 6 Minst sentrale kommuner | 1377 | 2,3 % | 104703 | 4,0 % |
| Annet | 826 | 1,4 % | | |
| Sum | 61109 | 100,0 % | 2609739 | 100,0 % |

Mer enn halvparten av de ansatte i departementenes og direktoratenes ytre apparat har arbeidssted i en av de nest mest sentrale eller mellomsentrale kommunene (2 og 3). Litt under en fjerdedel av de ansatte har arbeidssted i en av de mest sentrale kommunene. Drøyt 13 prosent har arbeidssted i kommunene på nivå 4 (mellomsentrale kommuner 2), mens om lag 8 prosent har arbeidssted i en av de minst eller nest-minst sentrale kommunene. For noe over 1 prosent av de ansatte i departementenes og direktoratenes ytre apparat har vi enten ikke informasjon om arbeidssted, eller så er arbeidsstedet eksempelvis ved en ambassade i utlandet (som tilfelle for utenriktjenesten).

7 Referanser

- Arbeidsdepartementet (1993). *Direktoratsboka*. Oslo: Arbeidsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/direktoratsboka/id464830/#>
- Baumol, William J. (1967) *The Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*. *American Economic Review*. 57(3) Juni. Ss. 415-426.
- Buchanan, James (1967). *Public Finance in Democratic Processes*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Difi (2013). *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk*. Difi-rapport 2013:11. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Difi (2014). *Både styring og ledelse? Om ledergrupper i direktorater med regionalt apparat*. Difi-rapport 2014:4. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT
- Difi (2016). *Utvikling i antall ansatte i sentral statsforvaltning. En kartlegging av årsaker*. Difi-notat 2016:4. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (udatert). *Notat om Anslag på antall ansatte i regjeringskvartalet 2020-2060*. Oslo.
- Garrett, Thomas A. og Russell M. Rhine (2006). *On the Size and Growth of Government*, *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, January/February 2006. Ss. 13-30.
- Niskanen, William (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Politiet (2018). *Politiets årsrapport 2017*. <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/rapporter/politiets-arsrapport-2017.pdf>, Lest 10.01.2019
- Prop. 9 L (2015–2016) *Endringer i helselovgivningen (Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten mv.)*
- SSB (2017). *Ny sentralitetsindeks for kommunene*. SSB-notat 2017/40.
<https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/ny-sentralitetsindeks-for-kommunene>, Lest 10.01.2019
- SSB (2018). *Kartlegging av brukerbehov og muligheter Statistikk over ansatte i staten*. SSB-notat 2018/36. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/statistikk-over-ansatte-i-staten>, Lest 10.01.2019
- SSB (2018). *Sysselsetting, registerbasert*. Artikkel datert 8. mars 2018.
<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/regsyst/aar>, Lest 10.01.2019.
- SSB (u.å.). *Sysselsetting, registerbasert*. 11615: Sysselsatte, etter bosted, arbeidssted, kjønn, alder, fagfelt og utdanningsnivå. 4. kvartal (K) 2000 – 2017.
<https://www.ssb.no/statbank/table/11615>, Lest 10.01.2019.
- Vegdirektoratet (2018). *Årsrapport 2017*.
https://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/om+organisasjonen/arsrapporter/_at_tachment/2250466?ts=162ddffbea0&fast_title=%C3%85rsrapport+2017.pdf, Lest 10.01.2019

8 Referanseark for Difi

| | |
|-----------------------------------|--|
| Tittel på notat: | Utvikling i antall ansatte i stats- og sentralforvaltningen |
| Difis notatnummer: | 2019:1 |
| Forfatter(e): | Mathias Wasaznik Johannessen og Kristian Kjøllesdal Eide |
| Evt. eksterne samarbeidspartnere: | |
| Saksnummer: | 18/00647 |
| Prosjektnummer: | |
| Prosjektnavn: | |
| Prosjektleder: | Kristian Kjøllesdal Eide |
| Prosjektansvarlig avdeling: | Avdeling for utredning og analyse |
| Oppdragsgiver(e): | Kommunal- og moderniseringsdepartementet |
| Resymé/omtale: | <p>Difis kartlegging viser at det var 5 477 færre ansatte i statsforvaltningen i 2017 enn i 2016. Når vi justerer for omorganiseringer ser vi at det er en økning i antall ansatte på 889. Antallet ansatte i departementene og direktoratene er 446 lavere i 2017, og når vi justerer for omorganiseringer er nedgangen på 254 ansatte (1,1 %). Det er nedgang i antall ansatte i både departementene og direktoratene. Hovedårsaken til flere ansatte er nye oppgaver og den samlede arbeidsmengden for oppgavene. Samtidig er effektivisering viktigste faktor for nedgangen i antall ansatte i sentralforvaltningen.</p> |
| Emneord: | |
| Totalt antall sider til trykking: | 45 |
| Dato for utgivelse: | 10.01.2019 |
| Utgiver: | Difi Postboks 1382 Vika 0114 OSLO www.difi.no |