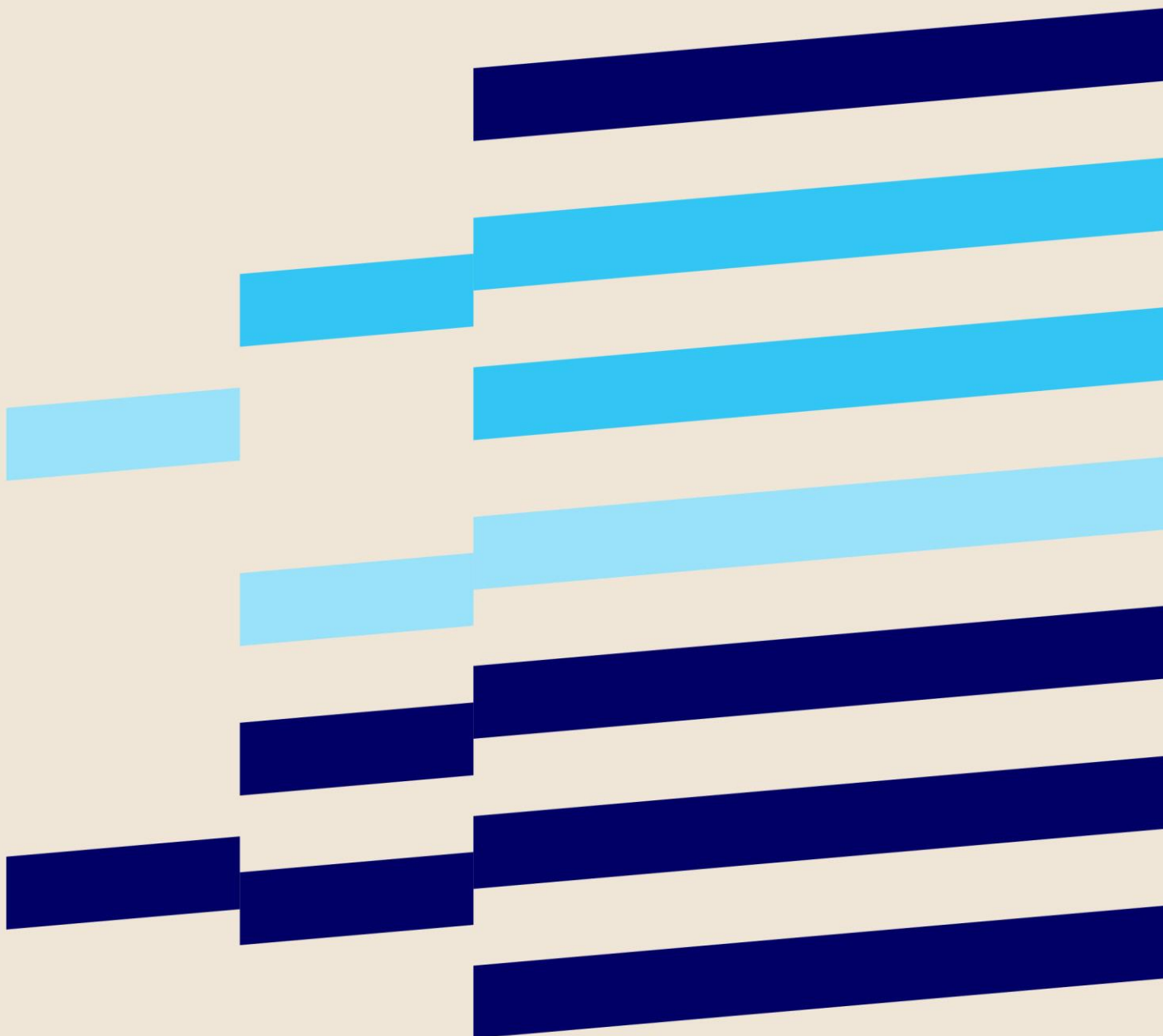


Kategorisering av statlig organisering, funksjoner og oppgaver

Avdeling for utredning og analyse



Forord

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) presenterer vi en oversikt over hvilke forvaltningspolitiske informasjonsbehov som kan besvares gjennom en kategorisering av statlige organisering, oppgaver og funksjoner. Vi har avgrenset oppdraget til de mest sentrale forvaltningspolitiske informasjonsbehovene.

Målet med prosjektet var å beskrive dagens situasjon og synliggjøre hvilke muligheter og begrensninger som ligger i å utnytte dagens data og registerløsninger. Notatet gir et grunnlag for hvordan statsforvaltningen kan gå videre i arbeidet med å kategorisere statlig forvaltning ut fra ulike behov.

Vi takker for alle bidrag til notatet. Vi vil særlig takke representanter for Statistisk sentralbyrå (SSB), Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og Norsk senter for forskningsdata (NSD) for nyttige innspill og råd underveis. Alle opplysninger og vurderinger står for Difis regning.

Arbeidet er utført av Oddbjørg Bakli, David Andreassen og John Nonseid (prosjektleder). Anniken Grønli Foss har kvalitetssikret og bidratt med faglige innspill underveis. Seksjonssjef Liv Mari Hatlen er prosjektansvarlig.

Oslo, 19.12.2019



Hildegunn Vollset
avdelingsdirektør

Innhold

Sammendrag	4
1 Om oppdraget og Difis gjennomføring av det	6
1.1 Difi skal lage en plan for kategorisering av statlig organisering	6
1.2 Målet med oppdraget er å vurdere hvordan informasjonsgap om statlig organisering best kan dekket	6
1.3 «Funksjoner», «oppgaver», «fagområder» mv. er ikke definert på en entydig måte	8
1.4 Informasjonsbehovene danner utgangspunkt for kartlegging og analyse	8
1.5 Analysen bygger primært på dokumentanalyse	10
2 Behov for informasjon om organisering, oppgaver og funksjoner	12
2.1 Det finnes mye data om organisasjonsstruktur, men noen informasjonsbehov svares ikke ut	12
2.1.1 Det finnes mye data om ytre organisasjonsstruktur, men virksomhetene i sentralforvaltningen må defineres manuelt	14
2.1.2 Det finnes ikke data/koder som klart definerer enhetene i virksomheter med ytre apparat.....	14
2.1.3 Det finnes data om ulike tilknytningsformer	14
2.1.4 Det finnes ikke publiserte data om virksomhetenes indre organisasjonsstruktur	15
2.1.5 Det finnes tilgjengelige data om organisasjonsendringer, men mye gjøres manuelt.....	16
2.2 Det finnes mye data om utvikling i antall ansatte, men enkelte informasjonsbehov må svares ut manuelt	16
2.2.1 Det finnes mye data om utviklingen i antallet ansatte i staten fordelt etter virksomheter og kjennetegn ved de ansatte	18
2.2.2 Det vil fra og med 2019/20 finnes data om utførte årsverk i statlige virksomheter	19
2.2.3 Det finnes data om sykefravær for ansatte i staten, men ikke ned på enkeltvirksomhet	19
2.2.4 Det finnes data om fordeling av ansatte på yrkeskoder, men tabeller er foreløpig ikke offentliggjort.....	19
2.2.5 Det finnes tabeller om tilganger og avganger i staten, men de blir lite brukt.....	20
2.2.6 Det finnes tall for utviklingen av antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltningen korrigert for omorganiseringer.....	20

2.2.7	Det finnes ikke offentlig tilgjengelige tall over ansatte fordelt etter virksomhetens faktiske avdelinger og seksjoner.....	20
2.3	Det finnes mye informasjon om lokalisering av statlige virksomheter og ansatte, men ett informasjonsbehov må svares ut manuelt	21
2.3.1	Data fra Enhetsregisteret svarer i hovedsak ut informasjonsbehovet om virksomhetenes lokalisering	22
2.3.2	Det finnes data om den geografiske fordelingen av ansatte i staten.....	22
2.3.3	Den geografiske fordelingen av ansatte i sentralforvaltningen og ytre apparat må gjøres manuelt	22
2.3.4	Det finnes koblingsmuligheter mellom data knyttet til lokasjon og andre variabler fra a-ordningen og Enhetsregisteret.....	22
2.4	Det er et behov for å ha oversikt over oppgaver og funksjoner, men det finnes lite presise data som er tilgjengelig	23
2.4.1	Det finnes ikke data som klart definerer hvilke virksomheter som har en sentraladministrativ funksjon (Dep/Dir)	25
2.4.2	Det finnes en oversikt som viser virksomheter etter oppgaveportefølje, men fordelingen av virksomhetene på kategoriene gjøres manuelt.....	25
2.4.3	Det finnes en oversikt som viser hvilke virksomheter som yter tjenester, enten som en hoved- eller bioppgave.....	26
2.4.4	Det finnes flere offisielle koder for å kategorisere virksomheter, men de beskriver i regelen ikke oppgaver og funksjoner særlig presist.....	26
2.4.5	Yrkesklassifiseringen i a-ordningen og lønns- og personaldata kan gi mer informasjon om ansattes oppgaver/funksjoner	27
2.4.6	Tilgang til statlige virksomheters personal- og lønnsdata kan gi mer detaljert informasjon om formål, oppgaver og funksjoner	28
2.4.7	Forvaltningsdatabasen gir detaljert informasjon om oppgaver og funksjoner, men først og fremst på enkeltvirksomheter og ikke på tvers.....	29
2.4.8	Informasjonen i årsrapporter er omfattende og presis, og kravene til standardisering er under utvikling.....	29
3	Tre utviklingsalternativer	30
3.1	Videreføring av dagens praksis.....	30
3.1.1	Eksisterende registre og dataløsninger må fortsatt suppleres med manuell datainnhenting	31
3.1.2	Bedre utnytting av eksisterende registre og datakilder kan gi økt formålseffektivitet	32
3.2	Videreutvikling av eksisterende registre og datakilder	33
3.2.1	Alternativet krever større endringer i bl.a. Forvaltningsdatabasen og Enhetsregisteret.....	33
3.2.2	De fleste informasjonsgapene kan dekkes, men behov for å prioritere tiltakene	35

3.3	Etablering av et Statens informasjonssenter	36
3.3.1	Informasjonsgap kan dekkes med god tilgang på statlige virksomheters data.....	36
3.3.2	Utvikling av et statens informasjonssenter vil kreve et langsiktig arbeid	36
3.3.3	Difi anbefaler at en gradvis forbedring, utvikling og utnyttning av eksisterende informasjons- og datakilder utredes nærmere	37
	Referanser	39
	Vedlegg 1: Stat, statsforvaltning og sentralforvaltning.....	42
	Vedlegg 2: Beskrivelse av informasjonskilder	44
	Enhetsregisteret	44
	Forvaltningsdatabasen	45
	Årsrapporter	47
	Statsregnskapet og statsregnskapet.no.....	48
	DFØ (lønns- og regnskapsdata)	49
	SSB og A-ordningen.....	50
	NAV	51
	Skatteetaten	51
	Difi.no	52
	Vedlegg 3: Klassifiseringer og koder.....	53
	COFOG	53
	Næringskoder.....	57
	Sektorkoder.....	59
	Yrkesklassifisering (STYRK-koder).....	59

Sammendrag

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ba, i tildelingsbrevet for 2019, Difi om å lage en plan for å kategorisere statlig organisering, oppgaver og funksjoner.

Difi har valgt å dele de forvaltningspolitiske informasjonsbehovene inn i fire delvis overlappende hovedkategorier; Informasjonsbehov knyttet til statlige virksomheters indre og ytre *organisasjonsstruktur*, til kjennetegn ved *statsansatte*, til hvor statlige virksomheter og ansatte er *geografisk lokalisert* og til hvilke *oppgaver og funksjoner* statlige virksomheter og ansatte holder på med.

Det er størst informasjonsgap knyttet til oppgaver og funksjoner

Når det gjelder de tre første kategoriene – organisasjonsstruktur, kjennetegn ved ansatte og lokalisering – er det etter Difis vurdering begrensede informasjonsgap. Eventuelle gap er primært knyttet til at det ikke er mulig å hente ut data maskinelt som fullt ut dekker behovene. Behovene kan likevel dekkes gjennom manuell spørring og innlegging av tilleggsinformasjon.

Når det gjelder det fjerde behovet – informasjon knyttet til oppgaver og funksjoner på tvers av virksomheter – er gapene større. Det er flere årsaker til dette. En viktig årsak er at det ikke er dokumentert eller har vært stor etterspørsel etter denne typen informasjon. Hvilke formål skal dekkes? Hva skal en samlet oversikt over statsansatte med eksempelvis tilsyn som hovedoppgave brukes til? En annen viktig årsak til informasjonsgapene innenfor oppgave-/funksjonskategorien er at begrepene «oppgaver» og/eller «funksjoner» ikke er entydig definerte begreper – verken i register- og databasesammenheng, eller i forvaltningspolitisk sammenheng, jf. kapittel 2.4.

For å kunne dekke eventuelle informasjonsbehov på dette området vil det være nødvendig først å definere et entydig begrepsapparat og en entydig klassifisering av oppgaver og funksjoner. Så må begrepsapparat og klassifisering forankres i departementer og statlige virksomheter. Deretter kommer utvikling av enten en ny registerløsning eller en utvidelse av eksisterende løsninger, eksempelvis strukturering av årsrapportene, tilleggsinformasjon ved innrapportering av lønnsdata mv. Dette vil sannsynligvis også medføre en merbelastning og utvidet rapporteringsplikt for statlige virksomheter, særlig på kort sikt.

Difi anbefaler at en gradvis forbedring, utvikling og utnyttning av eksisterende informasjons- og datakilder utredes nærmere

Difi er opptatt av at nytten av mer og utvidet informasjon om statsforvaltningen må veies opp mot kostnadene, eksempelvis knyttet til nye løsninger, nye/utvidede rapporteringskrav til statlige virksomheter mv. Vi anbefaler derfor en gradvis forbedring, utvikling og utnyttelse av dagens informasjons- og datakilder, kombinert med avgrensede analyser for å svare ut spesifikke informasjonsbehov. Vi vil primært anbefale en videreføring og oppgradering av NSDs Forvaltningsdatabase som inneholder mye tidsseriedata om organisasjonsstruktur og noe om oppgaver på et overordnet nivå. Blant annet kan det være aktuelt å i større grad utnytte koblingsmulighetene mellom datakilder som Enhetsregisteret og A-ordningen. Tiltak for å få tilgang til individdata fordelt på virksomhet og lokasjon fra a-ordningen, ut fra klart definerte forvaltningspolitiske behov, bør også vurderes. I tillegg kan det være aktuelt å hente ut mer informasjon gjennom maskinlesing av årsrapportene.

På lengre sikt kan det eventuelt være aktuelt å utvikle et informasjonssenter. Det må i så fall utredes nærmere både hva vi kan få ut av det og hva det vil koste. Utredningen må bl.a. omfatte endringer i lov-, regel- og avtaleverk som er nødvendig for at data skal kunne benyttes til flere formål. Et fullt utviklet informasjonssenter med tilgang på informasjon om kjennetegn ved de ansatte på individ- og organisatorisk nivå, vil kunne dekke mange av de identifiserte informasjonsbehovene. Hvorvidt det er en kostnadseffektiv løsning, avhenger imidlertid både av hvordan informasjonen brukes/utnyttes og hvordan et slikt senter organiseres.

1 Om oppdraget og Difis gjennomføring av det

I dette kapitlet redegjør vi for oppdraget, hvordan vi har løst det, avgrensninger og eventuelle utfordringer knyttet til oppdraget, metodisk innfallsvinkel, datakilder og datakvalitet mv.

1.1 Difi skal lage en plan for kategorisering av statlig organisering

I tildelingsbrevet for 2019 fikk Difi i oppdrag å lage en plan for å kategorisere statlig organisering, oppgaver og funksjoner (oppdrag 7):

«Difi skal lage en plan for et arbeid som kan kategorisere statlig organisering og oppgaver og funksjoner. Dette som en videreføring av arbeidet med Enhetsregisteret hvor virksomhetsbegrepet ble konkretisert.»¹

Oppdraget er en videreføring av tidligere arbeider knyttet til kategorisering av statlig virksomhet, og datainnsamling om forvaltningen, bl.a. rapportene «*Benchmarking i staten*»², «*Behov og muligheter for standard identifisering av statlige virksomheter og registrering i Enhetsregisteret*»³, og «*Oversikt over statlige virksomheter med utgangspunkt i økonomiregelverkets bestemmelser fra DFØ*»⁴.

KMD har presisert at dagens lov- og regelverk ikke skal virke begrensende på eventuelle løsninger. KMD ønsker at Difi tenker fritt med hensyn til å foreslå bruk av data utover begrensningene i tilgang som dagens regelverk setter. Avhengig av hvilket alternativ man ønsker å gå videre med, må man gjennomføre en grundigere kartlegging av bruker- og utviklingsbehov.

1.2 Målet med oppdraget er å vurdere hvordan informasjonsgap om statlig organisering best kan dekkes

Målet med prosjektet har vært å beskrive hvordan forvaltningens behov for informasjon om organisering, funksjoner og oppgaver er dekket i dag, hvordan eventuelle gap knyttet til informasjonsbehov kan dekkes, samt å foreslå mulige tiltak for å dekke de identifiserte informasjonsgapene.

¹ Tildelingsbrev 2019 – Direktoratet for forvaltning og IKT.

https://www.regjeringen.no/contentassets/7f9b178a808649dfad4bc4ae2401ae07/2019_difi.pdf

² Finansdepartementet (2017): Benchmarking i staten Anbefaling av parametere, nøkkeltall og løsning.

³ Finansdepartementet (2018): Behov og muligheter for standard identifisering av statlige virksomheter og registrering i Enhetsregisteret.

⁴ Direktoratet for økonomistyring (2016): Oversikt over statlige virksomheter med utgangspunkt i økonomiregelverkets bestemmelser.

Sentrale oppgaver har vært å:

- Identifisere behov knyttet til forvaltningspolitiske problemstillinger over tid
- Vurdere hvilke informasjonskilder som kan dekke disse behovene
- Analysere om kildene dekker behovene slik situasjonen er i dag
- Peke på mulige løsninger i de tilfellene hvor det er et gap mellom behov for og tilgang til informasjon
- Anbefale hvordan man kan arbeide videre med kategorisering av statlig organisering, oppgaver, og funksjoner

På nasjonalt nivå ivaretas de styringsmessige informasjonsbehovene, som lov- og regelverk, organisering av statlig virksomhet i departementsområder, virksomheter og etater (innenfor og utenfor staten som juridisk person), tilskudd og overføringer over statsbudsjettet mv., i hovedsak av etablerte kontroll-, rapporterings- og statistikkordninger. Kvaliteten på informasjonen som hentes inn gjennom disse ordningene varierer imidlertid. På sektor- og virksomhetsnivå gir det statlige økonomiregelverket med tilhørende veiledninger rammene for informasjonsbehovene i den enkelte styringsrelasjon. I praksis er det opp til ansvarlig styringsdepartement å etterspørre styringsinformasjon ut over dette.

Erfaringsmessig er det stor etterspørsel etter mer og bedre styringsinformasjon. På styringsområdet er imidlertid inntrykket til Difi at mange departementers informasjonsbehov primært er knyttet til effekter og årsak-virkning-sammenhenger. Dette avhenger imidlertid også av hvem du spør og hvilken rolle/funksjon de du spør har ansvar for (måloppnåelse, formåls effektivisering, kontroll, kostnadseffektivisering mv.). Når det gjelder sammenlignbar informasjon som grunnlag for tverrsektoriell styring, ref. Benchmarkingsprosjektet⁵, kan informasjonen som ligger i regnskapsdata og etablert statistikk, i kombinasjon med data fra rapportdelene av Prop 1 S og årsrapporter, dekke mange av disse behovene. Dersom de statlige regnskapsstandardene (SRS) gjøres obligatoriske, jf. forslag fra FIN som nå er på høring, vil mulighetene øke ytterligere.

Etterspørsel etter informasjon om organiseringen av forvaltningen er primært knyttet til behov for informasjon som grunnlag for utforming av politikk og virkemidler i stort. Det er også behov for informasjon om organisering som grunnlag for forskning, utvikling og analyser av forvaltningens virkemåte og utviklingspotensial. Som fagdepartement er det særlig KMD, eventuelt også FIN, som ønsker seg mer informasjon på disse områdene.

I tillegg til disse permanente informasjonsbehovene dukker det hele tiden opp ulike ad hoc behov knyttet til dagsaktuelle saker, medieoppslag, spørsmål fra Stortinget mv. Disse informasjonsbehovene er utfordrende – både fordi de ofte er på veldig spesifikke og avgrensede områder, og fordi de ofte handler om informasjon som nettopp *ikke* kan hentes ut fra offentlig statistikk, etablerte registre, databaser, eller andre datakilder. Dette er ofte nettopp årsaken til at den spesifikke informasjonen etterspørres.

For å gjøre oppdraget håndterlig, avgrenses oppdraget til det vi kaller forvaltningspolitiske informasjonsbehov, dvs. informasjonsbehov knyttet til organisering, sammensetning av og

⁵ Finansdepartementet (2017): Benchmarking i staten. Anbefaling av parametere, nøkkeltall og løsning.

oppgaveløsning i statsforvaltningen. Det betyr at vi ikke ser på behov eller informasjon knyttet til økonomi, regnskap, innkjøp, eller ressursbruk – med mindre det samtidig sier noe om organisering av statlig forvaltning.

1.3 «Funksjoner», «oppgaver», «fagområder» mv. er ikke definert på en entydig måte

Funksjoner, oppgaver, fagområder mv. er vanskelige begreper å definere på en entydig og omforent måte. I kapittel 2.4 har vi derfor gått direkte til kildene og beskrevet eksisterende koder og datakilder, for derigjennom å utforske hva som kan beskrive virksomhetens formål, oppgaver og funksjoner.

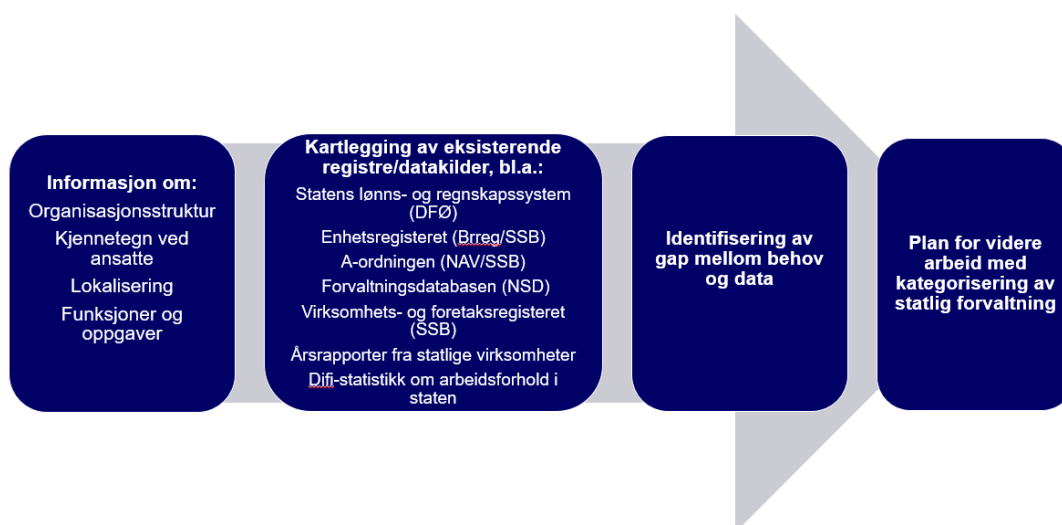
I statsforvaltningen handler funksjonsorganisering primært om å samle likeartede oppgaver i samme organisatoriske enhet. Det brukes ofte når virksomheter organiserer virksomheten sin ut fra rolle-, oppgave- eller fagområder heller enn geografi, målgrupper el. I praksis gjenspeiler organiseringen imidlertid ofte en kombinasjon av ulike inndelinger. Og en funksjonsinndeling kan også gjenspeile både oppgaveområder, fagområder, og spesielle målgrupper.

Det er tilsvarende vanskelig å definere «oppgaver» og «fagområder» på en entydig måte. Mens oppgaver er knyttet til det en virksomhet har ansvar for eller gjør, er fagfelt ofte knyttet til spesifikk kompetanse på eller kunnskap om noe. I offentlig sektor sier som regel formål, instruksjer og virksomhetens/etatens mål og resultatområder noe om både oppgave- og fagområder, og eventuelt videre organisasjonsstruktur.

Statlige virksomheter har et mangfold av oppgaver, funksjoner, ansvar, og fagområder. De har med noen unntak, som administrative fellesfunksjoner, få «like» oppgaver. Mange statlige virksomheter har også mer enn én oppgave, og bruker ressurser på mange oppgaver og områder samtidig. Dersom en offentlig virksomhet både dekker flere oppgaver og flere fagområder kan det være vanskelig å beskrive én hovedoppgave eller -funksjon. Informasjon om oppgaver og funksjoner må derfor kombineres med informasjon om fagområde for å gi mening. For eksempel er veiledning, tilsyn, kontroll og regelverk sentrale oppgaver for Mattilsynet. Men for å si noe om hva Mattilsynet gjør, trenger vi også informasjon om fagområdet matsikkerhet. Det er vanskelig å klassifisere statlige virksomheter med enkle kategorier, og det er heller ikke alltid hensiktsmessig.

1.4 Informasjonsbehovene danner utgangspunkt for kartlegging og analyse

For å kunne belyse ulike sider av organiseringsbegrepet har vi tatt utgangspunkt i en enkel analysemodell, jf. figur under:



Den første boksen i figuren viser hovedkategoriene av informasjonsbehov som vi har identifisert. For å utlede de relevante forvaltningspolitiske informasjonsbehovene innenfor de ulike kategoriene, har vi tatt utgangspunkt i tidligere prosjekter som handler om å løse forvaltningens informasjonsbehov på tvers av statlige virksomheter, og forbedre registerløsningene. Det gjelder spesielt arbeidene som handler om forbedring av Enhetsregisteret, og forsøkene med benchmarkingsløsninger i forvaltningen. Difi bruker også egne erfaringer mht. hva departementene etterspør av informasjon gjennom sine forvaltningspolitiske utredninger.

Den andre boksen illustrerer prosessen der vi kopler de kartlagte informasjonsbehovene opp mot relevante informasjonskilder – registre, databaser, nettsider, og forvaltere som inneholder/jobber med data om forvaltningen, jf. vedlegg 1 og 2 – for å vurdere om behovene dekkes eller ikke.

Neste ledd i prosessen (tredje boks) har vært å vurdere tilgjengelig informasjon opp mot de kartlagte behovene. Et viktig moment i analysene har vært å se om forvaltningen utnytter potensialet i de tilgjengelige datakildene. I analysene har vi bl.a. sett på innrapportering, datakvalitet, søkbarhet, tilgjengelighet mv. Et annet viktig moment har vært å drøfte hvordan eventuelle informasjonsgap best kan dekkes.

Data analyseres både ut fra behov på individnivå (mikrodata) og behov på virksomhetsnivå. Data for individer og virksomheter kan aggregeres opp til større grupper, for eksempel kan data om virksomheter aggregeres opp til data for staten som helhet.

Kartleggingen og analysen nedfelles i tabellariske oversikter over identifiserte informasjonsbehov, informasjonskilder (nåsituasjonen), hvordan disse behovene dekkes per i dag og hvilke gap som eksisterer for de ulike informasjonsbehovene. Gapene vil i hovedsak handle om informasjonsbehovet blir besvart og om data alene svarer ut behovet eller om man må gjennomføre manuelle tiltak for å få svar. Utdypende beskrivelser av forvaltere, registre og datakilder følger i vedlegg 2 og 3.

Som utgangspunkt for en plan for kategorisering av organisering, oppgaver og funksjoner (fjerde boks), har vi skissert tre alternative løsninger/scenarier:

1. Videreføring av dagens praksis
2. Videreutvikling av eksisterende registre og datakilder
3. Etablering av et «Statens informasjonssenter»

I drøftingen av de ulike alternativene tar vi utgangspunkt i noen generelle kriterier som Difi ofte bruker i forbindelse med utredning av statlig organisering. Vi diskuterer bl.a. forhold som formåls effektivitet og ressurseffektivitet, men kun på et overordnet og prinsipielt nivå. Det er ingen kost-nytte-analyser av de alternative tiltakene og løsninger, og heller ingen juridiske vurderinger knyttet til eksempelvis databehandlingsavtaler, statistikkloven, eller personvern. Det må derfor gjennomføres ytterligere utredning før eventuelle endringer besluttes.

1.5 Analysen bygger primært på dokumentanalyse

I arbeidet med notatet har vi brukt dokumentstudier, registrene, datakildenes formidlingskanaler, og møter med de mest sentrale dataforvaltere; Statistisk sentralbyrå (SSB), Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og Norsk senter for forskningsdata (NSD). Dokumentstudiene innebærer både å se på informasjon om de ulike registrene, og å se på tidligere arbeider på området⁶. Videre har vi sett på hvilke data og variable registrene inneholder, og hvordan denne informasjonen viderefremmes. I arbeidet har vi også lent oss på Difis forvaltningspolitiske kompetanse og erfaring, både i utledning av behov, analyse av informasjonskilder, og i utarbeidelse av alternative løsningsforslag.

I tråd med oppdraget har vi ikke foretatt noen detaljert kartlegging og analyse av om hvilken grad gjeldende lov- og regelverk hindrer mulighetene for å dekke eventuelle informasjonsgap. Dette må i tilfellet utredes nærmere.

Vi har identifisert følgende relevante kilder og forvaltere:

Kilde	Forvalter
Enhetsregisteret (ER)	Brønnøysundregistrene (Brreg)
A-ordningen	Statistisk sentralbyrå (SSB), Skatteetaten og NAV
Aa-registeret	NAV, gjennom a-ordningen
Forvaltningsdatabasen	Norsk senter for forskningsdata (NSD)
Statens lønns- og regnskapstjenester	Direktoratet for økonomistyring (DFØ)

⁶ Difi (2017): Fortsatt uavhengig? En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer, Difi (2014): Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder, og Difi (2012): Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse.

Statsregnskapet	DFØ
Statsregnskapet.no	DFØ
Årsrapporter	Virksomhetene selv
Annen info	Difi, SSB m.fl.

Disse registrene og forvalterne samler inn, behandler, og formidler data på ulike måter. A-ordningen og Aa-registeret er en del av etatenes fellesforvaltning (EFF). Data fra a-ordningen rapporteres inn til Skatteetaten og videreformidles til NAV og SSB. I Enhetsregisteret rapporterer virksomhetene direkte inn til registeret. Virksomhetene rapporterer også inn regnskapsdata direkte til statsregnskapet som forvaltes av DFØ. Forvaltningsdatabasen samler inn mye av dataene manuelt. NSD oppsøker andre datakilder og videreformidler informasjonen gjennom databasen. Årsrapportene skrives av virksomhetene selv, og publiseres på hjemmesidene. DFØ ivaretar personal-, lønns- og regnskapstjenester for en stor andel av statlige virksomheter, og får gjennom dette tilgang til et bredt utvalg av data om både virksomhetene og de ansatte.

Nærmere beskrivelse av informasjonskildene finnes i vedlegg 2 og 3.

I møtene med tre av de mest sentrale forvalterne; SSB, NSD og DFØ, drøftet vi både hva som finnes av data og muligheter for å utnytte dataene på nye måter, eventuelt også utvikle ny statistikk /nye datasett. Disse aktørene har også fått et utkast av notatet til gjennomlesing og kommentarene deres er sjekket ut og forsøkt ivare tatt i den endelige versjonen.

2 Behov for informasjon om organisering, oppgaver og funksjoner

I dette kapitlet beskriver vi de ulike informasjonsbehovene vi har identifisert og om informasjonsbehovene blir besvart eller ikke. Underveis i teksten viser vi til vedleggene for mer utdypende informasjon om kilder, datasett og kodesett.

Kapitlet er ordnet etter følgende fire hovedkategorier av informasjonsbehov:

- Organisasjonsstruktur
- Kjennetegn ved ansatte/medarbeidere
- Lokalisering
- Funksjoner og oppgaver

Dette er ikke gjensidig utelukkende kategorier. Det vil derfor nødvendigvis bli noe overlapp mellom dem. Vi minner også om at denne kartleggingen begrenses til de forvaltningspolitiske informasjonsbehovene på tvers av statlige virksomheter, jf kapittel 1.

2.1 Det finnes mye data om organisasjonsstruktur, men noen informasjonsbehov svares ikke ut

Tabellen under viser hvilke informasjonsbehov vi har indentifisert knyttet til organisasjonsstruktur og om det er gap mellom behov og tilgjengelig informasjon. Informasjonsbehovene er i hovedsak knyttet til følgende inndeling:

- Statens ytre organisasjonsstruktur (hvordan staten, statsforvaltningen og sentralforvaltningen er organisert)
- Indre organisasjonsstruktur (hvordan hver enkelt virksomhet er organisert)

Kort oppsummert viser kartleggingen at informasjonsbehovene knyttet til ytre organisasjonsstruktur i stor grad besvares med dagens datagrunnlag, mens behovene knyttet til indre struktur bare delvis besvares. Gapene handler i stor grad om at data fra registre alene ikke gir tilstrekkelig informasjon til å svare ut behovene.

Informasjonsbehov	Informasjonskilder	«Gap» mellom behov og tilgjengelig informasjon
Ytre organisasjonsstruktur – Virksomheter i stat, statsforvaltning og sentralforvaltning	Enhetsregisteret A-ordningen Difis kartlegging av utviklingen i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltningen. Virksomhetenes årsrapporter	Informasjonsbehovet blir i hovedsak besvart. Data fra a-ordningen, Enhetsregisteret viser virksomheter i stat og statsforvaltning. Difis kartlegging mot departementer og direktorater bidrar til å svare ut informasjonsbehovet knyttet til sentralforvaltningen, men kan ikke lage et klart skille i virksomheter med ytre apparat – se kommentar neste punkt.

Informasjonsbehov	Informasjonskilder	«Gap» mellom behov og tilgjengelig informasjon
- Virksomheter med ytre apparat - enheter i sentralforvaltningen og i ytre apparat	Enhetsregisteret A-ordningen Difis kartlegging av utviklingen i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltningen. Virksomhetenes årsrapporter	Informasjonsbehov blir ikke besvart. Difis kartlegging viser at en enhet både kan ha ansatte i en funksjon knyttet til direktoratet og ytre apparat. Det er derfor ikke mulig å lage et klart skille mellom enhetene i sentralforvaltningen og ytre apparat.
Virksomheter etter tilknytningsform Uavhengige organer	Forvaltningsdatabasen Data.regjeringen.no	Informasjonsbehovet blir besvart. Delvis gap ved at kategoriseringen gjøres manuelt i NSDs forvaltningsdatabase. Tidligere Difi-kartlegginger knyttet til faglig uavhengige organer indikerer at databasen ikke er fullstendig og/eller oppdatert
Indre organisasjonsstruktur Hver enkelt virksomhets indre organisering Hierarki Funksjonsinndeling	Virksomhetene selv, f eks årsrapporter Virksomhetenes egne personal- og lønnsdata DFØs data knyttet til lønns- og regnskaps tjenester for sine kunder	Informasjonsbehov blir ikke besvart. Ingen systematisert og maskinell innrapportering av data. Virksomhetenes personal- og lønnsdata er ikke offentlig tilgjengelig per i dag. DFØ har lønns- og regnskapsdata for et utvalg av virksomhetene, men det er ikke åpnet for å bruke av disse dataene til dette formålet. Forvaltningsdatabasen har oversikter over departementenes interne organisering, men ikke for øvrige statlige virksomheter.
Organisasjonsendringer i statlige virksomheter	Forvaltningsdatabasen Strømningsdata a-ordningen	Informasjonsbehov blir delvis besvart Forvaltningsdatabasen har mye data om omorganiseringer – en rekke ulike kategorier for omorganiseringer – data tilbake til 1947. På den andre siden oppdateres mye av denne informasjonen manuelt. Oppdatering baserer seg på kartlegging i årsrapporter, Stortingsmeldinger m. v. Strømningsdata (a-ordningen, SSB) vil kunne indikere organisasjonsendringer. DFØ besitter data for en stor andel av virksomhetene i staten og kan vise organisasjonsendringer.

2.1.1 Det finnes mye data om ytre organisasjonsstruktur, men virksomhetene i sentralforvaltningen må defineres manuelt

Som vist i tabellen over har vi mye data om informasjonsbehovet knyttet til ytre organisasjonsstruktur, herunder hvilke virksomheter vi definerer under staten, statsforvaltningen og sentralforvaltningen, ref. vedlegg 1. Enhetsregisteret er et nøkkelregister for denne informasjonen, og data om temaet publiseres bl.a. i SSBs statistikkbank, NSDs forvaltningsdatabase, Statsregnskapet.no og Difi.no (se mer om kildene i vedlegg 2). Her fremkommer også hvilke virksomheter som hører innunder hvilke departementer og hvilken tilknytningsform de ulike virksomhetene har. Fordi Enhetsregisteret gir unike organisasjonsnummer for hver enkelt virksomhet, er det også mulig å gruppere virksomhetene på andre måter, for eksempel etter næringskoder og lokalisering.

I tillegg finnes det oversikt over hvilke virksomheter som defineres som sentralforvaltningen (departementer og direktorater). Oversikten utformes av Difi manuelt etter bestemte definisjoner⁷ i forbindelse med den årlige kartleggingen av antall arbeidsforhold i stat og sentralforvaltning⁸.

2.1.2 Det finnes ikke data/koder som klart definerer enhetene i virksomheter med ytre apparat

Vi har avdekket et gap knyttet til informasjonsbehovet som går ut på å fordele enheter mellom sentraladministrative enheter og enheter tilknyttet ytre apparat. Det finnes per nå ikke registerdata som kan skille ut disse enhetene helt presist. Difis årlige kartlegging av antallet arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltningen viser at en enkelt enhet både kan ha ansatte i en direktoratsfunksjon og i det ytre apparat. Dermed er det ikke mulig å definere enhetene som sådan i hhv. sentraladministrasjonen og ytre apparat.⁹

2.1.3 Det finnes data om ulike tilknytningsformer

Et annet behov som er identifisert, er oversikt over virksomhetenes fordeling på ulike tilknytningsformer i staten: Ordinære forvaltningsorgan, forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter. Som vist i tabellen på side 12-13 finnes informasjon om dette i forvaltningsdatabasen.

Vi har også definert et behov for oversikt over uavhengige organer (klageorganer, nemnder, råd mv.) i staten. På data.regjeringen.no finnes en søkbar database over hvilke styrever, råd, nemnder og utvalg som finnes i norsk forvaltning, både faste og midlertidig. DSS har ansvaret for databasen. Tidligere Difi-kartlegginger knyttet til faglig uavhengige organer indikerer imidlertid at databasen ikke er fullstendig og/eller alltid oppdatert.¹⁰

⁷ For mer informasjon om direktoratsdefinisjonen se Direktoratshåndboka (AD 1993) og Difi-rapport 2013:11 Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk.

⁸ Difi (2019): Utvikling i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltningen.

⁹ Difi (2019): Utvikling i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltningen.

¹⁰ Difi (2017): Fortsatt uavhengig? En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer, Difi-(2014): Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder, og Difi (2012): Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse.

2.1.4 Det finnes ikke publiserte data om virksomhetenes indre organisasjonsstruktur

Når det gjelder informasjonsbehovet om virksomhetenes indre organisasjonsstruktur, er bildet mer delt. Det finnes data i Enhetsregisteret om virksomhetenes ulike enheter etter lokasjon jf. vedlegg 2 om Enhetsregisteret. Det finnes noe publiserte data om departementenes faktiske avdelinger og seksjoner i forvaltningsdatabasen, men for de øvrige virksomhetene i staten finnes det ikke publiserte data om indre struktur og hierarkiske oppbygning samlet et sted. Dette er data som kun virksomhetene og DFØ som tjenesteleverandør for virksomhetene har tilgang til.

Virksomhetenes personal- og lønnsdata kan gi oss denne informasjonen. DFØ har tilgang til denne informasjonen for en stor andel av de statlige virksomhetene via sine lønns- og regnskapstjenester mot statlige virksomheter. Skal dataene anvendes til nye formål, må imidlertid dette reguleres særskilt.¹¹ For et helhetlig bilde må disse dataene eventuelt suppleres med data fra statlige virksomheter som har egne regnskapsførere.

Vi understreker at informasjonen fra personal- og lønnsdata vil være unik for hver virksomhet og ikke uten videre statistisk sammenlignbar på tvers av ulike virksomheter. Det kan derfor stilles spørsmål om informasjonsnyttien av denne informasjonen alene. Dersom det er ønskelig med maskinell lesbar informasjon om hierarkiet innad i virksomhetene, utover det personal- og lønnsdata ville kunne gi, må det utvikles en kategoristruktur som er sammenlignbar på tvers av virksomheter og lages klare regler for registrering av denne. Da er det også nødvendig å definere hva denne informasjonen skal brukes til (formålet). Funn fra rapporten til Finansdepartementet om behov og muligheter for standard identifisering av statlige virksomheter og registrering i Enhetsregisteret, viser at det vil være utfordrende å lage en slik fast kategoristruktur fordi statlige virksomheter har svært ulike behov knyttet til sin indre organisasjonsstruktur og funksjonsinndeling.¹²

Teknisk sett kan det muligens la seg gjennomføre ved å bruke organisasjonsledd (ORGL) på nivå 2 og lavere i Enhetsregisteret. Det vil imidlertid føre til betydelig merarbeid for virksomhetene å registrere indre struktur i tillegg til næringskode og lokasjon, noe som i sin tur åpner for dårligere kvalitet på dataene. En arbeidsgruppe bestående av SSB og BRR utreder i dag Enhetsregisteret og vurderer i den forbindelse om en bør ta ut organisasjonsledd på nivå 2 og lavere.

Virksomhetenes årsrapporter og nettsider inneholder mye informasjon om virksomhetenes organisasjonsstruktur, divisjoner, avdelinger og seksjoner i virksomheten. Et alternativ kan derfor også være å teste ut maskinlæring for å hente inn og sette sammen data om de rundt 200 virksomhetene.

¹¹ Tilgang og formål er regulert av databehandlingsavtalene mellom DFØ og kundene, se vedlegg 2 for nærmere diskusjoner av dette.

¹² Finansdepartementet (2018): Behov og muligheter for standard identifisering av statlige virksomheter og registrering i Enhetsregisteret

2.1.5 Det finnes tilgjengelige data om organisasjonsendringer, men mye gjøres manuelt

Når det gjelder informasjonsbehov knyttet til organisasjonsendringer i staten, så er Forvaltningsdatabasen en sentral kilde. Det er satt opp flere mulige kategorisøk under omorganiseringer, for eksempel nyopprettelser, navneendringer, fysiske omlokaliseringer, endringer av overordnet enhet, nedleggelse, utskilling med flere. Disse kategoriene sier lite om innholdet i omorganiseringen, men de viser de ytre konsekvensene.

Forvaltningsdatabasen har i tillegg en historisk oversikt over endringer helt tilbake til 1947.

BRR har trolig også data som viser endringer i Enhetsregisteret over tid. Videre kan DFØ se endringer i organiseringen av virksomheter som bruker deres lønns- og regnskapstjenester. Dette er data som per nå kun DFØ og virksomhetene selv har tilgang til.

Informasjon som kommer inn via A-ordningen gjør det også mulig å følge de ansattes bevegelser både mellom virksomheter i staten og mellom enheter i virksomhetene (strømningsdata). Mer om strømningsdata under kapittel 2.2 om de ansatte. Slike data vil ikke alene gi informasjon om organisasjonsendringer, men de kan muligens brukes som en indikasjon.

2.2 Det finnes mye data om utvikling i antall ansatte, men enkelte informasjonsbehov må svares ut manuelt

Tabellen under viser hvilke informasjonsbehov vi har indentifisert knyttet til ansatte og om det er gap mellom behov og tilgjengelig informasjon. Informasjonsbehovene er i hovedsak knyttet til:

- Antallet arbeidsforhold, ansatte og årsverk
- Fordelinger etter kjennetegn ved de ansatte

Kort oppsummert viser kartleggingen at mange av informasjonsbehovene knyttet til utviklingen i antall ansatte kan svares ut ved bruk av data, men at noen behov må svares ut manuelt. Videre svares enkelte behov knyttet til yrkeskoder, strømming (mobilitet) og fordeling av ansatte på faktiske enheter i virksomhetene ikke ut i dag. Her er det imidlertid fullt mulig å utvikle mer på sikt. Noe er allerede satt i gang.

Informasjonsbehov	Informasjonskilder	«Gap» mellom behov og tilgjengelig informasjon
Ansatte i staten - etter virksomhet og enhet - etter enhet og arbeidstid - etter departement med underliggende enheter og arbeidstid (6 grupper).	A-ordningen Enhetsregisteret Tabeller, SSB - Årsgjennomsnitt, årlig, første gang 2016 - Variabler: Arbeidsforhold, ansatte og årsverk (avtalte årsverk)	Informasjonsbehovet blir i store trekk besvart. Noen delbehov er ikke besvart: Av personvern hensyn er enkelte tabeller kun fordelt etter departementsområde og ikke etter enkeltvirksomhet og underliggende enheter.

Informasjonsbehov	Informasjonskilder	«Gap» mellom behov og tilgjengelig informasjon
<ul style="list-style-type: none"> - etter enhet og innvandringskategori/landbakgrunn - etter enhet og høyeste fullførte utdanningsnivå - etter enhet, alder og kjønn - etter enhet og arbeidssted - etter næring og arbeidssted 		<p>Under arbeidstid har SSB laget tabeller som viser fordeling av ansatte mellom heltid og deltid, og fordelingen etter stillingsprosent (seks grupper). Vi har i tillegg identifisert behov for fordeling på turnusordning og andre ordninger.</p> <p>Vi har også identifisert behov for å svare ut fordeling på utdanningsbakgrunn.</p>
<p>Utførte årsverk</p> <ul style="list-style-type: none"> – ny definisjon vedtatt i 2019 – Se personalmelding 2019-13 	<p>Virksomhetenes årsrapporter.</p> <p>Ny ordning fra og med 2019.</p>	<p>Informasjonsbehovet vil bli besvart fra og med 2019/20.</p> <p>DFØ kan produsere og tilgjengeliggjøre utførte årsverkstall for sine kunder. De virksomhetene som ikke er kunde av DFØs lønns- og regnskapssystemer må beregne utførte årsverk selv.</p>
<p>Sykefraværstatistikk i staten, etter departementsområde, kjønn og alder</p>	<p>A-ordningen, register over legemeldt sykefravær fra NAV</p>	<p>Informasjonsbehovet blir besvart.</p>
<p>Ansatte i staten fordelt på ulike yrkeskoder (STYRK08)</p>	<p>A-ordningen</p> <p>Aa-registeret</p> <p>Enhetsregisteret</p>	<p>Informasjonsbehovet blir ikke besvart, men det skal utvikles tabeller for grupper av koder på sikt.</p> <p>Det er også avdekket informasjonsbehov knyttet til stillingstitler. SSB mottar ikke data om stillingstitler i a-ordningen.</p>
<p>Tilganger og avganger i staten - ansatte som slutter og begynner i staten, statlige virksomheter</p>	<p>A-ordningen</p> <p>Enhetsregisteret</p>	<p>Informasjonsbehovet blir delvis besvart. Det eksisterer tabeller frem til 2017, men de blir lite brukt og det stilles spørsmål ved om SSB skal produsere disse videre.</p>
<p>Utviklingen av ansatte i statsforvaltningen korrigeret for omorganiseringer</p> <p>Årsaker til endringer i antallet ansatte</p>	<p>Difis kartlegging av utviklingen i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltningen.</p> <p>Data fra A-ordningen og Enhetsregisteret</p> <p>Virksomhetenes årsrapporter</p>	<p>Informasjonsbehovet blir i hovedsak besvart.</p> <p>Følgende gap er avdekket:</p> <p>1. Antallet arbeidsforhold korrigeret for omorganiseringer er laget for</p>

Informasjonsbehov	Informasjonskilder	«Gap» mellom behov og tilgjengelig informasjon
		<p>virksomheter i statsforvaltningen, ikke hele staten, jf vedlegg 1.</p> <p>2. Antall arbeidsforhold korrigert for omorganiseringer kan ikke besvares ved data alene, man må også gjennomføre analyser av årsrapportene og gjennomføre en kartlegging.</p>
<p>Ansatte fordelt etter virksomhetenes faktiske avdelinger og seksjoner</p>	<p>Virksomhetenes personal- og lønnsdata</p> <p>Data knyttet til DFØs lønns- og regnskapstjenester.</p>	<p>Informasjonsbehovet blir ikke besvart i dag.</p> <p>Det er usikkerhet knyttet til bruken eller formålet med denne typen informasjon.</p> <p>Se mer i kapittel 3.4 om oppgaver og funksjoner.</p>

2.2.1 Det finnes mye data om utviklingen i antallet ansatte i staten fordelt etter virksomheter og kjennetegn ved de ansatte

Når det gjelder informasjonsbehovet knyttet til utviklingen i antall ansatte i staten, publiserer SSB en rekke ulike tabeller basert på data fra A-ordningen og Enhetsregisteret i sin statistikkbank på SSB.no. Tabellene produseres av SSB, men utvalg av variabler i tabellene skjer etter et samarbeid mellom SSB og Difi (tidligere SSB og KMD).

Tabellene viser utviklingen av antallet arbeidsforhold, ansatte og årsverk fordelt på en rekke variabler og kjennetegn ved de ansatte fra 2016 og fremover.¹³ For oversikt over hvilke variabler og kjennetegn tabellene innehar, se tabellen over. Difi gjenbruker disse tabellene i sine visualiseringer under nøkkeltall og statistikk på Difi.no.

Et lite gap kan sies å være at enkelte av tabellene kun viser fordelingen per departementsområde og ikke per virksomhet. Videre har vi identifisert et lite gap knyttet til behov for å se fordelingen av ansatte på ulike arbeidstidsordninger som for eksempel turnusordning og fordeling av ansatte på utdanningsbakgrunn. Data om sistnevnte finnes i virksomhetene og delvis i DFØ (lønns- og regnskapstjenester), men er ikke offentlig tilgjengelige per idag.

¹³ Sysselsettingsstatistikk fra a-ordningen: <https://www.ssb.no/statbank/list/regsystab> Tabellene for ansatte i staten er utarbeidet fra 2016 og utover, og gir årgjennomsnitt for antall ansatte.

2.2.2 Det vil fra og med 2019/20 finnes data om utførte årsverk i statlige virksomheter

Som vist i tabellen over er det nylig vedtatt en ny definisjon av utførte årsverk. Størrelsene «antall ansatte» og «avtalte årsverk» som SSB publiserer er innarbeidede og definerte størrelser, men det har frem til nå ikke eksistert en entydig felles definisjon på utførte årsverk. Denne definisjonen er nå vedtatt og skal rapporteres i virksomhetenes årsrapporter fra og med 2019, senest 2020. Dataene som er nødvendige for å beregne utførte årsverk samles ikke inn i a-ordningen, og må derfor enten beregnes av DFØ (for de som er kunder av DFØs lønns- og regnskapstjenester) eller av virksomheten selv. Definisjon gjengis i personalmelding 2019:13.

2.2.3 Det finnes data om sykefravær for ansatte i staten, men ikke ned på enkeltvirksomhet

Informasjonsbehovet knyttet til sykefraværstatistikk i staten er mer relatert til arbeidsgiverpolitikken enn forvaltningspolitikken. Vi nevner likevel her at SSB produserer tabeller for sykefraværet i staten. Tallene publiseres på Difis nettsider for arbeidsgiverportalen.¹⁴ Tabellene viser sykefravær (egenmeldte og legemeldte fravær) fordelt etter departementsområder (departementene og deres underliggende virksomheter), kjønn og alder.

2.2.4 Det finnes data om fordeling av ansatte på yrkeskoder, men tabeller er foreløpig ikke offentliggjort

Vi har identifisert et gap knyttet til behovet for å se ulike fordelinger av ansatte på yrkeskoder. Alle virksomheter i staten skal følge den internasjonale standarden for å registrere yrke i a-ordningen (OSCO-08) (STYRK 08 på norsk).¹⁵ Disse yrkeskodene gir flere kategoriseringsmuligheter, noe som kan gi mer informasjon om ansattes fordeling på «oppgaver og funksjoner» enn det som finnes i dag. Se mer om dette i kapittel 2.4 og vedlegg 3.

Generelt er kvaliteten på yrkesrapporteringen for staten god ifølge SSB, men det er noen utfordringer særlig knyttet til rapportering av ledere. Det er en del krav som må tilfredsstilles for at man skal rapporteres som leder, f.eks. at man skal ha et bredt sett av lederoppgaver, være faglig ansvarlig og i tillegg å ha økonomi- og personalansvar for enheten man leder. Kontroller gjennomført av SSB viser at det er mange som har leder titler (som f.eks. «sjef») uten at man tilfredsstillere kravene til å være leder.¹⁶

Difi har spilt inn behov for årlig publisering av yrke i SSBs statistikkbank. Hvilke tabeller som blir utviklet, er imidlertid ikke endelig avklart på nåværende tidspunkt.

SSB mottar ikke data om stillingstitler i a-ordningen. Informasjon om disse kodene finnes i virksomhetenes egne personal- og lønssystemer. Slike oversikter kan potensielt produseres

¹⁴ <https://arbeidsgiver.difi.no/strategisk-hr-og-ledelse/personalpolitikk/inkluderende-arbeidsliv-i-staten/statens-sykefravaer/statens-sykefravaersstatistikk-over-tid>

¹⁵ Statistisk sentralbyrå (2011): Standard for yrkesklassifisering (STYRK-08)

¹⁶ Møte med SSB 01.11.2019

i samarbeid med virksomhetene eller DFØ (for de virksomhetene som bruker DFØs lønns- og regnskapstjenester).

2.2.5 Det finnes tabeller om tilganger og avganger i staten, men de blir lite brukt

SSB har tidligere produsert tabeller for å svare ut behovet for informasjon om hvor mange som begynner og slutter i staten og i statlige virksomheter. Tabellene ligger fortsatt på ssb.no, men serien er avsluttet da bruken var svært lav.

Informasjon som kommer inn via a-ordningen og enhetsregisteret gjør det mulig å følge slike bevegelser av ansatte i staten.¹⁷ Vi kan følge både hvor de ansatte beveger seg internt i virksomhetene, mellom virksomheter i staten og om de går inn og ut av staten. Difi har spilt inn behov for å fortsette med deler av denne serien av tabeller til SSB. Hvilke tabeller som blir utviklet er imidlertid ikke endelig avklart på nåværende tidspunkt.

2.2.6 Det finnes tall for utviklingen av antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltningen korrigert for omorganiseringer

Informasjonsbehovet knyttet til utviklingen i antall ansatte i stats- og sentralforvaltningen justert for omorganiseringer, besvares av en årlig kartlegging Difi gjør på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.¹⁸

For å løse oppdraget gjennomfører Difi analyser av data fra a-ordningen, innhenter kunnskap fra årsrapporter og sender ut en kartlegging til virksomhetene i sentralforvaltningen. Oppdraget innebærer derfor flere manuelle oppgaver. Den medfører også en merbelastning for statlige virksomheter.

Kartleggingen viser hvor mange av arbeidsforholdene som endres på grunn av omorganiseringer, enten internt i virksomheten (flyttes mellom sentralenheten til/fra ytre apparat) eller eksternt mellom virksomheter (flyttes fra én virksomhet til en annen) og flyttinger inn og ut av staten. Videre kan virksomhetene rangere noen predefinerte årsaker Difi har valgt ut, som de mener er viktigst for å forklare endringene i antall arbeidsforhold.

2.2.7 Det finnes ikke offentlig tilgjengelige tall over ansatte fordelt etter virksomhetens faktiske avdelinger og seksjoner

Vi har avdekket et informasjonsgap knyttet til offentlig tilgjengelige oversikter over antall ansatte fordelt på virksomhetenes indre organisasjonsstruktur (faktiske avdelinger og seksjoner). Difi er usikre på om dette er et klart definert behov. Som nevnt foran vises fordelingen av ansatte på virksomhetenes enheter slik de er definert i Enhetsregisteret ut fra lokasjon.

Virksomhetenes egne personal- og lønnsdata vil kunne besvare behovet. Det samme vil data knyttet til DFØs lønns- og regnskapstjenester. Mer om dette temaet under i kapittel 2.4.

¹⁷ For nærmere beskrivelse av a-ordningen og enhetsregisteret, se vedlegg 2. For eksempler på hvilken informasjon som publiseres for registerbasert sysselsettingsstatistikk, se <https://www.ssb.no/statbank/list/regsyst>

¹⁸ Difi (2019): Utvikling i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltningen

2.3 Det finnes mye informasjon om lokalisering av statlige virksomheter og ansatte, men ett informasjonsbehov må svares ut manuelt

Tabellen under viser hvilke informasjonsbehov vi har indentifisert knyttet til lokalisering. Videre om det er gap mellom behov og tilgjengelig informasjon. Informasjonsbehovene er i hovedsak knyttet til:

- Lokalisering av statlige virksomheter og enheter
- Geografisk fordeling av statsansatte

Kort oppsummert viser kartleggingen at informasjonsbehovene knyttet lokalisering stort sett besvares med dagens datagrunnlag. Den geografiske fordelingen av ansatte på sentralforvaltningen og ytre apparat må svares ut manuelt.

Informasjonsbehov	Informasjonskilder	«Gap» mellom behov og tilgjengelig informasjon
Lokalisering av statlige virksomheter og enheter	Enhetsregisteret	Informasjonsbehovet blir besvart. Virksomheter og enheter etter kontoradresse, kommunenivå.
Geografisk fordeling av statsansatte (geografisk plassering av arbeidssted)	Enhetsregisteret A-ordningen	Informasjonsbehovet blir besvart. Statlig arbeidsforhold i enheter etter kontoradresse, kommunenivå.
Den geografiske fordelingen av ansatte i sentralforvaltningen og ytre apparat	Difis kartlegging av utviklingen i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltningen. Mikrodata fra SSB – A-ordningen og Enhetsregisteret Virksomhetenes årsrapporter	Informasjonsbehovet blir i hovedsak besvart. Det er avdekket et gap ved at fordelingen må gjøres manuelt av Difi.
Fordeling av arbeidsforhold og virksomheter på arbeidssted etter ulike variabler fra a-ordningen og Enhetsregisteret	Enhetsregisteret A-ordningen	Informasjonsbehovet blir besvart, men kjøring må bestilles manuelt.

2.3.1 Data fra Enhetsregisteret svarer i hovedsak ut informasjonsbehovet om virksomhetenes lokalisering

Det er stor interesse for informasjon om hvor de statlige virksomhetene og enhetene er lokalisert i Norge. Enhetsregisteret gir full oversikt over dette ned på kommune og kontoradresse, jf. vedlegg 2. Alle lokasjoner med ansatte skal registreres som egne enheter. Alle enhetene skal også gis en næringskode (hovedaktivitet). Slik kan virksomheter også ha registrert flere enheter på samme kontoradresse dersom enhetene har ulik næringskode (hovedaktivitet).

SSB har i samarbeid med Difi utviklet tabeller som viser alle statlige virksomheter ned på kommunenivå. Tabellene viser også antallet arbeidsforhold og årsverk fordelt på næringskoder og arbeidssted (kommune).¹⁹ I Forvaltningsdatabasen kan man få en komplett oversikt over virksomhetenes lokalisering, organisert etter fylke og kommune. På difi.no er det også utviklet en oversikt som gir informasjon om virksomhetenes regionale organisering.

2.3.2 Det finnes data om den geografiske fordelingen av ansatte i staten

Vi har informasjon om den geografiske fordelingen av ansatte i staten. Koblingen av individdata fra a-ordningen opp mot Enhetsregisteret svarer ut behovet. Vi kan få ut data om antallet arbeidsforhold ned på kontoradresse i hver enkelt kommune. Som vist i avsnittet over publiseres det tabeller i SSBs statistikkbank.

2.3.3 Den geografiske fordelingen av ansatte i sentralforvaltningen og ytre apparat må gjøres manuelt

Vi har også identifisert behov for å se den geografiske fordelingen av ansatte i sentralforvaltningen og ytre apparat. Dette behovet svares ut manuelt i Difis årlige kartlegging av utviklingen i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltningen.²⁰

2.3.4 Det finnes koblingsmuligheter mellom data knyttet til lokasjon og andre variabler fra a-ordningen og Enhetsregisteret

Det er mulig å koble dataene knyttet til lokasjon til andre typer variabler i a-ordningen eller enhetsregisteret. Eksempler kan være å se på antall arbeidsforhold per lokasjon fordelt på alder, utdanning, kjønn, fartstid, yrkeskoder, innvandring, næringskoder mv. SSB får også inn data over de ansattes bostedsadresse, dersom det skulle være et informasjonsbehov. SSB lager ikke tabeller på alle disse kombinasjonene av muligheter i dag. Det kan imidlertid gjennomføres i form av oppdrag til SSB eller ved å søke om tilgang til data etter reglene i statistikkloven for å gjennomføre egne analyser.

¹⁹ SSB tabell 12629.

²⁰ Difi (2019): Utvikling i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltningen, kapittel 7.

2.4 Det er et behov for å ha oversikt over oppgaver og funksjoner, men det finnes lite presise data som er tilgjengelig

Tabellen under viser hvilke informasjonsbehov vi har indentifisert knyttet til oppgaver og funksjoner. Videre om det er gap mellom behov og tilgjengelig informasjon.

De identifiserte informasjonsbehovene er i hovedsak knyttet til:

- Virksomheter med sentraladministrative oppgaver (departementer og direktorater)
- Virksomheter med en iverksettende og faglig rolle med landet som virkefelt – f.eks. tilsyn, regelverksforvaltere og klageinstanser (primært direktorater)
- Virksomheter eller enheter som yter tjenester, herunder fellesløsninger
- Virksomheter og ansatte fordelt på definerte koder knyttet til formål, oppgaver og funksjoner, jf. kapittel 2.4.4 og vedlegg 3.
 - Sektorkoder
 - Næringskoder
 - Yrkeskoder
 - COFOG

Kort oppsummert viser kartleggingen at informasjonsbehovene vi har identifisert om oppgaver og funksjoner bare delvis blir besvart med dagens datagrunnlag. Enkelte behov må svares ut manuelt når det gjelder å oppdatere data og ta ut informasjon på tvers av virksomheter. Vi vil også bemerke at dataene og kodene som er tilgjengelig og sammenlignbare på tvers av virksomheter, ikke nødvendigvis gir et presist bilde av oppgaver og funksjoner.

Som beskrevet innledningsvis i kapittel 1, er funksjoner og oppgaver vanskelige begreper å definere på en entydig og omforent måte, bl.a. fordi formålet med bruken av slike data er dårlig definert. I kapittel 2.4.4 forsøker vi derfor å beskrive hva ulike data og koder kan gi av informasjon, snarere enn å ta utgangspunkt i et klart definert behov, jf. det siste kulepunktet over.

Informasjonsbehov	Informasjonskilder	«Gap» mellom behov og tilgjengelig informasjon
Virksomheter og enheter med sentraladministrative funksjon (Dep/Dir)	A-ordningen Enhetsregisteret Difis kartlegging av utviklingen i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltningen. Virksomhetenes årsrapporter	Informasjonsbehovet blir besvart, men oppgaven må løses delvis manuelt.
Virksomheter kategorisert etter oppgaveportefølje, hoved- og bioppgave	Forvaltningsdatabasen Kategorier oppgaveportefølje: Politikktutforming, tilsyn/regulering/kontroll, domstol/konflikt/klage/interesseavveining, annen	Informasjonsbehovet blir delvis besvart.

Informasjonsbehov	Informasjonskilder	«Gap» mellom behov og tilgjengelig informasjon
	myndighetsutøving, generell offentlig tjenesteyting, forretningsmessig orienterte oppgaver.	Delvis gap fordi fordelingen av virksomhetene på hoved- og bioppgaver gjøres manuelt. Kun gjennomført en gang (2009). Det fremgår ikke hvorvidt virksomhetene har en iverksettende og faglig rolle.
Virksomheter som yter tjenester, herunder også fellesløsninger	Årsrapportene Forvaltningsdatabasen	Informasjonsbehovet blir delvis besvart. Fremgår noe i Forvaltningsdatabasen, virksomheter etter oppgaveportefølje, men oversikten gir ikke nødvendigvis et presist bilde. Kun gjennomført en gang (2009). Må kategoriseres manuelt. Gap hva gjelder virksomheter med fellesløsninger eller felles administrative løsninger.
Koder som kan si noe tverrgående om virksomheters formål, oppgaver og funksjoner	Sektorkoder Næringskoder COFOG	Informasjonsbehovet blir delvis besvart. Kodene sier noe overordnet om hovedoppgave, men kodene gir lite presis informasjon. En utviklingsjobb kan gjøres for å se om gruppering av kodene kan gi mer presis informasjon.
Koder som kan si noe tverrgående om ansattes oppgaver og funksjoner	A-ordningen - Yrkeskoder	Informasjonsbehovet blir delvis besvart. Kodene må grupperes for å si noe om mer klart om oppgaver og funksjoner. Det krever en utviklingsjobb.
Virksomheter og ansatte fordelt etter definerte tverrgående kategorier knyttet til formål, oppgaver og funksjoner	Virksomhetenes personal- og lønnsdata /DFØs data knyttet til lønn- og regnskapstjenester	Informasjonsbehovet blir delvis besvart. Det ligger et potensiale i å bruke virksomhetenes egne data/alternativt data fra DFØ, men formål må avklares og tverrgående kategorier må utvikles. Dataene er ikke offentlig tilgjengelige idag.
Virksomheter og ansatte fordelt etter definerte tverrgående kategorier	Forvaltningsdatabasen Årsrapporter	Informasjonsbehovet blir delvis besvart. Forvaltningsdatabasen gir mye informasjon, men krever flere manuelle prosesser både

Informasjonsbehov	Informasjonskilder	«Gap» mellom behov og tilgjengelig informasjon
knyttet til formål, oppgaver og funksjoner		knyttet til oppdatering av databasen og innhenting av data på tvers av virksomheter. Årsrapporter inneholder mye informasjon, men tall/data kan registreres forskjellig og kan ikke lastes ned maskinelt.

2.4.1 Det finnes ikke data som klart definerer hvilke virksomheter som har en sentraladministrativ funksjon (Dep/Dir)

Som nevnt tidligere finnes det ikke registerdata som svarer ut behovet for å skille ut sentraladministrative virksomheter og enheter. Dette behovet besvares, men da gjennom manuelle grep i Difis årlige kartlegging av utviklingen i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltningen, jf. kapittel 2.1.1, 2.2.5 og 2.3.3.

En utfordring her er at sentraladministrative virksomheter både kan ha sentraladministrative og tjenesteytende/driftsorienterte funksjoner. Vi kjenner til eksempler på at sentraladministrative enheter har løftet inn hele eller deler av enheter fra ytre apparat for å løse utviklingsrelaterte utfordringer (NAV, Statens vegvesen, Politiet m.fl.). Vi kjenner også til eksempler der ansatte i enheter knyttet til ytre apparat har oppgaver av sentraladministrativ art (direktorsoppgaver)(NAV, Skatteetaten, Lånekassen m fl.). Slik vil en grensedragning på virksomhets- eller enhetsnivå ikke være presis for dette formålet. Det må derfor utføres en manuell jobb med fordelingen av ansatte på de to typene av funksjoner. Vi kan ikke skille enheter med sentraladministrative funksjoner fra tjenesteytende/ driftsorienterte funksjoner, men vi kan kartlegge hvor mange ansatte som jobber med funksjonene i enhetene.

2.4.2 Det finnes en oversikt som viser virksomheter etter oppgaveportefølje, men fordelingen av virksomhetene på kategoriene gjøres manuelt

Som vist i tabellen over, har vi en oversikt som delvis svarer ut informasjonsbehovet knyttet til oppgaver. Forvaltningsdatabasen/NSD har i samarbeid med Universitetet i Bergen (Rokkan senteret) utviklet en kategoristruktur for hoved- og bioppgaver. Fordeling av virksomheter på kategoriene ble gjort manuelt og kun én gang (2009). Virksomhetene kunne ha en hovedoppgave og inntil to bi-oppgaver. Virksomhetene fikk tildelt disse kategoriene etter en samlet vurdering av tre personer hos hhv NSD og UiB.²¹ Det fremgår ikke hvorvidt virksomhetene har en iverksettende og/eller faglig rolle.

Kategoriene gir nyttig informasjon om hvilke virksomheter som har hvilke hoved- og bioppgaver på et overordnet nivå. De gir imidlertid ikke en fordeling av ressursinnsatsen på de ulike hoved- og bioppgavene. Ifølge NSD vil det være en overkommelig oppgave å oppdatere denne typen kategorier årlig da virksomhetene i staten gjennomgående endrer

²¹ Møte med NSD 13.11.2019

seg lite fra år til år. Hvis en slik kategorioversikt skal tas i bruk, bør imidlertid kategoriene videreutvikles, helst i samarbeid mellom ulike fagmiljøer som DFØ, NSD, SSB og andre forskningsmiljøer.

2.4.3 Det finnes en oversikt som viser hvilke virksomheter som yter tjenester, enten som en hoved- eller bioppgave

Forvaltningsdatabasens oppgaveportefølje gir en oversikt over hvilke virksomheter som yter «generell offentlig tjenesteyting», jf. avsnittet foran. Denne oppgaven kan enten være registrert som en hoved- eller bioppgave. Ut over dette har vi ikke funnet datakilder som enkelt skiller ut hvilke virksomheter som yter tjenester eller fellesløsninger. Andre kilder som naturlig nok gir en oversikt er årsrapporter, tildelingsbrev og virksomhetsinstrukser.

2.4.4 Det finnes flere offisielle koder for å kategorisere virksomheter, men de beskriver i regelen ikke oppgaver og funksjoner særlig presist

Formålet med bruken av data om funksjoner og oppgaver er ikke klart definert. I dette avsnittet forsøker vi derfor å beskrive i hvilken grad ulike data og koder kan gi av informasjon om oppgaver og funksjoner, snarere enn å ta utgangspunkt i klart definerte behov.

Det eksisterer en rekke offisielle koder som på et overordnet nivå kan sies å være knyttet til formål, oppgaver og funksjoner. Disse kategoriene er sektorkoder, næringskoder og COFOG, se utfyllende beskrivelse i vedlegg 2 og 3.

Sektorkode

Sektorkoder er koder som ligger under den internasjonale ESA-standard²². Kodene er en variabel i Enhetsregisteret som innrapporteres for alle foretak. Sektorkodene sier imidlertid lite om hva som er foretakenes oppgaver eller funksjon utover hvilke typer sektorer de hører innunder, jf. vedlegg 3. Enkelte virksomheter, som Lånkassen, blir ganske godt beskrevet av klassifiseringen, men flertallet av virksomhetene klassifiseres ganske enkelt som «statsforvaltningen».

Næringsklassifisering

Næringsklassifisering er en variabel i Enhetsregisteret som viser virksomhetenes hovedaktivitet.²³ Klassifiseringen har opptil 5 sifre, men vanligvis brukes kun 4, jf. vedlegg 3.

Offentlig forvaltning har i utgangspunktet hovedkoden 84 «Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning». Noen statlige virksomheter, som for eksempel universiteter og høyskoler, klassifiseres likevel under en annen næringskode (85). Mer om dette i vedlegg 3.

Kodene er ikke entydige. Flere av kategoriene grupperer for eksempel flere hovedoppgaver under samme kode. Med noen unntak, er heller ikke kodene spesifikke nok. En ny kategoristruktur ved bruk av det femte sifferet, kan få frem virksomhetenes hovedaktivitet eller faglige hovedoppgave bedre enn i dag, og slik sett svare ut noe av behovet knyttet til statistikk om oppgaver og funksjoner.

²² Statistisk sentralbyrå (2012): Sektor 2014. Ny institusjonell sektorgruppering, Rapport fra prosjektgruppen

²³ Statistisk sentralbyrå (2008): Standard for næringsgruppering Korrigert utgave

Det er imidlertid svært lite sannsynlig å få endret på de fire første sifrene i næringskodene fordi kodene er internasjonalt fastlagte statistikkoder. Et mer realistisk alternativ kan være å endre kodene for det femte sifferet. Dette må i tilfellet behandles av et utvalg i SSB. Ifølge SSB må det foreligge tungtveiende grunner for å gjøre denne typen endringer.

Samtidig er det heller unntaket enn regelen at en statlig virksomhet kun har én hovedaktivitet.²⁴ Som vist i NSDs inndeling av virksomheter etter oppgaveportefølje, jf kapittel 2.4.2, vil en virksomhet i regelen ha flere oppgaver fordelt på hhv hoved- og bioppgaver. En alternativ og enklere løsning er derfor at staten i samarbeid med relevante fagmiljøer, lager sine egne kategorier slik NSD og UiB har forsøkt i Forvaltningsdatabasen (2009). En slik oversikt vil i tilfellet måtte oppdateres manuelt med jevne mellomrom, for eksempel årlig.

COFOG-klassifisering

COFOG er en internasjonal standard som er laget for å kunne få en oversikt over statens utgifter fordelt på fagområder, og for å kunne sammenlikne dette på tvers av landegrenser.²⁵ Det er ingen som rapporterer inn COFOG i regnskapsrapportering eller registre. Når SSB publiserer statistikk for statens utgifter fordelt etter COFOG er dette basert på manuell tildeling av utgifter til formål (nærmere beskrivelse av dette i vedlegg 3).²⁶

COFOG brukes også til å klassifisere oppgaver/funksjoner i Forvaltningsdatabasen. Kategoriene er imidlertid ikke laget for å beskrive oppgaver og funksjoner, og ville vært utformet annerledes dersom man skulle laget egne kategorier for staten. COFOG er slik mest aktuell som en tema/fagområde-kategori. Dersom man kombinerer COFOG med andre variabler, for eksempel NSDs manuelle inndeling av oppgaveportefølje og næringskodene, vil det potensielt kunne si noe om virksomhetens hovedoppgave eller funksjon. Dette må imidlertid prøves ut før vi kan si noe mer om nytten.²⁷

2.4.5 Yrkesklassifiseringen i a-ordningen og lønns- og personaldata kan gi mer informasjon om ansattes oppgaver/funksjoner

For å få oversikt over oppgaver/funksjon på individnivå, kan yrkesklassifiseringen i a-ordningen være relevant. Virksomhetene rapporterer inn de ansattes yrker i a-meldingen, etter kategoriene bestemt av SSB i henhold til standarden STYRK 98.²⁸ I Norge er det i tillegg utarbeidet ytterligere 3 nummer, slik at det til sammen eksisterer mer enn 6000 koder.²⁹ Yrkeskodene definerer i utgangspunktet yrker og yrkesgrupper ved å referere til de mest vanlige kombinasjonene av arbeidsoppgaver. Til sammen kan yrkeskodene skille mellom ulike typer arbeidsområder som administrasjon og tjenesteyting, og yrkesgrupper

²⁴ Bl.a. Difi-rapport (2018): *Organisasjonsformer i offentlig sektor. En kartlegging*, s 26-28

²⁵ Statistisk sentralbyrå (2006) COFOG-klassifikasjon av offentlig forvaltningsutgifter etter formål, se vedlegg 3 for nærmere beskrivelse

²⁶ Møte med SSB 01.11.2019

²⁷ Møte med NSD 13.11.2019, se også utskrift av data for virksomheter i forvaltningsdatabasen

²⁸ Statistisk sentralbyrå (2011): Standard for yrkesklassifisering (STYRK-08), og <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/yrkeskatalogen>

²⁹ Statistisk sentralbyrå (2014): veiledning til statlige arbeidsgivere om overgang fra stillingskoder til yrkeskoder.

som saksbehandlere, rådgivere, ledere, it-utviklere, kommunikasjonsmedarbeidere med mer. Siden innrapporteringen av yrkeskoder er en del av a-ordningen vil man kunne få en oppdatert oversikt over de ansattes oppgaver/funksjoner i staten, og hvordan disse endres. For mer informasjon om a-ordningen og yrkeskoder, se vedlegg 2 og 3.

Som hovedregel skal det rapporteres en hovedoppgave per ansatt, etter den arbeidsoppgaven den ansatte bruker mest tid på. Det kan registreres flere arbeidsforhold per person i en virksomhet, men SSB summerer dette til ett arbeidsforhold i sitt produksjonssystem. Kodene for hovedoppgave vil derfor ikke gi et helt presist bilde av ansatte som jobber med flere oppgaver/funksjoner samtidig. Gjennomgående regnes kvaliteten på yrkeskodene i staten som god, ifølge SSB. Det er likevel noen utfordringer, særlig knyttet til skillet mellom ledere og ikke-ledere.

Skal yrkeskodene tas i bruk i analyseformål, må det utvikles grupper av koder. Her blir utfordringen å sette sammen kodene slik at gruppene gir mer informasjon om ansatte fordelt på oppgaver og funksjoner enn i dag. Dette understreker behovet for å utrede formålet med informasjonen, definere begrepene oppgaver og funksjoner og å analysere yrkeskodene med sikte på å utvikle kategorier på tvers av virksomheter.

2.4.6 Tilgang til statlige virksomheters personal- og lønnsdata kan gi mer detaljert informasjon om formål, oppgaver og funksjoner

Tilgang til statlige virksomheters personal- og lønnsdata, for eksempel via DFØs data knyttet til tjenester for lønn og regnskap, vil gi flere variabler på individnivå og virksomhetsnivå enn den informasjonen SSB får inn via a-ordningen. Utover det vi allerede har pekt på om yrkeskoder og næringskoder, vil for eksempel ansatte kunne kobles til den indre organisasjonsstrukturen i virksomhetene. Slik vil det bli enklere å koble informasjon om de ansatte som for eksempel ansiennitet, utdanning, alder, kjønn, stillingstittel osv. opp mot data om virksomhetenes kjennetegn, eksempelvis avdelings- og seksjonsnavn, næringskode, lokasjon med mer. En slik løsning kan også styrke mulighetene for å kartlegge bevegelser av ansatte samt nedleggelse og opprettelse av faktiske avdelinger og seksjoner (mobilitet og organisasjonsendringer) mer presist.

Tilgang til slike personal- og lønnsdata i virksomhetene åpner for å utforme standardiserte tverrgående kategorier på områder der statsforvaltningen har informasjonsbehov. Det forutsetter imidlertid både at formålet med informasjon på tvers av virksomheter klargjøres og at begrepene «oppgaver» og «funksjoner» defineres på en entydig måte.

Resultatene vil likne på det vi allerede får i form av tabeller fra SSB og NSDs forvaltningsdatabase. Forskjellen ligger særlig i en mer direkte nærhet til data på individnivå og faktisk indre organisasjonsstruktur. I sum vil det sannsynligvis kunne svare ut flere av behovene enn i dag. Tilgang til disse dataene kan også styrke forvaltningens øvrige utrednings- og analysearbeid, og gjøre det enklere å svare på ad hoc spørsmål og problemstillinger – fra politikere og andre.

Difi har ikke prøvd ut disse koblingsmulighetene i praksis, men har fått bekreftet fra DFØ at flere av mulighetene finnes. Virksomhetenes egne data eller DFØs tjenestedata er per i dag ikke offentlig tilgjengelige til dette formålet, jf. vedlegg 2 om DFØs lønns- og regnskapsdata.

2.4.7 Forvaltningsdatabasen gir detaljert informasjon om oppgaver og funksjoner, men først og fremst på enkeltvirksomheter og ikke på tvers

Forvaltningsdatabasen/NSD har også beskrivelser av oppgaver, funksjoner og endringer under punktet «endringshistorikk» i basen. Disse tekstene inneholder til dels grundig informasjon om virksomhetene. Hva som beskrives og hvor informasjonen er hentet fra, kan variere. Informasjonen finnes i hovedsak ved å se på én og én virksomhet. Det vil si at mye av informasjonen ikke er søkbar på tvers av kategorier eller predefinerte søkealternativer.

Et alternativ kan være å oppgradere og forbedre Forvaltningsdatabasen for å dekke flere av informasjonsgapene. Det er behov for flere søkemuligheter på tvers av virksomheter, men også for å gi Forvaltningsdatabasen økt tilgang til data fra andre registre/databaser.

2.4.8 Informasjonen i årsrapporter er omfattende og presis, og kravene til standardisering er under utvikling

Årsrapportene, tildelingsbrev og virksomhetsinstrukser inneholder normalt utførlige beskrivelser av hva som er virksomhetens oppgaver og funksjon, inklusive virksomhetsmål, beskrivelse av ansvarsområder, prosjekter, arbeidsmetoder med mer. Årsrapportene inneholder også mye informasjon om organisering, hva de ulike avdelingene jobber med og hvor store de er. Noe av informasjonen fra årsrapportene finnes i Forvaltningsdatabasen (under «endringshistorikk»), men også her er den i tekstformat. Informasjonen i rapportene kan ikke hentes ut maskinelt.

Det er utformet flere faste krav til utforming av årsrapportene i staten.³⁰ Flere av kravene går relativt langt i å standardisere rapportering av tall og data. En utfordring kan likevel være hvordan kravene forstås og tallene registreres. Det er heller ikke mulig å enkelt laste ned tallene fra rapportene. Et tiltak som ville gjøre årsrapportene mer anvendelige i statistisk sammenheng, vil være å utvikle en mal for maskinell innrapportering for å sikre at tallene registreres på en mest mulig entydig måte. Et alternativ er også at DFØ med sine data knyttet til lønn- og regnskapstjenester fremstiller tall- og databaserte oversiktene på vegne av de statlige virksomhetene. Slik databaserte oversikter kan for eksempel være tilgjengelig ved utforming av årsrapporter og oppdateres flere ganger i året hvis ønskelig. Ytterligere et alternativ vil kunne være å teste ut maskinlæring for å hente inn og sette sammen data om de rundt 200 virksomhetene.

³⁰ Direktoratet for økonomistyring (2018b): DFØ Veiledningsnotat – Årsrapport for statlige virksomheter

3 Tre utviklingsalternativer

I dette kapittelet skisserer vi tre alternative utviklingsløp for data om statlig organisering, inklusive data om ansatte, lokalisering, oppgaver og funksjoner, som helt eller delvis vil kunne dekke de identifiserte informasjonsgapene fra kapittel 2. Alternativene tar utgangspunkt i kartleggingen og drøftingen i kapittel 2 og forsøker å følge opp drøftingen og analysen med tiltak som kan bidra til å redusere avstanden mellom behov/ønsker og tilgjengelige data/informasjon.

Vi gjør oppmerksom på at en eventuell gjennomføring av de skisserte tiltakene må utredes nærmere i samråd de ulike dataforvalterne (DFØ, SSB, NSD m.fl.). Vi gjør også oppmerksom på at vi ikke har vurdert eventuelle behov for endringer i lov- og regelverk, jf. kapittel 1.1 og 1.4.

Utviklingsalternativene er:

1. Videreføring av dagens praksis
2. Videreutvikling av eksisterende registre og datakilder
3. Etablering av et «Statens informasjonssenter»

Drøftingen er på et overordnet nivå og alternativene må sees som måter å illustrere mulighetsrommet på. Tanken er at alternativ 1) og 3) representerer ytterkantene, mens alternativ 2 kan ses som en mellomløsning med enkeltstående tiltak som i noen grad overlapper hverandre og som kan gjennomføres på relativt kort og/eller mellomlang sikt. De mest ressurskrevende og omfattende tiltakene inngår i Informasjonssenteralternativet. Det vil selvsagt være mulig å vurdere andre kombinasjoner av tiltak enn de som beskrives her.

Kapittelet gir først en beskrivelse av det enkelte alternativ og mulige tiltak før vi – med utgangspunkt i dagens situasjon - drøfter det opp mot følgende kriterier;

- Formålseffektivitet – hvordan svarer tiltakene innenfor alternativet ut de avdekkede informasjonsbehovene?
- Kostnadseffektivitet – er kostnadene, i form av tids- og ressursforbruk knyttet til tiltakene innenfor alternativet, i samsvar med forventet nytte?
- Brukerorientering – vil tiltakene innenfor alternativet medføre positive og/eller negative konsekvenser for ulike brukergrupper/interessenter?
- Styrbarhet og fleksibilitet – hvordan kan styring og organisering av tiltakene innenfor alternativet legges opp?
- Gjennomførbarhet – hvilke forutsetninger må være til stede for at tiltakene innenfor alternativet skal kunne gjennomføres?

3.1 Videreføring av dagens praksis

I dette alternativet legges det på kort sikt opp til uendret praksis. På noe lengre sikt kan en likevel tenke seg å gjennomføre mindre endringer i databaser/registre eller knyttet til innsamlingen av data. Vi tenker da primært på tiltak for bedre utnyttning og innrapportering av eksisterende data.

Aktuelle tiltak er:

- Gi SSB oppdrag for å svare ut informasjonsgap knyttet til konkrete behov, eksempelvis fordeling av ansatte på yrkeskoder (ansattes oppgaver og funksjoner)
- Gi utvidet tilgang til individdata om ansatte i staten til Difi (DFØ fom 01.01.20) og/eller NSD eller slik at informasjonsbehov knyttet til spesifikke informasjonsbehov som oppstår, eksempelvis endringer i lokalisering knyttet til enkeltvirksomheter/etater, kan ivaretas på en enklere måte
- Teste ut bruk av maskinlæring for å hente inn og sette sammen data om statlige virksomheter basert på informasjon fra årsrapportene
- Veilednings- og informasjonstiltak, eventuelt endrede retningslinjer, for bedre registreringspraksis
- Vedlikehold og begrenset utviklingsarbeid av eksisterende datakilder

3.1.1 Eksisterende registre og dataløsninger må fortsatt suppleres med manuell datainnhenting

Som beskrevet i kapittel 2 finnes det mye informasjon om statlige virksomheter i ulike registre og datasett bl.a. i Forvaltningsdatabasen, i årsrapporter, på hjemmesider og i ulike offentlige dokumenter som Prop 1 S, NOU'er, meldinger mv.

Det er ikke uvanlig at forvaltningen/departementene «bestiller» kartlegginger/utredninger /analyser for å dekke ulike former for informasjonsbehov, ref. KMDs oppdrag til Difi om mer detaljerte data om ansatte i staten³¹. Oppdragstaker løser oppdraget ved hjelp av eksisterende data eller søknad om individdata knyttet til a-ordningen. I alternativ 1 videreføres denne praksisen, eventuelt utvidet med flere spesifiserte analyseoppdrag til SSB, Difi eller eksterne analysemiljøer. Departementer og statlige virksomheter kan i større grad be om, bestille eller kjøpe oppdrag fra informasjonsforvaltere, analysemiljøer mv. Alternativt kan Difi eller NSD få permanent tilgang til individdata for ansatte i staten til bestemte formål knyttet til gapene som ble identifisert i kapittel 2. I så fall må disse formålene fastsettes og beskrives ytterligere.

I dag etterspørres i noen grad mer systematisert informasjon som en del av styringsdialogene mellom departementer og underliggende virksomheter, ref. bl.a. årsrapportene. Men det er også mulig å gi SSB eller andre oppdrag om systematisering, analyse mv. basert på eksisterende registre og datakilder. Et aktuelt prosjekt kan eksempelvis være å utvikle et forslag på hva slags grupper av funksjoner det er mulig å få ut fra yrkeskodene (f. eks. utviklingen i antall kommunikasjonsmedarbeidere i staten). Det bør/kan også gjennomføres tiltak for å forbedre datakvaliteten i ulike registre og dataløsninger.

³¹ Oppdrag fra tildelingsbrevet for 2019:

https://www.regjeringen.no/contentassets/7f9b178a808649dfad4bc4ae2401ae07/2019_difi.pdf

Eksisterende registre og datakilder er i ulik grad preget av mangelfull datakvalitet. Det skyldes bl.a. ulik bruk og forståelse av koder, sentrale begreper eller klassifiseringer.³² Erfaringsmessig har datakvaliteten også ofte med opplevd nytteverdi for de som registrerer dataene å gjøre. Veilednings- og informasjonstiltak rettet mot statlige virksomheters registreringspraksis, eventuelt også endringer i retningslinjer, kan derfor være aktuelle tiltak for å bedre datakvaliteten, bl.a. mht. innrapportering til Enhetsregisteret og av STYRK-koder.

I tillegg inneholder alternativet det vi kaller «mindre utviklingsarbeid», dvs. vedlikehold og utvikling av eksisterende registre og datakilder som skjer løpende, ref. den nylige klargjøringen av virksomhetsbegrepet³³ og de foreslåtte endringene i Enhetsregisteret. Det kan for eksempel handle om videreutvikling av NSDs forvaltningsdatabase, rydding i begreper og navn i klassifiseringer, forbedrede søkemulighetene, forbedre formidlingen, eller vurdere muligheter for å utnytte standardkoder bedre enn i dag. Næringskoder, yrkeskoder og NSDs oppgavekoder kan eksempelvis kobles for å undersøke om det å sette sammen koder fra flere kilder kan gi et mer nyansert bilde.

3.1.2 Bedre utnytting av eksisterende registre og datakilder kan gi økt formålseffektivitet

Dersom de relativt begrensede tiltakene som foreslås, gjør at eksisterende data utnyttes bedre og/eller datakvalitet og innrapportering forbedres, vil dette alternativet gi økt *formålseffektivitet* sammenlignet med dagens situasjon. For spesifiserte informasjonsbehov, eksempelvis i hvilken grad Nærpolitireformen har ført til en sentralisering av politiårsverk, vil skreddersydde analyser for å undersøke dette, gjennomgående være mer formålseffektive enn generell, heldekkende statistikk.

Det er vanskelig å si hvordan dette alternativet påvirker *kostnadseffektiviteten* sammenlignet med dagens praksis. Flere og mer spesialtilpassede analyser vil medføre økte kostnader. Disse kostnadene må imidlertid også vurderes opp mot hvilke andre måter den samme informasjonen kan hentes inn på. Dersom alternativet er etablering av nye registre og rapporteringsordninger med begrenset bruk og nytte, kan spesialtilpassede og målrettede analyser være en kostnadseffektiv løsning. Dersom bedre datakvalitet og/eller enklere innrapportering kan oppnås gjennom rene informasjons- og veiledningstiltak, vil dette sannsynligvis være kostnadseffektive tiltak. Det forutsetter imidlertid at det ikke medfører vesentlige merbelastninger for de som skal/må endre innrapporteringen sin.

Hvis de skisserte tiltakene, gir mer og bedre informasjonstilgang sammenlignet med i dag, vil *brukerorienteringen* kunne øke. Flere brukere/brukergrupper kan få dekket sine informasjonsbehov som følge av bedre utnytting av eksisterende datakilder, eventuelt også flere skreddersømsanalyser. For noen kan imidlertid dette også oppleves negativt fordi det medfører økt belastning/kostnader uten at egne informasjonsbehov dekkes i større grad.

³² Finansdepartementet (2017): Benchmarking i staten Anbefaling av parametere, nøkkeltall og løsning, kap. 6.9

³³ Se rundskriv 25.10.2019, NR: W-01/2019 fra Nærings- og fiskeridepartementet

Siden det ikke legges opp til større endringer i ansvar for og forvaltning av dagens løsninger, vil dette alternativet neppe påvirke *styrbarhet* og *fleksibilitet* verken positivt eller negativt.

De foreslåtte tiltakene vil berøre flere departementers og statlige virksomheters ansvarsområder. I hvilken grad og i hvilket omfang dette påvirker *gjennomførbarheten* vil avhenge av hvor stor vilje til og enighet om tiltakene det er.

3.2 Videreutvikling av eksisterende registre og datakilder

Dette alternativet tar utgangspunkt i dagens registre og informasjonskilder og skisserer noen tiltak for å dekke opp for informasjonsgapene som følger av kapittel 2. Vi har bare tatt med de tiltakene vi tror det kan være realistisk å gjennomføre på mellomlang sikt. De foreslåtte tiltakene handler om å videreutvikle og endre eksisterende registre/informasjonskilder, og om å gjøre eksisterende data og registre mer tilgjengelige.

3.2.1 Alternativet krever større endringer i bl.a. Forvaltningsdatabasen og Enhetsregisteret

Aktuelle utviklingstiltak under dette alternativet er:

- Etablere en portal for bedre synliggjøring av registre, datakilder og hva som finnes av data
- Oppdatere og fornye NSDs Forvaltningsdatabase
- Videreutvikle krav til og definisjoner for statlige virksomheters årsrapportering
- Legge til et femte siffer for næringskoder i Enhetsregisteret (ER)

Etablere en portal for bedre synliggjøring av registre, datakilder og hva som finnes av data

I dag er data og informasjon spredd rundt på mange kilder og mange nettsider. En portalløsning med oversikt over hva som finnes av data på «forvaltningsområdet», kan derfor være en relativt enkel måte å synliggjøre at det faktisk finnes mer data enn mange er klar over. Den kan også synliggjøre og tilgjengeliggjøre eksisterende data. En portal vil derfor bidra til å dekke noen informasjonshull som kanskje ikke alltid er like reelle, men som oppleves som det.

Portalen må bl.a. inneholde koplinger til de delene av SSBs statistikkbank som berører kjennetegn ved offentlig forvaltning og ansatte, Difis side med nøkkeltall og statistikk om Forvaltningen, NSDs Forvaltningsdatabase mm. DFØs Statsregnskapet.no må også med. Det er en datakilde som alene eller sett i sammenheng med annen informasjon, inneholder mye nyttig informasjon om norsk forvaltning.

En slik portal bør i tillegg omfatte lenker til kartlegginger og analyser, gjerne med en tematisk søkefunksjon, som sier noe om sentrale trekk ved forvaltningen av mer generell interesse, eksempelvis kartlegginger og analyser laget i tilknytning til NOU'er, Stortingsmeldinger mv. Dette er en ofte lite kjent kilde til informasjon. Her bør også relevante kartlegginger og analyser laget av miljøer som DFØ, Difi m.fl. inngå.

Oppdatere og fornye Forvaltningsdatabasen

NDSs forvaltningsdatabase er det eneste registeret/databasen som inneholder detaljerte data om statlig organisering fra slutten av 1940-tallet og fram til i dag. I realiteten omfatter den en rekke av de forvaltningspolitiske behovene som er omtalt under informasjonsbehovene. Forvaltningsdatabasen bruker blant annet COFOG-kategorisering og en egenutviklet oppgaveportefølje, ref. kapittel 2.4.1 til å si noe om hvilket fagområde/oppgavetype den enkelte virksomhet holder på med. Fram til 2013/2014 publiserte den også ansattedata fordelt på virksomhet og kommune.

Utfordringene med dagens Forvaltningsdatabase er bl.a. knyttet til at den er gammel, har en dels komplisert og lite brukervennlig søkefunksjon og at dataene for en stor del er sekundærdata og legges inn manuelt. Det går ut over datakvaliteten. Kategorisering og begrepsbruk er også i noen grad forskjellig fra det som brukes i andre deler av forvaltningen.

Databasen driftes i dag av NSD med øremerkede midler fra Difi. Hvordan en oppdatering og modernisering av Forvaltningsdatabasen eventuelt best kan gjennomføres, krever nærmere utredning.

Videreutvikle krav til og definisjoner for statlige virksomheters årsrapportering

Den primære kilden til informasjon om organisasjonsstruktur, oppgaveløsning, funksjonsinndeling, ansatte mv. er virksomhetene selv. Statlige virksomheters årsrapportering har de senere årene blitt obligatorisk og mer standardisert.³⁴ Rapporteringen skjer imidlertid ikke på en så strukturert måte at data og informasjon fra rapporteringen er søkbar eller automatisk overføres eller koples sammen med eksempelvis statsregnskapstall. I den grad dette gjøres, jf. oversikt over ansatte-tall på Statsregnskapet.no, legges disse dataene inn manuelt.³⁵

Med økte krav til standardisering av hva rapportering skulle inneholde, eksempelvis intern organisasjonsstruktur, fordeling av ansatte/årsverk på stillingskategori, oppgavekategori, organisasjonsledd mv. kunne mange av informasjonshullene som framgår av kapittel 2 fylles. For å standardisere rapporteringen, ville sannsynligvis det beste alternativet være å utvikle en elektronisk løsning der statlige virksomheter pålegges å rapportere inn nøkkeltall/nøkkelinfo direkte.

Legge til et femte siffer for næringskoder i Enhetsregisteret (ER)

For å få mer presis informasjon om virksomhetenes oppgaver og funksjon, kan et alternativ være å ta i bruk det femte sifferet i næringskodene for å differensiere kategorien «Generell offentlig tjenesteyting» slik at den i større grad synliggjør virksomhetenes hovedoppgaver/formål.³⁶

³⁴ Direktoratet for økonomistyring (2018b) DFØ Veiledningsnotat – Årsrapport for statlige virksomheter.

³⁵ Møte med DFØ 02.12.2019

³⁶ Se diskusjonene i kapittel 2.4.4 og vedlegg 3.

3.2.2 De fleste informasjonsgapene kan dekkes, men behov for å prioritere tiltakene

Det er vanskelig å drøfte og vurdere dette alternativet, fordi det er usikkert om, eventuelt i hvilket omfang, enkelttiltakene gjennomføres. I praksis vil det også være noe overlapping mellom de ulike tiltakene. Det vil derfor være behov for samordning på tvers mellom de ulike forvalterne og systemeierne for å finne fram til løsninger som både er kostnads- og formåls effektive.

Hvis alle tiltakene gjennomføres som beskrevet, vil dette medføre vesentlig bedre *formåls effektivitet*, sammenlignet med dagens situasjon. Mange av de udekkede informasjonsbehovene kan bli dekket. Økte krav til og mer systematikk rundt årsrapporteringen vil bidra til mer informasjon om intern organisering, eventuelt også årsverksinnsats fordelt på oppgaver/funksjoner. Innføring av et femte siffer for næringskoder vil gi mer og bedre informasjon om sammensetningen av forvaltningen «i stort». Det vil også en videreutvikling av Forvaltningsdatabasen gjøre. Akkurat på dette området må en derfor vurdere hvilket av de to tiltakene som best dekker informasjonsbehovene – på kort og lang sikt.

Vi vet for lite om kostnadene knyttet til de ulike tiltakene til å kunne konkludere mht. *kostnadseffektivitet*. Det er imidlertid lite kostnadseffektivt å gjennomføre endringer i flere registre/dataløsninger for å dekke de samme informasjonsbehovene. Eventuell samhandling mellom to eller flere løsninger kan også medføre ekstra ressurser, spesielt hvis det er snakk om maskinell overføring av data fra ett system til et annet.

En portalløsning vil bidra til økt *brukerorientering*, forutsatt at den har relevant informasjon, har gode søkemuligheter og tilstrekkelig informasjon om hva de ulike registrene og dataløsningene kan gi av informasjon, synliggjøre eventuelle utfordringer knyttet til datakvalitet mv.

Disse tiltakene vil ikke medføre vesentlige endringer i *styrbarhet* på tvers av registre og datakilder. Det enkelte register og datakilde vil fortsatt være underlagt ulike forvaltere og eventuelle frivillige samordningsløsninger. I den grad løsninger skal samordnes eller samarbeide om felles dataløsninger, kan dette gi noe mindre fleksibilitet for den enkelte forvalter.

Som nevnt tidligere kan det bli krevende å få gjennomslag for alle de omtalte tiltakene (*gjennomførbarhet*). Eksempelvis må en eventuell utvidelse med et femte siffer i næringskodene behandles av et utvalg i SSB. Ifølge samtaler Difi har hatt med SSB, er det tvilsomt om begrunnelser knyttet til forvaltningspolitiske informasjonsbehov vurderes som god nok grunn til en så omfattende endring. Tilsvarende vil fortsatte begrensninger i datatilgang for sentrale forvaltere hemme gjennomførbarheten. Det kan også være krevende å få gjennomslag for økt standardisering og utvidet rapporteringsplikt knyttet til årsrapporteringen. Det som sannsynligvis vil være enklest å gjennomføre er etablering av en portalløsning og tiltak knyttet til en videreutvikling av Forvaltningsbasen. Dette er tiltak som er mindre avhengig av andre departementsområders oppfølging.

3.3 Etablering av et Statens informasjonssenter

I dette alternativet tenker vi oss at statens egne data samles ett sted – et Statens informasjonssenter med tilgang til alle data om statlige virksomheter og ansatte som finnes i ulike personal- og lønnsystemer og registre, dvs. alle innrapporterte data fra a-ordningen, statsregnskapet, Enhetsregisteret mv.

3.3.1 Informasjonsgap kan dekkes med god tilgang på statlige virksomheters data

Dette alternativet vil kunne dekke de fleste informasjonsbehovene knyttet til overordnet organisasjonsstruktur, tilknytningsform og lokalisering. Det vil også dekke de fleste informasjonsbehovene knyttet til kjennetegn ved arbeidsstyrken, dvs. arbeidsforhold/ organisasjonsmessig tilknytning, lønn, yrkeskoder mv.

For å kunne dekke alle informasjonsbehovene som er beskrevet i kapittel 2, samt å sikre tilfredsstillende datakvalitet, vil det sannsynligvis være behov for å hente inn mer informasjon om oppgave/funksjon, hierarkisk plassering mv. på individnivå. Da kan informasjonsbehov knyttet til antall som jobber med kategorier av funksjoner i staten som helhet, og antall som jobber med kategorier av funksjoner innen de ulike virksomhetene og avdelingene, hvor store de ulike avdelingene er mm., synliggjøres. Data på individnivå kan også aggregeres på tvers av avdelinger og virksomheter, og man kan diversifisere de ansatte i samme avdeling.

Dette forutsetter muligens at rapporteringsplikten til statlige virksomheter via a-ordningen utvides. Det forutsetter også at nye variabler som «oppgave» og/eller «funksjon» defineres og forstås på en entydig måte. Alternativt at det utvikles kategorier av allerede eksisterende koder som svarer ut forvaltningspolitiske informasjonsbehov på tvers av virksomheter.

Prinsipielt kunne et alternativ være å legge et slikt senter til SSB. SSB har allerede tilgang på de fleste dataene, og dekker, eller kan dekke, mange av de forvaltningspolitiske informasjonsbehovene allerede. Ifølge dialogen med SSB er det lite aktuelt å legge et slikt senter dit, da styringsinformasjon ikke er en kjerneoppgave for SSB.

Senteret kan også legges til DFØ som allerede i dag har tilgang til lønns- og/eller regnskapsdata fra over 80 prosent av statlige virksomheter, forvalter økonomiregelverket og statsregnskapet og som, fra 01.01.20, også omfatter store deler av Difis statistikk- og nøkkeltallportefølje. Et tredje alternativ kan selvsagt også være å etablere noe helt nytt – innenfor staten eller utenfor, eksempelvis som en utvidelse og profesjonalisering av NSDs forvaltningsdatabase.

3.3.2 Utvikling av et statens informasjonssenter vil kreve et langsiktig arbeid

Et fullt utviklet Statens informasjonssenter med tilgang på informasjon om kjennetegn ved ansatte samt organisatorisk tilknytning, oppgavemessig tilknytning mv. på individnivå (mikronivå), vil kunne dekke både mange av de identifiserte informasjonsbehovene og også nye informasjonsbehov som måtte dukke opp. Forutsatt at informasjonen som hentes inn brukes og utnyttes, vil dette alternativet derfor være et *svært formåls effektivt* alternativ.

Vi har ikke grunnlag for å si noe om dette er et *kostnadseffektivt* alternativ eller ikke. Det vil kreve investeringer knyttet til utredningsarbeid og teknologi. For å kunne dekke alle

informasjonsgapene, kan det være behov for å utvide rapporteringen fra statlige virksomheter vesentlig, også med informasjon som ikke ligger inne i den automatiserte lønns- og regnskapsrapporteringen p.t. Det vil eventuelt medføre økt belastning for statlige virksomheter, særlig dersom det legges opp til mer omfattende informasjonsinnhenting om endringer i indre organisasjonsstruktur, oppgave- og funksjonsorganisering mv. Her blir det i tilfellet viktig å sikre et «kun en gang»-prinsipp for registrering av data.

Rent organisatorisk vil det sannsynligvis være mest kostnadseffektivt å legge et slikt senter til SSB, og minst kostnadseffektivt å bygge opp/etablere et helt nytt senter.

Informasjon om en mengde spesifikke forvaltningsrelaterte forhold på individnivå som kan kombineres på ulike måter, vil øke *brukerorienteringen* for de som etterspør denne informasjonen. I tillegg til KMD og Difi/DFØ, er det sannsynligvis særlig FOU-miljøer som vil ha nytte av dette. Det forutsetter imidlertid at kvaliteten på dataene som hentes inn gjennom den utvidede rapporteringsplikten, er tilstrekkelig god og relevant.

Når det gjelder effekt på *styrbarhet*, vil det avhenge av hvor senteret plasseres i forvaltningen og hierarkiet, og av hvor uavhengig mandat senteret får. Hvis senteret legges til SSB, som har en faglig uavhengighet rolle nedfelt i statistikkloven, vil utforming og innhold primært styres av SSBs egne mål og prioriteringer. Hvis senteret legges til DFØ, vil senteret være underlagt FIN og KMD og kunne instrueres og styres på vanlig måte.

Gjennomførbarheten til dette alternativet er usikker. Her er det mange hindre som må forseres. Avhengig av hvor omfattende informasjonsbehov som ønskes dekket, kan det medføre relativt omfattende endringer i lov- og regelverk, bl.a. personvernregelverket, kanskje også i forbindelse med en utvidelse av virksomhetenes rapporteringsplikt i a-ordningen. I så fall forutsetter det at NAV, SSB, og Skatteetaten er enige. Spørsmålet er også om SSB kan og vil påta seg en slik oppgave, eventuelt om FIN vil pålegge dem å gjøre det. Og hvis senteret alternativt legges til DFØ, eller det etableres som en egen organisasjon, forutsettes det økt tilgang på data. Det vil muligens også kunne oppstå utfordringer knyttet til parallell statistikk fra hhv. SSB og senteret.

3.3.3 Difi anbefaler at en gradvis forbedring, utvikling og utnyttning av eksisterende informasjons- og datakilder utredes nærmere

Difi er opptatt av at nytten av mer og utvidet informasjon om statsforvaltningen må veies opp mot kostnadene, eksempelvis knyttet til nye løsninger, nye/utvidede rapporteringskrav til statlige virksomheter mv. Vi anbefaler derfor en gradvis forbedring, utvikling og utnyttning av dagens informasjons- og datakilder, kombinert med avgrensede analyser for å svare ut spesifikke informasjonsbehov, eksempelvis detaljerte spørsmål fra Stortinget eller liknende.

Vi vil primært anbefale en videreføring og oppgradering av NSDs Forvaltningsdatabase som inneholder mye tidsseriedata om organisasjonsstruktur og noe om oppgaver på et overordnet nivå. Blant annet kan det være aktuelt å i større grad utnytte koblingsmulighetene mellom datakilder som Enhetsregisteret og a-ordningen. Tiltak for å få tilgang til individdata fordelt på virksomhet og lokasjon fra a-ordningen, ut fra klart definerte forvaltningspolitiske

behov, bør også vurderes. I tillegg kan det være aktuelt å hente ut mer informasjon gjennom maskinlesing av årsrapportene.

På lengre sikt kan det eventuelt være aktuelt å utvikle et informasjonssenter. Det må i så fall utredes nærmere både hva vi kan få ut av det og hva det vil koste. Utredningen må bl.a. omfatte endringer i lov-, regel- og avtaleverk som er nødvendig for at data skal kunne benyttes til flere formål. Et fullt utviklet informasjonssenter med tilgang på informasjon om kjennetegn ved de ansatte på individnivå (mikronivå) og organisatorisk nivå, vil kunne dekke mange av de identifiserte informasjonsbehovene. Hvorvidt det er en kostnadseffektiv løsning, avhenger imidlertid både av hvordan informasjonen brukes/utnyttes og hvordan et slikt senter organiseres.

Referanser

Administrasjonsdepartementet (1993) *Direktoratshåndboka*

Berge, C. & Grini H. (24. januar 2014). A-ordningen – én datakilde for tre etater. Hentet fra: <https://www.ssb.no/omssb/om-oss/nyheter-om-ssb/a-ordningen-en-datakilde-for-tre-etater>

Brønnøysundregistrene. (3. juli 2019). Om enhetsregisteret. Hentet fra: <https://www.brreg.no/om-oss/oppgavene-vare/alle-registrene-vare/om-enhetsregisteret/>

Brønnøysundregistrene. (12. juni 2019). Næringskoder. Hentet fra: <https://www.brreg.no/bedrift/naeringskoder/>

Brønnøysundregistrene. (5. november 2019). Organisasjonsformer. Hentet fra: <https://www.brreg.no/bedrift/organisasjonsformer/>

Difi (2012) *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse*. Difi-rapport 2012:7

<https://www.difi.no/rapport/2012/05/uavhengig-eller-bare-uavklart-organisering-av-statlig-myndighetsutovelse>

Difi (2013) *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*. Difi-rapport 2013:11

<https://www.difi.no/rapport/2014/03/merverdi-eller-unodig-omvei-om-direktoratenes-rolle-i-gjennomforingen-av-nasjonal>

Difi (2014) *Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder*. Difi-rapport 2014:2

https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2014_2-viltvoksende-nemnder.-om-organisering-og-regulering-av-statlige-klagenemnder.pdf

Difi (2017) *Fortsatt uavhengig? En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer*. Difi-rapport 2017:13

<https://www.difi.no/rapport/2018/01/fortsatt-uavhengig-en-kartlegging-av-uavhengige-myndighetsorganer>

Difi (2018) *Organisasjonsformer i offentlig sektor. En kartlegging*. Difi-rapport 2018:8

<https://www.difi.no/rapport/2018/11/organisasjonsformer-i-offentlig-sektor-en-kartlegging>

Difi (2019): *Utvikling i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltningen*. Difi-notat 2019:4

<https://www.difi.no/rapport/2019/09/utvikling-i-antall-arbeidsforhold-i-stats-og-sentralforvaltningen>

Difi 1. (oktober 2019). Statens sykefraværstatistikk over tid. Hentet fra:

<https://arbeidsgiver.difi.no/strategisk-hr-og-ledelse/personalpolitikk/inkluderende-arbeidsliv-i-staten/statens-sykefravaer/statens-sykefravaersstatistikk-over-tid>

Direktoratet for økonomistyring (2016) *Oversikt over statlige virksomheter med utgangspunkt i økonomiregelverkets bestemmelser*. Rapport 2/2016

<https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Rapporter/2016/R0216-Oversikt-over-statlige-virksomheter.pdf>

Direktoratet for økonomistyring (2018a) *Årsrapport 2017*

<https://dfo.no/filer/om-dfo/Årsrapport-2017.pdf>

Direktoratet for økonomistyring (2018b) *DFØ Veiledningsnotat – Årsrapport for statlige virksomheter*. Veiledningsnotat

<https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/%C3%85rsrapport/Veiledningsnotat-til-arsrapporten.pdf>

Direktoratet for økonomistyring (2019) *Årsrapport 2018*

<https://dfo.no/filer/om-dfo/Årsrapport-2018-nynorsk.pdf>

Direktoratet for økonomistyring. Om statsregnskapet. Hentet 16.12.2019 fra:

<https://statsregnskapet.dfo.no/om-statsregnskapet>

Eurostat. (mars 2019). Government expenditure by function – COFOG. Hentet fra:

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG

Finansdepartementet (2017) *Benchmarking i staten Anbefaling av parametere, nøkkeltall og løsning*. Rapport

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/benchmarking-i-staten/id2567918/>

Finansdepartementet (2018): *Behov og muligheter for standard identifisering av statlige virksomheter og registrering i Enhetsregisteret*. Rapport

Finansdepartementet (2019) *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Regelverk

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomi_styring_i_staten.pdf

Finansdepartementet «Statsrekneskapen 2018» Meld. St. 3 (2018-2019). Oslo:

Finansdepartementet 2019. 26.04.2019

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-3-20182019/id2642522/>

Hustoft, A. (2016). Klassifikasjoner og kodelister. Hentet fra: <https://www.ssb.no/klass/>

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (2018) *Tildelingsbrev 2019 – Direktoratet for forvaltning og IKT*

https://www.regjeringen.no/contentassets/7f9b178a808649dfad4bc4ae2401ae07/2019_difi.pdf

NAV. (7. november 2019). Aa-registeret. Hentet fra:

<https://www.nav.no/no/Bedrift/Tjenester+og+skjemaer/Aa-registeret+og+a-meldingen>

NSD. Om Forvaltningsdatabasen. Hentet fra:

<https://nsd.no/polsys/forvaltning/dokumentasjon/om.html>

Rønning, T., C. (2012). Standard for institusjonell sektorgruppering. Hentet fra:

<https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/39>

Skatteetaten. Om a-ordningen. Hentet fra: <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/arbeidsgiver/a-meldingen/om-a-ordningen/om-a-ordningen/>

Statistisk sentralbyrå (2006) *COFOG-klassifikasjon av offentlig forvaltningsutgifter etter formål*. Norges offisielle statistikk

https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/nos_d364/nos_d364.pdf

Statistisk sentralbyrå. (1. juni 2008). Næringsstandard og næringskoder. Hentet fra:

<https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/naeringsstandard-og-naeringskoder>

Statistisk sentralbyrå (2008) *Standard for næringsgruppering Korrigert utgave*. Norges offisielle statistikk

https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/nos_d383/nos_d383.pdf

Statistisk sentralbyrå (2011) *Standard for yrkesklassifisering (STYRK-08)*. Notater 17/2011

https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/notat_201117/notat_201117.pdf

Statistisk sentralbyrå (2012) *Sektor 2014. Ny institusjonell sektorgruppering, Rapport fra prosjektgruppen*. Notater 5/2012

https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/notat_201205/notat_201205.pdf

Statistisk sentralbyrå (2014) *veiledning til statlige arbeidsgivere om overgang fra stillingskoder til yrkeskoder*. Notat

<https://www.ssb.no/attachment/376416>

Statistisk sentralbyrå. (26. november 2018). Yrkeskatalogen. Hentet fra:

<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/yrkeskatalogen>

Statistisk sentralbyrå: statistikkbanken, tabell 12629, tabell 10725, og registerbasert sysselsettingsstatistikk <https://www.ssb.no/statbank/list/regsys>

Møter:

Møte 01.11.2019, Statistisk sentralbyrå

Møte 13.11.2019, Norsk senter for forskningsdata

Møte 02.12.2019, Direktoratet for økonomistyring

Vedlegg 1: Stat, statsforvaltning og sentralforvaltning

Informasjon om organisasjonsstruktur handler om å få en oversikt over hvilke virksomheter som hører inn under staten som juridisk person. I dette vedlegget forklarer vi hvordan vi definerer og deler inn staten.



- *Staten* som helhet (alle virksomhetene i statsregnskapet)
- *Statsforvaltningen* (hele datagrunnlaget foruten Stortinget, Sametinget, Domstolene i Norge, og Stortingets underliggende institusjoner)
- *Sentralforvaltningens direkte tilknyttede ytre apparat* (noen av direktoratene har et ytre apparat, dette er ikke en del av sentralforvaltningen)
- *Sentralforvaltningen* (departementene og direktoratene)

Staten

Virksomhetene i staten dekker de samme enhetene som rapporterer til og inngår i statsregnskapet³⁷ Det er både departementene, Stortinget, Sametinget, Domstolene i Norge, statsministerens kontor, med underliggende virksomheter. Dette er alle virksomheter som er en del av staten som juridisk person, noe som betyr at de ikke er egne rettssubjekter. Slik kan det for eksempel ikke reises sak mot et forvaltningsorgan direkte, men mot staten som sådan.

Bestemmelser om økonomistyring i staten definerer og avgrenser hva som menes med en statlig virksomhet. Høsten 2019 ble denne definisjonen lagt inn i bestemmelsene.

Definisjonen baserer seg på 8 kriterier som må oppfylles, herunder blant annet at det er direkte underlagt et departement, at departementet har fastsatt instruks for enheten, at enheten mottar tildelingsbrev, utarbeider årsrapport og de ansatte er underlagt lov om statens ansatte og tilhører det statlige tariffområdet.³⁸

Særlovsselskaper, statsforetak (for eksempel Helseforetakene), statsaksjeselskap og stiftelser er imidlertid ikke forvaltningsorganer, de er selvstendige rettssubjekter og regnes ikke som en del av staten.

Behovet her går ut på å kunne skille ut hvilke virksomheter som er organisert som en del av staten og er en del av denne styringsformen i motsetning til andre deler av forvaltningen som kommuner, fylkeskommuner, foretak og aksjeselskap.

³⁷ For listen over virksomheter se statsregnskapet.no

³⁸ Finansdepartementet (2019): Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten

Statsforvaltningen

Statsforvaltningen refererer til statens utøvende makt. Det vil si Statsministerens kontor og departementene med deres underliggende virksomheter. De underliggende virksomhetene er det vi kaller forvaltningsorganer og disse kan i de fleste tilfeller instrueres av overordnet departement. Noen av disse har en friere stilling, enten faglig eller økonomisk/administrativt, og på enkelte områder kan disse ikke instrueres. Dette gjelder blant annet ombudene og noen av tilsynene.

Forvaltningsorganene kan deles opp i tre hovedtyper, ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter eller forvaltningsbedrifter. Det er særlig budsjetfullmaktene fra Stortinget som skiller disse tre variantene av virksomheter. Vi skiller her mellom nettobudsjetterte (forvaltningsorganer med særskilte fullmakter) og bruttobudsjetterte virksomheter.

Statistisk sentralbyrå (SSB) definerer statsforvaltningen på en annen måte. Alle virksomheter som ligger under sektorkode 6100 benevnes her statsforvaltningen. Den største forskjellen er at statsforvaltningen under sektorkode 6100 også inkluderer helseforetakene. Denne forskjellen i begrepsbruken er det viktig å være klar over i diskusjonen i dette notatet. Vi legger med andre ord ikke SSBs definisjon for statsforvaltning til grunn, men tar utgangspunkt i tilknytningsform til staten som utøvende makt.

Behovet her går ut på å kunne skille ut hvilke virksomheter som ligger under det vi betegner som statsforvaltningen, det vil si virksomheter under statsrådets/departementets ansvarsområde til forskjell fra virksomheter som Storting og Riksrevisjonen som har en uavhengig rolle til departementene.

Sentralforvaltningen

Sentralforvaltningen defineres som alle departementene og deres underliggende direktorater. Difis siste kartlegging fra august 2019 viser at sentralforvaltningen består av 70 direktorater og 16 departementer. 26 av direktoratene har et ytre apparat i tillegg til Utenriksdepartementet.

Definisjonen av direktorater finner vi i Direktoratshåndboka. Direktoratene regner vi som statlige sentraladministrative organer tillagt landsomfattende oppgaver som utøver myndighet på vegne av staten. Noen direktorater er selvstendige virksomheter, mens andre er en del av større virksomheter.³⁹

Behovet går ut på å kunne skille ut hvilke virksomheter som kan defineres å være sentraladministrative enheter og derigjennom jobber mer med den overordnende styringen av fagområdet eller etaten som de er en del av.

³⁹ Administrasjonsdepartementet (1993): Direktoratshåndboka, og Difi (2013): Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk.

Vedlegg 2: Beskrivelse av informasjonskilder

Dette vedlegget gir en beskrivelse av de ulike registrene og informasjonskildene. Hvem som har ansvaret, hvilken type kilde det er snakk om, hvilken informasjon som samles inn, og hvordan innsamlingen foregår. Vi vil også kort diskutere hvilken informasjon og hvilke variabler som er mest relevante for informasjonsbehov om statsforvaltningen.

Enhetsregisteret

Enhetsregisteret forvaltes av Brønnøysundregistrene og inneholder data på virksomhetsnivå for alle virksomheter og deres enheter i privat og offentlig sektor. Virksomhetene er pålagt å rapportere inn til brønnøysundregistrene når de opprettes, og de må oppdatere informasjonen ved endringer i virksomheten. Ved registrering av nye virksomheter får man tildelt et organisasjonsnummer av brønnøysundregisteret. Både hovedenheter og underenheter regnes som organisasjoner i Brønnøysundregistrene, og har hvert sitt organisasjonsnummer. Organisasjonsnummeret er virksomhetenes ID-nøkkel, og brukes til å identifisere virksomheten både i Enhetsregisteret og på tvers av registeret. Det vil si at det er mulig å koble informasjon fra Enhetsregisteret opp mot andre registre.

Variablene i Enhetsregisteret er fastsatte kategorier, hvor virksomhetene selv velger en kategori når de rapporterer inn data. Variablene kan deles inn i basisopplysninger (navn, org-nummer, organisasjonsform, næringskode, og institusjonell sektorkode), adresser, andre opplysninger (som mva-registrering), og tilknyttede enheter (underliggende og overliggende enheter). Enhetsregisteret gir muligheter for å søke, filtrere og aggregere etter disse variablene, gjennom en søkefunksjon.⁴⁰

For statlige virksomheter kan variablene organisasjonsform, sektorkode og næringskode være relevante, i tillegg til lokalisering, og tilknyttede enheter.

I Enhetsregisteret registreres variabelen «organisasjonsform» for alle virksomheter. Dette er en variabel som sier noe om virksomhetens plassering i samfunnet og økonomien. For statsforvaltningen er de relevante organisasjonsformene «stat», «bedrift», og «org-ledd». Det vil si at man får noe informasjon om hierarkiet i forvaltningen, men denne informasjonen er ikke presis nok til å si noe om det faktiske hierarkiet i hver enkelt virksomhet, eller i forhold til begrepene og definisjonene man bruker om forvaltningen (se diskusjonen i vedlegg 1).⁴¹

Virksomhetene skal også velge en sektorkode. Kodene følger internasjonale standarder (sna 2008 og esa 2010), og formålet med klassifiseringen er å plassere virksomheten ut fra sektor i samfunnet. Koden har 4 siffer, men i de fleste tilfeller brukes kun de to første. De fleste statlige virksomheter klassifiseres som «6100 statsforvaltningen». Dette gir ingen informasjon om forvaltningens organisering eller virksomhetenes plassering. Derimot kan det

⁴⁰ <https://data.brreg.no/enhetsregisteret/oppslag/enheter>

⁴¹ Se <https://www.brreg.no/bedrift/organisasjonsformer/>, og <https://ssb.no/a/metadata/conceptvariable/vardok/1559/nb>

brukes til å definere hvilke virksomheter som tilhører staten. En oversikt over hvilke koder som brukes i staten finnes i vedlegg 3.⁴²

Næringskodene angir virksomhetenes bransjetilhørighet, og sier noe om oppgaver og funksjoner. Kodene er en del av en internasjonal standard for næringsklassifisering (den internasjonale standarden er NACE Rev.2, den norske oversettelsen er SN2007).⁴³ Virksomhetene velger selv hvilken kategori de tilhører, og det er mulig å velge flere kategorier. Klassifiseringen har maksimalt 5 siffer, men normalt brukes 4 av disse. For statlig forvaltning vil svært mange av virksomhetene klassifiseres under kode 84, som generell offentlig tjenesteyting. Næringskodene, og kode 84, er nærmere beskrevet i vedlegg 3. Se også diskusjonene i kapittel 2.4.4.

Den geografiske plasseringen til virksomhetene angis ved både forretningsadresse, kommune, og kommunekode. Enheter innen samme virksomhet som har ulik geografisk beliggenhet registreres som individuelle virksomheter med hvert sitt organisasjonsnummer. Sammenhengen mellom enhetene fremgår av variabelen «overliggende og underliggende enheter», som plasserer enheten/virksomheten i hierarkiet

Variabelen «tilknyttede enheter» gjør det mulig å få en oversikt over hierarkiet for virksomhetene i staten. For hver enkelt virksomhet kan man se overliggende og underliggende enheter. Videre er denne informasjonen samlet i et regneark med en oversikt over alle virksomhetene i statsforvaltningen, og hvordan forvaltningen er strukturert (struktur i statlig sektor, <https://data.brreg.no/Enhetsregisteret/oppslag/enheter>). Her får man listet opp alle enheter i forvaltningen utfra hvilket departement de ligger under, og man ser hvilke nivåer de ligger på i forhold til hverandre. I regnearket får man med samtlige variable fra enhetsregistre for alle virksomhetene, i tillegg til å få en oversikt over hierarkiet. Både registeret og regnearket tar for seg enheter på virksomhetsnivå, slik det er definert i registeret.

Det er også mulig å finne antall ansatte i Enhetsregisteret. Antall ansatte i SSBs tabeller skiller seg imidlertid fra antall ansatte i Enhetsregisteret. Årsaken til dette er at SSB vasker dataene som kommer inn via a-ordningen opp mot både andre data i a-ordningen og andre registre i SSB. Dessuten er det noen virksomheter hvor informasjon om antall ansatte mangler. Det vil si at enhetsregisteret per i dag ikke er en like presis kilde som SSBs tabeller om antallet ansatte i staten.

Forvaltningsdatabasen

Forvaltningsdatabasen forvaltes av NSD og inneholder informasjon om virksomhetene i forvaltningen. Informasjonen presenteres på nettsiden i form av tabeller, oversikter, registre, og tekstbeskrivelser. Databasen baserer seg på statistikk fra Enhetsregisteret, sammen med

⁴² Statistisk sentralbyrå (2012): Sektor 2014. Ny institusjonell sektorgrupping, Rapport fra prosjektgruppen, og <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/39>

⁴³ Statistisk sentralbyrå (2008): Standard for næringsgruppering Korrigert utgave, og <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/naeringsstandard-og-naeringskoder>

manuell innhenting og bearbeiding av data. I den manuelle innhenting av data brukes kilder som årsrapporter, statsbudsjettet, hjemmesider, med mer. Fra Enhetsregisteret får forvaltningsdatabasen overlevert et datasett som inneholder alle variablene fra registeret for statlige virksomheter (der inndelingen av statlige virksomheter er definert av Brønnøysundregistrene). Dette kobles sammen med databasen ved hjelp av organisasjonsnummeret som nøkkel. Slik inneholder databasen oppdatert informasjon fra Enhetsregisteret. Informasjonen som hentes inn manuelt vil oppdateres langt sjeldnere, og i noen tilfeller baserer informasjonen seg på engangsprosjekter.⁴⁴

Forvaltningsdatabasen inneholder en detaljert oversikt over statens organisering. Denne består av:

- antall interne departementsenheter fordelt på departement
- organisasjonsendringer, interne enheter
- antall ytre enheter fordelt på departement
- organisasjonsendringer, ytre enheter
- nye enheter organisert utenfor oslo
- antall enheter per cofg (se vedlegg 3 for mer informasjon)
- antall enheter per fylke
- antall enheter per oppgaveportefølje

Under alle disse punktene får man opp antallet enheter sortert etter år. Trykker man på antallet får man opp en liste over navnene på alle enhetene innen dette antallet. Klikker man på navnene kommer man til siden for enheten, hvor det er utførlig informasjon. For departementene (definert som indre forvaltning) finnes det informasjon helt ned på seksjonsnivå. For forvaltningen for øvrig (definert som ytre forvaltning) finnes det kun informasjon på virksomhetsnivå.⁴⁵

Hva finnes i Forvaltningsdatabasen som ikke finnes i Enhetsregisteret?

Ytre nivå:

- for en del virksomheter: endringshistorie. Her kan det også være info om organisering og funksjon, men dette varierer en del.
- tilknytningsform (i forvaltningen)
- årsmeldinger, tildelingsbrev og litteratur

Indre nivå (kun departementene):

- oversikt over avdelinger, seksjoner og grupper (struktur, hierarki)
- lokalisering til avdelinger, seksjoner, og grupper
- utfyllende endringshistorie

⁴⁴ NSD: Om forvaltningsdatabasen, og møte med NSD 13.11.2019

⁴⁵ <https://nsd.no/polsys/forvaltning/forvaltningsdatabasen.html>

- utfyllende beskrivelse av oppgave og funksjon, avtakende mengde informasjon når man kommer ned til seksjon og gruppe. De fleste seksjoner har noe informasjon om oppgaver og funksjon.
- årsmeldinger, tildelingsbrev og litteratur

Forvaltningsdatabasen inneholder videre en komplett oversikt over hierarkiet i statsforvaltningen. Ved å gå inn på informasjonssiden til den enkelte virksomhet kan man få informasjon om overliggende og underliggende virksomheter, presentert som en komplett tråd med enhetene. Nettsidene inneholder også en oversikt som viser samtlige statlige virksomheter sortert etter hvilket departement de tilhører. Man kan også finne oversikter som viser antallet av de ulike typene enheter i statlig forvaltning for hvert år (helt ned på seksjonsnivå for departementene).⁴⁶

Data fra Forvaltningsdatabasen kan imidlertid være tungvint å hente ut. Det er relativt få standardiserte spørringer eller sorteringer for å finne det man lurer på. Variablene i databasen er ikke kategorivariabler som rapporteres inn, slik som i Enhetsregisteret. Man må dykke manuelt inn i materien å lese seg opp. For noen informasjonsbehov er dette overkommelig, mens det for andre informasjonsbehov kan kreve en del leting, og en del lesing. Blant annet er beskrivelsen av oppgaver, funksjoner og endring for de ulike enhetene en lengre tekst.

Årsrapporter

Alle statlige virksomheter er pålagt å skrive, og publisere, årsrapporter. Årsrapporten beskriver i detalj hvordan virksomheten styres og organiseres, hvilke mål den har, hvilke aktiviteter den har gjennomført, og hvilke resultater den har oppnådd. Videre inneholder rapporten virksomhetens årsregnskap. Dette inkluderer artskontorapportering, og oversikt over inntekts- og utgiftsgrupper. Årsrapportene har de senere årene blitt mer standardiserte i forhold til hvilken informasjon de inneholder, og hvordan denne presenteres (se blant annet veiledning fra DFØ).⁴⁷

Årsrapportene er i rapportformat og ikke i register- eller databaseformat. Ønsker man informasjon fra årsrapporter må man manuelt gå inn i de enkelte årsrapportene og lete frem dataene selv. Ønsker man at virksomhetene selv rapporterer inn data som finnes i årsrapportene til et register må man pålegge dem dette rapporteringsarbeidet og man må ha et register å registrere dataene i.

Noe av informasjonen fra årsrapportene finnes i Forvaltningsdatabasen. For indre forvaltning finnes det en del informasjon om inndelingen i avdelinger, omorganiseringer, og avdelingenes oppgaver og funksjoner. For ytre forvaltning finnes det noe informasjon på virksomhetsnivå, eksempelvis knyttet til oppgaver og funksjoner. Det er varierende hvor detaljert og omfattende informasjonen om de ulike virksomhetene er i

⁴⁶ Sammenlikning av datautskrift for virksomheter i registrene

⁴⁷ Direktoratet for økonomistyring (2018b) DFØ Veiledningsnotat – Årsrapport for statlige virksomheter

Forvaltningsdatabasen. I likhet med selve rapportene er denne informasjonen også i tekstformat, altså må man inn å lese hva som står skrevet om de enkelte virksomhetene.

Statsregnskapet og statsregnskapet.no

Statsregnskapet viser statens inntekter og utgifter, og det beskriver virksomhetenes ressursbruk. Regnskapsdata for statsforvaltningen rapporteres inn på virksomhetsnivå av virksomhetens regnskapsfører. Både regnskapsfører og virksomhetene er representert ved organisasjonsnummer i regnskapet.⁴⁸ Det rapporteres regnskapsinformasjon både etter statskonto (kapittel og post), art (standard kontoplan), og om tildelingen er gitt ved belastningsfullmakt eller egen statskonto.⁴⁹

Utover bokføring av virksomhetenes inntekter og utgifter inneholder regnskapet også en del klassifiseringer og kategorier. Variablene i regnskapet er: beløp⁵⁰; år og periode; kontonummer, kontoklasse, og kontogruppe; programkategori og programområde; fagdepartement; virksomhet; og regnskapsfører. Disse er lastet inn i statsregnskapets regnskapssystem, slik at en registrering på en bestemt konto automatisk får tildelt den tilhørende kontogruppen, kontoklassen osv. Dette gjelder også variable som programområde og programkategori⁵¹. Statsregnskapet finnes som et regneark som viser hele regnskapet, med alle variablene.⁵² I regnearket kan man hente ut, sortere, og filtrere data for de variablene man ønsker å se på. DFØ har ansvaret for forvaltning og drift av statsregnskapet. Siden 2015 har DFØ publisert rådata (se data.norge.no) med regnskapsinformasjon etter standard kontoplan.

Statsregnskapet.no er en formidlingskanal for informasjon fra statsregnskapet. Nettsiden produseres av DFØ, og inneholder mye av informasjonen fra statsregnskapet i interaktiv form. Altså som figurer, grafer, tabeller for sammenlikning, søkefunksjon, filtrering, med mer. Variable som inngår i disse løsningene: driftsutgifter/kostander, lønnsandel, ikt-kostnader, eiendeler, bevilgningsandel, med mer. Det er også en del variable som regner per årsverk, som lønn per årsverk, ikt per årsverk, og lokaler per årsverk. Nettsiden gir mulighet til å filtrere/søke i aggregerte utgifter/inntekter per kontoklasse og kontogruppe. Videre er det er oversikter over inntekter og utgifter per formål. Til sist kan man få en oversikt over inntekter og utgifter på virksomhetsnivå, og sortert per departement. Dette inkluderer oversikt over

⁴⁸ I statsregnskapet er både virksomheten og virksomhetens regnskapsfører representert ved organisasjonsnummer. Virksomhet og regnskapsfører vil i de fleste tilfeller være samme enhet, men distinksjonen åpner opp for at virksomhet og regnskapsfører kan være to ulike enheter, og at man kan rapportere inn data gjennom regnskapsfører for å senere tildele transaksjonen en virksomhet.

⁴⁹ <https://statsregnskapet.dfo.no/om-statsregnskapet>

⁵⁰ Det rapporteres ikke inn til statsregnskapet på transaksjonsnivå. Det er samlet saldo på konto som rapporteres inn.

⁵¹ Disse to variablene legges inn i systemet av finansdepartementet og kobles til kontoene, slik at virksomhetenes utgifter og inntekter automatisk blir tilordnet en programkategori og et programområde, ref møte med DFØ 02.12.2019

⁵² Kan lastes ned fra <https://statsregnskapet.dfo.no/last-ned>, i regnearket kan man se alle variablene som inngår i regnskapet

hvilke virksomheter som hører under de ulike departementene, og en inndeling i nettobudsjetterte og bruttobudsjetterte virksomheter.⁵³

Statsregnskapet.no inneholder altså informasjon om statens og virksomhetenes ressursbruk, hvordan forvaltningen er organisert regnskapsmessig, og organisering etter departement. Men ikke hvordan forvaltningen er organisert etter funksjoner, oppgaver, fagområder, eller geografi.

DFØ (lønns- og regnskapsdata)

I tillegg til å forvalte statsregnskapet og statsregnskapet.no leverer DFØ lønns- og regnskapstjenester til statlige virksomheter. Per 31. desember 2018 fikk 86 prosent av statlige virksomheter levert lønnstjenester fra DFØ, mens 74 prosent av virksomhetene var regnskapskunder.⁵⁴

Regnskapsdata er allerede tilgjengelig gjennom statsregnskapet og på statsregnskapet.no, slik at selve regnskapskjøringen trolig ikke er nødvendig som informasjonskilde. Når det gjelder kjøring av lønn generer dette en rekke data om statlige virksomheter og statlige ansatte som man ikke finner andre steder. Men dette er ikke data DFØ eier, og det er begrensninger i forhold til datatilgang og publisering. Dette er regulert av databehandlingsavtalen mellom virksomhetene og DFØ. Virksomhetene eier sin egen innrapportering og sine egne data. De er kunder i DFØ sitt system, slik at data som registreres fra kunden blir tilgjengelig for DFØ gjennom lønnssystemet.⁵⁵

Det er virksomhetene som avgjør hvilken informasjon de registrerer, hvordan de registrerer den, og hva de ønsker å bruke informasjonen til. Kunden velger kategorier, definisjoner, og begreper, delvis basert på egne behov. Det vil si at innrapportering i lønnssystemet ikke har den samme standardiseringen og kategoriseringen vi finner i a-meldingen og enhetsregisteret. DFØ gir imidlertid anbefalinger og tilstreber standardisering i samarbeid med sine kunder.

Skal slike data anvendes til å dekke informasjonsbehov, er det nødvendig med en gjennomgang av innrapportering og datakvalitet. Videre kan det være nødvendig med prosjekter knyttet til kategorisering, standardisering, og veiledningsarbeid overfor virksomhetene. Databehandlingsavtalen mellom virksomhetene og DFØ må også videreutvikles og tillate tilgang til, og bruk av data til dette formålet.⁵⁶

⁵³ <https://statsregnskapet.dfo.no/>

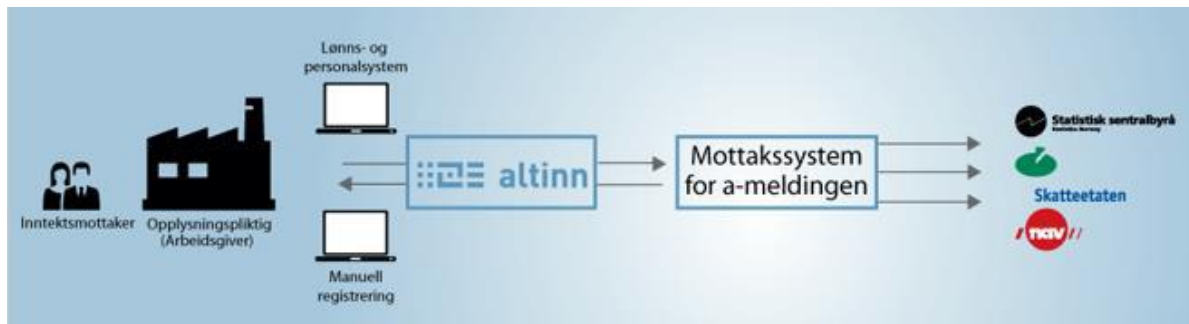
⁵⁴ Direktoratet for økonomistyring (2019): Årsrapport 2018

⁵⁵ Møte med DFØ 02.12.2019

⁵⁶ Møte med DFØ 02.12.2019

SSB og A-ordningen

A-ordningen er en del av et økosystem for datainnsamling i staten. I dette systemet innrapporteres data fra norske virksomheter til en sentral i Skatteetaten. Virksomhetene står



Figur er hentet fra Finansdepartementet (2017): Benchmarking i staten. Anbefaling av parametere, nøkkeltall og løsning

selv for innrapporteringen gjennom a-meldingen i Altinn, eller automatisk via lønns/regnskapssystemene. Fra sentralen kanaliseres data videre til SSB, NAV, og skatteetaten. SSB får tilgang til alle data som kommer inn (i motsetning til de andre aktørene som bare får noen av dataene). A-ordningen er betegnelsen på selve innrapporterings- og distribusjonsløsningen, men navnet brukes også ofte om de dataene SSB får inn. Dataene i a-ordningen inkluderer arbeidsforhold, lønn, yrkeskoder, avtalt stillingsprosent (årsverk avledes av denne), med mer. SSB får også informasjon om arbeidstaker (kjønn, alder, personnummer) og arbeidsgiver (organisasjonsnummer). Dette innebærer at arbeidstakere kan knyttes til organisasjonen og omvendt. Virksomhetene rapporterer dataene på individnivå, fyller selv inn data om den ansatte, og velger hvilke kategorier de tilhører.⁵⁷

Informasjonen fra a-ordningen er tilgjengelig gjennom SSB. Både i form av hva de publiserer på nettsidene, hva de kan svare ut ved direkte forespørsler, og hvordan dataene brukes i analyse- og utredningsarbeider. SSB publiserer mye, men noe data er ikke tilgjengelig.⁵⁸

A-ordningen er en viktig kilde for å svare ut forvaltningens informasjonsbehov om ansatte og ansettelsesforhold i staten. Både antallet ansatte, fordelingen av ansatte, tilknytning til virksomhet, lokalisering, og oppgaver/funksjoner. Tallene omfatter alle ordinære og maritime arbeidsforhold, alle jobber (hoved- og biarbeidsforhold), både bosatte og ikke-bosatte, og alle uansett alder. Statistikken omfatter ikke selvstendige næringsdrivende, vernepliktige eller oppdragstakere/frilansere. Tallene er gjennomsnitt av alle månedene i året og skiller seg

⁵⁷ Finansdepartementet (2017): Benchmarking i staten Anbefaling av parametere, nøkkeltall og løsning,

<https://www.ssb.no/omssb/om-oss/nyheter-om-ssb/a-ordningen-en-datakilde-for-tre-etater> og

<https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/arbeidsgiver/a-meldingen/om-a-ordningen/om-a-ordningen/>

⁵⁸ Møte med SSB 01.11.2019

dermed fra tidligere publiserte oversikter over statsansatte (for eksempel tidligere statistikk basert på statens tjenestemannsregister).⁵⁹

Når det gjelder bruk av ansatte-data fra a-ordningen er det noen forhold man må være oppmerksom på. For en del av dataene er det spørsmål knyttet til datakvalitet. Videre kan dataene kreve en del databehandling før de kan brukes. Man må også ta de nødvendige personvern hensyn når man publiserer aggregerte tabeller basert på individdata.⁶⁰

NAV

NAV mottar en rekke data fra a-ordningen. Disse dataene danner grunnlaget for aa-registeret, som er NAVs register for arbeidsforhold i Norge. Her inngår informasjon om hvilke arbeidstaker som er ansatt hos den enkelte arbeidsgiver, type arbeidsforhold, start- og sluttdato, og permisjon. Ansatte knyttes til virksomheten gjennom den ansattes personnummer og virksomhetens organisasjonsnummer. I tillegg mottar NAV data om sykefravær gjennom innrapportering i forbindelse med trygdeordninger (som sykepenger). NAV mottar data om legemeldt sykefravær (både kortidsfravær og langtidsfravær), og utferdiger aggregert sykefraværstatistikk basert på dette. Av personvern hensyn er det kun den aggregerte statistikken for sykefravær som publiseres.⁶¹

Når det gjelder data for ansatte og virksomheter i statsforvaltningen er disse dekket gjennom hva SSB mottar, behandler og publiserer. På områdene organisering, oppgaver, og funksjon, har ikke NAV ytterligere informasjon enn hva SSB har. Det er derfor SSB som er den sentrale kilden for dette.

Skatteetaten

Skatteetaten mottar data fra a-ordningen. Etaten mottar data om arbeidsforhold og lønn, og bruker disse dataene i arbeidet med skattemeldingen, skatteoppgjøret, og innkreving/kontroll av arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk. I likhet med NAV har imidlertid ikke skatteetaten ytterligere data i forhold til SSB for områdene organisering, oppgaver, og funksjon. Det vil si at skatteetaten ikke er en særlig relevant informasjonskilde for å diskutere informasjonsbehovene.⁶²

⁵⁹ Finansdepartementet (2017): Benchmarking i staten Anbefaling av parametere, nøkkeltall og løsning, og <https://www.ssb.no/omssb/om-oss/nyheter-om-ssb/a-ordningen-en-datakilde-for-tre-etater> se også <https://www.ssb.no/statbank/list/regsyst>

⁶⁰ Møte med SSB 01.11.2019

⁶¹ Finansdepartementet (2017): Benchmarking i staten Anbefaling av parametere, nøkkeltall og løsning, og <https://www.nav.no/no/Bedrift/Tjenester+og+skjemaer/Aa-registeret+og+a-meldingen>

⁶² <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/arbeidsgiver/a-meldingen/om-a-ordningen/om-a-ordningen/>

Difi.no

På nettsidene til Difi presenteres det informasjon om statens organisering og ansatte i staten. Denne informasjonen er delvis hentet fra datakildene beskrevet over, og delvis basert på Difis egne utredninger og analyser. Difi har gjennomført utredninger om antall ansatte i staten, statens regionale organisering, og kartlegging av sentralforvaltningen. De viktigste funnene fra disse utredningene og kartleggingene er presentert på nettsidene.⁶³

Denne informasjonen kan svare ut enkelte av informasjonsbehovene til forvaltningen. Rapporten om utviklingen av antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltningen er en mer nyansert gjennomgang enn hva SSB publiserer, og en enkel oversikt over statens regionale inndeling finnes ikke andre steder. Når det gjelder hierarkiet i statsforvaltningen, og oversikt over direktorater, er dette informasjon som også finnes andre steder (som SSB, Forvaltningsdatabasen og Enhetsregisteret).

Difi gjennomfører en rekke undersøkelser og utredninger på bestilling fra forvaltningen. Denne typen undersøkelser kan være en god informasjonskilde for forvaltningen. Man får en grundig gjennomgang og presentasjon av informasjonen, og man får svar på konkrete problemstillinger. Dette er imidlertid informasjon man må inn å lete opp, og lese, manuelt. Informasjonen herfra er ikke tilgjengelig i databaseformat. Det finnes heller ingen samleside for relevante utredninger for forvaltningskunnskap. Forfattere av slike rapporter (inkludert Difi) publiserer disse på sine egne nettsider.

⁶³ <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk>

Vedlegg 3: Klassifiseringer og koder

COFOG

COFOG er en klassifisering av offentlig forvaltnings utgifter etter formål, som er laget for å kunne få en oversikt over statens utgifter fordelt på fagområder. COFOG er en internasjonal standard og brukes til sammenlikninger av statlig ressursbruk på tvers av land. SSB rapporterer blant annet statistikk etter COFOG til IMF og EU.⁶⁴

Klassifiseringen gjør at man kan gruppere og sammenlikne transaksjoner i offentlig sektor etter hvilke formål de har. COFOG er ikke en kategorivariabel. Den rapporteres ikke inn av virksomhetene, hverken i registre eller i statsregnskapet. COFOG kan ikke knyttes til organisasjonsnummer, og gir dermed ingen informasjon på virksomhetsnivå. COFOG tildeles manuelt av SSB som går inn i statsregnskapet og virksomhetenes regnskapsrapportering og tilordner COFOG-koder til kapitelposter. Detaljnivået i tilordningen varierer. For noen virksomheter og utgiftstyper foretar man en detaljert tilordning av koder, for nettobudsjetterte virksomheter tildeles alle utgifter samme kode (basert på virksomhetens fagområde), mens helseforetakene tilordnes koder basert på funksjonsinndelingen i regnskapet. Denne variasjonen gjør at man ikke kan bruke COFOG på et detaljert nivå, men må bruke det for statsforvaltningen og kommunalforvaltningen som helhet. Det er denne helhetsoversikten som er hensikten med COFOG, og det er slik kodene brukes av SSB.⁶⁵

COFOG-kategoriene kan imidlertid brukes som rene kategorivariable utenfor regnskapet, slik de er brukt i forvaltningsdatabasen.⁶⁶ Kategoriene kan si noe om hvilket fagområde en virksomhet jobber med, men sier lite om oppgaver og funksjoner. Dersom man mener fagområde er tilstrekkelig informasjon for å svare på hva som er virksomhetenes oppgaver kan klassifisering etter COFOG være et alternativ. Klassifiseringen består av 4 siffer, som gjør at man kan få en ganske detaljert beskrivelse av fagområde/tema når alle sifrene er i bruk. COFOG-klassifisering kan enten brukes som manuell tildeling (som i forvaltningsdatabasen), eller man kan opprette en COFOG-kategori i andre registre, hvor virksomheten selv innrapporterer eget fagområde. Dersom man er interessert i å bruke COFOG som en kategorivariabel må man være klar over at den ikke beskriver oppgaver og funksjoner, og at det gir liten mening å bruke COFOG dersom alternativet er en helt ny variabel som er spesialtilpasset formålet om å beskrive oppgaver og funksjoner for statlige virksomheter.

⁶⁴ Statistisk sentralbyrå (2006): COFOG-klassifikasjon av offentlig forvaltningsutgifter etter formål, og https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG

⁶⁵ Informasjon fra samtaler med SSB, SSB tabell 10725, og Statistisk sentralbyrå (2006): COFOG-klassifikasjon av offentlig forvaltningsutgifter etter formål

⁶⁶ <https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/cofog>

Det er 10 hovedkategorier:

01 Alminnelig offentlig tjenesteyting

02 Forsvar

03 Offentlig orden og trygghet

04 Næringsøkonomiske formål

05 Miljøvern

06 Bolig og nærmiljø

07 Helse

08 Fritid, kultur og religion

09 Utdanning

10 Sosial beskyttelse

I SSBs klassifisering etter COFOG brukes både 2, 3 og 4 sifre. Det er altså varierende hvilket detaljnivå man bruker for de ulike fagområdene. Dette henger sammen med den diskuterte tilordningen av koder. Her følger en komplett liste over hvilke koder som brukes i SSBs oversikt over statens utgifter.⁶⁷

kode	formål
COF01	01 Alminnelig offentlig tjenesteyting
COF011	011 Utøvende og lovgivende myndigheter, finansielle og fiskale formål, utenriksforhold
COF012	012 Internasjonal økonomisk bistand
COF013	013 Generell tjenesteyting
COF014	014 Grunnforskning
COF015	015 Fou alminnelig offentlig tjenesteyting
COF016	016 Alminnelig tjenesteyting ellers
COF017	017 Offentlige gjeldstransaksjoner
COF018	018 Overføringer av generell karakter mellom forvaltningsnivåene
COF02	02 Forsvar
COF021	021 Militært forsvar
COF022	022 Siviltforsvar
COF023	023 Utenlandsk militær bistand
COF024	024 Fou forsvar
COF025	025 Forsvar ellers
COF03	03 Offentlig orden og trygghet

⁶⁷ Statistisk sentralbyrå (2006): COFOG-klassifikasjon av offentlig forvaltningsutgifter etter formål

COF031	031 Politi
COF032	032 Brannvern og redningstjenester
COF033	033 Domstoler
COF034	034 Fengsler
COF035	035 FoU Offentlig orden og trygghet
COF036	036 Offentlig orden og trygghet ellers
COF04	04 Næringsøkonomiske formål
COF041	041 Generelle næringsøkonomiske formål og arbeidsmarkedsformål
COF042	042 Jordbruk, skogbruk, fiske og fangst
COF043	043 Brensel og energi
COF044	044 Bergverksdrift, industri og bygge- og anleggsvirksomhet
COF045	045 Transport
COF0451	0451 Veitransport
COF0452	0452 Sjøtransport
COF0453	0453 Jernbanetransport
COF0454	0454 Lufttransport
COF046	046 Post og telekommunikasjoner
COF047	047 Andre næringer
COF048	048 Fou generelle næringsøkonomiske formål
COF049	049 Næringsøkonomiske formål ellers
COF05	05 Miljøvern
COF051	051 Avfallshåndtering
COF052	052 Avløp og spillvann
COF053	053 Forurensningsbekjempelse
COF054	054 Landskapsvern og biologisk mangfold
COF055	055 Fou miljøvern
COF056	056 Miljøvern ellers
COF06	06 Bolig og nærmiljø
COF061	061 Boligutvikling
COF062	062 Nærmiljøutvikling
COF063	063 Vannforsyning
COF064	064 Gatebelysning
COF065	065 FoU Boliger og nærmiljø
COF066	066 Boliger og nærmiljø ellers

COF07	07 Helse
COF071	071 Legemidler, hjelpemidler og utstyr
COF072	072 Legetjenester mv.
COF073	073 Sykehustjenester
COF074	074 Forebyggende helsearbeid
COF075	075 Fou helse
COF076	076 Helse ellers
COF08	08 Fritid, kultur og religion
COF081	081 Fritid og sport
COF082	082 Kultur
COF083	083 Kringkasting og forlagsvirksomhet
COF084	084 Religiøse og andre fellesskapsaktiviteter
COF085	085 FoU Fritid, kultur og religion
COF086	086 Fritid, kultur og religion ellers
COF09	09 Utdanning
COF091	091 Førskole og barneskole
COF092	092 Ungdomsskole og videregående skole
COF093	093 Påbygging til utdanning på videregående nivå
COF094	094 Universitets- og høyskoleutdanning
COF095	095 Utdanning udefinert nivå
COF096	096 Støttetjenester tilknyttet utdanning
COF097	097 FoU Utdanning
COF098	098 Utdanning ellers
COF10	10 Sosial beskyttelse
COF101	101 Sykdom og uførhet
COF102	102 Alderdom
COF103	103 Etterlatte
COF104	104 Barn og familie
COF105	105 Arbeidsledighet
COF106	106 Bostøtte
COF107	107 Sosial inkludering ellers
COF108	108 FoU Sosial beskyttelse
COF109	109 Sosial beskyttelse ellers

Næringskoder

Næringsklassifisering er en variabel i Enhetsregisteret som viser virksomhetenes hovedaktivitet.⁶⁸ Kategorisering og innrapportering følger norsk og europeisk standard for næringsgruppering (hhv SN2007 og NACE). Alle norske virksomheter skal oppgi næringskode når de registreres i Enhetsregisteret og denne klassifiseringen skal være oppdatert i forhold til virksomhetens aktivitet.⁶⁹

Vanligvis brukes kun 4 siffer. De to første sifrene brukes til å angi næring, med et intervall eller enkeltnummer for hver næring. Mens noen næringer har et stort utvalg av tallkoder, har andre få. Næringskodene kan aggregeres opp til en områdebokstav som er unik for hver næring.

Offentlig forvaltning har i utgangspunktet hovedkoden 84 Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning. Flertallet av de statlige virksomhetene finner vi under koden 84.11 «Generell offentlig administrasjon». Virksomheter tilknyttet oppgaver som utenrikssaker, forsvar, retts- og fengselsvesen, politi- og påtalemyndighet, brannvern og trygdeordninger ligger imidlertid under mer spesifiserte koder (84.21-84.25 og kode 84.30).

Næringskoden har også et femte siffer. Under kode 84.11. finner vi f eks 84.110 offentlig administrasjon tilknyttet generell offentlig administrasjon, kode 84.120 Offentlig administrasjon tilknyttet helsestell, sosial virksomhet, undervisning, kirke, kultur og miljøvern og 84.130 offentlig administrasjon tilknyttet næringsvirksomhet og arbeidsmarked. Som vist er kategorier på femte siffernivå under 84.11 samlebetegnelser av flere hovedoppgaver og sier ikke slik noe klart om hvorvidt virksomheter driver med hhv næringsvirksomhet eller arbeidsmarked.

Oversikt over næringskodene:⁷⁰

områdebokstav	område	koder
A	Jordbruk, skogbruk og fiske	01 - 03
B	Bergverksdrift og utvinning	05 - 09
C	Industri	10 - 33
D	Elektrisitets-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning	35
E	Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet	36 - 39
F	Bygge- og anleggsvirksomhet	41 - 43
G	Varehandel; reparasjon av motorvogner	45 - 47
H	Transport og lagring	49 - 53

⁶⁸ <https://www.brreg.no/bedrift/naeringskoder/>

⁶⁹ Statistisk sentralbyrå (2008): Standard for næringsgruppering Korrigert utgave

⁷⁰ Statistisk sentralbyrå (2008): Standard for næringsgruppering Korrigert utgave

I	Overnattings- og serveringsvirksomhet	55 - 56
J	Informasjon og kommunikasjon	58 - 63
K	Finansierings- og forsikringsvirksomhet	64 - 66
L	Omsetning og drift av fast eiendom	68
M	Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	69 - 75
N	Forretningsmessig tjenesteyting	77 - 82
O	Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning	84
P	Undervisning	85
Q	Helse- og sosialtjenester	86 - 88
R	Kulturell virksomhet, underholdning og fritidsaktiviteter	90 - 93
S	Annen tjenesteyting	94 - 96
T	Lønnet arbeid i private husholdninger	97
U	Internasjonale organisasjoner og organer	99

Kode 84, offentlig administrasjon:

84 Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning

84.1 Offentlig administrasjon og forvaltning

84.11 Generell offentlig administrasjon

84.12 Offentlig administrasjon tilknyttet

84.13 Offentlig administrasjon tilknyttet

84.2 Offentlig administrasjon tilknyttet

84.21 Utenrikssaker

84.22 Forsvar

84.23 Retts- og fengselsvesen

84.24 Politi- og påtalemyndighet

84.25 Brannvern

84.3 Trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning

84.30 Trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning

Sektorkoder

Sektorkoder er en variabel i Enhetsregisteret som skal innrapporteres for alle virksomheter. Formålet med klassifiseringen er å plassere virksomheten ut fra sektor i samfunnet. Koden har 4 siffer. For statlig forvaltning er det per nå 5 relevante koder:⁷¹

- 6100 Statsforvaltningen
- 1110 Statens forretningsdrift
- 3100 Norges bank
- 3900 Statlige låneinstitusjoner (som Lånekassa)
- 4900 Annen finansieringsvirksomhet (som Eksportkreditt)

Yrkesklassifisering (STYRK-koder)

Yrkesklassifisering er et kategorisystem for yrker. Alle virksomheter må klassifisere de ansatte etter yrke når de rapporterer inn a-meldingen. Disse dataene er en del av a-ordningen, og behandles og publiseres av SSB. Yrkeskodene er basert på den internasjonale standarden for yrkeskategorier (ISCO-08), men den norske oversettelsen og bruken av kodene foregår i flere steg. Norske bedrifter rapporterer inn etter den gamle standarden (styrk 98), som så oversettes av SSB til den nye standarden (styrk 08, som følger ISCO-08). I innrapporteringen i a-meldingen brukes de 4 sifrene fra styrk 98, men også ytterligere 3 sifre som er utviklet av SSB for å tilpasse rapporteringen til norske virksomheter (altså 7 sifre totalt i innrapporteringen for norske virksomheter). Det vil si at man i innrapporteringen gjennom a-meldingen får beskrevet de ansattes yrker på et detaljert nivå tilpasset norske forhold. Det kan rapporteres inn flere koder per ansatt (selv om det vanligste nok er at virksomhetene rapporterer den ansattes hovedoppgave). I publiseringen av sysselsettingsstatistikk fremkommer de 4 sifrene fra de nye kodene (styrk 08).⁷²

Yrkene i klassifiseringen beskriver hvilken yrkesgruppe de tilhører og hvilken funksjon de har, og i noen grad hvor stillingen er plassert. Eksempelvis skiller ulike fagfelt fra hverandre, yrker som krever mastergrad skiller fra yrker som krever bachelorgrad, drift skiller fra tjenesteleveranse, og ledere skiller fra underordnede. Kodenes detaljnivå er imidlertid varierende, og det er ikke alle koder hvor oppgaver og funksjon er like godt beskrevet. Generelt kan STYRK-kodene si mye om de ansattes funksjoner og oppgaver, og kvaliteten for dataene som innrapporteres av statlige virksomheter regnes som god av SSB.⁷³

Yrkesklassifiseringen er individdata på linje med de andre individdataene i a-ordningen. Det vil si at man kan aggregere og sortere på individnivå, man kan knytte ansatte til virksomhet, og man kan knytte kodene opp mot andre variable innad i a-ordningen, og utad via organisasjonsnummer og personnummer.⁷⁴

⁷¹ Statistisk sentralbyrå (2012): Sektor 2014. Ny institusjonell sektorgruppering, Rapport fra prosjektgruppen

⁷² Statistisk sentralbyrå (2011): Standard for yrkesklassifisering (STYRK-08), Statistisk sentralbyrå (2014) veiledning til statlige arbeidsgivere om overgang fra stillingskoder til yrkeskoder, og <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/yrkeskatalogen>

⁷³ Møte med SSB 01.11.2019

⁷⁴ <https://www.ssb.no/statbank/list/regsys>

Styrk08 består av 4 siffer, hvor hvert siffer er et undernivå i inndelingen. Det er 10 hovedkategorier:

1. *Ledere*
2. *Akademiske yrker*
3. *Høyskoleyrker*
4. *Kontoryrker*
5. *Salgs og serviceyrker*
6. *Bønder, fiskere mv.*
7. *Håndverkere*
8. *Prosess- og maskinoperatører, transportarbeidere mv.*
9. *Renholdere, hjelpearbeidere mv.*
0. *Militære yrker og uoppgitt*

For statsforvaltningen er det spesielt kategoriene 1-3 som er relevante. Saksbehandlere og rådgivere i forvaltningen har sin egen kode, ledere har flere koder man kan bruke, og det er et mangfold av fagrettede koder. Rådgivere i forvaltningen (førstekonsulenter til seniorrådgivere) vil for det meste havne i samme kategori (2422 Høyere saksbehandlere i offentlig og privat virksomhet). Dette gjelder selv om man jobber med fagområder som samfunnsvitenskap, samfunnsøkonomi, juss, med mer. For støttefunksjoner, administrasjon, kommunikasjon, og ledelse kan man få et større detaljnivå – spesielt for støttefunksjoner (IKT, drift, osv). Under følger en liste over hvilke yrkeskoder som er spesielt relevante for statlige virksomheter.

Relevante styrk-koder for statsforvaltningen:⁷⁵

1 Ledere

- 11 Politikere og toppledere
- 111 Politikere og toppledere i offentlig administrasjon
- 1111 Politikere
- 1112 Toppledere i offentlig administrasjon
- 1114 Toppledere i interesseorganisasjoner
- 12 Administrative og merkantile ledere
- 121 Ledere av administrative enheter
- 1211 Finans- og økonomisjefer
- 1212 Personalsjefer
- 1213 Strategi- og planleggingssjefer
- 1219 Andre administrative ledere
- 122 Ledere av salgs-, PR- og forskningsenheter

⁷⁵ Statistisk sentralbyrå (2011): Standard for yrkesklassifisering (STYRK-08)

1222 PR- og informasjonssjefer

1223 Forsknings- og utviklingsledere

24 Rådgivere innen økonomi, administrasjon og salg

242 Administrasjonsrådgivere

2421 Organisasjonsrådgivere mv.

2422 Høyere saksbehandlere i offentlig og privat virksomhet

2423 Personal- og karriererådgivere

2424 Rådgivere innen kompetanseutvikling

243 Rådgivere innen salg, markedsføring mv.

2432 Informasjonsrådgivere

25 IKT-rådgivere

251 Programvare- og applikasjonsutviklere/analytikere

2511 Systemanalytikere/-arkitekter

2512 Programvareutviklere

2513 Nett- og multimediautviklere

2514 Applikasjonsprogrammerere

2519 Andre programvare- og applikasjonsutviklere

252 Databasedesignere, systemadministratorer mv.

2521 Databasedesignere og -administratorer

2522 Systemadministratorer

2523 Nettverksansvarlige

2529 Sikkerhetsanalytikere mv.

26 Juridiske, samfunnsvitenskapelige og humanistiske yrker

261 Juridiske yrker

2619 Andre juridiske yrker

262 Bibliotekarer, arkivarer mv.

2621 Arkivarer og kuratorer

2622 Bibliotekarer og andre informasjonsarbeidere

263 Samfunnsvitenskapelige, humanistiske og religiøse yrker

2631 Rådgivere/forskere, samfunns-økonomi

2632 Rådgivere/forskere, samfunns-vitenskap

2633 Rådgivere/forskere, humanistiske fag

2643 Oversettere, tolker mv.

3 Høyskoleyrker

33 Medarbeidere innen økonomi, administrasjon og salg

3323 Innkjøpere

- 335 Yrker innen offentlig forvaltning
- 3351 Tollere
- 3352 Skattefunksjonærer
- 3353 Saksbehandlere innen sosiale ytelser
- 3354 Saksbehandlere for førerkort, importlisenser mv.
- 3355 Politibetjenter mv.
- 3359 Andre yrker innen offentlig forvaltning
- 34 Yrker innen kultur, idrett mv.
- 341 Yrker innen sosialarbeid og kultur
- 3412 Miljøarbeidere innen sosiale fagfelt
- 35 IKT-teknikere
- 351 Operatører og brukerstøtte, IKT
- 3511 Driftsteknikere, IKT
- 3512 Brukerstøtte, IKT
- 3513 Nettverks- og systemteknikere, IKT
- 3514 Internett-teknikere
- 4 Kontoryrker**
- 41 Kontormedarbeidere
- 411 Kontormedarbeidere
- 4110 Kontormedarbeidere
- 413 Dataregistrere og stenografer
- 4132 Dataregistrere
- 43 Økonomi- og logistikkmedarbeidere
- 431 Regnskaps- og lønnsmedarbeidere mv.
- 4311 Regnskapsmedarbeidere
- 4313 Lønningsmedarbeidere
- 44 Postbud, arkiv- og personalkontormedarbeidere
- 441 Postbud, arkiv- og personalkontor-medarbeidere
- 4411 Bibliotekassistenter
- 4412 Postbud og postsorterere
- 4413 Kodere mv.
- 4415 Arkivassistenter
- 4416 Personalkontormedarbeidere