

Af Forskningschef Karsten Bo Larsen (41 22 04 76), chefkonsulent Jens Lund Andersen og stud. act. Josefine Louise Baumgarten
09-09-2022

Antallet af ansatte i staten¹ er i perioden 2011 til 2022 steget med 15.200 årsværk² (10 pct.), og hele stigningen kan forklares med en tilsvarende stigning i ansatte beskæftiget med administration og ledelse i staten. Stigningen er sket fra 2017 og frem.

Administrative medarbejdere og ledere udgør derfor en stadig større del af de statsansatte og særligt andelen af akademikere, herunder især akademikere med en juridisk eller samfundsvidenskabelig uddannelse (DJØF'ere), er steget i perioden.

De 15.200 ekstra årsværk til administration og ledelse koster staten ca. 9,4 mia. kr. i lønomkostninger årligt, og hertil kommer udgifter til it, møbler, bygninger mv. Der har således i perioden fra 2011 til 2022 været tale om en meget betydelig stigning i udgifterne til de såkaldte "kolde hænder", hvis opgaver ikke er direkte relateret til produktionen af borgerrettede velfærdsydelser.

Vi har undersøgt ændringerne i statens personaleforbrug siden 2011 nærmere. Følgende fremgår af undersøgelsen:

- Andelen af administrative årsværk i staten er steget fra 33 til 39 pct. fra 2011 til 2022. Det svarer til en stigning i antal administrative årsværk på 29 pct. eller 14.400 administrative årsværk. Derudover er der 800 flere ledere i 2022 end i 2011. Ca. 6.800 administrative årsværk og 1.000 ledelsesårsværk er ansat siden 1. kvartal 2020, dvs. under corona-epidemien og den nuværende regering. Der er tale om en generel stigning på stort set alle ministerområder, hvilket tyder på, at det øgede forbrug til administration og ledelse siden 2020 ikke kun er epidemi-relateret.
- Andelen af ledere har været på ca. 12 pct. gennem hele perioden. Det betyder, at ca. halvdel af statens personaleforbrug eller ca. 83.500 årsværk er beskæftiget med administration eller ledelse i 2022.
- Stigningen i antal årsværk til administration og ledelse skyldes primært en markant tilførsel af akademikere og herunder særligt DJØF'ere. I alt er der 16.800 flere akademikere, herunder 10.000 DJØF'ere, i 2022 end i 2011 beskæftiget med administration og ledelse.

¹ Samlet er antallet af offentligt ansatte steget med 23.600 fuldtidsbeskæftigede fra 2011 til 1. kvartal 2022, jf. Danmarks Statistik på [Statistikbanken](#). Der er dog stor forskel mellem udviklingen i staten, regionerne og kommunerne, hvor der er blevet flere ansatte i staten og regionerne og færre i kommunerne. Siden 2020 er antallet af offentligt ansatte steget med ca. 34.000 årsværk (se fx [Fald i offentlig beskæftigelse på mere end 20.000 resten af året, hvis Wammens prognose skal opfyldes \(cepos.dk\)](#)), og denne stigning er sket i alle tre sektorer.

² Et årsværk svarer til en fuldtidsbeskæftiget. Antal deltidsansatte omregnes årsværk ud fra antallet af arbejdstimer.

- Stigningen i antal årsværk til administration og ledelse fordeler sig på stort set alle ministerområder. Skatteministeriets område udgør en væsentlig del af stigningen – ca. 3.600 årsværk – og denne stigning er i høj grad udtryk for en politisk prioriteret styrkelse af bemanningen. Når disse årsværk indgår i beregningerne, skyldes det, at styrkelsen har været med ansatte, der har typiske administrative stillingsbetegnelser som fx kontorfunktionær, jurist eller økonom. Selv uden stigningen i Skatteministeriet, er der dog tale om en meget betydelig stigning i antallet af administrative årsværk i staten, jf. tabel 1.
- Antallet af årsværk i departementerne er ligeledes steget fra ca. 4.100 årsværk i 2011 til ca. 5.200 årsværk i 2022. Stigningen er primært sket siden 2017, og igen er det gruppen af DJØF'ere, der tegner sig for hele stigningen.

Tabel 1: Midler anvendt til øget administration og ledelse, der kunne være prioriteret til borgerrettet velfærd

	Mia. kr. (i 2022-PL)	Årsværk
Samlet stigning (prioriteringspotentiale) i forbrug til administration og ledelse	9,4	15.200
▪ Heraf til skatteministeriet	2,2	3.600
Stigning i forbrug (prioriteringspotentiale) ekskl. Skatteministeriet	7,2	11.600
▪ Heraf DJØF'ere	6,3	10.000
▪ Heraf departementerne	0,7	1.100

Administrative årsværk er opgjort ud fra samme metode, som fx VIVE³ og Indenrigs- og Boligministeriet⁴ anvender i tilsvarende opgørelser af ledere og administrative årsværk i kommunerne. Administrative årsværk omfatter i disse opgørelser administrative støttefunktioner og chefer, myndigheds-personale og decentrale ledere, som kategoriseres ud fra stillingsbetegnelser. Der er således tale om en bredere definition af administration og ledelse, end den Økonomistyrelsen anvender for staten, der alene omfatter generel ledelse og administrative støttefunktioner⁵.

CEPOS har ikke undersøgt årsagerne til stigningen i statens personaleforbrug, og der er givetvis flere forskellige årsager. Der kan være tale om bevidste udvidelser i form af politiske aftaler. Nogle af disse aftaler er store som fx udvidelsen af Skatteministeriet⁶, men det kan også være mange mindre

³ [Kommunernes administrative ressourceforbrug \(vive.dk\)](https://www.vive.dk)

⁴ [Kommunernes udgifter til administration og ledelse i 2020 \(benchmark.dk\)](https://www.benchmark.dk)

⁵ [12-regelgrundlag-for-generelle-faellesomkostninger-07-08-2017 oesmarts2020.pdf](https://www.oesmarts2020.pdf)

⁶ [Fra én til syv styrelser - Skatteforvaltningen 2021 | Skatteministeriet \(skm.dk\)](https://www.skm.dk)

politiske aftaler. Hver eneste aftale vil dog typisk lægge nye opgaver oven i de eksisterende, og den vil kræve tilpasning af it-systemer og effektiv kontrol med de berørte.

Det kan også være en glidende udvikling mod mere administration. Eksempler på sådanne udgiftsdri-
vere kan være:

- Øget minister- og pressehåndtering
- Øget kontrol i form af mere detailstyring og dokumentation i både departementer samt styrelser/direktorater⁷.
- Selvpåført administration og udviklingsprojekter mm. som fx risikostyring, compliancekrav, sociale regnskaber, diversitetskonsulenter mm.⁸
- Digitalisering kan være fejlslagen og føre til parallel manuel sagsbehandling. Den kan også føre til nye opgaver som øget dokumentation, datadreven beslutningsstøtte mm.

Uanset om det er én eller flere af disse forklaringer, eller om der er andre, bør det altid være en politisk målsætning at sikre en effektiv offentlig sektor. Det er i den forbindelse nærliggende at sætte spørgsmålstegn ved, om den betydelige vækst i personaleforbruget til administration og ledelse særligt siden 2017 kun skyldes velbegrundede politiske prioriteringer, eller om det også er en glidende udvikling mod mere administration. Der er naturligvis behov for administrativt ansatte og ledere i staten, spørgsmålet er dog, om der er behov for væsentligt mange flere administrative medarbejdere og ledere i 2022 end i 2011? Samt om udviklingen skal fortsætte i de kommende år?

Hvis politikerne ønsker at nedbringe ressourceforbruget til administration og ledelse i staten – eller blot reducere udgiftsvæksten - kræver det et langt større styringsmæssigt fokus. Denne opgave ligger naturligt hos Finansministeriet, der varetager den øvrige overordnede styring af de offentlige udgifter. Det er muligt at bremse væksten og på længere sigt reducere udgifterne til administration og ledelse ved at indføre et loft over antallet af ledelses- og administrative årsværk og reducere dette med fx 2 pct. årligt over en årrække – fx indtil ressourceforbruget er tilbage på niveauet i 2011. Alternativt kan der fastsættes lønsumsrammer til ledelse og administrative opgaver, som tilsvarende kan reduceres med 2 pct. årligt. En af fordelene ved denne model er, at både departementer og styrelser tvinges til at synliggøre og løbende reducere deres administrative omkostninger. Modellen er i øvrigt kendt fra andre velfærdsområder, hvor der ønskes minimumsnormeringer som fx i politiet. For administration og ledelse vil der således i stedet blot være tale om maksimumsnormeringer.

Alternativt kan man nedbringe udgifterne til administration og ledelse gennem målrettede besparelser på udvalgte områder, hvilket dog forudsætter en nærmere prioritering mellem forskellige områder samt analyser af årsagerne til væksten i antallet af ledere og administrativt ansatte. Denne model frarådes, bl.a. fordi det i sig selv vil være en administrativ omkostning at gennemføre disse analyser.

⁷ [Kontrolstaten | Weekendavisen](#)

⁸ David Graeber (2019): Bullshit Jobs, Penguin Books Ltd, eller [Professor bag begrebet 'bullshit jobs': Ingen savner udviklingskonsulenter, når samfundet er i knibe | Information](#)

Desuden vil reduktioner på fx 2 pct. i ressourceforbruget til administration og ledelse de første mange år kun være små skridt på vejen tilbage mod forbruget i 2011. Der er således allerede klar historisk dokumentation for, at det tidligere har været muligt at anvende færre ressourcer til administration og ledelse. Hvis et ministerområde finder, at der er behov for at blive fritaget for reduktionen i ressourceforbruget til administration og ledelse, må dette behov så løftes overfor Finansministeriet, og hvis ønsket skal imødekommes, skal det kun kunne ske ved, at regeringen finder tilsvarende større reduktioner i ressourceforbruget til administration og ledelse på andre ministerområder. Dette svarer til, hvordan generelle merbevillingsønsker i dag håndteres og holdes indenfor de overordnede offentlige udgiftsrammer.

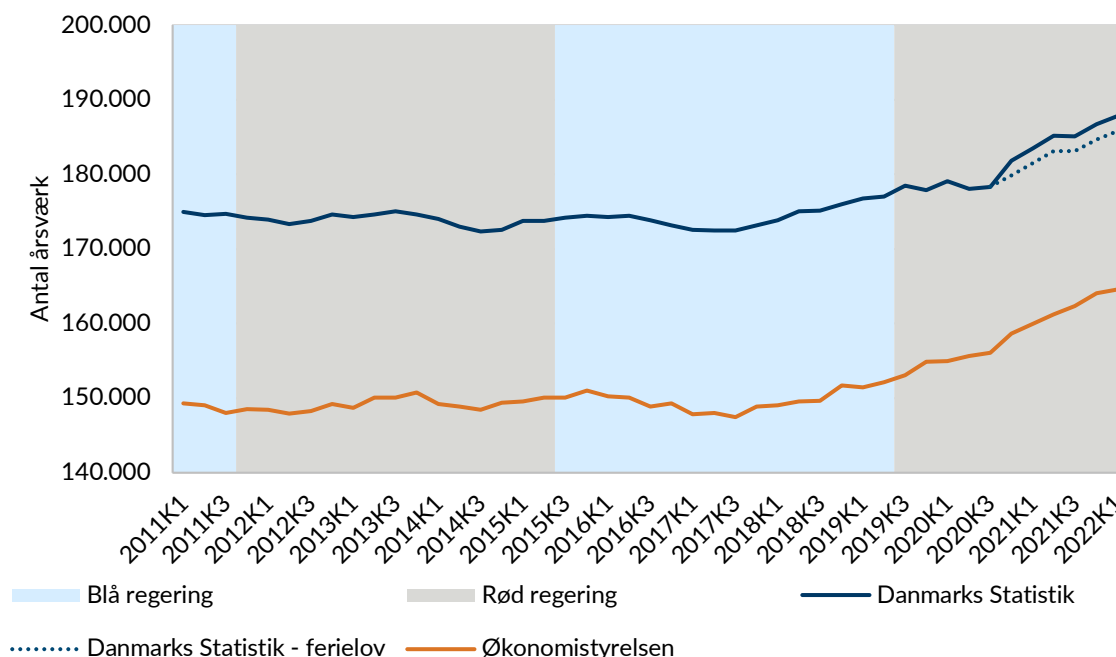
Uanset hvordan besparelserne på administration og ledelse gennemføres, vil en tilbageføring af forbruget til 2011-niveau kunne frigøre mindst ca. 9,4 mia. kr., der kan bruges på at øge borgernes velfærd gennem skattelettelser eller forbedringer af den skattefinansierede velfærdsservice.

Udviklingen i antal årsværk i staten i årene 2011 til 2022

Antal årsværk i staten er steget med ca. 15.200 (10 pct.) siden 2011.

Tal fra Økonomistyrelsen viser (opgjort ud fra statens lønsystemer, der indeholder data fra 1. kvartal 2011 og frem (jf. loenoverblik.dk), at antallet af årsværk i staten er steget med 15.200 (ca. 10 pct.) fra 2011 til 2022. Stigningen er sket fra 2017 og frem.

Figur 1. Udvikling i antal årsværk i staten fra 2011 til 1. kvartal 2022 med sammenligning af tal fra Danmarks Statistik og Økonomistyrelsen



Noter: Økonomistyrelsens statistik er korrigeret for 1. og 2. kvartal 2011, da gymnasier, VUC og SOSU-uddannelserne her var registreret uden for statsregnskabet. For Danmarks Statistik er tallene fra 4. kvartal 2020 illustreret med en korrektion af konsekvenserne af den nye ferielov med samtidighedsferie. Ferieloven påvirker beskæftigelsesstatistikken fra Danmarks Statistik med ca. 1 pct., som er opgjort ved at justere beskæftigelsen med udviklingen i antallet af ansatte i samme periode. Den nye ferielov påvirker ikke Økonomistyrelsens statistik.

Kilde: Statistikbanken.dk og Loenoverblik.dk

Tilsvarende tal fra Danmarks Statistik⁹ viser samme tendens. Niveauet af Økonomistyrelsens tal er dog mindre sammenlignet med Danmarks Statistik. Årsagen til forskellene i de to opgørelser er, at Danmarks Statistik har en række institutioner (fx DR) og personalekategorier (fx værnepligtige) med i deres statistik, mens de er udeladt i statistikken fra Økonomistyrelsen. Fordelen ved at se på Økonomistyrelsens tal er, at det er muligt at undersøge udviklingen i antallet af administrative årsværk,

⁹ Statistikbanken.dk tabel OBESK3: Offentligt fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere (sæsonkorrigeret) efter sektor.

antal årsværk for udvalgte personalekategorier, antal årsværk i departementerne og antal ledelsesårsværk i staten. Det er ikke muligt med den officielle beskæftigelsesstatistik fra Danmarks Statistik.

Derudover gav den nye ferielov med indførelsen af samtidighedsferie et databrud i beskæftigelsesstatistikken fra Danmarks Statistik fra 4. kvartal 2020 og frem. Danmarks Statistik har ikke skønnet over konsekvenserne af lovændringen i deres beskæftigelsesstatistik, men de tager forbehold herfor. En metode til at vurdere effekten af lovændringen er at se på beskæftigelsesbrøken, dvs. forholdet mellem antal årsværk og antal ansatte. Denne stiger i Danmarks Statistiks tal med ca. 1 pct., og ved at korrigere herfor fås udviklingen i den stiplede linje i figur 1. Økonomistyrelsens tal er ikke påvirket af ændringen i ferieloven.

Antal årsværk i staten er relevant at følge over tid, men antallet påvirkes både af fordelingen af opgaverne mellem stat, regioner samt kommuner og af politiske aftaler om fx styrkelser af skattekontrollen, politiet og anklagemyndigheden mv. Tallene for Økonomistyrelsen er for 1. og 2. kvartal 2011 forhøjet med årsværk fra gymnasier, VUC og SOSU-uddannelserne, der i disse kvartaler ikke indgik i statsregnskabet. Derudover er der ikke sket andre større ændringer af statens opgaver i perioden, og derfor er der ikke foretaget yderligere justeringer af data.

Statens ressourceanvendelse påvirkes også af de statsligt ansattes effektivitet, og løbende effektivitetsforbedringer vil kunne frigøre ressourcer til andre opgaver eller skattelettelser. Udviklingen i antallet af årsværk beskæftiget med administration og ledelse kan være en indikator for effektivitetsudviklingen, da det alt andet lige vil have en negativ effekt på effektiviteten, når en større andel af medarbejderne er beskæftiget med administration og ledelse, der ikke direkte er relateret til de velfærdsydelser, der direkte skaber værdi for borgerne.

Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at når vi i denne sammenhæng taler om effektivitet (og produktivitet), er fokus ikke på, hvorvidt alle de ekstra årsværk, der bliver anvendt til administration og ledelse, løser deres administrations- og ledelsesopgaver effektivt. Det siger denne analyse ikke noget om, og det er i det hele taget svært at opgøre produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor, da de offentlige regnskaber kun i meget ringe grad understøtter denne type analyser. Vores analyse stiller derimod spørgsmålstegn ved, om den allokeringsmæssige effektivitet. Dvs. om befolkningen kan få mere velfærd, hvis politikerne ompriorerede de ressourcer, der siden 2011 er brugt på mere statslig administration og ledelse, til borgerrettet velfærd i form af enten skattelettelser eller serviceydelser som fx undervisning, sygehusbehandling, ældrepleje, handicaphjælp, efterforskning og retsforfølgning af kriminalitet mv.

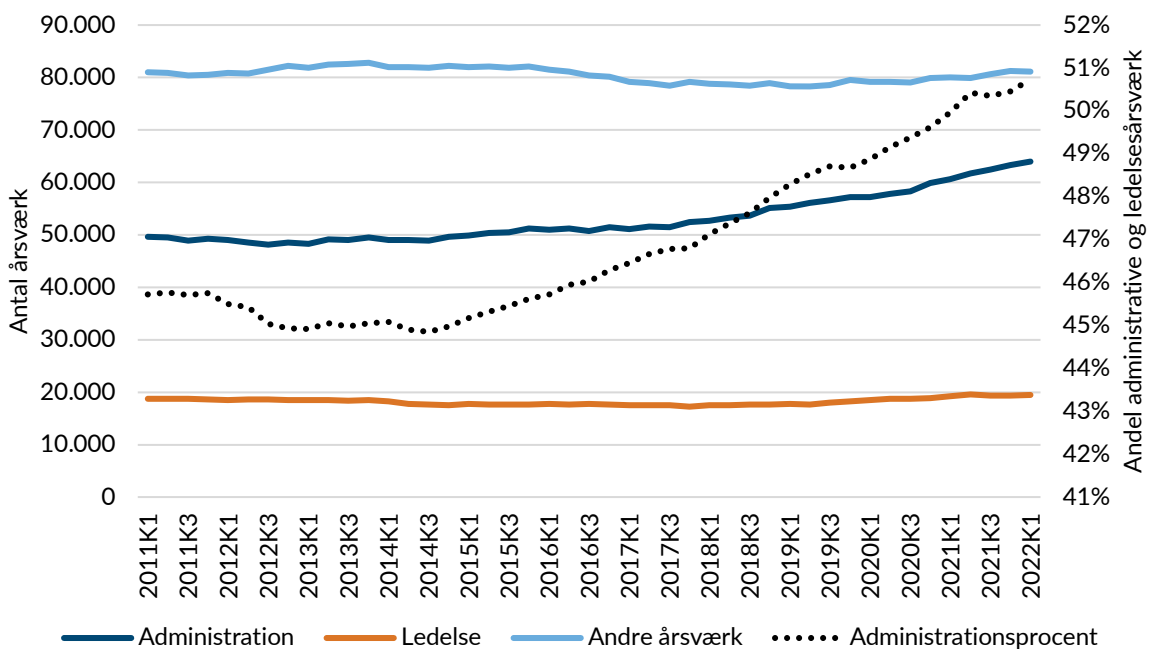
Antal årsværk til administration og ledelse er steget med ca. 15.200 årsværk

Stigningen i antal årsværk i staten skyldes alene en stigning i antal årsværk til administration og ledelse.

- Antallet af administrative årsværk er steget med ca. 14.400 årsværk siden 2011, men særligt efter 2017 har væksten været stor. I 2011 var der ca. 49.600 administrative årsværk, hvilket steg til ca. 51.000 årsværk i 2017 og ca. 64.000 årsværk i 2022. Dvs. en stigning på ca. 29 pct. fra 2011 til 2022, hvoraf de 26 pct. er sket de seneste 5 år.
- Antallet af ledelsesårsværk er ligeledes steget, men dog noget mindre. I 2011 var der ca. 18.700 ledelsesårsværk, og dette er steget til ca. 19.500 årsværk i 2022 svarende til en stigning på 4 pct. Antallet af ledere følger således den generelle udvikling i antallet af årsværk i staten, så andelen af ledere i hele perioden har udgjort ca. 12 pct.

Andelen af årsværk beskæftiget med administration og ledelse er samlet steget fra ca. 46 pct. af de statsligt ansatte i 2011 til ca. 51 pct. i 2022. Særligt i årene fra 2015 er andelen af årsværk til administration og ledelse steget.

Figur 2. Udvikling i antal årsværk til administration og ledelse i perioden 2011-2022



Anm: Data til figuren fremgår af bilag 2.

Kilde: Loenoverblik.dk

Årsværk til administration og ledelse er opgjort ud fra de ansattes stillingsbetegnelser. Opgørelsen er således baseret på, at stillingsbetegnelserne beskriver de ansattes opgaver. Der anvendes samme metode som den VIVE, Indenrigs- og Boligministeriets Benchmarkingenhed samt CEPOS anvender til

at opgøre omkostningerne til administration og ledelse i kommunerne¹⁰. Bilag 1 indeholder en nærmere beskrivelse af opgørelserne af årsværk til administration og ledelse. Bilag 2 indeholder en tabel med de relevante tal fra figur 2.

Administrative årsværk er opgjort ud fra samme metode, som fx VIVE¹¹ eller Indenrigs- og Boligministeriet¹² anvender i tilsvarende opgørelser af ledere og administrative årsværk i kommunerne. Administrative årsværk omfatter i disse opgørelser administrative støttefunktioner og chefer, myndigheds-personale og decentrale ledere. Definitionen af administration og ledelse er bredere end Finansministeriets definition af generelle fællesomkostninger, der er nærmere beskrevet i en vejledning fra 2017¹³. Generelle fællesomkostninger dækker her over generel ledelse og løn til støttefunktioner. Generel ledelse omfatter den øverste chef og vicedirektører eller afdelingschefer, mens støttefunktioner omfatter medarbejdere, som løser fællesfunktioner og udfører støttefunktionsopgaver vedrørende institutionens overordnede ledelse og drift. CEPOS' opgørelse af administration og ledelse omfatter således i modsætning til Finansministeriet også decentrale ledere samt administrative støttefunktioner, der er knyttet til statens kerneopgaver.

Administrations- og ledelsesopgaver løses af et stærkt stigende Antal akademikere

Stigningen i antallet af årsværk til administration og ledelse er primært sket inden for gruppen af akademikere herunder særligt gruppen af jurister og ansatte med samfundsvidenskabelige uddannelser (DJØF'ere). Antallet af akademikere er steget med 16.800 årsværk, og af disse er 10.000 DJØF'ere¹⁴. Antallet af kontoransatte faldt i årene 2011-2017, men siden har antallet været stigende og er nu ca. 1.100 årsværk højere end i 2011. Antallet af øvrige årsværk har været konstant faldende alle år siden 2011. Gruppen af øvrigt ansatte omfatter også tjenestemænd. En del tjenestemandstillinger er konverteret til overenskomstansatte stillinger, hvilket kan forklare en del af faldet i antallet af årsværk i gruppen af øvrigt ansatte og en tilsvarende stigning i antallet af fx overenskomstansatte DJØF'ere.

¹⁰ [Kommunernes administrative ressourceforbrug \(vive.dk\)](#), [Kommunernes udgifter til administration og ledelse i 2020 \(benchmark.dk\)](#) og [Kommunerne kan spare 7,8 mia. på administration og ledelse \(cepos.dk\)](#)

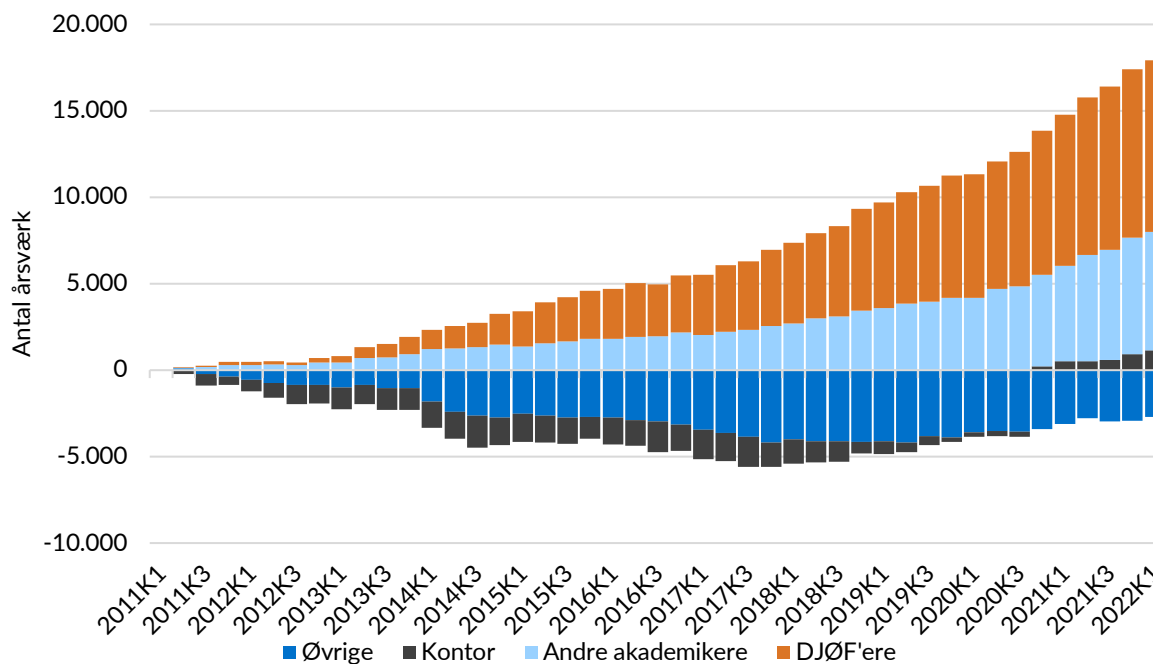
¹¹ [Kommunernes administrative ressourceforbrug \(vive.dk\)](#)

¹² [Kommunernes udgifter til administration og ledelse i 2020 \(benchmark.dk\)](#)

¹³ [12-regelgrundlag-for-generelle-faellesomkostninger-07-08-2017_oesmarts2020.pdf](#)

¹⁴ Gruppen af DJØF'ere dækker over jurister og andre samfundsvidenskabelige uddannelser. Konkret indgår personalekategorierne jurister/økonomi, civiløkonomer samt jurister på ac-overenskomst i ovenstående opgørelserne.

Figur 3. Ændring i antal årsværk til administration og ledelse siden 2011 fordelt på personalegrupper



Anm: Data til figuren fremgår af bilag 2. Øvrige årsværk udgør sammen med kontorårsværk den nederste grænse i figur 3. Kilde: Loenoverblik.dk Udviklingen i to mindre personalegrupper skal også nævnes.

Antallet af årsværk til it og kommunikation indgår i opgørelsen af administrative årsværk, men der skal knyttes et par bemærkninger til disse grupper.

- Antallet af it-årsværk er steget med ca. 1.300 fra ca. 2.600 årsværk i 2011 til 3.900 årsværk i 2022. It-ansatte omfatter alle årsværk med stillingsbetegnelser, der indikerer at de arbejder med it, digitalisering, systemudvikling eller web. Gruppen omfatter således ikke kun ansatte på en overenskomst for it-ansatte, men også fx akademikere der beskæftiger sig med it. Gruppen af it-ansatte er dog fortsat begrænset, selvom staten gennem hele perioden har digitaliseret flere og flere opgaver herunder også myndighedsopgaver.
- Antallet af årsværk inden for kommunikation er steget fra 500 i 2011 til 750 årsværk i 2022. Formidling er naturligvis et væsentligt aspekt ved den statslige forvaltning, men det er ikke en kerneopgave. Trods det, er der flere til at formidle om kerneopgaverne, og færre til at løse dem.

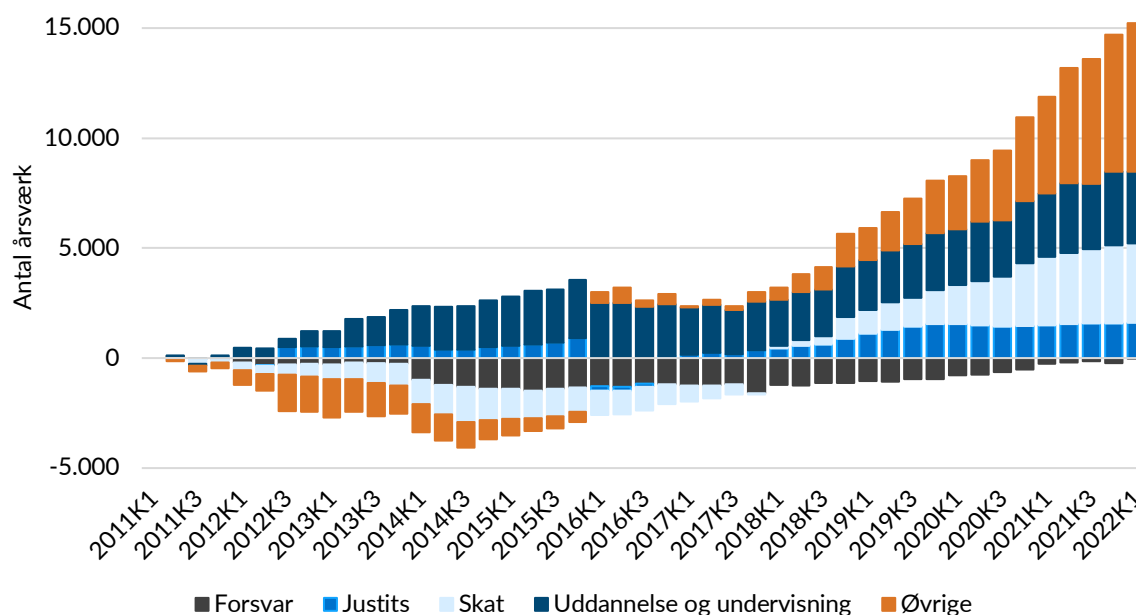
Alle ministerområder anvender flere ressourcer på administration og ledelse

Stort set alle ministerområder anvender flere ressourcer på administration og ledelse. I Skatteministeriet er der i et vist omfang tale om politisk prioriterede styrkelser¹⁵, hvor styrkelserne primært indgår i opgørelserne af administrative årsværk. Det kan også være tilfældet på andre ministerområder, selvom data ikke tyder direkte herpå.

På Justitsministeriets område anvendes der ca. 1.600 flere årsværk til administration og ledelse i 2022 end i 2011. I årene 2012-2015 indgik Integrations- og udlændingeområdet under Justitsministeriet, og derfor lå antallet af årsværk til administration og ledelse på et højere niveau i disse år. Siden 2015 er antallet af årsværk imidlertid steget betragteligt, og siden 2020 har niveauet været konstant.

I den store gruppe af øvrige ministerområder er der sket en væsentlig stigning siden 2017 og særligt under corona-epidemien fra 2020 og frem. Her er der ikke noget særligt ministerområde, der skiller sig ud, så der er tale om en generel stigning på stort set alle øvrige ministerområder på i alt ca. 6.800 årsværk siden 2011 herunder ca. 4.300 årsværk under corona-epidemien. Det tyder på, at stigningen i denne periode er mere generel og ikke kun epidemi-relateret.

Figur 4. Udvikling i antal årsværk til administration og ledelse på ministerområder, 2011-2022



Anm: Data til figuren fremgår af bilag 2.

Kilde: Loenoverblik.dk

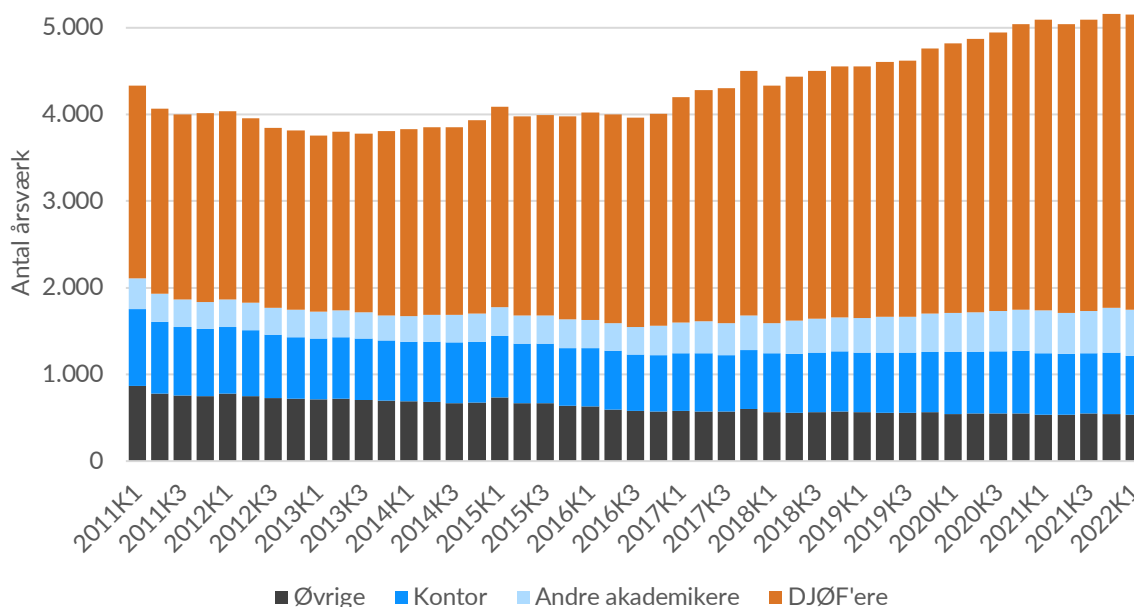
¹⁵ Se fx [Fra én til syv styrelser - Skatteforvaltningen 2021 | Skatteministeriet \(skm.dk\)](#)

Sammenligninger af størrelserne af de enkelte ministerområder vil altid blive påvirket af ressortændringer, og derfor er det vanskeligt at pege på enkeltområder gennem hele perioden. Det ses bl.a. for Justitsministeriet i årene 2012-15, hvor integrations- og udlændingeområdet lå herunder. Sammenligninger over tid kan også være tegn på opgaveglidning, hvor ansatte med administrative stillingsbetegnelser løser kerneopgaver. Opgaveglidning kan imidlertid ikke være hele forklaringen på det stigende antal administrativt ansatte. Dels kan hele stigningen forklares med flere administrativt ansatte akademikere, og dels er der også en stigning i antallet af akademikere i fx departementerne.

Udviklingen i antal årsværk i departementerne

Antallet af årsværk i departementerne er steget med ca. 1.100 årsværk fra 2011 til 2022. Ressortfordelingen mellem ministerområderne gør det ikke muligt at sammenligne departementerne direkte. Dog skal det bemærkes, at for Udenrigsministeriet er hele udenrigstjenesten placeret i departementet, og derfor udgør dette departement ca. 27 pct. af departementernes personaleforbrug. Ses der bort fra udenrigstjenesten, er personaleforbruget i departementerne steget med ca. 40 pct. fra 2011 til 2022.

Figur 5. Udvikling i samlet antal årsværk i departementerne



Note: Skatteministeriets departement kunne i 2011-12 ikke adskilles fra ministeriets koncerncenter, og derfor er personaleforbruget for 1. kvartal 2013 på 164 årsværk anvendt i årene 2011-12.

Kilde: Loenoverblik.dk

Igen er det gruppen af akademikere og igen særligt DJØF'ere, der er steget. I 2011 var der 60 pct. akademikere i departementerne, og dette er steget til ca. 75 pct. i 2022. Ca. 66 pct. af de ansatte i departementerne er i 2022 DJØF'ere.

Departementernes samlede størrelse hænger naturligvis sammen med opgavefordelingen mellem henholdsvis departementer og styrelser med tilhørende institutioner. Opgavefordelingen kan have ændret sig i perioden, men det kan dog konstateres, at hvor staten samlet anvender ca. 16.900 flere årsværk svarende til en stigning på 11 pct., så er personaleforbruget i departementerne ekskl. udenrigstjenesten altså blevet ca. 40 pct. større i 2022 sammenlignet med 2011.

Bilag 1: Sådan har vi gjort

Metode

Data for antal årsværk i staten er hentet fra loenoverblik.dk, der er Økonomistyrelsens hjemmeside med kvartalsvise oplysninger om antal årsværk og løn for ansatte i staten. Loenoverblik.dk indeholder data for årsværk og løn for alle dele af staten mm. fra 1. kvartal 2011 og fremefter.

CEPOS har trukket data for årene 2011 til 1. kvartal 2022 for dimensionerne ministerområde, hovedkonto, delregnskab, personalekategori og stillingsbetegnelse. Opdelingerne på personalekategori og stillingsbetegnelse giver mulighed for at opgøre, hvor mange årsværk, der er beskæftiget med henholdsvis administration og ledelse. Samtidig giver opdelingerne på hovedkonto og delregnskaber mulighed for at opgøre antal årsværk i departementerne.

På loenoverblik.dk er det kun muligt at udtrække data med mindst tre årsværk. Fx er det ikke muligt at udtrække data for antal departementschefer på ministerområder, da der kun er én departementschef på et ministerområde. For at sikre, at datasættet er så komplet som muligt, har vi trukket har vi trukket data fire gange. Først har vi udtrukket data fordelt på delregnskab, hovedkonto, ministerområde, personalekategori og stillingsbetegnelse. Derefter har vi udeladt én dimension i hver af de følgende tre datatræk. Det sidste datatræk er alene trukket med personalekategorien som den eneste dimension, så datasættet mangler derfor kun årsværk for de personalekategorier, hvor der i en given periode er mindre end tre årsværk. Der er formentlig et fåtal, hvorfor datasættet betegnes som tilnærmelsesvist komplet.

Antal årsværk opgjort fra loenoverblik.dk er ca. 12 pct. mindre end tilsvarende opgørelser fra Danmarks Statistik. I 1. kvartal 2022 var der ifølge Danmarks Statistik 187.803 fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere i staten¹⁶, mens der i det fulde udtræk fra Økonomistyrelsen var 164.866 årsværk. Der er flere årsager til disse forskelle.

Først og fremmest er der forskel i de oprindelige datakilder. Danmarks Statistik anvender som udgangspunkt deres eget elndkomstregister, der er baseret på Skatteministeriets elndkomstregister. Økonomistyrelsen anvender derimod deres eget lønsystem til primært at beregne lønniveauer for forskellige personalegrupper, og i tilknytning hertil opgør de også antallet af årsværk. Økonomistyrelsen ser i deres statistik bort fra en række personalekategorier, som Danmarks Statistik har med. Dette vedrører bl.a. personer i løntilskud eller andre beskæftigelsesordninger, værnepligtige, officerer og stampersonel på rådighedstjeneste samt vederlagslønnede¹⁷.

¹⁶ [Statistikbanken](#)

¹⁷ [Vejledning til Lønoverblik \(loenoverblik.dk\)](#)

Samtidig udelader Økonomistyrelsen også institutioner, som ejes af staten, men som ikke fremgår af finansloven. Det er fx tilfældet med hensyn til DR, som indgår i statistikken fra Danmarks Statistik, mens DR ikke fremgår af Økonomistyrelsens tilsvarende statistik. Derudover har CEPOS udeladt folkekirken af statistikken fra Økonomistyrelsen, da folkekirken finansieres ved en særlig kirkeskat. Det skal dog bemærkes, at trods forskellene mellem de to former for statistik, viser de begge den samme udvikling i antallet af årsværk i perioden fra 2011 og frem. Det er kun niveauet, der er forskelligt.

Når CEPOS anvender Økonomistyrelsens statistik, skyldes det primært, at Økonomistyrelsens statistik giver mulighed for at opgøre fx antallet af administrative årsværk samt antal årsværk fordelt på ministerområder, institutioner og personalekategorier til og med det seneste kvartal. Det er ikke muligt med den officielle statistik fra Danmarks Statistik.

Tidsserier over antal årsværk for ansatte i staten er selvfølgelig følsomme over for opgaveændringer mellem henholdsvis stat, regioner og kommuner samt internt mellem ministerområder. Gymnasier mm. er manuelt flyttet til Undervisningsministeriet i 1. og 2. kvartal 2011, tilsvarende er der justeret for Skatteministeriets departement for 2011-12, som i de år ikke kunne adskilles fra resten af ministerområdet. Ellers er der ikke justeret herfor i tidsserierne, hvorfor der tages forbehold for andre ændringer. Det skal dog bemærkes, at tidsserierne i notatet ikke viser tegn på synlige databrud i perioden.

Til brug for analysen har CEPOS opgjort antallet af årsværk til administration og ledelse herunder generelle hjælpefunktioner. Årsværkene er opgjort på baggrund af kombinationer af personalekategori og stillingsbetegnelse. Den nærmere kategorisering fremgår af tabel 1 og 2 nedenfor.

Administration omfatter årsværk, der løser administrative og myndighedsopgaver. Ledelse omfatter alle ledere i staten herunder både generel og decentral ledelse, hvoraf det fremgår direkte af stillingsbetegnelsen.

Definitionen er inspireret af personaledatametoden, som blev introduceret af VIVE i 2016 i forbindelse med en opgørelse af ressourceforbruget til administration og ledelse i kommunerne¹⁸. Personaledatametoden går meget enkelt ud på at opgøre antallet af årsværk til administrativt personale og ledelse både centralt og decentralt ud fra en kombination af overenskomster og stillingskategori. Antallet af årsværk blev derefter multipliceret med gennemsnitlige lønninger for de enkelte stillingskategorier, for at finde lønomkostningerne til administration og ledelse. Personaledatametoden er anvendt til at sammenligne omfanget af administration og ledelse i de enkelte kommuner af både

¹⁸ [Kommunernes administrative ressourceforbrug \(vive.dk\)](http://kommunernesadministrativeressourceforbrug.vive.dk)

Indenrigs- og Boligministeriets Benchmarkingenhed¹⁹ samt af CEPOS²⁰. Metoden har således vundet en bredere anvendelse end blot af VIVE.

Personaledatametoden for kommunerne kan ikke overføres én-til-én til staten, da staten anvender andre stillingsbetegnelser (/kategorier), men det er muligt at oversætte de kommunale stillingskategorier til statslige stillingsbetegnelser uden at miste væsentlig information. CEPOS har derfor i denne analyse opgjort antallet årsværk til administration og ledelse ud fra tilsvarende kombinationer af personalekategori og stillingsbetegnelse, se tabel 1 og 2 nedenfor.

VIVE inkluderer kommunale myndighedsopgaver i definitionen af administrative opgaver i kommunerne. Myndighedsopgaver dækker i denne sammenhæng kommunal administration over for borgere og virksomheder. Staten har også sådanne myndighedsopgaver, men her er det traditionelle kerneopgaver, der varierer fra fx Fødevarerministeriets levnedsmiddelkontroller over anklagemyndighedens behandling af straffesager til politiets myndighedsudøvelse. Hvis alle ansatte der i et eller andet omfang udfører myndighedsopgaver skulle indgå i definitionen af statslig administration, ville omfanget derfor skulle udvides markant til fx at omfatte alle ansatte i fx Statsministeriet, Skatteministeriet, Justitsministeriet mm. Derfor har vi i videst muligt omfang udeladt ansatte der udfører myndighedsopgaverne af opgørelsen. Det er således vanskeligt helt entydigt at skelne mellem administration og myndighedsopgaver ud fra stillingsbetegnelsen, da fuldmægtige i fx Skatteministeriet både kan løse skattekontrolopgaver samt være med til administrativt at understøtte lovgivningsarbejdet. Dette er dog kun tilfældet for stillingsbetegnelser, hvor det ikke direkte ud fra teksten er muligt at fastslå, hvilken opgave en ansat løser. Samtidig må det også forventes, at fx politibetjente løser administrative opgaver som en del af deres myndighedsudøvelse, og disse administrative opgaver indgår således ikke i opgørelsen. Samlet set er opgørelsen af administrative årsværk således ikke fuldstændig, men den viser antallet af årsværk for stillingsbetegnelser, der traditionelt løser administrative - og myndighedsopgaver i staten, og som ikke i den forbindelse er involveret i leveringen af borgerrettede velfærdsydelser, som det fx er tilfældet for ansatte i politiet, anklagemyndigheden og retsvæsenet.

¹⁹ [Kommunernes udgifter til administration og ledelse i 2020 \(benchmark.dk\)](#)

²⁰ [Kommunerne kan spare 7,8 mia. på administration og ledelse \(cepos.dk\)](#)

Kategorisering af ledere

De stillingsbetegnelser, der anvendes til opgørelsen af ledelsesårsværk, fremgår af tabel 1. For at indgå i opgørelsen skal det tydeligt fremgå af stillingsbetegnelsen, at der er tale om en stilling med ledelsesansvar som fx Kontorchef, Kontorleder eller Økonomichef. Omfanget af ledelsesansvaret kan ikke kontrolleres for den enkelte leder, og enkelte ledere har formentlig ikke noget reelt ledelsesansvar. Omvendt er der også stillingsbetegnelser som fx Chefkonsulent, hvor nogle, men ikke alle har et ledelsesansvar. Opgørelsen er derfor ikke komplet, men den giver et realistisk bud på antallet af ledelsesårsværk i staten.

Table 1: Ledere – stillingsbetegnelser

Accessionschef	Fængselsoversygepl.	Politikommissær
Administrationschef mm.	Fødevarerechef	Premierløjtnant
Administrativ Leder	Førstebibliotekar	Pressechef
Advokaturchef	Gartnerformand	Prodekan
Afdelingsbibliotekar	Generalløjtnant	Produktionsleder mm.
Afdelingschef mm.	Generalmajor	Programchef mm.
Afdelingsdyrlæge	Gruppenleder	Projektchef
Afdelingsfysiolog	Holdleder	Prorektor
Afdelingsgartner	Højesteretsdommer	Præsident
Afdelingsingeniør	Indkøbsleder	Pædagogisk Leder
Afdelingsinspektør	Informationschef I Hvj	Radioleder
Afdelingslæge	Inspektør	Rangermester mm.
Afdelingslærer	Institutchef mm.	Redaktør
Afdelingssygeplejerske	Institutionschef mm.	Regionschef
Afdelingstandlæge	International Chef	Regnskabschef mm.
Afsnitsleder	It-chef mm.	Rektor
Akademichef	Kaptajn	Rengøringsleder
Ambassadør	Kaptajnløjtnant	Retsformand
Ankechef	Kaserneforvalter	Retspræsident
Anlægschef	Kasernemester	Salgsleder
Arbejds miljøchef	Koblingsleder	Scenechef
Arkivleder	Kolonnehof	Scenemester
Arrestinspektør mm.	Kommandør	Sekondløjtnant
Attache	Kommandørkaptajn	Sekretariatschef mm.
Baneformand	Kommunikationschef	Sektionschef mm.
Beredskabsmester	Koncertmester	Seniorberedskabsmester
Beskæftigelsesleder	Konstitueret chef	Seniorsergent
Betjentformand	Kontorchef mm.	Sergent
Bevaringschef	Kontreadmiral	Servicechef mm.
Bibliotekschef mm.	Korporal	Sikkerhedschef
Biskop	Korpsmester	Sikringsmester
Brigadechef	Krim.Forsorgsleder	Skibsfører
Budgetchef	Kursuschef	Skibsmaskinchef
Bygningschef mm.	Kvalitetschef	Skipper
Byretspræsident	Kvartermester	Skolechef mm.
Campuschef	Kødkontrolchef	Stabschef
Centerchef mm.	Køkkenchef mm.	Stationsleder
Chef (sous-)	Laboratorieleder	Statsadvokat
Chefanklager	Ledende xxx mm.	Studiechef mm.
Chefkonsulent m. ledelsesansvar	Leder	Styrmand
Chefpolitiinspektør	Løjtnant	Teamchef mm.
Chefrådgiver	Major	Teknisk Chef mm.
Chefsergent	Marketingchef	Teknologiinstruktør
Daglig Leder	Maskinchef mm.	Tilsyns chef mm.
Dekan	Materielmester	Tonemestre
Departementsråd	Mellemlederaspirant	Trafikleder
Direktør	Mester	Uddannelseschef mm.
Driftschef mm.	Museumschef	Udviklingschef
Efter-Og Videreuddannelseschef	Naturskoleleder	Under/vicedirektør
Embedslæge	Oberst	Vedligeholdelseschef
Enhedschef mm.	Oberstløjtnant	Viceafdelingsinspek.
Entreprisestyrer	Officersaspirant	Viceberedskabsmester
Fagchef mm	Områdechef mm.	Viceforstander
Forestillingsleder	Orlogskaptajn	Vicefængselsinspek.
Formidlingschef	Overlæge	Vicekontorchef
Forskningschef mm.	Overmontør	Vicepolitiinspektør
Forskriftsleder	Oversergent	Vicepolitikommissær
Forstander	Overstyrmand	Vicepræsident

Forvalter
Funktionschef mm.
Fængselsinspektør
Fængselsoverlærer

Oversygeplejerske
Pakhusmester
Personalechef
Politiinspektør

Vicerektor
Vicestatsadvokat
Vicestatsobducent
Værkfører/leder mm.
Økonomiechef

Kategorisering af administrative stillinger

Til administrative stillinger hører alle administrative støttefunktioner og generelle hjælpefunktioner. De administrative støttefunktioner vedrører alle stillingsbetegnelser, hvor det ikke klart fremgår, at stillingen vedrører de enkelte enheders kerneopgaver. Det kan fx være stillingsbetegnelser som over-assistent eller jurist, der både kan løse administrative opgaver og myndighedsopgaver. Administrative støttefunktioner dækker således ikke kun traditionel administration som fx økonomi, HR og it, men det omfatter også den administrative understøttelse af kerneopgaverne og til dels også selve løsningen af kerneopgaven. Generelle hjælpefunktioner vedrører alle opgaver inden for ejendomsadministration, bygningsdrift, rengøring, arkivering mm.

Tabel 2: Administrative stillingsbetegnelser

Adm. Medarbejder	Informatikassistent mm.	Programrådgiver
Adm. Partner	Informationskonsul.	Project Manager/adm.
Administrator	Informationsmedarbejder	Projektassistent/medar.
Akademiker	Informationsspecialist	Projektleder
Amtsfuldmægtig	Instruktør	Projektseniorforsker
Analytiker mm.	Instruktør	Projektøkonom
Application Manager	Intern Revisor	Pædagogisk Konsulent
Applikationstekniker	International konsulent/medarbejder	Receptionist
Arkivar mm.	mm.	Redaktør
Assistent	It mm.	Registrator
Bachelor	Job- Og Udd.Rådgiver	Regnskab mm
Bager	Journalist	Rejserådgiver
Beskæftigelsesrådgiver	Journalistpraktikant	Rengøringsassistent
Biblioteksbetjent	Journalistmedarbejder	Reprofotograf
Bogbinder	Jurist	Retsassistent
Bogholder/Kontorfuldmægtig	Kandidatgrad	Retsbud
Budgetfuldmægtig	Kasernarbejder	Retsmed.Akademisk Personale
Business Controller	Kaserneforvalter	Retsmedicinsk Kontorpersonale
Bygningsbetjent	Kasserer	Revenue Manager
Børnehaveklasseleder	Kedelpasser	Rådgiver/seniorrådgiver
Centermedarbejder	Kommitteret	Sagsbehandler
Chauffør	Konsulent	Salgs mm.
Chefkonsulent	Kontor mm.	Salgs mm.
Civiløkonom	Kontorbetjent mm.	Sekretariatsmedarbejder
Community Manager	Koordinator	Sekretær
Controller	Korrespondent	Service mm.
Data- Og Analysespecialist	Kundekonsulent/med.	Signaloperatør
Datafagtekniker	Laboratorieoverass.	Sikkerhedsfunktionær
Datamanager	Lager/logistik mm.	Sikkerhedsrådgiver
Datamatiker	Litograf	Skibskok
Datateknikerelev	Lokalansvarlig	Skolebetjent
Dataanalytiker	Magister	Skolehjemsassistent
Digital Konsulent	Manager	Skolemedhjælper
Digitalisering mm.	Marketingmedarbejder	Skolerengøringsass.
Dokumentalist	Maskinmester	Sluse- Og Havnebetjent
Driftslederassistent	Mat. Tek. Driftsovervåger	Smørrebrødsjomfru
Driftsmedarbejder	Medhjælper	Socialfaglig Konsulent
Edb-ansat	Medhjælperseke	Software-Udvikler
Ejendomsadministrator	Medievagter	Specialist
Ejendomsfunktionær	Ministerchauffør	Systemmedarbejder
Ejendomsservice mm.	Ministerialbetjent	Systemplanlægger
Ejendomstekniker	Ministerråd	Systemprogrammør
Elektromekaniker/tekniker	Multimediemedarbejder	Systemudvikler
Elev	National Ekspert	Særlig Aflønnet [særafløn]
Elinstallatør	Netværksadministra.	Særlig Rådgiver
Ernæringsassistent	Oldfrue	Særlig Rådgiver For Minister
Facility Supporter	Omformermontør	Teknisk mm.
Fagkonsulent/koordinator	Opsynsbetjent	Telefonoperatør
Faglig assistent/koordinator	Opsynsmand	Tilkaldevikar
Formidlingsmedarb.	Overassistent	Tjener
Forretningscontroller/udvikler	Parkeringskontrollør	Tjenestefordeler
Forskningskonsulent/medarbejder	Pedel mm.	Trafikplanlægger
Fuldmægtig	Pers/Sikkerhedskons.	Trainmanager
Fundraiser/rådgiver	Personale, løn mm.	Transportbetjent
Gartner - Adm	Personaledisponent	Typograf
Gastronom	Personalemedarbejder	Uddannelse mm.
Gis-Medarbejder	Personalesagsbehandler	Udvalgsmedlem
Glasvasker	Phare-Ekspert	Udvikling mm.

Grafiker	Piccoline/piccolo	Undervisn. Konsulent
Grafisk Designer	Planlægger	Vagt mm.
Hk-Timeløn	Postmedarbejder	Varmemester
Hr mm.	Praktisk Medarbejder	Vejtilsynsmedarbejder
Husassistent	Presse/komm. rådgiver	Vicevært
Kursuskonsulent/koordinator	Presse/komm. medarbejder	Vintervagt mm.
Kvalitetskonsulent/koordinator	Procesmedarbejder	Visitationsbetjent
Kvalitetsmedarbejder	Procesteknolog	Voksenelev
Køkken mm.	Produktionsmedarb.	Web mm.
Indkøber	Programmør	Økonom mm.
Info.Specialist	Programmør/Planlægg.	Årsvikar

Bilag 2: Antal årsværk til administration og ledelse fordelt på personalegrupper og ministerområder

Data til figur 2: Antal årsværk til administration, ledelse og andet fordelt på år (afrundet til 10)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Andre	81.060	80.890	81.910	81.970	82.000	81.550	79.160	78.790	78.300	79.220	80.010	81.070
Administration	49.580	48.980	48.330	49.020	49.840	50.950	51.100	52.680	55.420	57.220	60.650	63.970
Ledelse	18.690	18.530	18.470	18.250	17.710	17.730	17.560	17.560	17.700	18.520	19.260	19.510
Samlet	149.300	148.400	148.700	149.200	149.600	150.200	147.800	149.000	151.400	155.000	159.900	164.600

Data til figur 3: Antal årsværk til administration og ledelse fordelt på personalegrupper og år (afrundet til 10)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
DJØF'ere	10.500	10.670	10.850	11.630	12.540	13.390	13.990	15.160	16.640	17.640	19.210	20.400
Andre akademikere	8.000	8.300	8.450	9.210	9.380	9.830	10.040	10.720	11.580	12.200	13.540	14.880
Kontor	19.650	18.990	18.400	18.150	18.040	18.090	17.970	18.220	18.890	19.360	20.170	20.780
Øvrige	30.120	29.560	29.110	28.290	27.600	27.370	26.660	26.130	26.020	26.540	26.990	27.420
Samlet	68.300	67.500	66.800	67.300	67.600	68.700	68.700	70.200	73.100	75.700	79.900	83.500

Data til figur 4: Antal årsværk til administration og ledelse fordelt på ministerområder og år (afrundet til 10)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
05 Stat	80	70	70	80	70	70	70	70	70	80	90	100
06 Udenrigs	1.340	1.310	1.200	1.210	1.270	1.240	1.220	1.310	1.480	1.390	1.450	1.620
07 Finans	1.520	1.360	1.170	1.180	1.170	1.250	1.260	1.350	1.480	1.530	1.630	1.730
08 Erhverv	2.120	1.680	1.500	1.610	1.640	1.630	1.690	1.780	1.920	2.030	2.200	2.370
09 Skat	7.770	7.450	7.120	6.680	6.430	6.670	7.050	7.890	8.850	9.550	10.890	11.380
10, 13, 15, 16 Indenrigs, social og sundhed	3.460	4.180	3.940	4.010	4.240	3.920	3.760	3.840	4.040	4.160	4.910	5.810
11 Justits	7.690	7.760	8.180	8.240	8.250	7.500	7.840	8.130	8.800	9.220	9.190	9.290
12 Forsvar	12.880	12.670	12.580	11.880	11.470	11.600	11.620	11.650	11.820	12.090	12.630	12.860
14, 18 Udlændinge og integration	1.130	810	110	120	140	1.450	1.440	1.350	1.320	1.450	1.620	1.740
17 Beskæftigelse	1.630	1.300	1.520	1.490	1.500	1.560	1.120	1.130	1.140	1.180	1.200	1.230
19 Uddannelse og forskning	9.520	9.790	13.390	14.040	14.180	14.430	14.440	14.580	14.910	15.070	15.390	15.520
20 Børne og undervisning	12.300	12.420	9.170	9.590	9.880	9.900	9.540	9.310	9.170	9.280	9.290	9.570
21 Kultur	1.950	1.770	1.800	1.890	1.930	1.910	1.890	1.920	1.870	1.900	1.950	2.020
22 Kirke	50	60	60	60	40	50	40	50	50	50	40	50
23, 24 Miljø og fødevarer	2.490	2.470	2.430	2.570	2.690	2.480	2.570	2.560	2.570	2.810	3.070	3.530
28 Transport	1.670	1.680	1.680	1.740	1.730	2.020	2.100	2.240	2.450	2.630	2.860	3.040
29 Klima, energi mm.	650	740	880	860	910	1.010	1.000	1.060	1.180	1.340	1.500	1.650
Samlet	68.300	67.500	66.800	67.300	67.600	68.700	68.700	70.200	73.100	75.700	79.900	83.500