

Public Sector Leadership

Rapport 3

Er der en talentkrise i den offentlige sektor?

Forskningsprojekt finansieret af
ROCKWOOL Fonden

Økonomisk Institut
Københavns Universitet
Morten Bennedsen, Asger Hjort og Maria Schlier

1 Introduktion

Denne rapport er den tredje og afsluttende i rækken, der præsenterer resultater fra forskningsprojektet Public Sector Leadership Research Program. Projektet undersøger, hvordan ledelse påvirker resultater, produktivitet og medarbejdertrivsel i den offentlige sektor med det formål at styrke kvaliteten af offentlige ydelser og forbedre arbejdsmiljøet. Projektet, som er finansieret af ROCKWOOL Fonden, blev igangsat den 1. januar 2022 og forventes afsluttet i 2025.

I denne afsluttende del af rapporten sammenfatter vi hovedpointerne fra arbejdspapiret The Missing Talent in the Public Sector, som undersøger, hvordan talent fordeles i den offentlige sektor – og hvilke konsekvenser denne fordeling har. Analysen viser, at talentfulde medarbejdere ikke blot har større sandsynlighed for at opnå lederstillinger og højere løn end deres kolleger, men også bidrager positivt til præstationen i de enheder, de leder, og dermed til sektorens samlede resultater. Et centralt resultat i studiet er, at andelen af talentfulde medarbejdere i den offentlige sektor er faldet over tid. Denne udvikling – som vi betegner som en talentkrise – rejser væsentlige spørgsmål om sektorens evne til at tiltrække og fastholde kompetente ledere og medarbejdere, især i lyset af de stigende krav til kvalitet og effektivitet i de offentlige serviceydelser.

1.1 Hvorfor talent er vigtigt i den offentlige

En velfungerende offentlig sektor hviler på evnen til at tiltrække og fastholde talent. Det er talentet, der sikrer, at velfærdsydelserne ikke blot leveres effektivt, men også med høj kvalitet. I takt med, at Danmark bevæger sig mod et videnssamfund, bliver behovet for dygtige og specialiserede medarbejdere stadig mere presserende. Det er netop disse medarbejdere, der skal løse de komplekse opgaver, som fremtidens velfærdssamfund kræver. Samtidig står den offentlige sektor over for en udfordring. Lønforskellen mellem det private og det offentlige har været støt stigende, især for de mest kompetente medarbejdere og ledere. Dette skaber et incitament for de mest talentfulde til at søge mod bedre lønnede stillinger i det private erhvervsliv. Konsekvensen er klar: et voksende talentgab, som på sigt risikerer at underminere kvaliteten i den offentlige sektor.

Som tidligere nævnt spiller den offentlige sektor en central rolle – både nationalt og internationalt. I OECD-landene varierer andelen af offentligt ansatte fra 6% til 31% af den samlede arbejdsstyrke (OECD, 2021; World Bank, 2021). Det understreger, hvor vigtigt det er at organisere sektoren effektivt, så den kan levere flere og bedre ydelser uden at gå på kompromis med omkostningseffektiviteten. I Danmark udgør den offentlige sektor en væsentlig del af arbejdsmarkedet: Cirka 30% af den samlede arbejdsstyrke – svarende til omkring 800.000 personer – er ansat i det offentlige. Sundhedsvæsenet er den største delsektor med cirka 40% af medarbejderne, efterfulgt af uddannelsessektoren med 30% og offentlig administration med 25%. Hertil kommer mindre områder som forsvaret, der ligeledes bidrager til sektorens samlede sammensætning.

Netop fordi den offentlige sektor spiller en central samfundsrolle og beskæftiger en stor del af arbejdsstyrken, er det afgørende at forstå de institutionelle rammer, der former sektorens evne til at tiltrække og fastholde talent. Det er disse strukturelle og politiske vilkår – og deres betydning for den voksende talentudfordring – vi nu retter blikket mod.

1.2 Institutionelle barrierer for talentudvikling i den offentlige sektor

Når vi ser nærmere på de institutionelle rammer for den offentlige sektor, står det klart, at det ikke kun er lønforhold, der udfordrer evnen til at tiltrække og fastholde talent. Også de strukturer og vilkår, der præger ansættelsesforholdene, spiller en væsentlig rolle. Selvom den offentlige og private sektor i Danmark på overfladen deler mange af de samme regler for ansættelse og afskedigelse, opererer den offentlige sektor under et andet sæt af præmisser. Her sætter politiske beslutninger ofte grænser for, hvor fleksibelt og effektivt organisationerne kan agere. Eksempelvis kan regeringen indføre ansættelsesstop eller kræve personalereduktioner som led i bredere besparelseskrav. Det betyder, at offentlige ledere må navigere i et landskab, hvor personalepolitikken i høj grad påvirkes af eksterne, politiske hensyn. Selvom de formelt har en vis beslutningsfrihed i spørgsmål om ansættelser og afskedigelser, sker det inden for stramme rammer, der i praksis begrænser deres handlerum.

I modsætning til den private sektor er ansættelseskontrakter i det offentlige som udgangspunkt

faste. Medarbejdere kan som regel kun opsiges, hvis der foreligger en saglig begrundelse – for eksempel grov misligholdelse eller alvorlige forseelser. Denne jobtryghed kan være attraktiv for medarbejderne, men begrænser samtidig organisationens mulighed for hurtigt at tilpasse sig ændrede behov. Budgetnedskæringer kan dog føre til afskedigelser, hvilket understreger, at fleksibiliteten ofte er asymmetrisk – begrænset, når der skal ansættes, men mere gennemtrængelig, når der skal reduceres. En undtagelse findes på ledelsesniveau, hvor topledere typisk ansættes på tidsbegrænsede kontrakter af tre til fem års varighed. Det åbner mulighed for at tilbyde mere konkurrencedygtige lønpakker, herunder bonusser og særlige tillæg, samt at sikre en vis grad af mobilitet mellem stillinger. Men denne form for fleksibilitet er forbeholdt det øverste ledelseslag og dækker kun en meget begrænset del af det samlede talentbillede.

Adgangen til den offentlige sektor adskiller sig på mange områder ikke markant fra den private. Bortset fra visse specialiserede stillinger – såsom læger på hospitaler eller analytikere i militæret – findes der sjældent formelle adgangsbarrierer som optagelsesprøver. Når en medarbejder først er ansat, forventes det imidlertid, at vedkommende kan arbejde bredt – som generalist – og bevæge sig på tværs af enheder og ministerier. Det giver en vis organisatorisk fleksibilitet, men kan samtidig gøre det vanskeligt at fastholde og videreudvikle specialistkompetencer. Forfremmelser besluttet typisk internt af ledelsen i den enkelte enhed, og karriereveje er i høj grad afhængige af den enkelte institutions behov og prioriteringer. Det betyder, at mulighederne for kompetenceudvikling og mobilitet på tværs af sektoren ofte er begrænsede og præget af lokale forhold snarere end en samlet, strategisk indsats.

Samlet set tegner der sig et billede af en offentlig sektor, hvor politiske hensyn, faste ansættelsesrammer og generaliststrukturer tilsammen skaber en udfordrende kontekst for at tiltrække og fastholde talent. Det er i dette spændingsfelt, at sektorens ledere må navigere, hvis de skal sikre den nødvendige kapacitet til at løfte fremtidens velfærdsopgaver. Dermed bliver spørgsmålet ikke blot, hvordan den offentlige sektor konkurrerer på løn, men hvordan den strukturelt kan skabe rammer, der understøtter udviklingen og fastholdelsen af de kompetencer, som fremtidens velfærdssamfund kræver

2 Det manglende talent i den offentlige sektor

I den næste del af rapporten dykker vi ned i studiet *The Missing Talent in the Public Sector*, som undersøger, hvordan talent fordeles både mellem sektorer og internt på tværs af ansvarsområder – og hvilke konsekvenser denne fordeling har for den offentlige sektors præstation.

For at analysere talentallokeringen anvender vi administrative data fra Danmark, som dækker alle ansatte i både den offentlige og private sektor. Her kobles medarbejdere med oplysninger om deres gymnasiekarakterer og øvrige uddannelsesniveau. For at sikre, at analysen afspejler meningsfulde organisatoriske sammenhænge, afgrænser vi populationen til offentlige enheder med mere end ti ansatte. Samtidig fokuserer vi på personer med ledelsespotentiale og inkluderer kun individer, der både har gennemført en gymnasial uddannelse og afsluttet en universitetsuddannelse.

Studiet bidrager med to indsigter. For det første præsenterer vi nye stiliserede fakta om fordelingen af talent – målt ved gymnasiepræstationer – mellem den offentlige og private sektor. Analysen gennemføres både tværsnitligt og over tid, ved hjælp af faste effekter for ledere og deres enheder. Derudover finder vi kausal evidens for, at talentfulde ledere har en direkte indflydelse på medarbejdernes fravær. Resultaterne viser, at ledere med høje karaktergennemsnit i gymnasiet ikke blot reducerer fraværet blandt eksisterende medarbejdere, men også tiltrækker nye medarbejdere med lavere fraværsniveau. Ved at inddrage udefrakommende helbredschock for lederne kan vi yderligere dokumentere, at ledelse har en betydelig effekt på medarbejdernes tilstedeværelse.

Samlet set peger analysen – i tråd med tidligere litteratur – på, at ledelsestalent spiller en afgørende rolle for ressourceallokering og organisatorisk effektivitet. Samtidig indikerer resultaterne, at den offentlige sektor i stigende grad står over for en talentkrise, hvilket kalder på øget opmærksomhed og videre analyse.

2.1 Data

Inden vi dykker ned i analysen, præsenterer vi kort de datakilder, som undersøgelsen bygger på. Dataene stammer primært fra danske administrative registre fra Danmarks Statistik

og dækker perioden 2010 til 2019. Det giver en enestående mulighed for at analysere sammenhænge mellem fx uddannelsesbaggrund, ledelsesforhold, fravær og arbejdsmarkedsstatus. Nedenfor beskrives de datasæt, der anvendes i analysen.

Registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) – Dette arbejdsgiver-arbejdstager-register fra Danmarks Statistik dækker hele den danske arbejdsstyrke. Ud over arbejdsgiverens identifikationsnummer indeholder datasættet oplysninger om medarbejdernes alder, køn og ansettelsesstatus.

Offentlige enheder og deres ledere – Datasættet indeholder information om beskæftigelse i både den offentlige og private sektor. For den offentlige sektor inkluderer det undersektor (fx sundhed, uddannelse eller administration), antal ansatte og geografisk placering. Hver offentlig organisation identificeres med to ID-numre: ét for den overordnede enhed (f.eks. en kommune) og ét for den konkrete arbejdsplads (f.eks. en skole eller et hospital). Vi bruger arbejdspladsen som primær analyse-enhed og omtaler den som en *offentlig enhed*. Ledere identificeres ud fra ISCO-08 klassifikationen (stillingskode 1, *Managers*). Hvis flere personer opfylder dette kriterium, udpeges den øverste leder baseret på en kombination af stillingskode, løn og anciennitet.

Karakterer for afsluttede uddannelser (UDG) – Disse data indeholder information om eksamensår og karaktergennemsnit fra gymnasiet. Da karakterer fra erhvervsuddannelser ikke er direkte sammenlignelige, fokuserer vi kun på personer med en almen gymnasial uddannelse. Vi anvender karaktergennemsnittet fra det sidste gymnasieår som indikator for akademisk evne. For at sikre sammenlignelighed rangeres elever inden for deres årgang og skoletype. Individer opdeles herefter i to grupper: *Top Graduates*, som udgør de øverste 20% af årgangen, og *Non-Top Graduates*, som udgør resten.

Universitetsuddannelse (UDDA) – UDDA-datasættet giver oplysninger om videregående uddannelse, herunder fagområde og afslutningsår.

Nationaltest – De nationale tests, som anvendes i folkeskolen, er digitale og adaptive og giver sammenlignelige resultater på tværs af elever og skoler. Testresultater anvendes som indikator for skoleperformance i sektoranalyser.

Medarbejderfravær – Fraværdata dækker alle ansatte i staten og kommunerne. For hver

fraværsperiode registreres start- og slutdato samt én af fire fraværskategorier: egen sygdom, barns sygdom, arbejdsulykke eller barselsrelateret fravær. I analysen fokuserer vi på egen sygdom og barns sygdom og ekskluderer sjældne hændelser samt medarbejdere med over 120 fraværsdage årligt. Formålet er at undersøge, hvordan ledelse påvirker almindeligt fravær – ikke langtidsfravær forårsaget af alvorlig sygdom.

Andre datasæt – Vi anvender BEFF-datasættet til at identificere, om individet boede i by- eller landområde ved afslutningen af gymnasiet. Derudover inddrages forældres formue fra INCOME-datasættet for at tage højde for socioøkonomisk baggrund.

Med udgangspunkt i disse data analyserer vi, hvordan talent i den offentlige sektor fordeler sig i forhold til løn, karriereforløb og sandsynligheden for at opnå en lederstilling. Datagrundlaget gør det muligt at kortlægge sammenhængen mellem evner og opgaver, følge udviklingen over tid og vurdere, hvordan andelen af talentfulde medarbejdere i den offentlige sektor har ændret sig – både hvad angår rekruttering og fastholdelse. Endelig undersøger vi, hvilken betydning talent blandt ledere har for præstationen i de organisationer, de står i spidsen for.

2.2 Resultater

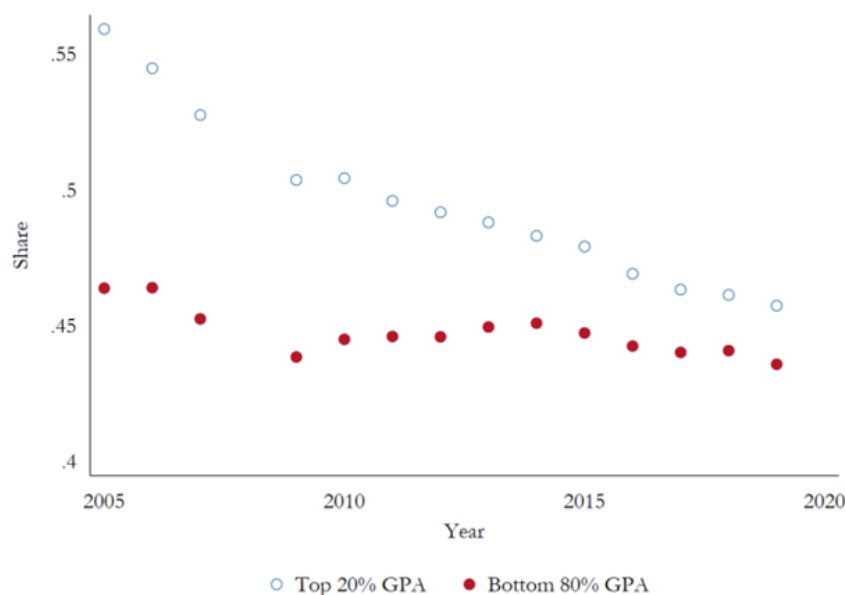
I dette afsnit præsenterer vi hovedresultaterne fra analysen af talentallokering og ledelseseffekter i den offentlige sektor. Vi indleder med at beskrive, hvordan talent – målt ved akademisk præstation – fordeler sig mellem sektorer og over tid. Dernæst undersøger vi, hvordan topuddannede individer bevæger sig gennem karrieresystemet, og i hvilket omfang de opnår lederstillinger i den offentlige sektor. Til sidst belyser vi, hvilken betydning talentfulde ledere har for organisationernes præstation – målt ved henholdsvis skoleelevers faglige resultater og medarbejdernes fraværsniveau.

For at identificere ledere i vores datasæt definerer vi en leder som en person med ISCO-stillingskode 1 (“Managers”). I tilfælde, hvor ingen medarbejdere er registreret med denne kode – hvilket gælder for cirka 23% af enhederne – udpeger vi den person med højest løn og længst anciennitet blandt personer med laveste stillingskode som leder af enheden. På den baggrund kan vi etablere en repræsentativ analyse af ledelsesstrukturen i den offentlige sektor, hvor omkring 2,3% af de ansatte identificeres som ledere.

2.2.1 Talentkrisen i den offentlige sektor

I figur 1 analyserer vi udviklingen i beskæftigelsen i den offentlige sektor for forskellige grupper, opdelt efter deres gymnasiekarakterer. På x-aksen vises kalenderårene, mens den blå linje illustrerer andelen af topdimittender, der er ansat i den offentlige sektor – målt i forhold til alle topdimittender i beskæftigelse. Den røde linje viser tilsvarende andelen blandt øvrige dimittender. Figuren viser, at 55% af topdimittenderne arbejdede i den offentlige sektor i 2005, men andelen falder støt over tid og når blot 47% i 2019. Til sammenligning forbliver andelen blandt ikke-topuddannede relativt stabil omkring 46% gennem hele perioden.

Figur 1: Beskæftigelse i den offentlige sektor fordelt på gymnasiekaraktergrupper

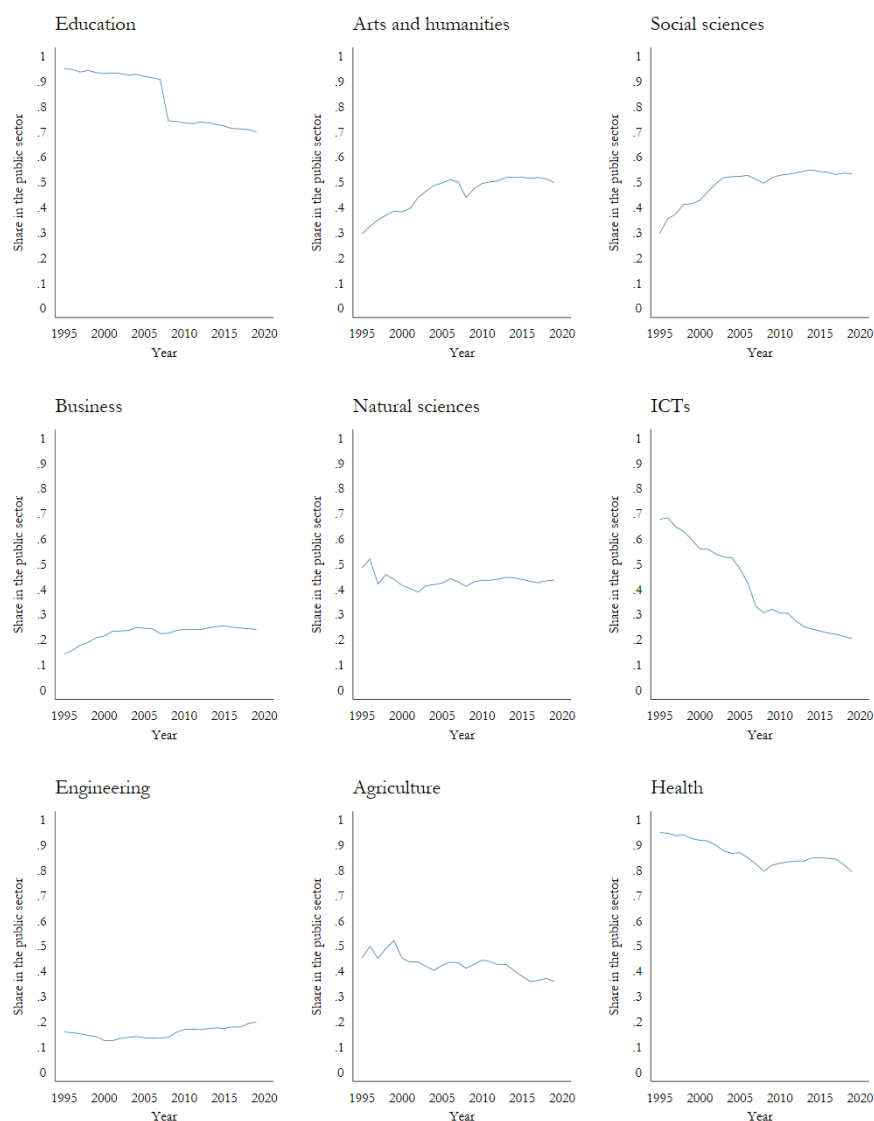


Note: Figuren viser andelen af beskæftigede top- og ikke-topdimittender i den offentlige sektor fra 2005 til 2019. Andelen blandt topdimittender falder fra 55% til 47%, mens andelen for ikke-topdimittender forbliver stabil omkring 46%.

For at opnå et mere nuanceret billede gentager vi analysen på tværs af forskellige studenterksamenskohorter. Populationen opdeles i fire grupper baseret på årgangen for afsluttet gymnasial uddannelse: 1992–1996, 1997–2001, 2002–2006 og 2007–2011. På tværs af alle kohorter ser vi et fald i andelen af topuddannede, der vælger beskæftigelse i den offentlige sektor over tid. Der er således ikke tale om en enkelt årgang, der driver udviklingen. Tværti-

mod viser resultaterne, at nyere kohorter i stigende grad fravælger en offentlig karrierestart. Konkret ses det, at 55,4% af de bedst uddannede fra 1992–1996 fik deres første job i den offentlige sektor, mens det samme kun gælder 38,7% af dem, der afsluttede gymnasiet i perioden 2007–2011. I figur 2 gentager vi analysen med en opdeling efter universitetsuddannelsesområde og finder, at det faldende mønster i andelen af topuddannede i den offentlige sektor gør sig gældende på tværs af de fleste fagområder.

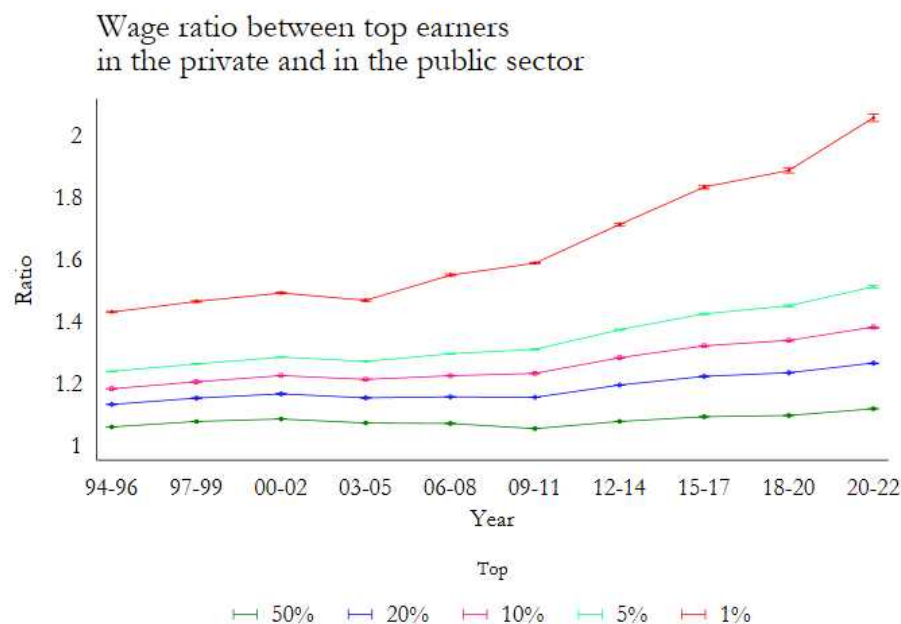
Figur 2: Andel i den offentlige sektor blandt top 20% karaktergenemsnit fordelt på uddannelsesretning



Note: Figuren viser andelen af top 20% gymnasiedimitterende, der er beskæftiget i den offentlige sektor, fordelt på forskellige uddannelsesretninger. For hver kohorte er år 0 året efter opnået højest fuldførte uddannelse.

Selvom det ligger uden for denne artikels formål at identificere de bagvedliggende årsager til det observerede fald, bemærker vi, at lønforskellen mellem den offentlige og den private sektor er vokset i samme periode. Figur A2 viser forholdet mellem lønninger i de to sektorer fordelt på forskellige percentiler. For medianlønnen har forskellen været nogenlunde stabil fra 1994 til 2020. Til gengæld ses en markant udvikling i de højere percentiler, hvor løngabet er øget betydeligt. Blandt de øverste 1% steg forholdet fra cirka 1,4 i 2003 til 1,8 i 2020 – svarende til en stigning på mere end 35%.

Figur 3: Løngab mellem privat og offentlig sektor fordelt på lederes talentniveau



Note: Figur 3 viser forholdet mellem den gennemsnitlige løn i den private og offentlige sektor på tværs af forskellige talentkategorier, målt ud fra ledernes placering i karakterfordelingen fra gymnasiet. Y-aksen angiver, hvor meget ledere i den private sektor tjener mere end deres modparter i den offentlige sektor, mens x-aksen viser udviklingen i løngabet over perioden 1994–2020.

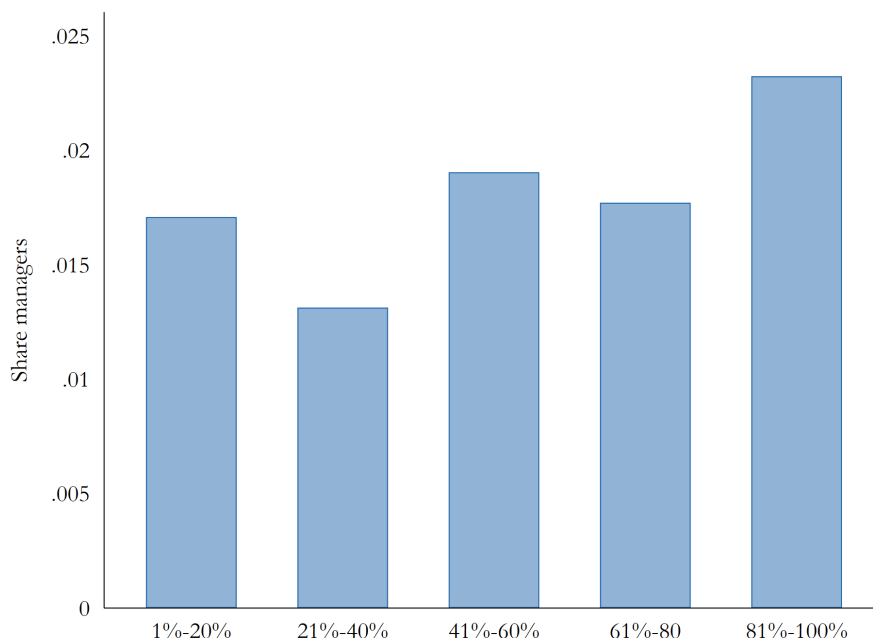
Samlet set viser figur 1 og kohorteanalysen, at andelen af topuddannede, der vælger en karriere i den offentlige sektor, er faldet markant over tid. I de følgende afsnit undersøger vi, hvilke konsekvenser denne udvikling har for allokeringen af talent til lederstillinger i sektoren.

2.2.2 Topuddannedes vej til ledelse i den offentlige sektor

Vi retter nu fokus mod karrierevejen for de mest akademisk stærke kandidater og undersøger, hvordan deres gymnasiale præstationer hænger sammen med sandsynligheden for at opnå lederstillinger i den offentlige sektor.

I figur 4 afgrænser vi populationen til personer, der starter deres karriere i den offentlige sektor, og analyserer andelen i hver kvintil af gymnasiekarakterer, som senere opnår en lederstilling. Figuren viser en klar, monoton sammenhæng: jo højere karakterer, desto større sandsynlighed for at avancere til en lederrolle. De bedst uddannede har markant højere sandsynlighed for at blive ledere end personer i lavere kvintiler. For at sikre, at disse lederstillinger afspejler reelle karrierefremskridt – og ikke blot strategiske titelændringer – supplerer vi analysen med løndata. Bilagstabel A3 viser gennemsnitslønnen 15 år efter afsluttet gymnasial uddannelse for hver kvintil. Her ser vi en tydelig positiv sammenhæng mellem karaktergennemsnit og lønniveau.

Figur 4: Sandsynlighed for at blive leder



Note: Figuren viser andelen af personer, der er ledere 15 år efter afsluttet gymnasieuddannelse, fordelt på karakterkvintiler. En person defineres som leder, hvis vedkommende har en stilling med ISCO-kode 1. Populationen omfatter personer, der afsluttede gymnasiet mellem 1997 og 2001, og som arbejder i den offentlige sektor 15 år senere.

For at afdække betydningen af akademisk præstation i forhold til andre faktorer estimerer vi en lineær sandsynlighedsmodel (tabel 1). Den afhængige variabel angiver, om en person har opnået en lederstilling 15 år efter gymnasiet. Ud over gymnasiekarakterer inkluderer modellen kontrolvariabler såsom køn, bopæl (by eller land), statsborgerskab og forældres formue. Resultaterne viser, at mænd og personer fra byområder har højere sandsynlighed for at avancere til ledelse. Dertil kommer, at topuddannede har 47 basispoint højere sandsynlighed for at blive ledere – sammenlignet med en ubetinget sandsynlighed på blot 2,3%.

Tabel 1: Leder i den offentlige sektor 15 år efter gymnasiet og karakteristika ved afslutning af gymnasiet

	(1) Leder
Top 20% karaktergennemsnit	0,0029** (0,0014)
Mand	0,0131*** (0,0012)
Dansk statsborgerskab	0,0061* (0,0034)
Alder ved gymnasieafslutning	-0,0006 (0,0006)
Antal søskende	0,0012* (0,0006)
Forældreformue	0,0000 (0,0000)
Konstantled	0,0172 (0,0123)
Observationer	63.392

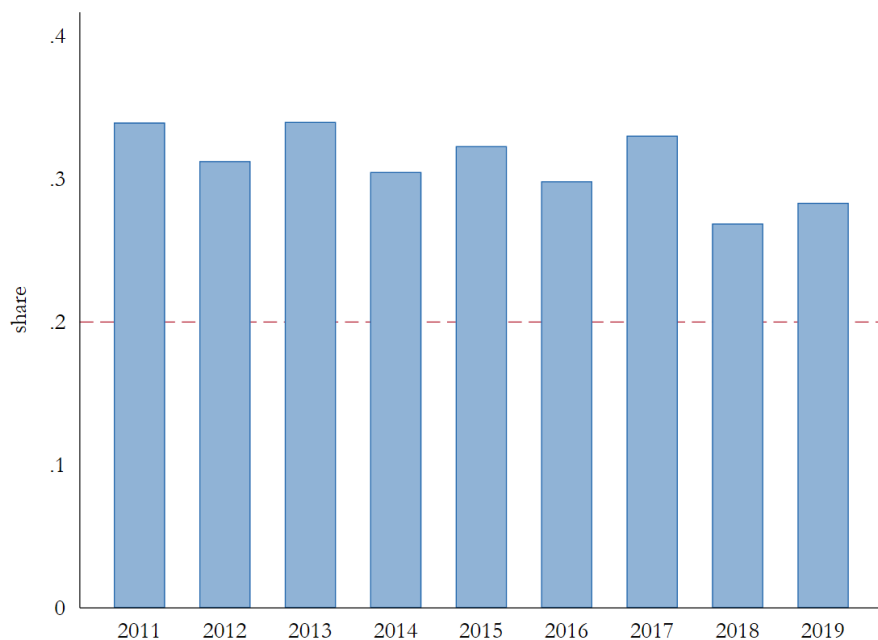
Note: Tabellen viser resultaterne af en OLS-regression, hvor den afhængige variabel antager værdien 1, hvis personen har en lederstilling i den offentlige sektor 15 år efter gymnasieafslutning, og 0 ellers. En lederstilling defineres som en stilling med ISCO-stillingskode 1. De uafhængige variable er individkarakteristika målt ved afslutningen af gymnasiet. "Top 20%" angiver, om personen var blandt de 20% med højest karaktergennemsnit. "Dansk" angiver, om personen selv og mindst én forælder er danske statsborgere. "Alder" refererer til alderen ved afslutningen af gymnasiet. "Antal søskende" er antallet af biologiske søskende på moderens side. "Forældreformue" er summen af forældrenes formue ved tidspunktet for gymnasieafslutning. Populationen omfatter personer, der afsluttede gymnasiet mellem 1995 og 2004, hvilket muliggør opfølgning 15 år efter dimission.

2.2.3 Et svindende talentlag i den offentlige sektor

Vi har hidtil vist, at topuddannede i højere grad opnår lederstillinger – men også, at færre vælger en karriere i den offentlige sektor. Dette indebærer dog ikke nødvendigvis, at andelen af topuddannede ledere falder. Det er muligt, at ledere rekrutteres fra det private erhvervsliv, eller at antallet af topuddannede stadig er tilstrækkeligt til at dække behovet i de offentlige lederstillinger.

For at undersøge dette nærmere ser vi specifikt på gruppen af førstegangsledere. I figur 4 analyserer vi andelen af topuddannede blandt personer, der for første gang indtræder i en lederrolle i den offentlige sektor. I 2011 udgjorde topuddannede næsten halvdelen af alle nye ledere. Denne andel falder støt over tid og udgør blot 38% i 2019 – et fald på 24%. Resultaterne peger dermed på, at den offentlige sektor i stigende grad allokerer færre topuddannede til ledelsesniveauet. Det rejser bekymring for, om kvaliteten og effektiviteten af ledelsen kan fastholdes i takt med, at talentlaget svækkes.

Figur 5: Nye ledere og top 20% karaktergennemsnit



Note: Figuren viser andelen af nye ledere i den offentlige sektor i henholdsvis 2011 og 2019, som havde et gymnasiekaraktergennemsnit blandt de øverste 20%. En ny leder defineres som en person, der ikke var ansat i organisationen året før og tiltræder i en lederstilling.

Samlet peger resultaterne på, at den offentlige sektor i stigende grad allokerer færre topuddannede til lederstillinger – en udvikling, der kan få betydning for kvaliteten og effektiviteten af ledelsen i sektoren.

2.3 Talentfulde ledere i den offentlige sektor gør en forskel

Det foregående afsnit viste, at andelen af ledere med topuddannelse i den offentlige sektor er faldet over tid. Det rejser et centralt spørgsmål: Har dette fald betydning for kvaliteten af de offentlige tjenesteydelser? På den ene side kan det tænkes, at topuddannede oftere avancerer til lederstillinger, fordi de reelt besidder bedre ledelsesmæssige kompetencer. På den anden side er det muligt, at deres akademiske baggrund alene letter vejen til ledelse – eksempelvis hvis forfremmelser i høj grad baseres på eksamensresultater – uden nødvendigvis at afspejle større ledelseskapacitet.

I dette afsnit undersøger vi, om ledere med topuddannelse faktisk bidrager positivt til deres organisationers resultater. Hvis det er tilfældet, peger det på, at de egenskaber, der kendetegner topuddannede, også har reel betydning for deres evne til at lede effektivt i den offentlige sektor. Ideelt set ønsker vi at etablere en årsagssammenhæng mellem lederens profil og enhedens præstation. I den private sektor anvendes overskud ofte som et direkte mål for præstation. Den offentlige sektor er derimod karakteriseret ved mere komplekse og sektorafhængige mål, som ofte er vanskelige at kvantificere og sammenligne – eksempelvis inden for sundhed, uddannelse og administration. Derfor vælger vi først at fokusere på uddannelsessektoren, hvor elevernes karakterer udgør et klart og ensartet outputmål. For at kunne generalisere resultaterne til hele den offentlige sektor, inddrager vi herefter et alternativt og bredere mål for organisatorisk produktivitet: medarbejdernes fravær. Fravær kan ses som en indikator for kvaliteten af den daglige ledelse og er tilgængeligt på tværs af alle offentlige enheder. På den måde får vi mulighed for at vurdere, om ledere med topuddannelse i praksis formår at drive deres organisationer mere effektivt.

2.3.1 Effekten af talentfuld ledelse på resultater i uddannelsessektoren

I tabel 3 retter vi fokus mod de danske gymnasier og benytter data, der dækker samtlige institutioner i landet. Gymnasiets leder identificeres ved hjælp af ISCO-erhvervskoden fra Danmarks Statistiks administrative registre. Som mål for skolens præstation anvender vi elevernes gennemsnitlige score i den årlige nationale test, som alle elever i samme årgang gennemfører. Derudover analyserer vi resultaterne opdelt på fagområder som matematik og dansk.

Vi estimerer sammenhængen mellem lederens karakter-percentil fra gymnasiet og skolens testresultater. Regressionen inkluderer faste effekter for år samt – vigtigst – faste effekter for den enkelte skole, hvilket gør det muligt at kontrollere for forskelle i eksempelvis ressourcer, elevsammensætning og lokal kontekst. Identifikationen sker dermed på baggrund af variation i ledelsesprofil over tid inden for den samme skole. Resultaterne viser en tydelig positiv sammenhæng: jo højere karaktergennemsnit en skoleleder havde i gymnasiet, desto bedre klarer eleverne sig i de nationale tests. Dette gælder også, når vi kontrollerer for lærerkvalitet – en faktor, som tidligere forskning har påvist har stor betydning for elevpræstationer.

Tabel 2: Lederes karaktergennemsnit og skolens præstation

	(1) National test (samlet)	(2) National test: Dansk	(3) National test: Matematik
Percentilrang – lederens karaktergennemsnit	0,0112 (0,00678)	0,0204*** (0,00672)	0,00334 (0,0101)
Mand	0,496 (0,403)	0,561 (0,412)	0,478 (0,557)
Andel mandlige medarbejdere	-1,620 (2,224)	-1,543 (2,170)	-1,691 (2,944)
Gennemsnitsalder (medarbejdere)	-0,0623 (0,124)	-0,0352 (0,140)	-0,0533 (0,132)
Landdistrikt (ja = 1)	-0,829 (0,512)	-0,874* (0,466)	-0,664 (0,739)
Størrelse (CVR-nr)	-0,000900*** (0,000232)	-0,00107*** (0,000234)	-0,000742** (0,000294)
Konstantled	62,36*** (3,855)	63,40*** (4,143)	59,53*** (4,759)
Observationer	3.636	3.635	3.598
R-kvadrat	0,690	0,656	0,637
Gennemsnit (afh. var.)	55,81	54,69	57,02
Standardafvigelse	8,78	8,63	10,36
Stikprøveenhed	Skoler	Skoler	Skoler
Årsfixed effects	Ja	Ja	Ja
Skole-fixed effects	Ja	Ja	Ja

Note: Tabellen viser resultater fra OLS-regressioner, hvor afhængige variable er skolens gennemsnitlige resultater i nationale test. Den centrale forklarende variabel er lederens karaktergennemsnit ved gymnasieafslutning (percentilrang). Der indgår én leder per skole (typisk skolelederen). De nationale test er ikke standardiserede. Alle regressioner inkluderer kontrolvariabler for lederen, medarbejderstaben og skolens karakteristika. Robust standard-fejl i parentes.

2.3.2 Effekten af talentfuld ledelse på medarbejdernes fravær

For at kunne generalisere vores resultater til hele den offentlige sektor benytter vi fravær som mål for organisatorisk produktivitet. I figur 5 undersøger vi sammenhængen mellem lederens karaktergennemsnit fra gymnasiet og det gennemsnitlige antal fraværsdage blandt medarbejderne i enheden. Figuren viser en tydelig negativ korrelation: jo højere karaktergennemsnit lederen har, desto lavere er medarbejdernes fravær.

Figur 6: Leders karaktergennemsnit og medarbejderfravær



Note: Figuren viser det gennemsnitlige medarbejderfravær fordelt på vintiler af lederens gymnasiekaraktergennemsnit (GPA). En person defineres som leder, hvis vedkommende har ISCO-stillingskode 1. Kun den øverst placerede leder i hver enhed er inkluderet.

Selvom denne sammenhæng peger på en positiv effekt af ledelsestalent, kan den også være et resultat af selektion – eksempelvis at topuddannede ledere i højere grad placeres i organisationer, hvor medarbejderne allerede har lavt fravær og høj arbejdsmoral. For at imødegå dette forbehold estimerer vi en model inspireret af Bertrand og Schoar (2003), hvor vi kontrollerer for både faste leder- og enhedseffekter. Ved at inkludere faste effekter på enhedsniveau tager vi højde for uobserverede karakteristika ved både medarbejdere og arbejdsplads, hvilket muliggør en mere præcis fortolkning af lederens effekt.

I tabel 4 sammenligner vi den gennemsnitlige faste effekt af ledere med topuddannelse med effekten af øvrige ledere. Resultaterne viser, at ledere med topuddannelse konsekvent reducerer fraværet mere end deres kolleger – en indikation af, at akademisk talent også omsættes til bedre organisatorisk præstation.

Tabel 3: Gennemsnitlig leder-fixed effect fordelt på karaktergennemsnit

	Forskel	Bund 80%	Top 20%
Leder-fixed effect	1,540*** (8,04)	0,238	-1,302
Observationer	5.845		

Note: Tabellen viser forskellen i gennemsnitlig leder-fixed effect mellem personer med karaktergennemsnit i top 20% og personer i de øvrige 80%.

3 Konklusion

Denne rapport har kastet nyt lys over, hvordan talent fordeles mellem den offentlige og private sektor, på tværs af ansvarsområder – og hvilke konsekvenser dette har for den offentlige sektors præstationsevne. Med udgangspunkt i resultaterne fra studiet *The Missing Talent in the Public Sector* viser vi, at talentfulde medarbejdere – målt på deres karaktergennemsnit fra gymnasiet – i højere grad opnår lederstillinger og aflønnes bedre end deres kolleger. Det indikerer, at talent ikke blot anerkendes, men også spiller en aktiv rolle i beslutningsprocesser og opgaveløsning i den offentlige sektor. Der tegner sig således et billede af en positiv assortativ matching mellem medarbejdernes evner og de opgaver, de varetager. Samtidig viser analysen, at andelen af talentfulde personer i den offentlige sektor er faldende, at de forlader sektoren tidligere, og at ledere med topuddannelse har en dokumenterbar positiv effekt på præstation – både på tværs af sektoren som helhed og i de specifikke enheder, de står i spidsen for.

Resultaterne peger på en klar sammenhæng mellem talent og kvaliteten af ledelse og offentlige serviceydelser. Den faldende tilstedeværelse af talent i sektoren rejser imidlertid en alvorlig strukturel udfordring: Hvis det ikke lykkes at tiltrække og fastholde dygtige medarbejdere, risikerer man at svække den offentlige sektors evne til at levere velfærdsydelser af høj kvalitet. Rapportens konklusion understreger derfor behovet for at gentænke de institutionelle rammer og incitamentsstrukturer, der i dag former talentstrømmene ind i – og ud af – den offentlige sektor.

References

- [1] Bertrand, Marianne and Antoinette Schoar. (2003). “Managing With Style: The Effect of Managers on Firm Policies.” *The Quarterly Journal of Economics*, CXVIII.
- [2] OECD. (2021). *Government at a Glance 2021*. OECD Publishing, July 2021.
- [3] World Bank. (2018). *Improving Public Sector Performance Through Innovation and Inter-Agency Coordination*.
- [4] World Bank. (2021). *Public-Sector Productivity (Part 1): Why Is It Important and How Can We Measure It?*