

# Kommuner i digital forandring – En vidensafdækning

## Hovedresultater



# Hovedresultater

Digitalisering handler ikke blot om at sætte strøm til den måde, kommunerne traditionelt har arbejdet og leveret velfærdsydelser på. Digitalisering griber ind i organisering, politik, demokratiske værdier og i måden, hvorpå man er borger i et velfærdssamfund. Digitalisering får konsekvenser for levering af velfærdsydelser til borgerne og indebærer nye måder at arbejde og samarbejde på. Samtidig ser mange kommuner digitalisering som et middel til at løse en række dilemmaer relateret til den demografiske udvikling, rekrutteringsudfordringer, forventninger til service af høj kvalitet og pres på de kommunale budgetter. Det er derfor nødvendigt at have et vedvarende fokus og følge op på de digitaliseringsprocesser, der igangsættes.

Denne rapport har til formål at samle viden om digitalisering i kommunerne med henblik på at understøtte deres igangværende arbejde med digital forandring og digital inklusion. Rapporten taler dermed ind i aktuelle dagsordener for bl.a. udvikling og anvendelse af AI samt for skalering og udbredelse af velfærdsteknologi.

Rapporten er inddelt i fire analytiske kapitler, som dels belyser rammer for implementering, dels hvilken betydning digital forandring har for ledelse, medarbejdere og borgere. Overordnet set konkluderer rapporten følgende:

## **1. Digital forandring kræver kontinuerligt fokus på implementeringen og understøttende strukturer**

Succesfuld digital forandring kræver ofte en helhedsorienteret tilgang, hvor tværgående samarbejde, strukturer, strategier og politikker kan understøtte implementeringen. Der er behov for kontinuerligt at følge implementeringsprocessen gennem organisationen. Kontinuerlig evaluering skaber mulighed for løbende at justere prioriteringer, tilpasse teknologierne og understøtte medarbejderne i at anvende dem samt styrke samarbejdet om implementering. En løbende evaluering kan minimere tekniske og organisatoriske udfordringer, herunder utilsigtede forandringer, hvor fx teknologien skaber flere opgaver frem for effektiviseringer.

Samtidig er det væsentligt for implementering, at der skabes strukturer for at sikre medarbejdernes faglige engagement. Samskabelse, hvor løsninger udvikles i fællesskab, kan sikre, at teknologierne er relevante og tilpasset praksis. Involvering af medarbejdere tidligt i processen kan ligeledes bidrage til udvikling af fagligt relevant teknologi eller styrke forståelsen af teknologiens formål hos medarbejderne. Ydermere kan en strategisk og kontinuerlig tilgang i forhold til at definere og imødekomme behovet for kompetenceudvikling hos medarbejdere og ledelse bidrage til udvikling, implementering og anvendelse af teknologi.

Endelig kræver implementering en langsigtet strategi, der balancerer etiske hensyn, juridiske krav og praktiske behov. Etiske udfordringer handler om at sikre, at teknologien ikke bliver et mål i sig selv, men at den kan forbedre kvaliteten af offentlige velfærdsydelser og lette arbejdsgangene. Juridiske gråzoner og manglende standardisering kan skabe usikkerhed, og en national strategi med ensartede regler og vejledninger vil kunne lette implementeringen.

## **2. Ledelse af digitalisering kræver både risikovillighed og tålmodighed**

Digital forandring kræver både risikovillighed og tålmodighed. Manglende risikovillighed kan hæmme den digitale forandring, da investeringer i digitale løsninger ofte indebærer usikkerhed og risiko for fejl. Samtidig er tålmodighed afgørende, da organisatoriske forandringer og gevinsterne ved digitalisering ofte tager tid at realisere. Succesfuld digital forandring forudsætter, at ledelsen tilfører økonomiske og organisatoriske ressourcer, og at ledelsen løbende understøtter processen med juridisk, teknisk og implementeringsrettet støtte. Der kræves et tæt samspil mellem ledere og medarbejdere på alle niveauer i kommunen, hvor åbenhed, gensidig tillid og et langsigtet fokus er centralt.

Det er vigtigt, at fagcheferne er klædt på til at forstå teknologien. Fagchefer spiller en central rolle i digital forandring, da de kan koble teknologiske muligheder til organisationens kerneopgave og dermed motivere medarbejdere til digital forandring samt sikre forankring i praksis.

Ledelse af digital forandring kræver en dynamisk ledelsestilgang. Ledelsen skal have klare strategiske planer og følge op på resultater. Sideløbende skal ledelsen håndtere usikkerheder og skabe organisatorisk forankring ved at inddrage medarbejdere og interessenter gennem hele processen.

Samtidig bør både politikerne og topledelsen træde ind som drivkræfter for forandringen og gøre digitalisering til en strategisk prioritet, da digital forandring i høj grad er knyttet til politiske dagsordener som fx borgernes velfærd, retssikkerhed og ligebehandling.

## **3. Medarbejdere er afgørende implementeringsagenter**

Det digitale arbejde forandrer mødet mellem medarbejdere og borgere, og nye kommunikationsformer forandrer medarbejders tilstedeværelse og tilgængelighed. Dette kan medføre nye muligheder for en hyppigere kontakt og etablering af stærkere relationer og inddragelse af borgerne. Det kan dog også indebære et øget pres på medarbejderne om hurtig respons.

Den digitale kontakt eller anvendelse af teknologi i mødet med borgerne medfører også nye opgaver og usynligt arbejde, som fx kan være at motivere borgerne til at anvende ny teknologi eller digitale løsninger. Den digitale kontakt kan give nye måder at udøve sin faglighed på og ligge i forlængelse af medarbejdernes forståelse af deres arbejde. Den kan dog også stå i kontrast til medarbejderens faglige vurdering af borgerens behov og stille medarbejderne i et krydspres.

Digitale arbejdsredskaber forandrer også de interne rammer for arbejdet og påvirker medarbejdernes faglige skøn. AI og beslutningsstøttesystemer indeholder potentialer til at understøtte medarbejderne og give en værdifuld "second opinion", men indebærer også risiko for systematisk bias. Ligeledes kan manglende gennemsigtighed i AI'ens udregninger – den såkaldte black box-problematik – vanskeliggøre og udfordre medarbejdernes faglige vurderinger. Samtidig kan der opstå spændinger, fordi mange digitale systemer har dobbelte formål, hvor de både skal understøtte medarbejdernes arbejde og fungere som styringsredskaber for ledelsen.

Medarbejderne spiller en afgørende rolle som implementeringsagenter i digitale forandringsprocesser, og der bør derfor være fokus på at understøtte dem i forandringsprocesserne og i det digitale arbejde. Medarbejderinddragelse i design, udvikling og implementering af teknologier er helt central for at sikre relevans og anvendelighed, ligesom opøvelse af teknologiforståelse i uddannelsen af velfærdsprofessionelle er central for den digitale faglighed hos fremtidige medarbejdere.

#### **4. Borgere rammes socialt skævt af digitaliseringen og er afhængige af hjælp fra andre**

Digitalisering kan være en fordel for rigtig mange borgere, men kan også udgøre en stor udfordring for andre. Udfordringer med digitaliseringen rammer socialt skævt og risikerer at forstærke allerede eksisterende uligheder. Borgere, der oplever udfordringer med det digitale, rammes på flere fronter. Digitaliseringen stiller krav til borgernes digitale færdigheder og udstyr, deres forståelse af det offentlige system og deres overblik over rettigheder og muligheder. Samtidig kan det være vanskeligt at forstå informationen fra det offentlige (fx på hjemmesider), hvilket vanskeliggør brugen af digitale selvbetjeningsløsninger.

At opleve udfordringer i det digitale kan have store konsekvenser for borgerne. Udover tidsforbrug, stress og frustration samt følelser af skam og mindreværd oplever borgerne også konkrete konsekvenser i form af bøder, der vokser sig store, økonomisk sanktionering og ufrivillige udeblivelser fra vigtige møder med fx jobcenteret. Nogle borgere er i forvejen udsatte og utrygge ved kontakten med det offentlige og foretrækker at få hjælp fra frivillige af frygt for kommunale sanktioner.

Interviewundersøgelsen viser, at borgere, der oplever udfordringer med det digitale, anvender forskellige strategier til at navigere i et digitalt offentligt landskab. Først og fremmest anvender mange borgere digitale hjælpemidler for selv at kunne varetage den digitale kontakt. De digitale hjælpemidler såsom oplæsning og oversættelse er en stor hjælp for mange borgere, men kan samtidig udgøre en kvalitets- og datamæssig sikkerhedsrisiko.

Derudover opsøger de hjælp fra andre. De søger særligt hjælp hos deres pårørende, men også fra ansatte i borgerservice og på biblioteker samt boligsociale medarbejdere, NGO'er, naboer og bekendte. En forudsætning for at kunne henvende sig direkte til en medarbejder er imidlertid, at der eksisterer telefonisk tilgængelighed og analoge alternativer til den digitale kontakt.

Borgerne, der er blevet interviewet i dette studie, har mange overvejelser om, hvordan og hvem de søger hjælp hos, hvor tryghed, tillid, afhængighed og privatliv afvejes, mens hensyn til datasikkerhed spiller en mindre rolle. Der kan være både lov- mæssige og sikkerhedsmæssige udfordringer i den måde, som hjælpen foregår på nu, som stiller både borgerne og hjælperne i en sårbar situation. Der bør derfor være fortsat fokus på at støtte pårørende, NGO'er og ansatte i kommunen i at hjælpe borgere, der oplever udfordringer med det digitale.

## Tværgående konklusion og perspektivering

Undersøgelsen har først og fremmest identificeret en række faktorer, som kommunerne bør overveje i deres videre arbejde med digital forandring. Vi har ikke fundet specifikke modeller for organisering af digital forandring i kommunerne eller modeller for udbredelse af teknologi og digitale løsninger, fx fra et velfærdsområde til et andet eller fra én kommune til en anden. Den internationale litteratur omhandler heller ikke nye typer af teknologi eller digitale løsninger, som ikke allerede er kendt i en dansk kontekst.

Derudover kan vi med undersøgelsen konkludere, at implementering og anvendelse af teknologi i høj grad er kontekstspecifik, hvor samspillet mellem aktører og de organisatoriske strukturelle rammer og måderne, hvorpå faktorerne for digital forandring bringes i spil, har betydning for udviklingen. Samtidig peger litteraturen på, at konsekvenser af digital forandring er uforudsigelige, fx i forhold til forventet effektivisering af arbejdsgange, faglige vurderinger eller styrkelse af borgerne. Dette kalder på en forståelse af behovet for en processuel model til understøttelse af den digitale forandring og implementering, hvor det er centralt at udvikle en reflektiv praksis med løbende vidensopsamling for at forstå konsekvenser af igangsatte initiativer.

Figuren herunder sammenfatter centrale elementer til understøttelse af digital forandring og inklusion i kommunerne.

### Faktorer, der understøtter digital forandring og inklusion i kommunerne



Kilde: VIVE.

En central pointe er, at digital forandring går på tværs: på tværs af ledere og medarbejdere, kommunale afdelinger og fagligheder samt kommune, borgere og civilsamfundsorganisationer. At digitalisering går på tværs ligger indbygget i selve

ideen om digitaliseringen og er dermed ikke en ny pointe. Den er dog stadig relevant at fremhæve, idet initiativer, der giver mening ét sted, har konsekvenser andre steder – herunder konsekvenser, man ikke på forhånd kan forudsige. Kommunale initiativer, der skal støtte borgere i at blive selvhjulpne, kan styrke nogle borgere, men udfordre andre, der i forvejen har det svært. Tilsvarende kan konkretisering af ledelsesmæssige strategiske mål for digitalisering bidrage til udbredelse, men kan også få stor betydning for medarbejdernes mulighed for udøvelse af faglige skøn og vurderinger. Digitalisering kræver derfor løbende og systematisk opfølgning på konsekvenser af initiativer.

Endelig rejser undersøgelsen spørgsmålet om, hvordan den enkelte kommune kan tage ansvar for digital inklusion af borgere, der oplever udfordringer med det digitale. Der er tale om en stor – men også meget differentieret – gruppe af borgere, hvis problemstillinger ikke nødvendigvis kan løses ved de samme greb. Det er derfor vigtigt at sikre sig, at digital inklusion er et fokus i alle kommunens forvaltninger og ikke kun i borgerservice. I forlængelse heraf er det også relevant at rejse spørgsmål om civilsamfundets rolle, og om hvordan borgernes rettigheder kan sikres.

## Fakta om undersøgelsen

Rapporten bygger på et miks af metoder til at belyse digital forandring i kommunerne:

- Litteraturstudie med 137 studier, som både omfatter videnskabelige artikler fra de 15 mest digitaliserede lande i verden (United Nations, 2022) samt rapporter fra de nordiske lande i perioden fra 2014-2024
- Interviews med 13 borgere, der oplever udfordringer med det digitale
- Interviews med seks kommunale eksperter samt fire forskere med specialistviden inden for digitalisering i offentlige velfærdsydelser.

Rapporten er henvendt til den kommunale ledelse og direktion, digitaliseringschefer og forvaltningsdirektører samt kvalitetsudviklingsmedarbejdere med ansvar for kommunal digitalisering.

Undersøgelsen er gennemført i efteråret 2024. Arbejdet med rapporten er finansieret af VIVE under VIVEs trækingsret. Trækingsretten er midler, som VIVE rårder over til at lave forskning og analyser inden for strategiske temaer fastlagt af Indenrigs- og Sundhedsministeriet med inddragelse af Social- og Boligministeriet.

Hovedresultater: Kommuner i digital forandring – En vidensafdækning  
VIVE/2025  
HR\_303013