



Digital handlefrihed i kommunerne – ansvar og valg i en ny digital virkelighed

September 2026

KL

Digital handlefrihed i kommunerne – ansvar og valg i en ny digital virkelighed

© KL

1. udgave, 1. oplag 2026

KL

Weidekampsgade 10

2300 København S

+45 3370 3370

kl@kl.dk

kl.dk

Produktion: Kommuneforlaget A/S

Design: e-Types

Foto: Forside: AI-genereret

Side 4: Colourbox

Side 5: Colourbox

Side 6: Lina Trochez, Unsplash

Side 8: Colourbox

Side 11: Colourbox

Side 12: Colourbox

Side 13: AI-genereret

Produktionsnr. 831140

ISBN: 978-87-92963-89-5-pdf

Digital handlefrihed som fundament for kommunal velfærd

Denne publikation handler om digital handlefrihed. Den giver et samlet overblik over, hvad digital handlefrihed betyder i kommunal kontekst, hvorfor emnet er vigtigt, og hvordan vi i kommunerne kan arbejde med det i praksis.

Digitalisering er blevet en grundlæggende forudsætning for, at kommunerne kan levere og udvikle velfærd effektivt, sammenhængende og tæt på borgerne. Ældrepleje, sundhed, undervisning og beskæftigelse er i stigende grad afhængige af digitale løsninger, data og den infrastruktur, der binder det hele sammen.

Kommunerne skal kunne styre det digitale fundament under velfærden

Derfor er digital handlefrihed et centralt kommunalpolitisk ansvar. Kommunerne skal kunne styre, prioritere og videreudvikle de digitale løsninger, som velfærden bygger på – i takt med lokale behov og politiske ambitioner. Digital suverænitæt handler derfor ikke kun om forsvars-, industri- eller sikkerhedspolitik på nationalt og europæisk niveau. Det handler også om kommunernes mulighed for at bevare kontrol, robusthed og udviklingskraft i den digitale velfærd lokalt.

Digital handlefrihed handler om at styrke kommunernes mulighed for at træffe egne valg, bevare kontrollen og skabe større fleksibilitet i brugen af teknologier, platforme og leverandører. Samtidig handler det om at styrke et robust digitalt fundament, så kommunerne kan levere tryk, sikker og sammenhængende velfærd. Også når verden omkring os forandrer sig.

Kommunernes digitale handlefrihed er under pres

Kommunerne er i stigende grad afhængige af komplekse digitale økosystemer, hvor manglende transparens, lock-in-effekter og begrænset kontrol med data kan udfordre både drift, økonomi og evnen til at udvikle velfærden. Digital handlefrihed er derfor ikke et teknisk spørgsmål, men også en strategisk og politisk ledelsesopgave. Det handler om stabil drift, holdbar økonomi og tilliden til den kommunale velfærd. Det forudsætter, at den enkelte kommuner strategisk vurderer egne udfordringer og beslutter, hvilke områder i it-porteføljen der skal tilpasses og hvordan det bedst kan ske.

Mere handlefrihed kræver fælles handling

Ingen kommuner kan løfte hele opgaven alene. Hvis vi skal styrke den digitale handlefrihed kræver det handling både lokalt og i fællesskab. Det kræver samarbejde og fælles retning – mellem kommunerne, med markedet og med staten. Og fælles europæiske rammer. Det bliver et langt sejt træk, men vi skal sætte bevægelsen mod større digital handlefrihed i gang nu.

Denne publikation giver et fælles afsæt for handling. Den opstiller fælles retning for digital handlefrihed, peger på de centrale udfordringer, vi skal adressere og beskriver de lokale forudsætninger for at sætte gang i bevægelsen mod større handlefrihed.

Samtidig igangsætter vi de første fælleskommunale indsatser i 2026 for at understøtte den fælles retning og den lokale opgave i den enkelte kommune.

Udfordringerne for kommunernes handlefrihed

Udfordringerne relaterer sig pt. særligt til fire kerneudfordringer, som kommunernes indsatser bør rette sig mod at reducere.



01

Høj afhængighed af
større leverandører og
manglende konkurrence



02

Manglende kontrol
og transparens
over egne data



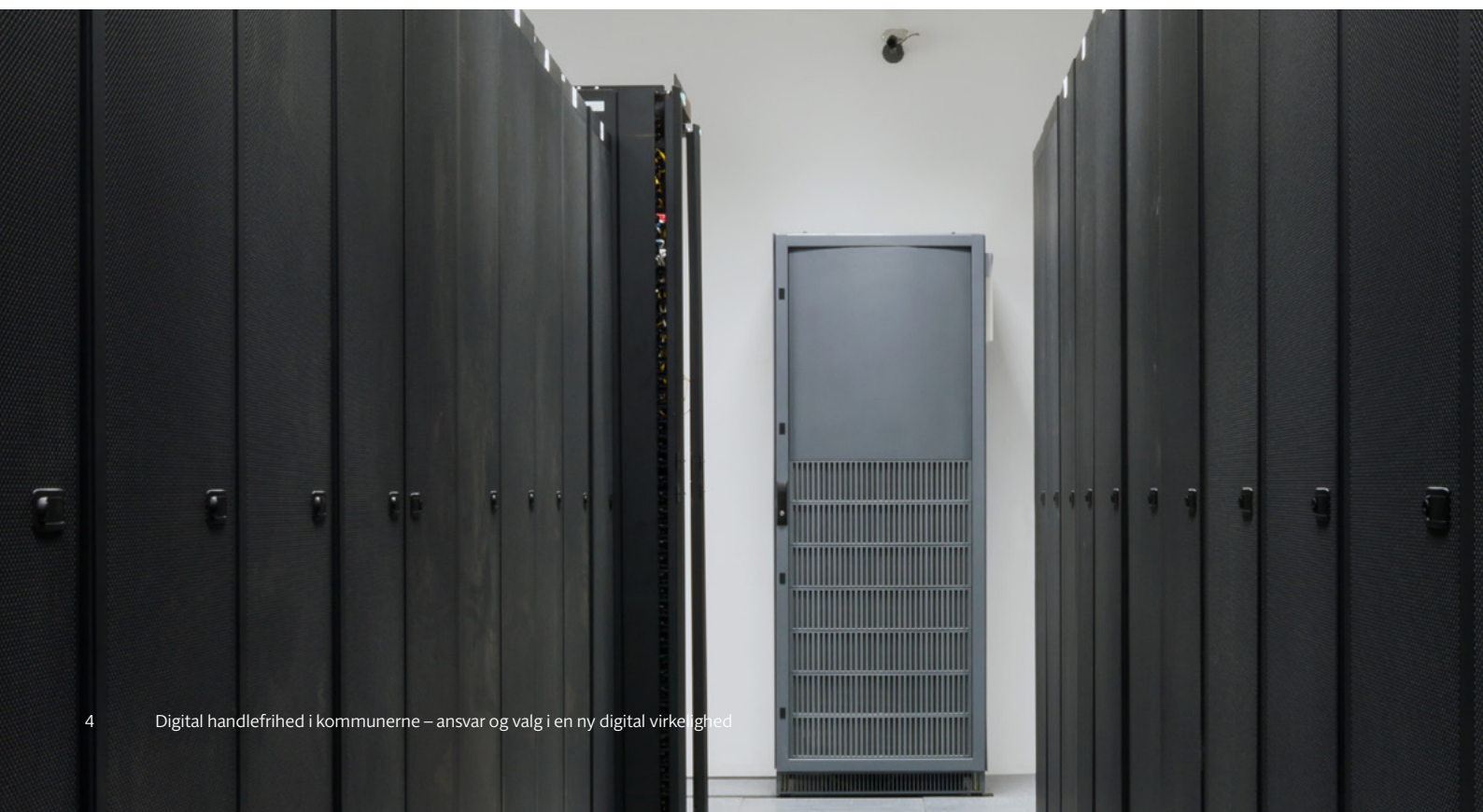
03

Begrænset kontrol
og styring af
digitale løsninger



04

Sårbarheder i
den digitale
forsyningssikkerhed





Eksempler på udfordringer

Kommunernes it-portefølje og teknologistak består af forskellige lag – bl.a. fagsystemer, AI-løsninger, cloud-løsninger, adgangsstyring og hardware. Udfordringerne med handlefrihed viser sig forskelligt i lagene, men også mellem dem med de integrationer og bindinger, der er mellem lagene. Derfor kan man ikke alene se på den umiddelbare it-løsning eller leverandør for at vurdere handlefriheden, men kigge på tværs af de bl.a. komponenter, der anvendes i de enkelte systemer. Fx adgangsstyring, opbevaring af data mv.

Fælles for mange lag er følgende udfordringer for kommunerne:

- **Økonomiske sårbarheder**

Når store tech-leverandører på flere områder har opnået markedsdom, kan det udfordre forhandlinger om priser og medføre, at der betales for meget eller at der accepteres ugunstige vilkår. Eksempelvis er udgifterne til Microsoft-licenser steget markant i både stat og kommuner.

- **Få større leverandører**

Når meget teknologi er koncentreret om få større leverandører, øger det risikoen for leverandørbindinger, som begrænser handlefriheden for de offentlige myndigheder. Det er forbundet med betydelige omkostninger og risici at bryde dem. Det kan desuden være svært at påvirke udviklingen af løsninger.

- **Manglende gennemsigtighed i leverandørkæderne**

Manglende gennemsigtighed i hardware-, software- og servicekæder udfordrer den digitale handlefrihed. Selvom et produkt er fx europæisk produceret, kan det indeholde komponenter, platforme og databehandling fra andre regioner, hvilket gør det vanskeligt at opnå reel kontrol over teknologi, data og afhængigheder.

- **Svækket gennemsigtighed, beskyttelse og ejerskab af vores data**

Når data er placeret hos virksomheder uden for EU, er det svært at få et fuldt indblik i, hvordan data reelt opbevares, hvem som kan tilgå data og hvordan data anvendes. Det gælder fx utilsigtede tredjelandsoverførsler i forbindelse med cloud-ydelser, efterretninger eller mere kommercielle anvendelsesformål.

- **Geopolitisk sårbarhed**

Globale tech-leverandører kan udøve en form for indirekte udenrigs- og sikkerhedspolitik som følge af geopolitiske spændinger. Danmark vil være særdeles eksponeret, da alle samfuntsfunktioner stort set er digitale, og både digitale løsninger og it-infrastruktur leveres af ikke-europæiske leverandører eller er baseret på teknologier fra ikke-europæiske lande.

- **Få målrettede investeringer i alternativer**

I en dansk kontekst ses en række eksempler på mindre investeringer i at sikre alternative løsninger, imens der aktuelt ses flere markante og målrettede investeringer i digital suverænitæt, bl.a. i lande som Frankrig, Holland og Tyskland.

Se uddybende beskrivelser af udfordringerne i rapporten ”Digital suverænitæt i den offentlige sektor” udført af PA consulting for Digitaliseringsministeriet, Digitaliseringsstyrelsen, KL og Danske Regioner, februar 2026. Rapporten er tilgængelig på kl.dk



Ambition for styrket digital handlefrihed i kommunerne

Kommunernes ambitioner for digital handlefrihed er fokuseret på:

- **Styrket resiliens og kontrol i kritiske it-løsninger**
Øget gennemsigtighed og kontrol over data, afhængigheder og centrale digitale infrastrukturer bidrager til større robusthed og kontinuitet i kommunernes kritiske it-løsninger.
- **Frihed til at vælge og skifte løsninger**
Anvendelse af modulær arkitektur og åbne standarder samt krav om datamobilitet understøtter muligheden for at vælge, kombinere og skifte teknologiske løsninger mere fleksibelt. Fx ved brug af Open Source løsninger.
- **Styrket fokus på at dele og genbruge tiltag der styrker handlefriheden**
Vidensdeling, samarbejder og fælles løsninger styrker kommunernes mulighed for at udvikle, anvende og drive digitale løsninger med større kontrol.

Ambitionen er hverken fuld digital suverænitet nu og her eller hurtige økonomiske gevinster. Vi skal ikke fokusere på at udelukke leverandører eller sprede afhængigheder tilfældigt, men at skabe robusthed gennem bevidst styring af afhængigheder, velovervejede teknologivalg, gennemtænkt design og et solidt beredskab. Øget digital handlefrihed og større kontrol over data og teknologiske afhængigheder forudsætter investeringer, prioriteringer og organisatorisk omstilling, hvis det samtidig skal understøtte stabile løsninger og høj produktivitet. Det kræver brede kapabiliteter. Det bliver et langt sejt træk, men vi skal i gang.

Det kræver et bredt og aktivt beslutningskompass, når der skal vælges og udvikles løsninger i fremtiden. Krav til handlefrihed skal ses i sammenhæng med bl.a. krav til cybersikkerhed og driftsstabilitet, økonomi, innovation og gode brugeroplevelser – uden at det behøver at være hinandens modsætninger.

Vi skal sætte bevægelsen mod mere handlefrihed i gang sammen – nationalt, fælleskommunalt og i den enkelte kommune

At styrke kommunernes – og Danmarks – digitale suverænitet og handlefrihed er ikke et quick fix, men en langsigtet kompleks og strategisk opgave, som kræver handling på flere niveauer – samtidig og over tid. Det er den enkelte myndighed, der skal omstille sit it-portefølje. Men kun i fællesskab når vi i mål, da den enkelte myndighed ikke alene kan rykke hele den nødvendig omstilling af markedet for digitale løsninger. Derfor kræver både fælles initiativer og flere mindre, konkrete handlinger i den enkelte kommuner. Vi løser det ikke på den korte bane, og derfor er det afgørende, at vi går til opgaven med omhu, vedholdenhed, tålmodighed og hver vores ansvar.

Mulighederne er her – nu skal vi bruge dem

Der er allerede konkrete muligheder for at komme i gang – både gennem bedre styring og brug af standarder, men også via ændrede teknologivalg. Erfaringer viser, at der bl.a. findes reelle europæiske alternativer inden for software, herunder AI, fagsystemer, kontorpakker og cloud. Og Open Source løsninger har i flere myndigheder været et centralt og virksomt greb for at styrke handlefriheden. Det gælder både i de initiativer, der er i gang i flere danske kommuner og myndigheder – og blandt andet i delstaten Slesvig Holstein og EU-kommissionens cloud-indkøb.

- **Nationalt** efterspørger KL, at regeringen sætter den strategiske retning, skaber fælles rammer og understøtter udviklingen gennem tydelig politisk stillingtagen til den danske suverænitet i vores kritiske løsninger. Fx gennem investeringer, der understøtter udviklingen af et marked, der kan efterleve vores krav. Og evt. regulering såfremt fx europæiske leverandører skal prioriteres over andre hensyn. Både nationalt og fra EU.
- **Fælleskommunalt og fællesoffentligt** ligger ansvaret som strategisk markedsbygger ved at samle efterspørgslen, udvikle markedet gennem fælles standarder og (arkitektur-) krav og videndeling om, hvad der virker. Samtidig skal de mest kritiske områder prioriteres først og der skal foretages investeringer i løsninger, der giver handlefrihed.
- **I den enkelte kommune** ligger ansvaret for at handle lokalt og konkret samt evt. tilpasse sin portefølje. Det handler om at kende afhængighederne og styrke robustheden på de mest kritiske løsninger, undgå at forstærke eksisterende afhængigheder eller lave nye bindinger i nye anskaffelser, samt at afprøve nye greb i mindre skala. Gennem lokale handlinger og systematisk læring kan erfaringer opbygges, som over tid kan skaleres og danne grundlag for større fælles skridt. Når vi i højere grad sætter os i førersædet, kræver det mere end god leverandørstyring – det kræver kapacitet at forstå, styre og udvikle it-porteføljen og en samarbejdende tilgang til markedet, hvor løsninger i højere grad skabes og udvikles i et stærkt samarbejde.



Lokale forudsætninger for at opnå digital handlefrihed

For at kunne tage det lokale ansvar for bevægelsen mod styrket handlefrihed kræver det en række nødvendige forudsætninger og kapabiliteter i kommunerne. Bevægelsen kræver at:

- **Vi kender afhængighederne og fokuserer på robustheden i de kritiske systemer**

Vi kender afhængighederne i it-porteføljen og fokuser på at styrke robustheden i kommunens kritiske it-systemer med særligt fokus på at reducere afhængigheder, uhensigtsmæssig prisdannelse, samt at styrke robusthed og kontrol.

- **Vi tager kontrollen over løsninger og data – bl.a. gennem fælles (arkitektur-)krav**

Uønsket leverandørafhængighed og leverandør lock-in undgås bl.a. ved at prioritere anvendelse af fælles krav om fx modulær arkitektur, dataportabilitet og åbne standarder på tværs af systemer, så data og funktioner let kan flyttes, genbruges og udskiftes.

- **Vi åbner markedet for løsninger, der passer til vores behov og krav**

Vi skal ikke blot sprede vores afhængigheder til flere eller mindre leverandører. Men et marked med flere it-leverandører kan reducere vores afhængigheder, og det kræver, at vi stimulerer markedet ved at være nysgerrige og efterspørge løsninger til vores behov fra flere end de største og kendte leverandører og produkter. Samtidig samarbejdes tæt med leverandørerne om at finde løsninger til kommunale behov og krav.

- **Vi har kompetencer til tydelig it-styring**

Det er nødvendigt med kapabiliteter til at håndtere og styre vores afhængigheder. Bl.a. med stærke kompetencer og organisatorisk kapacitet til at forstå, styre og udvikle it-porteføljen gennem bl.a. stærk kontrakt- og it-arkitekturstyring.

- **Vi bruger fællesskabet, men fastholder også den lokale indsats**

I det kommunale fællesskab og på tværs af myndigheder deler vi viden, metoder, standarder og konkrete løsninger. Og genbruger tiltag, der virker hos andre. Samtidig skaber lokale initiativer, læring og konkrete resultater. Deling af viden og kompetencer er afgørende for fælles succes.

Fælles aktiviteter der understøtter styrket digital handlefrihed

For at understøtte den enkelte kommunes arbejde igangsætter KL gennem Kommunernes digitaliseringsprogram i første omgang en række aktiviteter i efteråret 2026:

01

Fælles analyse af bindinger og mulige skridt for styrket handlefrihed i kritiske løsninger

Formålet er ved fælles hjælp at identificere bindinger og risici, samt mulige tiltag for at øge handlefriheden i 8-10 kritiske løsninger i kommunerne. Analyserammen vil også kunne anvendes lokalt.

02

Klare arkitekturkrav designet til handlefrihed

Formålet er, at styrke kommunernes mulighed for at hjemtage styringen af deres digitale understøttelse og udviklingsretning gennem fælles arkitekturkrav, der mindsker leverandørafhængigheden og gør løsninger lettere at skifte, videreudvikle og sammen tænke. Krav samles i en "handlefrihedspakke".

03

Fælles digitalt "landkort" over igangsatte tiltag for styrket handlefrihed

Landkortet samler eksisterende tiltag, der styrker den digitale handlefrihed i kommuner og andre offentlige myndigheder. Formålet er at udvide viden på tværs og gøre det let at vælge tiltag, der virker hos andre.

04

Kommunalt netværk for digital handlefrihed

Netværket stiller skarpt på, hvordan de kommunale organisationer kan gå til arbejdet med digital handlefrihed både strategisk og operationelt. Det sker gennem vidensdeling og input fra eksterne parter, som inviteres ind til oplæg og dialog.

Derudover vil KL arbejde for en række indsatser i det fællesoffentlige samarbejde med Regeringen, KL og Danske Regioner. Indsatser der er relevante i det brede fællesskab, er bl.a.

- **Kontinuerlig dialog med it-leverandørerne** mhp. at drøfte og afklare muligheder og perspektiver for den fremadrettede it-udvikling samt kapacitet og kompetencer i markedet, så vi understøtter, at vores politiske ønsker kan realiseres bedst muligt og med den ekspertise, som markedet har.
- **Fælles "suverænitetets-krav"** til indkøb og udbud via fx SKI-aftalerne mhp. at skabe øget konkurrence og stimulere markedet i fællesskab.

- **Genbesøg af fællesoffentlig rammearkitektur** mhp. at støtte den enkelte myndighed i at agere strategisk for at opnå øget digital suverænitet.

Ambition, lokale forudsætninger og fælles aktiviteter for styrket digital handlefrihed

Ambition

Ambitionen er styrket resiliens og kontrol i vores kritiske it-løsninger, frihed til at vælge og skifte løsninger samt et styrket fokus på at dele og genbruge tiltag, der styrker handlefriheden

Lokale forudsætninger

Vi kender afhængighederne og fokuserer på robustheden i de kritiske systemer

Vi tager kontrollen over løsninger og data – bl.a. gennem fælles (arkitektur-)krav

Vi efterspørger bredt – og åbner markedet for løsninger, der passer til vores behov og krav

Vi har kompetencer til tydelig it-styring

Vi bruger fællesskabet, men fastholder også den lokale indsats

Fælles aktiviteter

Fælles analyse af bindinger og mulige skridt i kritiske løsninger

Klare arkitekturkrav designet til handlefrihed

Fælles digitalt "landkort" over igangsatte tiltag for styrket handlefrihed

Kommunalt netværk for digital handlefrihed

Hvordan kan vi måle den digitale handlefrihed?

Nedenfor beskrives en række parametre, der kan bruges til at vurdere, hvor stor kontrol og reelle handlemuligheder de enkelte løsninger giver. De kan også bruges som grundlag for beslutninger om, hvad der er vigtigst at prioritere fremadrettet.”

- **Juridisk handlefrihed**

Har vi klar og tydelig kontrol over, hvilke regler der gælder for vores data og tjenester? Kan vi sikre, at løsningen følger EU's lovgivning, at vi kan få indsigt og lave nødvendige audits? Og at vi ikke bliver bundet af uklare kontrakter eller juridiske begrænsninger i leverandørkæden?

- **Data- og AI-handlefrihed**

Har vi kontrol, autonomi og overblik over hvor og hvem, der har adgang til data, metadata og AI-modeller gennem hele deres livscyklus?

- **Operativ handlefrihed**

Kan vi selv drifte, vedligeholde, videreudvikle eller flytte løsninger, hvis leverandøren forsvinder eller ændrer vilkår – og uden uforholdsmæssige store omkostninger?

- **Teknisk handlefrihed**

Leveres løsninger med åbne standarder, interoperabilitet og er kildekoder gennemsigtige (f.eks. open source)? Og kan vi undgå at blive låst fast til én specifik teknologi eller leverandør?

- **Økonomisk handlefrihed**

Har vi langsigtet økonomisk kontrol over løsningen? Herunder stabile og forudsigelige omkostninger, reel konkurrence mellem leverandører og mulighed for at skifte leverandør uden uforholdsmæssig store udgifter?

(Inspireret af suverænitetskalaen fra SEAL-metoden, EU-kommis-si-
nens Cloud Sovereignty framework)





Flere eksisterende virkemidler kan anvendes

Kommunerne kan være med til at styrke handlefriheden ved at bruge allerede kendte virkemidler. Bl.a. i forbindelse med it-anskaffelse, arkitekturtilgang og systemforvaltning kan kommunerne anvende en række virkemidler til at reducere udfordringerne.

Der er tiltag, som fokuserer på hhv. at styrke transparens og robusthed og andre på forandring.

- Virkemidler til transparens og robusthed er bl.a. risikobaseret styring, exit-strategier og beredskabsplaner.
- Virkemidler som skaber forandring og handlekraft er bl.a. indkøb og kravstillelse, alternative løsninger, parallelle løsninger og ejerskab til løsninger og data.

Med krav fra GDPR og NIS2 er vi godt på vej, men vi skal gå holistiske til værks, så vi også får styrket bl.a. vores tekniske og operationelle suverænitæt, så vi let kan flytte data og skifte udvalgte funktionaliteter eller leverandører.

EU har også en række værktøjer og regulering på vej, som kan anvendes. Fx forordningen om et interoperabelt Europa, samt kommissionens forslag til EU cloud and AI development Act (CADA) fra juni 2026. Her fokuseres på konkrete krav til at styrke myndigheders mulighed for dataportabilitet, åbne standarder og mindre leverandørbinding.

Eksempler på tiltag der styrker handlefriheden

- **Vejle Kommune** anvender dansk Gefion super-computer som suverænt fundament for AI løsninger.
- **Ishøj Kommune** arbejder med en open source-baseret infrastruktur som en del af en hybrid IT-plattform, hvor open source-løsninger (fx Nextcloud) bruges som alternativ til dele af Microsoft-miljøet.
- **Lyngby Taarbæk Kommune** arbejder med open source-baserede klienter (Linux) for at optimere IT-udgifter og reducere afhængigheden af udenlandske leverandører.
- **KOMBIT** har en åben og komponentbaseret arkitektur med fokus på transparens og rettigheder.
- **Holstebro Kommune** har valgt at opbevare borgerdata og mails i eget datacenter, ligesom de har valgt Open Source samarbejdsplatform NextCloud til f.eks. fildeling som alternativ til løsninger fra tech-giganter.
- **Aarhus Kommune** har besluttet delvist at udfase Microsoft licenser, samt omlægning af cloud-infrastruktur fra Microsoft til europæisk leverandør.
- **Københavns Kommune** har lanceret en ny digitaliseringsstrategi i 2026 med fokus på bl.a. digital handlefrihed. Kommunen vil samarbejde med andre offentlige aktører og gå i dialog med markedet, reducere kritiske afhængigheder, samt udarbejde en samlet plan for digital handlefrihed.
- **OS2 Fællesskabet** (forening af danske myndigheder) driver udviklingen af Open Source-produkter, fx OS2BorgerPC, OS2AI, OS2admPC mfl.
- **De nye IT serviceorganisationer** får i inspirations-målbilledet fra KL begrebet "Infrastructure as Code" – en metode, hvor al infrastruktur defineres og styres som kode. Det betyder, at centrene kan oprette, ændre og vedligeholde infrastrukturkomponenter (fx accesspunkter, switcher, firewalls, servere osv.) hurtigt, sikkert og uden manuel indblanding. Koden er et fælles, transparent grundlag, som sikrer, at alle ejerkommuner får den samme høje standard. Samtidigt med automatisering skabes digitale løsninger, der er uafhængige af leverandørplatforme, og som centrene selv har fuld kontrol over. Eneste krav er, at komponenterne understøtter "kodet infrastruktur."



KL
Weidekampsgade 10
2300 København S

+45 3370 3370
kl@kl.dk
kl.dk

Produktionsnr. 831140
ISBN: 978-87-92963-89-5-pdf

