

Politiska möten i kommuner och regioner under 2020

Enkätundersökning genomförd januari-februari 2021



Förord

Coronapandemin drabbade världen och Sverige under vintern 2020 och under våren var smittspridningen hög i landet. I februari klassade regeringen det nya coronaviruset som en samhällsfarlig sjukdom och öppnade upp för extraordinära smittskyddsåtgärder med målsättningen att minska takten på smittspridningen. Regeringens införde förbud mot allmänna sammankomster vilket i sig inte påverkar möjligheterna eller förutsättningarna för att hålla kommunala sammanträden då kommunala sammanträden inte är offentliga sammankomster i ordningslagens mening. De begränsningar som smittskyddsläget kräver och som kan uppställas med stöd av ordningslagen och pandemilagen träffar därför inte kommunala sammanträden. Men riskerna för smittspridning måste ändå hanteras på ett ansvarsfullt sätt samtidigt som det måste vara möjligt att fatta beslut på ett korrekt sätt.

Att den representativa demokratin är beslutsför även under en kris eller pandemi är av yttersta vikt för det demokratiska systemet. Under en pandemi där risken för att bli allvarligt sjuk gradvis ökar med stigande ålder och med en ökad andel förtroendevalda över 65 år är det angeläget att dessa kan utöva sina demokratiska uppdrag under rådande omständigheter. Ett sätt är genom digitala möten.

Under pandemin har Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) fått många frågor om förutsättningarna för deltagande på distans i sammanträden med fullmäktige eller nämnder liksom förekomsten av digitala möten i kommuner och regioner.

Syftet med skriften är att ge en samlad bild av förekomsten av digitala möten och ett kunskapsunderlag inför det fortsatta arbetet som också kan spridas till intresserade medlemmar och media. Skriften beskriver hur kommuner och regioner har ställt om sina sammanträden under pandemin och hur digital den lokala och representativa demokratin har blivit.

Stockholm, april 2021

Lena Langlet

*Sektionschef demokratisektionen
Avdelningen för ekonomi och styrning*

Innehåll

Inledning.....	5
Juridiska förutsättningar	5
Fullmäktige	6
Styrelsen	14
Nämnder.....	18
Avslutande reflektioner	20

Inledning

I den här rapporten kartläggs politiska möten i kommuner och regioner under pandemi-året 2020. På grund av smittspridningsläget har kommuner och regioner behövt ställa om för genomförandet av politiska möten i fullmäktige, styrelse och nämnder. Det är möjligt för ledamöter att delta i sammanträden med fullmäktige, styrelse och nämnder på distans, om fullmäktige fattat beslut om att använda den möjlighet lagen erbjuder.

Under rådande pandemi har Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) fått många frågor om förutsättningarna för deltagande på distans i sammanträden med fullmäktige eller nämnder. Både medlemmar och media hör av sig med frågor rörande utbredningen av digitala mötesformer samt vilka erfarenheter kommuner och regioner har av digitala möten. SKR:s juridiska avdelning har under 2020 bland annat tagit fram ett PM för att ge stöd till kommuner och regioner hur lagstiften ska tolkas gällande deltagande på distans.

SKR har under 2020 i olika sammanhang lyft enskilda medlemmars erfarenheter kring digitala möten men saknat en samlad överblick av läget. För att få en heltäckande bild av läget har SKR under januari 2021 skickat ut en enkät till samtliga svenska kommuner och regioner. Undersökningens resultat visar hur den lokala och regionala demokratin har påverkats av pandemin samt hur kommuner och regioner har ställt om sina politiska möten. Insamlingen kommer även utgöra ett viktigt kunskapsunderlag för SKR:s fortsatta arbete i frågan.

275 kommuner och 17 regioner har besvarat enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 95 respektive 85 procent.

Rapporten är disponerad på följande sätt. Efter en kort inledning om de juridiska förutsättningar för kommunala sammanträden med deltagare närvarande på distans följer en sammanställning av insamlingen resultat gällande fullmäktiges möten under 2020 följt av styrelsen och nämnderna. Avslutningsvis presenteras undersökningens slutsatser och avslutande kommentarer.

Juridiska förutsättningar

I kommunala och regionala verksamheter är utgångspunkten att sammanträden med fullmäktige, styrelse och nämnder sker i fysisk form. Enligt 5 kap. 16 § första stycket kommunallagen, KL, får ledamöter delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat det. Om deltagande på distans

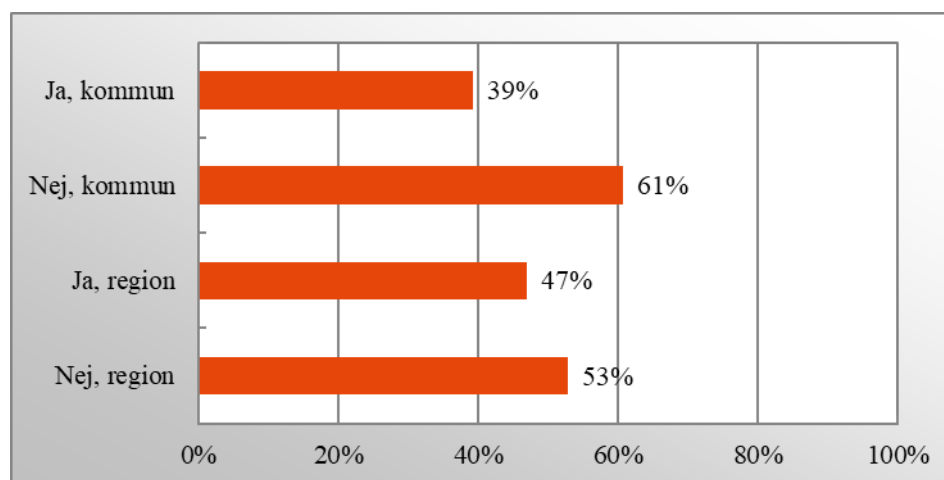
tillåts, ska bestämmelse om detta tas in i arbetsordningen, 5 kap. 72 § tredje stycket. Fullmäktige kan också besluta att införa motsvarande möjlighet för nämndledamöter, 6 kap. 24 § första stycket KL.

Fullmäktige

Inställda fullmäktigemöten under 2020

En majoritet av de 292 svarande kommunerna och regionerna har inte ställt in fullmäktigemöten under 2020 som en konsekvens av corona-pandemin. Bland kommunerna svarar 39 procent att de ställt in sammanträden på grund av pandemin medan det är 47 procent av regionerna. Det bör poängteras att även under normala omständigheter är det inte ovanligt att fullmäktige väljer att ställa in ett sammanträde vid exempelvis för få ärenden.

Diagram 1. Har fullmäktige i din kommun/region under 2020 ställt in sammanträden på grund av pågående pandemi?

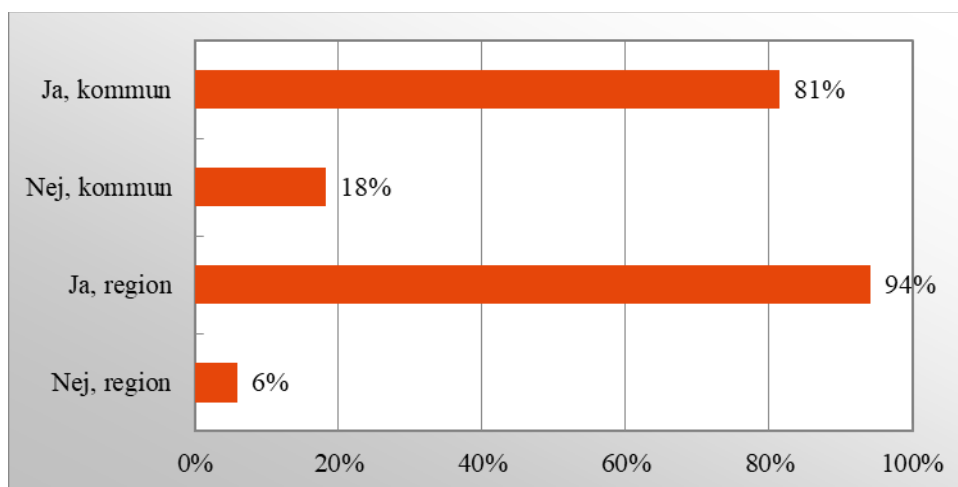


Reducerat antal ledamöter i fullmäktige

För att på grund av smittspridningsläget reducera antalet närvarande på ett sammanträde har de flesta kommuner och regioner använt en modell där antalet ledamöter minskas. Den så kallade kvittningsmodellen följer riksdagens exempel och innebär att antalet närvarande minskas på ett likformigt sätt med ambitionen att spegla valresultatet i mandatfördelningen. Kvittning bygger fullt ut på frivilliga partiöverenskommelser och grundas enbart på en överenskommelse mellan de förtroendevalda. Förfarandet regleras således inte i kommunallagen.

Flertalet kommuner och regioner i undersökningen har under 2020 genomfört nedkvittade fullmäktigemöten. Bland kommunerna är det drygt fyra femtedelar medan det bland regionerna är 94 procent som har sammanträtt med reducerade fullmäktigeförsamlingar.

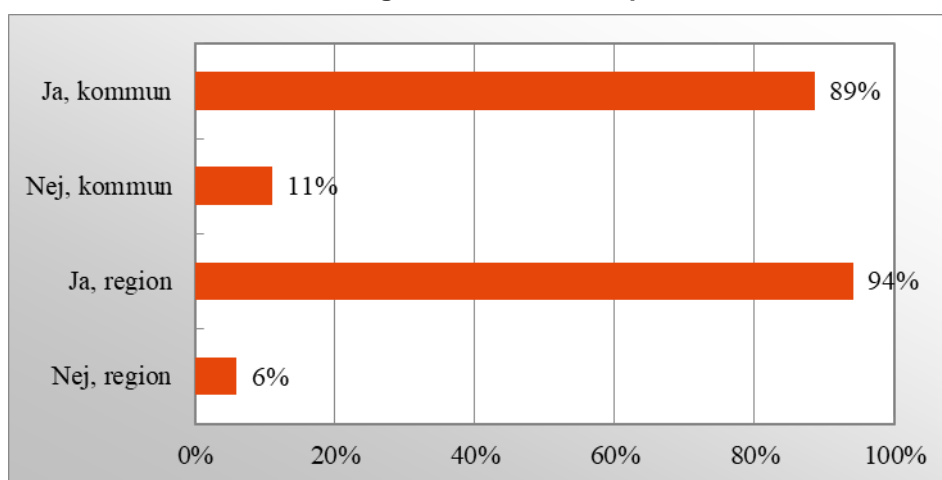
Diagram 2. Har fullmäktige i din kommun/region under 2020 med anledning av pågående pandemi genomfört sammanträden med ett reducerat antal ledamöter?



Digitala möten i fullmäktige

Det är möjligt för ledamöter att delta i sammanträden med fullmäktige på distans, under förutsättning att fullmäktige fattat beslut om detta. Omkring 90 procent av fullmäktigeförsamlingar i kommuner och regioner har fattat beslut om detta. Detta innebär att 243 kommunfullmäktige respektive 16 regionfullmäktigen har beslutat att möjliggöra distansdeltagande.

Diagram 3. Har fullmäktige i din kommun/region fattat beslut om att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans?



Bland de kommunfullmäktigeförsamlingar som möjliggjort för distansdeltagande är det knappt 70 procent som genomfört digitala möten med ledamöter deltagande på distans under 2020. Motsvarande siffra bland regionfullmäktige är drygt tre fjärdedelar. Sammanlagt är det 7 av 10 fullmäktigen som genomfört digitala möten under 2020.

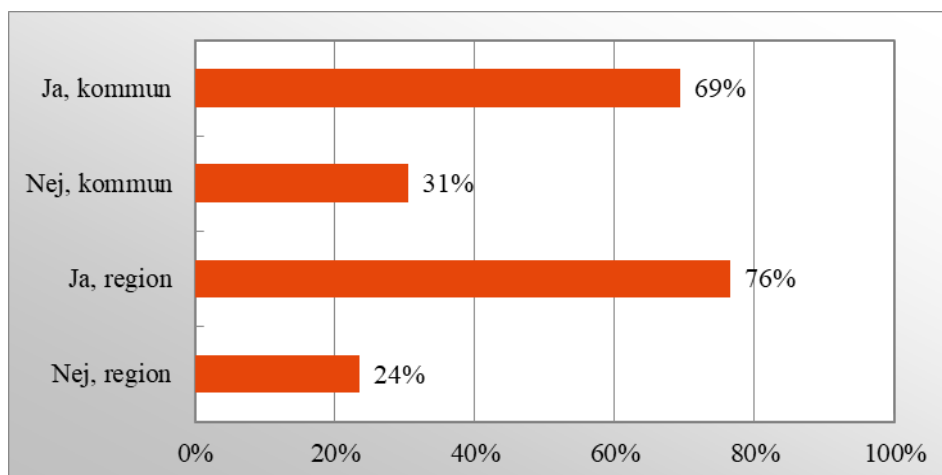
Bland de befolkningsmässigt 20 största kommunerna har 15 kommuner enligt undersökningen genomfört digitala fullmäktigemöten under 2020. Motsvarande siffra bland de 20 minsta kommunerna är 11. Bland de svarande som genomfört digitala möten har 39 kommuner en befolkningsmängd över 50 000 invånare samtidigt som 152 st har under 50 000 invånare.

Sedan 2017 finns en av SKR framtagen kommungruppsindelning som används för att underlätta jämförelser och analyser i olika statistiska sammanhang. Indelningen består av totalt nio grupper fördelade på tre huvudgrupper, där kommunerna grupperats utifrån vissa kriterier som tätortsstorlek, närhet till

större tätort och pendlingsmönster. Huvudgrupperna är: 1) storstäder och storstadsnära kommuner, 2) större städer och kommuner nära större stad samt 3) mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.

Bland de 191 kommuner som svarat att de genomfört digitala fullmäktigemöten utgörs knappt hälften av kommuner i gruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. En dryg tredjedel tillhör gruppen större städer och kommuner nära större stad. Knappt 16 procent av de svarande tillhör gruppen storstäder och storstadsnära kommuner.

Diagram 4. Har fullmäktige i din kommun/region under 2020 genomfört sammanträde med ledamöter deltagande på distans med anledning av pågående pandemi?



Hur många ledamöter och ersättare som deltagit på distans varierar mellan olika kommuner och regioner, men av de som svarat på enkäten deltog i genomsnitt 37 förtroendevalda digitalt på distans vid kommunfullmäktiges senaste möte då enkäten besvarades. Som mest deltog över 113 förtroendevalda i en kommun och i drygt 30 kommuner var det fler än 50 distansdeltagare. Motsvarande genomsnittssiffra för regionfullmäktige var 80 st. distansdeltagare.

Flertalet av kommunerna och regionerna som svarat på enkätundersökningen uppger att de digitala mötena med distansdeltagande i fullmäktige har fungerat mycket eller ganska bra, vilket motsvarar 172 kommuner respektive 11 regioner. Bland kommunerna svarar en fjärdedel att fullmäktiges digitala möten har fungerat mycket bra. Bland regionerna var motsvarande siffra knappt var tredje regionfullmäktige.

Diagram 5. Hur har kommunfullmäktigemötena med deltagande på distans fungerat?

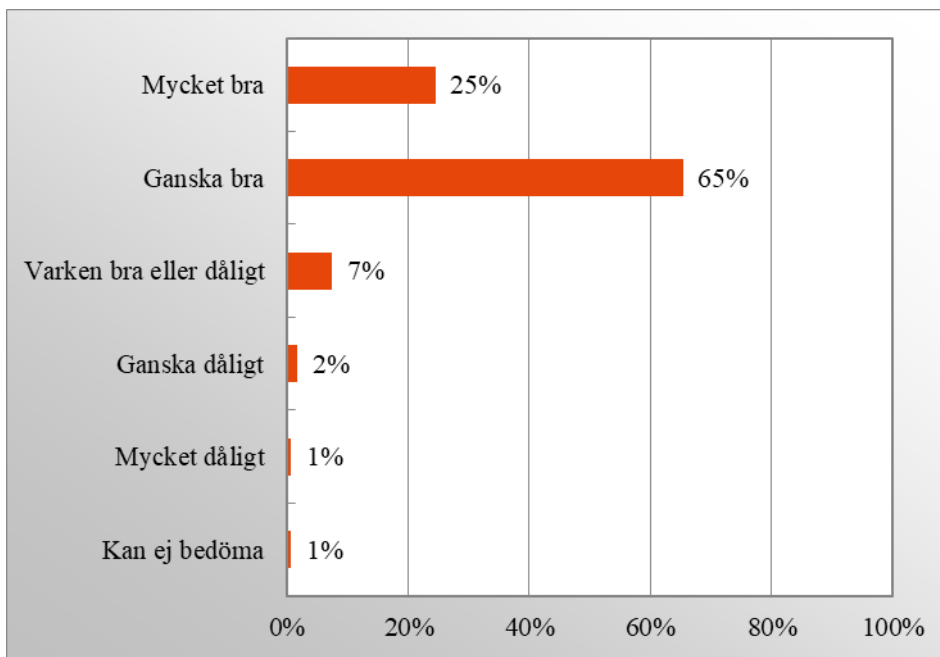
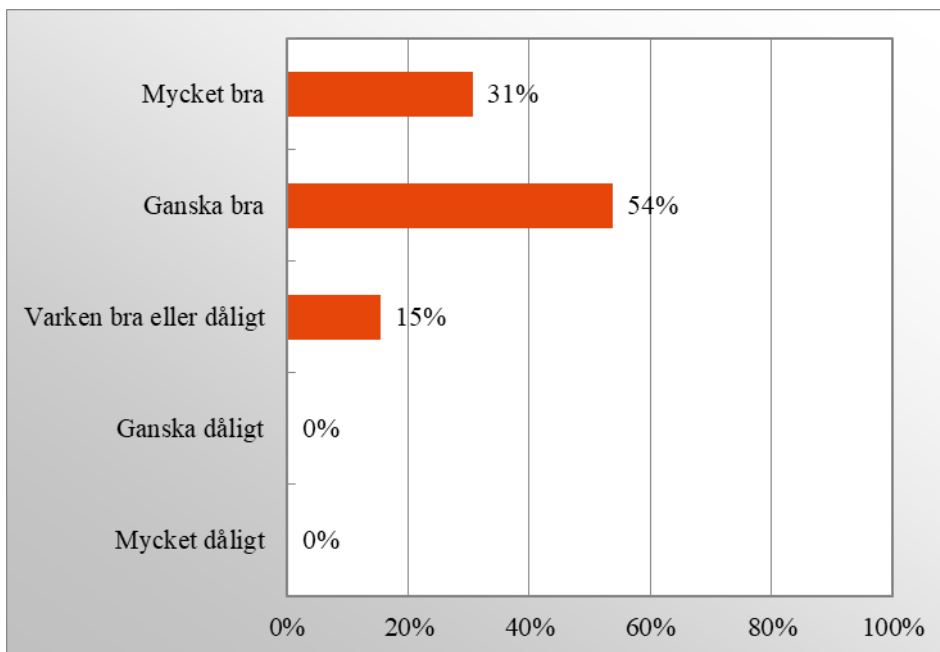


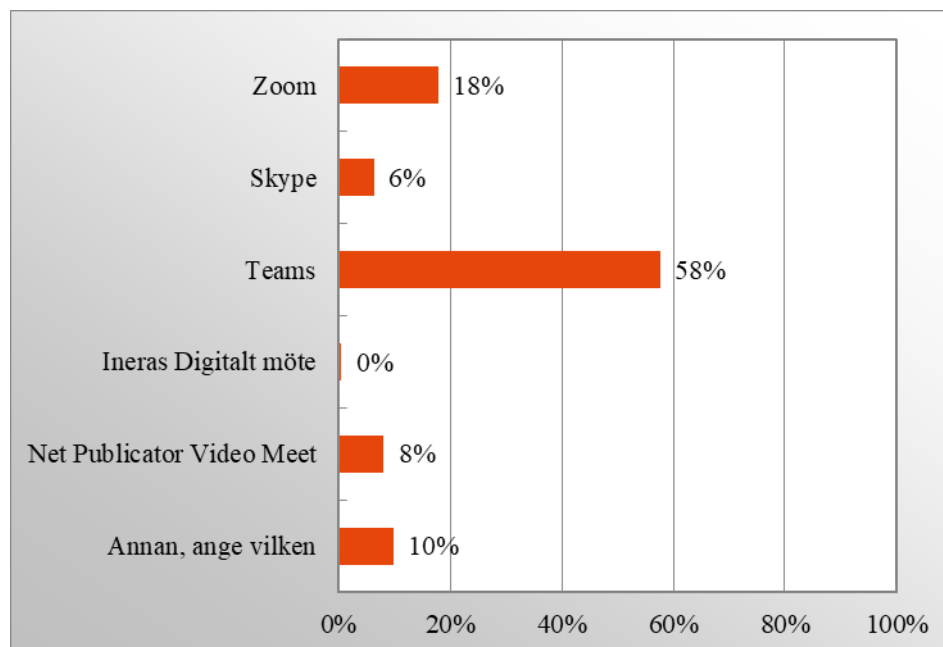
Diagram 6. Hur har regionfullmäktigemötena med deltagande på distans fungerat?



Vilket system för digitala videomöten som kommuner och regioner har använt sig av varierar och beror till viss del vilka lösningar organisationen redan hade. Här har man också använt sig av olika system under perioden, men det kan konstateras att Microsoft Teams är den vanligaste digitala lösning för både kommuner och regioner följt av Zoom.

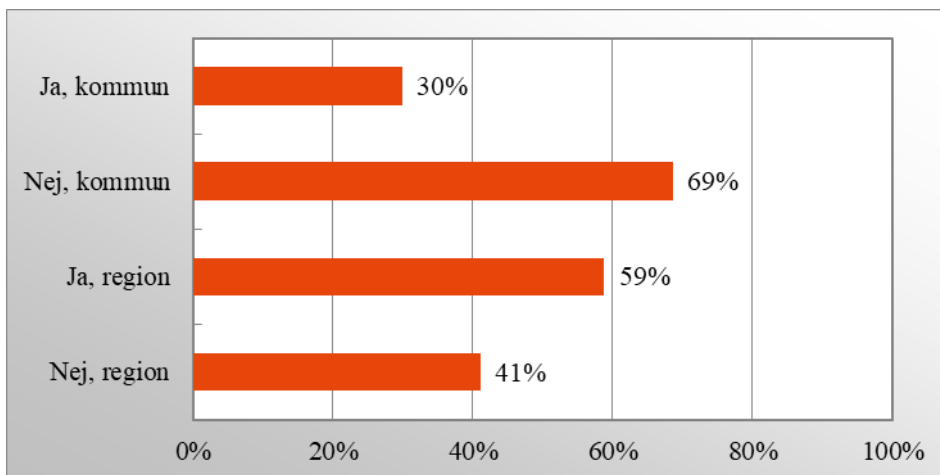
Bland övriga lösningar uppges till exempel Google Meet och Cisco Meetings. En del organisationer har också närvaro- och omröstningsprogram som Spyder Meeting, Plenum och Quickchannel.

Diagram 7. Vilken digital lösning har ni använt er av för att genomföra fullmäktiges sammanträde med deltagare



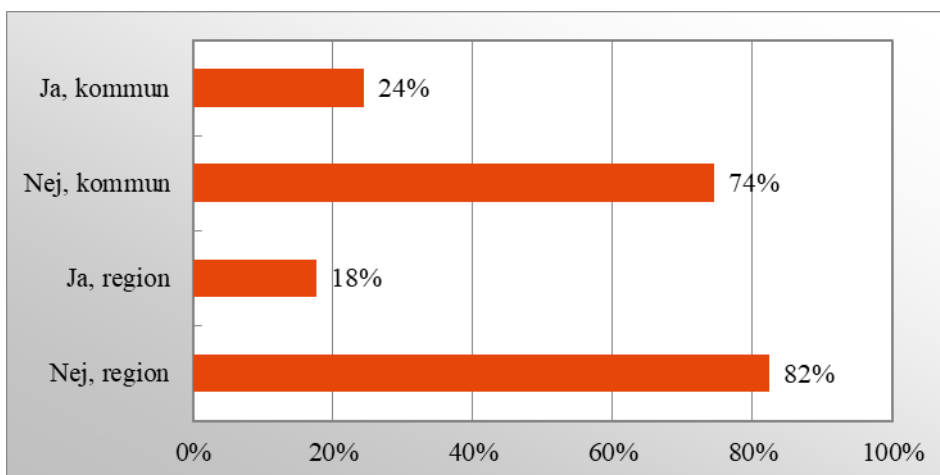
Det är en större andel regioner än kommuner som har ett voteringsystem som fungerar på distans. 30 respektive 59 procent av de svarande kommunerna och regionerna använder ett voteringsystem som fungerar på distans, vilket motsvarar 82 kommuner och 10 regioner. 27 procent av dessa kommuner respektive 20 procent av regionerna uppger att voteringsystemet har inbyggda säkerhetsrutiner för sluten votering.

Diagram 8. Använder fullmäktige i din kommun/region ett voteringsystem som fungerar på distans?



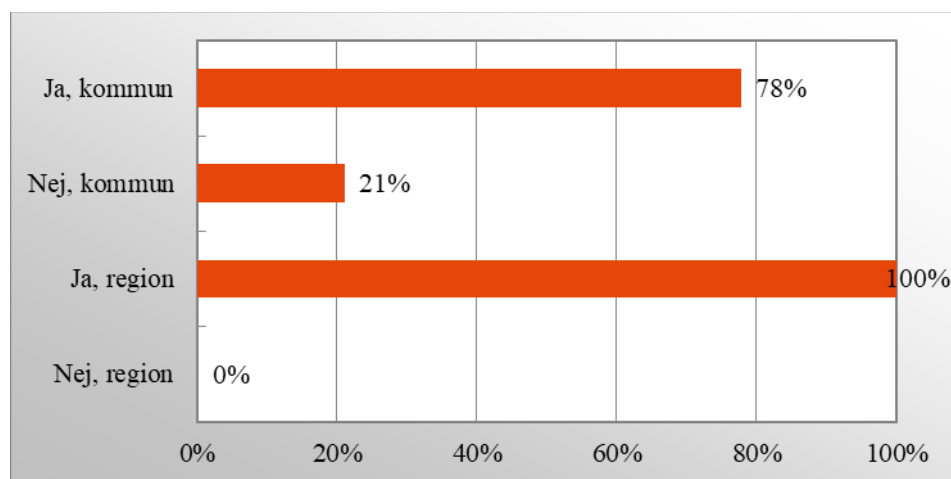
Cirka en fjärdedel av kommunerna uppger att man har digital justering i fullmäktige. Bland regionerna uppger en knapp femtedel att det går att justera fullmäktiges protokoll digitalt.

Diagram 9. Är det möjligt att justera fullmäktiges protokoll på distans i er kommun/region?



Fullmäktiges sammanträden är offentliga och det är inte möjligt att hindra åhörare från att närvara vid fullmäktigesammanträden med hänvisning till risk för smittspridning. Inget hindrar att kommuner till exempel anordnar webbsändningar från sammanträden och uppmuntrar allmänheten att följa sammanträden på distans snarare än genom fysiskt deltagande med hänsyn till intresset av att förebygga smittspridning. I de flesta svarande kommuner och samtliga regioner kan medborgare följa fullmäktiges möten i realtid.

Diagram 10. Kan medborgare i din kommun/region digitalt följa fullmäktiges sammanträde med ljud och bild i realtid?

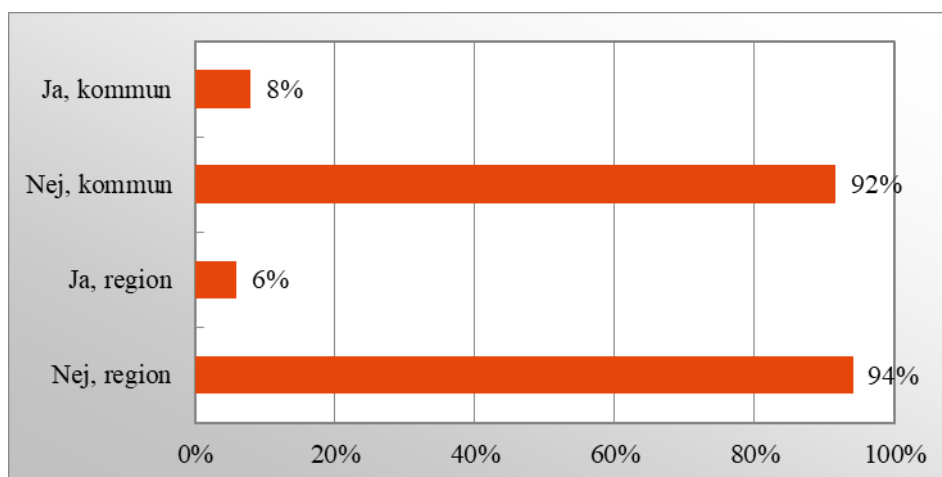


Styrelsen

Inställda styrelsemöten under 2020

Av förklarliga skäl är det färre styrelser än fullmäktige som ställt in sina sammanträden under 2020 som en konsekvens av corona-pandemin. Det stora flertalet av de svarande kommunerna och regionerna har inte ställt in styrelsemöten under 2020 som en konsekvens av corona-pandemin. Bland kommunstyrelserna är det 22 som ställt in och bland regionerna endast en regionstyrelse som ställt in ett sammanträde med anledning av pandemin.

Diagram 11. Har styrelsen i din kommun/region under 2020 ställt in sammanträden p.g.a. pågående pandemi?

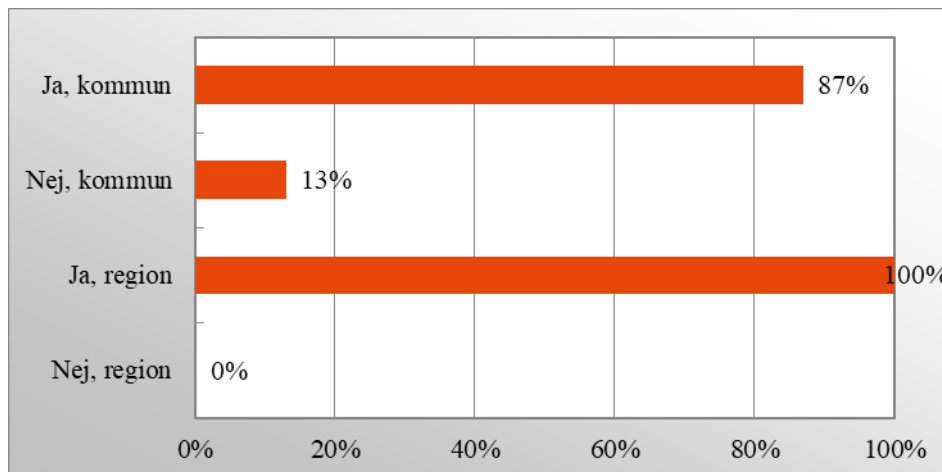


Digitala möten i styrelsen

Förutsättningarna för ledamöter att delta i sammanträden med styrelse eller nämnd på distans motsvarar de som gäller för fullmäktige. En styrelse eller nämnd kan inte på eget initiativ besluta om att tillåta distansdeltagande utan behöver stöd i ett fullmäktigebeslut. Nästan 90 procent av kommunstyrelserna (240 st.) i enkätundersökningen har genomfört sammanträde med ledamöter deltagande på distans. Bland de svarande regionerna har samtliga styrelser genomfört digitala distansmöten under 2020.

Hur många ledamöter och ersättare som deltagit på distans varierar mellan olika kommuner och regioner, men av de som svarat på enkäten deltog mellan 2 och 30 förtroendevalda digitalt på distans vid styrelsens senaste möte då enkäten besvarades.

Diagram 12. Har styrelsen i din kommun/region under 2020 genomfört sammanträde med ledamöter deltagande på distans med anledning av pågående pandemi?



Flertalet av kommunerna och regionerna som svarat på enkätundersökningen uppger att de digitala mötena med distansdeltagande med styrelsen har fungerat mycket eller ganska bra, vilket motsvarar 227 kommuner respektive 15 regioner. Bland kommunerna svarar var tredje att de digitala styrelsemötena fungerat mycket bra. Bland regionerna var motsvarande siffra var drygt hälften.

Diagram 13. Hur har kommunstyrelsemötena med deltagande på distans fungerat?

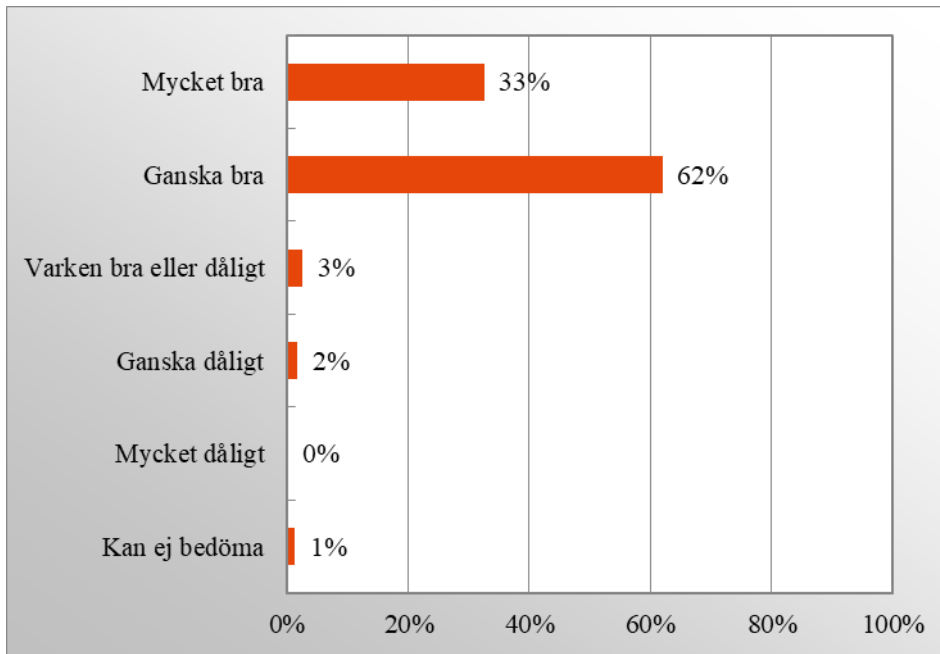
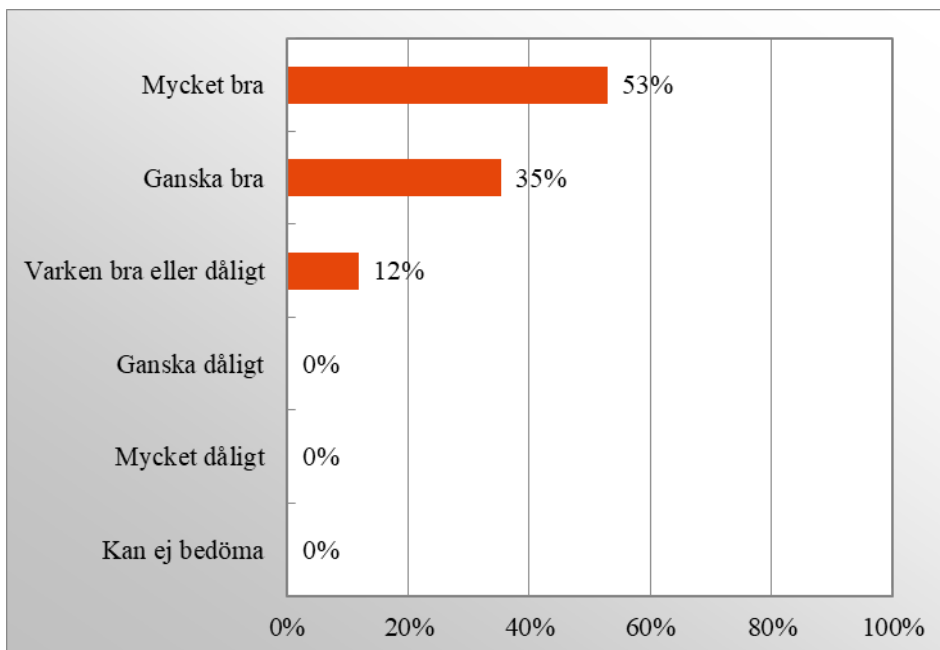
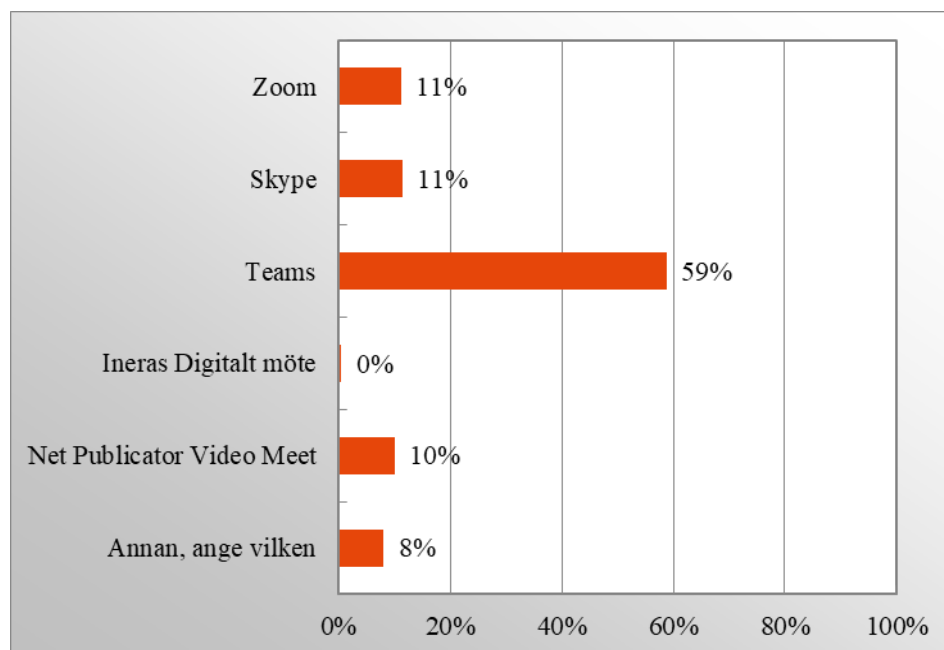


Diagram 14. Hur har regionstyrelsemötena med deltagande på distans fungerat?



Den vanligaste digitala lösningen för möten i kommun- och regionstyrelser är precis som vid fullmäktiges möten Microsoft Teams. Bland kommunstyrelserna följer sedan Zoom, Skype och Net Publicator Video Meet medan regionstyrelserna i högre uträkning använder Cisco Meeting.

Diagram 15. Vilken digital lösning har ni använt er av för att genomföra styrelsens sammanträde med deltagare på distans?

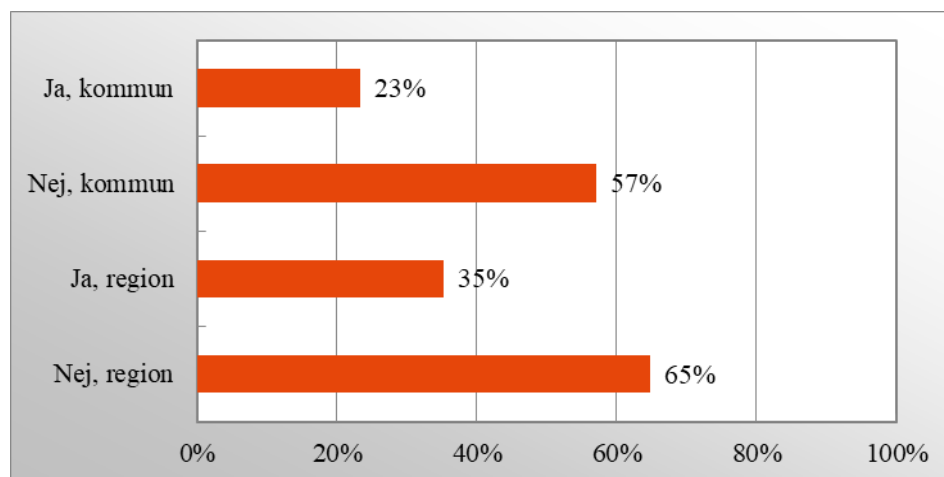


Nämnder

Inställda nämndsammanträden

En majoritet av kommunerna och regionerna i undersökningen svarar att de inte har ställt in nämndsammanträden under 2020 som en konsekvens av coronapandemin. 54 kommuner har dock svarat att de inte vet om någon nämnd ställt in sammanträden på grund av pandemin under 2020.

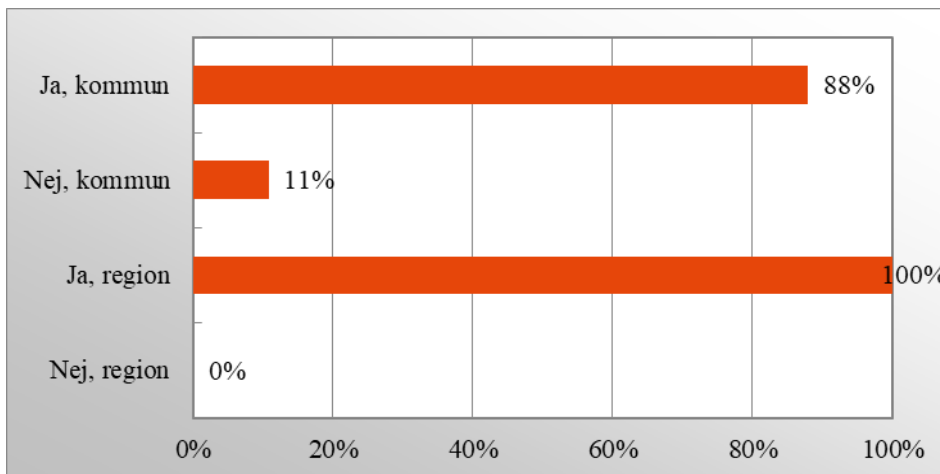
Diagram 16. Har någon nämnd i din kommun/region under 2020 ställt in sammanträden på grund av pågående pandemi?



Digitala nämndsammanträden

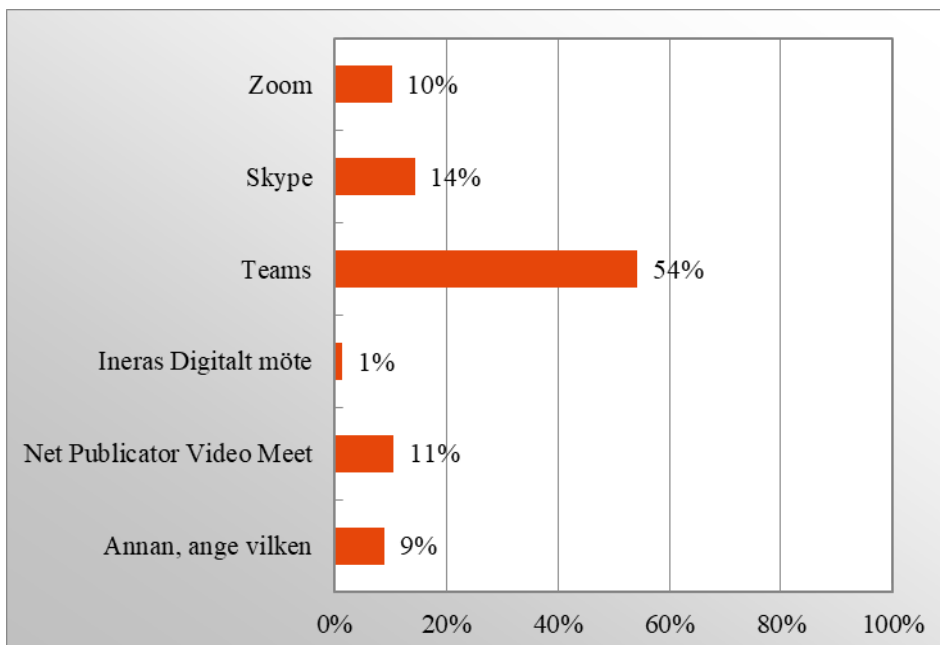
Förutsättningarna för ledamöter att delta i sammanträden med nämnd på distans motsvarar de som gäller för fullmäktige. En nämnd kan inte på eget initiativ besluta om att tillåta distansdeltagande utan behöver stöd i ett fullmäktigebeslut. Nästan 90 procent av de svarande kommunerna och samtliga regioner svarar att någon nämnd har genomfört sammanträde med ledamöter deltagande på distans.

Diagram 17. Har någon nämnd i din kommun/region under 2020 genomfört sammanträde med ledamöter deltagande på distans med anledning av pågående pandemi?



Den vanligaste digitala lösningen för nämndsmöten i kommuner och regioner är Microsoft Teams följt av Skype, Net Publicator och Zoom.

Diagram 18. Vilken digital lösning har ni använt er av för att genomföra nämndernas sammanträden med deltagare på distans?



Avslutande reflektioner

Enkätundersökningens öppna frågor samt vittnesmål från kommuner och regioner vid SKR:s erfarenhetsseminarier visar på ett antal utmaningar och lärdomar med digitala politiska möten.

Att digitala möten är här för att stanna även efter pandemin är många eniga om även om formerna för det kommer att förändras jämfört med rådande läge. Kanske vissa utvalda möten under året sker fysiskt och andra digitalt och istället för att samtliga förtroendevalda deltar digitalt kommer det röra sig om enstaka ledamöter. En del menar att de digitala mötena har medfört ett minskat resande med mindre smittspridning som följd. Samtidigt har de ofta inneburit ökad närvaro, men också en avsaknad av socialt umgänge.

Många lyfter de tekniska utmaningar som digitala möten för med sig. Inte minst den tekniska utrustningen och valet av system samt hanteringen av detta från såväl administration som förtroendevalda. Vikten av tillräcklig bredbandsuppkoppling är avgörande för genomförandet av digitala möten.

Vidare framhålls att digitala möten innebär många system att hantera för de förtroendevalda. Det rör både själva videomötet, men även system för digitala handlingar och eventuellt mötes- och voteringsystem. En del uppger att handlingar som tidigare distribuerats digitalt numera skrivs ut, vilket innebär ett steg tillbaka i den digitala processen.

Samtidigt framförs utmaningen kring det digitala utanförskapet. För en del deltagare som har lägre digital mognadsgrad och enbart medverkar i ett fåtal möten per månad blir de digitala mötena en stor utmaning och kan utgöra ett hinder, både för deltagande i själva mötet men även för deltagande i debatten. Samtidigt vittnar vissa om att debatten inte påverkats negativt utan blivit mer stringent och att tröskeln för att delta i debatten snarare blivit lägre. Effektivare möten där fler kan delta anses också ha stimulerat demokratin. En nackdel som lyfts fram är bristen på medborgarnas möjlighet att på plats träffa förtroendevalda och lyssna på debatten.

Flera förtroendevalda berättar att det är mindre komplicerat att vara ordförande på möten där samtliga deltar digitalt alternativt deltar fysiskt på plats jämfört med så kallade hybridmöten där en del är med på distans och andra är på plats i lokalen. Det finns en risk att de på distans hamnar utanför mötet.

Att leda digitala möten är som beskrivs ovan annorlunda jämfört med att leda ett fysiskt möte. Samspelet inom presidiet och tillsammans med sekreterare är

betydelsefullt. Det förekommer exempel på att ordförande fått stöd genom instruktioner och talmanus. Ordföranden påtalar vikten av att vara tydlig när man leder mötet, upprepa vad som sägs och vänta in ledamöterna om man märker att någon inte hänger med. Utmaningen är att man inte ser personers kroppsspråk. Precis som vid andra digitala möten lyfts vikten av pauser fram.

Förberedelser genom exempelvis testmöten, utbildningsinsatser och instruktioner för de förtroendevalda med framtagna anvisningar för att delta och ansluta till digitala möten lyfts som en framgångsfaktor. Det kan även handla om att från presidietts sida ha förberedande kontakter med partiernas gruppleddare kring till exempel tydliga rutiner för mötets former och propositionsordningar. Samarbetet mellan partierna framhålls som väsentliga för ett lyckat genomförande av digitala möten där man också behöver avsätta längre tid än vid fysiska möten.

För förvaltningens del är ofta digitala politiska möten resurskrävande. Det förutsätter inte sällan en helt annan arbetsinsats än vid ett fysiskt möte och ökad bemanning för förberedelse inför och genomförandet under själva sammanträdet. Inte sällan är IT-administrationens support efterfrågad. Förvaltningens närvaro lyfts också för att skapa trygghet för deltagarna.

Många framhåller den lärandeprocess som nu pågår kring digitala möten med en ständig utveckling. På kort tid har många organisationer tagit många steg i sin utveckling och de förtroendevaldas samarbetsvilja lyfts som en förutsättning för ytterligare steg i denna process tillsammans med erfarenhetsutbyten inte minst inom ramen för SKR:s arrangemang.

En utmaning som lyfts mest i såväl enkätundersökningen som vid erfarenhetsseminarier är vad som krävs för att samtliga deltagare ska anses se och höra varandra enligt lagstiftningens mening. SKR har tolkat lagstiftningen som att deltagandet ska ske på lika villkor vilket innebär att alla deltagare ska kunna se och höra varandra på motsvarande sätt som vid ett fysiskt sammanträde. SKR:s bedömning är att alla ska kunna följa det som händer på sammanträdet, det vill säga kunna delta i och följa debatten, lägga fram sina yrkanden och förslag, följa ordförandens propositionsordning och delta i de beslut som fattas, liksom att kunna nyttja sin rätt att reservera sig. Alla behöver då kunna se och höra dessa moment. Däremot bör det inte anses innebära att samtliga distansdeltagande ledamöter hela tiden ser och hör alla andra ledamöter. Så brukar heller inte vara fallet vid fysiskt deltagande vid ett sammanträde, åtminstone inte i fullmäktige.

Politiska möten i kommuner och regioner under 2020

I den här rapporten kartläggs politiska möten i kommuner och regioner under pandemi-året 2020. Under rådande pandemi har Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) fått många frågor om förutsättningarna för deltagande på distans i sammanträden med fullmäktige eller nämnder.

SKR har under 2020 i olika sammanhang lyft enskilda medlemmars erfarenheter kring digitala möten men saknat en samlad överblick av läget. För att få en heltäckande bild av läget har SKR under januari 2021 skickat ut en enkät till samtliga svenska kommuner och regioner. Undersökningens resultat visar hur den lokala och regionala demokratin har påverkats av pandemin samt hur kommuner och regioner har ställt om sina politiska möten.

Upplysningar om innehållet
Martin Lidhamn, martin.lidhamn@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2021
ISBN: 978-91-7585-922-4
Text: Martin Lidhamn
Produktion: SKR