



Yrkande angående – Möjlighet till deltagande på distans vid kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnders sammanträden i Göteborgs Stad

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Kommunstyrelsen får i uppdrag att förtydliga innebörden av *"när särskilda skäl föreligger"* i Arbetsordning för Göteborgs kommunfullmäktige, respektive i reglementena för kommunstyrelsen och övriga nämnder.
2. I övrigt bifalla tjänsteutlåtandet.

Yrkandet

Digitala möten är ett mycket bra medel för att minska risken för smittspridning samt säkerställa beslutsförhet. Vi Sverigedemokrater anser att digitaliseringen är här för att stanna. Vi har sett nyttan och möjligheterna under pandemin. Det är en stor fördel att, i de instanser där detta är möjligt, kunna delta på distans. Redan 2019 yrkade Sverigedemokraterna om vikten av detta.

En av de största fördelarna med distansmöten är den ökade flexibiliteten för verksamheterna. De möten som tidigare tog tid och energi att planera kan nu genomföras även om deltagarna befinner sig på resa eller på annan ort. Möten kan genomföras mer frekvent och beslutsprocesserna kortas ned. Att kunna genomföra möten på distans leder även till minskade rese- och lokalkostnader. Minskat resande bidrar till reducerade koldioxidutsläpp.

Långa resor samt övernattningar stjäl i många fall tid från familjen. Med hjälp av digitala möten ges en bättre balans i livet genom en sund fördelning mellan arbetet och privatlivet. Även den som måste stanna hemma för vård av sjukt barn, ges möjlighet att delta vid viktiga beslutsmöten.

Digitala möten öppnar dörren för nya samarbetsmöjligheter mellan människor och andra organisationer. Många har uppbokade kalendrar och har det svårt att ta sig till ett fysiskt möte. På samma sätt som distansmöten leder till en ökad flexibilitet, leder de också till ökad effektivitet. Mer tid frigörs, tid som kan läggas på att utföra det som beslutas i mötena.

För att tydliggöra och eliminera eventuella tolkningsproblem, bör innebörden av *"när särskilda skäl föreligger"* klargöras. Det ska vara enkelt för alla och envar att förstå vad dessa särskilda skäl är. Exempelvis vid vård av sjukt barn, vid arbete på annan ort eller vid behov av beslutsmässighet.

Ett förtydligande tar bort onödiga missförstånd och feltolkningar.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2021-11-01

Diarienummer 1288/21

Handläggare

Ellinor Malmberg, Mathias Sköld

Telefon: 031-368 04 04, 031-368 02 10

E-post: ellinor.malmberg@stadshuset.goteborg.se

mathias.skold@stadshuset.goteborg.se

Möjlighet till deltagande på distans vid kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnders sammanträden i Göteborgs Stad

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Ledamöter i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, övriga nämnder och utskott får, när särskilda skäl föreligger, från och med den 1 januari 2022 delta i sammanträden på distans. Ordförande och justerare av protokollet ska närvara på den plats där mötet är utlyst.
2. Nuvarande lydelse i Arbetsordning för Göteborgs kommunfullmäktige, 9 § andra stycket, ändras från och med den 1 januari 2022 i enlighet med bilaga 1 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
3. Nuvarande lydelse i § 9 det gemensamma och likalydande kapitel 3 i reglementena för kommunstyrelsen och övriga nämnder ändras och får från och med den 1 januari 2022 den lydelse som framgår av bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Sammanfattning

Det har under pandemin, sedan april 2020, varit möjligt för kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och övriga nämnder i Göteborgs Stad att hålla sammanträden med deltagande på distans. Besluten har varit tidsbegränsade och gäller till den 31 december 2021. Även om pandemin alltjämt pågår har regeringens restriktioner och Folkhälsomyndighetens rekommendationer numera lättat och ställning behöver tas till hur möjligheterna att sammanträda med deltagande på distans kan utformas framåt efter den 31 december 2021. Mot bakgrund av detta har stadsledningskontoret genomfört en enkätundersökning bland förtroendevalda och tjänstepersoner om hur distansdeltagande fungerat ur flera olika perspektiv för att få underlag för en bredare utvärdering. Stadsledningskontoret bedömer att det fortsatt behöver finnas möjlighet till distansdeltagande för att säkerställa beslutsförhet i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnderna. Mot bakgrund av att distansdeltagande enligt förarbetena till lagen är ett komplement till det fysiska deltagandet bedömer stadsledningskontoret att det fortsatt bör krävas särskilda skäl för sådant deltagande. Nuvarande lydelse i det gemensamma och likalydande kapitel 3 i reglementena för kommunstyrelsen och övriga nämnder som gäller till och med den 31 december 2021 föreslås ändras redaktionellt så att ordföranden istället för att besluta om närvaro på distans ska besluta om deltagande på distans. Ändringen föreslås gälla från och med

den 1 januari 2022. För kommunfullmäktige föreslås nuvarande lydelse i Arbetsordningen för Göteborgs kommunfullmäktige, som gäller till och med den 31 december 2021, ändras så att det ankommer på ordföranden i samråd med vice ordförandena att besluta om det föreligger sådana särskilda skäl att distansdeltagande får ske från och med den 1 januari 2022.

Bedömning ur ekonomisk dimension

I tidigare ärenden när kommunfullmäktige beslutade om medgivande för sammanträden på distans inom ramen för ett pilotprojekt (diarienummer 0580/19) och tillfälliga möjligheter att delta i sammanträden på distans (diarienummer 0693/20) redogjordes för att distanssammanträden initialt kan medföra ökade kostnader för utrustning och utbildning. Det bedömdes vara rimligt att samtliga nämnder har tillgång till lokaler där det är möjligt att hålla videokonferens på ett sådant sätt att kraven för beslutsfattande på distans uppfylls vad gäller överföring av ljud och bild samt deltagande på lika villkor. Under den tid möjligheten till distansdeltagande funnits har sådana sammanträden kunnat genomföras och av enkätsvaren framgår också att de tekniska förutsättningarna har förbättrats. De kostnader som detta har medfört har finansierats inom ramen för varje nämnds befintliga ekonomiska förutsättningar.

Deltagande på distans vid sammanträden har hittills kunnat ske primärt genom användande av de Ipad-enheter som staden tillhandahåller de förtroendevalda. Av enkätundersökningen framgår bl.a. synpunkter i form av att det varit problem att kunna läsa handlingar och delta på sammanträden simultant på Ipad och att det behöver säkerställas att personer med synnedsättning ska kunna använda den tekniska utrustningen. Standardhöjd gemensam utrustning i form av PC samt headset lyfts fram som förbättringsförslag i enkätsvaren. Det kan således komma att behövas uppgraderad teknisk utrustning för att distansdeltagande ska kunna fungera på lika villkor. Av enkätundersökningen framgår samtidigt att en övervägande del av de som besvarat enkäten anser att det såväl tekniskt som utifrån deltagande på lika villkor har fungerat bra med distanssammanträden utifrån de förutsättningar som gällt för dessa hittills. Mot bakgrund av det samt att möjligheten att delta på distans är ett komplement till fysiskt deltagande, när särskilda skäl föreligger, bedömer stadsledningskontoret att det kan finnas olika sätt att tillgodose behov av teknisk utrustning för distansdeltagande. För många fungerar det med den utrustning som staden redan tillhandahåller i form av Ipad, medan det för andra kan behövas kompletterande utrustning. Det skulle exempelvis kunna vara ett alternativ att nämnderna tillhandahåller låneutrustning i de fall det bedöms nödvändigt för att ledamöter ska kunna delta på distans på lika villkor.

Av enkätsvaren framgår vidare att kompetens och vana att hantera program och utrustning varierar och att en generell höjning av kompetensen är en viktig förutsättning för att deltagande ska ske på lika villkor. Enligt stadsledningskontorets bedömning bör utbildningsinsatser även fortsättningsvis kunna ske genom e-learning samt vid behov kompletteras med utbildningstillfällen. Det bedöms vidare finnas behov av IT-support i samband med sammanträdena för att säkerställa att ljud- och bildöverföring sker i realtid och att deltagandet sker på lika villkor på distans som på den plats där sammanträdet hålls. Med hänsyn till att det behöver föreligga särskilda skäl för att delta på distans och i nuläget inte går att förutse i vilken utsträckning möjligheten kommer att utnyttjas är det svårt att beräkna tillkommande kostnader för sådant deltagande.

För det fall ledamot med lång resväg till sammanträdet skulle delta på distans kan det medföra minskade kostnader i form av ersättning för utebliven arbetsinkomst.

Bedömning ur ekologisk dimension

Utifrån de geografiska förhållandena för de förtroendevalda i Göteborgs Stad gör sig argumenten om deltagande på distans för att undvika långa resor till sammanträden inte gällande på motsvarande sätt som det gör i kommuner med stora avstånd. Resor som görs enbart i syfte att delta vid sammanträden skulle i och för sig kunna minska om det fanns möjlighet för ledamöter som befinner sig utanför staden till följd av arbete eller semester skulle kunna delta på distans. Beroende på vilka transportmedel som används för resor till sammanträden kan distansdeltagande bidra till minskad miljöpåverkan genom minskat resande. Eventuella inköp av ny teknisk utrustning enbart för att möjliggöra distansdeltagande bedöms medföra påverkan på miljön.

Bedömning ur social dimension

En bakomliggande anledning till att möjligheten till distansdeltagande infördes i kommunallagen var att det kunde konstateras att det blivit allt svårare att rekrytera medborgare till olika politiska förtroendeuppdrag inom kommuner och regioner, samtidigt som avhoppet från förtroendeuppdrag ökar. Distansdeltagande bedömdes kunna underlätta för exempelvis föräldrar till små barn liksom för personer med olika funktionsvariationer att kunna delta i det politiska beslutsfattandet. Det angavs samtidigt i förarbetena att distansdeltagande ska ses som ett komplement till huvudregeln att närvara på plats vid det fysiska mötet, som ger möjlighet till deltagande i beslutsfattande som annars inte kommit till stånd alls (prop. 2013/4:5 s. 33 f).

När den tillfälliga möjligheten till sammanträden med deltagande på distans infördes i Göteborgs Stad i april 2020 bedömdes pandemin och risken för smittspridning vara särskilda skäl för att hålla sammanträden med ledamöter och tjänstgörande ersättare deltagande på distans. Genom möjligheten till distansdeltagande kunde beslutsförheten i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och övriga nämnder säkras under den tid som fysiska möten enligt regeringens restriktioner och Folkhälsomyndighetens rekommendationer skulle undvikas för att förhindra risk för smittspridning. Även om pandemin inte är över är det sedan en tid möjligt att återgå till fysisk närvaro på sammanträden och i enkäten har frågor bl.a. ställts om hur demokratiska aspekter påverkats av att sammanträdena hållits med deltagande på distans. I svaren lyfts bl.a. att sammanträden med deltagande på distans begränsat möjligheter till åsiktsutbyten utanför sammanträdetets ram och att kontakten med allmänheten ibland har försvårats via det digitala formatet. Vissa nämnder har genomfört digitala frågestunder för allmänheten i samband med sammanträdena, men tillgängligheten har varit förbehållen de som har teknisk utrustning och kunskap för att medverka digitalt. Även bland de förtroendevalda uppges det ha varit olika förutsättningar att närvara i sammanträden på distans, bl.a. beroende på vana att hantera tekniken. Socioekonomiska förutsättningar kan också påverka de faktiska möjligheterna att närvara på distans utifrån krav på uppkoppling och tillgång till lämplig plats att kunna närvara i sammanträdet från.

När det gäller möjligheterna till fortsatt distansdeltagande efter pandemin framkommer av enkätsvaren att många ser behov av sådan möjlighet utifrån fortsatt pandemi, men också för att undvika smittspridning av t.ex. förkylningar då ledamöter kan delta på distans vid lättare symptom samt om de har sjuka barn hemma. Vidare omnämns att det kan förenkla

för personer med funktionsvariationer att delta på distans samt att det kan vara ett alternativ för ledamot som är på resa.

Genom att fortsatt ange i fullmäktiges arbetsordning och i kommunstyrelsens samt nämndernas reglementen att det krävs särskilda skäl för deltagande på distans kan möjligheten utnyttjas på ett sätt som medför att fler kan ha möjlighet att delta i det politiska beslutsfattandet på så sätt som anges i förarbetena till lagstiftningen och utifrån behov som framgår av enkätsvaren. Det går att dra nytta av de lärdomar kring distansdeltagande som gjorts under pandemin samtidigt som det är viktigt att påpeka att det enligt nu gällande lagstiftning är fysisk närvaro på sammanträdet som är utgångspunkten för det kommunala beslutsfattandet. Därmed bedöms demokratiska aspekter såsom tillfällen för allmänheten att komma i kontakt med de förtroendevalda samt åsiktsutbyten utanför sammanträdets ram kunna tillgodoses även om ledamöter tillåts delta på distans.

Bilagor

1. Förslag till § 9 andra stycket i arbetsordning för Göteborgs kommunfullmäktige
2. Förslag till gemensamt och likalydande kapitel 3, § 9 i reglementena för kommunstyrelsen och stadens nämnder

Ärendet

Det har under pandemin, sedan april 2020, varit möjligt för kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och övriga nämnder i Göteborgs Stad att hålla sammanträden med deltagande på distans. Besluten har varit tidsbegränsade och gäller till den 31 december 2021. Stadsledningskontoret föreslår att möjligheten till distansdeltagande fortsatt ska finnas kvar efter den 31 december 2021.

Beskrivning av ärendet

I inledningen av pandemin beslutade kommunfullmäktige den 16 april 2020, § 10, att samtliga nämnder, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige tillfälligt fram till och med den 31 december 2020 fick sammanträda med ledamöter och tjänstgörande ersättare deltagande på distans när särskilda skäl förelåg. Beslutet reglerades genom ett tillägg i kommunfullmäktiges arbetsordning 9 §, det gemensamma och likalydande kapitel 3 i reglementena för kommunstyrelsen och stadens nämnder § 9 samt reglementet för krisledningsnämnden, § 4.

Syftet med beslutet var att under rådande pandemi säkerställa det kommunala beslutsfattandet utan att utsätta riskgrupper för smitta av covid-19. Pandemin, regeringens restriktioner och Folkhälsomyndighetens rekommendationer bedömdes utgöra särskilda skäl för distansdeltagande. Redan innan pandemin hade ett pilotprojekt inletts avseende distansdeltagande i tre av stadens nämnder under år 2020, vilket sedan skulle utvärderas. Anledningen till att beslutet för samtliga nämnder och fullmäktige att sammanträda på distans tidsbegränsades var bl.a. att möjliggöra en utvärdering ur samtliga perspektiv som påverkas när deltagande vid sammanträden sker på distans. Redan inledningsvis konstaterades att det kunde komma att bli aktuellt att förlänga beslutet efter förnyad bedömning. Så har också skett vid två tillfällen.

Den 10 december 2020, § 8, beslutade kommunfullmäktige att förlänga möjligheten att delta på distans till och med den 30 juni 2021. Samma dag beslutade kommunfullmäktige, § 9, att nämndernas utskott, när särskilda skäl föreligger, får hålla utskottssammanträden med ledamöter deltagande på distans.

I samband med förlängningen av den tillfälliga möjligheten till distansdeltagande till och med den 30 juni 2021 uppmanade fullmäktige samtliga nämnder att hålla sammanträden med distansdeltagande, men att ordförande och justeringsperson skulle vara på plats där mötet var utlyst. Kommunfullmäktige har därefter, den 10 juni 2021 § 17, beslutat att förlänga den tillfälliga möjligheten att hålla sammanträden med deltagande på distans till och med den 31 december 2021.

Inför det senaste beslutet om förlängning redogjorde stadsledningskontoret för den utvärdering som gjorts av pilotprojektet. Det framgick bl.a. att det utöver utvärdering av funktionalitet, efterfrågan och praktisk tillämpning även finns demokratifrågor, som exempelvis kontakter med allmänheten samt åsiktsutbyten utanför sammanträdet, där möjligheterna att utvärdera begränsades av pandemin. Stadsledningskontoret föreslog således ytterligare tidsbegränsning av beslutet för att möjliggöra en bredare utvärdering.

Enkätundersökning om deltagande vid sammanträden på distans

Även om pandemin alltjämt pågår har regeringens restriktioner och Folkhälsomyndighetens rekommendationer numera lättat på sådant sätt att ställning nu kan tas till hur möjligheterna att sammanträda med deltagande på distans kan utformas framåt efter den 31 december 2021. Mot bakgrund av detta har stadsledningskontoret genomfört en enkätundersökning om hur distansdeltagande fungerat ur flera olika perspektiv för att få underlag för en bredare utvärdering. Enkäten skickades till samtliga förtroendevalda i nämnder och kommunfullmäktige samt till nämndsekreterare. Den gick således ut till 462 förtroendevalda samt till 56 nämndsekreterare med svarstid mellan den 4 och 15 oktober 2021. Antalet respondenter på enkäten utföll till 231, varav 29 respondenter var nämndsekreterare. Revisorskollegiet samt ledamöter i styrelserna för de kommunala bolagen fick inte enkäten, eftersom dessa inte omfattas av kommunallagens bestämmelser om distansdeltagande.

Enkäten syftade till att inhämta respondenternas synpunkter gällande de tekniska förutsättningarna för deltagande på distans, vägledningen inför sammanträdena såsom regler i arbetsordning och instruktioner samt hur deltagandet på distans har fungerat under sammanträdena. Enkätfrågorna syftade dessutom till att utvärdera hur sammanträdena har fungerat utifrån kommunallagens definition av deltagande på lika villkor samt hur sammanträdena har påverkats utifrån det demokratiska perspektivet. Slutligen efterfrågades respondenternas syn på vad som eventuellt skulle kunna utgöra särskilda skäl för deltagande på distans efter 1 januari 2022.

Nedan sammanfattas den huvudsakliga innebörden av svaren på enkätens 6-7 frågor. Många svar har varit kortfattade och saknat motiveringar, framför allt till varför något har bedömts fungera bra. Enkätfrågorna och enkätsvaren i sin helhet finns att tillgå på stadsledningskontoret.

1. Hur tycker du att sammanträdena har fungerat utifrån de tekniska förutsättningarna?

Svaren är mestadels positiva och de flesta tycker att det fungerat bra eller mycket bra.

Det framkommer att det varit problem med tekniken, särskilt i början av perioden. Problem med nätverks- och ljudkvalitet, visning av bilder samt ovana är genomgående svar bland de som inte tycker det fungerat bra. Det framkommer av ett fåtal svar att digitala möten innebär vissa svårigheter för personer med synnedsättning. Support på plats samt att många blivit vana vid tekniken anges vara framgångsfaktorer för att sammanträdena utifrån de tekniska förutsättningarna ska fungera bättre.

2. Hur tycker du att det har fungerat inför sammanträdena (Regler i arbetsordning för anmälan om deltagande på distans, instruktioner för Teams etc.)?

Svaren är mestadels positiva och de flesta tycker att det fungerat bra eller mycket bra.

Det framkommer att det varit mer problem i början av perioden samt att flera hade önskat stadenövergripande, tydligare instruktioner eftersom nämnder utarbetat sina egna vid olika tidpunkter och på olika sätt, vilket skapat förvirring. Ett fåtal framhäver att det funnits oklarheter kring vad som gäller vid sekretessärenden och att slutna omröstningar inte har kunnat genomföras.

3. Hur tycker du att det har fungerat under sammanträdena? (1 december 2020 beslutade kommunfullmäktige om en rekommendation om att ledamöter och ersättare skulle delta på distans, men beskriv om möjligt gärna hur det fungerade från och med när möjligheten att delta på distans infördes i april 2020.)

Svaren är mestadels positiva och de svarande tycker det fungerat bra utifrån de förutsättningar som finns. Det framkommer att det varit problem med tekniken, särskilt i början av perioden. Flera svarar att det varit problem med deltagare som inte använt mikrofon eller som haft den på efter att anförandet är över. Många av de svarande saknar dialogen och samspelet som det fysiska deltagandet på mötet ger. Ett fåtal upplever att färre begär ordet när mötet sker med digitalt deltagande. Ett fåtal framhäver också att det är svårt att hålla fokus i flera timmar, att mötena blivit längre och att det är otydligt vem som kan höra och se mötet utöver deltagaren.

4. Hur tycker du att sammanträdena har fungerat utifrån ”deltagande på lika villkor”? (Ljud och bildöverföring ska ske i realtid, samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor under hela sammanträdet, obehöriga ska inte kunna ta del av sammanträdeshandlingar, ljud eller bild)

● Mycket bra	67
● Bra	125
● Mindre bra	31
● Dåligt	8



5. Beskriv gärna varför du tycker att det inte fungerat bra och ange också om du några förslag på förbättringar

Svaren i fråga 4 är mestadels positiva gällande möjligheterna till deltagande på lika villkor under sammanträdena och de flesta tycker att det har fungerat bra eller mycket bra. De svarande som inte tycker att sammanträdena har fungerat bra i denna del lyfter företrädesvis tekniska begränsningar och problem som orsak. Begränsningar i Microsoft Teams gällande antal ledamöter som kan synas i bild samtidigt lyfts fram. Även problem att kunna läsa handlingar och delta på sammanträde simultant på Ipad-enhet betonas. Standardhöjd gemensam utrustning i form av PC samt headset lyfts fram som förbättringsförslag. Även säkerställande av tillgängligheten för personer med exempelvis synnedsättning avseende de tekniska lösningarna anges vara viktigt.

Kompetensen och vanan att hantera program samt utrustning varierar vidare bland ledamöter. En generell höjning av kompetensen hos ledamöter i denna del betonas som en viktig förutsättning till deltagande på lika villkor.

6. Beskriv hur sammanträdena har fungerat utifrån det demokratiska perspektivet. (Kontakter med allmänheten, åsiktsutbyten utanför sammanträdes ram etc.)

Svaren beskriver sammanträdenas funktion ur det demokratiska perspektivet med en jämn fördelning mellan generellt positiva och negativa omdömen. Begränsade möjligheter till åsiktsutbyten utanför sammanträdes ram, i jämförelse med möjligheterna vid fysiskt deltagande vid sammanträden, är ett vanligt förekommande konstaterande. Flera svar lyfter vidare fram att även avstämningar med den egna partigruppen har försvårats i samband med digitalt deltagande vid sammanträden. Ordförandes roll och styrning av sammanträdet betonas som extra viktig avseende att se till så att alla kommer till tals och invänta eventuell digital "fördröjning" i exempelvis anföranden, repliker och votering.

Flera svar vittnar generellt om att kontakten med allmänheten har försvårats i och med det digitala formatet. Vissa nämnder har genomfört digitala frågestunder för allmänheten i samband med sammanträdena. Besöksfrekvensen har varit generellt låg. Formerna har fungerat bra enligt flera, men kan ha varit förbehållna de med tekniskt kunnande för att medverka digitalt. Ett antal svar uppger att mail och telefonkontakten med allmänheten har ökat under aktuell period.

7. Pandemin, regeringens restriktioner och Folkhälsomyndighetens rekommendationer har utgjort särskilda skäl att delta på distans. Vid eventuell fortsatt möjlighet att delta på distans, dvs efter 1 januari 2022, vad skulle då utgöra "särskilda skäl" för ett sådant deltagande?

En övervägande del av svaren lyfter fram sjukdom, lättare sjukdomssymptom samt andra medicinska skäl som särskilda skäl vid eventuell möjlighet att delta på distans efter 1 januari 2022. En relativt stor andel av svaren lyfter även fram möjlighet att till distansdeltagande när man befinner sig på annan ort, vid tjänsteresor, lång resväg till sammanträde eller vid vård av sjukt barn. Flera av svaren menar att pandemirelaterade skäl ska föreligga, exempelvis ökad smittspridning, utökade restriktioner och rekommendationer från regering eller Folkhälsomyndigheten eller en ny pandemi.

Ett fåtal svar lyfter fram att inga särskilda skäl behöver föreligga, dvs att deltagande på distans fritt ska kunna genomföras. Ett fåtal menar dessutom att deltagande på distans inte ska vara möjligt efter 1 januari 2022 utan att alla sammanträden ska genomföras med fysiskt deltagande.

Rättsliga förutsättningar för distansdeltagande

I 5 kap. 13 § kommunallagen (2017:725), KL anges att fullmäktiges kungörelse om sammanträde ska innehålla uppgift om plats för sammanträdet. Enligt 6 kap. 23 § KL bestämmer nämnderna plats för sina sammanträden. Med plats måste i dessa sammanhang förstås en fysisk plats. Fullmäktiges och nämndernas sammanträden ska således äga rum på en fysisk plats.

De grundläggande bestämmelserna om distansdeltagande återfinns i 5 kap. 16 § KL. Ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat det. Deltagandet ska i sådant fall ske genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor. En ledamot som deltar på distans ska anses närvarande vid nämndens sammanträde.

Enligt 6 kap. 24 § KL åligger det fullmäktige att besluta i vilken utsträckning ledamöter får delta i en nämnds sammanträden på distans. I det fall fullmäktige i reglementet anger att deltagande på distans får ske i en nämnd, kan fullmäktige därefter överlåta till nämnden att närmare bestämma i vilka situationer deltagande på distans ska få ske och vad som ytterligare ska gälla för sådant deltagande.

Utskottssammanträden regleras inte i lag, men ett utskott är en del av en nämnd, vilket talar för att samma krav går att ställa på distansdeltagande i dessa sammanträden som vid distansdeltagande i fullmäktige och nämnder.

Överföring av både ljud och bild

Av förarbetena till bestämmelserna om distansdeltagande i fullmäktige och nämnder (jfr prop. 2013/14:5 s. 35 f) framgår att det inte bör anges i lagstiftningen vilka tekniska lösningar som ska användas vid distansdeltagande. Det är tillräckligt att i lagen slå fast några grundläggande krav. Ett av dessa krav bör vara att deltagare som inte befinner sig i samma lokal är anslutna till varandra med både ljud och bild. Att deltagarna både kan se och höra varandra tydligt innebär till att börja med att deltagarna enkelt kan identifiera varandra på ett betryggande sätt, vilket är nödvändigt av flera skäl. Vid överläggning inom stängda dörrar hanteras ofta sekretessbelagda uppgifter som inte får röjas för utomstående. Vid omröstning måste det även säkerställas att det är ledamöterna och inga andra som deltar i omröstningen. Att alla deltagarna både kan se och höra varandra tydligt är även viktigt för att den som deltar på distans ska kunna vara fullt delaktig i fullmäktiges eller nämndens överläggningar.

Deltagande på lika villkor

Ytterligare ett krav är att den distansdeltagande ges möjlighet att delta på samma villkor som de som är fysiskt närvarande i sammanträdeslokalen. Kravet på lika villkor för alla beslutande ställer stora krav på de tekniska hjälpmedel som ska användas. Framförallt krävs en ljud- och bildöverföring som både är stabil och av hög kvalitet. Om ljud- eller bildkvaliteten försämras eller förbindelsen bryts måste sammanträdet avbrytas tills en förbindelse av sådan kvalitet har återupprättats att alla åter kan sägas delta på lika villkor. Den som deltar på distans måste även ha möjlighet att ta del av handlingar som delas ut vid sammanträdet och delta i avgörandet av ärendena, även i de fall avgörandet sker genom omröstning. Om den som deltar på distans inte kan vara fullt delaktig i alla de ärenden som behandlas vid sammanträdet kan nämligen deltagandet i sammanträdet inte sägas ske på lika villkor för alla ledamöter.

När det gäller öppna omröstningar genomförs de ofta genom att de beslutande ropas upp en efter en och därvid avger sin röst. Ett sådant förfarande förutsätter ingen annan teknisk lösning än den redan nämnda ljud- och bildöverföringen. Slutna omröstningar ställer andra krav. Den tekniska lösning som används måste säkerställa att valhemligheten bevaras, att alla de beslutandes röster kommer med i rösträkningen och att alla ges möjlighet till insyn i förfarandet så att omröstningen inte kan manipuleras. Om inte alla dessa krav kan tillgodoses får distansdeltagande inte ske vid sammanträden då slutna omröstning kan komma att tillämpas, dvs. då ärenden som gäller val eller anställning av personal ska avgöras.

Sekretess och personuppgiftsbehandling

Många av de uppgifter som behandlas inom stängda dörrar omfattas av sekretess. Det innebär att de som deltar i sammanträdet inte får röja uppgifterna, vare sig muntligen, genom att lämna ut handlingar eller på något annat sätt. Lagstiftningen gör inte någon skillnad mellan den som är närvarande i sammanträdeslokalen och den som deltar på distans. När någon deltar i ett sammanträde på distans kan det uppkomma särskilda svårigheter att upprätthålla sekretessen i praktiken. Det finns en risk att uppgifter kommer ut vid överföringen mellan sammanträdeslokalen och den plats där den distansdeltagande befinner sig. Det kan också hända att någon utomstående tar del av ljud eller bild hos distansdeltagaren. Vid sammanträdestillfället är det i första hand ordföranden som har ansvar för att sammanträdet genomförs på ett sådant sätt att utomstående inte kan ta del av det som sägs och de uppgifter i övrigt som behandlas. Varje ledamot har även ett eget ansvar för att sekretessbelagda uppgifter inte röjs. Exempelvis måste sammanträdeshandlingarna hanteras på ett omdömesfullt sätt. På liknande sätt har den som deltar på distans ett eget ansvar för att ingen annan kan ta del av ljud och bild hos denne. Ordföranden bör genom information och frågor till distansdeltagaren försäkra sig om att det inte sker. Om någon deltar i ett sammanträde genom att ljud och bild överförs elektroniskt och överföringen innefattar personuppgifter utgör det en sådan automatiserad behandling av personuppgifter att dataskyddsförordningen är tillämplig. Det innebär bl.a. att den personuppgiftsansvarige, dvs. nämnden, ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av bl.a. de särskilda risker som finns med behandlingen av personuppgifterna och hur pass känsliga de behandlade personuppgifterna är. Det behöver därför göras en risk- och sårbarhetsanalys för att klarlägga vilken säkerhetsnivå som ska gälla för skyddet av uppgifter. Kan överföringen av personuppgifter inte ske, eller sekretessen inte upprätthållas med rimlig säkerhet i förhållande till karaktären hos de uppgifter som förekommer i ett visst ärende eller en viss typ av ärenden, bör deltagande på distans inte medges vid sammanträden då sådana ärenden behandlas.

Rättsutveckling under pandemin

Möjligheten till distansdeltagande i kommunallagen infördes redan 2014 men har inte använts i någon större utsträckning i landets kommuner eller regioner förrän våren 2020 i samband med pandemin. Då har distansdeltagandet i stället kommit att användas extensivt för att göra det möjligt att följa givna rekommendationer för att hindra smittspridning och att samtidigt upprätthålla den demokratiska beslutsprocessen. Förarbetsuttalandena utgår från att distansdeltagande är ett komplement till det fysiska deltagandet. Det har således varit svårt att tolka vad som krävs för att samtliga ledamöter ska anses kunna se och höra varandra i kommunallagens mening när många deltar på distans. Det har också lett till att beslut fattade vid sammanträden på distans har överklagats genom laglighetsprövning utifrån formella grunder.

Kammarrätten i Sundsvall har i dom den 14 juni, i mål nr 276-277-21, kommit fram till att det funnits grund att upphäva beslut fattade av kommunfullmäktige i Luleå kommun vid två sammanträden till följd av inte tillkommit på lagligt sätt då de ledamöter som deltagit på distans inte kunde anses närvarande i kommunallagens mening. Vid fullmäktigesammanträdet kunde de ledamöter som deltog på distans se varandra, presidiet och personerna som befann sig i talarstolen. Distansdeltagarna hade inte möjlighet att kunna se och identifiera de övriga som närvarade i salen. Det var inte heller möjligt för de

närvarande i salen, förutom presidiet, att se någon annan av de distansdeltagande ledamöterna än den som begärt ordet. Kammarrätten uttalade att en förutsättning för att kunna delta på lika villkor är att det som distansdeltagaren har möjlighet att överblicka kan jämföras med vad den fysiskt närvarande deltagaren kan se. Även om det inte kan krävas att den distansdeltagande ska kunna se samtliga andra ledamöter hela tiden, måste möjligheten som sådan att se samtliga ledamöter finnas. Syftet med att samtliga deltagare ska kunna se och höra varandra är att varje ledamot efter egen förmåga ska kunna försäkra sig om att besluten tas på ett formellt korrekt sätt med rätt personer närvarande. Att den möjligheten inte funnits under sammanträdet ansågs utgöra ett så pass allvarligt formellt fel att det inte kunde anses ha saknat betydelse för ärendenas utgång.

Förvaltningsrätten i Göteborg har den 16 juli 2021, i mål nr 8284-21, beslutat om verkställighetsförbud avseende vissa beslut fattade av Förbundsfullmäktige vid Göteborgsregionens kommunalförbund den 15 juni 2021 med hänvisning till vad som uttalats av Kammarrätten i Sundsvall i domen ovan. Klaganden i målet hade bl.a. anfört att besluten inte tillkommit på lagligt sätt då ledamöter som deltagit på distans inte haft sina kameror påslagna på sådant sätt att de kunde anses vara närvarande vid sammanträdet.

Mot bakgrund av den breda tillämpningen av distansdeltagandet i Sveriges kommuner och regioner och den stora osäkerhet som råder avseende de rättsliga förutsättningarna för sådant deltagande har Sveriges kommuner och regioner (SKR) den 29 januari 2021 hemställt att regeringen bl.a. ska ta initiativ för att inom ramen för snabbast möjliga lagstiftningsprocess förtydliga de rättsliga förutsättningarna för deltagande på distans vid kommunala/regionala sammanträden. Hemställan omfattar därutöver att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att med långsiktigt perspektiv utvärdera och utveckla den nuvarande regleringen om deltagande på distans. Regeringen har ännu inte återkommit med något svar angående SKR:s hemställan.

Stadsledningskontorets bedömning

Den tidsbegränsade möjligheten till distansdeltagande har sedan den infördes i april 2020 använts av såväl kommunfullmäktige, kommunstyrelsen samt nämnder och även utskott. Till följd av regeringens restriktioner och Folkhälsomyndighetens rekommendationer uppmanade fullmäktige den 10 december 2020 samtliga nämnder att hålla sina sammanträden med deltagare på distans, med enbart ordförande och justerare på plats i sammanträdeslokalen. Även om pandemin alltjämt pågår har restriktioner och rekommendationer lättats och ställning behöver tas till hur möjligheterna att sammanträda med deltagare på distans kan utformas framåt efter den 31 december 2021.

Av den enkätundersökning stadsledningskontoret genomfört framkommer att de tekniska förutsättningarna för deltagande på distans har utvecklats under pandemin. De flesta svarar att det fungerat relativt bra såväl inför som under sammanträdena. När det gäller de demokratiska förutsättningarna framkommer att distansdeltagande ibland begränsat möjligheterna till åsiktsutbyten utanför sammanträdet och även kontakterna med allmänheten. Sammantaget framkommer dock ett behov av fortsatt möjlighet till distansdeltagande, bl.a. utifrån fortsatt pandemi, men också vid lättare sjukdomssymptom, vård av barn och resor.

Stadsledningskontoret bedömer att det fortsatt behöver finnas möjlighet till distansdeltagande för att säkerställa beslutsförhet i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnderna. Genom detta bedöms dessutom möjligheterna för ledamöterna att kunna delta i det politiska beslutsfattandet öka i enlighet med de synpunkter som anges i enkätsvaren.

Mot bakgrund av att distansdeltagande enligt förarbetena till lagen är ett komplement till det fysiska deltagandet bedömer stadsledningskontoret att det fortsatt bör krävas särskilda skäl för sådant deltagande. Det behöver således fortsatt framgå av fullmäktiges arbetsordning och i kommunstyrelsens samt nämndernas reglementen att ledamöter får delta i sammanträde på distans när särskilda skäl föreligger. Det är ordföranden som beslutar om deltagande på distans får ske.

Att det ska föreligga särskilda skäl anges i SKR:s normalreglemente för nämnder och styrelse och markerar att sammanträden där ledamöter deltar på distans i första hand ska vara ett komplement till sammanträden med fysisk närvaro. Det är svårt att på förhand ange vad som kan utgöra särskilda skäl. I SKR:s kommentar till normalreglementet anges som exempel att någon ledamot på grund av långa avstånd har svårt att komma till sammanträdet, att ett ärende brådskar, eller att föredragningslistan är så kort att den inte motiverar ett vanligt sammanträde. Under pandemin har myndigheternas restriktioner och rekommendationer för att undvika risk för smittspridning bedömts utgöra särskilda skäl för ledamöter att delta på distans. I fullmäktige, kommunstyrelsen och nämnderna finns ersättare utsedda, som träder in vid ordinarie ledamots frånvaro. För det fall t.ex. sjukdomssymptom hos ordinarie ledamot alltid skulle ses som ett särskilt skäl för denne att delta på distans finns det en risk för att ersättare aldrig får möjlighet att tjänstgöra. Ett särskilt skäl för ledamot att delta på distans skulle, enligt stadsledningskontoret, kunna vara att beslutsförheten påverkas eller att maktförhållandena jämfört med valresultatet skulle ändras vid det aktuella sammanträdet.

Kommunstyrelsen, nämnderna och utskotten

I kommunstyrelsen, nämnderna och nämndernas eventuella utskott är antalet ledamöter begränsat. Det innebär att förutsättningarna för ett distansdeltagande där samtliga ledamöter, på plats och på distans, kan se och höra varandra bedöms kunna uppfyllas. Även om de tekniska förutsättningarna finns tillgängliga finns det fortfarande juridiska aspekter avseende sekretess och personuppgiftsbehandling som behöver beaktas vid tillämpningen. Mellan nämnderna kan det skilja sig mycket åt när det handlar om huruvida sekretessbelagd information eller personuppgifter hanteras och behandlas.

En annan skillnad mellan nämnderna är om sammanträdena i sig är offentliga eller inte, vilket påverkar även ledamöter på distans som ska delta på lika villkor som de som är på plats. Ytterligare en skillnad är om nämnderna har utskott.

Stadsledningskontoret vidhåller den bedömning som tidigare har gjorts att samma förutsättningar att delta på distans som anges för nämnder även är tillämpliga för eventuella utskott. Med hänsyn till nämndernas olika verksamheter och förutsättningar bedömer stadsledningskontoret det vara lämpligt att fullmäktige, i samband med beslut om fortsatt medgivande till distanssammanträden, liksom tidigare överlåter till nämnderna att bestämma vad som närmare ska gälla genom att exempelvis anta regler i arbetsordning. I dessa kan ansvarsfördelning mellan ordföranden och ledamot vid deltagande på distans regleras avseende exempelvis hur sekretess kan upprätthållas.

Det bör därvid kunna ställas krav på att den som deltar på distans gör det från en lämplig plats där ingen annan kan ta del av ljud och bild hos denne. Det bör vidare framgå hur anmälningsförfarandet ska gå till, vilka krav på plats, utrustning och uppkoppling som behöver vara tillgodosedda för att kunna delta på distans.

Stadsledningskontoret bedömer att den nuvarande lydelse i det gemensamma och likalydande kapitel 3 i reglementena för kommunstyrelsen och övriga nämnder som gäller till och med den 31 december 2021 föreslås ändras redaktionellt så att ordföranden istället för att besluta om närvaro på distans ska besluta om deltagande på distans. Ändringen föreslås att gälla från och med den 1 januari 2022, se bilaga 2. Krisledningsnämndens reglemente är numera ändrat och omfattas av det gemensamma och likalydande kapitel 3 på så sätt att någon ytterligare ändring i dess reglemente inte behöver göras.

Motiveringen till förslaget att ändra från **närvaro** på distans till **deltagande** på distans är att det finns en juridisk skillnad på att delta och att närvara. Kommunallagen möjliggör för ledamöter och tjänstgörande ersättare att delta på distans i beslutsfattandet. Icke tjänstgörande ersättares och tjänstepersoners möjligheter att närvara på distans är inte reglerade i lag. Beträffande icke tjänstgörande ersättare eller tjänstepersoner finns inte något krav i lagstiftningen på att de, om de närvarar digitalt, ska vara synliga i bild under hela mötet. Det kan finnas anledning att vilja att alla som deltar och närvarar på ett sammanträde måste ha på sin bild, men det är en juridisk skillnad på konsekvenserna av att en tjänstgörande ledamot inte finns i bild (då anses den inte vara närvarande och kan inte delta i beslutsfattandet) och om en ersättare eller tjänsteperson inte finns i bild (ur ett sekretessperspektiv kan man inte se om andra sitter bredvid den som närvarar på distans, men det har ingen betydelse för huruvida nämnden/utskottet är beslutsför/t).

Kommunfullmäktige

Till skillnad från nämnderna består fullmäktige av många ledamöter, vilket medför att det är svårare att få till stånd deltagande på lika villkor där samtliga ledamöter på plats och på distans ser och hör varandra i realtid. Det råder osäkerhet avseende de rättsliga förutsättningarna för distansdeltagande när ett stort antal ledamöter deltar på distans. Beslut fattade vid fullmäktigesammanträden på distans har överklagats genom laglighetsprövning och upphävts av domstol för att de distansdeltagande ledamöterna inte ansetts vara närvarande. SKR har också uppmärksammat otydligheten i lagstiftningen och hemställt hos regeringen om lagändring utifrån praktisk tillämplighet i kommuner och regioner. Enligt stadsledningskontoret föreligger risk för att beslut fattade vid fullmäktigesammanträden på distans upphävs på formella grunder. Den risken gör sig särskilt gällande vid hybridmöten, dvs. när ledamöter deltar såväl på plats som på distans.

Under den tid fullmäktige i Göteborgs Stad har haft möjlighet att sammanträda med ledamöter deltagande på distans har det skett genom att samtliga ledamöter utöver presidiet deltagit på distans. Enligt stadsledningskontorets bedömning behöver den möjligheten kvarstå för att säkra beslutsförheten om särskilda skäl att sammanträda med ledamöter deltagande på distans uppstår även framgent. Däremot bedöms det inte vara ändamålsenligt att varje enskild ledamot ska kunna anmäla särskilda skäl för distansdeltagande vid fullmäktigesammanträden. Istället föreslås ordföranden i samråd med vice ordförandena kunna besluta om särskilda skäl för samtliga ledamöter, utöver fullmäktiges presidium, att delta på distans. Detta för att inte äventyra att samtliga beslut vid ett fullmäktigesammanträde upphävs på grund av formella skäl kopplade till att någon

eller några ledamöter deltagit på distans på ett sätt som sedan ifrågasätts. Den risken bedöms större för fullmäktigesammanträden än nämndsammanträden utifrån antal ledamöter, men också utifrån möjligheterna att kalla till nytt sammanträde för att fatta nya beslut. Mot denna bakgrund föreslår stadsledningskontoret att nuvarande lydelse i § 9 i Göteborgs kommunfullmäktiges arbetsordning ändras, så att möjligheten för ledamöter att anmäla särskilda skäl för deltagande på distans tas bort. Istället föreslås det ankomma på ordföranden i samråd med vice ordförandena att kunna besluta om särskilda skäl för deltagande på distans, se bilaga 1.

Sammanfattningsvis bedömer stadsledningskontoret att de föreslagna lydelserna i arbetsordning och reglementen medför att distansdeltagande fortsatt kan ske på ett ändamålsenligt sätt utifrån de behov som framkommit och det osäkra rättsläget.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Bilaga 1

Förslag till § 9 andra stycket i arbetsordning för Göteborgs kommunfullmäktige

Nuvarande lydelse	Föreslagen ny lydelse
Fullmäktiges ledamöter får, när särskilda skäl föreligger, delta i fullmäktiges sammanträden på distans. Sådant sammanträde får endast äga rum om ljud- och bildöverföringen sker i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra på lika villkor. Ledamot som önskar delta på distans ska senast tre arbetsdagar före sammanträdet anmäla detta till fullmäktiges sekretariat. Ordföranden avgör om närvaro får ske på distans.	Fullmäktiges ledamöter får, när särskilda skäl föreligger, delta i fullmäktiges sammanträden på distans. Sådant sammanträde får endast äga rum om ljud- och bildöverföringen sker i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra på lika villkor. Ordföranden ska senast en vecka innan sammanträdet, efter samråd med vice ordförandena, besluta om deltagande får ske på distans.

Bilaga 2

Förslag till § 9 i det gemensamma och likalydande kapitel 3 i reglementena för kommunstyrelsen och samtliga nämnder

Arbetsformer

Tid och plats

§ 9 Nämnden sammanträder på tid och plats som nämnden bestämmer. Sammanträde ska hållas också om minst en tredjedel av nämndens ledamöter begär det eller om ordföranden anser att det behövs. En begäran om extra sammanträde ska göras skriftligen hos ordföranden och innehålla uppgift om det eller de ärenden som önskas behandlas på det extra sammanträdet.

Ordföranden ska, om möjligt, samråda med vice ordförandena om tiden för extra sammanträde.

Om det föreligger särskilda skäl får ordföranden ställa in ett sammanträde eller ändra dagen eller tiden för sammanträdet. Om möjligt ska samråd ske med vice ordförandena.

Om ordföranden beslutar att ett sammanträde ska ställas in eller att dagen eller tiden för ett sammanträde ska ändras, ska ordföranden se till att varje ledamot och ersättare snarast underrättas om beslutet.

Nämndens ledamöter får, när särskilda skäl föreligger, delta i nämndens sammanträde på distans. Sådant sammanträde får endast äga rum om ljud- och bildöverföring sker i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra på lika villkor. Lokalen ska vara så beskaffad att inte obehöriga kan ta del av sammanträdeshandlingar, bild eller ljud. Ledamot som önskar delta på distans ska i förväg anmäla detta till ordföranden. Ordföranden avgör om ~~närvaro~~ deltagande får ske på distans.

Nämnden får bestämma vad som närmare ska gälla om deltagande på distans i nämnden och eventuella utskott.