

Politiska möten i kommuner och regioner under 2021



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Förord

Coronapandemin drabbade världen under 2020 och med en hög smittspridning klassade regeringen viruset som en samhällsfarlig sjukdom och öppnade upp för extraordinära smittskyddsåtgärder för att minska smittspridningen. Regeringen införde förbud mot allmänna sammankomster. Men eftersom kommunala sammanträden inte är offentliga sammankomster i ordningslagens mening påverkades egentligen inte möjligheterna eller förutsättningarna för att hålla kommunala sammanträden. Då riskerna för smittspridning ändå var tvungna att hanteras på ett ansvarsfullt sätt samtidigt som det är av yttersta vikt för demokratin att den representativa demokratin är beslutsför även under en kris eller pandemi. Ett sätt att genomföra politiska möten under rådande omständigheter är genom digitala möten med deltagare på distans.

Under pandemin fick Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) därför många frågor om förutsättningarna för deltagande på distans i sammanträden med fullmäktige eller nämnder liksom förekomsten av digitala möten i kommuner och regioner. Mot bakgrund av detta genomfördes olika aktiviteter på området och den kartläggning av digitala möten som gjordes våren 2021 var ett exempel på detta. Denna rapport är en uppföljning på den kartläggningen.

Syftet med publikationen 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 representativa demokratin har blivit.

Stockholm, 2022-05-23

Lena Langlet

*Sektionschef demokratisektionen
Avdelningen för ekonomi och styrning*

Innehåll

Inledning	4
Fullmäktige	6
Styrelsen	13
Utmaningar och lärdomar	16

Inledning

I den här rapporten kartläggs politiska möten i kommuner och regioner under pandemiåret 2021. På grund av smittspridningsläget behövde kommuner och regioner redan under 2020 ställa om för genomförandet av politiska möten i fullmäktige, styrelse och nämnder. Det är enligt Kommunallagen 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 pandemin 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 tog under 2020 bland annat fram ett PM för att ge stöd till kommuner och regioner hur lagstiftningen ska tolkas gällande deltagande på distans.

SKR har under pandemin i olika sammanhang lyft enskilda medlemmars erfarenheter kring digitala möten men saknade i början av pandemin en samlad överblick av läget. För att få en heltäckande bild av läget genomförde SKR en enkätundersökning bland samtliga svenska kommuner och regioner under vintern 2021. Under vintern 2022 har en uppföljande undersökning genomförts och resultatet presenteras i denna rapport. Undersökningens resultat visar hur den lokala och regionala demokratin har påverkats av pandemin, hur kommuner och regioner har ställt om sina politiska möten samt vilken förändring som har skett mellan 2020 och 2021. Insamlingen kommer utgöra ett viktigt kunskapsunderlag för SKR:s fortsatta arbete i frågan.

280 kommuner och 20 regioner har besvarat enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 97 respektive 100 procent (Region Gotland ingår i redovisningen för kommuner).

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 2021 följt av styrelsen. I årets uppföljande undersökning har

frågor om nämndernas sammanträden utelämnats. 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.

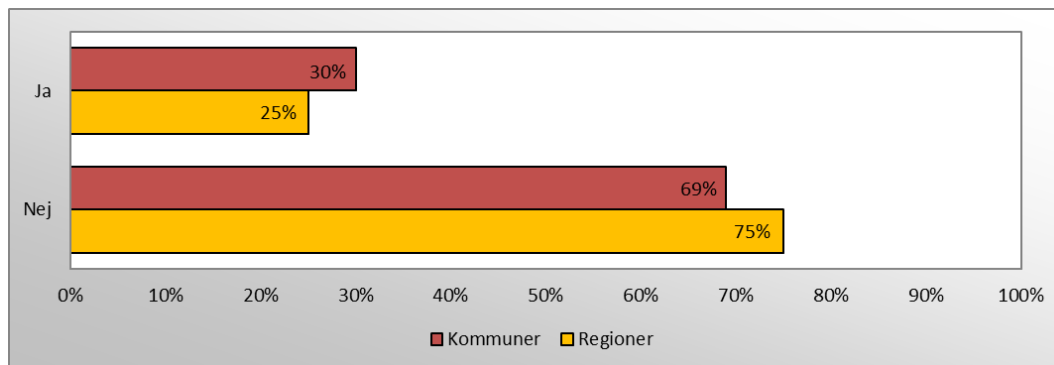
Fullmäktige

Inställda fullmäktigemöten under 2021

Färre kommuner ställde in fullmäktigemöten på grund av corona-pandemin under 2021 jämfört med 2020. Över två tredjedelar av de 300 svarande kommunerna och regionerna har inte ställt in fullmäktigemöten under 2021. Av de 84 kommuner som svarat att de har ställt in något fullmäktigemöte under 2021 uppger 57 kommuner att anledningen var för få ärenden medan 19 svarar att det berodde på grund av smittspridningsläget. Bland de fem regioner som ställde in något sammanträde med fullmäktige angav tre regioner smittspridningsläget som orsaken medan en region uppgav för få ärenden. Några svarande uppgav att det var en kombination av smittspridningsläget och för få ärenden som gjorde att fullmäktigemöten ställdes in.

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 2021 ställt in sammanträden?



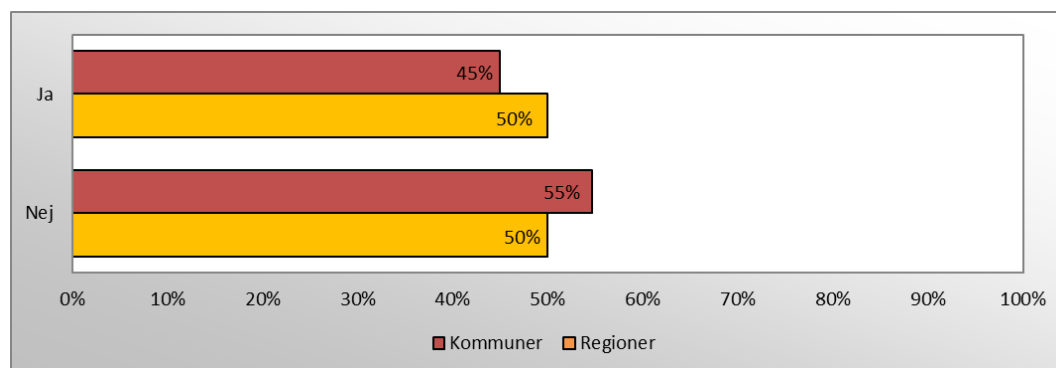
Reducerat antal ledamöter i fullmäktige

För att på grund av smittspridningsläget reducera antalet närvarande på ett sammanträde har 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 och regleras inte i kommunallagen.

Förekomsten av nedkvittade fullmäktigemöten minskade under 2021 jämfört med 2020. Knappt hälften av kommuner och regioner i undersökningen har genomfört nedkvittade fullmäktigemöten, vilket kan jämföras med drygt 80 respektive 94 procent av svarande kommuner och regioner i 2020 års undersökning.

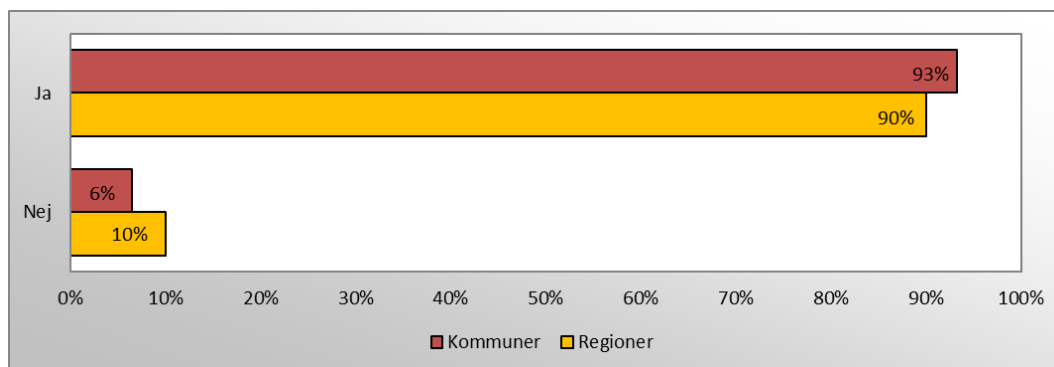
Diagram 2 Har fullmäktige i din kommun/region under 2021 med anledning av pågående pandemi genomfört sammanträden med ett reducerat antal ledamöter?



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. Andelen fullmäktigeförsamlingar som fattat beslut om distansdeltagande har ökat något jämfört med 2020 och är enligt undersökningen 93 procent av kommunerna respektive 90 procent av regionerna. Det innebär att av de svarande kommunerna och regionerna har fullmäktige har möjliggjort för distansdeltagande i 261 kommuner och 18 regioner.

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

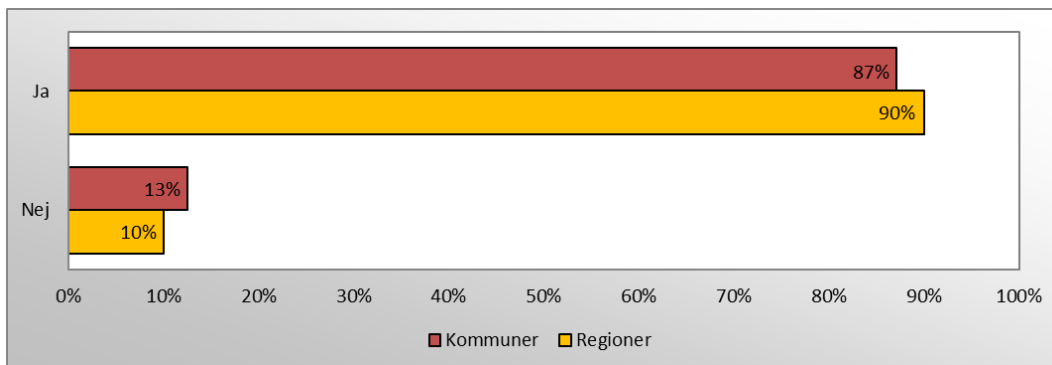


87 procent av landets kommunfullmäktigeförsamlingar har genomfört ett eller flera digitala möten med ledamöter deltagande på distans under 2021, vilket är en ökning med 18 procentenheter jämfört med året innan och motsvarar 245 kommuner. Även regionfullmäktigen som genomfört digitala möten har ökat jämfört med 2021. Nu svarar 90 procent av regionerna att de har haft digitala fullmäktigemöten under 2021 jämfört med 76 procent 2020. Sammanlagt är det 87 procent av fullmäktigen i kommuner och regioner som genomfört digitala möten med distansdeltagande under 2021.

Bland de befolkningsmässigt 20 största kommunerna är andelen kommuner som har genomfört digitala fullmäktigemöten under 2021 85 procent. Motsvarande siffra bland de 20 minsta kommunerna är 71 procent. Bland de svarande som genomfört digitala möten har 42 kommuner en befolkningsmängd över 50 000 invånare samtidigt som 203 kommuner har under 50 000 invånare.

Andelen svarande kommuner inom respektive huvudgrupp utifrån SKR:s kommungruppsindelning motsvarar liknande andel som bland samtliga kommuner. Andelen kommuner som genomfört digitala möten under 2021 inom respektive huvudgrupp är hög inom samtliga tre grupper. Inom gruppen ”Storstäder och storstadsnära kommuner” uppger 96 procent av de svarande att de genomfört digitala möten medan siffrorna för ”Större städer och kommuner nära större stad” och ”Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner” är 86 respektive 85 procent.

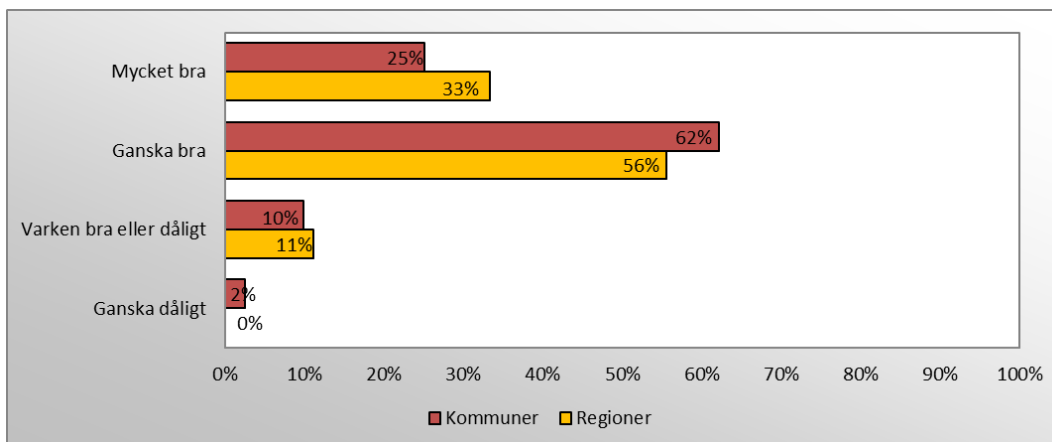
Diagram 4 Har fullmäktige i din kommun/region under 2021 genomfört ett eller flera sammanträden med ledamöter deltagande på distans?



Majoriteten av de svarande kommunerna uppger att de genomfört så kallade hybridmöten där ledamöter deltar både fysiskt i lokalen och digitalt på distans. Bland regionerna svarar en knapp tredjedel att de genomfört hybridmöten.

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 212 kommuner respektive 16 regioner. Bland kommunerna svarar en fjärdedel att fullmäktiges digitala möten har fungerat mycket bra. Det ligger i linje med svaren från tidigare undersökning. Bland regionerna var motsvarande siffra var tredje regionfullmäktige, vilket är en svag ökning. Ingen kommun eller region har svarat att digitala fullmäktigemöten har fungerat mycket dåligt.

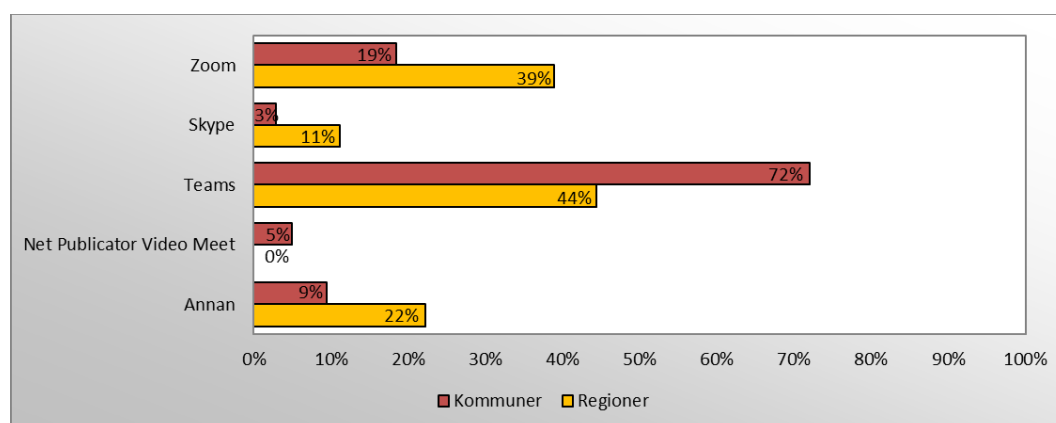
Diagram 5 Hur har fullmäktigemötena med deltagande på distans fungerat?



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 klart vanligaste digitala lösning för både kommuner och regioner även om Zoom inte är långt efter på regionsidan. På kommunsidan är Zoom också näst vanligast, men betydligt mer ovanlig än Teams.

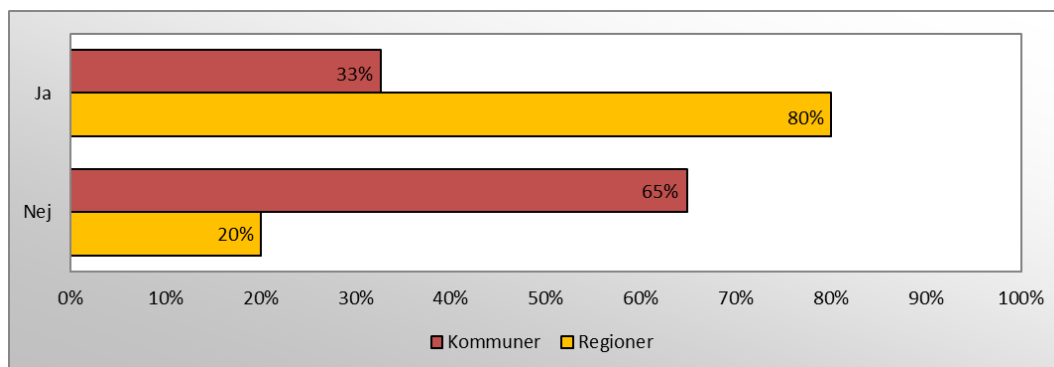
Bland övriga lösningar uppges till exempel Google Meet, Cisco Meetings och Quickchannel.

Diagram 6 Vilken digital lösning har ni använt er av för att genomföra fullmäktiges sammanträde med deltagare?



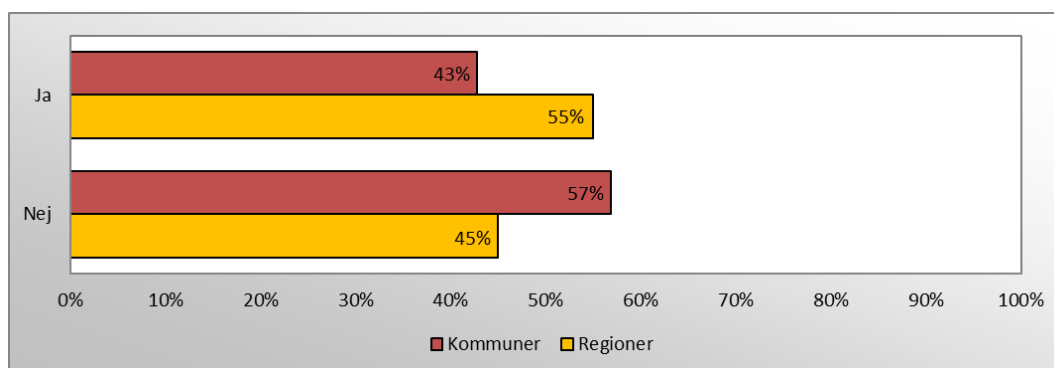
Det är en betydligt större andel regioner än kommuner som har ett voterings-system som fungerar på distans även om antalet har ökat bland båda grupperna. Var tredje kommun respektive fyra av fem regioner använder ett voterings-system som fungerar på distans, vilket motsvarar 91 kommuner och 16 regioner. 35 procent av dessa kommuner respektive 50 procent av regionerna uppger att voteringsystemet har inbyggda säkerhetsrutiner för sluten votering, vilket är en ökning på främst regionsidan.

Diagram 7 Använder fullmäktige i din kommun/region ett voteringsystem som fungerar på distans?



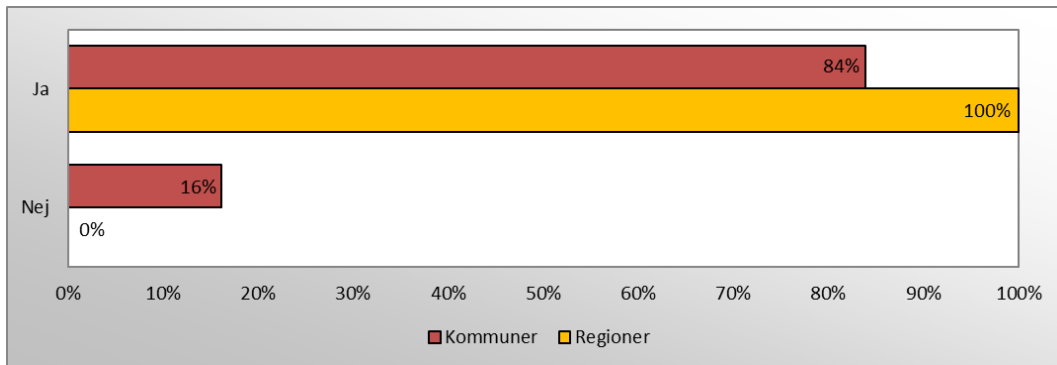
Andelen kommuner och regioner där det är möjligt att justera fullmäktiges protokoll på distans har ökat jämfört med 2020. Nästan hälften av kommunerna och regionerna uppger att man har digital justering i fullmäktige. Bland kommunerna är det 43 procent och i regionerna 55 procent som uppger att det går att justera fullmäktiges protokoll digitalt.

Diagram 8 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 behovet av att förebygga smittspridning. I de flesta svarande kommuner och samtliga regioner kan medborgare följa fullmäktiges möten med ljud och bild i realtid. Andelen kommuner där detta är möjligt har dessutom ökat något.

Diagram 9 Kan medborgare i din kommun/region digitalt följa fullmäktiges sammanträde med ljud och bild i realtid?

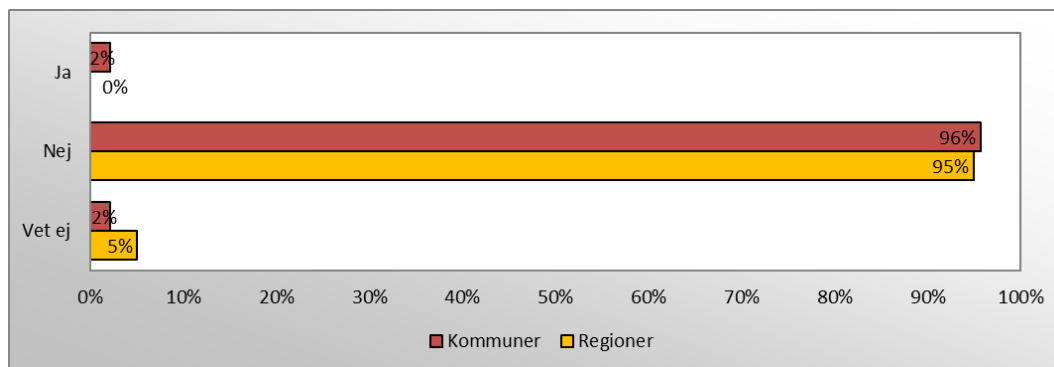


Styrelsen

Inställda styrelsemöten under 2021

I likhet med förgående års undersökning är det färre styrelser än fullmäktige som ställt in sina sammanträden under 2021 som en konsekvens av corona-pandemin. Det stora flertalet av de svarande kommunerna och regionerna har inte ställt in styrelsemöten under 2021 på grund av pandemin. Bland kommunerna är det sex av de svarande som uppgett att kommunstyrelsen har ställt in ett sammanträde med anledning av pandemin.

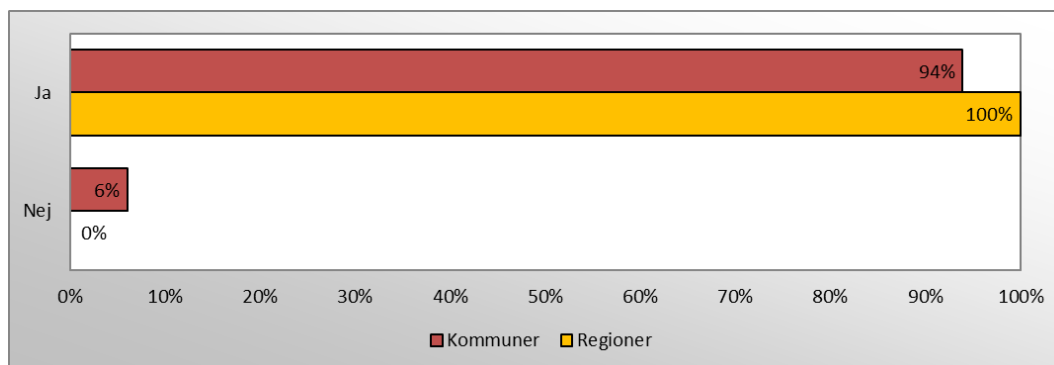
Diagram 10 Har styrelsen i din kommun/region under 2021 ställt in sammanträden p.g.a. pandemin?



Digitala möten i styrelsen

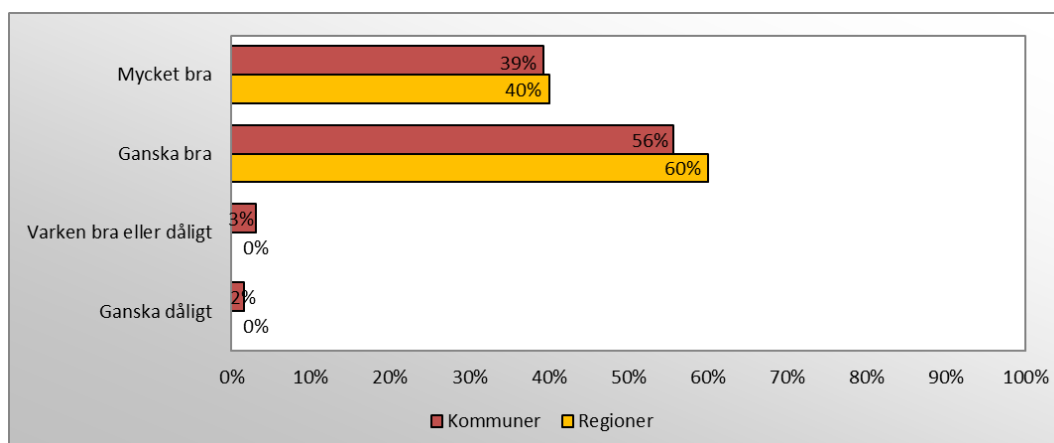
Förutsättningarna för ledamöter att delta i sammanträden med styrelse eller nämnd på distans motsvarar de som gäller för fullmäktige. En styrelse eller nämnd kan inte på eget initiativ besluta om att tillåta distansdeltagande utan behöver stöd i ett fullmäktigebeslut. Drygt 90 procent av kommunstyrelserna (262 st.) i enkätundersökningen har genomfört sammanträde med ledamöter deltagande på distans. Bland de svarande regionerna har samtliga styrelser (20 st.) genomfört digitala distansmöten under 2021.

Diagram 11 Har styrelsen i din kommun/region under 2021 genomfört sammanträde med ledamöter deltagande på distans med anledning av pandemin?



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 249 kommuner respektive samtliga 20 regioner. Bland kommunerna svarar två femtedelar att de digitala styrelsemötena fungerat mycket bra, vilket är en ökning jämfört med 2020. Bland regionerna var andelen som svarade att de digitala möten fungerat mycket bra lite lägre jämfört med 2020 då över hälften svarade detta. Ingen kommun eller region har svarat att digitala styrelsemöten har fungerat mycket dåligt.

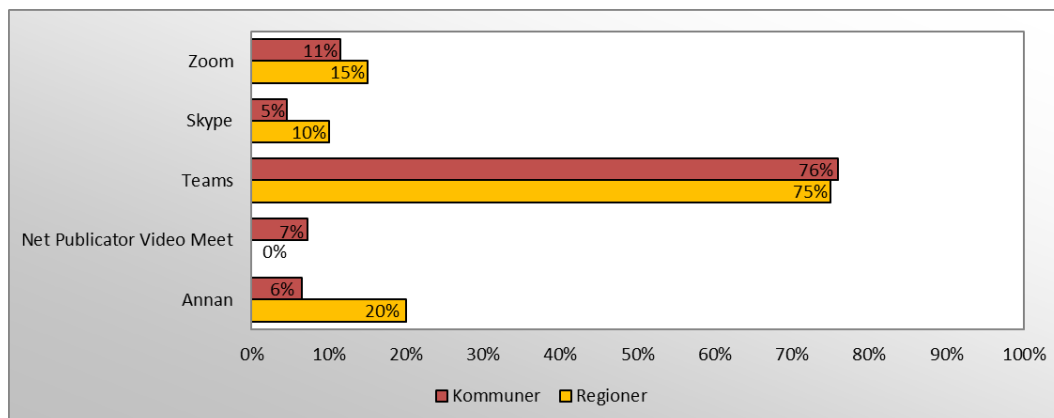
Diagram 12 Hur har styrelsemötena med deltagande på distans fungerat?



Den vanligaste digitala lösningen för möten i kommun- och regionstyrelser är precis som vid fullmäktiges möten Microsoft Teams och andelen som använder lösningen har ökat jämfört med föregående undersökning. Bland kommunstyrel-

serna följer sedan Zoom och Net Publicator Video Meet medan regionstyrelserna i högre uträkning använder Zoom och Pexip.

Diagram 13 Vilken digital lösning har ni använt er av för att genomföra styrelsens sammanträde med deltagare på distans?



Utmaningar och lärdomar

Svaren i enkätundersökningens öppna fråga liksom uppgifter som framkommit i tidigare undersökning samt vid SKR:s olika aktiviteter på temat visar på ett antal utmaningar och lärdomar med digitala politiska möten.

Inledningsvis kan man konstatera att lagstiftningen som ger ledamöter möjlighet att delta på distans i fullmäktiges sammanträden tillkom mot bakgrund av andra skäl än de som har varit anledning till distansdeltagande under pandemin. I förarbetena lyfts utmaningarna att rekrytera till förtroendeuppdrag samtidigt som gruppen förtroendevalda på lokal och regional nivå består av fritidspolitiker som inte sällan pendlar långa sträckor. Dessutom konstateras att det finns underrepresenterade grupper som småbarnsföräldrar, personer med funktionsnedsättning och personer i glesbygd som kan ha svårt att ta sig till en sammanträdesplats som skulle kunna delta i större utsträckning om en del av deltagandet kunde ske på distans.¹ Möjligheten att delta i ett sammanträde på distans utgör dessutom ett komplement till fysiskt deltagande och ger en möjlighet till ett deltagande i beslutsfattandet som annars inte hade varit möjligt.

I enkätundersökningens svar kan följande utmaningar med digitala politiska möten konstateras:

- Demokratiska effekter.
- Leda digitala möten och hybridmöten.
- Tekniska utmaningar med system och uppkoppling.
- Digitalt utanförskap och teknisk mognad bland ledamöter.
- Resurskrävande för administrationen.
- Lagstiftningens krav gällande deltagande på distans.

Att genomföra digitala möten med ledamöter deltagande på distans är som nämnts ett möjliggörande för beslutsfattande under vissa förutsättningar och former och kan innebära vinster för demokratin i form av ökad närvaro, fler debattinlägg och lägre trösklar för ledamöter som annars inte gärna går upp i talarstolen. Men digitala har också andra effekter på demokratin och i enkätundersökningen framkommer utmaningar med tidskrävande voterings och slutna

¹ Prop. 2013/14:5 s. 33.

voteringar som inte kan genomföras liksom uppskjutna ärenden. Andra lyfter att debatten kan hämmas och bli mindre dynamisk och oengagerad samt ibland hårdare i tonen när deltagarna inte möts i samma rum. Vidare framhålls att det sociala samspelet påverkas både gällande överläggningar mellan förtroendevalda under möten och i fikapauser, men också samspelet mellan presidium och ledamöterna. Medborgarnas möjligheter att på plats träffa politikerna och lyssna på debatten försämras med digitala möten, vilket till exempel kan påverka möjligheten att genomföra allmänhetens frågestund.

Att leda digitala möten och inte minst hybridmöten är något annat än att leda ett fysiskt möte. Om detta vittnar många förtroendevalda som medverkat vid SKR:s aktiviteter på temat och det framkommer också i enkätundersökningen. Ordföranden behöver hålla ordning i debatten och vara tydlig när man leder mötet, upprepa vad som sägs och vänta in ledamöter som inte hänger med. Dessutom krävs det ständig kontroll av närvaron bland ledamöterna för att se att de deltar på lika villkor och fånga upp vilka som begär ordet.

Tekniska utmaningar i form av bredbandsuppkoppling och hantering av system är enligt undersökningen den största utmaningen med digitala möten. Det kan röra sig om generell dålig kvalitet på ledamöters uppkoppling eller att ledamöter tappar uppkopplingen under sammanträden, men också tekniska problem med de digitala lösningarna som används för att genomföra sammanträdet. 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 voteringssystem.

Många av de svarande uppger att det digitala utanförskapet och den digitala mognadsgraden bland de förtroendevalda är en stor utmaning samtidigt som stora steg har tagits på området. Det tekniska kunnandet varierar mellan ledamöterna och utmaningen kan röra både generell kompetens som specifika system eller vana vid att medverka i ett digitalt möte.

Att genomföra digitala politiska möten är också resurskrävande för förvaltningen och förutsätter inte sällan en annan arbetsinsats än vid ett fysiskt möte med ökad bemanning för förberedelse inför och genomförandet under själva sammanträdet. Sammanträdet förberedelser och genomförande involverar så klart sekreterare men också övrig administration liksom IT-administrationen för att säkerställa att allt fungerar som det ska. Dessutom kan digitala möten kräva att utbildningsinsatser genomförs för de förtroendevalda.

En stor utmaning som lyfts i såväl enkätundersökningen som vid SKR:s arrangemang är vad som krävs för att samtliga deltagare ska anses se och höra varandra enligt lagstiftningens mening. Här efterfrågas ytterligare stöd från SKR. 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.

SKR lämnade under 2021 in en hemställan till regeringen om ett förtydligande av kommunallagen kring deltagande på distans. I hemställan anser SKR bland annat att lagtexten bör justeras så att den entydigt klargör vilka moment som ska kunna ses och höras av alla samt att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att med långsiktigt perspektiv utvärdera och utveckla den nuvarande regleringen om deltagande på distans.

Under de två år som kommuner och regioner har genomfört digitala politiska möten har också många lärdomar kunnat dras utifrån erfarenheter och praktisk övning.

Nedan följer några lärdomar som bygger på vad som framkommit i samband med SKR:s aktiviteter på området.

- En snabb omställning som ändå har fungerat förhållandevis väl.
- Varierande erfarenheter av hur debatten påverkats.
- Det politiska klimatet i fullmäktige spelar roll för förutsättningarna för ett digitalt möte.
- Det är svårare att leda ett digitalt möte och kräver gott samspel mellan presidiet och sekreterare.
- Det är lättare att leda rent digitala möten än hybridmöten med ledamöter både i salen och digitalt.
- Viktigt med utbildning av förtroendevalda.
- Bra med förberedande möten och träffar med partiernas gruppleddare.
- SKR:s stöd är efterfrågat i form av juridisk rådgivning, frågor och svar samt goda exempel.

Politiska möten i kommuner och regioner under 2021

I den här rapporten kartläggs politiska möten i kommuner och regioner under pandemiåret 2021. Då kartläggningen är den andra i sitt slag jämförs resultaten även med föregående undersökning.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) fick under pandemin många frågor om förutsättningarna för deltagande på distans i sammanträden med fullmäktige eller nämnder. Under 2020 och 2021 har SKR i olika sammanhang lyft enskilda medlemmars erfarenheter kring digitala möten och för att få en heltäckande bild av läget genomförde SKR under 2021 en enkätundersökning bland samtliga 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 från fysiska till digitala. Den här undersökningen är en uppföljning av den tidigare från 2021.

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

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2021
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-8047-026-1
Text: Martin Lidhamn
Produktion: SKR