

Samuel Larsson

Kommunstyrelsen

Deltagande på distans i kommunens beslutande organ

Ärende

Kommunallagen (2017:725) möjliggör för fullmäktige att besluta att ledamöter ska kunna delta på distans i fullmäktiges och nämndernas sammanträden. 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 (5 kap 16 § och 6 kap 24 § KL).

Kommunledningskontoret har utrett förutsättningarna för att genomföra distansdeltagande i enlighet med kommunallagens krav. Bedömningen är att deltagande på distans kan införas i utskott, nämnder och fullmäktige när adekvata tekniska lösningar har implementerats.

Vad gäller nämnder och utskott är målsättningen att tekniska förutsättningar för distansdeltagande ska vara implementerade från och med den 12 maj 2020. Sammanträde i kommunfullmäktige beräknas kunna genomföras på distans från och med sammanträdet den 8 juni 2020.

Förslaget innebär att det i kommunfullmäktiges arbetsordning och nämndernas reglementen införs regler om att deltagande på distans ska kunna ske om ordföranden bedömer att särskilda skäl föreligger. Beslutet villkoras av att tekniska lösningar enligt kommunallagens krav är implementerade. Därutöver innebär förslaget en ändring av kommunens arvodesreglemente med följd att samtliga ledamöter och ersättare får rätt till arvode oavsett på vilket sätt de deltar i ett distanssammanträde.

Kommunledningskontorets förslag till beslut

1. Kommunfullmäktige beslutar att möjliggöra deltagande på distans i kommunfullmäktige, nämnder och utskott under villkor att tekniska lösningar har implementerats i enlighet med kommunallagens krav.
2. Kommunfullmäktige beslutar att införa följande bestämmelse som ny 8 a § i arbetsordningen:

”Deltagande på distans

Fullmäktige får, om särskilda skäl föreligger, sammanträda med ledamöter närvarande på distans. Sådant sammanträde får endast äga

Samuel Larsson

rum om ljud- och bildöverföring 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 kansli. Ordföranden avgör om närvaro får ske på distans.”

3. Kommunfullmäktige beslutar att införa följande bestämmelse i reglemente för kommunstyrelsen 20 a §, socialnämnden 9 a §, utbildningsnämnden 9 a §, kultur- och fritidsnämnden 9 a §, tekniska nämnden 9 a §, byggnadsnämnden 10 a §, miljö- och hälsoskyddsnämnden 10 a §, fastighetsnämnden 9 a §, krisledningsnämnden 10 a §, överförmyndarnämnden 9 a § och valnämnden 4 a §:

”Deltagande på distans

[Styrelsen/nämnden] inklusive dess utskott får, om särskilda skäl föreligger, sammanträda med ledamöter närvarande 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 obehöriga inte ska kunna ta del av sammanträdeshandlingar, bild eller ljud.

Ledamot som önskar delta på distans ska senast tre arbetsdagar i förväg anmäla detta till [styrelsens/nämndens] kansli. Ordföranden avgör om närvaro får ske på distans.

[Styrelsen/nämnden] får bestämma vad som närmare ska gälla om deltagande på distans i [styrelsen/ nämnden].”

4. Kommunfullmäktige beslutar att i § 2, 2 st arvodesreglementet införa följande bestämmelse:

”För det fall att ordföranden har bestämt att särskilda skäl föreligger för att deltagande ska ske på distans har samtliga deltagande ledamöter och ersättare rätt till arvode oavsett om de kan anses som närvarande enligt kommunallagens mening.”

Kommunledningskontorets utredning

Skäl för distansdeltagande

När möjligheten till distansdeltagande infördes i kommunallagen framfördes flera skäl varav de tyngsta utgjordes av intressena av ökad delaktighet och möjlighet till bredare representation i de beslutande församlingarna. I vissa kommuner har partierna nämligen svårt att rekrytera i och med att det är långa avstånd till sammanträdeslokalerna. Samtidigt uppmärksammades dock att det fanns en risk för att fullmäktiges ställning skulle komma att

Samuel Larsson

försvagas för det fall att en stor del av fullmäktigeledamöterna återkommande skulle ansluta på distans. Fördelarna bedömdes ändå överväga nackdelarna. Regeringen anförde att behovet av distansdeltagande skulle komma att utfalla olika i olika kommuner bland annat beroende på de geografiska avstånden inom kommunen (prop 2013/14:5 s 33–34).

Danderyds kommun är till ytan landets fjärde minsta kommun. Som en del av Stockholmsområdet är därtill kommunikationerna inom och utom kommunen goda. Skälen som anfördes vid införandet av distansdeltagande kan därför inte anses tala särskilt för att möjliggöra distansdeltagande i Danderyds kommun.

Den under 2020 förekommande smittspridningen av coronaviruset, Covid-19, har dock väckt frågan om att möjliggöra distansdeltagande eftersom förtroendevalda som befinner sig i riskgruppen behöver minska risken för att utsätta sig själva för smitta. En sådan risk utsätter de sig för om de deltar i reguljära sammanträden i nämnder och fullmäktige. Att ansluta på distans blir därmed en möjlighet att lösa det problemet samtidigt som det bidrar till att upprätthålla de beslutande organens beslutande funktion.

Detta skäl talar starkt för att distansdeltagande bör införas i kommunens beslutande organ, det vill säga fullmäktige, nämnder och utskott. Det ska noteras att behovet är just föranlett av förekommande pandemi. Under vanliga förhållanden föreligger normalt inte skäl för distansdeltagande. Utgångspunkten ska därför vara att distansdeltagande ska möjliggöras om det föreligger "särskilda skäl". Det bör vara ordförande för fullmäktige och respektive nämnd och utskott som ska avgöra om sådana särskilda skäl föreligger.

För att ordföranden ska kunna avgöra om särskilda skäl föreligger, och för att erforderliga praktiska och tekniska förberedelser ska hinna vidtas, ska ledamoten anmäla önskemål om distansdeltagande till förvaltningen senast tre arbetsdagar innan sammanträdet.

Distansdeltagande i förhållande till det fysiska sammanträdet

Även om möjlighet till distansdeltagande införs är kommunallagens intentioner att det fysiska sammanträdet alltså ska vara utgångspunkten. I förarbetena anfördes att "när ledamöterna möts fysiskt för sammanträde ger det även tillfälle till informella kontakter och åsiktsutbyten utanför sammanträdets ram, vilket är värdefullt för fullmäktiges och nämndernas arbete. Deltagande på distans bör därför i första hand betraktas som ett komplement som ger möjlighet till ett deltagande i beslutsfattandet som annars inte hade kommit till stånd alls" (prop 2013/14:5 s 34).

Det innebär att för det fall att ett sammanträde sker på distans ska det utgå från ett fysiskt sammanträde. Det ska finnas en angiven plats och lokal där

Samuel Larsson

sammanträdet äger rum. Till sammanträdet kan sedan ett antal deltagare ansluta på distans. Det maximala antalet som kan delta på distans är inte angivet i kommunallagen. Som minimum bör dock ordföranden och ytterligare en ledamot i presidiet delta på plats.

Ledamöters kontra ersättares närvarorätt på distans

Av 5 kap 16 § KL framgår att det är ”ledamöter” som har möjlighet att delta på distans. När bestämmelsen infördes ansågs det saknas anledning att reglera ersättares deltagande på distans varför den endast skulle omfatta ledamöter. Ersättare har dock möjlighet att ansluta sig till sammanträdet men räknas då inte som närvarande i kommunallagens mening (prop 2013/14:5 s 34).

Av det sagda följer att ersättare i princip kan delta på samma sätt som ledamöter, men att de i formell mening inte räknas som närvarande. Enligt nuvarande arvoderingsregler har de dock inte rätt till arvode. För att de ska ha den rätten kräver det att en ändring sker i kommunens arvodesreglemente, vilket föreslås i föreliggande ärende.

Kommunallagens tekniska krav för att distansdeltagande ska få ske

I kommunallagen uppställs förhållandevis stränga krav för att distansdeltagande ska vara möjligt. Deltagandet ska nämligen 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 (5 kap. 16 § KL).

Av förarbetena framgår följande om vad det innebär att ledamöterna ska kunna se och höra varandra: ”Det är således inte tillräckligt att de som är närvarande i sammanträdeslokalen kan se den distansdeltagande ledamoten. Den distansdeltagande måste även kunna se samtliga andra deltagare. Om flera ledamöter deltar på distans måste även de kunna se varandra” (prop 2016/17:171, s 335).

Därutöver klargörs hur deltagande på lika villkor ska förstås: ”Det innebär att ljud- och bildöverföringen måste vara stabil och av hög kvalitet. Om bild- eller ljudkvaliteten försämras eller förbindelsen bryts måste sammanträdet avbrytas tills en förbindelse av sådan kvalitet har återupprättats att alla åter kan sägas delta på lika villkor” (prop 2016/17:171, s 335).

Tolkningen av bestämmelsen blir därmed att:

- ledamöter som deltar på plats ska kontinuerligt kunna se och höra ledamöter som deltar på distans, samt att

Samuel Larsson

- ledamöter som deltar på distans ska kontinuerligt kunna se och höra ledamöter som deltar på plats och andra ledamöter som deltar på distans.

Teknisk utrustning som behöver finnas i sammanträdeslokalen

För att kommunallagens tekniska krav ska vara uppfyllda ska följande utrustning finnas i sammanträdeslokalen:

- kamera och mikrofon för realtidssändning av bild och ljud till ledamöterna som deltar på distans
- skärm/projektorduk och högtalare för överföring av bild och ljud från distansdeltagande ledamöter för realtidsutsändning till ledamöterna som deltar på plats i sammanträdeslokalen

I dagsläget har kommunen två lokaler ("Samsö" i Mörby Centrum och "Skraggen" på Djursholms slott) som är utrustade i enlighet med nämnda krav. Dessa lokaler är dock relativt små och tillåter endast att 8–10 personer deltar på plats.

För att utöka kapaciteten planeras även att "Ebba Grips rum" och "Banérsalen" på Djursholms slott utrustas med konferensanläggning. När kommunens nya lokaler i Mörby Centrum är färdigbyggda under hösten 2020 kommer ytterligare två större lokaler att vara konferensutrustade vilket utökar kapaciteten ytterligare.

Vad gäller programvara utreds för närvarande två alternativ. Som utgångsläge bedöms programmet "Teams" kunna användas. Det ligger i tjänsten Office 365 vilken kommunen redan har avtal för. Microsoft har aviserat att antalet kontinuerliga bild- och ljudströmmar i Teams kommer att utökas (från nuvarande fyra) till nio i början av maj 2020. Det innebär att i en nämnd som har 11 beslutande skulle nio kunna delta på distans medan ordföranden och ytterligare en ledamot deltar på plats i sammanträdeslokalen.

Det andra alternativet, och som främst är avsett för fullmäktiges sammanträden (men som även skulle kunna användas för nämndsammanträden), är en infrastrukturplattform som bygger på att ledamoten endast ansluter via en webbläsare. Den främsta fördelen med den lösningen är att den tillåter betydligt fler kontinuerliga bild- och ljudöverföringar, i nuläget upp till 21 stycken. Mot bakgrund av att antalet beslutande i fullmäktige är 45 stycken skulle 24 ledamöter behöva vara på plats medan 21 kan delta på distans.

Vad gäller nämnder och utskott är målsättningen att tekniska förutsättningar för distansdeltagande ska vara implementerade från och med den 12 maj

Samuel Larsson

2020. Sammanträde i kommunfullmäktige beräknas kunna genomföras på distans från och med sammanträdet den 8 juni 2020.

Teknisk utrustning för distansdeltagare

Bild- och ljudöverföringen från distansdeltagare till sammanträdeslokalen måste vara av tillräckligt god kvalitet. Detta krav ställs inte bara på den utrustning som ska finnas i sammanträdeslokalen utan även på den utrustning och uppkoppling som de distansdeltagande ledamöterna ska ha tillgång till.

Distansdeltagare bör ansluta med en dator med headset. Detta för att få en bättre vy över videoströmmarna samt för att ljudet till sammanträdeslokalen ska bli av tillräckligt god kvalitet och för undvikande av rundgång. Ledamoten kan använda en egen privat dator. I viss utsträckning har kommunen även möjlighet att låna ut datorer med headset.

Att en dator används för att ansluta till mötet är även positivt med anledning av att den surfplatta som kommunen idag tillhandahåller behöver användas för att ta del av beslutsunderlaget till sammanträdet. Att använda surfplattan för distansdeltagande, samtidigt som den används för att läsa handlingar, kan medföra störningar och rekommenderas inte.

En betydande svårighet i sammanhanget utgörs av att distansdeltagarens anslutning blir avhängig den egna nätverksuppkopplingen. Sammanträdet måste ajourneras om överföringen avbryts. Distansdeltagaren måste därför på egen hand försäkra sig om att det finns tillräcklig god internetåtkomst. För att undvika störningar rekommenderas anslutning genom nätverkskabel framför Wi-Fi.

Eftersom distansdeltagande ersättare inte behöver räknas som närvarande i kommunallagens mening har de större frihet hur de kan ansluta till sammanträdet. Det skulle exempelvis kunna räcka med ett vanligt telefonsamtal. Om överföringen störs behöver sammanträdet heller inte avbrytas.

Stöd och hjälp till distansdeltagare

Inför ett distanssammanträde behöver förberedelser vidtas för att säkerställa att distansdeltagare har tillfredsställande anslutning. Ledamoten behöver därför i god tid innan sammanträdet koppla upp sig för att kontrollera tekniken.

Förvaltningen kan bistå med visst stöd och hjälp i den delen men det kommer alltid krävas att ledamoten har en grundläggande dator- och teknikvana. Om kopplingen förloras måste ledamoten till stor del på egen hand kunna återupprätta sin internetanslutning och ansluta till sammanträdet med programvaran.

Samuel Larsson

Ledamöter som på förhand vet att de behöver ett extra stöd kan få hjälp på plats i kommunens lokaler. I ett sådant fall upprättar förvaltningen en anslutning med dator i ett rum där ledamöten kan sitta avskilt och ansluta på distans till sammanträdet.

Slutna omröstningar

Vad gäller omröstningar i nämnderna och fullmäktige kommer voteringar att kunna genomföras på i princip samma sätt som sker på fysiska sammanträden, det vill säga att ordföranden ropar upp ledamöterna som får uttala hur han eller hon röstar.

Av kommunallagen följer att omröstningar dock ska vara slutna i ärenden som avser val eller anställning av personal (4 kap 54 § KL). De tekniska lösningar som kommer att implementeras kommer inte att stödja slutna omröstningar. Det innebär att ärenden om val eller anställning får bordläggas om någon ledamot begär omröstning.

Säkerhetskrav gällande myndighetsutövningsärenden, sekretess och personuppgifter

Vad gäller behandling av myndighetsutövningsärenden och ärenden i vilka det förekommer sekretesskyddade uppgifter eller personuppgifter behöver tekniken uppfylla erforderliga säkerhetskrav.

Vad gäller programvaran "Teams" ingår den i Microsofts Office 365 som var föremål för en särskild utredning som lades fram för kommunstyrelsens behandling den 30 september 2019 (§ 136). Utredningen lämnade rekommendationen att kommunen kan använda Office 365 för sin informationshantering, exklusivt för sekretess som rör Sveriges säkerhet, och i övrigt i enlighet med gällande säkerhetsriktlinjer.

Slutsatsen blir därmed att Teams kan användas för behandling av ärenden som inbegriper myndighetsutövning, personuppgifter och sekretess med undantag för ärenden rörande Sveriges säkerhet.

I det fall att en ny plattform införskaffas, främst för distansdeltagande i fullmäktige, behöver kommunledningskontoret göra ett nytt ställningstagande huruvida säkerhetskraven är uppfyllda för den lösningen.

Vikten av att nämndsammanträden förblir slutna

Utöver den säkerhetsmässiga hänsynen till sekretessuppgifter och personuppgifter behöver beaktande tas till kommunallagens krav av att en nämnds sammanträden ska hållas inom stängda dörrar enligt 6 kap 26 § KL.

Av förarbetena framgår att det i första hand är ordförandens ansvar att se till 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. På

Samuel Larsson

liknande sätt har ledamoten som deltar på distans ett eget ansvar för att ingen annan kan ta del av bild och ljud från den plats där ledamoten sitter. Ordföranden bör genom information och frågor till distansdeltagaren försäkra sig om att det inte sker (prop 2013/14:5, s 36).

Rätt till arvode för samtliga som ansluter till distanssammanträde

Av kommunallagen följer att ledamöter som deltar på distans ska anses vara närvarande vid sammanträdet (5 kap 16 § KL). Det innebär att distansdeltagande ledamöter erhåller arvode som om de deltagit i sammanträdet på plats.

Ersättare och ledamöter som på olika sätt (exempelvis genom telefonsamtal) deltar i sammanträdet, men som inte passar in i kommunallagens definition som ”närvarande” kommer enligt kommunens arvodesreglemente inte ha rätt till arvode.

Eftersom de ska ha rätt till arvode för arbetsinsatsen ska det som sista mening i § 2 andra stycket, arvodesreglementet, införas följande bestämmelse:

”För det fall att ordföranden har bestämt att särskilda skäl föreligger för att deltagande ska ske på distans har samtliga deltagande ledamöter och ersättare rätt till arvode oavsett om de kan anses som närvarande enligt kommunallagens mening.”

Kommunledningskontorets yttrande

Kommunledningskontoret bedömer att deltagande på distans kan införas i utskott, nämnder och fullmäktige när adekvata tekniska lösningar har implementerats.

Vad gäller nämnder och utskott är målsättningen att tekniska förutsättningar för distansdeltagande ska vara implementerade från och med den 12 maj 2020. Sammanträde i kommunfullmäktige beräknas kunna genomföras på distans från och med sammanträdet den 8 juni 2020.

Förslaget innebär att det i kommunfullmäktiges arbetsordning och nämndernas reglementen införas regler om att deltagande på distans ska kunna ske om ordföranden bedömer att särskilda skäl föreligger. Beslutet villkoras av att tekniska lösningar enligt kommunallagens krav är implementerade. För att även ersättare ska få rätt till arvode införas därutöver en ny bestämmelse i arvodesreglementet.

Samuel Larsson

Ekonomiska konsekvenser

Att införa deltagande på distans i utskott, nämnder och fullmäktige beräknas leda till en engångskostnad om cirka 200 000 kronor avseende teknik och installation av densamma. Därutöver tillkommer abonnemangskostnader om cirka 60 000 kronor under förutsättning att möjlighet till distansdeltagande ska föreligga fram till och med sommaren 2021.

Johan Lindberg
Tf kommundirektörJohan Nordenmark
Tf administrativ direktör

Handlingar i ärendet

1. Tjänsteutlåtande, Deltagande på distans i kommunens beslutande organ

Expedieras
Samtliga nämnder