

Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 1 (33)
Utgivare Fyrbodals kommunalförbund	Version 1.0
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning

Sammanträden på distans

En snabbutredning om politiska sammanträden på distans genomförd av Fyrbodals kommunalförbund




Författare

Sara Herrman, *Fyrbodals kommunalförbund*

Johan Högne, *Centigo AB*

Christian Lund, *Centigo AB*

Hedda Nilsson, *Centigo AB*

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 2 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

Sammanfattning

Syftet med snabbutredningen är att flera kommuner ges möjlighet att anta likartade beslut gällande politiska sammanträden på distans och på så sätt skapa en likartad tolkning av juridiska och tekniska förutsättningar. Snabbutredningen har som mål att åstadkomma ett beslutsunderlag för val om digitala sammanträden är ändamålsenliga för samverkanskommunernas fullmäktige, nämnder, utskott och bolagsstyrelser. Med förslaget som grund skulle kommunerna, var för sig, kunna fatta beslut om huruvida de vill öppna upp för möjligheten att genomföra sammanträden med deltagare på distans.

Utifrån den tolkning av lagen som Sveriges Kommuner och Regioner gör finns det ingen principiellt som hindrar att kommunen genomför sammanträden på distans. De viktigaste principerna för deltagande på distans är att de förtroendevalda deltar på lika villkor oavsett fysisk plats, att sammanträdet genomförs demokratiskt och rättssäkert samt att sekretessen upprätthålls.


Förmågan att genomföra sammanträdet på distans beror på en kombination av tekniskt stöd, hur stödet används och de processer som tekniken ska stödja. Styrka inom ett område kan kompensera för eventuell svaghet inom ett annat område. Det avgörande för hur väl sammanträden fungerar är hur väl kommunen arbetat igenom processer, utbildat de förtroendevalda och kan erbjuda stöd och support.

Den idag tillgängliga tekniken är till största delen tillräcklig för att kunna genomföra sammanträden på distans. De ärenden som bör undantas från behandling på distans är sekretessärenden och ärenden som kräver beslut genom sluten omröstning.


I takt med att de tekniska lösningarna utvecklas för att motsvara marknadens behov kommer det sannolikt bli lättare att både leda, stödja och delta i sammanträden på distans.

Innehåll

1	Inledning.....	5
1.1	Bakgrund	5
1.2	Syfte och mål.....	5
1.3	Omfattning och avgränsningar	6
1.4	Förutsättningar.....	7
2	Metod.....	8
2.1	Omvärldsanalys	8
2.2	Workshop	8
3	Resultat.....	9
3.1	Om digitala sammanträden.....	9
3.1.1	Vad är digitala möten?	9
3.1.2	Vad är digitala sammanträden?.....	9
3.2	Förvaltningskrav	9
3.2.1	Generella förutsättningar och krav.....	10
3.2.2	Kommunfullmäktige	11
3.2.3	Nämnder och utskott	11
3.2.4	Bolagsstyrelser	11
3.3	Tekniska möjligheter och utmaningar	12
3.3.1	Närvaro och deltagande i sammanträdet	12
3.3.2	Mötesformalia och distribution av handlingar	14
3.3.3	Beslutsfattande	15
3.3.4	Insyn i mötet	17
3.3.5	Sekretess och säkerhet	18
3.3.6	Deltagares tekniska utrustning	18
3.3.7	Utbildning, support och stöd.....	19
3.3.8	Resurskrav	19
3.4	Tekniken i praktiken.....	20
3.4.1	Inför beslut om deltagande på distans.....	20
3.4.2	Inför införande av digitala sammanträden	20
3.4.3	Inför ett sammanträde	21
3.4.4	Under sammanträdet	21
3.5	Slutsats	22
4	Rekommendationer	23
4.1	Exempel på upplägg, beprövat av olika kommuner, för att genomföra politiska sammanträden digitalt.....	24

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 4 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

5	Källor	25
	Bilagor	26
	Bilaga 1 - Workshop-dokumentation	26
	Bilaga 2 – Omvärldsanalys - kommuner	29
	Bilaga 3 - Exempel på skrivningar för ändring av arbetsordning och reglemente	32
	Bilaga 4 – Exempel på instruktioner och användarstöd	33

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 5 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Fyrbodals kommunalförbund är ett av fyra kommunalförbund i Västra Götalands län. Förbundet är en sammanslutning för 14 kommuner i Dalsland, norra Bohuslän samt nordvästra hörnet av Västergötland. Kommunalförbundet arbetar för en sammanhållen, enkel och mer rationell hantering av de mellankommunala frågorna.

På kommunalförbundet finns det två digitaliseringssamordnare som arbetar med digitaliseringsfrågor för kommunerna i Fyrbodals. Här drivs tre nätverk för digitaliseringsfrågor; nätverket för e-samhälle som är ett nätverk för IT-chefer och digitaliseringsstrateger, nätverket för e-hälsa som är ett nätverk för personer som driver frågor inom e-hälsa i kommunen och e-rådet som är ett strategiskt nätverk för digitaliseringsfrågor.


I mars 2020 mottog nätverket för e-samhälle en förfrågan om att medverka i workshops för riskhantering av IT-avdelningens verksamhet i samband med Corona-pandemin. Vårdkommun för workshoppen var Botkyrka och de kommuner som mottog inbjudan var Värmdö och Fyrbodals kommuner varav flertalet valde att medverka. I samband med en av workshoparna påtalade flertalet kommuner ett stort behov av att få stöd och hjälp kring hur kommunerna ska hantera de politiska sammanträden som behöver fortlöpa men utifrån andra förutsättningar med tanke på de restriktioner som utfärdats av Folkhälsomyndigheten. Fyrbodals kommunalförbund åtog sig uppdraget att genomföra en snabbutredning för att försöka reda ut vilka förvaltningskrav och tekniska möjligheter en kommun ska ha för att kunna genomföra politiska sammanträden på distans.

1.2 Syfte och mål

Syftet med snabbutredningen är att flera kommuner ges möjlighet att anta likartade beslut gällande politiska sammanträden på distans och på så sätt skapa en likartad tolkning av juridiska och tekniska förutsättningar. Genom att ett flertal kommuner gör en likartad tolkning och söker liknande lösningar ökar möjligheterna att man tillsammans ska finna, och löpande förbättra, metoder för effektiva sammanträden på distans. Möjligheterna att dela erfarenheter och lärdomar ökar bland kommuner som har valt likartade förhållningssätt och lösningar, liksom möjligheterna att samarbeta kring förändringsbehov som kan uppstå, exempelvis i takt med att tolkningen av de juridiska förutsättningarna tydliggörs.

Snabbutredningen har som mål att åstadkomma ett beslutsunderlag för val om digitala sammanträden är ändamålsenliga för samverkanskommunernas fullmäktige, nämnder, utskott och bolagsstyrelser.

Med förslaget som grund skulle kommunerna, var för sig, kunna fatta beslut om huruvida de vill öppna upp för möjligheten att genomföra sammanträden med deltagare på distans.

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 6 (33)
	Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning

1.3 Omfattning och avgränsningar

Denna snabbutredning omfattar förvaltningskrav och tekniska möjligheter för att en kommun ska kunna genomföra politiska sammanträden på distans.

Med digitala sammanträden avses sammanträden i kommunfullmäktige, nämnd, utskott och bolagsstyrelse, som genomförs med en eller flera ledamöter närvarande på annan fysisk plats än mötets lokal, med följderna att alla närvarande inte kan se och höra varandra fysiskt.

Att genomföra sammanträden på distans ställer upp ett antal utmaningar för kommunen. Att möta dessa utmaningar kräver en kombination av aktiviteter, avseende exempelvis process, kompetens och teknik. I många fall kan en utmaning mötas på flera olika sätt. I denna utredning tar vi utgångspunkt i teknikperspektivet men kommer även beröra de övriga aspekterna, eftersom det finns starka ömsesidiga beroenden.

Denna snabbutredning fokuserar på de beslutande församlingarna i de kommunala handläggningsprocesserna; sammanträden i kommunfullmäktige, nämnd, utskott samt även bolagsstyrelse.

Det innebär att eventuella förberedande möten så som beredningar och presidie möten inte kommer beröras, liksom inte heller aktiviteter som följer efter sammanträdet, så som justering av protokoll. Detta då dessa möten normalt sett endast samlar en handfull individer.



Figur 1: Den kommunala ärendehanteringsprocessen.


En kommun har flera möjliga alternativ att hantera sina sammanträden i tider med pågående smittspridning. Det finns (åtminstone) fyra olika sätt tillgängliga, med tillhörande fördelar och nackdelar. Dessa kan tillämpas var för sig eller i en kombination.

1. genomföra sammanträden fysiskt,
2. genomföra sammanträden digitalt,
3. genomföra sammanträden med reducerat antal ledamöter, eller
4. ställa in sammanträden.

Denna utredning kommer behandla alternativ två och kommer inte vidare värdera övriga alternativ. Detta innebär inte någon värdering av de olika alternativ gentemot varandra.

Utredningen har vidare inte som ambition att tolka rättsläget. För en utredning av relevanta lagar och en tolkning av dessa utifrån förutsättningarna under spridningen av covid-19, se SKR:s promemoria¹.


¹ <https://skr.se/download/18.2d81da7a171ac34950c44e/1587733708936/Kommunala-sammantraden.pdf>, 2020-04-27

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 7 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

1.4 Förutsättningar

Denna utredning ska studera förvaltningskrav och tekniska möjligheter för digitala sammanträden. Digitala sammanträden ses här som ett alternativt format för att genomföra de sammanträden som kommunen redan idag håller. Utgångspunkten är därför att kommunen har stabila och fungerande processer för hantering av sina sammanträden.

Ett tydligt och relevant område kopplat till digitala sammanträden är informationssäkerhet. I den här utredningen har vi utgått från att kommunen sedan tidigare har ett riskbaserat och systematiskt informationssäkerhetsarbete. Ur ett informationssäkerhetsperspektiv så kan denna utredning ses som ett underlag inom ramen för kommunens verksamhets- och omvärldsanalys.

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 8 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

2 Metod

2.1 Omvärldsanalys

Omvärldsanalys genomfördes för att fånga den juridiska kravbilden, marknadens möjligheter att erbjuda lösningar och erfarenheter från kommuner som prövat distanssammanträden.

Den juridiska kravbilden har fångats genom inläsning på material som SKR publicerat. Materialet inkluderar såväl handlingar, främst juridiska avdelningens PM i frågan, som det webinarium som SKR höll 2020-04-15.


Marknadens möjligheter att erbjuda lösningar har fångats genom kontakter med olika leverantörer av systemlösningar. Urvalet av dessa kontakter har gjorts utifrån de lösningar som olika kommuner idag sagt sig använda, kompletterat med etablerade leverantörer inom de olika områdena. Kontakter har skett via mail, telefon och distansmöte.

Erfarenheter från kommuner har samlats in genom inläsning av material publicerat på kommunernas hemsidor samt via telefonintervjuer. Intervjuerna har framför allt skett med personer som i sin roll har ett ansvar för mötesgenomförandet, och med egen erfarenhet av vilka krav som ställs på ett effektivt digitalt sammanträde.

2.2 Workshop

Efterfrågan på att diskutera hanteringen av politiska sammanträden på distans mellan kommuner uppstod tidigt i en dialog kring vilka risker krisen utbrottet av Covid-19 har inneburit. Utifrån det tog Fyrbodals kommunalförbund initiativ till en workshop för att diskutera denna fråga på djupet och låta alla dela med sig av sina erfarenheter. Alla medverkande kommuner i den initiala riskdialogen blev inbjudna samt ett antal ytterligare som nåddes av informationen och var intresserade av att delta. Inbjudan gick därmed ut till runt 20 kommuner runt om i Sverige. 17 av dessa deltog i workshopen som hölls den 24 april 2020 i form av distansmöte.

Workshopen genomfördes digitalt med hjälp av det digitala verktyget Miro för facilitering. Workshopens första del gick ut på att alla deltagare på post-it-lappar noterade vilka utmaningar de har identifierat kring att hålla politikermöten och bolagsmöten på distans. Utmaningarna delades in efter fem områden: juridiska, tekniska, demokratiska, praktiska och övriga utmaningar. I del 2 fick deltagarna dela med sig av vilka lösningar deras kommuner applicerat, testat initialt, eller planerat att testa. I del 3 delades deltagarna till sist upp i mindre grupper där de utifrån input i del 1 och 2 fick diskutera vidare lösningar. Det hela sammanfattades i en helgruppsövning där respektive grupp fick delge sitt resultat.

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 9 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

3 Resultat

3.1 Om digitala sammanträden

3.1.1 Vad är digitala möten?

Digitala möten är ett verktyg och arbetssätt som möjliggör för deltagarna att spara tid och minska resandet. Under rådande situation med covid-19 så är en tillkommande nytta att digitala möten möjliggör möten utan risk för smittspridning. Trafikverkets satsning REMM har tagit fram följande förslag till definition: Med resfria/digitala möten menas möten på distans i realtid, med teknikens hjälp, såsom telefon-, video- och webbmöten. Telefonmöten räknas hit då de har minst tre deltagare.²

3.1.2 Vad är digitala sammanträden?

I denna utredning har vi valt att använda begreppet digitala sammanträden. Ett digitalt sammanträde är en form av digitalt möte som måste genomföras med hänsyn till de krav och förväntningar som finns på sammanträden enligt kommunallagen eller aktiebolagslagen. Kraven kan innebära andra, högre eller mer specifika krav på genomförandet, avseende exempelvis teknik och processer. I vissa sammanhang används ibland begreppen distanssammanträde eller videosammanträde.

3.2 Förvaltningskrav


I detta stycke görs en kort genomgång av krav som ställs på genomförande och teknik för att möta de krav som ställs på ett digitalt sammanträde (eller, mer formellt, deltagande på distans). Kraven utgår från de lagrum som styr den kommunala verksamheten, och den tolkning av dessa som gjorts av SKR, se ovan.

Förvaltningskraven kan grovt grupperas i tre områden:

- Krav för närvaro och deltagande på lika villkor
- Krav för ett demokratiskt och rättssäkert genomförande
- Krav för att säkerställa informationssäkerhet och sekretess

Utifrån den juridiska tolkning av förutsättningarna för deltagande på distans som SKR gjort så finns det inga principiella hinder för digitala sammanträden. Den centrala frågan är hur kommunen väljer att genomföra sammanträdena och vilka ärenden man väljer att behandla.


² <https://www.remm.se/digitalamoten/>, 2020-04-28

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 10 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

3.2.1 Generella förutsättningar och krav

SKR ser i sin tolkning ett antal grundförutsättningar för att ett sammanträde ska kunna genomföras digitalt.

- Det är respektive kommun som själva ansvarar för att bedöma och besluta kring vilka av kommunens sammanträden som ska tillåta deltagande på distans, och vilken typ av ärenden som får behandlas vid distansmöten.
- För att kunna tillåta att förtroendevalda får delta på distans i fullmäktige eller nämnder måste fullmäktige ha beslutat om detta. Ett sätt att göra detta är att låta fullmäktiges arbetsordning och nämndernas reglementen reglera om och hur deltagande på distans ska vara möjligt.
- Mötet ska genomföras på en angiven fysisk plats/lokal, där minst presidiet bör befinna sig fysiskt. Det är även lämpligt att sekreteraren befinner på samma plats, även om det inte finns någon reglering kring detta. Om varken ordförande och vice ordförandena kan delta på det fysiska mötet på grund av undvikande av smittrisk, så är bedömning att de inte ska delta över huvud taget. Deltagande på distans ska endast ses som ett komplement till det fysiska mötet. Särskilt för fullmäktige är den fysiska platsen/lokalen viktig, då det ska vara möjligt för allmänheten att närvara. Kommunen kan dock välja att publicera video-utsändning av mötet, och uppmana intresserade att ta del av sammanträdet på detta sätt.
- Alla deltagare ska uppfylla de tekniska kraven för att de formellt sett ska anses vara närvarande. Det innebär att det krävs en ljud- och bildöverföring mellan alla de deltagande, så att alla kan se varandra i realtid och kan i övrigt delta på lika villkor. Det innebär att överföringen måste vara tillräckligt stabil. Det innebär inte att alla deltagare vid varje tillfälle måste kunna se samtliga andra deltagare, då detta inte alltid är en realitet vid fysiska möten. Minimikraven för att en deltagare ska anses vara närvarande ska vara att denne ska kunna:
 - Se och höra presidiet
 - Se den som gör ett anförande
 - Se en överblick av sammanträdeslokalen
 - Se och höra andra deltagare på distans
 - Ses och höras av de närvarande i möteslokalen
Däremot så bör överblicken av sammanträdeslokalen och den som talar alltid vara synlig.
- De deltagare som är på distans måste kunna ta del av handlingar som distribueras vid mötet. Det innebär även att information som presenteras eller projiceras (exempelvis talarlista) i lokalen måste vara tillgänglig för deltagare på distans.
- De deltagare som är på distans måste kunna delta i beslutsfattandet i de ärenden som behandlas, oavsett om detta sker genom acklamation eller omröstning. Att fatta beslut, avgöra ett ärende, är en av de centrala funktionerna med sammanträden. För slutna omröstningar krävs att den tekniska lösningen måste kunna:
 - 1) bevara valhemligheten,
 - 2) säkerställa att alla röster kommer med i rösträkningen, och
 - 3) erbjuda tillräcklig insyn i förfarandet för att undvika manipulation.

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 11 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

- Deltagande på distans måste ske på ett sådant sätt att eventuella sekretessreglerade uppgifter inte röjs. Vid hantering av sekretessreglerade uppgifter betyder detta att såväl överföringen som de fysiska rummen där deltagarna befinner sig måste vara utformade på ett sådant sätt att inga uppgifter röjs. Det innebär exempelvis att överföringen måste vara krypterad mellan alla deltagare. Det innebär även att den utrustning som används inte röjer uppgifter. Det sista innebär exempelvis att det kan vara motiverat att använda headset för att undvika överhörning från familjemedlemmar eller andra i distansdeltagarens fysiska närhet.

3.2.2 Kommunfullmäktige

Då fullmäktiges sammanträden är offentliga är det särskilt viktigt att mötet leds ifrån en specifik och känd fysisk plats, vilken angetts i kallelsen. Även under pågående situation med covid-19 så har allmänheten rätt att närvara vid fullmäktiges sammanträden. SKR gör vidare bedömningen att Folkhälsomyndighetens rekommendation om max 50 personer vid allmänna sammankomster inte är tillämpliga vid kommunala sammanträden, då dessa ses som enskilda sammankomster.³

Det är även viktigt att notera att beslutsfattande inte kan ske utanför sammanträdena (så kallade per capsulam-beslut), utan ska ske vid sammanträde.

3.2.3 Nämnder och utskott

Hur nämnden ska fungera finns reglerat i kommunallagen, inklusive möjligheten för förtroendevalda att delta på distans. Då sammanträden hålls bakom stängda dörrar är dock tolkningen att det finns något större frihetsgrader för hur många som kan delta på distans. Om alla deltagare är på distans så anses mötet ske på den fysiska plats som ordföranden befinner sig på.

För utskott saknas liknande reglering, men i enlighet med SKR:s tolkning bör utskott kunna genomföra möten på distans på det sätt som gäller för dess nämnd, det vill säga så som fullmäktige beslutat och som finns reglerat i nämndens reglemente. Ett utskott kan inte själv välja att mötas på distans, utan ett sådant beslut måste tas av nämnden.

3.2.4 Bolagsstyrelser


Sammanträden i bolagsstyrelser är inte reglerat på samma sätt som sammanträden i politiska församlingar. Det finns större frihetsgrader att lägga upp arbetet och formerna för sammanträdena. Det finns dock vissa krav på hur styrelsen ska bedriva sitt arbete.

Styrelsen är beslutsför när minst hälften av medlemmarna är närvarande. Samtliga ledamöter ska ha fått möjlighet att delta i ett ärendes behandling (brådskande ärenden kan undantas från detta) och fått underlag för att kunna avgöra ärendet.

SKR gör tolkningen att sammanträden torde kunna hållas på distans om alla ledamöter är överens om detta. Besluten blir då protokollförda som per capsulam-beslut. För bolagsstämmor görs samma tolkning, det vill säga att om samtliga aktieägare är överens så torde stämman kunna hållas på distans.⁴

³ Larsson J. och Persson G. (2020)

⁴ Beslutsfattande utan fysiska möten i kommunala bolag med anledning av covid-19. (2020)

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 12 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

Sekretessfrågan blir dock extra viktig vid sammanträden i bolag, då dessa kan komma att hantera affärshemligheter eller annan konfidentiell information.

3.3 Tekniska möjligheter och utmaningar

De tekniska möjligheterna som finns i kommunen för att stödja deltagande på distans består av flera delar. Den första delen är vilket eller vilka system och verktyg kommunen valt och funktionaliteten i dessa, men minst lika viktigt är hur avtalen med leverantörer ser ut och vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa tillförlitlighet och tillgänglighet för tekniken, samt hur kommunen arbetar med utbildning och stöd.

De olika tekniska lösningarna som finns tillgängliga för att stödja digitala sammanträden varierar i funktionalitet, där vissa tar ett bredare och andra ett mer fokuserat perspektiv. Kommunen har att ta ställning till värdet av att samla funktionalitet i ett eller ett fåtal breda system eller att välja ett större antal system som är mer specialiserade inom sina respektive områden.

Ett annat viktigt övervägande kan vara att ställa behovet av att snabbt få en lösning på plats mot att bygga en lösning som kommer vara stabil och hålla över tiden, det vill säga även efter den pågående pandemin.

3.3.1 Närvaro och deltagande i sammanträdet


För att uppfylla kraven på deltagande så behöver någon form av videokonferensprogram användas. I många fall så är detta samma system som kommunen använder för digitala arbetsmöten. Det finns ett flertal stora aktörer som erbjuder olika systemlösningar. Exempel på sådana som används eller har prövats av en eller flera kommuner är Microsoft Teams, Lifesize, Google Meet och Microsoft Skype. Hur kommunen ska resonera i valet av vilken teknisk lösning man vill använda beror bland annat på vilka system som redan finns i kommunen, hur många deltagare som ska (kunna) vara på distans, samt vilka ärenden man har för avsikt att behandla.

Det är även viktigt att uppkopplingshastigheten är tillräckligt hög, såväl hos kommunen som hos de som deltar på distans. De olika systemen är olika känsliga för lägre bandbredd, då de har olika tekniker för att komprimera och prioritera överföringen.

En viktig aspekt av ljud- och bildöverföringen är att den möter kommunens krav på säkerhet i överföring mellan de deltagande parterna. De svenska leverantörerna har ofta sina datacenters i Sverige, antingen egna eller via underleverantör. De internationella leverantörerna (till stor del amerikanska) har ofta datacenters i Europa som används för den svenska marknaden. Det finns idag en osäkerhet om möjligheterna att använda amerikanskt ägda tjänster, utan att anse att den hanterade informationen är utlämnad, med hänsyn till avtal och amerikansk lagstiftning.

Lokalt så måste utrustningen hos de olika deltagarna, och i möteslokalen, kunna filma och fånga ljud. Den bör också vara standardiserad, då detta underlättar stöd och felsökning.

En fråga som är central är antalet deltagare som kan/får vara med på distans, särskilt i relation till olika systems möjligheter att visa simultana bildströmmar. SKR:s tolkning är dock att minimivån är att vid varje tidpunkt ska en överblick över sammanträdeslokalen vara synlig, liksom den som talar eller

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 13 (33)
	Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning


har ordet.⁵ Utifrån denna tolkning skulle det vara möjligt med fler deltagare på distans än vad som kan visas samtidigt på bild. Tolkningen gör jämförelsen med ett fysiskt möte, där det inte är troligt att en deltagare ser samtliga andra deltagare vid varje tillfälle. Utifrån den liknelsen skulle det kunna anses tillräckligt att en deltagare kan välja vem eller vilka som ska visas i bild, utöver sammanträdeslokalen och talaren.

Bland de studerade systemen finns inget system som har möjlighet att visa ett stort antal deltagare samtidigt på skärmen. Även om systemen tekniskt skulle kunna visa 30–50 personer samtidigt på en bildskärm så skulle sannolikt visningsbilderna bli så små att det skulle vara svårt att se varje enskild person. Utöver det så skulle ett stort antal bildströmmar kräva en dator med stor processorkraft.

Ur ett funktionellt perspektiv så möter alla nedanstående system de krav som ställs på närvaro vid mötet. Däremot kan de skilja sig åt vad gäller avtal och hantering av sekretess och informations säkerhet.

System	Leverantör	Beskrivning
”Digitala möten”	Inera	Är en möteslösning ursprungligen tänkt för vårdmöten och brukarmöten. Har varit i bruk i Södertälje. Är i pilotfas och testas av bland annat Nacka, Norrtälje och Värmdö för att genomföra digitala sammanträden. Bygger på Compodium och är en krypterad tjänst med inloggning med hjälp av BankID eller Freja. Helt Sverigebaserad. Kommer lanseras i mitten av maj. Inera planerar att tillföra mötesstöd i kommande releaser under 2020. Kommer ha stöd för 16 simultana parter.
Meet	Google	Etablerad leverantör med många användare i Sverige. Enkelt interface. Kan visa upp till 16 personer samtidigt.
Lifesize	Lifesize	Kan visa 14 deltagare samtidigt. Kan integreras med Teams. Driver sin molntjänst i Amazons moln. Använts bland annat av Värmdö.
QuickChannel	QuickChannel	Anser sig vara marknadsledande bland kommuner och regioner att kommunicera med video och livestreaming och är således starka inom webbsändning.
Skype	Microsoft	Har stor spridning. Skype kan visa ett begränsat antal simultana deltagarbilder (idag 5 stycken). Microsoft har beslutat att avveckla Skype 2021, för att ersättas av Teams och uppdateras därför ej. Används idag av Nynäshamn.

⁵ Larsson J. och Persson. G. (2020)

	Publiceringsdatum	Sida 14 (33)
	2020-05-18	
Titel	Rapporttyp	
Sammanträden på distans	Snabbutredning	

Teams	Microsoft	Finns på många kommuner och är ett väl spritt verktyg för digitala möten. Utnyttja Microsofts datacenter i Europa. Begränsat antal samtidiga deltagarbilder (4 idag, 9 i ny version). Planerar inom kort införa möjligheten att ”flytta ut” möten till separata fönster och även handuppräknning.
Zoom	Zoom	Enkelt att använda, slagit stort i världen under våren. Har dock visat sig ha ett flertal säkerhetsbrister, som Zoom menar att de arbetar på. Använder en kombination av egna servrar och publika molntjänster. Tjänsten ej godkänd i många kommuner

Figur 1, Tabell med system som stödjer digitala möten

3.3.2 Mötesformalia och distribution av handlingar

Många moderna dokument- och ärendehanteringssystem kan idag hantera stora delar av mötesadministrationen, inklusive beredning av ärenden och förberedelser inför sammanträden. Huruvida systemet stödjer säker distribution av sekretessmarkerade ärenden beror på system och hur kommunen valt att införa sitt system. Detta är dock ingen skillnad mot hanteringen av fysiska sammanträden.


Det blir vanligare att dessa system även har olika former av stöd för mötesgenomförande, ofta genom appar till läsplattor. Det finns även specialiserade system för stöd till mötesgenomförandet. Dessa system hanterar dagordning och handlingar till sammanträdet, och gör med fördel det även då sammanträden genomförs på distans.

De utmaningar som kan uppstå är exempelvis ledtider från att sekreteraren publicerar en handling till att den finns hos de förtroendevalda. En annan utmaning är mer praktisk och uppstår om den förtroendevalda endast har en klient och behöver hoppa fram och tillbaka mellan dokument- och ärendehanteringssystemet och systemet som hanterar ljud- och bildöverföring.

Bland de kommuner som genomfört sammanträden på distans så har chatten i videomötesverktyget använts som debattstöd, exempelvis för begäran av ordet.

Hos flertalet av leverantörerna så pågår utveckling för att bättre kunna stödja sammanträdet. Tidsmässigt så bedömer man att lösningarna bör finnas på plats inom den kommande 12-månadersperioden. Exakt hur leverantörerna väljer att utforma sina lösningar och vilken funktionalitet man inkluderar kommer sannolikt variera.

System	Leverantör	Beskrivning
Ciceron	Visma	Etablerat system för ärendehantering med stöd för surfplatta för förtroendevalda. Funktionalitet för kommunikation mellan förtroendevalda.
Meet	Google	Funktionen ”nod reaction” för handuppräknning kan användas för att begära ordet.

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 15 (33)
	Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning

Netpublicator	Netpublicator	Fokus på politiker och att få ut handlingar med sekretess. Har börjat med videofunktionalitet (med upp till sex deltagare), i samma app med befintlig behörighetsstyrning. Utvecklar just nu närvarohantering, talarlista och votering.
Public 360	Tieto	Etablerat system för ärendehantering med app för stöd till förtroendevalda. Har stöd för distribution av handlingar vid sittande möte. Planerar inom kort lansera tilläggsmodul för att stödja mötesgenomförandet, inklusive stöd för exempelvis omröstningar (öppna och slutna).
Teams (Forms)	Microsoft	Kommer få möjlighet att ”hålla upp handen”, preliminärt före sommaren 2020. Kan med stöd av Forms hantera omröstningar (eventuellt inklusive slutna). Saknar i grunden stöd för nämndsprocessen.
Plenum	Q Enter	System med exempelvis stöd för närvarohantering, debattstöd och voteringsstöd. Systemet används av Norrtälje.
Presidium	Snabbmedia	System för att stödja sekreterarens ledning av mötet, exempelvis hantera anföranden, repliker, närvaro och omröstningar. Har modul för publicering av video från sammanträdet, webbtvckf. Systemet används exempelvis av Nacka och Värmdö.
W3D3	Formpipe	Etablerat system för ärendehantering med app för stöd till förtroendevalda. Har stöd för distribution av handlingar vid sittande möte. I utvecklingsplanen finns stöd för närvaro, talarlista och votering.


Figur 2, Tabell med dokument- och ärendehanteringssystem.

3.3.3 Beslutsfattande

Möjligheten att stödja omröstning har identifierats som en särskild utmaning. Beslut kan fattas genom acklamation eller genom omröstning (öppen eller sluten). Beslut genom acklamation och öppna omröstningar borde inte innebära några tekniska svårigheter, då dessa kan genomföras inom ramen för ljud- och bildöverföring i realtid, via chat eller via mötesstödsverktyg.


Den större utmaningen ligger i de ärenden som kräver sluten omröstning (valfrågor eller anställning av personal). Utöver själva röstningsprocessen, så blir det även viktigt med verifiering av identitet för att kunna säkerställa att det är rätt personer som röstar, det vill säga att ingen obehörig deltar i omröstningen.

På sikt är det möjligt att detta inte behöver vara en begränsning. Det finns idag ett antal leverantörer som säger sig idag eller inom kort kunna erbjuda tekniska lösningar som kan hantera omröstningar i

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 16 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

allmänhet och slutna omröstningar i synnerhet. Dock har det varit svårt att finna exempel på kommuner där sådana lösningar är införda och används.

Leverantörer som säger sig ha, eller har planer för, omröstningsstöd redovisas i nedanstående tabell.

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 17 (33)
	Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning

System	Leverantör	Beskrivning
”Digitala möten”	Inera	Lanseras i maj 2020. Säger sig planera att lansera stöd för votering innan sommaren.
Forms	Microsoft	Kan idag hantera öppna omröstningar. Säger sig även kunna hantera slutna omröstningar med hjälp av anonymisering. Saknar dock exempel på det senare.
Formulär	Google	Kan idag hantera öppna omröstningar. Kan eventuellt även hantera slutna omröstningar, men saknar dock exempel.
Netpublicator	Netpublicator	Säger sig lansera ett utvecklat mötesstöd under den kommande 12-månadersperioden.
Presidium	Snabbmedia	Säger sig idag ha tekniska möjligheter att hantera både öppna och slutna omröstningar. Dock oklart om någon kommun använt systemet vid slutna omröstning.
Public 360	Tieto	Saknar idag stöd men säger sig lansera funktionaliteten under mitten av 2020.
W3D3	Formpipe	Ett utvecklat mötesstöd ligger i utvecklingsplanen.


Figur 3, Tabell med system som stödjer omröstning

3.3.4 Insyn i mötet

Även om det inte finns lagligt stöd att begränsa allmänhetens deltagande vid fullmäktige, så kan det vara av intresse att begränsa den fysiska närvaron för att minska eventuell smittspridning. Ett sätt att göra detta är att erbjuda möjligheter för allmänheten att åhöra sammanträdet via strömning av bild och ljud över nätet, antingen för publicering på kommunens hemsida, eller till en specifik plats.

Detta kan göras antingen via webbmötessystemet eller via en dedikerad tjänst för strömning och publicering. Flertalet av de större videokonferenslösningarna inkluderar funktionalitet för att strömma ljud och bild från mötet.

Ett stort antal kommuner använder Sändningsplattformen för Presidium från Snabbmedia, WebbTV KF, för distribution av sina fullmäktigesammanträden. Tjänsten har stöd för att publicera handlingar och talarlista parallellt med bildströmmen. Utvecklingsfokus idag är att kunna läsa in en bildström direkt från konferenssystemet till publiceringen. Används idag av bland annat Lidingö, Trelleborg och Värmdö.

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 18 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

3.3.5 Sekretess och säkerhet

Sekretessen behöver stödjas vid såväl distribution och lagring på de förtroendevaldas klienter som vid hantering av information. Sekretess är framför allt en fråga om att ha ändamålsenliga och fungerande processer samt rätt kompetens och medvetenhet hos berörda personer.

Tekniken ska dock stödja och underlätta denna hantering. Givet att kommunen använder sitt dokument- och ärendehanteringssystem för distribution av handlingar så är de digitala sammanträdena jämförbara med de fysiska avseende eventuell hantering av handlingar med sekretess. I flera kommuner finns dock beslut att handlingar i sekretessärenden endast får hanteras fysiskt, vilket till stora delar utesluter möjligheten till deltagande på distans.

Beroende på vilken teknisk lösning kommunen väljer för att genomföra sammanträdena kan kommunen komma att behöva säkerställa att de förtroendevalda har en ändamålsenlig IT-arbetsplats, oavsett om de fått denna från kommunen eller använder privat utrustning. IT-arbetsplatsen kan exempelvis omfatta dator, läsplatta och/eller mobiltelefon. Den bör även inkludera ett headset för att minska risken för oönskad överhörning av de samtal som förs vid sammanträdet.

En viktig del av säkerheten kring sammanträden är förmågan att säkerställa att rätt personer deltar. Ett sätt att tekniskt öka säkerheten är att kommunen har kontroll över inloggningsförfarandet och behörighetsstyrningen. Det finns kommuner som valt att skapa användarkonton för förtroendevalda i kommunens miljö, medan andra kommuner gör bedömningen att detta inte är lämpligt.

För att minska de risker som följer av att deltagaren befinner sig på distans så kan ett krav vara att allt deltagande sker från kommunala lokaler. Detta kan (beroende på teknisk lösning) minska risken för att material exponeras vid överföring, samt minskar risken för överhörning från icke behöriga.


3.3.6 Deltagares tekniska utrustning

För att kunna delta på distans i ett sammanträde krävs att deltagaren har tillgång till den nödvändiga tekniska utrustningen. Med detta avses dels utrustning för uppkoppling, dels IT-arbetsplats eller klient.

Utrustning för uppkoppling ligger sällan inom kommunens ansvar, utan det förutsetts att deltagaren själv har tillgång till nödvändig uppkoppling. I de fall ledamoten saknar uppkoppling kan denne behöva delta från kommunal lokal där nätverksuppkoppling finns.

Ledamotens IT-arbetsplats består i de flesta kommuner av en tilldelad surfplatta. Ofta är den tänkt att användas för hantering av möteshandlingar. Bland ett antal av de kommuner som haft deltagare på distans nämns nyttan av att deltagaren, utöver sin surfplatta, har tillgång till en dator. Denne kan då delta i mötet via datorn och hantera handlingarna via surfplattan. Om båda uppgifterna ska lösas på surfplattan så försämras deltagarens möjligheter att närvara och delta aktivt. Samtidigt finns kommuner som utgår från att hela deltagandet sker endast med hjälp av surfplattan.

För att uppnå en hög säkerhet bör deltagarens IT-arbetsplats vara fjärrhanterad. Det finns då möjlighet för kommunen att vid behov skydda information som ligger lagrad lokalt. För ett ökat skydd mot obehörig insyn i sammanträdet bör deltagarna uppmanas att använda head-set.

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 19 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

3.3.7 Utbildning, support och stöd

Oavsett vilken lösning som används för digitala möten så kommer det vara gynnsamt att lägga mycket tid på förberedelse inför mötet samt att utbilda deltagarna som ska medverka på distans. Genom att göra detta kommer mötets genomförande att bli smidigare med minimerat antal störningar. För även om det kan tes enkelt att sätta upp ett digitalt möte och delta på distans så finns det mycket som kan skapa problem under mötet på grund av ovana eller tekniska utmaningar. Den tekniska mognaden kommer sannolikt även att variera kraftigt bland de förtroendevalda. Genom utbildning och stöd så minskas dock risken att variationer i teknisk förmåga hindrar de förtroendevalda från att företräda sina intressen på lika villkor.

För att möjliggöra snabb felsökning och snabbt åtgärdande bör den tekniska miljön, centralt och lokalt, vara känd. Det finns tydliga fördelar med att de förtroendevalda sitter på enhetliga klienter och om dessa är hanterade av kommunen centralt ökar möjligheterna att ge stöd och därmed säkerställa att den förtroendevalda kan utföra sitt uppdrag och delta i sammanträdena.

3.3.8 Resurskrav

Utöver de kostnader som är direkt relaterade till anskaffning och införande av tekniska lösningar bör kommunen även beakta de indirekta kostnaderna som kan komma att uppstå i samband med digitala sammanträden.


De faktorer som kommer att driva de direkta kostnaderna kan exempelvis vara:

- inköp och distribution av IT-arbetsplatser till ledamöter,
- installation av videokonferensutrustning i sammanträdeslokalen/lokalerna samt
- anskaffning av systemlösningar i de fall kommunens system är otillräckliga.

De faktorer som kommer driva indirekta kostnaderna utgörs exempelvis av

- resurser för framtagning av rutiner och lathundar,
- utbildning och säkerställande av handhavandeförmåga hos sekreterare och ledamöter,
- utökad behov av IT-support samt tekniskt stöd vid möten.

Omfattningen av dessa kostnader beror på kommunens utgångsläge och ambitionsnivå.

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 20 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

3.4 Tekniken i praktiken

Här har vi försökt samla de utmaningar, tips och möjligheter som framkommit inom ramen för omvärldsanalysen och den genomförda workshopen.

Det som genomgående lyfts upp och betonas av de kommuner som börjat genomföra sammanträden på distans är vikten av tålmod och anpassningsbarhet. Det är en förändringsresa där praxis håller på att utvecklas och där alla svar inte är klara. För att lyckas krävs en kombination av modet att våga prova och ett sunt ifrågasättande av hur det göras.


De kommuner som har testat att hålla sammanträden med deltagare på distans har använt sig av ett par olika typ av lösningar och tillvägagångssätt. Lösningarna skiljer sig även åt, beroende på kommunens tolkning av lagar och rekommendationer. Några tillåter enbart ett fåtal deltagare på distans medan andra tillåter fritt antal deltagare på distans. Gemensamt för alla är dock att ha en tydlig struktur på plats kring genomförandet och tillräcklig kompetens för utbildning och support på plats. Nedan presenteras praktiska exempel på relevanta aktiviteter inför beslut om sammanträde på distans, inför införandet, inför genomförandet och under sammanträdet.

3.4.1 Inför beslut om deltagande på distans

- Säkerställ att det finns tillräckliga avtal med leverantörerna av de tekniska lösningar kommunen avser använda. Leveransavtalen bör reglera sekretess och säkerhet samt tillgänglighetsnivåer på en nivå som möter kommunens krav. Teckna PUB-avtal med alla leverantörer.
- Se till att kommunens IT-avdelning har (eller får) tillräcklig kunskap om de verktyg som verksamheten erbjuds.
- Säkerställ att IT-support har resurser att möta den förväntade ökningen i supportbehov.
- Tydliggör vilken ambition kommunen har – och som ska understödjas. Beroende på typ av sammanträde och vilken sorts ärenden som ska behandlas, kommer teknikbehovet se olika ut?

3.4.2 Inför införande av digitala sammanträden

- Utbilda, utbilda, utbilda. Se till att de olika deltagarna i mötet har tillräcklig förmåga att hantera det tekniska stödet för att de ska kunna genomföra sammanträdet utan att tekniken begränsar dem.
- Genomför praktisk övning med ledamöter för att säkerställa att allt teknik fungerar och att ledamöten behärskar sin teknik. Låt dem delta i ett möte med en tjänsteman som går igenom de olika momenten som kommer eller kan uppstå under ett möte.
- Planera så att ett första möte kan genomföras utan beslutspunkter, om möjligt.
- Säkerställ att de tilltänkta sammanträdeslokalerna har tillräcklig utrustning, antingen ett videokonferenssystem eller ordna med kamera och skärmar, och bandbredd.
- Ta fram tydliga lathundar och hjälptexter.
- Erbjud förtroendevalda användarkonton på kommunens domän, eftersom det då blir lättare att få kontroll över inloggning och verifiering.
- Köp in och distribuera head-set till de förtroendevalda.

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 21 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	


- Överväg möjligheten att erbjuda ledamöter att delta från rum i kommunens lokaler, för de som av olika skäl inte har möjlighet att delta från annan plats.

3.4.3 Inför ett sammanträde

- Planera och sätt roller och ansvar för sammanträdet. Vem gör vad och vilken dator visar vad?
- Stäm av med ordförande eller sekreterare om det finns några ärenden eller moment i mötet som kan ställa särskilda krav på tekniken eller genomförandet. Exempelvis om det förväntas förekomma jäv vid ett beslut.
- Kom ihåg att ha en kamera som fångar material som presenteras eller projiceras i sammanträdeslokalen, om det inte är distribuerat.

3.4.4 Under sammanträdet

- Erbjud incheckning i god tid innan sammanträdet.
- Förstärk sekreteraren med en roll som kan sköta löpande tekniskt stöd samt exempelvis hantera när någon på distans begär ordet (i chatten eller muntligen).
- Ha en dedikerad IT-resurs som kan stödja de deltagare som får tekniska problem, så att dessa kan hanteras utan att stoppa mötet.
- Det underlättar när deltagarna har två enheter, exempelvis dator och surfplatta, eftersom de då kan delta i mötet via en enhet och ta del av handlingarna via en annan enhet.
- Ha en dedikerad "talarstol" i sammanträdeslokalen, som säkerställer att alla som gör ett anförande eller inlägg tydligt syns i bild för de på distans.
- Ha en acceptans för att sammanträdet sannolikt kommer ta längre tid än om det genomförts fysiskt.


	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 22 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

3.5 Slutsats

Ett sammanträde som genomförs med deltagare på distans kommer sannolikt inte att vara likvärdigt med ett sammanträde där alla deltagare befinner sig i samma lokal. Även med tekniska hjälpmedel är det svårt att helt återskapa den dynamik som kan uppstå i det fysiska mötet. Detta betyder dock inte att mötet inte kan genomföras på lika villkor, eller näst intill, för alla deltagare. Möjligheten att skapa lika villkor beror på en kombination av teknik och process. Eventuella svagheter i det tekniska stödet kan kompenseras av en tydlig process, och tvärtom, ett utvecklat tekniskt stöd kan kompensera för en svagare process.

Det finns ett stort antal olika tekniska lösningar som möter en större eller mindre del av det systemstödsbehov som finns för digitala sammanträden. Bedömningen är dock att det stöd som finns idag är tillräckligt för att kunna möta de krav som finns för deltagande på distans i sammanträden. Tekniken är dock inte helt utvecklad i dagsläget, varför det behöver finnas tydliga processer som avgör när distansmöte är lämpligt eller ej, och hur ett sådant möte ska ledas och genomföras.

Oavsett vilka tekniska lösningar kommunen har och väljer att använda kommer dessa sannolikt att medföra utmaningar vid införande och för genomförandet av sammanträdet. Kommunen bör därför lägga tillräckliga resurser på att utbilda och instruera ordförande och sekreterare i den valda tekniken, för att minska risken att tekniken hamnar i fokus, istället för de ärenden som ska behandlas. I vissa fall kan det vara lämpligt att sammanträdet tillförs en dedikerad resurs som kan fungera som teknikstöd åt ordförande och sekreterare.

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 23 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

4 Rekommendationer

Givet den pågående pandemin och den juridiska tolkning som SKR gör avseende deltagande på distans bör det vara rimligt för en kommun att besluta om att sammanträden i fullmäktige, nämnder, utskott och kommunala bolag ska kunna genomföras på distans.

De ärenden som bör vara undantagna är ärenden med sekretess och ärenden som kräver sluten omröstning för beslut. Dessa bör planeras till fysiska möten, alternativt bordläggas vid distansmötet. Detta då det fortfarande finns oklarheter kring i vad mån tillgängliga tekniska lösningar är tillräckliga; avtalsmässigt och funktionellt.


För att tekniskt kunna stödja kommunens genomförande av sammanträden på distans bör kommunen säkerställa ett antal förutsättningar:

- Att det finns en nära dialog mellan digitalisering/IT och kommunjurist och kansli, för att kunna utforma och anpassa det tekniska stödet efter hur krav- och behovsbilden utvecklas.
- Att kommunens ledning fastställt vilken typ av sammanträden och vilka ärenden man vill tillåta vid sammanträden med deltagare på distans.
- Att det finns en målbild för vilket/vilka systemstöd man önskar använda för vilken funktionalitet vid sammanträden.
- Att kommunen har fungerande avtal och en bra dialog med sina leverantörer. Avtalen bör säkerställa att frågor som rör exempelvis informationssäkerhet, sekretess, tillgänglighet, kapacitet och felhantering är reglerade på ett fullgott sätt.
- Att det finns en tydlighet i vilka klienter deltagarna får använda, oavsett om dessa är hanterade klienter som kommunens försett dem med eller privat utrustning, och vilka krav som ställs på dessa och deltagarens uppkoppling.
- Att det genomförs en risk- och sårbarhetsanalys för deltagande på distans, som förhåller sig till den samlade aktiviteten, det vill säga kombinationen av teknik, process, information och förväntade beteenden.

Korrekt använd, och med stöd i tydliga processer, kan en kommun i många fall på kort sikt använda teknik som redan finns i verksamheten, eller inom befintliga avtal. För att få ett bra tekniskt stöd på längre sikt bör kommunen tydliggöra sin ambitions- och behovsnivå. De kommuner som har ett behov av att införskaffa nya system bör skynda långsamt och dels inleda en dialog med sina befintliga leverantörer, dels invänta de planerade lanseringarna eller uppgraderingarna av mötesstöd i tjänster på marknaden.

Alla studerade videomötesystem ger en fullgod närvaro. Den centrala frågan är om kommunen ska tillåta fler personer eller grupper på distans än antalet samtidiga bildströmmar i systemet. Så länge som det i systemet går att aktivt välja att titta på en specifik deltagare bör det kunna vara acceptabelt med fler deltagare än antalet bilder som kan visas.

Kommunen bör överväga om deltagande på distans kräver att den förtroendevalda har tillgång till två klienter. En för att kunna hantera kontinuerlig närvaro genom ljud och bild, och en för att ge stöd i mötesformalia och handlingar. I många fall innebär det sannolikt att deltagaren kommer behöva använda en privat klient för deltagande. Kommunen behöver då väga kostnaden för dubbla klienter

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 24 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

mot den risk som följer av användning av privat utrustning, utifrån hur länge den nuvarande situationen förväntas pågå.

Kommunen bör erbjuda ett tydligt stöd, i form av utbildning och support, till de förtroendevalda, för att möjliggöra för dem att fullgöra sina uppdrag och fokusera på de ärenden som behandlas, snarare än tekniken de använder.

4.1 Exempel på upplägg, beprövat av olika kommuner, för att genomföra politiska sammanträden digitalt

1. Antal deltagare på distans som kan ses på skärmen samtidigt

Ha endast så många deltagare på distans som kan ses på skärmen samtidigt i det program som används. Då följs ”ska”-riktlinjer från SKR, och ingen egen tolkning görs.

- Det program som på ett smidigt sätt kan kopplas ihop med Microsofts tjänster där flest kan synas på skärmen samtidigt är Lifesize. För Googles tjänster har Google Meet näst intill lika stor kapacitet.
- De flesta kommuner som redovisat att de använder sig av denna lösning använder Microsoft teams.

Utmaning: Vilka ledamöter ska tillåtas vara på distans?

2. Mötet uppdelat över flera lokaler på kommunhuset

Mötet hålls på kommunhuset men i ett antal olika rum för att öka möjlighet till avstånd mellan deltagarna. Kontrollen över deltagarnas omgivning bibehålls.


- a. Antal rum bestäms efter hur många deltagare som syns på skärmen samtidigt likt alt 1.
- b. På detta sätt behöver inte osäkerhet kring distansdeltagarens omgivning adresseras.

Utmaning: Teknik måste testas och sättas upp i alla rum som används.

3. Alla tillåts delta på distans

Ordförande och sekreterare (minimum) är fysiskt närvarande medan alla övriga deltagare *erbjuds* att delta på distans. Genom att deltagarna är aktiva i mötet och i röstningar följs SKR:s ”bör-rekommendation” och tolkningen är således att detta godkänns. Alla kan se och höra varandra på lika villkor lika bra som sittandes i fullmäktigesalen eller sammanträdeslokalen.

- a. Använd det program som stöds av IT-avdelningen
- b. Ta närvaro i början av mötet och driv ett aktivt möte med röstningar och diskussioner
- c. Ha teknisk support på plats för att konstant kontrollera att alla distansdeltagare är kvar i mötet under hela tidsperioden, samt finnas som tekniskt stöd vid behov.

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 25 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

5 Källor

Förvaltningskrav

Beslutsfattande utan fysiska möten i kommunala bolag med anledning av covid-19, Sveriges kommuner och regioner.

<https://skr.se/covid19ochdetnyacoronaviruset/beslutsfattandeikommunalabolag.32446.html>. Hämtad 2020-04-20.

Informationssäkerhet vid distansarbete och nämnd-/KF sammanträden. Sveriges kommuner och regioner. Stockholm. Webbsändning 2020-04-15,

https://skrplay.screen9.tv/media/INkEm66tx9gU4QE_wY4f_w/informationssakerhet-vid-distansarbete-och-namnd-kf-sammantraden-arena-strategisk-utveckling

Larsson, Johan och Persson, Germund (2020): Sammanträden med fullmäktige, nämnder och styrelser m.m. i kommun, region och kommunalförbund under spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19, version 6. Sveriges kommuner och regioner. Stockholm. Hämtad 2020-05-014.

<https://skr.se/download/18.5e325b9d171dad3b5791b265/1588595578021/Kommunala-sammantraden.pdf>


Omvärldsanalys

Workshop har genomförts den 17 april 2020 med deltagare från 17 kommuner: Bengtsfors, Borås, Botkyrka, Dals-Ed, Hässleholm, Lysekil, Mellerud, Munkedal, Orust, Sotenäs, Strömstad, Trollhättan, Täby, Uddevalla, Vänersborg och Värmdö, samt Fyrbodals kommunalförbund och Västkom.

Samtal med och inläsning av publicerat material har gjorts för följande kommuner: Borås, Helsingborg, Lidingö, Norrtälje, Nykvarn, Nynäshamn och Värmdö.

Marknadens möjligheter att leverera tekniska lösningar har undersökts med hjälp av intervjuer samt inläsning av dokumentation. Undersökningen har inkluderat följande leverantörer: Formpipe, Google, Inera, Lifesize, Microsoft, Netpublicator, Snabbmedia, Sokigo, TietoEVERY, Visma och Zoom.

Samtliga aktiviteter har skett under perioden 17 april – 11 maj 2020.

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 26 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

Bilagor

Bilaga 1 - Workshop-dokumentation

Den 24 april 2020 genomfördes workshopen ”Hantering av politikermöten och styrelsemöten i kommunala bolag” med 17 deltagande kommuner. Där delades erfarenheter och idéer kring att hålla politiska sammanträden samt bolagsstyrelsemöten på distans. Fokus vid workshopen hamnade på erfarenheter från politiska sammanträden då dessa har varit de högst prioriterade och omdiskuterade. För bolagsstyrelsemöten har inte lika mycket underlag kommit fram. Informationen rörande bolagsstyrelser som uppkom under workshopen presenteras således under en egen rubrik i slutet av kapitlet.

Möjligheter och goda erfarenheter

Flertalet kommuner applicerar idag digitala möten med olika typ av lösningar. Ingen kommun har dock hittills sagt sig ha den heltäckande, juridiskt vattentäta lösningen för att ha många deltagare på distans. Antingen tillåts enbart några få deltagare på distans eller så frångås att alla deltagare ska ses på skärmen samtidigt. Under den workshop som hölls i forumet för kommunsamverkan för att dela med sig av erfarenheter och utmaningar listades följande lösningar av deltagande kommunrepresentanter:

Övergripande lösningar presenterade på workshop kommunsamverkan:

- Använder teams för deltagare på distans: Flertalet kommuner säger sig använda teams och anser att det fungerar bra (en kommun har enbart använt för nämndmöten, en både för nämnd och KF) – dock ej förtydligt hur många deltagare som befunnit sig på distans
- Mötet hålls på kommunhuset men mellan ett antal olika lokaler för att deltagarna ska kunna sprida ut sig. Sekreterare och presidium kan då befinna sig i ordinarie sal tillsammans med en grupp, medan tre andra grupper sitter utspridda i andra rum (det antal rum som deltagare tillåts på skärmen samtidigt i det verktyg som appliceras)
- Mötet hålls på kommunhuset med max fyra (snart 9) personer på distans via teams - för att alla ska synas på skärmen samtidigt. Detta går att applicera på alla tekniska lösningar med då olika antal distansdeltagare beroende av hur många som tillåts på skärmen samtidigt.
- Mötet hålls på distans för alla deltagare som önskar detta. Alla deltagare syns inte på skärmen samtidigt men det finns möjlighet att checka in hos deltagare genom att tex be dem säga något. En kommun använder ”Lifesize” för detta med bra resultat. För votering använder samma kommun då presidium

Deltagarna delgav vidare om de hade undersökt andra typ av lösningar och eventuellt planerat att testa. Resultatet var följande:

- Ett sammanträde där endast sekreteraren är på plats
- Köpa in hörlurar med mikrofon till politikerna
- Lösning som QuickChannel erbjuder (på grund av att deras voteringssystem redan används och enhetlig lösning hade varit att föredra)

- Cisco SX20 tillsammans med Skype för att ev. få upp fler videoströmmar av externa deltagare
- Vill testa Ineras lösning som tas fram tillsammans med SKR och just nu pilotas på ett antal kommuner.

Det uppkom även ett antal idéer på tilläggslösningar till de övergripande lösningarna, att applicera på delar av mötet. Dessa var enligt följande:

- Hålla röstningen i Microsoft Forms som ett komplement då mötet hålls i Microsoft Teams
- Vid digitalt möte med många deltagare: Ta manuell närvaro med identitetskontroll vid anslutning till mötet
- Hanterar ej sekretessärenden pga osäkerheten
- Bedöm en extra gång vilka beslut som tas upp för risken att de kan komma att bli ogiltighetsförklarade
- Utbilda alla deltagare inför mötet för att säkra att de har den tekniska kompetens som krävs för att delta i mötet på ett juridiska godkänt sätt
- Ordna mötesrum med fullt utrustad teknik för att mötesdeltagare med bristande teknisk kompetens ska kunna närvara på distans

Utmaningar


Kommuner erfar flertalet utmaningar inom olika områden med att hålla möten på distans. De som lyftes under workshopen i kommunsamverkan sammanfattas nedan.

För juridiska utmaningar ligger fokus på att systemen riskerar att inte uppfylla krav på sekretess, informations säkerhet och personuppgiftsbehandling. Vissa ärenden anses inte bör hanteras digitalt (ex soctjänst osv). Vidare hänvisas till att KF måste besluta att delta på distans är ok och risken att laglighetsprövning kan komma att göras och beslut upphävas lyfts.

För tekniska utmaningar ligger huvudfrågan i vilken teknisk plattform och utrustning som uppfyller alla krav. Hur följer vi kravet att alla ska kunna se och höras samtidigt? Vidare ligger utmaningarna inom risk för ostadiga nätverk, behov av extra teknisk support samt utbildning av deltagare pga olika teknisk kompetens.

För utmaningar inom demokratiska/medborgar-faktorer handlar det om hur vi bjuder in medborgarna, hur webbsändning ska hanteras på distans och oenighet kring om möten ska få hållas digitalt eller inte (beslut om nej har hänt). KL ger också enbart rätt till ledamöter att delta på distans, inte ersättare.

För utmaningar inom praktiska faktorer så diskuteras kompetens och mognad hos deltagare, behov av informationsinsatser, förändrade mötesregler och genomgångar av regelverk för webbmöte, samt ökade supportbehov.

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 28 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

Risker

De primära riskerna som togs upp under workshopen i kommunsamverkan var följande:

- Systemen för digitala möten riskerar att inte uppfylla krav på sekretess, informationssäkerhet och personuppgiftsbehandling
- Att ta upp sekretessärenden med deltagare på distans – känns svårt att göra riskfritt
- Risken att beslut kan komma att bli ogiltighetsförklarade i efterhand om mötena hålls på distans på ett sätt som inte har godkänts

Särskilt kring bolagsmöten


Under workshopen identifierades inte lika många utmaningar för bolagsmöten. Det diskuterades att lagkraven inte är lika stora för dessa möten, till exempel behöver inte allmänheten bjudas in. Däremot nämns att konfidentiella ärenden kan behöva hanteras vilka inte bör hanteras digitalt. De tekniska och praktiska utmaningarna liknar de för politiska möten men med mindre krav på tekniken (tex att alla ska se och höra varandra samtidigt)

Under lösningar samlas än mindre erfarenhet in. Flera kommuner har haft dessa möten digitalt under en längre period. Google meet, Gridview och Skype har idag använts som exempel.

Nya/kvarvarande frågeställningar

Under workshopen identifierades ett antal nya frågeställningar, vilka kan vara relevanta för respektive kommun att ta vidare.

- Vad är ”good enough”? Hur mycket får vi tänja lagen?
- Hur mycket får det kosta?
- Hur löser vi digitala deltagandet för de som inte vill
- Ärendehantering och distansmöte i ett?
- Nämndhandlingar som hanteras på ipad – hur fungerar det att ha mötet i samma enhet?
- Önskar ett juridiskt utlåtande från SKR
- Vad innebär lika villkor (tolkning av KL)?
- Räcker det med miniatyrer eller behöver alla deltagare synas i stor bild?

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 29 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

Bilaga 2 – Omvärldsanalys - kommuner

Utöver den workshop som hölls under ledning av Fyrbodals kommunsamverkan så finns exempel på lösningar hos fler kommuner som har beslutat tillåta deltagande på distans vid sammanträden.

Borås:

Beslut har tagits att ledamöter får närvara på distans vid sammanträden. Sammanträdet 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. Ordföranden avgör om närvaro får ske på distans i varje enskilt fall.

Helsingborg:

Har beslutat att deltagande på distans är tillåtet om ett antal villkor uppfylls:

- Ljud- och bildöverföring måste ske i realtid, om ljud- eller bildöverföringen försämras eller bryts måste sammanträdet avslutas tills förbindelsen är godkänd igen.
- Samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor under hela sammanträdet. Ordförande säkerställer att ledamoten har rätt att närvara.

Helsingborgs kommun använder Microsoft Teams för sina möten och enligt detta kan alltså endast 3 ledamöter delta på distans. När uppdatering från Microsoft kommer, kommer dock denna siffra utökas till 8. Tanken med de nya bestämmelserna är alltså inte att hela sammanträdet ska hållas digitalt. Helsingborgs kommun har tagit fram en checklista för vad distansdeltagaren behöver ha på plats för att få närvara på distans, den finns [här](#).


Norrtälje kommun:

Gruppledarna i kommunfullmäktige har skrivit under en gemensam överenskommelse om distansdeltagande samt minskad närvaro under fullmäktige och nämnder.

Den minskade närvaron innebär att mötesnärvaron på plats i lokalen ska vara så liten som möjligt men ändå beslutsför. Vilka ledamöter som närvarar bestäms inom partierna. Distansdeltagande innebär att distansmöten kommer att ske genom en kombination av videosamtal genom Microsoft Teams samt kommunfullmäktiges mötessystem Plenum. Information kring hur många som har rätt att delta på distans saknas. De ledamöter som deltar på distans erbjuds dock inte att delta i röstning.

Norrtälje kommun är en av de kommuner som pilotar SKR:s lösning för digitala möten, framtagna av Inera.

Lidingö:

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 30 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

Beslut togs i slutet på mars att nämndsammanträden och kommunstyrelse kan genomföras med deltagare på distans. De nämnder som har utskott har även beslutat att utskottsmötena får hållas på distans. Av de nämndsammanträden som hittills genomförts har ofta minst ordförande och sekreterare befunnit sig fysiskt på plats men merparten av deltagarna har deltagit på distans. För att hålla mötena används Microsoft Teams där ordförande ansvarar för att kontrollera att alla deltagare är med i mötet hela tiden, genom deltagarlistan i Teamsmötet. Följer således SKR:s rekommendation att minimum den som talar syns.

Nykvarn

Nykvarn har hittills hunnit genomföra KS-sammanträde på distans, men planerar för att genomföra fullmäktiges sammanträden på distans. Man använder kommunens installation av Teams för ljud och bild. Det har funnits ett samförstånd mellan majoriteten och oppositionen kring att hitta en fungerande lösning för att upprätthålla kommunens funktion. Nykvarn har tagit stöd av SKR i sina tolkningar av vad som är korrekt agerande.

Nynäshamn


Alla nämndmöten och kommunfullmäktige genomförs i Nynäshamn men enligt en ny modell där antalet ledamöter på plats har minskats till hälften. Övriga ordinarie ledamöter och ersättare deltar via videokonferens och röstar på samma villkor som om de är fysiskt närvarande. Kommunen har valt att använda Skype för mötena. Sekretessärenden hanteras inte över distans. Kommunen upplever att även om det är och har varit en lärresa, så har de förtroendevalda varit förstående och stöttande för att allt inte fungerar perfekt från första början. En faktor som anses viktig för att hitta en bra lösning är kombinationen av personer med visionärt tänkande och personer som är försiktigt skeptiska, då detta är en bra kombination för att hitta nya och fungerande lösningar.

Värmdö

Beslut att tillåta deltagande på distans togs i kommunfullmäktige och via tolkning tillåts alla deltagare som vill befinna sig på distans. En grupp befinner sig fortfarande på plats och sänder från kommunhuset. Att alla ska kunna se och höra varandra på lika villkor bedöms följas då alla är aktiva i möten genom att begära talan och genom votering. Att alla ska kunna ses på skärmen samtidigt bedöms ej vara ett krav vilket även SKR gjort uttalanden kring.


För teknisk lösning används Lifesize som enkelt kopplas ihop med Microsofts tjänster. Sekretessärenden diskuteras inte på distans och för votering används enbart öppen. Ett förberedande material har tagits fram för deltagarna som befinner sig på distans och extra teknisk support finns tillgänglig i form av stöttande nämndsekreterare.

Värmdö sänder även sina kommunfullmäktigemöten över webben och använder då Snabbmedia.

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 31 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

Undersökning i Stockholmskommuner:

I en kortare undersökning gjort av SVT nyheter fick alla kommuner i Stockholmsområdet frågan hur de hanterar möten i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. 25 av 26 tillfrågade kommuner svarade varav många enbart har infört minimerat antal ledamöter närvarande på mötena som åtgärd. 5 kommuner svarar att de har testat eller ska testa digitala möten med deltagare på distans och 2 svarar att de ser över detta alternativ. Fyra av de fem är representerade i informationen ovan, ingen återkoppling från Norrtälje kommun har kunnat sammanfattas.

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 32 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

Bilaga 3 - Exempel på skrivningar för ändring av arbetsordning och reglemente

Exempel på beslutsunderlag för revidering av arbetsordning för fullmäktige:

Borås:

<https://www.boras.se/download/18.3468003f170b087379c1c623/1584439081552/Kommunfullmaktige%202020-03-19%20handlingar.pdf>

Helsingborg:

https://diariet.helsingborg.se/download/document?filename=MDA1MTcgMjAxOCBPRiBSRVYgS0YgQXJiIG9yZG4ucGRm&id=250545&session_id=8D917D3E9F0D8035E247782E0214AFC88D998BAD23

Nykvarn:

<https://www.nykvarn.se/download/18.562d25f8171586662212017/1586334826390/Protokoll%20från%20kommunfullmaktigessammanträde%202020-04-07.pdf>


Lidingö:

[https://lexpub.lidingo.se/marshal-oais/view/lidingo/lex-public/lex-handlingar-arenden/Handling/KS/2020/730%20\(uid-350078\)/KS2020730/Distanssammanträden%20i%20Lidingö%20stad%20\(KS2020150\).pdf](https://lexpub.lidingo.se/marshal-oais/view/lidingo/lex-public/lex-handlingar-arenden/Handling/KS/2020/730%20(uid-350078)/KS2020730/Distanssammanträden%20i%20Lidingö%20stad%20(KS2020150).pdf)

Exempel på beslutsunderlag för revidering av reglemente för nämnder:

Helsingborg:

https://diariet.helsingborg.se/download/document?filename=MDAyMDUgMjAyMjBPRiBSZXYgYXYgbuRtbmRlcnMgcmVnbC5wZGY=&id=251734&session_id=8D917D3E9F0D8035E247782E0214AFC88D998BAD23

	Publiceringsdatum 2020-05-18	Sida 33 (33)
Titel Sammanträden på distans	Rapporttyp Snabbutredning	

Bilaga 4 – Exempel på instruktioner och användarstöd

Helsingborg:

<https://intranat.helsingborg.se/fortroendevald/hjalp-och-stod/tillampningsanvisningar-for-deltagande-pa-distans#close>

Härryda:

https://www.harryda.se/download/18.5f5556511718e1f188b261ae/1587382331597/Lathund%20för%20deltagande%20på%20distans%20vid%20politiska%20sammanträden_med%20Teams%202020-04-20.pdf

Kungsbacka:

<https://www.kungsbacka.se/globalassets/kommun-och-politik/dokument/for-fortroendevalda/ksau-28-april.-regler-och-forutsattningar-for-sammantraden-pa-distans-nar-sarskilda-skal-foreligger.docx>

Malmö:

<https://motenmedborgarportal.malmo.se/welcome-sv/namnder-styrelser/servicenamnden/mote-2020-04-28/agenda/instruktioner-for-distansdeltagande-pa-namndssammantrade-pdf?downloadMode=open>

Nacka:

<https://www.nacka.se/kommun--politik/politik-handlingar-och-protokoll/for-dig-som-ar-fortroendevald/praktiska-fragor/distanssammantrade/>

Norrtälje:

<https://www.norrtalje.se/info/kommun-och-politik/handlingar-och-protokoll/politiska-moten-pa-distans-i-norrtalje-kommun/>