Parallella samhällsstrukturer

– ett kunskapsunderlag för förbättrad integration och minskat utanförskap

Betänkande av Utredningen om parallella samhällsstrukturer

Stockholm 2026

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2026:53

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Multiply Solutions
Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1593-8 (tryck)
ISBN 978-91-525-1594-5 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Simona Mohamsson

Regeringen beslutade den 3 juli 2025 att ge en särskild utredare i uppdrag att sammanställa kunskap om parallella samhällsstrukturer och analysera deras konsekvenser för integrationen och utanförskapet i det svenska samhället (dir. 2025:68). Till särskild utredare förordnades samma dag generaldirektör Mathias Wahlsten. Utredningen antog namnet Utredningen om parallella samhällsstrukturer (A 2025:02). Uppdraget ska enligt direktiven redovisas senast den 20 augusti 2026.

Den 7 oktober 2025 förordnades följande experter att ingå i utredningen: expert Micael Nilsson (Boverket), utredare Katharina Tollin (Brottsförebyggande rådet), statsåklagare Peter Helsing (Ekobrottsmyndigheten), tillförordnad avdelningschef Mikael Thörn (Jämställdhetsmyndigheten), nationell samordnare Michella Zayat (Länsstyrelsen Jönköping), handläggare Johan Kardell (Polismyndigheten), utredare Sofia Lidén (Socialstyrelsen) och samordnare Christina Kiernan (Sveriges Kommuner och Regioner). Samma dag förordnades följande sakkunniga att ingå i utredningen: kansliråd Annika Århammar (Arbetsmarknadsdepartementet), kansliråd Anders Persson (Justitiedepartementet) och kansliråd Carolin Jarlehag (Socialdepartementet).

Den 10 mars 2026 entledigades Micael Nilsson. I hans ställe förordnades samma dag jurist Emelie Hemström (Boverket).

Docent Pernilla Andersson Joona anställdes den 20 augusti 2025 som huvudsekreterare i utredningen. Samma dag anställdes den kvalificerade handläggaren Jennica Alsén som utredningssekreterare. Den 10 september anställdes utredare Lisa Pedersen som utredningssekreterare.

Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande *Parallella samhällsstrukturer – ett kunskapsunderlag för förbättrad integration och minskat utanförskap* (SOU 2026:53).

Stockholm i augusti 2026

Mathias Wahlsten

Pernilla Andersson Joona
Jennica Alsén
Lisa Pedersen

Innehåll

Förord **17**

Sammanfattning **19**

Summary **35**

1 Utredningens uppdrag och genomförande **51**

1.1 Uppdraget 51
1.1.1 Utredaren ska utgå från målen för integrationspolitiken och politiken mot utanförskap 52

1.2 Genomförande 53
1.2.1 Utredningen analyserar företeelser som karaktäriserar parallella samhällsstrukturer 53
1.2.2 Utredningen ska identifiera viktiga områden för åtgärder 55
1.2.3 Utredningens arbete 56
1.2.4 Utredningen har förhållit sig till närliggande uppdrag 59

1.3 Betänkandets disposition 60

1.4 Definitioner och förklaringar av vissa begrepp 62

2 Integration och utanförskap **65**

2.1 Invandringen till Sverige under 2000-talet 66

2.2 Forskning om integration 72
2.2.1 Olika dimensioner av integration 73

2.2.2 Olika förklaringar till bristande integration 76

2.3 Integrationspolitiken 77
2.3.1 Det riksdagsbundna målet och regeringens fem delmål 77
2.3.2 Politikens inriktning 78
2.3.3 Indikatorer för integration utifrån delmålen 83

2.4 Politiken mot utanförskap 94
2.4.1 Flera statliga satsningar för att minska segregation och utanförskap 96
2.4.2 Politikens mål och inriktning 97

2.5 Geografiska dimensioner av utanförskap 100
2.5.1 Områdestyp 1–5 101
2.5.2 Områden där utanförskapet är stort 103
2.5.3 Utsatta och särskilt utsatta områden 107
2.5.4 Likheter och skillnader mellan olika områdesindelningar 110

2.6 Mål för jämställdhetspolitiken och politiken mot diskriminering 112

2.7 Grundläggande fri- och rättigheter samt skyldigheter 114
2.7.1 Integration och respekt för EU:s grundläggande värderingar 114
2.7.2 Grundläggande fri- och rättigheter 115
2.7.3 FN:s konvention om barnets rättigheter 116

2.8 Sammanfattning och slutsatser 116

3 Begreppet parallella samhällsstrukturer 119

3.1 Allmänt om begreppet parallella samhällsstrukturer 120

3.2 Regeringens användning av begreppet 122
3.2.1 Tidigare regeringsuppdrag om parallella samhällsstrukturer 122

3.3 Parallella samhällsstrukturer och bostadsområden 125

3.4 Användning av begreppet inom forskningen 128

3.5 Sammanfattning och slutsatser 134

4 Utredningens utgångspunkter och avgränsningar 137

4.1 De integrationspolitiska målen och målet för politiken mot utanförskap 137

4.2 Precisering av begreppet parallella samhällsstrukturer 139
4.2.1 Kollektivistiska och patriarkala normer och maktstrukturer 141
4.2.2 Låg tillit och bristande acceptans för samhällskontraktet 143
4.2.3 Segregation, utanförskap och diskriminering 144
4.2.4 Alternativa samhällssystem 145
4.2.5 Kriminalitet och systemhotande brottslighet 145

4.3 Skillnad mellan utanförskap och parallella samhällsstrukturer 146

4.4 Socioekonomiska faktorer 147

4.5 Att mäta förekomst och omfattning av parallella samhällsstrukturer 150
4.5.1 Att mäta omfattningen av olika företeelser 151
4.5.2 Det är problematiskt att mäta på individ- och gruppnivå 152
4.5.3 Det finns begränsningar med att mäta på områdesnivå 154
4.5.4 Likheter i innebörden av social- och kulturell integration och parallella samhällsstrukturer 155

4.6 Sammanfattning och slutsatser 157

5 Kollektivistiska och patriarkala normer och maktstrukturer 161

5.1 Undersökningar av sociala normer och värderingar i Sverige 162
5.1.1 Sverige utmärker sig globalt 163
5.1.2 Skillnader i vissa värderingar mellan utomeuropeiska migranter och befolkningen i övrigt 165
5.1.3 SCB har undersökt graden av social och kulturell integration 170

5.1.4 Upplevelsen av vilka beteenden som är accepterade i bostadsområdet varierar mellan områden ... 171
5.1.5 Äktenskapsmönster kan visa på graden av social integration, men också på förekomst av kollektivistiska äktenskapsnormer ... 172

5.2 Släktbaserade normer och maktstrukturer ... 176
5.2.1 Klanbaserade strukturer ... 177
5.2.2 Hedersnormer ... 183

5.3 Hedersrelaterat våld och förtryck i en svensk kontext ... 189
5.3.1 Det sjunde jämställdhetspolitiska delmålet ... 190
5.3.2 Hedersförtryck i brottsbalken ... 190
5.3.3 Våldet och förtryckets olika uttryckssätt ... 192
5.3.4 Offer, förövare och särskilt utsatta grupper ... 203
5.3.5 Våldet och förtryckets omfattning ... 208

5.4 Konsekvenser av hedersrelaterat våld och förtryck för individ och samhälle ... 211
5.4.1 Fysiska, psykiska och sociala konsekvenser ... 212
5.4.2 Konsekvenser för barn och unga ... 213
5.4.3 Utmaningar för samhällets institutioner ... 218
5.4.4 Konsekvenser för jämställdhet ... 224
5.4.5 Konsekvenser för integration och utanförskap ... 225
5.4.6 Demokratihotande aspekter ... 226

5.5 Sammanfattning och slutsatser ... 228

6 Låg tillit och bristande acceptans för samhällskontraktet ... 233

6.1 Sverige som land karaktäriseras av hög tillit ... 233

6.2 Slutsatser från forskningen ... 238
6.2.1 Tilliten varierar mellan samhällen och grupper ... 240
6.2.2 Oklart samband mellan tillit och etnisk mångfald ... 242
6.2.3 Tillit och segregation ... 243
6.2.4 Tillit kan bidra till integration och integration kan stärka tilliten ... 244

6.3 Tillit och samhällskontraktet 245
6.3.1 Skillnader mellan grupper vad gäller synen på samhällskontraktet 246

6.4 Förtroende för samhällets institutioner 247
6.4.1 Konsekvenser av lågt förtroende 250
6.4.2 Undersökningar av befolkningens förtroende för myndigheter 251
6.4.3 Politikens utformning kan påverka tilliten till staten 255

6.5 Lokalsamhällestillit och det offentligas närvaro 257
6.5.1 Den kollektiva förmågan kan vara ett uttryck för lokalsamhälletillit 258

6.6 Valdeltagande och delaktighet i samhället 259
6.6.1 Det finns stora skillnader i valdeltagande mellan olika områden 260
6.6.2 Förklaringar till lägre valdeltagande i områden med socioekonomiska utmaningar 262

6.7 Sammanfattning och slutsatser 263

7 Segregation, utanförskap och diskriminering 265

7.1 Segregation 266
7.1.1 Det finns flera orsaker till att segregation uppstår 267
7.1.2 Effekter av segregation 269
7.1.3 Analyser av etniska enklaver 270
7.1.4 En delvis splittrad bild av etnisk segregation i Sverige 271
7.1.5 EBO-lagen som en förklaring till att vissa grupper bor koncentrerat i vissa områden 277

7.2 Betydelsen av att leva och växa upp i utanförskap 279
7.2.1 Bostadsområdet kan påverka människor via olika mekanismer 280
7.2.2 Empiriskt stöd för en kausal effekt av området för barns livschanser 283
7.2.3 Den byggda miljön har betydelsen 284

7.3 Hur påverkas barn och unga av segregation och utanförskap? ... 285
7.3.1 Deskriptiva analyser visar på skillnader mellan områden ... 286
7.3.2 Hur upplever barn och unga att de påverkas av segregation och bostadsområdet? ... 287
7.3.3 Skolsegregation har flera orsaker ... 289

7.4 Förekomst och betydelse av diskriminering ... 291
7.4.1 Strukturell diskriminering ... 293
7.4.2 Diskriminering på olika samhällsarenor ... 294

7.5 Sammanfattning och slutsatser ... 296

8 Alternativa samhällssystem ... 299

8.1 Möjliga orsaker till att alternativa samhällssystem uppstår och används ... 300

8.2 Alternativa rättssystem ... 302
8.2.1 Sedvanerätt och kollektivt ansvar ... 303
8.2.2 Konsekvenser för individen och rättssäkerheten ... 304
8.2.3 Konsekvenser för samhället ... 304
8.2.4 Exempel på sedvanebaserad konfliktlösning ... 305
8.2.5 Begränsad kunskap om förekomsten i Sverige ... 306

8.3 Alternativ bostadsförmedling ... 307
8.3.1 Felaktig folkbokföring ... 308

8.4 Alternativa bank- och betalningssystem ... 310

8.5 Alternativa försörjningssystem och utnyttjande av välfärdssystemen ... 311
8.5.1 Bidragsbrott, välfärdsbrott och kriminell ekonomi ... 312
8.5.2 Mörkertalet bedöms vara stort ... 313

8.6 Välfärdsbrottens koppling till områden ... 314

8.7 Konsekvenser för individen och samhället ... 315

8.8 Alternativa system inom utbildningsområdet ... 316

8.8.1 Tidigare granskningar av fristående förskolor och skolor 317

8.9 Alternativa system för samhällsinformation 318

8.10 Empiriska undersökningar av förekomst av alternativa samhällssystem 320
8.10.1 Undersökningar genomförda av Brå 321
8.10.2 Polismyndighetens undersökningar av förekomsten av alternativa samhällssystem 327

8.11 Sammanfattning och slutsatser 336

9 Kriminalitet och systemhotande brottslighet 339

9.1 Släktbaserade kriminella nätverk 340
9.1.1 Begrepp och definitioner skiljer sig åt 341

9.2 Kartläggningar av släktnätverkens omfattning och geografiska spridning 342
9.2.1 Släktbaserade kriminella nätverk förekommer i flera delar av landet 343
9.2.2 Lokala lägesbilder 345
9.2.3 Släktnätverkens internationella kopplingar 348

9.3 Släktnätverkens brottslighet och påverkan 350
9.3.1 Vålds- och skrämselkapital 351
9.3.2 Inflytande i lokalsamhället 353
9.3.3 Påverkan på offentliga institutioner och lokala verksamheter 355
9.3.4 Hederskulturen och kriminaliteten förstärker varandra 360
9.3.5 Barn och unga i släktbaserade kriminella nätverk 362

9.4 Släktnätverkens förmågor och framtida utveckling 363
9.4.1 Hög grad av social organisering 364
9.4.2 Organiserar sig över stora geografiska ytor 364
9.4.3 Stark förankring i lokalsamhället 365
9.4.4 Nya generationer i släktbaserade kriminella nätverk 365

9.5 Arbetet mot släktbaserade kriminella nätverk kräver samverkan mellan flera aktörer ... 366

9.6 Internationella erfarenheter ... 368
9.6.1 Tyskland ... 369
9.6.2 Danmark ... 372
9.6.3 Italien ... 374

9.7 Särskilt om otillåten påverkan och infiltration ... 377
9.7.1 Otillåten påverkan ... 378
9.7.2 Omfattningen och utbredningen är svår att bedöma ... 380
9.7.3 Yrkesgrupper som utsätts ... 382
9.7.4 Infiltration och möjliggörare ... 383

9.8 Sammanfattning och slutsatser ... 385

10 Sammantagen bedömning av orsaker, konsekvenser, förekomst och omfattning ... 389

10.1 Sammantagen bedömning kring orsaker ... 389

10.2 Konsekvenser av parallella samhällsstrukturer för individ och samhälle ... 392
10.2.1 Konsekvenser för individers frihet och livsvillkor ... 393
10.2.2 Påverkan på samhällets institutioner och deras förmåga att verka ... 395
10.2.3 Påverkan på tillit, social sammanhållning och demokrati ... 396

10.3 Sambandet mellan integration, utanförskap och parallella samhällsstrukturer ... 400
10.3.1 Vissa normer kan innebära begränsningar vad gäller arbete och utbildning ... 401
10.3.2 Integrationen för enskilda individer kan påverkas men många känner samhörighet ... 406

10.4 Utmaningar med att mäta förekomst och omfattning ... 408
10.4.1 Det behövs indikatorer baserade på registerdata ... 409

10.4.2 Analyser av förekomst av hedersnormer utgör en viktig del ... 410
10.4.3 Undersökningar av social sammanhållning kan bidra med en pusselbit ... 410
10.4.4 Polismyndighetens lägesbild över utsatta områden ger en del av bilden ... 410

10.5 Sammanfattning och slutsatser ... 411

11 Utredningens bedömningar och förslag kring viktiga områden för åtgärder ... 415

11.1 Styrning, uppföljning och mer kunskap kring parallella samhällsstrukturer ... 416
11.1.1 Precisera begreppet parallella samhällsstrukturer i relation till målet för politiken mot utanförskap ... 416
11.1.2 Förtydliga målet för politiken mot utanförskap ... 419
11.1.3 Ge uppdrag till Boverket och SCB att ta fram indikatorer för att mäta förekomst och utveckling av parallella samhällsstrukturer ... 421
11.1.4 Följ upp parallella normsystem med indikatorer för hedersrelaterat våld och förtryck ... 425
11.1.5 Ge uppdrag till Boverket, SCB och Polismyndigheten att verka för ökad jämförbarhet mellan olika områdesindelningar ... 428
11.1.6 Tillför medel för forskning om parallella samhällsstrukturer ... 431
11.1.7 Utöka stödet till kommuner i arbetet mot parallella samhällsstrukturer ... 433
11.1.8 Tillsätt en nationell samordnare mot parallella samhällsstrukturer ... 436

11.2 Åtgärder för förbättrad integration och ökad jämställdhet ... 439
11.2.1 Utöka målgruppen för de integrationspolitiska insatserna ... 441
11.2.2 Öka kunskapen om hur negativ social kontroll påverkar arbetsmarknadsetablering ... 443
11.2.3 Stärk arbetet med social, kulturell och demokratisk integration ... 445

11.2.4 Stärk kommunernas uppsökande arbete 450
11.2.5 Tillsätt en utredning om hur parallell rättsskipning kan motverkas 456

11.3 Åtgärder som stärker det förebyggande och främjande arbetet för barn och unga 458
11.3.1 Ojämlika livsvillkor för barn och unga 458
11.3.2 Kartlägg kommunernas förebyggande och främjande arbete 465
11.3.3 Formalisera samverkan om förebyggande arbete och inkludera fristående och privata aktörer 470
11.3.4 Stärk skolväsendets demokrati- och värdegrundsarbete 473
11.3.5 Stärk arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck 482
11.3.6 Stärk stödet till barn och unga som växer upp i kriminella miljöer 487

11.4 Åtgärder för att minska segregationen i samhället och stärka områden där utanförskapet är stort 491
11.4.1 Gör områden där utanförskapet är stort mer attraktiva att bo i 494
11.4.2 Stärk lokalsamhällets motståndskraft mot inflytandet från parallella samhällsstrukturer 495
11.4.3 Prioritera arbetet med korrekt samhällsinformation i områden där utanförskapet är stort 498
11.4.4 Stärk arbetet mot parallell bostadsförmedling och felaktig folkbokföring 500

11.5 Åtgärder för att stärka samhällets motståndskraft 501
11.5.1 Stärk arbetet mot otillåten påverkan och infiltration 502
11.5.2 Utöka stödet för ökat informationsutbyte mellan offentliga aktörer 507
11.5.3 Förtydliga riktlinjer och stöd för samverkan med civilsamhället 512
11.5.4 Verka för en god förvaltningskultur i kommuner och regioner 516

11.5.5 Öka kunskapen om släktbaserade kriminella nätverk 517

11.6 Sammanfattning och slutsatser 521
11.6.1 Sammanställning av utredningens förslag och bedömningar 523

12 Konsekvenser av utredningens förslag 527

12.1 Konsekvenser av förslag kring styrning, uppföljning och behov av mer kunskap 528
12.1.1 Förtydliga målet för politiken mot utanförskap 529
12.1.2 Ge uppdrag till Boverket och SCB att ta fram indikatorer för att mäta förekomst och utveckling av parallella samhällsstrukturer 530
12.1.3 Följ upp parallella normsystem med indikatorer för hedersrelaterat våld och förtryck 531
12.1.4 Utöka stödet till kommuner i arbetet mot parallella samhällsstrukturer 533
12.1.5 Tillsätt en nationell samordnare mot parallella samhällsstrukturer 535
12.1.6 Tillsätt en utredning om hur parallell rättsskipning kan motverkas 538

Referenser 541

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2025:68 589

Bilaga 2 Utredningens externa möten och besök 601

Förord

Frågor om integration, utanförskap och sammanhållning hör till de viktigaste samhällsfrågorna i vår tid. För många människor fungerar vägen in i det svenska samhället väl. Samtidigt finns det områden och miljöer där utanförskapet är omfattande och där människors möjligheter att fullt ut ta del av sina grundläggande fri- och rättigheter begränsas av normer, strukturer och maktförhållanden som står i konflikt med grundläggande demokratiska värden.

Mot denna bakgrund gav regeringen mig i uppdrag att sammanställa kunskap om parallella samhällsstrukturer, analysera deras konsekvenser för integration och utanförskap samt identifiera viktiga områden för åtgärder. Uppdraget har varit både angeläget och krävande. Frågorna berör grundläggande värden i det svenska samhället samtidigt som kunskapsläget på flera områden är begränsat och fenomenet i sig är komplext och svårt att avgränsa.

Parallella samhällsstrukturer är ett begrepp som används allt oftare i den offentliga debatten, men som samtidigt saknar en vedertagen definition och endast i begränsad utsträckning har varit föremål för samlad forskning. De företeelser som brukar förknippas med parallella samhällsstrukturer spänner över flera olika samhällsområden. Frågor om exempelvis normer och värderingar, tillit, segregation, hedersrelaterat våld och förtryck, alternativa system för konfliktlösning och kriminalitet vävs samman på sätt som gör dem svåra att skilja åt och analysera var för sig.

Det stod därför redan tidigt i arbetet klart att uppdraget skulle behöva hanteras utforskande. Många av de frågor som direktiven aktualiserar saknar enkla svar. Det gäller såväl frågor om förekomst och omfattning som orsaker, konsekvenser och möjliga åtgärder. I flera avseenden saknas statistik och metoder för att mäta det som efterfrågas, och många av de fenomen som analyseras låter sig inte enkelt

fångas i traditionella undersökningar. Där forskningen ger viktiga perspektiv lämnar den samtidigt många frågor obesvarade.

Under arbetets gång har jag haft förmånen att få sitta ned och samtala med forskare, myndighetsföreträdare, kommuner, civilsamhällesorganisationer och andra personer med stor kunskap och praktisk erfarenhet av problematiken. Jag har också tagit del av internationella erfarenheter och av det omfattande arbete som redan bedrivs runt om i landet. Det har funnits skillnader i perspektiv och ibland också i slutsatser, men en sak har varit gemensam: uppfattningen att frågorna är angelägna och att behovet av mer kunskap är stort.

En slutsats som har stärkts under arbetets gång är att frågor om parallella samhällsstrukturer ytterst handlar om något större än själva begreppet. Det handlar om människors möjligheter att leva fria och självständiga liv, om tilliten mellan medborgare och samhällsinstitutioner och om samhällets förmåga att hålla samman trots olika erfarenheter och bakgrunder. Därför är detta också frågor som kommer att kräva långsiktighet, uthållighet och fortsatt kunskapssökande.

Min förhoppning är att betänkandet ska bidra till en mer samlad förståelse av ett komplext samhällsfenomen. Ambitionen har i enlighet med uppdraget varit att lägga en kunskapsmässig grund för det fortsatta arbetet genom att sammanföra forskning, erfarenheter och perspektiv från olika aktörer samt peka på områden där ytterligare kunskap och analys behövs.

Mathias Wahlsten, Stockholm i augusti 2026

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att sammanställa kunskap om parallella samhällsstrukturer och analysera hur sådana strukturer påverkar integrationen och utanförskapet i det svenska samhället. I uppdraget har det bland annat ingått att kartlägga och analysera förekomst, omfattning och utveckling av parallella samhällsstrukturer i Sverige, sammanställa kunskap om orsaker till att dessa strukturer uppkommer och fortlever, identifiera viktiga områden för åtgärder och lämna förslag på hur arbetet mot parallella samhällsstrukturer kan stärkas. Syftet har enligt direktiven varit att tillhandahålla ett fördjupat kunskapsunderlag som kan bidra till att motverka parallella samhällsstrukturer, förbättra integrationen och minska utanförskapet.

Regeringen bedömer att problemen med bristande integration och växande utanförskap har medfört ökande problem med parallella samhällsstrukturer i Sverige. Omvänt bedöms förekomsten av parallella samhällsstrukturer ha en negativ inverkan på integrationen och bidra till utanförskapet i samhället. Regeringen bedömer vidare att problemen är av sådan omfattning och komplexitet att det krävs mer kunskap för att kunna bekämpa parallella samhällsstrukturer på ett effektivt, långsiktigt och kraftfullt sätt.

I enlighet med direktiven har utredningen haft en bred ansats med utgångspunkt i det riksdagsbundna målet för integrationspolitiken, regeringens integrationspolitiska delmål samt det riksdagsbundna målet för politiken mot utanförskap.

Begreppet parallella samhällsstrukturer saknar en vedertagen definition

Det saknas en vedertagen definition av begreppet parallella samhällsstrukturer. Det används på olika sätt i olika sammanhang. Ibland används begreppet för att beskriva bristande integration i allmänhet, och ibland för att beskriva grupper som baseras på släktskap, etnicitet, kollektivistiska sedvänjor eller religion och som lever separerade från det omgivande samhället. Det används också för att beskriva parallella samhällssystem, exempelvis parallell rättsskipning, och kriminella nätverk. Vad utredningen erfar är det få samhällsaktörer i Sverige som använder begreppet parallella samhällsstrukturer och bland de som gör det tillämpas det inte enhetligt, varken sinsemellan eller internt. I utredningens direktiv avses med begreppet parallella samhällsstrukturer grupperingar som har sociala normer och strukturer som innebär negativ inverkan på individens förutsättningar att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter samt att agera i enlighet med de skyldigheter som alla individer i det svenska samhället har.

Bristande samsyn om samhällets grundläggande principer kan skapa parallella samhällsstrukturer

Utredningen bedömer att parallella samhällsstrukturer kan uppstå i mötet mellan en minoritetsgrupp och majoritetssamhället när det saknas en samsyn kring vilka grundläggande principer samhället bör vila på. En sådan situation kan kännetecknas av att det inom en grupp saknas acceptans för majoritetssamhällets grundläggande normer och institutioner, samtidigt som samhället inte fullt ut förmår inkludera gruppen i samhällsgemenskapen. Utredningen menar därför att parallella samhällsstrukturer inte enbart kan förstås som ett resultat av normer och värderingar inom vissa grupper, eller enbart som ett resultat av segregation, socioekonomisk utsatthet eller diskriminering. I stället handlar det om ett samspel mellan olika faktorer både på individ-, grupp- och samhällsnivå.

I litteraturen och i de möten som utredningen har haft med olika aktörer, används återkommande ett antal olika företeelser för att beskriva vad som karaktäriserar parallella samhällsstrukturer. Det handlar om utpräglat kollektivistiska och starkt patriarkala normer

och maktstrukturer, låg tillit till samhällets institutioner och bristande acceptans för samhällskontraktet, segregation, utanförskap och diskriminering, alternativa samhällssystem samt kriminalitet och systemhotande brottslighet. Utredningen bedömer att dessa företeelser i många fall kan betraktas som bidragande orsaker till framväxten av parallella samhällsstrukturer, såväl som konsekvenser av sådana strukturer.

Företeelserna utgör var för sig betydande samhällsproblem, men utgör inte alltid en parallell samhällsstruktur. Utredningens bedömning är att parallella samhällsstrukturer bör förstås som en sammanvägd problematik där flera av dessa företeelser påverkar och förstärker varandra. När parallella normsystem, låg tillit till samhällets institutioner, segregation, förekomsten av alternativa samhällssystem, och i vissa fall kriminalitet, samverkar ökar risken för ett långtgående utanförskap i form av parallella samhällsstrukturer.

Utredningens förståelse av problembilden är att dessa företeelser ofta sammanfaller i områden där det finns stora socioekonomiska utmaningar. Utredningen har dock valt att inte sätta likhetstecken mellan ett sådant område och vad som avses med en parallell samhällsstruktur. Långt ifrån alla individer som är bosatta i dessa områden är en del av en parallell samhällsstruktur, och det finns parallella samhällsstrukturer som inte är avgränsade till specifika områden.

Kulturell mångfald, religiös tillhörighet och människors rätt att organisera sig är värdefulla och skyddsvärda inslag i ett öppet demokratiskt samhälle. Människor har rätt att tillsammans med andra bevara traditioner, forma gemenskaper och ge uttryck för en gemensam identitet. Problemet uppstår när det finns parallella normsystem, maktstrukturer eller samhällssystem som begränsar individers möjligheter att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter, eller att agera i enlighet med de skyldigheter som gäller för alla som lever i det svenska samhället.

Förekomst och omfattning är svårt att mäta

Utredningen kan konstatera att det som avses med parallella samhällsstrukturer i utredningens direktiv förekommer i Sverige. Samtidigt har det inte varit möjligt att inom ramen för utredningen göra en systematisk kartläggning av problemets samlade utbredning. Utöver

att det saknas samsyn kring vad som avses med parallella samhällsstrukturer, är flera av de företeelser som karaktäriserar parallella samhällsstrukturer svåra att mäta.

Utredningens uppfattning är att förekomsten av problemen varierar mellan olika områden, i vissa områden är problemen påtagliga medan de inte förekommer alls i andra områden. Vad utredningen erfar är lokala aktörer som kommun, fastighetsbolag och lokalpolisen ofta medvetna om den lokala problembilden i områden där problematiken är som mest påtaglig. Det saknas däremot en nationell lägesbild varför det är svårt att få en uppfattning om problemets omfattning på nationell nivå.

Utredningen bedömer att parallella samhällsstrukturer kan få långtgående konsekvenser för både enskilda individer, lokalsamhällen och sammanhållningen i samhället i stort. Även om de som upprätthåller dessa strukturer skulle vara få till antalet, kan de som drabbas vara betydligt fler. Utredningen bedömer därför att det är viktigt att bedriva ett aktivt arbete för att motverka uppkomst och fortlevnad av dessa strukturer.

Det finns i dag inget enskilt mått som kan användas för att identifiera parallella samhällsstrukturer. Utredningen bedömer att flera indikatorer behöver kombineras. Sådana indikatorer bör kunna fånga parallella normsystem, maktstrukturer och samhällssystem som begränsar individers fri- och rättigheter, bristande tillit och misstro mot samhällets institutioner, användning av alternativa samhällssystem samt rumslig och vardaglig separation från majoritetssamhället.

I avsaknad av ett enskilt mått på förekomst och omfattning av parallella samhällsstrukturer har utredningen valt att belysa omfattningen av de företeelser som ofta karaktäriserar parallella samhällsstrukturer. Det finns dock flera begränsningar med ett sådant angreppssätt. För det första kan dessa företeelser, eller problemområden, var för sig fånga upp en bredare problematik än den kopplad till parallella samhällsstrukturer. För det andra kan det finnas behov av att undersöka i vilken utsträckning olika företeelser sammanfaller och samverkar för att kunna fånga upp de sammantagna problemen med parallella samhällsstrukturer.

Parallella samhällsstrukturer karaktäriseras av ett antal olika företeelser

Utredningen har valt att ta sig an uppdraget genom att belysa ett antal olika företeelser som återkommande används för att beskriva parallella samhällsstrukturer. Dessa företeelser har lyfts fram som centrala aspekter av fenomenet, både i litteraturen och i utredningens samtal med representanter för myndigheter, kommuner, civilsamhälle och forskare.

Kollektivistiska och patriarkala normer och maktstrukturer

Utredningen bedömer att kollektivistiska och patriarkala normer och maktstrukturer är en viktig bakomliggande faktor till varför parallella samhällsstrukturer uppkommer och fortlever i Sverige. Värderingsstudier visar att Sverige utmärker sig globalt genom en hög grad av individualism, sekulära värderingar och tolerans gentemot olikheter. Många av de länder från vilka flykting- och anhöriginvandringen till Sverige varit betydande präglas av mer traditionella, religiöst förankrade och auktoritetsorienterade värderingar. I flera av dessa länder har också släkt- eller klanbaserade strukturer fortfarande stor betydelse för individens livsvillkor. Dessa strukturer kan beskrivas som kollektivistiska och patriarkala strukturer. Det innebär att individens handlingsutrymme är underordnat familjens eller gruppens intressen, och att kvinnor har en underordnad ställning i förhållande till män.

Hedersnormer är ett tydligt exempel på utpräglat kollektivistiska och starkt patriarkala föreställningar och maktstrukturer. Hedersnormer utgår från att individen påverkar hela släktens anseende och bygger på konservativa föreställningar om kön och sexualitet. Sådana normer begränsar människors livsval och kan leda till allvarligt våld och förtryck, exempelvis genom könsstympning av flickor och kvinnor samt barn- och tvångsäktenskap. Särskilt flickor och kvinnor drabbas genom begränsningar i utbildning, fritid, arbetsliv och rörelsefrihet, men även pojkar och män begränsas i sitt handlingsutrymme. Hbtqi-personer och personer med funktionsnedsättning är särskilt utsatta och sårbara i en hederskontext.

Utredningen bedömer att denna typ av normsystem bidrar till framväxten och fortlevnaden av parallella samhällsstrukturer. Det sker bland annat genom att normerna begränsar individers möjligheter

att fatta egna beslut, utöva sina grundläggande fri- och rättigheter och genom att familjens eller släktens interna regler ges företräde framför samhällets formella lagar och institutioner. Hedersnormer kan exempelvis ta sig uttryck genom föräldrars krav på könssegregering i förskolan, eller genom informella system för konfliktlösning och rättsskipning utanför det ordinarie rättsväsendet. Hedersnormer upprätthålls genom negativ social kontroll, omfattande tystnadskultur, livslånga beroenderelationer inom familjen och släkten, sociala sanktioner och i vissa fall fysiskt våld. Dessa faktorer bidrar till att normsystemen blir motståndskraftiga mot förändring och kan försvåra integration och deltagande i samhällslivet. Undersökningar visar också att hedersrelaterade normer är bland de mest trögrörliga bland personer som invandrat till Sverige, vilket innebär att de kan reproduceras över generationer genom föräldrars inflytande på sina barn.

Utöver mycket allvarliga konsekvenser för enskilda bedöms hedersnormer kunna få bredare samhälleliga effekter. Hedersnormer utmanar principen om alla människors lika värde och lika rättigheter, kan försvaga tilliten till samhällets institutioner och motverka integration och jämställdhet. Därmed kan de också påverka den sociala sammanhållningen och utgöra en grogrund för parallella samhällsstrukturer. Samtidigt finns ingen heltäckande bild av hur vanligt förekommande hedersnormer, eller det våld och förtryck som kan följa av dessa normer, är i Sverige. Mer kunskap är därför en viktig förutsättning för att kunna bedöma de samhälleliga konsekvenserna, inklusive betydelsen för uppkomsten och fortlevnaden av parallella samhällsstrukturer.

Låg tillit och bristande acceptans för samhällskontraktet

Sverige är ett samhälle som i hög grad bygger på mellanmänsklig tillit och tillit till offentliga institutioner. När tilliten är låg påverkas både individers vilja att använda samhällets institutioner och myndigheternas möjligheter att fullgöra sina uppdrag. I en internationell jämförelse skiljer Sverige ut sig med en högre grad av tillit än i många andra länder.

Graden av tillit varierar mellan olika grupper i samhället, och tenderar att i genomsnitt vara lägre bland utrikes födda än bland inrikes födda. Forskningen visar också på att invånare med hög utbildning, god hälsa, och som har arbete tenderar att ha en högre nivå av social

tillit än invånare med låg utbildning, dålig hälsa och som är arbetslösa. En misstro gentemot samhällets institutioner kan leda till att grupper förlitar sig mer på egna nätverk och interna lösningar än på samhällets institutioner. Detta kan förstärkas av socioekonomisk utsatthet, utanförskap och stora skillnader i normsystem.

Utredningen bedömer att bristande tillit och misstro gentemot samhällets institutioner inom vissa grupper kan vara en bidragande orsak till att parallella samhällsstrukturer uppkommer och fortlever. Särskilt när det sammanfaller med andra dimensioner av utanförskap. Graden av tillit till staten är också fundamental för i vilken utsträckning det så kallade samhällskontraktet accepteras. Samhällskontraktet kan ses som en form av implicit avtal mellan staten och dess invånare som specificerar vad invånarna kan förvänta sig av staten, och vice versa. Om tilliten till staten och samhällets institutioner är låg kan det också få betydande konsekvenser för individ och samhälle exempelvis genom att individer inte tar till sig och litar på information från offentliga aktörer och att myndigheter får svårare att utföra sina uppdrag. Om människor inte litar på myndigheter, rättsväsende, skola, socialtjänst eller andra offentliga aktörer ökar risken att de i stället vänder sig till informella ledare, familje- eller släktnätverk, religiösa företrädare, kriminella aktörer eller andra alternativa system. Om informationen som erhålls från dessa aktörer är felaktig, eller används för att förstärka kontrollen av gruppen, kan det försvåra integrationen och minska individers möjligheter att nyttja sina rättigheter.

Tillit är på så sätt både en förutsättning för integration och en skyddsfaktor mot parallella samhällsstrukturer. Utredningen bedömer att det är viktigt att offentliga aktörer är närvarande, tillgängliga, rättssäkra, förtroendeskapande och icke-diskriminerande, särskilt i områden där utanförskapet är stort och där tilliten till myndigheter är svag.

Segregation, utanförskap och diskriminering

Med begreppet segregation avses i vilken utsträckning grupper med olika egenskaper bor och lever åtskilda från varandra. Utredningen bedömer att segregation, via olika mekanismer, kan vara en bidragande orsak till att parallella samhällsstrukturer uppkommer och fortlever,

men också att segregation kan uppstå som ett resultat av att det finns parallella samhällsstrukturer.

Socioekonomisk segregation och utanförskap sammanfaller ofta rent geografiskt men är inte samma sak. Socioekonomisk segregation uppstår främst genom att människor med olika bakgrund har begränsad kontakt med varandra, i bostadsområdet och i vardagslivet i övrigt, vilket kan påverka relationen mellan olika grupper i samhället. Utanförskap handlar om att det finns brist på ekonomiska och sociala resurser bland människor som bor i området, vilket påverkar både enskilda människor och samhället som helhet. Eftersom dessa företeelser ofta förekommer tillsammans är det svårt att avgöra vilken av faktorerna som är viktigast i relation till uppkomst och fortlevnad av parallella samhällsstrukturer. Det är också ofta svårt att empiriskt separera mellan effekterna av segregation och effekterna av andra egenskaper i området.

Utredningen har också bedömt att skolsegregationen är av betydelse. När elever med liknande bakgrund går i samma skolor, och när det finns få elever med annan bakgrund, riskerar vissa normer och beteenden att upprätthållas bland barn och unga. Det fria skolvalet har i sammanhanget lyfts fram som en bidragande orsak till skolsegregationen, även om forskningen visat på att boendesegregationen spelar en betydande roll.

Utredningen lyfter även betydelsen av diskriminering som en bidragande orsak till att det uppstår en separation mellan vissa minoritetsgrupper och majoritetssamhället. Det handlar både om diskriminering riktad mot enskilda individer på exempelvis bostads- och arbetsmarknaderna men även förekomst av så kallad strukturell diskriminering.

Alternativa samhällssystem

Parallella samhällsstrukturer kan ta sig uttryck i att människor vänder sig till andra system än samhällets ordinarie institutioner för att lösa praktiska, ekonomiska eller sociala problem. Utredningen har valt att benämna detta alternativa samhällssystem. Det kan handla om informella former för konfliktlösning och rättsskipning, alternativa bostadsförmedlingar, bank- och betalningssystem, försörjning, utbildning eller alternativa kanaler för samhällsinformation.

Sådana system kan växa fram av flera skäl. I vissa fall uppstår de därför att människor saknar tillgång till samhällets ordinarie system eller inte kvalificerar sig för dem. I andra fall har de vuxit fram över tid genom tradition, sedvänja eller interna normer inom en grupp. Det kan också bero på låg tillit till myndigheter eller på att interna maktstrukturer hindrar individer från att vända sig till samhällets institutioner. I ytterligare andra fall etableras de av kriminella aktörer som nyttjar systemen för penningtvätt eller annan brottslighet.

Vissa parallella samhällssystem får allvarligare konsekvenser än andra. Särskilt problematiskt är det när konflikter hanteras genom medling och förhandling som utgår från sedvanerätt i stället för svensk lagstiftning. Då riskerar rättssäkerheten att åsidosättas och enskilda att gå miste om sina lagstadgade rättigheter. Personer med svag ställning inom gruppen kan få särskilt svårt att hävda sina intressen när det är kollektivistiska och patriarkala normer som styr. Det kan exempelvis gälla kvinnor, barn och hbtqi-personer.

Alternativa samhällssystem kan också skada legitimiteten hos samhällets ordinarie institutioner. När människor vänder sig till informella ledare, kriminella aktörer eller interna nätverk för att lösa konflikter, ordna bostad, få skydd eller hantera ekonomiska frågor minskar samhällets möjligheter att upprätthålla rättsstatens principer.

Kriminalitet och systemhotande brottslighet

I utredningens direktiv exemplifieras parallella samhällsstrukturer med bland annat släktbaserade kriminella nätverk. Utredningen vill poängtera att det inte behöver förekomma kriminalitet inom en grupp för att den ska kunna beskrivas som en parallell samhällsstruktur. Likväl är det i vissa fall relevant att beskriva en parallell samhällsstruktur i termer av kriminalitet och systemhotande brottslighet.

Utredningen bedömer att kriminalitet blir relevant i det här sammanhanget när den samspelar med andra företeelser som utredningen bedömer kan kopplas till parallella samhällsstrukturer, det vill säga kollektivistiska och patriarkala normer och maktstrukturer, låg tillit och en bristande acceptans för samhällskontraktet, segregation och utanförskap, samt förekomsten av alternativa samhällssystem.

Mot den bakgrunden är släktbaserade kriminella nätverk särskilt relevanta i utredningens analys. Nätverkens styrka ligger inte bara i

den brottsliga förmågan, utan också i deras varaktighet. Familje- och släktband, hedersnormer, social organisering och starka lojalitetskrav kan hålla samman nätverken och skapa varaktighet över tid. För barn som växer upp i sådana miljöer där kriminaliteten normaliseras kan situationen vara särskilt allvarlig, eftersom de kan förväntas vara en del av kriminaliteten.

Flertalet släktbaserade kriminella nätverk påverkar även lokalsamhället på ett sätt som går utöver den brottsliga verksamheten. Genom vålds- och skrämselkapital, ekonomiskt inflytande och lokal närvaro kan de påverka boende, näringsidkare, föreningsliv och offentliga verksamheter. I bostadsområden där det offentliga uppfattas som svagt eller frånvarande kan nätverken dessutom framstå som aktörer som erbjuder kontakter, resurser eller skydd, vilket kan stärka deras makt i lokalsamhället.

Problemet får dessutom en systemhotande karaktär när nätverken påverkar samhällets institutioner genom otillåten påverkan, infiltration och användning av möjliggörare. Det riskerar att försvaga myndigheters och kommuners förmåga att agera rättssäkert, effektivt och likvärdigt och kan i förlängningen urholka tilliten till rättsstaten och de demokratiska systemen.

Det krävs en bred uppsättning av åtgärder för att långsiktigt motverka parallella samhällsstrukturer

Utredningen bedömer att arbetet mot parallella samhällsstrukturer behöver bedrivas inom flera olika politikområden och på såväl nationell som regional och lokal nivå. Arbetet behöver involvera statliga myndigheter, kommuner, regioner, civilsamhället, näringslivet, fastighetsägare och andra lokala samhällsaktörer. Utredningens föreslagna åtgärder kan delas in i fem övergripande inriktningar.

Öka kunskapen om parallella samhällsstrukturer och stärk styrningen och uppföljningen

För att det fortsatta arbetet med att motverka parallella samhällsstrukturer ska bli effektivt och åtgärder träffsäkra, bedömer utredningen att inriktningen på politiken behöver förtydligas, att förutsättningarna för att genomföra uppföljning och analys behöver förbättras, och

att det behövs mer kunskap och forskning kring fenomenet parallella samhällsstrukturer.

För att öka kunskapen om parallella samhällsstrukturer, och för att stärka styrningen och uppföljningen, bedömer utredningen att det finns behov av följande åtgärder:

- Precisera begreppet parallella samhällsstrukturer i relation till målet för politiken mot utanförskap.
- Förtydliga målet för politiken mot utanförskap.
- Ge uppdrag till Boverket och SCB att ta fram indikatorer för att mäta förekomst och utveckling av parallella samhällsstrukturer.
- Följ upp parallella normsystem med indikatorer för hedersrelaterat våld och förtryck.
- Ge uppdrag till Boverket, SCB och Polismyndigheten att verka för ökad jämförbarhet mellan olika områdesindelningar.
- Tillför medel för forskning om parallella samhällsstrukturer.
- Utöka stödet till kommunerna i arbetet mot parallella samhällsstrukturer.
- Tillsätt en nationell samordnare mot parallella samhällsstrukturer.

Förbättra integrationen och öka jämställdheten

Olika former av isolering förstärker sårbarheter och beroenden hos individer, något som kan utnyttjas av grupper som vill upprätthålla ett avstånd till majoritetssamhället. Integration kan ses som en motkraft till isolering eftersom det främjar delaktighet i samhället och stärker individens möjligheter att forma sitt eget liv. Kvinnor drabbas särskilt hårt av parallella samhällsstrukturer och föräldrar har en viktig roll i hur normer och värderingar förs över till barnen. Insatser för att öka jämställdheten och förbättra integrationen bland kvinnor bör därför vara ett särskilt prioriterat område i arbetet mot parallella samhällsstrukturer.

För att förbättra integrationen och öka jämställdheten bedömer utredningen att det finns behov av följande åtgärder:

- Utöka målgruppen för de integrationspolitiska insatserna.
- Öka kunskapen om hur negativ social kontroll påverkar arbetsmarknadsetablering.
- Stärk arbetet med social, kulturell och demokratisk integration.
- Stärk kommunernas uppsökande arbete.
- Tillsätt en utredning om hur parallell rättsskipning kan motverkas.

Stärk det förebyggande och främjande arbetet för barn och unga

Konsekvenserna av parallella samhällsstrukturer är särskilt påtagliga för barn och unga. Utredningen bedömer därför att långsiktiga och samordnade insatser riktade till barn och unga bör ges en central roll i arbetet mot parallella samhällsstrukturer. Utan ett långsiktigt förebyggande och främjande arbete riskerar parallella samhällsstrukturer att reproduceras över generationer. Skolan och förskolan har en särskilt viktig roll i att främja och stå upp för samhällets grundläggande värderingar och bidra till att säkerställa att alla barn åtnjuter sina grundläggande fri- och rättigheter.

För att stärka det förebyggande och främjande arbetet för barn och unga bedömer utredningen att det finns behov av följande åtgärder:

- Kartlägg kommunernas förebyggande och främjande arbete.
- Formalisera samverkan om förebyggande arbete och inkludera fristående och privata aktörer.
- Stärk skolväsendets demokrati- och värdegrundsarbete.
- Stärk arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.
- Stärk stödet till barn och unga som växer upp i kriminella miljöer.

Minska segregationen och stärk områden där utanförskapet är stort

Utredningen bedömer att segregation, både vad gäller boende och skola, kan bidra till att parallella samhällsstrukturer upprätthålls. Även utanförskap i termer av att leva och växa upp i områden med socio-

ekonomiska utmaningar kan bidra till framväxten av parallella samhällsstrukturer. Utredningen bedömer därmed att det behövs åtgärder för att minska segregationen och stärka områden där utanförskapet är stort. Utöver breda åtgärder för att förbättra de socioekonomiska förutsättningarna bland invånarna i dessa områden, behövs också åtgärder i form av förbättringar av den byggda boendemiljön, en högre närvaro av offentliga institutioner, utbyggnad av samhällsservice och näringsliv, och ökad trygghet i närområdet.

För att minska segregationen och stärka områden där utanförskapet är stort bedömer utredningen att det finns behov av följande åtgärder:

- Gör områden där utanförskapet är stort mer attraktiva att bo i.
- Stärk lokalsamhällets motståndskraft mot inflytandet från parallella samhällsstrukturer.
- Prioritera arbetet med korrekt samhällsinformation i områden där utanförskapet är stort.
- Stärk arbetet mot parallell bostadsförmedling och felaktig folkbokföring.

Stärk samhällets motståndskraft

Arbetet mot parallella samhällsstrukturer behöver också inriktas på att stärka det offentliga samhällets motståndskraft mot skadlig påverkan från parallella samhällsstrukturer med kriminella inslag. Brister och sårbarheter hos offentliga verksamheter kan skapa utrymme för aktörer som vill påverka samhällsinstitutioner, erbjuda alternativa lösningar eller utnyttja människors utsatthet. Ett motståndskraftigt offentligt samhälle, där myndigheter, kommuner och regioner agerar rättssäkert, konsekvent och likvärdigt, minskar detta utrymme.

När det gäller släktbaserade kriminella nätverk bedömer utredningen att arbetet med att bekämpa dessa nätverk inte kan vara en uppgift för rättsväsendet ensamt. Nätverkens påverkan är sammanflätad med många andra samhällsfunktioner och motåtgärderna behöver därför vara bredare än traditionell brottsbekämpning. Åtgärder behöver omfatta lokalt förankrade insatser som stärker samhällets närvaro, ökar tilliten, minskar utanförskapet och begränsar nätverkens handlingsutrymme i lokalsamhället.

För att stärka samhällets motståndskraft bedömer utredningen att det finns behov av följande åtgärder:

- Stärk arbetet mot otillåten påverkan och infiltration.
- Utöka stödet för ökat informationsutbyte mellan offentliga aktörer.
- Förtydliga riktlinjer och stöd för samverkan med civilsamhället.
- Verka för en god förvaltningskultur i kommuner och regioner.
- Öka kunskapen om släktbaserade kriminella nätverk.

Parallella samhällsstrukturer är ett komplext och allvarligt samhällsproblem

Utredningens samlade bedömning är att parallella samhällsstrukturer utgör en komplex samhällsutmaning. De kan inte förstås som ett enskilt fenomen, en enskild grupp eller ett enskilt geografiskt problem. De bör i stället förstås som en sammansatt problematik där normsystem, maktstrukturer, låg tillit och bristande acceptans för samhällskontraktet, segregation, utanförskap och diskriminering samt alternativa samhällssystem, och i vissa fall kriminalitet samverkar.

Förekomsten av parallella samhällsstrukturer kan försvåra integrationen, förstärka utanförskapet och begränsa individers möjligheter att fullt ut nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter. Parallella samhällsstrukturer kan också påverka barn och ungas uppväxtvillkor, försvaga tilliten till samhällets institutioner, minska demokratisk delaktighet och utmana rättsstatens förmåga att upprätthålla sina grundläggande funktioner.

Utredningen bedömer att arbetet mot parallella samhällsstrukturer behöver vara långsiktigt, uthålligt och kunskapsbaserat. Det behöver rikta in sig både mot grundorsaker och konsekvenser. Det behöver vara inriktat mot att stärka integration, delaktighet och tillit, men också mot att motverka parallella normsystem, maktstrukturer och samhällssystem.

En central slutsats är att frågor om parallella samhällsstrukturer ytterst handlar om något större än själva begreppet. Det handlar om människors möjligheter att leva fria och självständiga liv, om tilliten mellan medborgare och samhällsinstitutioner, och om samhällets förmåga att hålla samman trots olika erfarenheter och bakgrunder.

Arbetet med att motverka parallella samhällsstrukturer behöver både vara inriktat mot att stärka individers egenmakt, och att säkerställa alla individers rätt att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter. Samtidigt krävs insatser för att samhällsinstitutionerna ska vara närvarande, tillgängliga och förtroendeingivande. Det är ett arbete som behöver involvera en lång rad aktörer och det kommer att kräva långsiktighet, uthållighet och fortsatt kunskapssökande.

Summary

The Inquiry was appointed to compile knowledge on parallel social structures and to analyse how such structures affect integration and social exclusion in Swedish society. The terms of reference included, among other things, surveying and analysing the prevalence, extent and development of parallel social structures in Sweden; compiling knowledge on the factors contributing to their emergence and persistence; identifying key areas for intervention; and proposing measures to strengthen efforts to counter parallel social structures. According to the terms of reference, the purpose of the Inquiry was to provide knowledge which can be used to support efforts to counter parallel social structures, improve integration and reduce social exclusion.

The Government considers that lack of integration and growing social exclusion have contributed to an increase in problems relating to parallel social structures in Sweden. Conversely, the existence of parallel social structures has a negative impact on integration and contributes to social exclusion. The Government further considers that these problems are of such scale and complexity that additional knowledge is required in order to counter parallel social structures effectively, over the long term and with determination.

In accordance with its terms of reference, the Inquiry has adopted a broad approach based on the parliamentary objective for integration policy, the Government's integration policy sub-objectives, and the parliamentary objective for the policy on social exclusion.

There is no generally accepted definition of the term ‘parallel social structures’

There is no generally accepted definition of the concept of parallel social structures. The term is used in different ways in different contexts. In some cases, it is used to describe lack of integration more generally, while in others it refers to groups based on kinship, ethnicity, collectivist customs or religion that live separated from the wider society. It is also used to describe parallel social systems, such as parallel systems of justice, as well as criminal networks.

In the Inquiry’s experience, relatively few public and social actors in Sweden use the term parallel social structures, and among those that do, it is not applied consistently, neither between organisations nor within them. In the Inquiry’s terms of reference, parallel social structures refers to groups characterised by social norms and structures that adversely affect individuals’ ability to exercise their fundamental rights and freedoms and to fulfil the obligations that apply to everyone living in the Swedish society.

Lack of consensus on society’s fundamental principles may give rise to parallel social structures

The Inquiry considers that parallel social structures may emerge in the interaction between a minority group and the majority society where there is no shared understanding of the fundamental principles on which society should be based. Such a situation may be characterised by a lack of acceptance within a group of fundamental norms and institutions which society is based on, while society at the same time fails to fully include the group in the broader community.

The Inquiry therefore considers that parallel social structures cannot be understood solely as the result of norms and values within certain groups, nor solely as the result of segregation, socio-economic disadvantage or discrimination. Rather, they arise through the interaction of multiple factors operating at the individual, group and social levels.

Both in the literature and in the Inquiry’s meetings with a wide range of stakeholders, several recurring phenomena are used to describe the characteristics of parallel social structures. These include

pronounced collectivist and strongly patriarchal norms and power structures, low levels of trust in public institutions and limited acceptance of the social contract, segregation, social exclusion and discrimination, alternative social systems, and crime, including offences that threaten the functioning of society. The Inquiry considers that these phenomena can, in many cases, be regarded both as contributing causes to the emergence of parallel social structures and as consequences of their existence.

Each of these phenomena constitutes a significant social problem in its own right, but none of them necessarily constitutes a parallel social structure on their own. The Inquiry's assessment is that parallel social structures should instead be understood as a composite problem in which several of these phenomena interact and reinforce one another. When parallel normative systems, low trust in public institutions, segregation, alternative social systems and, in some cases, criminality coincide, the risk of profound social exclusion in the form of parallel social structures increases.

The inquiry's understanding is that these phenomena frequently coincide in areas characterised by significant socio-economic challenges. However, the Inquiry has deliberately avoided equating such areas with parallel social structures. Far from all individuals living in these areas are part of a parallel social structure, and parallel social structures are not necessarily confined to specific geographical areas.

Cultural diversity, religious affiliation and people's right to organise themselves are valuable and protected features of an open democratic society. Individuals have the right, together with others, to preserve traditions, form communities and express a shared identity. The problem arises where parallel normative systems, power structures or social systems restrict individuals' ability to exercise their fundamental rights and freedoms or prevent them from fulfilling the obligations that apply equally to everyone living in Swedish society.

Difficult to measure prevalence and extent

The Inquiry concludes that the phenomenon referred to as parallel social structures in its terms of reference exists in Sweden. At the same time, it has not been possible, within the scope of the Inquiry, to carry out a systematic survey of the overall prevalence of the phe-

nomenon. In addition to the lack of a shared understanding of what constitutes parallel social structures, several of the phenomena that characterise such structures are inherently difficult to measure.

The Inquiry considers that the prevalence of the problem varies between different areas. In some areas the problem is pronounced, while in others it does not occur at all. In the Inquiry's experience, local actors, such as municipalities, property owners and the local police, are often aware of the local nature of the problem in areas where it is most evident. However, there is no national overview of the situation, making it difficult to assess the overall extent of the problem at the national level.

The Inquiry considers that parallel social structures may have far-reaching consequences for individual people, local communities and social cohesion in society. Even if the number of people who maintain these structures is limited, the number of people affected by them may be considerably larger. The Inquiry therefore considers it important to pursue active and sustained efforts to prevent the emergence and continued existence of such structures.

At present, there is no single indicator that can be used to identify parallel social structures. The Inquiry considers that several indicators need to be combined. Such indicators should be able of capturing parallel normative systems, power structures and social systems that restrict individuals' fundamental rights and freedoms, low levels of trust and distrust of public institutions, the use of alternative social systems, as well as separation from the majority society, spatial and in everyday life.

In the absence of a single measure of the prevalence and extent of parallel social structures, the Inquiry has chosen to examine the prevalence of the phenomena that frequently characterise such structures. However, this approach has several limitations. First, each of these phenomena, or problem areas, may capture a broader set of issues than those specifically related to parallel social structures. Second, there is a need to examine the extent to which these different phenomena coincide and interact in order to capture the combined nature of the problems associated with parallel social structures.

Parallel social structures are characterised by a number of different phenomena

The Inquiry has approached its task by examining a number of recurring phenomena that often are used to describe parallel social structures. These phenomena have been identified as central characteristics of the concept both in the literature and in the Inquiry's conversations with representatives of government agencies, municipalities, civil society organisations and researchers.

Collectivist and patriarchal norms and power structures

The Inquiry considers collectivist and patriarchal norms and power structures to be an important underlying factor in the emergence and persistence of parallel social structures in Sweden. Comparative studies of cultural values show that Sweden stands out internationally for its high degree of individualism, secular values and tolerance of diversity. Many of the countries from which Sweden has received substantial numbers of refugees are characterised by more traditional, religiously based and authority-oriented values. In several of these countries, family- or clan-based structures continue to play a significant role in shaping individuals' living conditions. These structures can be described as collectivist and patriarchal, meaning that the individual's scope for independent action is subordinate to the interests of the family or the group, and that women occupy a subordinate position in relation to men.

Honour-based norms are a clear example of strongly collectivist and patriarchal beliefs and power structures. Such norms are founded on the idea that the behaviour of an individual affects the honour and reputation of the entire family or extended kin group, and are based on conservative views of gender and sexuality. These norms restrict people's life choices and may result in serious violence and oppression, including female genital mutilation, child marriage and forced marriage. Girls and women are particularly affected through restrictions on education, leisure activities, employment and freedom of movement, although boys and men may also have their freedom of action constrained. LGBTI persons and persons with disabilities are especially vulnerable in contexts where honour-based norms prevail.

The Inquiry considers that this type of social norms contribute to both the emergence and persistence of parallel social structures. This occurs, among other things, because such norms restrict individuals' ability to make their own decisions and to exercise their fundamental rights and freedoms, while the internal rules of the family or kin group are given precedence over the formal laws and institutions of society. Honour-based norms may, for example, manifest themselves through parental demands for gender segregation in preschools or through informal systems of conflict resolution outside the ordinary justice system.

Honour-based norms are maintained through negative social control, extensive cultures of silence, lifelong relationships of dependency within families and kin groups, social sanctions and, in some cases, physical violence. These factors make such normative systems resistant to change and may hinder integration and participation in society. Studies also indicate that honour-related norms are among the most persistent norms among people who have immigrated to Sweden, meaning that they may be reproduced across generations through parental influence on their children.

In addition to their very serious consequences for individuals, honour-based norms may also have wider social implications. They challenge the principle of equal human rights, may undermine trust in public institutions, and hinder both integration and gender equality. Consequently, they may also weaken social cohesion and provide fertile ground for the emergence and persistence of parallel social structures. At the same time, there is currently no comprehensive picture of the prevalence of honour-based norms, or of the violence and oppression associated with them, in Sweden. Greater knowledge is therefore essential in order to assess their broader social consequences, including their significance for the emergence and persistence of parallel social structures.

Low trust and limited acceptance of the social contract

Sweden is a society that is characterised by high levels of interpersonal trust and trust in public institutions. When trust is low, both individuals' willingness to rely on public institutions and the ability of public authorities to fulfil their responsibilities are affected. In

international comparisons, Sweden also stands out as having higher levels of trust than many other countries.

Levels of trust vary across different groups in society and tend to be lower among foreign-born individuals. Research also shows that people with higher levels of education, good health and who are employed generally exhibit higher levels of social trust than those with lower levels of education, poor health or who are unemployed. Distrust of public institutions may lead groups to rely more on their own networks and internal arrangements than on society's institutions. This tendency may be reinforced by socio-economic disadvantage, social exclusion and substantial differences in normative systems.

The Inquiry considers that low levels of trust and distrust of public institutions among certain groups may contribute to the emergence and persistence of parallel social structures, particularly where they coincide with other dimensions of social exclusion. The level of trust in the state is also fundamental for the acceptance of the social contract.

The social contract may be understood as an implicit agreement between the state and its residents that defines what residents may expect from the state, and vice versa. Low levels of trust in the state and its institutions may have significant consequences for both individuals and society, for example by reducing people's willingness to accept and rely on information provided by public authorities and making it more difficult for those authorities to carry out their responsibilities. When people do not trust public authorities, the justice system, schools, social services or other public institutions, they are more likely to turn to informal leaders, family or kinship networks, religious representatives, criminal actors or other alternative systems. If the information provided by such actors is inaccurate or used to reinforce systems of control, it may hinder integration and reduce individuals' ability to exercise their rights.

Trust is therefore both a prerequisite for integration and a protective factor against parallel social structures. The Inquiry considers it essential that public institutions are present, accessible, governed by the rule of law, capable of fostering public confidence, and non-discriminatory, particularly in areas characterised by high levels of social exclusion and low levels of trust in public authorities.

Segregation, social exclusion and discrimination

Segregation refers to the extent to which groups with different characteristics live separated from one another. The Inquiry considers that segregation may, through a range of different mechanisms, contribute to the emergence and persistence of parallel social structures. At the same time, segregation may itself arise as a consequence of the existence of parallel social structures.

Socio-economic segregation and social exclusion often coincide geographically, but they are not the same phenomenon. Socio-economic segregation arises primarily through limited interaction between people with different backgrounds in residential areas and in everyday life more generally, which may affect relations between different groups in society. Social exclusion refers to a lack of economic and social resources among people living in a particular area, affecting both individuals and society. Because these phenomena frequently occur together, it is difficult to determine which factor is of greatest importance for the emergence and persistence of parallel social structures. It is also often difficult, from an empirical perspective, to distinguish the effects of segregation from those of other characteristics of an area.

The Inquiry also considers school segregation to be of significance. When pupils with similar backgrounds attend the same schools and there are few pupils from other backgrounds, certain norms and patterns of behaviour may be reinforced among children and young people. In this context, the Swedish system of school choice has been identified as a contributing factor, although research has shown that residential segregation plays a substantial role in shaping school segregation.

The Inquiry also highlights discrimination as a contributing factor to the separation of certain minority groups from the majority society. This includes both discrimination directed at individuals, for example in the housing and labour markets, and the existence of what is commonly referred to as structural discrimination.

Alternative social systems

Parallel social structures may manifest themselves in people turning to alternative systems to resolve practical, economic or social problems. The Inquiry refers to such arrangements as alternative social systems. These may include informal mechanisms for conflict resolution and dispute settlement, alternative housing allocation systems, banking and payment systems, or alternative channels for the dissemination of public information.

Such systems may emerge for a variety of reasons. In some cases, they arise because people lack access to society's ordinary institutions or do not qualify to use them. In other cases, they have evolved over time through tradition, custom or internal norms within a particular group. They may also develop as a result of low levels of trust in public authorities or because internal power structures prevent individuals from turning to society's institutions. In other cases, they are established by criminal actors who use these systems for money laundering or other forms of criminal activity.

Some alternative social systems have more serious consequences than others. They are particularly problematic where conflicts are resolved through mediation and negotiation based on customary law rather than Swedish legislation. In such cases, the rule of law may be undermined and individuals may be deprived of their statutory rights. People with a weak position within the group may find it particularly difficult to assert their interests where collectivist and patriarchal norms prevail. This may, for example, affect women, children and LGBTI persons.

Alternative social systems may also undermine the legitimacy of society's ordinary institutions. When people turn to informal leaders, criminal actors or internal networks to resolve disputes, obtain housing, seek protection or manage financial matters, society's ability to uphold the principles of the rule of law is diminished.

Crime and system-threatening criminality

The Inquiry's terms of reference mention family-based criminal networks, as one example of parallel social structures. The Inquiry wants to emphasise that the presence of criminality within a group is not a prerequisite for describing it as a parallel social structure. Never-

theless, in certain cases it is relevant to analyse parallel social structures in terms of criminality and crime that threatens the functioning of society.

The Inquiry considers that criminality becomes relevant in this context when it coincides with other phenomena that may be associated with parallel social structures, namely collectivist and patriarchal norms and power structures, low levels of trust and limited acceptance of the social contract, segregation and social exclusion, and the existence of alternative social systems.

Against this background, family- and clan-based criminal networks are of particular relevance to the Inquiry's analysis. The strength of these networks lies not only in their criminal capability but also in their durability. Family and kinship ties, honour-based norms, social organisation and strong expectations of loyalty may hold the networks together and sustain them over time. For children growing up in such environments, where criminality is normalised, the consequences may be particularly serious, as they may be expected to become involved in criminal activity themselves.

Family-based criminal networks also influence the local community in ways that extend beyond their criminal activities. Through their capacity for violence and intimidation, economic influence and local presence, they may affect residents, businesses, civil society organisations and public institutions. In residential areas where public institutions are perceived as weak or absent, these networks may also come to be seen as providers of contacts, resources or protection, thereby strengthening their influence within the local community.

The problem also assumes a system-threatening character when such networks influence public institutions through undue influence, infiltration and the use of facilitators. This risks weakening the ability of public authorities and municipalities to act lawfully, effectively and impartially and may ultimately erode trust in the rule of law and democratic institutions.

A broad range of measures is required to counter parallel social structures over the long term

The Inquiry considers that efforts to counter parallel social structures must be pursued across a range of policy areas and at the national, regional and local levels. These efforts should involve central government agencies, municipalities, regions, civil society organisations, the business sector, property owners and other local stakeholders. The proposed measures can be grouped into five overarching areas of action.

Increase knowledge of parallel social structures and strengthen governance and follow-up

To ensure that future efforts to counter parallel social structures are effective and that measures are well targeted, the Inquiry considers that the policy direction needs to be clarified, the conditions for monitoring and analysis improved, and the research on the phenomenon of parallel social structures further strengthened.

To increase knowledge of parallel social structures and strengthen governance and analyses, the Inquiry considers that the following measures are necessary:

- Clarify the concept of parallel social structures in relation to the objective of the policy on social exclusion.
- Clarify the objective of the policy on social exclusion.
- Assign the National Board of Housing, Building and Planning (Boverket) and Statistics Sweden (SCB) to develop indicators for measuring the prevalence and development of parallel social structures.
- Analyse parallel normative systems using indicators relating to honour-based violence and oppression.
- Assign the National Board of Housing, Building and Planning (Boverket), Statistics Sweden (SCB) and the Swedish Police Authority to improve the comparability of different geographical area classifications.
- Allocate funding for research on parallel social structures.

- Expand support for municipalities in their efforts to counter parallel social structures.
- Appoint a National Coordinator for efforts to counter parallel social structures.

Improve integration and promote gender equality

Different forms of isolation reinforce individuals' vulnerability and dependence, which may be exploited by groups seeking to maintain separation from the majority society. Integration can be regarded as a counterforce to isolation because it promotes participation in society and strengthens individuals' ability to shape their own lives. Women are particularly affected by parallel social structures, and parents play a key role in transmitting norms and values to their children. Measures aimed at promoting gender equality and improving the integration of women should therefore be given particular priority in efforts to counter parallel social structures.

To improve integration and promote gender equality, the Inquiry considers that the following measures are necessary:

- Expand the target group for integration policy measures.
- Increase knowledge of how negative social control affects labour market integration.
- Strengthen efforts to promote social, cultural and democratic integration.
- Strengthen municipalities' outreach work.
- Appoint an inquiry into how parallel systems of justice can be counteracted.

Strengthen preventive and promotive efforts for children and young people

The consequences of parallel social structures are particularly severe for children and young people. The Inquiry therefore considers that long-term, coordinated measures targeting children and young people should play a central role in efforts to counter parallel social struc-

tures. Without sustained preventive and promotive efforts, parallel social structures risk being reproduced across generations. Schools and preschools have a particularly important role in promoting and upholding society's fundamental values and in helping to ensure that all children are able to enjoy their fundamental rights and freedoms.

To strengthen preventive and promotive efforts for children and young people, the Inquiry considers that the following measures are necessary:

- Survey municipalities' preventive and promotive efforts.
- Formalise collaboration on preventive work and include independent and private actors.
- Strengthen schools' work on democracy and fundamental values.
- Strengthen efforts to combat honour-based violence and oppression.
- Strengthen support for children and young people growing up in criminal environments.

Reduce segregation and strengthen areas characterised by high levels of social exclusion

The Inquiry considers that segregation, both in terms of housing and schooling, may contribute to the persistence of parallel social structures. Social exclusion, in the sense of living and growing up in areas facing socio-economic challenges, may also contribute to the emergence of parallel social structures. The Inquiry therefore concludes that measures are needed to reduce segregation and strengthen areas characterised by high levels of social exclusion. In addition to broad measures aimed at improving the socio-economic conditions of residents in these areas, there is also a need for measures to improve the built environment, increase the presence of public institutions, expand public services and business activity, and enhance safety and security in local neighbourhoods.

To reduce segregation and strengthen areas characterised by high levels of social exclusion, the Inquiry considers that the following measures are necessary:

- Make areas characterised by high levels of social exclusion more attractive places to live in.
- Strengthen the resilience of local communities against the influence of parallel social structures.
- Prioritise the provision of accurate public information in areas characterised by high levels of social exclusion.
- Strengthen efforts to counter parallel housing allocation systems and inaccurate population registration.

Strengthen the resilience of society

Efforts to counter parallel social structures must also focus on strengthening the resilience of public institutions against harmful influence from parallel social structures involving criminal elements.

Weaknesses and vulnerabilities within public institutions may create opportunities for actors seeking to influence public institutions, offer alternative solutions, or exploit people's vulnerability. A resilient public sector, in which government agencies, municipalities and regions act lawfully, consistently and impartially, reduces such opportunities.

With regard to family- or clan-based criminal networks, the Inquiry considers that combating these networks cannot be the responsibility of the criminal justice system alone. Their influence extends across many areas of society, meaning that the response must be broader than traditional law enforcement. Measures should include locally anchored initiatives that strengthen the presence of public institutions, increase trust, reduce social exclusion and limit the networks' scope for influence within local communities.

To strengthen the resilience of society, the Inquiry considers that the following measures are necessary:

- Strengthen efforts to counter undue influence and infiltration.
- Expand support for increased information sharing between public authorities.
- Clarify guidelines and support for cooperation with civil society organisations.

- Promote a sound public administration culture within municipalities and regions.
- Increase knowledge of family- and clan-based criminal networks.

Parallel social structures constitute a complex and serious social challenge

The Inquiry's overall assessment is that parallel social structures constitute a complex social challenge. They cannot be understood as a single phenomenon, a single group, or a geographically confined problem. Rather, they should be understood as a multifaceted phenomenon in which parallel normative systems, power structures, low levels of trust and limited acceptance of the social contract, segregation, social exclusion and discrimination, alternative social systems, and in some cases criminality, interact and reinforce one another.

The existence of parallel social structures may hinder integration, reinforce social exclusion, and limit individuals' ability to fully exercise their fundamental rights and freedoms. They may also affect the living conditions of children and young people, undermine trust in public institutions, reduce democratic participation, and challenge the ability of the rule of law to uphold its fundamental functions.

The Inquiry considers that efforts to counter parallel social structures must be long-term, sustainable and evidence-based. They should address both the underlying causes and the consequences of these structures. Such efforts must focus on strengthening integration, participation and trust, while also countering parallel normative systems, power structures and alternative social systems.

A central conclusion is that the issue of parallel social structures ultimately concerns something broader than the concept itself. It concerns people's opportunities to live free and independent lives, the trust between citizens and public institutions, and society's capacity to remain cohesive despite differences in experience and background.

Efforts to counter parallel social structures must therefore focus both on strengthening individuals' empowerment and on ensuring that everyone is able to exercise their fundamental rights and freedoms. At the same time, measures are needed to ensure that public institutions are present, accessible and trustworthy. This work must involve a wide range of actors and will require long-term commitment, perseverance and continued development of knowledge.

1 Utredningens uppdrag och genomförande

I det här kapitlet beskriver utredningen sitt uppdrag och genomförande. Kapitlet innehåller också en beskrivning av betänkandets disposition samt en lista med definitioner och förklaringar av vissa begrepp.

1.1 Uppdraget

Den 3 juli 2025 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att sammanställa kunskap om parallella samhällsstrukturer och analysera deras konsekvenser för integrationen och utanförskapet i det svenska samhället (se bilaga 1 för direktiven i sin helhet). Utredaren ska tillhandahålla ett fördjupat kunskapsunderlag som kan bidra till regeringens arbete för att bekämpa parallella samhällsstrukturer, förbättra integrationen och minska utanförskapet i Sverige. Enligt direktiven ska utredaren bland annat:

- kartlägga och analysera förekomsten, omfattningen och utvecklingen av parallella samhällsstrukturer i Sverige
- sammanställa kunskap om orsaker till parallella samhällsstrukturers uppkomst och fortlevnad
- sammanställa metoder och erfarenheter av arbetet med att bekämpa parallella samhällsstrukturer
- analysera hur parallella samhällsstrukturer påverkar integrationen och utanförskapet i samhället

- identifiera viktiga områden för åtgärder, bedöma vilka områden och typer av åtgärder som är mest prioriterade och lämna förslag på hur arbetet mot parallella samhällsstrukturer kan stärkas.

1.1.1 Utredaren ska utgå från målen för integrationspolitiken och politiken mot utanförskap

Det framgår av direktiven att utredningen ska ha en bred ansats och utgå från det riksdagsbundna målet för integrationspolitiken, och delmålen för politiken, samt det riksdagsbundna målet för politiken mot utanförskap.

Regeringen bedömer att integrationsproblemen i Sverige är betydande och att alltför många fastnar i ett utanförskap trots många år i Sverige. Regeringen har därför lagt om integrationspolitiken i syfte att förtydliga krav och förväntningar på den enskilda individen. Det nya integrationspolitiska målet innebär att den som långvarigt befinner sig i Sverige ska anstränga sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ska ställa krav och ge möjligheter till integration. Utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Fem delmål tydliggör inriktningen på politiken: ekonomisk integration, språklig integration, utbildning, demokratisk integration samt social och kulturell integration.

Regeringen bedömer också att problemen med bristande integration och växande utanförskap har medfört ökande problem med parallella samhällsstrukturer i Sverige. Omvänt bedöms förekomsten av parallella samhällsstrukturer ha en negativ inverkan på integrationen och bidrar till utanförskapet i samhället. Regeringen menar att problemen är av sådan omfattning och komplexitet att det krävs mer kunskap för att kunna bekämpa parallella samhällsstrukturer på ett effektivt, långsiktigt och kraftfullt sätt. Därför bedömer regeringens att det krävs en samlad analys av de underlag och studier som redan finns tillgängliga.

1.2 Genomförande

Utredningens uppdrag är komplext och omfattar många olika samhällsproblem. För att kunna genomföra uppdraget har utredningen behövt göra vissa avgränsningar. Dessa beskrivs i korthet nedan och i kapitel 4 redogör utredningen mer utförligt för sina utgångspunkter och avgränsningar.

1.2.1 Utredningen analyserar företeelser som karaktäriserar parallella samhällsstrukturer

I utredningens direktiv avser begreppet parallella samhällsstrukturer grupperingar som har sociala normer och strukturer som innebär en negativ inverkan på individens förutsättningar att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter samt att agera i enlighet med de skyldigheter som alla individer i det svenska samhället har.

Utredningen har valt att ta sig an uppdraget genom att beskriva och analysera ett antal företeelser som i litteraturen, den politiska diskursen och i den allmänna debatten ofta används för att beskriva vad som menas med parallella samhällsstrukturer. Det handlar om

- kollektivistiska och patriarkala normer och maktstrukturer
- låg tillit och bristande acceptans för samhällskontraktet
- segregation, utanförskap och diskriminering
- alternativa samhällssystem
- kriminalitet och systemhotande brottslighet.

Utredningen har bedömt att det är relevant att beskriva dessa företeelser för att få en fördjupad förståelse för fenomenet parallella samhällsstrukturer. Företeelserna kan beskriva vad som karaktäriserar parallella samhällsstrukturer, men kan också ses som en konsekvens av att det finns parallella samhällsstrukturer. Företeelserna kan dessutom ses som bidragande orsaker till att parallella samhällsstrukturer uppkommer och fortlever. Forskningen om vad som orsakar parallella samhällsstrukturer är mycket begränsad och det har därför inte varit möjligt för utredningen att mer precist redo-

göra för hur orsakssambanden ser ut och vilka möjliga förklaringsfaktorer som är viktigast.

Utredningen riktar inte fokus mot specifika bostadsområden eller grupper

I utredningens direktiv exemplifieras parallella samhällsstrukturer med bland annat klaner och släktbaserade nätverk. Utredningen har dock valt att inte sätta likhetstecken mellan sådana grupperingar och parallella samhällsstrukturer. Människor kan tillhöra en sådan grupp men samtidigt inte ingå i det som i utredningens direktiv avses med en parallell samhällsstruktur.

Utredningen har inte heller valt att definiera en parallell samhällsstruktur utifrån egenskaperna i ett specifikt bostadsområde. Utredningen bedömer att ett sådant förhållningssätt risker att felaktigt peka ut individer som bor i ett visst område eller som tillhör vissa minoritetsgrupper. Utredningen har bedömt att den eventuella vinsten med ett sådant tillvägagångssätt, utifrån ett åtgärdsperspektiv, inte tydligt överstiger risken för den enskilde.

I utredningens direktiv exemplifieras parallella samhällsstrukturer också med släktbaserade kriminella nätverk. Utredningen vill poängtera att det inte behöver förekomma kriminalitet inom en grupp för att den ska kunna beskrivas som en parallell samhällsstruktur. Likväl är det i vissa fall relevant att beskriva en parallell samhällsstruktur i termer av kriminalitet och systemhotande brottslighet. Utredningen beskriver problematiken kopplad till denna typ av grupperingar separat i kapitel 9.

Det saknas en vedertagen definition och en tydlig operationalisering av begreppet

Av utredningens direktiv framgår vidare att utredningen ska kartlägga och analysera förekomsten, omfattningen och utvecklingen av parallella samhällsstrukturer i Sverige. Vad utredningen erfar finns det ingen tillgänglig statistik, eller några tidigare empiriska undersökningar, som på ett adekvat sätt mäter förekomst och omfattning av parallella samhällsstrukturer. Ett undantag utgörs av undersökningar av alternativa, eller parallella, samhällssystem som

har genomförts av Brottsförebyggande rådet (Brå). Ytterligare ett undantag utgörs av att Polismyndigheten inom ramen för framtagandet av lägesbilden över utsatta områden samlar in information om förekomsten av parallella samhällssystem, exempelvis förekomst av parallell rättsskipning eller parallella system för bostadsförmedling. Utredningen beskriver resultaten av dessa undersökningar i kapitel 8. Dessutom redovisar utredningen i kapitel 9 en uppskattning av förekomsten av släktbaserade kriminella nätverk.

Utredningens uppfattning är att begreppet parallella samhällsstrukturer inte är ett etablerat begrepp som används i någon större utsträckning av myndigheter eller kommuner. Olika aktörer uppfattar också innebörden av begreppet på olika sätt. I vissa fall används det synonymt med kriminella nätverk. I andra fall används det synonymt med att vissa etniska minoriteter bor och lever nära varandra, och tydligt åtskilda från andra grupper, utan att det finns en koppling till kriminalitet. Givet att begreppet uppfattas olika, och givet utredningens förutsättningar, har utredningen bedömt att en egen insamling av data inte skulle vara motiverad. En sådan undersökning hade förutsatt en tydlig och avgränsad operationalisering av begreppet parallella samhällsstrukturer. Avsaknaden av en vedertagen definition innebär betydande metodologiska utmaningar. Utredningen har därför i stället valt att basera sina bedömningar på befintlig forskning, myndighetsrapporter och andra relevanta kunskapsunderlag.

Utredningen bedömer emellertid att det finns behov av att genomföra sådana analyser inom ramen för ytterligare uppdrag men att begreppet behöver preciseras och operationaliseras för att det ska vara möjligt att genomföra empiriska analyser av förekomst, omfattning och utveckling.

1.2.2 Utredningen ska identifiera viktiga områden för åtgärder

Det ingår i utredningens uppdrag att identifiera viktiga områden för åtgärder, bedöma vilka områden och typer av åtgärder som är mest prioriterade och lämna förslag på hur arbetet mot parallella samhällsstrukturer kan stärkas.

Under utredningens arbete har det blivit tydligt att problemen med parallella samhällsstrukturer sträcker sig över flera olika politikområden, utöver politikområdena för integration och utanförskap.

Utredningen redovisar därför bedömningar kring behov av åtgärder även inom andra politikområden, exempelvis inom socialpolitik, utbildningspolitik och kriminalpolitik.

I många fall handlar det om åtgärder som bedöms träffa en bredare målgrupp, eller problematik, än den specifikt kopplad till parallella samhällsstrukturer. Det handlar i flera fall om stora områden som exempelvis samhällets förutsättningar att ge stöd till barn som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, insatser för att öka sysselsättningen bland utrikes födda kvinnor, eller att stärka samhällets motståndskraft mot otillåten påverkan. Utredningen har valt att i dessa delar redovisa sina bedömningar om behov av åtgärder, men lämnar endast i något fall konkreta åtgärdsförslag. Eventuella förslag behöver åtföljas av en ingående analys av dess konsekvenser, något som inte har bedömts som möjligt att genomföra inom ramen för denna utredning.

Utredningen lämnar emellertid ett antal konkreta förslag på vad som kan göras för att förtydliga styrningen och uppföljningen av arbetet med att motverka parallella samhällsstrukturer. Utredningen föreslår också hur kunskap inom området ytterligare kan förbättras. Sammantaget bedöms dessa förslag kunna bidra till att arbetet mot parallella samhällsstrukturer stärks.

1.2.3 Utredningens arbete

Av direktiven framgår att utredningen i första hand ska utgå från svensk och internationell forskning samt underlag från myndigheter och andra relevanta samhällsaktörer. I den utsträckning som det bedöms lämpligt ska utredningen också ha dialog med, och inhämta synpunkter från, myndigheter och andra aktörer som är relevanta för uppdragets genomförande. Utredningen ska även fånga perspektiv från barn och unga. Därutöver ska utredningen ta del av erfarenheter från länder som är jämförbara med Sverige när det bedöms vara relevant.

Forskning samt underlag från myndigheter och andra relevanta samhällsaktörer

Forskningen om parallella samhällsstrukturer är begränsad och den forskning som finns behandlar i första hand själva begreppet. Det finns däremot en mycket omfattande forskning, både i Sverige och internationellt, om de olika företeelser som ofta förknippas med fenomenet parallella samhällsstrukturer (se ovan). Komplexiteten i problematiken, tillsammans med det faktum att den spänner över flera politik- och forskningsområden, har medfört att utredningen inte har haft möjlighet att genomföra en heltäckande kartläggning av forskningen inom respektive område.

Denna begränsning gäller också utredningens beskrivning av viktiga områden för åtgärder. Inom flera av de problemområden som utredningen bedömer har en koppling till parallella samhällsstrukturer finns en uppsjö av pågående och planerade arbeten och uppdrag, och flera planerade eller nyligen genomförda förändringar i lagstiftning.

Expertgrupp, referensgrupp och utredningens möten och besök

Utredningsarbetet har bedrivits med stöd av en expertgrupp med representanter för myndigheter och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt sakkunniga från berörda departement inom Regeringskansliet. Expertgruppen har haft totalt sju möten.

Utredningen har haft dialog med, och inhämtat synpunkter från, ett stort antal myndigheter och andra aktörer som är relevanta för uppdragets genomförande. Syftet har varit att ta del av information och konkreta exempel på hur problematiken kopplad till parallella samhällsstrukturer tar sig uttryck i praktiken samt att få kunskap om hur olika aktörer arbetar med dessa frågor. Utredningens externa möten och besök redovisas i bilaga 2.

När det gäller urvalet av möten och besök i kommuner har det till viss del gjorts utifrån att problematiken är mer framträdande i vissa områden. I några fall har kommunen själv tagit initiativ till ett möte för att berätta om sina erfarenheter och hur de jobbar med frågorna. Utredningen har haft möten med totalt åtta kommuner, där fem har varit fysiska möten och tre har varit digitala möten. Vid kommunbesöken har utredningen samtalat med flera olika förvaltningar och

kommunala aktörer. Vid kommunbesöken i Göteborg, Södertälje, Malmö och Borås träffade utredningen även företrädare för polisregionerna Väst, Stockholm och Syd samt representanter från ett flertal lokalpolisområden. Utredningen har vidare haft en dialog med SKR:s kommundirektörsnätverk, styrelsens arbetsutskott och demokratiberedningen. Därutöver har utredningen haft möten med enskilda personer med expertis inom olika relevanta områden.

Utredningen har också haft två möten med en referensgrupp bestående av åtta forskare inom flera olika discipliner. Syftet med mötet var att, utifrån befintlig forskning, resonera kring de frågeställningar som finns i utredningens direktiv, med ett särskilt fokus på orsaker till att parallella samhällsstrukturer uppkommer och fortlever, samt vilka konsekvenser det kan få för individ och samhälle.

Vidare anordnade utredningen i mitten av mars fyra rundabordssamtal med olika teman: (1) Hedersrelaterat våld och förtryck, (2) Att växa upp i parallella samhällsstrukturer – hur påverkas barn och unga? (3) Hur kan förutsättningar i närområdet påverka utvecklingen av parallella samhällsstrukturer? (4) Systemhotande brottslighet, infiltration och otillåten påverkan. Syftet med dessa möten var att samla in perspektiv, erfarenheter och kunskap från relevanta aktörer med särskild kompetens inom området. Inbjudna deltagare bestod av företrädare för myndigheter, organisationer och i vissa fall enskilda personer med särskild sakkunskap kopplad till det aktuella temat.

Av utredningens direktiv framgår att det är viktigt att fånga perspektiv från barn och unga. Utredningen har i sitt arbete tagit del av underlag från, och haft möten med, flera aktörer som arbetar med frågor kopplade till barn och unga såsom Barnombudsmannen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Skolverket och Rädda Barnen. Utredningen har också samtalat specifikt om barn och unga med aktörer som har ett bredare uppdrag, exempelvis Jämställdhetsmyndigheten och socialtjänsten i ett antal kommuner.

Som en del av utredningens internationella utblick genomförde utredningen ett studiebesök i Tyskland den 23–24 mars 2026. Besöket omfattade Düsseldorf och Wiesbaden och syftade till att ge utredningen en fördjupad bild av hur tyska myndigheter beskriver och arbetar mot det som där benämns klanbaserad brottslighet. I Düsseldorf besökte utredningen Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, det vill säga kriminalpolisen på delstatsnivå. I Wiesbaden

besökte utredningen Bundeskriminalamt på federal nivå. Utredningen träffade även en nationell forsknings- och analysenhet med inriktning på organiserad brottslighet, ekonomisk brottslighet och cyberbrottslighet. Sammantaget gav besöket en bred bild av såväl den operativa verksamheten som den mer övergripande problembeskrivningen och den kunskapsuppbyggnad som finns på området.

Den särskilda utredaren bjöd in ett antal myndighetschefer med ansvar för områden som utredningen har bedömt som särskilt viktiga i arbetet med att motverka parallella samhällsstrukturer till möte. Dessa möten ägde rum under maj månad. Utredaren hade också ett möte med ledamöter i MUCF:s civilsamhällesråd.

Slutligen har utredningen hållit sig informerad om, och beaktat, relevanta arbeten som pågår inom Regeringskansliet, myndigheter och kommittéväsendet. Bland annat har utredningen hållit sig informerad om arbetet med utredningen om ökade insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet (dir. 2025:31), uppdraget till Boverket och Statistiska centralbyrån att genomföra en uppföljning av myndigheternas fördjupade analys om utanförskap (A2025/01209) samt uppdraget till Statistiska centralbyrån att genomföra en uppföljning av de integrationspolitiska delmålen om demokratisk samt social och kulturell integration (A2024/01441, A2025/00652, A2025/00883).

1.2.4 Utredningen har förhållit sig till närliggande uppdrag[1]

Regeringen har under den tid som utredningens arbete har pågått antingen aviserat eller beslutat om ett antal uppdrag som angränsar till uppdraget om parallella samhällsstrukturer. Det finns i flera fall tydliga beröringspunkter mellan uppdragen, och utredningen har därför valt att inte genomföra en fördjupad beskrivning och analys inom dessa områden. Utredningen bedömer att kunskapsunderlaget om parallella samhällsstrukturer samt lärdomar och insikter från de angränsande uppdragen, tillsammans kan utgöra viktiga underlag i regeringens arbete för att förbättra integrationen, minska utanförskapet och motverka parallella samhällsstrukturer. Det handlar i första hand om följande uppdrag:

[1] Uppdrag som Regeringen har beslutat om efter den 26 juni 2026 har inte beaktats.

- Regeringen beslutade den 5 mars att ge Barnombudsmannen i uppdrag att kartlägga barns och ungas uppväxtvillkor i områden där utanförskapet är stort. Utifrån analysen ska myndigheten lämna förslag på lämpliga och konkreta åtgärder som kan förbättra barns och ungas levnadsvillkor och stärka barns rättigheter och friheter i utanförskapsområden (A2026/00292).
- Regeringen beslutade den 16 juni 2026 att tillsätta en utredning om religiös radikalisering med fokus på politisk islam (dir. 2026:53). Syftet är att tillhandahålla ett fördjupat kunskapsunderlag som kan bidra till regeringens arbete för att förbättra integrationen och minska utanförskapet i Sverige.
- Regeringen beslutade den 25 juni 2026 att ge Brottsförebyggande rådet (Brå) i uppdrag att sammanställa kunskap om släktbaserade kriminella nätverk, kartlägga förekomsten av släktbaserade kriminella nätverk i Sverige och analysera levnadsvillkor för barn och unga som växer upp med släktbaserade kriminella nätverk i sin närhet. I uppdraget ingår att lämna förslag på åtgärder (A2026/00693).

1.3 Betänkandets disposition

Resterande del av betänkandet är disponerat som följer. I kapitel 2 beskrivs kortfattat invandringen till Sverige under 2000-talet, samt hur sammansättningen av gruppen utrikes födda ser ut och har utvecklats över tid. Här beskrivs också den nuvarande inriktningen på integrationspolitiken och politiken mot utanförskap, samt hur politiken på dessa områden mäts och följs upp. I kapitel 3 redogör utredningen för hur begreppet parallella samhällsstrukturer har använts tidigare inom det svenska myndighetsväsendet, framför allt av Brottsförebyggande rådet (Brå) och Polismyndigheten. Här beskrivs också hur det närliggande begreppet ”parallellsamhällen” har använts och analyserats inom forskningen. I kapitel 4 redogör utredningen mer utförligt för sina utgångspunkter och avgränsningar.

Därefter följer fem tematiska kapitel som beskriver de företeelser, eller problemområden, som ofta används för att beskriva vad som karaktäriserar parallella samhällsstrukturer. De områden som behandlas är:

- kollektivistiska och patriarkala normer och maktstrukturer (kapitel 5)
- låg tillit och bristande acceptans för samhällskontraktet (kapitel 6)
- segregation, utanförskap och diskriminering (kapitel 7)
- alternativa samhällssystem (kapitel 8)
- kriminalitet och systemhotande brottslighet (kapitel 9).

Strukturen på betänkandet innebär att analysen av parallella samhällsstrukturer organiseras tematiskt snarare än utifrån en uppdelning i orsaker och konsekvenser. Det möjliggör en mer sammanhållen framställning av de företeelser som i många fall både kan bidra till framväxten av parallella samhällsstrukturer och samtidigt utgöra konsekvenser av deras existens. De tematiska kapitlen ger fördjupade beskrivningar av olika problemområden, och utredningens samlade analys och bedömning presenteras i kapitel 10. Här fokuserar utredningen särskilt på kopplingen mellan parallella samhällsstrukturer, integration och utanförskap.

I kapitel 11 redogör utredningen för sina bedömningar och förslag avseende viktiga områden för åtgärder. I kapitlet beskrivs också pågående arbeten och uppdrag som kan kopplas till respektive problemområde, och som utredningen bedömer har betydelse för arbetet mot parallella samhällsstrukturer. I enlighet med utredningens direktiv utgår förslagen från befintlig myndighetsstruktur. Det har inte ingått i utredningens uppdrag att lämna författningsförslag. Konsekvenserna av utredningens förslag redovisas i kapitel 12.

1.4 Definitioner och förklaringar av vissa begrepp

Nedan följer en lista med definitioner och förklaringar av några centrala och återkommande begrepp. Se kapitelhänvisningar för närmare förklaringar av vissa begrepp.

- **Alternativa samhällssystem:** Avser alternativa, eller parallella, system som verkar vid sidan av, eller i konkurrens med, samhällets ordinarie samhällssystem. Exempel kan vara parallell rättsskipning, parallell bostadsförmedling eller parallella system för lån eller finansiella transaktioner. Se kapitel 8.
- **Hedersnormer:** Familje- och släktbaserade regler för hur medlemmar av släkten förväntas vara och agera för att släktens heder ska upprätthållas. Se avsnitt 5.2.2.
- **Hedersrelaterat våld och förtryck:** Användandet av kontroll, hot, isolering, förskjutning och våld i syfte att tvinga en familjemedlem till lydnad, för att upprätthålla eller återupprätta familjens eller släktens heder eller anseende. Se avsnitt 5.3.
- **Klan:** Med klan avses i litteraturen ofta en grupp av människor som identifierar sig som härstammande från samma förfader. Se avsnitt 5.2.1.
- **Kollektivistiska normer:** Normer som betonar gruppens behov och intressen före den enskilde individens. Se kapitel 5.
- **Liberal demokrati:** Ett styrelseskick där den folkvalda majoritetens makt begränsas av konstitutionella lagar som garanterar skydd för individens grundläggande fri- och rättigheter, och förhindrar förtryck av minoriteter.
- **Majoritetssamhälle:** Majoritetssamhället utgörs av den del av befolkningen vars normer, språk, värderingar och institutioner har en dominerande ställning i samhället.
- **Normsystem:** Ett normsystem är ett sammanhängande mönster av sociala normer som vägleder och reglerar beteenden inom en grupp genom gemensamma föreställningar om hur människor förväntas tänka, bete sig och interagera inom en grupp eller ett samhälle.

- **Områden där utanförskapet är stort:** Avser regionala statistikområden (RegSO:n) som Boverket och SCB har identifierat som områden med en stor sammanvägd problematik inom ramen för uppdraget att genomföra en fördjupad analys om utanförskap. Se kapitel 2.
- **Otillåten påverkan:** Ett samlingsbegrepp för situationer där en utomstående på ett sätt som är olagligt eller som upplevs som obehagligt eller olämpligt, försöker påverka hur någon agerar i sin tjänst eller i sitt uppdrag. Se kapitel 9.
- **Parallell rättsskipning:** Informellt system för att hantera konflikter och brott utanför det formella rättssystemet. Se avsnitt 8.2.
- **Parallellsamhälle:** Ett parallellsamhälle utgörs av en social grupp eller gemenskap som i betydande grad fungerar vid sidan av det omgivande samhällets centrala institutioner och normsystem. Se kapitel 3.
- **Patriarkala normer:** Normer som tillskriver män en överordnad roll gentemot kvinnor avseende makt och privilegier, och som betonar traditionella könsroller. Se kapitel 5.
- **Samhällskontraktet:** En form av implicit avtal mellan staten och dess medborgare som specificerar vad medborgarna kan förvänta sig av staten, och vice versa. Se kapitel 6.
- **Släktbaserade kriminella nätverk:** Ett kriminellt nätverk där familjen/släkten utgör utgångspunkten för den brottsliga verksamheten. Se kapitel 9.
- **Negativ social kontroll:** Påtryckningar, kontroll, hot eller tvång som systematiskt begränsar en individs handlingsutrymme och möjlighet att göra självständiga val. Se avsnitt 5.2.2.
- **Segregation:** Att grupper med olika egenskaper bor och lever åtskilda från varandra. Uppdelningen kan ske utifrån olika faktorer såsom socioekonomisk status, etnicitet eller demografi, och ta sig uttryck i segregerade bostadsområden, skolor och arbetsmarknader. Se kapitel 7.
- **Svensk bakgrund:** Personer med svensk bakgrund definieras som personer som är födda i Sverige med två inrikes födda föräldrar

eller en inrikes född och en utrikes född förälder. Definition som används av SCB.

- **Systemhotande brottslighet/systemhotande aktörer:** Ett samlingsbegrepp för brottslighet/aktörer som inte endast skadar enskilda personer eller verksamheter, utan som riskerar att påverka samhällets grundläggande funktioner. Se kapitel 9.
- **Utländsk bakgrund:** Personer med utländsk bakgrund definieras som personer som är utrikes födda, eller inrikes födda med två utrikes födda föräldrar. Definition som används av SCB.
- **Utrikes född:** En person som är folkbokförd i Sverige men som är född i ett annat land. Definition som används av SCB.
- **Utsatta och särskilt utsatta områden:** Avser Polismyndighetens definition. Utsatta och särskilt utsatta områden är geografiskt avgränsade platser med låg socioekonomisk status och där de kriminella har en stor inverkan på lokalsamhället. Se avsnitt 2.5.3.
- **Våldsbejakande extremism:** Ett samlingsbegrepp för rörelser, ideologier och miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Definition som används av Centrum mot våldsbejakande extremism (CVE).

2 Integration och utanförskap

Syftet med utredningen är att tillhandahålla ett fördjupat kunskapsunderlag som kan bidra till regeringens arbete för att förbättra integrationen och minska utanförskapet i Sverige. Utredningen har bland annat i uppdrag att analysera vilka konsekvenser parallella samhällsstrukturer har för integrationen och utanförskapet i det svenska samhället. Enligt direktiven ska utredningens arbete utgå från det riksdagsbundna målet för integrationspolitiken och regeringens integrationspolitiska delmål, samt det riksdagsbundna målet för politiken mot utanförskap.

Syftet med det här kapitlet är att ge en bakgrund till utredningens analys av parallella samhällsstrukturer. I kapitlet beskrivs hur invandringen till Sverige har sett ut under 2000-talet samt hur integration kan förstås ur ett teoretiskt perspektiv. I kapitlet beskrivs också målen för, och inriktningen på, integrationspolitiken och politiken mot utanförskap samt hur målen följs upp. Då politiken mot utanförskap har en tydlig geografisk dimension beskrivs också olika områdesindelningar. Det handlar både om de indelningar som Delegationen mot segregation (Delmos)[1], Boverket och Statistiska centralbyrån (SCB) har gjort och som baseras på indelningen i regionala statistikområden (RegSO), och den indelning som Polismyndigheten genomför i samband med framtagandet av lägesbilden över utsatta områden.

Utredningen bedömer att parallella samhällsstrukturer, integration och utanförskap är starkt sammanlänkade med frågor som rör jämställdhet och diskriminering. Därför beskrivs också målet för jämställdhetspolitiken och målet för politiken mot diskriminering. Dessa politikområden utgör tillsammans med integrationspolitiken och politiken mot utanförskap utgiftsområde 13 i statsbudgeten. Slutligen

[1] Delegationen mot segregation (Delmos) var en svensk myndighet som inrättades år 2018 och som hade i uppdrag att samordna, driva och stödja det statliga arbetet mot segregation. Myndigheten lades ned i slutet av 2022 och dess uppgifter har därefter förts över till Boverket och andra myndigheter.

beskrivs grundläggande fri- och rättigheter samt skyldigheter som alla individer i det svenska samhället har. Människors förutsättningar att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter samt agera i enlighet med de skyldigheter som alla individer i det svenska samhället har är centrala utgångspunkter för utredningens analys av parallella samhällsstrukturer (se kapitel 4).

2.1 Invandringen till Sverige under 2000-talet[2]

Sverige har varit ett invandringsland sedan 1930-talet. Efter andra världskriget och fram till mitten av 1970-talet var det främst fråga om arbetskraftsinvandring medan krig och konflikter i världen haft en större påverkan på invandringen under senare år. Invandringen har bidragit till att Sveriges befolkning vuxit snabbt under 2000-talet, framför allt under perioden 2004–2017.

Under hela 2000-talet har utrikes födda personer i Sverige ökat i såväl antal som andel av befolkningen. År 2000 var drygt elva procent av befolkningen födda i ett annat land. År 2025 var andelen nästan 21 procent. Därutöver är närmare sju procent av befolkningen födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar (se tabell 2.1). Således har omkring 27 procent av befolkningen utländsk bakgrund. Det kan jämföras med år 2000 då omkring 15 procent av befolkningen hade utländsk bakgrund. När det gäller befolkningen i åldern 0–17 år är knappt nio procent utrikes födda och närmare 18 procent är inrikes födda med två utrikes födda föräldrar (se tabell 2.2).

[2] Se till exempel Konjunkturinstitutet (2025) för en översiktlig beskrivning av migrationen till Sverige över tid.

Tabell 2.1 Antal och andel av den svenska befolkningen med svensk respektive utländsk bakgrund, år 2025

	Antal personer	Andel av befolkningen
Utländsk bakgrund	**2 936 843**	**27,7 %**
Varav		
Utrikes födda	2 210 638	20,8 %
Inrikes födda med två utrikes födda föräldrar	726 205	6,8 %
Svensk bakgrund	**7 668 687**	**72,3 %**
Varav		
Inrikes födda med en inrikes och en utrikes född förälder	845 089	8,0 %
Inrikes födda med två inrikes födda föräldrar	6 823 598	64,3 %
Total folkmängd	**10 605 529**	**100,0 %**

Anm.: Med utrikes född avses en person som är folkbokförd i Sverige och född i ett annat land.
Källa: SCB.

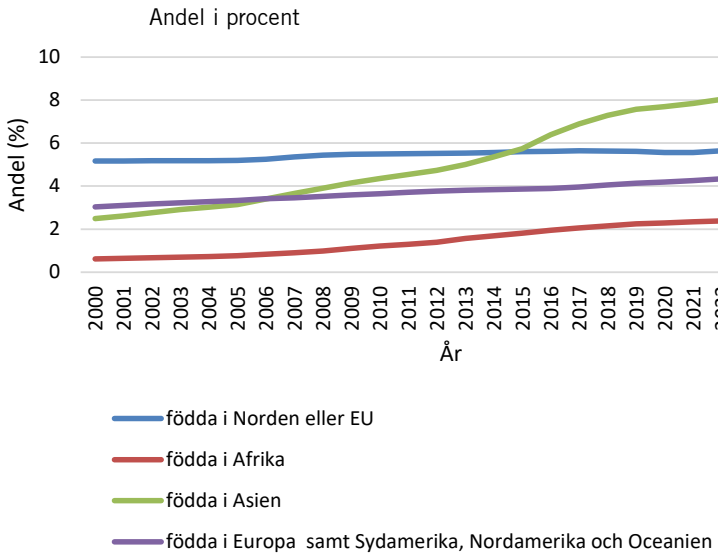
Tabell 2.2 Antal och andel barn (0–17 år) med svensk respektive utländsk bakgrund, år 2025

	Antal	Andel
Utländsk bakgrund	**565 783**	**26,6 %**
Varav		
Utrikes födda	185 959	8,7 %
Inrikes födda med två utrikes födda föräldrar	379 824	17,8 %
Svensk bakgrund	**1 563 478**	**73,4 %**
Varav		
Inrikes födda med en inrikes och en utrikes född förälder	278 209	13,1 %
Inrikes födda med två inrikes födda föräldrar	1 285 269	60,4 %
Totalt	**2 129 261**	**100,0 %**

Källa: SCB.

Som framgår av figur 2.1 utgörs ökningen av andelen utrikes födda i första hand av att andelen som är födda i Asien har ökat. Andelen i befolkningen som är födda i Afrika har också ökat medan andelarna som är födda i andra delar av världen har varit relativt stabila. År 2000 var omkring 2,5 procent av befolkningen födda i Asien jämfört med omkring åtta procent år 2025.

Figur 2.1 Andel i befolkningen som är födda utanför Sverige uppdelat på födelseregion, år 2000–2025



Källa: SCB.

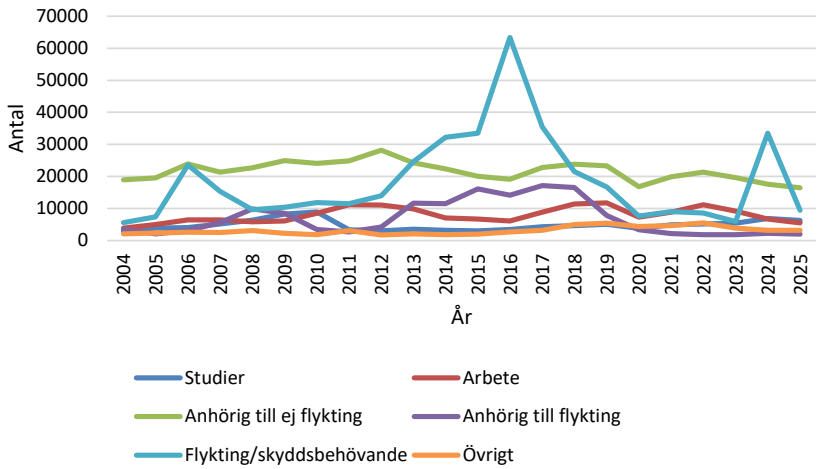
Utrikes födda är en heterogen grupp och skillnaderna inom gruppen är stora vad gäller exempelvis ålder, utbildningsnivå, skäl till migration och vistelsetid i Sverige. Omkring 57 procent av de utrikes födda är födda utanför Europa, vilket motsvarar 15 procent av befolkningen. Drygt 65 procent av de utrikes födda har svenskt medborgarskap.

I figur 2.2 redovisas invandringar av medborgare från länder utanför Norden 2004–2025 uppdelat på grund för bosättning. Från och med den 1 maj 2014 behövde inte EU-medborgare längre registrera sin uppehållsrätt hos Migrationsverket vilket innebär att exempelvis arbetskraftsinvandring från dessa länder inte redovisas i figuren. Under åren 2013–2018 utgjorde flyktingar och skyddsbehövande den största gruppen. Under åren närmast innan och efter utgjorde anhöriga till andra än flyktingar den största gruppen.[3] Efter 2016 minskade antalet som sökte skydd tydligt och 2018 var det fler som beviljades uppehållstillstånd för arbete än för skydd. År 2022 var antalet som sökte skydd återigen högre och det rörde sig då om

[3] Denna kategori omfattar anhöriga till EU/EES-medborgare, anhöriga till ej EU/EES-medborgare, adoptivbarn ej EU/EES-medborgare och anhöriga arbetsmarknad till ej EU/EES-medborgare. Bland dessa ingår flest personer i kategorin ”anhöriga till ej EU/EES-medborgare”.

personer från Ukraina som fick uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet. Med undantag för de som fick uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet, kan man något förenklat uttrycka det som att det under senare år har varit ungefär dubbelt så många personer som har fått arbetstillstånd jämfört med de som har beviljats asyl (Migrationsverket 2023).

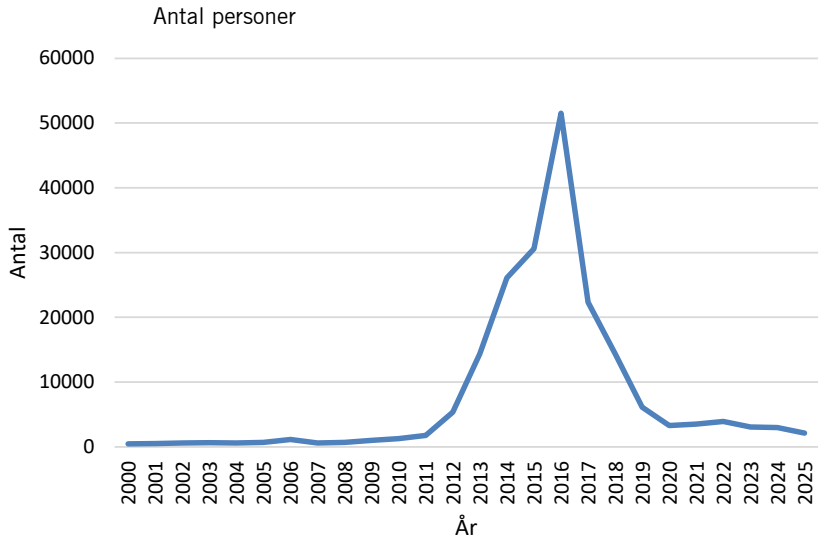
Figur 2.2 Invandringar till Sverige efter grund för bosättning, år 2004–2025



Anm.: Kategorin ”uppgift saknas” har exkluderats från figuren.
Källa: SCB.

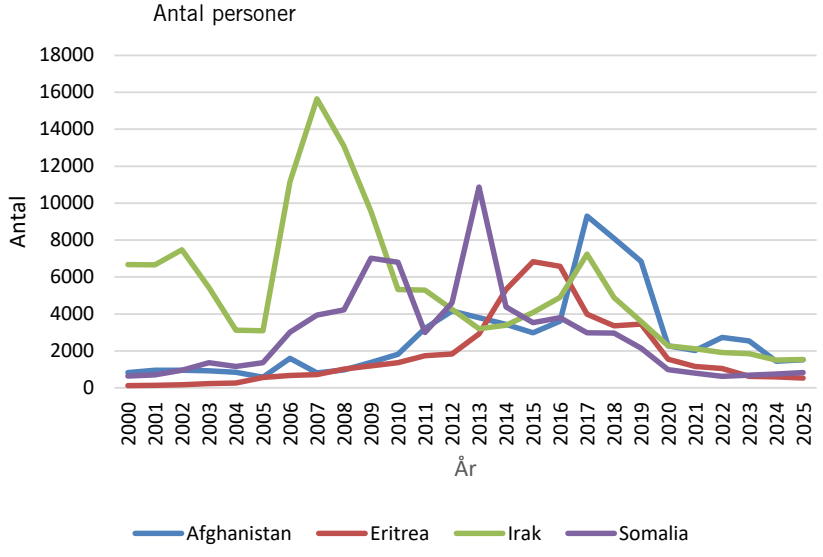
Invandringen har under de senaste 25 åren dominerats av invandring från en handfull länder. I figur 2.3 och 2.4 visas antalet personer som invandrat till Sverige från dessa länder. Av dem som invandrade till Sverige under åren 2013–2022 var Syrien det vanligaste ursprungslandet (med undantag för 2022 då Ukraina var det vanligaste ursprungslandet). Under perioden 2014 till 2018 kom flest personer till Sverige från Syrien. Antalet översteg vida antalet från andra länder och redovisas därför separat i figur 2.3. Under 2016 invandrade omkring 51 500 personer från Syrien till Sverige. Övriga länder från vilka invandringen har varit stor under perioden är Afghanistan, Eritrea, Irak och Somalia vilket redovisas i figur 2.4 (Migrationsverket 2023).

Figur 2.3 Invandring från Syrien, år 2000–2025



Källa: SCB.

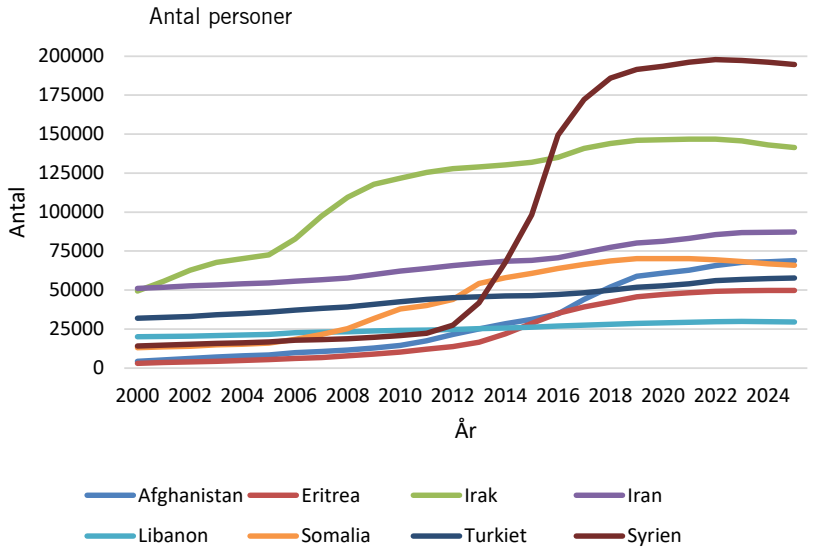
Figur 2.4 Invandring från Afghanistan, Eritrea, Irak och Somalia, år 2000–2025



Källa: SCB.

Medan figur 2.3 och 2.4 visar antalet personer som har invandrat till Sverige från olika länder visar figur 2.5 antalet som är födda i olika länder som är bosatta i Sverige. Det omfattar alltså alla boende ett specifikt år oavsett när de invandrade till Sverige. Den höga invandringen från Syrien avspeglar sig också här där antalet invånare födda i Syrien har ökat kraftigt.

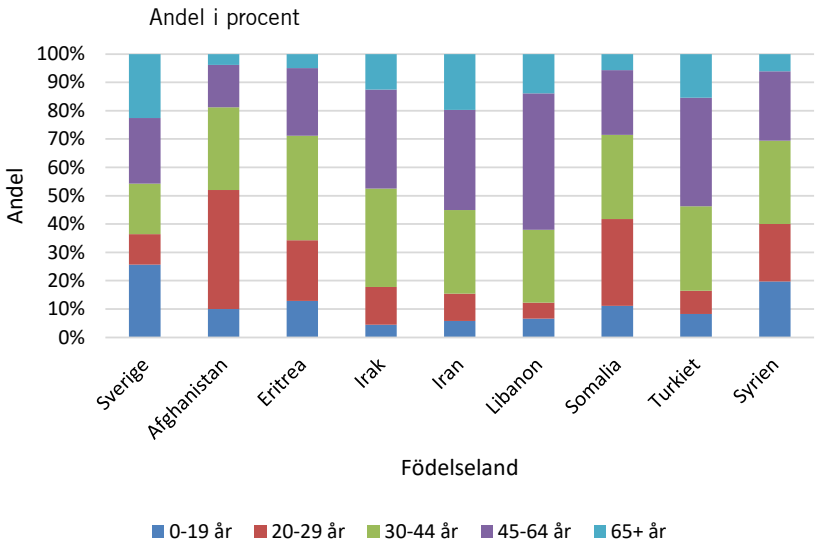
Figur 2.5 **Bosatta i Sverige som är födda i Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Libanon, Somalia, Syrien och Turkiet, år 2000–2025**



Källa: SCB.

I figur 2.6 redovisas åldersfördelningen i olika grupper år 2025 uppdelat på födelseland. Åldersfördelningen bland de som är födda i Sverige redovisas som en jämförelse. Av figuren framgår att åldersfördelningen skiljer sig mellan olika grupper. Bland annat framgår att andelen i åldern 20–29 år är högre bland de som är födda i Afghanistan jämfört med i övriga grupper. Denna åldersgrupp utgör också en förhållandevis större grupp bland de som är födda i Somalia. Andelen som är 65 år och äldre är högst bland de som är födda i Sverige, och bland övriga grupper som redovisas är andelen 65 år och äldre högst bland de som är födda i Iran. Andelen i den yngsta åldersgruppen, 0–19 år, är högst bland inrikes födda, och högre bland de som är födda i Syrien jämfört med övriga redovisade grupper av utrikes födda.

Figur 2.6 Åldersfördelning bland inrikes födda och utrikesfödda uppdelat på födelseland, år 2025



Källa: SCB (2026a).

2.2 Forskning om integration

Det saknas en vedertagen och allmängiltig definition av vad som avses med integration. Vanligtvis uppfattas det som en process genom vilken de som invandrar successivt etablerar sig i arbets- och samhällslivet och blir en del av det nya samhällets institutioner och sociala strukturer (SOU 2024:12). EU har formulerat ett antal grundprinciper för integration som ska vara vägledande vid medlemsstaternas utformning av policy och program inom integrationsområdet (EU 2004). Enligt dessa principer ska integration förstås som en dynamisk dubbelriktad process med ömsesidigt tillmötesgående mellan alla invandrare och invånare i medlemsstaterna samt innebära respekt för EU:s grundläggande värderingar. Ofta förekommande samspel mellan invandrare och medlemsstaternas medborgare ses som en grundläggande mekanism för integration, och sysselsättning som en väsentlig del av integrationsprocessen. EU betonar också vikten av utbildningsinsatser, invandrarnas medverkan i den demokratiska processen samt invandrarnas tillträde till institutioner, varor och tjänster utan diskriminering. Av principerna framgår vidare att

grundläggande kunskap om värdsamhällets språk, historia och institutioner är nödvändigt för integrationen. Samtidigt måste utövandet av olika kulturer och religioner tryggas, så länge det inte strider mot andra okränkbara europeiska rättigheter eller den nationella lagstiftningen. Slutligen menar EU att integrationspolitiken behöver integreras i alla relevanta politikområden samt att det behövs tydliga mål, indikatorer och utvärderingsmekanismer.

2.2.1 Olika dimensioner av integration

Även om det saknas en vedertagen och allmängiltig definition av vad som avses med integration tycks det ändå finnas en samsyn kring att det kan finnas olika dimensioner av integration, som också kan vara sammanlänkade och beroende av varandra.[4]

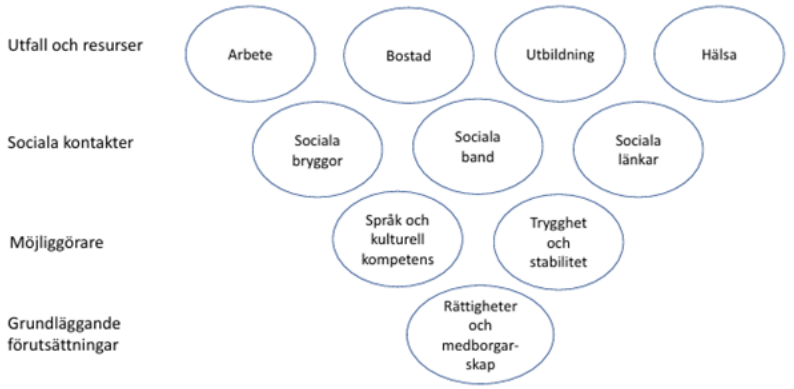
Ager och Strang (2008) har utvecklat ett konceptuellt ramverk som återkommande används för att analysera och förstå integration (se figur 2.7). Ramverket utgörs av tio olika dimensioner, eller kärnområden, som utifrån ett normativt perspektiv är tänkta att visa på vad integration är. Översatt till svenska utgörs ramverket av följande delar:[5]

- **Utfall och resurser**: arbete, bostad, utbildning och hälsa. Dessa delar kan både ses som utfall i integrationsprocessen och som en resurs för att lyckas med integrationen.
- **Sociala kontakter**: sociala bryggor, sociala band och sociala länkar. Dessa komponenter antas ha en viktig roll för att driva integrationsprocessen på lokal nivå. Med sociala bryggor avses nätverk och kontakter mellan inrikes och utrikes födda personer. Sociala band avser kontakter och nätverk inom den egna gruppen som kan bidra med en ökad känsla av trygghet. Med sociala länkar avses kontakter med samhällets olika institutioner. Dessa delar kan på olika sätt bidra till en lyckad integration.
- **Möjliggörare**: språk och kulturell kompetens, trygghet och stabilitet. Dessa delar antas vara faktorer som kan riva ner barriärer som motverkar lyckad integration.
- **Grundläggande förutsättningar**: rättigheter och medborgarskap.

[4] Se till exempel Jonsson m.fl. (2022) för en beskrivning av olika integrationsmodeller.
[5] Översättningen återfinns i SOU 2024:12, och samma termer används här.

Inom ramverket ses sociala kontakter och möjliggörare såsom språk som delar som kopplar samman de grundläggande förutsättningarna med olika utfall. Integrationsprocesser som sker vad gäller sociala kontakter antas också påverka utfall såsom arbete, bostad, utbildning och hälsa.

Figur 2.7 Integrationsprocessens kärnområden – ett konceptuellt ramverk



Källa: Ager och Strang (2008); översättning hämtad från SOU 2024:12.

När det mer specifikt handlar om att mäta graden av integration har Harder m.fl. (2018) tagit fram ett index som mäter sex olika dimensioner av integration.[6] Det så kallade *Immigration Policy Lab (IPL) Integration Index* och är ett enkätbaserat mått där integration definieras som i vilken utsträckning invandrare har kunskap och förmåga att bygga ett framgångsrikt och meningsfullt liv i det land som man har invandrat till. Frågorna i indexet fångar följande dimensioner av integration:

- **Psykologisk integration**: respondenternas känsla av anknytning till värdlandet, deras önskan att fortsätta bo där samt deras känsla av tillhörighet.
- **Ekonomisk integration**: inkomst, sysselsättning, tillfredsställelse med arbetssituationen samt förmågan att hantera oväntade utgifter.

[6] I en svensk kontext har måttet använts för att mäta integration i några av dessa dimensioner av till exempel Dahlberg m.fl. (2023).

- **Politisk integration**: förståelse för viktiga politiska frågor som värdlandet står inför, samt i vilken grad respondenterna deltar i diskussioner och politiska aktiviteter.
- **Social integration**: sociala band och interaktioner med inrikes födda i värdlandet, samt så kallat överbryggande socialt kapital som kan komma till uttryck genom deltagande i organisationer tillsammans med inrikes födda.
- **Språklig integration**: respondenternas bedömning av sin förmåga att läsa, tala, skriva och förstå värdlandets eller regionens dominerande språk.
- **Vardaglig integration (navigational integration)**: respondenternas förmåga att hantera grundläggande behov i värdlandet, till exempel att besöka en läkare, lösa juridiska problem eller söka arbete. Måttet testar också kunskap om grundläggande samhällskonventioner i värdlandet: hur man vanligen betalar inkomstskatt, trafikregler, hur man skriver adressen på ett brev, samt hur man på ett lämpligt sätt söker medicinsk hjälp.

Jonsson m.fl. (2023) konstaterar att integrationen i Sverige har kommit olika långt i olika dimensioner. I ett forskningsprojekt med data över unga personer med svensk och utländsk bakgrund analyseras olika dimensioner av integration. De sammanfattar det som att integrationen med avseende på till exempel utbildning, jobb och inkomster har kommit långt, dock med undantaget att det fortsatt finns skillnader vad gäller oavslutade grundskole- och gymnasieutbildningar (Jonsson och Mood 2023). Den sociala integrationen är längre bort vilket till exempel kan ses genom frånvaron av starka vänskapsband mellan grupper med bakgrund i olika länder och regioner. Detta kan, enligt författarna, delvis vara en konsekvens av en utbredd segregation i samhället, men kan också bero på att människor med samma kulturella tillhörighet ofta vill vara tillsammans (Jonsson 2023). Den kulturella integrationen är långt borta, särskilt med avseende på religiositet men också i form av värderingar om jämställdhet och inställning till familj och sexualitet. Unga med utländsk bakgrund är ofta starkt religiösa och många har traditionella värderingar (Jonsson m.fl. 2022). Utredningen återkommer till dessa dimensioner av integration i kapitel 5.

2.2.2 Olika förklaringar till bristande integration

Bristande integration har både inom forskningen och i den politiska debatten analyserats och diskuterats utifrån ett antal olika förklaringsmodeller. En central skiljelinje mellan de olika förklaringsmodellerna är om orsaken till bristande integration i första hand ligger i minoritetsgruppers egna villkor eller kultur, eller i majoritetssamhällets strukturer och agerande.[7] Följande förklaringsmodeller lyfts vanligen fram i litteraturen:

- **Kulturella särdrag som förklaringar**: framhåller att skillnader i värderingar, språk, normer och familjestruktur försvårar anpassning till majoritetssamhällets normer. Policyförslag inriktas ofta på språk-, värde- och samhällsintegrationsinsatser.
- **Socioekonomiska förklaringar**: pekar på utbildningsnivå, arbetslöshet, fattigdom och social mobilitet som grundorsaker till bristande integration. Policyförslag är inriktade mot investeringar i utbildning, jobbskapande och riktade stödinsatser.
- **Strukturella/institutionella förklaringar**: betonar diskriminering, bostads- och skolsegregation, arbetsmarknadens trösklar och välfärdssystemets utformning som hinder för integration. Policyförslag är inriktade mot åtgärder i system och institutioner (antidiskriminering, bostadspolitik, arbetsmarknadsinsatser).
- **Intersektionellt perspektiv**: olika maktordningar – såsom etnicitet, kön, ålder och socioekonomisk bakgrund – samverkar och skapar ojämlika förutsättningar i samhället.

Numer tycks det inom forskningen om etniska relationer råda viss konsensus kring att det intersektionella perspektivet har högst förklaringsvärde (Darvishpour och Westin 2015).

[7] Se till exempel Darvishpour och Westin (2015) för en sammanfattning av de olika perspektiven.

2.3 Integrationspolitiken

Den svenska integrationspolitiken har länge fokuserat på åtgärder och insatser som främjar arbetsmarknadsetablering.[8] Integrationspolitiken är dock tvärsektoriell och omfattar åtgärder inom flera olika politikområden. Inte minst handlar det om generella åtgärder för hela samhället inom områden såsom arbetsmarknad, utbildning, hälso- och sjukvård samt bostäder. Utöver de generella åtgärderna finns riktade åtgärder såsom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och samhällsorientering.[9] Mest omfattande är stödet till nyanlända flyktingar, andra skyddsbehövande och vissa av deras anhöriga. Dessa kan, under vissa förutsättningar, få hjälp med bosättning och erbjudas att delta i etableringsinsatser.[10]

2.3.1 Det riksdagsbundna målet och regeringens fem delmål

Det nuvarande integrationspolitiska målet beslutades av riksdagen den 12 juni 2024:

> Utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund (prop. 2023/24:99; bet. 2023/24:FiU21; rskr. 2023/24:250).

Målet speglar ambitionen om en kravbaserad integrationspolitik och betonar att det krävs egna ansträngningar för att bli en del av det svenska samhället. I gengäld ska samhället erbjuda möjligheter till integration. Integrationspolitiken ska bidra till att alla som kan ska stå till arbetsmarknadens förfogande, lära sig svenska och bli en del av den svenska gemenskapen. Därigenom ska risken för utanförskap

[8] I december 2010 övertog Arbetsförmedlingen det samordnande ansvaret för introduktionen av nyanlända flyktingar som dessförinnan var ett kommunalt ansvar. Den så kallade etableringsreformen syftade till att introduktionen skulle bli mer likvärdig över landet och att nyanlända snabbare skulle komma i arbete (prop. 2009/10:60).
[9] Kommunens skyldigheter att erbjuda sfi och samhällsorientering samt vem som har rätt att delta i undervisningen regleras i skollagen (2010:800) respektive lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.
[10] Se bland annat lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

och kriminalitet minska (prop. 2023/24:99). Formuleringen av målet syftar också till att synliggöra jämställdhetsperspektivet i integrationspolitiken (dir. 2022:42). Av målet framgår därför att såväl utrikes födda kvinnor som män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter samt att förutsättningarna ska förbättras för såväl flickor som pojkar med utländsk bakgrund.

I syfte att öka genomslaget för integrationspolitiken har regeringen som komplement till det riksdagsbundna målet formulerat fem delmål (prop. 2024/25:1 utgiftsområde 13):

- **Ekonomisk integration**: Andelen utrikes födda kvinnor och män som arbetar och försörjer sig själva ska öka.
- **Språklig integration**: Kunskaperna i svenska språket ska öka hos utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund.
- **Utbildning**: Andelen flickor och pojkar med utländsk bakgrund som uppnår gymnasiebehörighet, fullföljer en utbildning på gymnasial nivå och tar gymnasieexamen ska öka.
- **Demokratisk integration**: Kunskaperna om hur den svenska demokratin fungerar ska öka hos utrikes födda kvinnor och män, med ökat deltagande i demokratin som följd. Förtroendet för de demokratiska processerna och samhällets institutioner ska öka.
- **Social och kulturell integration**: Andelen utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund som upplever tillhörighet och delaktighet i samhället ska öka. Samhällets grundläggande normer och värderingar ska förankras hos och efterlevas av var och en som lever och bor i Sverige, med minskade risker för utanförskap och kriminalitet som följd. Förekomsten av företeelser som begränsar utrikes födda kvinnor och mäns samt flickor och pojkars möjligheter att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen ska minska.

2.3.2 Politikens inriktning

I budgetpropositionen för 2026 framhåller regeringen att Sverige har betydande integrationsproblem och att det i sin tur har resulterat i ett omfattande utanförskap, kriminalitet och andra problem för sam-

hället (prop. 2025/26:1, utgiftsområde 13). Enligt regeringen kan detta till stor del förklaras av en alltför stor asylinvandring i relation till vad samhället klarat av. Regeringen menar därför att de åtstramningar i migrationspolitiken som skett de senaste åren, och flera planerade åtgärder, kommer att ge bättre förutsättningar för integration och därmed också ett minskat utanförskap. Därutöver ser regeringen behov av åtgärder inom en rad andra områden såsom arbetsmarknad, utbildning, boende, hälsa och socialförsäkringar. Regeringen menar också att åtgärder som förebygger att individer dras in eller återfaller i kriminalitet kan bidra till bättre integration (prop. 2024/25:1, utgiftsområde 13). Nedan beskrivs i korthet den inriktning integrationspolitiken har haft under mandatperioden 2022–2026.

En stram migrationspolitik

Regeringens åtstramningar i migrationspolitiken handlar bland annat om att begränsa asyl- och anhöriginvandringen enligt EU-rättens miniminivåer (prop. 2023/24:18), samt om att underlätta utvisning vid brott (prop. 2025/26:235) och stimulera återvandring (Ju2025/00949). Dessutom har den så kallade flyktingkvoten, det vill säga antalet kvotflyktingar som Sverige åtar sig att ta emot, sänkts från 5 000 till 900 per år (prop. 2022/23:1, utgiftsområde 8).

Vidare har möjligheten till permanent uppehållstillstånd utmönstrats för den som har ett asylrelaterat uppehållstillstånd (prop. 2025/26:262), och kraven för att förvärva svenskt medborgarskap har skärpts, bland annat med avseende på ett skötsamt levnadssätt, egen försörjning och kunskaper i svenska språket (prop. 2025/26:175). Även den tid för hemvist i Sverige som krävs för att förvärva svenskt medborgarskap har förlängts från fem till åtta år. Som Lagrådet lyft fram avstyrkte flera remissinstanser förslaget med motiveringen att förlängningen kan försvåra utlänningars integration i det svenska samhället och därmed öka deras utanförskap (Lagrådet 2026).

Även systemet för mottagande av asylsökande har reformerats. Förändringarna innebär bland annat att asylsökande inte längre ska kunna ordna sitt eget boende och samtidigt ha rätt till dagersättning under asylprövningstiden, utan ska vara hänvisade till Migrations-

verkets asylboende (prop. 2025/26:229). Det nya regelverket träder i kraft den 1 oktober 2026.

Ökade drivkrafter till arbete och självförsörjning

Regeringens integrationspolitik utgår från arbetslinjen och regeringen menar att den omfattande bidragsreform som röstats igenom i riksdagen, och som syftar till att öka människors drivkrafter till arbete och självförsörjning, är en viktig integrationsåtgärd. Reformen omfattar bland annat ett aktivitetskrav för försörjningsstödsmottagare som trädde i kraft den 1 juli 2026 (prop. 2025/26:207) samt ett bidragstak för mottagare av försörjningsstöd som träder i kraft den 1 januari 2027 (prop. 2025/26:201). Bland annat begränsas försörjningsstödet för större hushåll, vilket främst påverkar utrikes födda.[11] Reformen innefattar även krav på laglig vistelse samt minst fem års bosättning eller arbete i Sverige för att få ta del av vissa bosättningsbaserade förmåner, såsom barnbidrag och bostadsbidrag, som träder i kraft den 1 januari 2027 (prop. 2025/26:136).

Vad gäller flera av de åtgärder som beskrivs ovan har flera remissinstanser varit kritiska till vilka effekter det kan få för integrationen. När det gäller begränsningar av försörjningsstödet för större hushåll menar exempelvis IFAU (2025) att den befintliga forskningen på området sammantaget indikerar att det kan resultera i ökad brottslighet och försämrade utbildningsutfall samtidigt som det sannolikt (på lång sikt) har begränsade eller obefintliga positiva effekter på sysselsättningen. IFAU framför också att bidragstaket kommer innebära en kraftig minskning av den disponibla inkomsten för sammanboende hushåll med många barn och att det därför inte är förenligt med barnkonventionen.

Ökade drivkrafter att lära sig svenska och effektivare sfi-undervisning

Regeringen bedömer att det tar för lång tid för många elever som deltar i sfi att slutföra utbildningen, varaktigt etablera sig på arbetsmarknaden och bli självförsörjande. Från och med 1 januari 2026 är

[11] År 2024 var 80 procent av de ensamstående biståndsmottagarna med fyra eller fler barn utrikes födda, och motsvarande siffra för sammanboende var 95 procent.

rätten till sfi tidsbegränsad till tre år från den tidpunkt då personen för första gången togs emot till utbildningen (20 kap. 31 a § skollagen). Syftet är att utbildningen ska bli mer sammanhållen och effektiv (prop. 2025/26:10). Regeringen har också gett Skolverket i uppdrag att ta fram förslag till kurser i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) samt yrkeskurser på grundläggande nivå. Syftet är att undervisningen i sfi ska bli mer individanpassad och att fler ska skaffa sig sådana yrkeskunskaper som efterfrågas på arbetsmarknaden (Skolverket 2026a). Regeringen har också tillsatt en utredning för att komma till rätta med bristerna i komvux och sfi (dir. 2025:103).

För att öka drivkrafterna att lära sig svenska snabbare avser regeringen att begränsa rätten till offentligt finansierad tolk och regeringens utredare har lämnat förslag om bland annat detta i betänkandet Tolkavgift och förbud mot barntolkning (SOU 2026:23). Regeringen har även infört språkkrav för medborgarskap (prop. 2025/26:175) och kan komma att införa det även för permanenta uppehållstillstånd (se SOU 2023:25).

En översyn av samhällsorientering

Regeringen anser att den samhällsorientering som varje kommun enligt lag[12] ska se till att vissa nyanlända invandrare erbjuds är viktig för att öka kunskaperna om grundläggande värderingar såsom rättsstatens principer, demokratisk delaktighet, jämställdhet samt yttrande- och religionsfrihet. Utredningen om en förbättrad samhällsorientering för nyanlända har lämnat betänkandet En reformerad samhällsorientering för bättre integration (SOU 2025:55). Betänkandet har ännu inte remitterats.

Utredningen om en förbättrad samhällsorientering för nyanlända lämnade förslag om att samhällsorienteringen ska bli en del av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och därmed omfattas av skollagen. I linje med uppdraget föreslås samhällsorienteringen ha ett tydligt fokus på de grundläggande värderingar som det svenska samhället vilar på och utredningen tar upp följande områden: demokrati och grundlagar, rättsstatens principer, pressfrihet och mediernas roll, central lagstiftning, mänskliga rättigheter, barnens

[12] Lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

rättigheter, jämställdhet, sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, förbud mot diskriminering, samt förbud mot hat, hot och fientlighet.

Utredningen om en kulturkanon för Sverige (SOU 2025:92) tillsattes av regeringen i syfte att göra svensk kultur tillgänglig för fler. Den utredningen konstaterar att flera verk som valts ut att ingå i Sveriges kulturkanon kan vara relevanta för en utvecklad samhällsorientering eftersom verken speglar företeelser som präglat det svenska samhället och därmed bidrar till ökad förståelse för dagens Sverige. Utredningen om en kulturkanon för Sverige föreslår därför att tillämpliga delar av kulturkanon ska införlivas i en utvecklad samhällsorientering.

Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända

Regeringen anser att det är viktigt att nyanlända tas emot på ett ordnat sätt i kommunerna och att mottagandet inte bidrar till att utanförskapet ökar eller får fäste i fler kommuner. Den 1 januari 2027 börjar därför ett nytt regelverk för bosättning för vissa nyanlända att gälla (prop. 2025/26:215).[13] Kommunerna ska även i fortsättningen vara skyldiga att ta emot nyanlända efter anvisning och fördelningen av anvisningar mellan kommunerna ska även fortsättningsvis utgå från förutsättningarna för integration i kommunerna. Utöver de kriterier för fördelningen som gäller i dag, bland annat arbetsmarknad och befolkningsstorlek, ska även förutsättningarna på bostadsmarknaden och områden där utanförskapet är stort beaktas. En kommuns önskemål om mottagandet ska under vissa förutsättningar tillgodoses vid fördelningen. Det nya regelverket innebär också att en nyanländ som har tagits emot i en kommun efter anvisning ska ha rätt till boende under 36 månader och att kommunen ska ordna boende under den tiden. Vidare ska rätten till boende under vissa förutsättningar kunna upphöra i förtid om den nyanlände inte bidrar till sin integration.

[13] Lagen (2026:1326) om bosättning för vissa nyanlända invandrare, samt tillhörande förordning (2026:1330), ersätter lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, samt tillhörande förordning (2016:39).

Förbättrad uppföljning av integrationspolitiken

Några av de integrationspolitiska delmålen är svåra att mäta med registerdata. Det gäller särskilt delmålet om social och kulturell integration, men även delmålet om demokratisk integration. För att bättre kunna följa upp dessa delmål har Statistiska centralbyrån (SCB) fått i uppdrag att genomföra en uppföljning av dessa delmål (A2025/00883).[14] I juni 2026 redovisade SCB resultaten från uppföljningen av demokratisk, social och kulturell integration (SCB 2026a). Redovisningen baseras på statistik från två befintliga undersökningar, Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF) och Undersökningarna av barns levnadsförhållanden (Barn-ULF), samt på en ny undersökning om social sammanhållning (USS) som har skapats för att täcka de områden som inte fångas av andra undersökningar (SCB 2026a).

Vidare har regeringen beslutat om en ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken så att integrationsstatistiken klassas som officiell statistik. Förändringen innebär att SCB, enligt uppdrag i myndighetens instruktion, är ansvarig för att utveckla, framställa och sprida statistik om integration. SCB har också genomfört nödvändiga förändringar av den statistik om integration som myndigheten utvecklar, framställer och sprider, med anledning av de nya integrationspolitiska målen (SCB 2026b).

Regeringen har också beslutat att bevilja det internationella forskarnätverket World Values Survey (WVS) medel för att genomföra en ny undersökning om värderingar och sociala normer i Sverige, med särskilt fokus på utrikes födda personer (A2025/00629).

2.3.3 Indikatorer för integration utifrån delmålen[15]

Ett sätt att följa upp integration är att undersöka skillnader i utfall mellan inrikes och utrikes födda, eller personer med svensk respektive utländsk bakgrund, samt hur dessa skillnader utvecklas över tid, exempelvis när det gäller sysselsättningsgrad, självförsörjning och utbildningsresultat. Detta kan också vara ett sätt att identifiera skillnader i behov och förutsättningar mellan de olika grupperna.

[14] SCB har också fått i uppdrag att undersöka förutsättningarna att följa upp vuxna utrikes föddas kunskaper i svenska språket (A2025/00128 och A2025/00129).
[15] Se till exempel Kunskapsverket (2026) för en beskrivning över integrationen i Sverige.

I det här avsnittet görs en översiktlig beskrivning av några utfall som kopplas till de integrationspolitiska delmålen.[16] Det är viktigt att komma ihåg att det ofta finns stora variationer i utfall såväl inom den inrikes som den utrikes födda befolkningen. Exempelvis kan det finnas skillnader mellan kvinnor och män. Inom den utrikes födda befolkningen finns det stora skillnader i exempelvis arbetsmarknadsutfall mellan personer födda i respektive utanför Europa. Det är också viktigt att notera att skillnaderna ofta kan förklaras av faktorer som vistelsetid och utbildningsbakgrund.

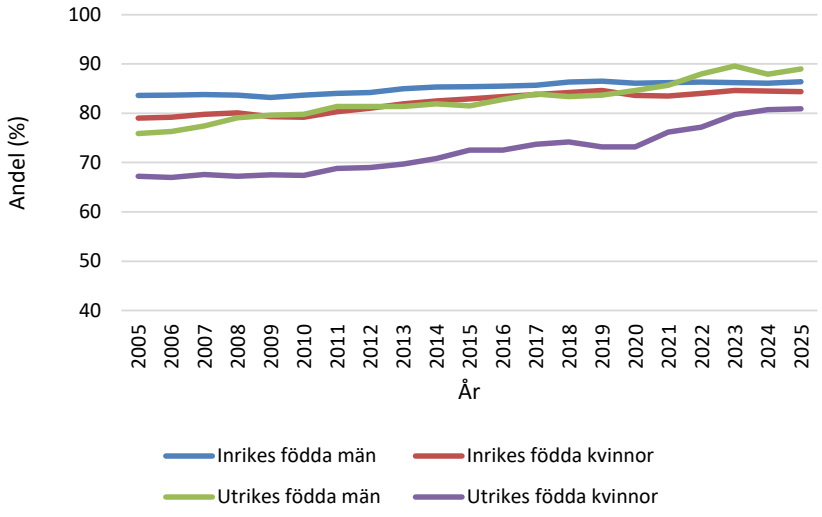
Ekonomisk integration

Utrikes födda har i genomsnitt en svagare anknytning till arbetsmarknaden än inrikes födda. I jämförelse med andra EU-länder är sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda stort. Sverige har samtidigt såväl ett högt arbetskraftsdeltagande som en hög sysselsättningsgrad jämfört med andra EU-länder, särskilt bland kvinnor.[17] Generellt sett minskar skillnaderna i arbetsmarknadsutfall mellan inrikes och utrikes födda med vistelsetiden. Det tar dock betydligt längre tid för utrikes födda kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden jämfört med utrikes födda män.

I figur 2.8 redovisas utvecklingen av arbetskraftsdeltagandet bland inrikes och utrikes födda män och kvinnor under perioden 2005–2025.[18] Arbetskraftsdeltagandet är i dag högre bland utrikes födda män än bland inrikes födda. Under 2025 uppgick arbetskraftsdeltagandet bland utomeuropeiskt födda till 81 procent för kvinnor och 89 procent för män. För inrikes födda var motsvarande andelar 84 procent för kvinnor och 86 procent för män.[19]

[16] Om inte annat anges är uppgifterna i det här avsnittet hämtade från budgetpropositionen 2025 (prop. 2025/26:1, utgiftsområde 13).
[17] År 2024 var sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda 11,3 procent, vilket var det sjätte högsta bland EU-länderna. Sverige hade samma år det näst högsta arbetskraftsdeltagandet och den fjärde högsta sysselsättningsgraden bland EU-länderna.
[18] Arbetskraften utgörs av de som är sysselsatta (de som har ett jobb) och de som är arbetslösa men står till arbetsmarknadens förfogande (de som söker jobb).
[19] Dessa siffror skiljer sig något från de som presenteras i budgetpropositionen för 2025 där arbetskraftsdeltagande för åldersgruppen 15–74 år redovisas i stället för 16–64 år som här.

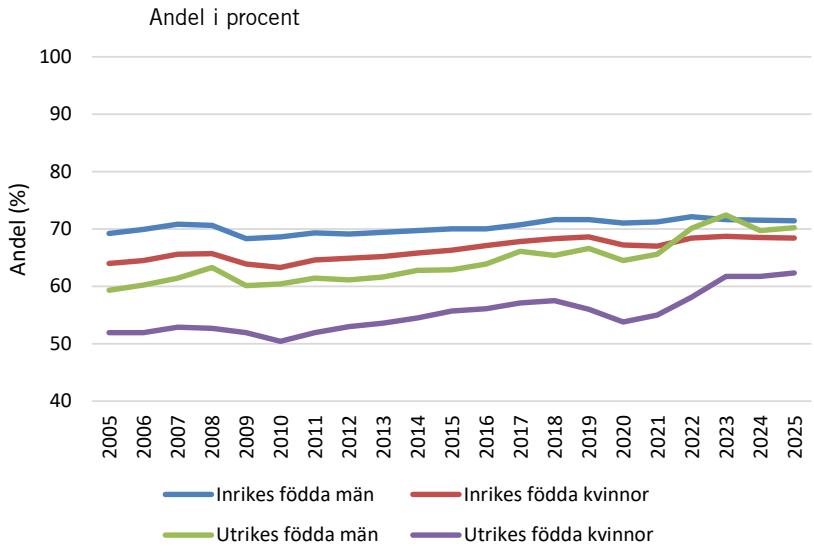
Figur 2.8 **Arbetskraftsdeltagande bland inrikes och utrikes födda män och kvinnor i åldern 16–64 år, år 2005–2025**



Källa: AKU, SCB.

Även sysselsättningsgraden, det vill säga andelen av befolkningen som arbetar, har ökat de senaste 20 åren, särskilt bland utrikes födda (se figur 2.9). Utrikes födda är dock fortfarande sysselsatta i lägre utsträckning än inrikes födda. År 2025 var sysselsättningsgraden 70 procent för utrikes födda män och 71 procent för inrikes födda män. Bland utrikes födda kvinnor var sysselsättningsgraden 62 procent jämfört med 68 procent för inrikes födda kvinnor. Skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan könen är därmed större i gruppen utrikes födda. Skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda, särskilt vad gäller kvinnor, är alltså större vad gäller sysselsättningsgrad än vad gäller arbetskraftsdeltagande.

Figur 2.9 Sysselsättning bland inrikes och utrikes födda män och kvinnor i åldern 15–74 år, år 2005–2025



Källa: AKU, SCB.

Arbetslösheten, mätt som andelen av arbetskraften som saknar arbete men som står till arbetsmarknadens förfogande, är betydligt högre bland utrikes födda än bland inrikes födda. År 2024 var arbetslösheten 22 procent bland utomeuropeiskt födda, nio procent bland europeiskt födda och sex procent bland inrikes födda. Utomeuropeiskt födda är också kraftigt överrepresenterade bland personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och som varit utan arbete i mer än tolv månader.

Utrikes födda är även mottagare av ekonomiskt bistånd i högre utsträckning än inrikes födda. I gruppen utrikes födda i åldern 20–64 år hade tre procent av kvinnorna och drygt två procent av männen haft långvarigt ekonomiskt bistånd (minst tio månader) under 2023. I motsvarande grupp inrikes födda var det i stället vanligare att männen erhöll långvarigt ekonomiskt bistånd. Skillnaden var dock liten och både bland inrikes födda kvinnor och inrikes födda män var andelen långvariga biståndsmottagare lägre än en procent.

År 2024 tog regeringen fram ett mått på självförsörjningsgrad (prop. 2023/24:100) och SCB fick i uppdrag att ta fram statistik

över måttet (Fi2024/01522). År 2023 var andelen självförsörjande[20] 79 procent för inrikes födda, 70 procent för födda i övriga Europa och 58 procent för utomeuropeiskt födda, vilket innebär en ökning i samtliga grupper jämfört med år 2013. Det beror inte minst på att sysselsättningsgraden ökat och att en större andel kvinnor arbetar heltid. Särskilt stor var ökningen bland utomeuropeiskt födda där självförsörjningsgraden ökade med 14 procentenheter under den aktuella 10-årsperioden. Motsvarande ökning för inrikes födda var fem procentenheter. En förklaring till den stigande självförsörjningsgraden bland utomeuropeiskt födda är att den genomsnittliga vistelsetiden för gruppen ökat i takt med att färre har invandrat.[21] Bland personer som invandrat till Sverige som flyktingar eller andra skyddsbehövande samt deras anhöriga stiger självförsörjningsgraden generellt sett med vistelsetiden. Det tar dock väsentligt längre tid för kvinnorna att bli självförsörjande jämfört med männen. Först efter 20 års vistelsetid är skillnaden mellan könen i princip utjämnad. Drygt 70 procent av såväl kvinnorna som männen är då självförsörjande.[22]

Språklig integration

Svenska är huvudspråk i Sverige och ska kunna användas inom alla samhällsområden. Det framgår av språklagen (2009:600) som också anger att alla som är bosatta i Sverige ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska. Kunskaper i svenska språket är centralt för utrikes föddas möjligheter att tillvarata sina rättigheter och möjligheter, förstå sina skyldigheter och vara delaktiga i samhället i stort. Kunskaper i svenska språket har också stor betydelse för integrationen av barn och unga med utländsk bakgrund (SOU 2024:12).

[20] Självförsörjningsgraden mäter hur stor andel av individer i förvärvsaktiv ålder (20–64 år) som under ett år arbetar, alternativt erhåller annan egen inkomst, i sådan omfattning att de antas vara självförsörjande. Måttet på självförsörjning har inte en direkt koppling till individers levnadsstandard eftersom en individ kan försörjas av andra personer i samma hushåll. Individer med en självförsörjningsgrundande inkomst som understiger tre inkomstbasbelopp under ett år klassificeras som ej självförsörjande. Heltidsstuderande eller värnpliktiga med en självförsörjningsgrundande inkomst som understiger tre inkomstbasbelopp ingår dock inte i kategorin ej självförsörjande, de ingår i stället i kategorin studerande/värnpliktiga.
[21] Se också Konjunkturinstitutet (2023) för en analys av i vilken utsträckning längre vistelsetid förklarar ökad sysselsättning bland olika grupper av utrikes födda.
[22] År 2023 var självförsörjningsgraden bland män med en vistelsetid på 0–3 år 27,3 procent, 4–9 år 58,1 procent, 10–19 år 60,7 procent samt 20 år och längre 72,4 procent. Motsvarande andelar för kvinnor var 0–3 år 8,2 procent, 4–9 år 28,7 procent, 10–19 år 46,9 procent samt 20 år och längre 70,4 procent (SCB).

Av skollagen (2010:800) framgår att kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) syftar till att ge grundläggande kunskaper i svenska språket och grundläggande läs- och skrivfärdigheter för vuxna invandrare som saknar sådana färdigheter. År 2024 studerade 115 000 personer sfi och 64 procent av eleverna var kvinnor.

Beroende på elevens studiebakgrund finns tre olika studievägar inom sfi. Under 2024 studerade 18 procent av eleverna inom studieväg 1, avsedd för personer som har kort eller ingen tidigare skolgång. 39 procent studerade inom studieväg 2, anpassad för personer med grundskolebakgrund. 43 procent studerade inom studieväg 3, vilken riktar sig till personer som har gymnasie- eller högskolebakgrund.

Det är vanligare bland kvinnor än män att avsluta sfi med godkänt betyg. År 2024 fick 56 procent av kvinnorna och 43 procent av männen godkänt. Totalt avslutade 52 procent av eleverna sfi med godkänt betyg medan fyra procent avslutade utan godkänt betyg. Resterande elever, 53 procent av männen och 40 procent av kvinnorna, avbröt studierna i förtid.

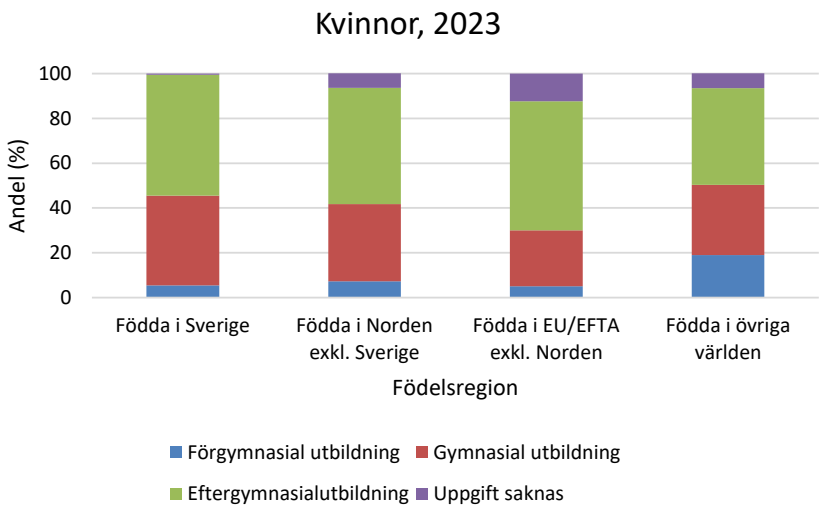
OECD:s internationella undersökning om vuxnas färdigheter (PIAAC) genomfördes senast år 2023 och mäter läsfärdigheter, räknefärdigheter och problemlösningsförmåga som krävs för att klara sig i samhället och arbetslivet. Sverige uppvisar förhållandevis höga resultat i den vuxna befolkningen. Såväl den inrikes som den utrikes födda befolkningen har signifikant högre genomsnittliga poäng, jämfört med genomsnittet för inrikes respektive utrikes födda bland de övriga deltagande OECD-länderna. Skillnaderna i färdigheter mellan inrikes och utrikes födda i Sverige är dock stora, särskilt vad gäller läsfärdigheter. Fler än var tredje utrikes född saknar tillräckliga läsfärdigheter och har därmed sämre möjligheter ta till sig information och delta aktivt på arbetsmarknaden och i samhället, medan motsvarande andel bland inrikes födda är fyra procent. Utrikes födda kvinnor har högre läsfärdigheter än utrikes födda män. Möjliga förklaringar till det kan vara att utrikes födda kvinnor generellt har en högre utbildningsnivå och ett högre deltagande i sfi.

Utbildning

En fullföljd gymnasieutbildning är den enskilt viktigaste faktorn för en varaktig etablering på svensk arbetsmarknad. Personer som saknar gymnasial utbildning är överrepresenterade bland inskrivna arbetslösa på Arbetsförmedlingen, såväl bland inrikes som utrikes födda (Arbetsförmedlingen 2023a). Som framgår av figurerna 2.10 och 2.11 är det en högre andel utrikes födda från länder utanför Norden, EU och EFTA som har högst förgymnasial utbildning jämfört med inrikes födda. Andelen bland utrikes födda kvinnor är omkring 19 procent jämfört med omkring fem procent bland inrikes födda. Motsvarande andelar bland män är 20 respektive nio procent. Det är dock viktigt att notera att denna grupp omfattar alla personer födda i dessa länder, oavsett skäl för invandring.

Figur 2.10 Utbildningsnivå bland kvinnor i åldern 20–64 år, efter födelseregion, år 2023

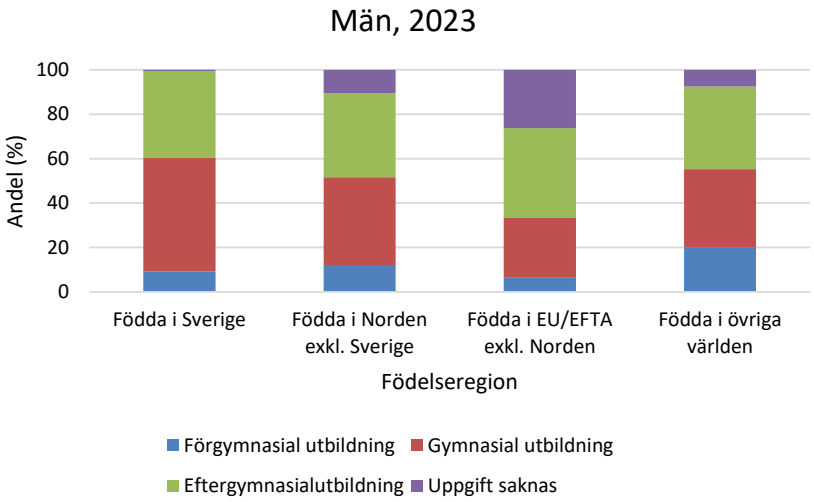
Andel i procent



Källa: SCB.

Figur 2.11 Utbildningsnivå bland män i åldern 20–64 år, efter födelseregion, år 2023

Andel i procent

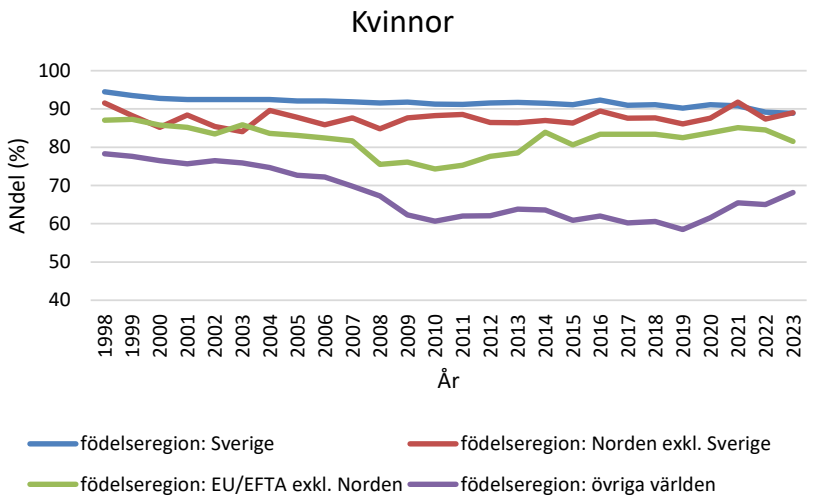


Källa: SCB.

Ett annat sätt att belysa skillnader vad gäller utbildning bland inrikes och utrikes födda är att titta på andelen av de som har slutfört grundskolan som är behöriga till gymnasiet. Som framgår av figur 2.12 och 2.13 var omkring 68 procent av utrikes födda kvinnor från länder utanför Norden, EU och EFTA och 63 procent bland utrikes födda män i samma grupp behöriga till gymnasieskolan år 2023. Motsvarande andel bland inrikes födda kvinnor och män var 89 procent. Andelarna avser dem som har slutat grundskolan. Andelen behöriga till gymnasiet i gruppen utrikes födda från länder utanför Norden, EU och EFTA minskade mellan 1998 och fram till 2009 för att därefter plana ut på omkring 60 procent. Från och med 2019 har andelen ökat men har fortfarande inte nått samma nivåer som i slutet av 1990-talet. Ökningen de senaste åren kan till viss del bero på att antalet nyanlända har minskat och att gruppen då i genomsnitt har varit längre tid i Sverige.

Figur 2.12 Gymnasiebehörighet bland kvinnor som slutat grundskolan, efter födelseregion, år 1998–2023

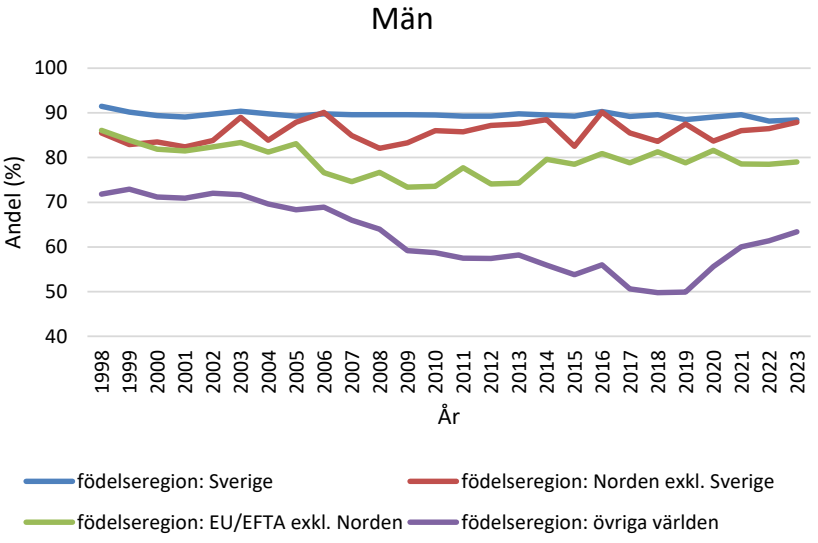
Andel i procent



Anm.: År 2023 är det senaste år för vilket SCB har publicerat statistik.
Källa: SCB.

Figur 2.13 Gymnasiebehörighet bland män som slutat grundskolan, efter födelseregion, år 1998–2023

Andel i procent



Anm.: År 2023 är det senaste år för vilket SCB har publicerat statistik.
Källa: SCB.

Elever med utländsk bakgrund har i genomsnitt sämre skolresultat både i grund- och gymnasieskolan än elever med svensk bakgrund.[23] Det visar en rapport från Skolverket (2025c) som samtidigt slår fast att åldern vid invandring har stor betydelse för skolresultaten. 81 procent av eleverna som avslutade årskurs 9 läsåret 2023/24 och som hade invandrat före skolstart var behöriga till ett gymnasialt yrkesprogram. Behörighetsgraden var 68 procent för elever som invandrat under årskurs 1–5 och 35 procent för elever som invandrat under årskurs 6–9. För elever med svensk bakgrund var behörighetsgraden 88 procent. Skolverkets rapport visar också att familjebakgrunden har stor betydelse för elevers skolresultat och kan förklara en stor del av skillnaderna som finns i skolresultat mellan elever med olika migrationsbakgrund.

Det är något vanligare att barn till inrikes födda föräldrar går i förskola jämfört med barn med utländsk bakgrund. Bland barn födda i Sverige med minst en inrikes född förälder deltog 96 procent i åldern 3–5 år och 73 procent i åldern 1–2 år 2024. Bland inrikes födda barn med två utrikes födda föräldrar deltog 93 procent i åldern 3–5 år och 68 procent i åldern 1–2 år. Bland utrikes födda barn, oavsett föräldrarnas bakgrund, deltog 79 procent av barnen i åldern 3–5 år och 51 procent av barnen i åldern 1–2 år. Regeringens särskilda utredare konstaterar att skillnaderna nästan enbart beror på att inskrivningsgraden är lägre bland barn till arbetskraftsinvandrare och andra icke-flyktinggrupper, vilket i sin tur kan bero på att föräldrarna bor tillfälligt i Sverige för att arbeta eller studera. Inskrivningen av barn med flyktingbakgrund är däremot nästan i nivå med barn med svensk bakgrund (SOU 2026:37).

Demokratisk integration

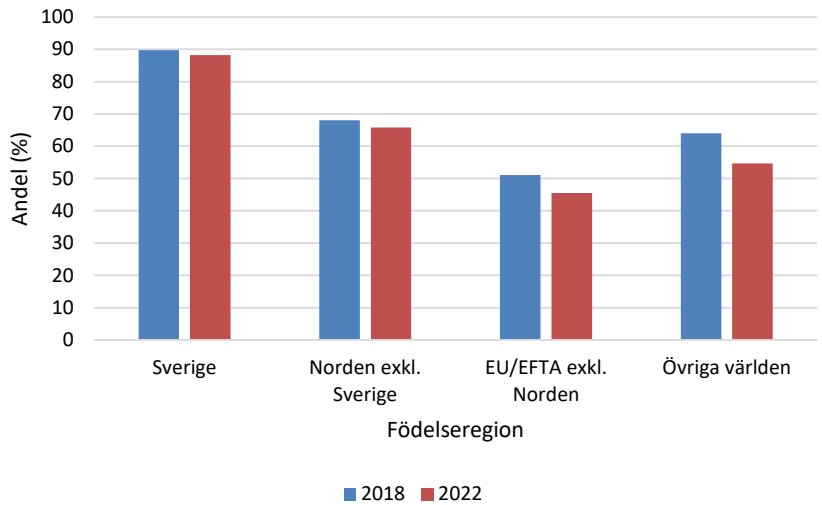
Skillnaden i valdeltagande mellan inrikes och utrikes födda är stor. Av de röstberättigade i riksdagsvalet 2022 röstade 89 procent av de inrikes födda men bara 67 procent av de utrikes födda. Jämfört med valet 2018 minskade valdeltagandet bland utrikes födda med sju procentenheter. För inrikes födda minskade valdeltagandet med en procentenhet. Valdeltagandet var något högre bland kvinnor än bland

[23] Med elever med svensk bakgrund aves elever födda i Sverige med minst en förälder född i Sverige. Med elever med utländsk bakgrund avses elever födda utomlands samt elever födda i Sverige med båda föräldrarna födda utomlands.

män, både för inrikes och utrikes födda. I valet till Europaparlamentet 2024 var skillnaden i valdeltagande mellan inrikes och utrikes födda densamma som i riksdagsvalet 2022 (22 procentenheter). Faktorer såsom ålder, utbildningsnivå eller inkomstnivå tycks inte i någon större utsträckning kunna förklara dessa skillnader. Bland de utrikes födda var valdeltagandet som högst bland personer som bott i Sverige i minst 25 år. Utomeuropeiskt födda röstade i lägre grad (34 procent) än personer födda i Europa utom Sverige (39 procent).

I figur 2.14 visas valdeltagande i val till kommunen 2018 och 2022. För att rösta i riksdagsvalet krävs att man är svensk medborgare vilket inte är nödvändigt för att rösta i val till kommunen. Här är skillnaden mellan inrikes födda och utrikes födda från länder utanför Norden, EU/EFTA omkring 33 procentenheter. I valet 2022 röstade omkring 88 procent av inrikes födda jämfört med 55 procent bland utrikes födda i denna grupp. Valdeltagandet har minskat i alla grupper men minskningen är störst i denna grupp av utrikes födda där valdeltagandet minskade med nio procentenheter mellan 2018 och 2022.

Figur 2.14 Valdeltagande i kommunvalen 2018 och 2022 efter födelseregion



Källa: SCB (2023).

När det gäller förtroende för politiker tycks det inte finnas några skillnader mellan inrikes och utrikes födda, varken totalt eller uppdelat på kön eller ålder. Det konstaterar SCB i sin temarapport om integration i samband med medborgarundersökningen för år 2023. Det gäller såväl förtroende för politiker i riksdagen som kommunens politiker. Av de tillfrågade svarade 34 procent att de har mycket eller ganska stort förtroende för politiker i riksdagen. Motsvarande andel avseende kommunpolitiker var 39 procent (SCB 2023).

Social och kulturell integration

Utredningen om en målstyrd integrationspolitik konstaterade att social integration är svår att mäta, eftersom det i stor utsträckning handlar om mellanmänskliga relationer, värderingar och upplevd känsla av tillhörighet och samhörighet (SOU 2024:12). Utredningen ansåg också att det inte var möjligt att formulera ett delmål om kulturell integration som anger en önskad riktning mot minskade skillnader i utfall mellan inrikes och utrikes födda, utan en uppenbar risk att inkräkta på grundläggande fri- och rättigheter, däribland religions- och yttrandefriheten. Utredningen ansåg samtidigt att en grundläggande förutsättning för en framgångsrik integration är att alla som lever och bor i Sverige känner till, förstår och anpassar sig till det svenska samhällets grundläggande normer och värderingar, och att det därför kan vara relevant att inkludera indikatorer som mäter inställning och attityder till kulturella och värderingsgrundade frågor om exempelvis familj, sexualitet och jämställdhet i uppföljningen av andra delmål.

Regeringen valde trots det att formulera ett delmål som inkluderar kulturell integration (se avsnitt 2.3.1). Av budgetpropositionen för 2026 framgår att regeringen kopplar samman social och kulturell integration med olika aspekter av tillit och trygghet, hälsa, boende samt förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck.

2.4 Politiken mot utanförskap

Det saknas en entydig och etablerad definition av begreppet utanförskap. I samhällsdebatten handlar det ofta om individer eller grupper som inte kan försörja sig själva genom arbete, studier eller pension.

Det kan också handla om individer eller grupper som inte känner sig delaktiga i samhället, eller som har låg tillit till samhället och dess institutioner. När människor med olika socioekonomiska förutsättningar bor och lever åtskilda från varandra, eller då människor som befinner sig i utanförskap är koncentrerade till vissa områden, beskrivs det i termer av exempelvis segregation, utanförskapsområden, områden med socioekonomiska utmaningar och utsatta områden – benämningarna varierar utifrån sammanhang och har också förändrats över tid. Att analysera och mäta utanförskap kan således handla om att undersöka skillnader i individers och gruppers livsvillkor eller socioekonomiska status. Det kan också handla om analyser av skillnader i förutsättningar mellan olika geografiska områden.

I direktiven till utredningen anger regeringen att utanförskapet i Sverige har vuxit under lång tid och de negativa konsekvenserna är särskilt tydliga i vissa geografiska områden. Den fördjupade analysen av utanförskapet som SCB och Boverket har gjort, visar på en sammansatt problematik för ”områden där utanförskapet är stort”. I budgetpropositionen för 2026 framhåller regeringen att arbetet för att förbättra integrationen och minska utanförskapet behöver stärkas och bli mer träffsäkert. Sedan regeringen tillträdde ligger fokus på att lyfta områden där utanförskapet är stort, det vill säga områden som präglas av bland annat hög arbetslöshet, högt beroende av ekonomiskt bistånd, lägre utbildningsnivå, trångboddhet och lägre valdeltagande. Regeringen beskriver att det finns ett samband mellan bristande integration och utanförskap (prop. 2025/26:1). Integrationspolitiken och politiken mot utanförskap är två olika politikområden som tillsammans med jämställdhetspolitiken och politiken mot diskriminering ligger inom utgiftsområde 13 i statsbudgeten.

I kapitel 7 redogör utredningen, med utgångspunkt i forskningen, för olika förklaringar till att det uppstår segregation och utanförskap i ett samhälle. I korthet handlar det om i vilken utsträckning, och på vilka samhällsarenor, människor med olika bakgrund möts. Det handlar också om hur livsvillkoren för människor i olika områden ser ut och hur det påverkar människors, framför allt barn och ungas, möjligheter till utbildning, arbete och egenförsörjning, samt möjligheter att bli en del av samhällsgemenskapen.

Integration och utanförskap kan påverkas av på vilket sätt människor bor och lever genom exempelvis möten och kontakter i vardagen, och vilka resurser som finns tillgängliga i området. Det kan

exempelvis handla om det offentligas närvaro i lokalsamhället, tillgången till samhällsservice, och hur väl förskolan och skolan lyckas med sitt kompensatoriska uppdrag. Utredningen återkommer till detta i flera delar av betänkandet.

2.4.1 Flera statliga satsningar för att minska segregation och utanförskap

I Sverige kan de första statliga satsningarna i utanförskapsområden härledas till slutet av 1980-talet och den så kallade Storstadsutredningen. Utredningen syftade till att förbättra villkoren för utsatta grupper i storstäderna och öka den demokratiska delaktigheten. Ett 50-tal områden i Stockholm, Göteborg och Malmö, de flesta byggda under miljonprogrammen, pekades ut som ”minst attraktiva områden”. Den hittills största statliga satsningen för att motverka segregation skedde mellan slutet av 1990-talet och mitten av 2000-talet i Stockholm, Göteborg och Malmö genom den så kallade Storstadssatsningen. Syftet var att bryta den sociala och etniska segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika levnadsvillkor för storstädernas invånare (prop. 1997/98:165). Satsningen handlade om ökad sysselsättning, minskat bidragsberoende, utbildning, stärkta kunskaper i svenska språket, förbättrad folkhälsa, ökat demokratiskt deltagande och brottsförebyggande arbete i de utsatta stadsdelarna.[24] Även andra statliga satsningar såsom Lokala utvecklingsavtal (LUA) åren 2008–2011, Urban 15 samt det prestationsbaserade stimulansbidraget som utgick åren 2013–2014 har främst riktats mot storstäder, större städer och pendlingskommuner nära storstäderna (Boverket 2025).

Sedan mitten av 2010-talet har begreppet ”utsatta områden” varit i fokus för samhällsdebatten. Polisen började då identifiera och namnge områden som i olika grad karaktäriseras av allvarlig brottslighet och socioekonomiska utmaningar. Politiken har sedan dess haft ett ökat fokus på polisiära och brottsförebyggande åtgärder i områden som av Polismyndigheten bedöms som utsatta. Det kan

[24] I den aktuella propositionen används begreppet ”socialt utsatta områden” som definieras i SOU 1997:118. Där valdes en metod som utgår från relationen mellan antalet hög- och låginkomsttagare i ett område. Som höginkomsttagare räknades de 20 procent i respektive region som hade de högsta inkomsterna. På motsvarande sätt räknades de 20 procent i regionen som har de lägsta inkomsterna förts till gruppen låginkomsttagare. För mer detaljer kring hur indelningen gjordes se SOU 1997:118.

också ses i ljuset av att våld i form av skjutningar och sprängningar ökat kraftigt i Sverige det senaste decenniet (Sarnecki 2025).

År 2018 infördes politikområdet segregation.[25] Nuvarande regering menar att det politikområdet hade ett missriktat fokus på relativa inkomstskillnader mellan områden med olika socioekonomiska förutsättningar och år 2023 infördes politikområdet utanförskap (prop. 2023/24:1, utgiftsområde 13). Det nuvarande politikområdet har fortfarande ett tydligt områdesperspektiv men i stället för att utjämna skillnader mellan områden vill regeringen lyfta områden där utanförskapet är stort. Det förväntas leda till ett starkare samhälle såväl som förbättrade livschanser för de individer som bor i dessa områden (prop. 2025/26:1, utgiftsområde 13). Regeringen ser bristande integration som en central förklaring till det utbredda utanförskapet. Det finns därmed kopplingar mellan politiken mot utanförskap och integrationspolitiken.

2.4.2 Politikens mål och inriktning

Det riksdagsbundna målet för politiken mot utanförskap är sedan den 19 december 2023:

> … att antalet människor som lever i utanförskap ska minska, att parallella samhällsstrukturer ska bekämpas, att det egna ansvaret för att bli en del av samhället ska uppmuntras samt att människors trygghet och livschanser ska öka (prop. 2023/24:1 utg.omr. 13, bet. 2023/24:AU1, rskr. 2023/24:102).

Regeringens uppföljning av målet omfattar följande områden och indikatorer (prop. 2025/26:1, utgiftsområde 13):

[25] Det tidigare målet för området beslutades år 2020 och löd ”minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla” (prop. 2019/20:1 utgiftsområde 13; bet. 2019/20:AU1; rskr. 2019/20:114).

- *Arbete och försörjning* – andel sysselsatta, andel självförsörjande och andel mottagare av långvarigt ekonomiskt bistånd.
- *Utbildning* – andel inskrivna i förskola, andel behöriga till gymnasieskolans nationella yrkesprogram och andel unga som varken arbetar eller studerar.
- *Hälsa* – variation sett till olika områdestyper.
- *Boende* – trångboddhet.
- *Demokratiskt deltagande* – valdeltagande.

Uppföljningen utgår i huvudsak från de områden som Boverket och SCB har bedömt har en stor sammanvägd problematik (se avsnitt 2.5.2).[26] Regeringen menar att det utanförskap som präglar delar av samhället, och som manifesteras av stora skillnader mellan områden vad gäller exempelvis skolresultat och mottagande av ekonomiskt bistånd, påverkar oss alla. Mest drabbade är de människor som bor och verkar i områden där utanförskapet är stort och regeringen ser särskilt allvarligt på situationen för barn och unga (prop. 2025/26:1, utgiftsområde 13).

Regeringen menar att problematiken är omfattande och mångfacetterad, och att det därför krävs träffsäkra åtgärder inom flera politikområden (prop. 2025/26:1, utgiftsområde 13). Regeringen har i regleringsbreven för 2026 gett Skolverket, Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen i uppdrag att följa utvecklingen i områden där utanförskapet är stort samt analysera på vilket sätt myndigheternas arbete mot utanförskap kan stärkas. Dessa uppdrag är en fortsättning på tidigare givna uppdrag i regleringsbreven för 2024 till Skolverket, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen. Regeringen har också, i regleringsbrevet för 2026, gett länsstyrelserna i uppdrag att analysera och redovisa i vilka avseenden deras verksamhet kan påverka utvecklingen i områden där utanförskapet är stort. Vidare har Boverket sedan flera år ett regleringsbrevsuppdrag att tillgängliggöra områdesspecifik statistik med betydelse för arbetet mot utanförskap, bidra till kunskaps- och erfarenhetsutbyten och årligen redovisa en analys av utvecklingen i områden där utanförskapet är stort.

[26] Tidigare utgick uppföljningen från områdestyper med socioekonomiska utmaningar, det vill säga områdestyp 1 och 2 (se avsnitt 2.5.1) i jämförelse med riksgenomsnittet.

Regeringen menar att olika typer av breda åtgärder är viktiga delar i arbetet mot utanförskap. Det handlar exempelvis att åtgärder som ska stärka incitamenten till arbete, införandet av den nya socialtjänstlagen (2025:400)[27] som bland annat syftar till att socialtjänsten ska arbeta förebyggande och kunskapsbaserat, Socialstyrelsen uppdrag att fördela statsbidrag till kommuner i syfte att stärka det förebyggande arbetet när det gäller barn som löper risk att begå brott i miljöer kopplade till organiserad brottslighet,[28] samt satsningarna på rättsväsendet för att bekämpa den systemhotande organiserade brottsligheten (prop. 2024/25:1 utgiftsområde 13).

Regeringen anser vidare att en central del i arbetet mot utanförskap är att motverka och förebygga parallella samhällsstrukturer. Som en del i detta arbete har regeringen tillsatt denna utredning som har i uppdrag att ta fram ett fördjupat kunskapsunderlag som kan bidra till regeringens arbete för att bekämpa parallella samhällsstrukturer, förbättra integration och minska utanförskapet i Sverige. Regeringen har också tillsatt en utredning som ska sammanställa kunskap om religiös radikalisering med fokus på politisk islam och analysera konsekvenser för demokratin, integration och utanförskap (dir. 2026:53). Detta med motiveringen att radikala religiösa idéer är ett hot mot vårt demokratiska samhälle, även när de inte leder till våld eller terrorism (prop. 2025/26:1, utgiftsområde 13).

Regeringen menar vidare att förskolan är viktig för barn som växer upp med sämre grundförutsättningar. Detta eftersom förskolan ger dessa barn bättre förutsättningar att klara av skolan, vilket minskar risken för att de senare i livet ska hamna i kriminalitet och utanförskap. Regeringen tillsatte därför en utredning som bland annat fick i uppdrag att föreslå obligatorisk språkförskola för barn som inte i tillräcklig utsträckning exponeras för det svenska språket i sin hemmiljö och på grund av detta visar påtagliga brister i språkutvecklingen i svenska (dir. 2024:113). Utredningen gjorde emellertid bedömningen att införandet av en obligatorisk förskola för endast vissa barn är både juridiskt och praktiskt svårt, och att det väcker frågor om likabehandling och diskriminering. Utredningen menade att ett sådant förslag dessutom skulle förändra förskolan i grunden, eftersom det i dag är en frivillig skolform. Utredningen förordar i stället

[27] Lagen trädde i kraft den 1 juli 2025.
[28] Förordning (2024:158) om statsbidrag till kommuner för insatser som avser barn som löper risk att begå brott i miljöer kopplade till organiserad brottslighet. År 2024 fördelades totalt 76 miljoner kronor till 70 kommuner.

alternativa åtgärder för att öka andelen barn som deltar i förskolan, till exempel en förstärkt uppsökande verksamhet och en rätt till utökad tid inom den allmänna förskolan. Vidare föreslår utredningen en försöksverksamhet inom förskolan med språkstärkande insatser samt införandet av en språkbedömning från tre års ålder som kan föranleda rätt till förskola med språkstärkande stöd (SOU 2026:37).

Regeringen ser särskilt allvarligt på konsekvenserna för barn som växer upp i utanförskapsområden, inte minst barn som växer upp med brottslighet i sin närhet. Regeringen gav i mars 2026 Barnombudsmannen i uppdrag att kartlägga barns och ungas uppväxtvillkor i områden där utanförskapet är stort. Utifrån analysen ska myndigheten lämna förslag på lämpliga och konkreta åtgärder som kan förbättra barn och ungas levnadsvillkor och stärka barns rättigheter och friheter i utanförskapsområden (A2026/00292). Regeringen har också gett Brottsförebyggande rådet (Brå) i uppdrag att analysera levnadsvillkor för barn och unga som växer upp med släktbaserade kriminella nätverk i sin närhet (A2026/00693).

En nationell samordnare mot utanförskap har haft i uppdrag att kartlägga och skapa en sammanhängande bild av det arbete mot utanförskap som bedrivs av kommunerna med särskilt fokus på förskolan och grundskolan. Syftet med uppdraget har varit att stärka förutsättningarna för och underlätta kommunernas arbete i områden där utanförskapet är stort. I betänkandet *Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap* (SOU 2025:76) lämnar samordnaren ett antal bedömningar som på olika sätt bedöms kunna förebygga och motverka utanförskap, särskilt bland barn och unga.

I syfte att motverka utanförskap gjordes i budgetpropositionen för 2026 också satsningar på familjecentraler, ökad simkunnighet och ökade möjligheter till friluftsliv i områden där utanförskapet är stort (prop. 2025/26:1, utgiftsområde 13).

2.5 Geografiska dimensioner av utanförskap

Politiken mot utanförskap har en tydlig geografisk dimension och en del i arbetet med att följa upp målet för politikområdet handlar om att utveckla metoder och tillvägagångssätt för att identifiera områden där utanförskapet är stort. Syftet är att det ska vara möjligt

att följa utvecklingen över tid i dessa områden. Det finns i dag flera olika typer av områdesindelningar som tas fram på olika sätt. Nedan beskriver utredningen kort de olika indelningarna med hänvisningar till ytterligare referenser där tekniska detaljer och resultat beskrivs mer utförligt. I avsnittet beskrivs både indelningar som baseras på det som kallas regionala statistikområden (RegSO) och som har genomförts av Delegationen mot segregation (Delmos), Boverket och SCB. I avsnittet beskrivs också de indelningar som Polismyndigheten gör inom ramen för lägesbilden över utsatta områden.

2.5.1 Områdestyp 1–5

Under åren 2018 till 2022 fanns den statliga myndigheten Delmos som hade i uppdrag att minska och motverka den socioekonomiska segregationen. En rad olika regeringsuppdrag resulterade i bättre förutsättningar att mäta socioekonomisk segregation och följa dess utveckling över tid. Bland annat utvecklades det statistiska verktyget *Segregationsbarometern* som i dag förvaltas av Boverket.

År 2020 fick Delmos och SCB ett regeringsuppdrag att utveckla ett rikstäckande index som belyser hur olika områden förhåller sig till varandra avseende socioekonomisk status (A2020/01734/SV). Resultatet blev ett socioekonomiskt index som baseras på: (1) andel personer med låg ekonomisk standard, (2) andel personer med förgymnasial utbildning och (3) andel personer som har haft ekonomiskt bistånd i minst tio månader och/eller har varit arbetslösa längre än sex månader. Utifrån det socioekonomiska indexet delas regionala statistikområden (RegSO)[29] in i fem områdestyper, där områdestyp 1 och 2 går in under samlingsbegreppet ”områden med socioekonomiska utmaningar”:

- *områdestyp 1* – områden med stora socioekonomiska utmaningar
- *områdestyp 2* – områden med socioekonomiska utmaningar
- *områdestyp 3* – socioekonomiskt blandade områden

[29] Regionala statistikområden (RegSO) delar in Sverige i 3 363 områden. Befolkningen i ett område varierar mellan cirka 650 och 23 000 invånare. Det är vanligast att en kommun har mellan fem och nio RegSO men antalet varierar från två till 147 områden per kommun. Områden som har mellan 1 000 och 5 999 invånare står tillsammans för 90 procent av antalet RegSO. Det är vanligast att ett RegSO har mellan 1 000 och 1 999 invånare (SCB 2020a).

- *områdestyp 4* – områden med goda socioekonomiska förutsättningar
- *områdestyp 5* – områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar.

En analys visar att närmare 54 procent av befolkningen bor i ett område med goda socioekonomiska förutsättningar (områdestyp 4). Knappt nio procent är bosatta i områden med socioekonomiska utmaningar (områdestyp 2) och fem procent bor i områden med stora socioekonomiska utmaningar (områdestyp 1) (Boverket 2026). När det gäller områdestypernas utveckling i landet under perioden 2011–2022 präglas en allt större del av områdena av antingen socioekonomiska utmaningar eller goda socioekonomiska förutsättningar. Andelen socioekonomiskt blandade områden har samtidigt minskat betydligt (Boverket 2024).

Högre andel utrikes födda är bosatta i områden med socioekonomiska utmaningar

Födelseregion ingår inte i det socioekonomiska indexet för indelning i områdestyper men analyser visar att det finns tydliga skillnader mellan olika områdestyper (Boverket 2023; Boverket 2026). År 2024 var andelen inrikes födda omkring 46 procent bland de som var bosatta i områdestyp 1 vilket kan jämföras med 79 procent i befolkningen som helhet. Bland utrikes födda bosatta i områdestyp 1 var omkring 74 procent utrikes födda utanför Europa. I befolkningen som helhet är motsvarande andel omkring 57 procent. Det finns alltså en tydlig överrepresentation av personer födda utanför Europa i områdestyp 1 och 2. Det visar dels på att inrikes och utrikes födda tenderar att bo i olika typer av områden, dels på att utrikes födda i högre utsträckning än inrikes födda bor i områden med socioekonomiska utmaningar (Boverket 2026).

2.5.2 Områden där utanförskapet är stort

Regeringen bedömde att indelningen i områdestyper (se ovan) gav utrymme för stora variationer mellan områden med liknande indexvärde, och att indelningen därför inte ensamt lämpade sig som underlag för att rikta åtgärder eller resurser mot specifika områden. I slutet av 2023 fick Boverket och SCB därför i uppdrag att genomföra en fördjupad analys av utanförskap (A2023/01649). Syftet var att identifierade geografiska områden där utanförskapet bedöms vara särskilt stort, och där det kan finnas särskilda behov när det gäller insatser från det offentliga. Faktorer som till exempel kriminalitet, bidragsberoende, trångboddhet, lågt demokratiskt deltagande, svaga skolresultat och svag arbetsmarknadsetablering skulle beaktas. Analysen utgår från indelningen i regionala statistikområden och ska dels identifiera områden där utanförskapet är särskilt stort genom en sammanvägd bedömning av områdenas förutsättningar, behov och problem, dels identifiera områden som har specifika behov utifrån enskilda faktorer. Analysen omfattar följande variabler:[30]

- **bidragsberoende** – andel med försörjningsstöd i minst tio månader och/eller med arbetslöshetsersättning (20–64 år)
- **kriminalitet** – anmälda brott 2022 per 100 invånare inom ett urval brottskategorier[31]
- **svagt demokratiskt deltagande** – andelen röstberättigade som röstade i minst ett av valen till riksdag, region och kommunfullmäktige 2022[32]
- **svag arbetsmarknadsetablering** – andel med en inkomst som är lägre än 3 inkomstbasbelopp (20–64 år)[33]

[30] Variablerna utgår från regeringens uppdragsbeskrivning. Uppdragsbeskrivningen omfattade även ytterligare tre variabler: *ohälsa*, *otrygghet* och *svagt engagemang i föreningsliv och civilsamhälle*. Av olika anledningar har dessa analyserats separat, se separat avsnitt nedan.
[31] Avser i första hand brott begångna utomhus. Två tredjedelar av brotten som ingår är egendomsbrott. Brottstyper med betydande bortfall har exkluderats.
[32] Inkluderar svenska medborgare folkbokförda i Sverige med rösträtt i samtliga val samt utländska medborgare röstberättigade i val till kommun- och regionfullmäktige. Svenska medborgare folkbokförda utomlands har exkluderats.
[33] För att ha en inkomst lägre än tre inkomstbasbelopp 2022 behövdes en inkomst under 213 000 kronor/år (17 750 kr/månad).

- **svaga skolresultat** – andel i åldern tre till fem år som går i förskola, andel i årskurs 9 som är behöriga till ett nationellt program på gymnasiet samt andel av dem som går ut gymnasiet som tar examen[34]
- **trångboddhet** - andel trångbodda hushåll med låg inkomststandard[35].

En kombinerad analys av samtliga problem visar på en stark samvariation mellan de olika problemen. Särskilt stark är samvariationen mellan bidragsberoende och valdeltagande. Omfattningen på ett problem mäts genom att sätta det i relation till problemets omfattning i alla andra RegSO:n. Bedömningen av områden baseras alltså på hur de förhåller sig till varandra.[36]

Analysen, som regeringen benämnt *Utanförskapets karta*, pekar ut 179 områden i 67 kommuner där det finns stora utmaningar som kan kopplas ihop med utanförskap.[37] Dessa områden omnämns av regeringen som *områden där utanförskapet är stort* (prop. 2025/26:1, utgiftsområde 13).[38] Totalt bor cirka 700 000 personer i dessa områden, varav omkring 165 000 är barn. Mer än hälften av de som bor i dessa områden är utrikes födda och en stor andel är födda utanför Europa. I storstäder och i större kommuner är det vanligare med områden med stort utanförskap, men det finns sådana områden även i mindre kommuner. Vidare visar analysen att 56 områden i 27 kommuner har särskilt stora utmaningar. Av dessa tillhör samtliga områden utom tre områdestyp 1 och 2 (Boverket och SCB 2026a).

[34] Index av medelvärdet för de tre variablerna.
[35] I Boverket och SCB (2024) definieras trångbodda som hushåll där det bor fler än två personer per rum (kök och vardagsrum oräknat). Barn under 12 år kan dela rum. Vid beräkningen av inkomststandard sätts hushållets disponibla inkomst i relation till levnadsomkostnaderna. Levnadsomkostnaderna bygger på schablonbelopp för exempelvis mat, boendekostnader med mera. Schablonbeloppet för boende varierar mellan olika typer av kommuner. Hänsyn tas även till hushållets sammansättning (antal barn och vuxna).
[36] Ett stort problem definieras som att värdet för problemvariabeln hamnar bland de tio procent RegSO med sämst värden, och ett särskilt stort problem som att värdet hamnar bland de fem procent med sämst värde.
[37] I januari 2026 publicerade Boverket och SCB en korrigerad version av områdesindelningen. Den ursprungliga indelningen omfattade 180 områden.
[38] Boverket refererar i sina uppföljningar av utanförskapet till dessa områden som *utanförskapsområden* (se t.ex. Boverket 2025, 2026).

Separat analys av ohälsa, otrygghet och svagt engagemang i föreningsliv och civilsamhälle

Regeringsuppdraget att göra en fördjupad analys av utanförskap omfattade även *ohälsa* vilket Boverket och SCB konkretiserade till andel i befolkningen i åldern 20–64 år som bidrar till ohälsotalet.[39] En kombinerad analys av samtliga problem visade att ohälsa var den variabel som i lägst utsträckning samvarierade med de andra variablerna. Korrelationen mellan ohälsa och variablerna anmälda brott, svag förankring på arbetsmarknaden och trångboddhet var svag. Fördelningen av ohälsa över riket pekade också på en åtskillnad från de övriga utmaningarna. Av de 162 regionala statistikområden som hade stora problem med ohälsa hade 135 inga övriga problem. Därför valde Boverket och SCB att analysera ohälsa separat vilket innebär att ohälsa är exkluderat i analysen av områden med ett sammanvägt stort utanförskap. Problem med ohälsa återfanns främst i områden i eller nära mindre städer, och på landsbygden. Dessa områden karaktäriseras av en befolkning som är äldre och/eller som har förgymnasial utbildning. Områdena med särskilt stora utmaningar med ohälsa återfanns främst i socioekonomiskt blandade områden. I områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar fanns inga områden med särskilt stora utmaningar med ohälsa.

Variablerna *otrygghet* och *svagt engagemang i föreningsliv och civilsamhälle* omfattades inte av regeringsuppdraget till Boverket och SCB men har analyserats separat. Eftersom det saknas relevanta eller tillgängliga registerdata har detta analyserats med hjälp av urvalsundersökningarna Nationella trygghetsundersökningen (NTU) och Undersökningarna om levnadsförhållanden (ULF), båda genomförda 2023. Underlaget möjliggör inte analys på RegSO-nivå, utan otrygghet och svagt engagemang i föreningsliv och civilsamhälle har i stället redovisas uppdelat på de olika områdestyperna.

Av analysen framgår att upplevelsen av otrygghet är större i områden med socioekonomiska utmaningar än i områden med goda socioekonomiska förutsättningar. Oavsett områdestyp finns det dock en betydande skillnad mellan män och kvinnor där kvinnor i högre utsträckning upplever att de är otrygga. För deltagandet i föreningslivet är det skillnaden mellan inrikes födda och utrikes

[39] Ohälsotalet är summan av antalet nettodagar i befolkningen i åldern 20–64 år som uppbär sjukpenning, rehabiliteringspenning, aktivitetsersättning eller sjukersättning i relation till antal i befolkningen.

födda den mest framträdande skillnaden där inrikes födda deltar i högre utsträckning än utrikes födda. Detta gäller oavsett områdestyp, men skillnaderna är störst i områden med socioekonomiska utmaningar.

Ny indelning baserad på absoluta gränsvärden

I januari 2025 fick Boverket och SCB i uppdrag av regeringen att genomföra en uppföljning av den fördjupade analys om utanförskap som myndigheterna genomförde enligt det tidigare uppdraget (A2025/01209). Genom det nya uppdraget ska den sammanvägda bedömningen baseras på *absoluta* gränsvärden för det statistiska utfallet inom respektive problemvariabel. Enligt uppdraget från januari 2025 skulle nivåerna på gränsvärdena motsvara de nivåer som låg till grund för de bedömningar som myndigheterna gjorde under arbetet med det tidigare givna uppdraget (A2025/01209).[40]

I juni 2026 publicerade Boverket och SCB en uppföljning av den fördjupade analysen om utanförskap (Boverket och SCB 2026b). Ett flertal förändringar av metod och problemvariabler har gjorts för att uppfylla kravet om att metoden ska ge förutsättningar för jämförelser över tid.[41] Boverket och SCB skriver att justeringarna är av sådan art att det inte går att jämföra resultaten i analysen genomförd 2024 med denna analys, genomförd 2026.

Med de justeringar som har gjorts finns det 167 områden i 60 kommuner år 2024 som bedöms ha särskilt stora utmaningar relaterade till utanförskap. Det finns 66 områden som har de största utmaningarna relaterade till utanförskap (Boverket och SCB 2026b).

Boverket redovisade i juni 2026 en analys av utvecklingen i områden med stort utanförskap under perioden 2022–2024. (Boverket 2026). Boverket analyserar här utvecklingen för de sex olika problemvariabler som ligger till grund för indelningen. Dock poäng-

[40] Den tidigare indelningen baserades på vilken placering ett RegSO hade med avseende på en problemvariabel i denna variabels fördelning. Ett område definierades som ett område med stort problem med avseende på en viss problemvariabel om området hamnar bland de tio procent som har sämst värde. Ett område definieras som ett område med ett *särskilt* stort problem om området hamnar bland de fem procent som har sämst värde.

[41] Se Boverket och SCB (2026b) för en utförlig beskrivning av vilka justeringar som har gjorts. Bland annat har måttet för trångboddhet ändrats så att måttet numer relateras till låg *ekonomisk standard* (den disponibla inkomsten understiger 60 procent av medianen) i stället för som tidigare att basera måttet på låg *inkomststandard* (den disponibla inkomsten täcker inte baskonsumtionen).

teras att det är en kort tidsperiod och metoden för att dela in områden är ny, och att resultaten därmed behöver tolkas med viss försiktighet. Boverkets samlade bedömning är att utanförskapets omfattning och kännetecken varit relativt stabila mellan 2022 och 2024. Boverket menar att det finns vissa tecken på förbättringar när det gäller arbetsmarknadsanknytning och bidragsberoende, medan trångboddheten i stort sett varit oförändrad och skolresultaten försämrats något. Valdeltagandet har minskat och skillnaderna mellan utanförskapsområden och övriga områden har ökat. När det gäller anmälda brott menar Boverket att det är svårt att bedöma utvecklingen över tid eftersom uppgifterna bygger på ett treårigt medelvärde, vilket innebär att samma tidsperiod (2022–2024) ligger till grund för de år som analyseras (Boverket 2026).

Boverket redovisar även befolkningens sammansättning i utanförskapsområden[42] samt i områden med särskilt stor problematik. Detta jämförs med sammansättningen i övriga områden i landet. Av beskrivningen framgår att omkring 77 procent av befolkningen i utanförskapsområden har utländsk bakgrund[43], medan omkring 81 procent av befolkningen i områden med särskilt stor problematik har det. I övriga områden är andelen 24 procent.

2.5.3 Utsatta och särskilt utsatta områden

En annan indelning av områden som ofta används i analyser av utanförskap är den indelning som Polismyndigheten genomför inom ramen för framtagandet av lägesbilden över utsatta områden. Polismyndigheten har i myndighetens regleringsbrev för år 2021, 2023 och 2025 fått i uppdrag att ta fram en nationell lägesbild över socioekonomiskt svaga bostadsområden där kriminella har en påverkan på lokalsamhället. Lägesbilderna bygger på underlag från lokalpolisområdena och är främst ett verktyg för att underlätta prioriteringar och samverkan i polisiärt brottsbekämpande arbete.

Av åtminstone två skäl är det relevant för utredningens arbete att ta hänsyn till Polismyndighetens klassificering av utsatta områden. För det första ingår förekomsten av parallella samhällsstrukturer som en del i bedömningen av vilka områden som ska karaktäriseras

[42] Boverket använder benämningen *utanförskapsområden*.
[43] I Boverket (2026) återfinns ingen definition av vad som avses med utländsk bakgrund.

som särskilt utsatta områden. Denna definition tar i första hand hänsyn till vilken inverkan sådana strukturer kan ha på rättssystemet och hur det kan påverka polisens möjligheter att utföra sitt arbete i området. Hur användningen av begreppet *parallella samhällsstrukturer* i detta sammanhang förhåller sig till utredningens tolkning av begreppet diskuteras mer utförligt i kapitel 3.

För det andra finns det en viss samvariation mellan områdena på den lista över utsatta och särskilt utsatta områden som Polismyndigheten tagit fram, och de områden som Boverket och SCB har definierat som områden där utanförskapet är stort. Inom politiken och i den allmänna debatten görs referenser både till områden där utanförskapet är stort och till utsatta områden. Skillnader mellan de olika indelningarna vad gäller syfte, tillvägagångssätt och resultat beskrivs i avsnitt 2.5.4.

Områden som lägesbilden avser definieras lokalt av Polismyndigheten, och avgränsas geografiskt utifrån hur lokalpolisområdena uppfattar problembilden. Det innebär att det ska finnas en tydlig påverkan från kriminella aktörer i kombination med låg socioekonomisk status i området (Polismyndigheten 2025a). Polisen använder den så kallade *strategiska kartan* som stöd i arbetet. Kartan illustrerar livsvillkoren i området för de boende, och delar in lokalpolisområdet i ett rutnät om 250×250 meter.

Polismyndigheten delar numer in områden i två kategorier: utsatta områden och särskilt utsatta områden (Polismyndigheten 2025a).[44] Ett *utsatt område* är enligt Polismyndighetens definition ett område som präglas av låg socioekonomisk status där kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Den kriminella påverkan är knuten till det sociala sammanhanget i området snarare än en uttalad avsikt att ta kontroll över lokalsamhället. Det kan handla om offentliga våldshandlingar som riskerar att skada allmänheten, narkotikahandel som bedrivs öppet, ett utåtagerande missnöje mot samhället eller hot och utpressning. De boende i området upplever otrygghet, vilket i sin tur leder till en minskad benägenhet att anmäla brott och att

[44] I lägesbilderna till och med 2023 delades områden in i tre olika kategorier: utsatta områden, riskområden och särskilt utsatta områden. I och med lägesbilden från 2025 togs indelningen i riskområden bort. Ett riskområde definierades som ett område som uppfyllde samtliga kriterier för ett utsatt område men inte nådde upp till kriterierna för ett särskilt utsatt område. Situationen i området bedömdes vara så allvarligt att det fanns en överhängande risk att området blev särskilt utsatt om inte lämpliga åtgärder sattes in.

medverka i rättsprocessen. Situationen i de utsatta områdena bedöms vara allvarlig.

Ett *särskilt utsatt område* präglas av en allmän ovilja att delta i rättsprocessen. Det kan även förekomma systematiskt hot och våld mot vittnen, målsägare och anmälare i området. Situationen innebär stora svårigheter för polisen att fullfölja sitt uppdrag och många gånger har det skett en normalisering av situationen i området. I ett särskilt utsatt område ingår även i viss mån parallella samhällsstrukturer, extremism (såsom systematiska kränkningar av religionsfriheten eller starkt fundamentalistiskt inflytande som begränsar människors fri- och rättigheter), personer som reser i väg för att delta i strid i konfliktområden samt en hög koncentration av kriminella. Förekomsten av andra utsatta områden i nära anslutning innebär en ökad risk för att kriminella personer eller nätverk ska samverka mellan områdena och utgör således ytterligare en försvårande omständighet. Situationen i de särskilt utsatta områdena bedöms vara akut.

Den senaste lägesbeskrivningen från 2025 visar att det finns 65 utsatta områden i 29 kommuner (se tabell 2.3). Av dessa definieras 19 som särskilt utsatta områden. Jämfört med 2023 är problemnivåerna förhållandevis stabila, med något fler utsatta och särskilt utsatta områden. Tidigare lägesbilder har innefattat kategorin *riskområde*, vilket avsåg ett område som uppfyller samtliga kriterier för ett utsatt område men som inte når upp till kriterierna för ett särskilt utsatt område. Polismyndigheten har beslutat att inte längre använda kategorin riskområde, därav framstår antalet utsatta områden som betydligt fler jämfört med föregående år.[45]

Tabell 2.3 Antal utsatta områden, år 2015–2025

År	Särskilt utsatta områden	Riskområden	Utsatta områden	Totalt
2015	15	6	32	**53**
2017	23	6	32	**61**
2019	22	10	28	**60**
2021	19	14	28	**61**
2023	17	15	27	**59**
2025	19	–	46	**65**

Anm.: Indelningen i riskområden används inte i lägesbilden för 2025.
Källa: Polismyndigheten (2025a).

[45] Se Polismyndigheten (2025a) för ytterligare beskrivning.

2.5.4 Likheter och skillnader mellan olika områdesindelningar

Som framgår av beskrivningen ovan finns det olika metoder och tillvägagångssätt för att dela in, eller gruppera, områden utifrån vad som karaktäriserar dem. Indelningen som Polismyndigheten gör och den som Boverket och SCB har tagit fram skiljer sig åt när det gäller syfte, metod och vilken geografisk enhet som ligger till grund för indelningen. Utredningen är införstådd med att myndigheterna har olika syften med sina respektive indelningar. Samtidigt finns en risk för att indelningarna sammanblandas i analyser av utanförskap som genomförs av myndigheter, forskare och andra aktörer. När resultat redovisas utifrån olika områdesindelningar blir det svårare att jämföra och tolka resultaten i relation till varandra. Det kan leda till att olika slutsatser dras exempelvis kring utvecklingen i olika områden över tid. Polismyndigheten har också pekat på risken för kommunikativa missförstånd (Polismyndigheten 2025a). Mot denna bakgrund redovisas nedan de viktigaste skillnaderna och likheterna mellan Polismyndighetens lista över utsatta områden och den områdesindelning som Boverket och SCB använder.[46]

Syfte

Syftet med Boverkets och SCB:s indelning är att den ska kunna användas för att förstå enskilda områdens socioekonomiska förutsättningar och följa utvecklingen i områdena över tid. Det ger regeringen och andra aktörer förutsättningar att vidta träffsäkra åtgärder i områden där utanförskapet är stort. Syftet med den indelning som Polismyndigheten gör är att hjälpa till i prioriteringar och samverkan i polisarbete. Det primära syftet är att kunna identifiera områden där kriminella har en inverkan på lokalsamhället i olika grad.

[46] Se Delmos (2022) för en utförlig beskrivning av skillnader och likheter mellan områdestyperna och Polismyndighetens indelning.

Geografisk enhet

Boverkets och SCB:s indelning baseras på Regionala statistikområden (RegSO). Områden som Polismyndighetens lägesbilden avser definieras lokalt av Polismyndigheten, och avgränsas geografiskt utifrån hur lokalpolisområdena uppfattar problembilden. Polisen använder den så kallade *strategiska kartan* som illustrerar livsvillkoren i området för de boende. Kartan delar in lokalpolisområdet i ett rutnät om 250x250 meter.

Indikatorer som ligger till grund för indelningen

Den indelning i områdestyper som Delmos och SCB tagit fram baseras på ett sammanvägt socioekonomiskt index som i sin tur utgår från tre indikatorer: andel personer med högst förgymnasial utbildning, andel personer med låg ekonomisk standard, andel personer som har ekonomiskt bistånd eller som är långtidsarbetslösa. Den indelning som Boverket och SCB senare har gjort baseras på vilken typ av problem, samt hur många problem som finns i ett RegSO (se avsnitt 2.5.2 för en beskrivning av vilka variabler som används). Utifrån detta delas RegSO:n in i 14 olika klasser. De fyra klasser med mest omfattande problem definieras om områden där utanförskapet är stort. Polismyndighetens indelning baseras på ett nationellt bedömningsarbete med stöd i lokala områdesbeskrivningar och ett livsvillkorsindex som baseras på registerbaserade indikatorer från SCB.

De olika indelningarna överlappar i viss utsträckning

Även om de olika områdesindelningarna har olika syften och tas fram på olika sätt överlappar områdesindelningen i viss utsträckning. Med hjälp av specialbearbetningar i Boverkets kartverktyg S*egregationsbarometern* går det för år 2020 att se hur olika RegSO:n överlappar med den indelning som Polismyndigheten gör. Här är det värt att notera att Polismyndigheten enbart har kategoriserat områden som tillhör någon av typerna av utsatta områden, medan alla RegSO:n i Sverige ingår i någon av de fem områdestyperna. Sammantaget kan sägas att polisens områden ofta spänner över flera RegSO:n, det vill säga polisens områden är oftare större än ett enskilt RegSO. En jäm-

förelse visar också att områden som finns med på polisens lista över utsatta områden kan överlappa med såväl områden med socioekonomiska utmaningar (områdestyp 1 och 2) som områdestyper med bättre socioekonomiska förutsättningar, framför allt områdestyp 3.

Som nämndes ovan är förekomsten av parallella samhällsstrukturer en av de faktorer som ligger till grund för vilka områden som Polismyndigheten benämner som särskilt utsatta. Då handlar det i första hand om att identifiera lokal påverkan av kriminella aktörer Utredningen har bedömt att detta under vissa omständigheter kan fånga upp en aspekt av problematiken kopplad till parallella samhällsstrukturer. Samtidigt är det viktigt att poängtera att utredningen inte definierar parallella samhällsstrukturer på samma sätt som Polismyndigheten gör. Detta beskrivs mer utförligt i kapitel 3 och 4.

En svårighet förknippad med att utgå från Polismyndighetens indelning är att den bygger på en geografisk indelning för vilken det inte publiceras någon statistik offentligt. Det är endast möjligt att få statistik för de områden som Polisen listar genom specialbeställningar från SCB. För andra aktörer än för Polismyndigheten själv kan det alltså vara svårt att beskriva befolkningens sammansättning och förutsättningar i områden som finns med på Polismyndighetens lista.

SCB publicerar däremot statistik på sin hemsida uppdelat för olika RegSO:n och i kartverktyget *Segregationsbarometern* är det möjligt att få fram information om befolkningens sammansättning i olika RegSO:n. Information om vilket RegSO en individ är bosatt i finns också tillgängligt i SCB:s databaser. Flera myndigheter har också fått särskilda uppdrag kring att ta fram offentlig statistik uppdelat på RegSO.[47]

2.6 Mål för jämställdhetspolitiken och politiken mot diskriminering

Frågor om integration och utanförskap är starkt sammanlänkade med frågor som rör jämställdhet och diskriminering. Diskriminering, exempelvis på grund av kön eller etnicitet, underminerar målet om att alla invånare ska ha samma rättigheter och möjligheter i samhället,

[47] I regleringsbrev för 2024 fick exempelvis Arbetsförmedlingen, Folkhälsomyndigheten, Skolverket och Socialstyrelsen tvååriga uppdrag om att göra analyser, uppföljningar och utvärderingar samt redovisa statistik baserat på regionala statistikområden (RegSO).

och utgör ett hinder för integration. Det finns också stora skillnader i utfall mellan utrikes födda kvinnor och utrikes födda män kopplat till de integrationspolitiska delmålen, varpå integrationspolitiken och jämställdhetspolitiken har många beröringspunkter.

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115). Det finns också sju jämställdhetspolitiska delmål:

1. En jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet i samhällets alla sektorer.
2. Ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
3. Jämställd utbildning. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.
4. Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor.
5. Jämställd hälsa. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor.
6. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.
7. Hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet att leva sitt liv utan att begränsas av kollektivt grundade hedersnormer.

Målet för politiken mot diskriminering är ett samhälle fritt från diskriminering (prop. 2008/09:1 utgiftsområde 13, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115).

I arbetet för ett samhälle fritt från diskriminering ingår handlingsplanen mot rasism och hatbrott som omfattar fyra fokusområden: skolan, rättsväsendet, välfärden och arbetslivet (Regeringen 2024).

I arbetet ingår också strategin för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck (Regeringen 2014) samt handlingsplanen för hbtqi-personers lika rättigheter och möjligheter (Regeringen 2025).

2.7 Grundläggande fri- och rättigheter samt skyldigheter

Av det integrationspolitiska målet framgår att utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Av utredningens direktiv framgår vidare att parallella samhällsstrukturer handlar om grupperingar som har sociala normer och strukturer som innebär negativ inverkan på individens förutsättningar att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter samt att agera i enlighet med de skyldigheter som alla individer i det svenska samhället har. I det här avsnittet beskrivs vad som kan avses med grundläggande fri- och rättigheter, samt skyldigheter, som alla individer i det svenska samhället har.[48]

2.7.1 Integration och respekt för EU:s grundläggande värderingar

Av EU:s gemensamma grundprinciper för integrationspolitik framgår att integration innebär respekt för EU:s grundläggande värderingar. Varje invånare i EU måste anpassa sig till Europeiska unionens grundläggande värderingar samt medlemsstaternas lagar (SOU 2024:12). Av fördraget om Europeiska unionen framgår att unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, jämställdhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.[49]

[48] Se t.ex. SOU 2024:12 för en utförlig genomgång av de regelverk och system som ska säkerställa efterlevnaden av grundläggande värderingar inom EU, däribland mänskliga rättigheter.
[49] Artikel 2 fördraget om Europeiska unionen (konsoliderad version), EUT C 326/01, 26.10.2012.

Medlemsstaterna är ansvariga för att aktivt säkerställa att alla invånare förstår, respekterar, åtnjuter och på jämlik nivå skyddas av samtliga värderingar, rättigheter, skyldigheter och privilegier som fastställts genom EU:s och medlemsstaternas lagar. Uppfattningar och åsikter som inte är förenliga med sådana grundläggande värderingar skulle kunna utgöra ett hinder för en framgångsrik integration av invandrare i deras nya värdland och ha en skadlig inverkan på samhället i stort. En framgångsrik politik och praktik för integration som förhindrar att vissa grupper isoleras, är följaktligen ett sätt för att ytterligare främja respekten för gemensamma värderingar på europeisk och nationell nivå (SOU 2024:12).

2.7.2 Grundläggande fri- och rättigheter

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, kallad Europakonventionen, gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag.[50] Den bygger på innehållet i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna som antogs av generalförsamlingen 1948. Den allmänna förklaringen består av 30 artiklar och behandlar det som brukar betecknas som medborgerliga och politiska rättigheter, rättsliga skydd, individuella friheter samt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.[51]

Alla svenska medborgare har samma grundläggande fri- och rättigheter, oavsett ålder, kön eller härstamning. Skyddet för fri- och rättigheterna finns framför allt i regeringsformen. Våra grundläggande fri- och rättigheter är bland andra:

- Yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.
- Informationsfrihet: frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.
- Mötesfrihet: frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk.

[50] Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
[51] Se t.ex. Regeringskansliet (2011) för en svensk översättning av den allmänna förklaringen samt andra FN-konventioner om mänskliga rättigheter.

- Demonstrationsfrihet: frihet att anordna och deltaga i demonstration på allmän plats.
- Föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.
- Religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

2.7.3 FN:s konvention om barnets rättigheter

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som sedan 2020 är svensk lag, har alla barn i Sverige samma rättigheter. Som barn räknas varje människa under 18 år. Barnkonventionen utgår från ett barnrättsperspektiv där barn är individer med egna rättigheter. Konventionen består av 54 artiklar, där artiklarna 1–42 utgör själva lagtexten i Sverige (Regeringen 2018). Av de 54 artiklarna räknas fyra artiklar som grundprinciper, vilket innebär att de är vägledande och sammanfattar helheten i barnkonventionen:

- **Artikel 2**: Alla barn är lika mycket värda och har samma rättigheter. Ingen får diskrimineras.
- **Artikel 3**: Vid alla beslut som rör barn ska det i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.
- **Artikel 6**: Barn har rätt till liv, överlevnad och utveckling.
- **Artikel 12**: Barn har rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet. Hänsyn ska tas till barnets åsikter, utifrån barnets ålder och mognad (Unicef 2024).

2.8 Sammanfattning och slutsatser

Invandring har bidragit till att Sveriges befolkning vuxit snabbt under 2000-talet och i dag är fler än var femte person i den svenska befolkningen född i ett annat land. Det finns också en stor grupp barn som är födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar. Invandringen har under de senaste 25 åren dominerats av invandring från en handfull länder. Skillnaderna bland de som invandrat är stora vad

gäller faktorer som ålder, utbildningsnivå, skäl till migration och vistelsetid i Sverige.

Det saknas en vedertagen definition av begreppet integration men det beskrivs ofta i termer av en dubbelriktad process med ömsesidigt tillmötesgående mellan invandrare och majoritetssamhället, genom vilken de som invandrar successivt etablerar sig i arbets- och samhällslivet och blir en del av det nya samhällets institutioner och sociala strukturer. Forskning visar att integrationen har kommit olika långt i olika dimensioner. Exempelvis har den ekonomiska integrationen kommit längre än den sociala och kulturella integrationen. Forskningen har sökt förklaringar till bristande integration utifrån kulturella, socioekonomiska och strukturella förklaringsmodeller samt ett intersektionellt perspektiv. Det intersektionella perspektivet pekar på att flera olika faktorer, såsom etnicitet, kön, ålder och socioekonomisk bakgrund, samverkar och skapar ojämlika förutsättningar i samhället. I dag tycks det inom forskningen råda viss konsensus kring att det intersektionella perspektivet har högst förklaringsvärde.

Det riksdagsbundna målet för integrationspolitiken anger att utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Regeringen har formulerat fem delmål: ekonomisk integration, språklig integration, utbildning, demokratisk integration samt social och kulturell integration. Under mandatperioden 2022–2026 har regeringens integrationspolitik bland annat omfattat åtgärder för att öka drivkrafterna till arbete, självförsörjning och att lära sig svenska. Regeringens ambition har också varit att föra en stram migrationspolitik, bland annat i syfte att förbättra integrationen. Flera remissinstanser har samtidigt varit kritiska till vissa av regeringens förslag utifrån de negativa effekter det kan få för integrationen.

Regeringen menar att bristande integration har resulterat i ett omfattande utanförskap, kriminalitet och andra samhällsproblem. Även begreppet utanförskap saknar en entydig och etablerad definition. Ofta avses individer eller grupper som inte kan försörja sig själva, som inte känner sig delaktiga i samhället eller som har låg tillit till samhällets institutioner. Det kan också handla om att människor med olika socioekonomiska förutsättningar bor och lever åt-

skilda från varandra, och att människor som befinner sig i utanförskap är koncentrerade till vissa geografiska områden.

Det riksdagsbundna målet för politiken mot utanförskap är att antalet människor som lever i utanförskap ska minska, att parallella samhällsstrukturer ska bekämpas, att det egna ansvaret för att bli en del av samhället ska uppmuntras samt att människors trygghet och livschanser ska öka. Politiken mot utanförskap är inriktad mot att lyfta områden där utanförskapet är stort. Boverket och Statistiska centralbyrån (SCB) har därför i uppdrag att identifiera och följa utvecklingen i dessa områden. Faktorer som vägs in är bidragsberoende, kriminalitet, lågt valdeltagande, svag arbetsmarknadsetablering, svaga skolresultat och trångboddhet. Ett annat sätt att dela in områden är genom de fem så kallade områdestyperna som klassificerar områden efter de boendes socioekonomiska förutsättningar. Ytterligare en geografisk indelning görs av Polismyndigheten inom ramen för uppdraget att ta fram lägesbilder över utsatta områden. De olika indelningarna har olika syften och genomförs på olika sätt. Polismyndighetens indelning baseras till viss del på information som inte ingår i andra områdesindelningar. Det handlar primärt om kriminella aktörers påverkan på lokalsamhället. Analyser av utanförskap redovisas ibland utifrån *områdestyper*, ibland utifrån *områden där utanförskapet är stort* och ibland utifrån *utsatta områden*.

Människors förutsättningar att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter samt agera i enlighet med de skyldigheter som alla individer i det svenska samhället har är centrala utgångspunkter för utredningens arbete. Det framgår av det riksdagsbundna målet för integrationspolitiken, såväl som av hur parallella samhällsstrukturer definieras i utredningens direktiv. Utredningen bedömer också att parallella samhällsstrukturer, integration och utanförskap är starkt sammanlänkade med frågor som rör jämställdhet och diskriminering.

3 Begreppet parallella samhällsstrukturer

Det saknas en vedertagen definition av vad som avses med en parallell samhällsstruktur.[1] Begreppet har använts för att beskriva att det inom grupper finns institutioner och strukturer som existerar parallellt med majoritetssamhällets institutioner. Det kan också beskrivas som att det handlar om relationer mellan minoritetsgruppers traditioner och sociala strukturer, och majoritetssamhällets regler eller institutioner (Brå 2022a).

I det här kapitlet beskrivs översiktligt hur begreppet parallella samhällsstrukturer, och det närliggande begreppet parallellsamhälle, har använts i den svenska myndighetskontexten och inom forskningen. Utifrån definitionen i utredningens direktiv avgränsas beskrivningen i kapitlet till parallella samhällsstrukturer som kan antas ha en negativ inverkan på individens förutsättningar att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter eller agera i enlighet med de skyldigheter som alla individer i det svenska samhället har. Redan här exkluderas vissa typer av parallella samhällsstrukturer, exempelvis ekonomiska eliter som etablerar parallella strukturer för att bibehålla vissa privilegier.

I utredningens direktiv tar regeringen fasta på de negativa konsekvenser som parallella strukturer kan ha, och riktar sig inte mot en pluralism av sociala strukturer och normer som sådana.

[1] Se Egge och Solhjell (2018) och Nybru Gleditsch m.fl. (2026) för en utförlig diskussion kring hur begreppet ”parallellsamfunn” kan definieras och hur det har använts i den norska kontexten, samt Freiesleben (2016) för en analys av hur begreppet har använts i den danska diskursen. Se även Brå (2022a) för en diskussion kring svårigheterna kring att operationalisera begreppet.

3.1 Allmänt om begreppet parallella samhällsstrukturer

I den politiska debatten och i nyhetsrapporteringen förekommer båda begreppen *parallella samhällsstrukturer* och *parallellsamhällen*, och de tycks ofta användas mer eller mindre synonymt för att beskriva liknande problem.[2] I regeringens beskrivningar av politikområdet Utanförskap används dock begreppet *parallella samhällsstrukturer* (prop. 2025/26:1). I genomgången av rapporter och forskningsartiklar har utredningen bedömt det som relevant att inkludera analyser där något av dessa begrepp används. Som utredningen förtydligar nedan har begreppet parallella samhällsstrukturer i vissa sammanhang, främst i rapporter från Brottsförebyggande rådet (Brå) och Polismyndigheten, använts för att beskriva grupperingar som använder sig av parallella, eller alternativa, samhällssystem. Det kan till exempel ta sig uttryck i att det förekommer parallell rättsskipning, parallell arbets- eller bostadsförmedling, eller parallella system för lån och finansiella transaktioner.

Begreppet *parallellsamhällen* används ofta för att beskriva utmaningar kopplade till bristande integration och utanförskap bland invandrare (Nybru Gleditsch m.fl. 2026).[3] Nybru Gleditsch m.fl. (2026) menar dock, efter en genomgång av forskning, myndighetsrapporter och den politiska debatten i Norge, Danmark och Sverige, att begreppet i första hand har använts i den politiska diskursen medan det mer sällan har använts inom forskningen. Författarna menar vidare att begreppet används för att beskriva olika fenomen och att det egentligen inte finns någon konsensus kring vad som avses med begreppet parallellsamhällen. Inom den forskning som finns har begreppet använts för att beskriva olika fenomen och situationer: från att beteckna bristande integration generellt till att mer specifikt beskriva strukturer som gör att kriminella gäng upprätthåller kontroll och makt i ett område. Det har också använts för att beskriva brist på kontakt mellan minoritetsgrupper och majoritetssamhället, eller minoriteters bristande anslutning till majoritetssamhällets institutioner. Nybru Gleditsch m.fl. (2026) menar vidare att de problem som begreppet har använts för att beskriva är reella,

[2] Se t.ex. Redar m.fl. (2023) och Fi2022/01731 för exempel på användning av begreppet *parallellsamhällen*.
[3] Forskare vid Fafo fick i uppdrag av det norska Integrerings- og mangfoldsdirektoratet att ta fram ett kunskapsunderlag om parallellsamhällen.

men att begreppet som sådant är problematiskt att använda. Efter att ha gått igenom forskningen på området menar författarna att begreppet i första hand är ett politiskt och normativt begrepp som används för att beskriva komplexa sociala fenomen, men som samtidigt saknar precision och konsistens. Vidare konstaterar de att det inte finns någon forskning som empiriskt har undersökt om parallellsamhällen finns i Skandinavien. Författarna menar därmed att forskningen inte kan bidra med underlag för att säga något om parallellsamhällens utbredning, eller om orsakerna bakom dem, vare sig i Norge, Sverige eller Danmark. De menar vidare att avsaknaden av en gemensam definition av begreppet parallellsamhälle gör det svårt att identifiera relevanta åtgärder.

I den forskning som finns har begreppet bland annat använts för att beskriva utbytesstudenter, oppositionella grupper i forna kommuniststater, turkiska ungdomar i Berlin och kollektivet Christiania i Köpenhamn (Freiesleben 2016). Begreppet har också använts för att visa på alternativa normsystem inom ekonomiska eliter (Holmqvist 2021).

Det är inte helt oproblematiskt att använda begreppen parallella samhällsstruktur eller parallellsamhällen (Seemann 2021). Det gäller framför allt i de sammanhang då det associeras med något negativt. Ett viktigt inslag i en liberal demokrati är pluralism, det vill säga möjlighet att ge uttryck för olika värderingar och intressen.

Empiriska analyser har också visat att utpekandet av vissa områden som parallellsamhällen kan ha negativa konsekvenser för invånarna. Foged m.fl. (2025) har utvärderat effekterna av att man i Danmark inkluderade vissa bostadsområden på den så kallade ”gettolistan”, samt den politiska retoriken som betonade kulturella skillnader (se avsnitt 3.3). De finner att icke-västliga invandrare som bodde i de områden som fanns med på gettolistan i högre grad valde mer utländskt klingande namn för sina barn, jämfört med invånare i områden som precis föll utanför kriterierna för att komma med på listan. Dessutom finner de att föräldrar i de områden som påverkades blev mindre benägna att placera sina små barn i offentlig barnomsorg. Författarna finner också en tydlig och robust förskjutning mot mer traditionella könsnormer, en ökad benägenhet att identifiera sig som invandrare, samt en lägre benägenhet att följa dansk nyhetsrapportering. Detta är resultat som går på tvärs mot det uttalade politiska målet om förbättrad integration. Att vara bosatt i ett område som återfinns på

gettolistan tycks i stället ha fördjupat kulturella och sociala klyftor utan att förbättra socioekonomiska utfall (Foged m.fl. 2025). Detta brukar i litteraturen benämnas som en kulturell motreaktion.

3.2 Regeringens användning av begreppet

Sedan december 2023 utgörs en del av målet för politiken mot utanförskap av att parallella samhällsstrukturer ska bekämpas. Begreppet parallella samhällsstrukturer förklaras dock inte närmare i relation till målet. Att framväxten av parallella samhällsstrukturer ska motverkas är också en prioritering i regeringens nationella säkerhetsstrategi från 2024 (skr. 2023/24:163). Det är inte tydligt vad som avses med parallella samhällsstrukturer i den nationella säkerhetsstrategin. Av strategin framgår att regeringen kommer att fortsätta vidta åtgärder för att motverka framväxten av parallella samhällsstrukturer i Sverige. Regeringen menar att bekämpandet av den organiserade brottsligheten och den kriminella ekonomin samt ordning och reda i migrationspolitiken är viktiga led i detta, men det kommer också att behövas ytterligare åtgärder för att motverka olika former av antidemokratisk verksamhet som motarbetar demokratin och det öppna samhället. Åtgärder som regeringen avser att vidta är att stärka kontrollmekanismerna för utbetalning av statsbidrag till civilsamhället, se över ett förbud mot utländsk finansiering av trossamfund och andra organisationer på civilsamhällets område med kopplingar till islamism och extremism. Därutöver ska organisationer som sprider antidemokratiska budskap såsom antisemitism och andra former av rasism eller hedersförtryck inte kunna få stöd med offentliga medel.

3.2.1 Tidigare regeringsuppdrag om parallella samhällsstrukturer

Inom det svenska myndighetsväsendet har begreppet parallella samhällsstrukturer i första hand använts av Brottsförebyggande rådet (Brå) och Polismyndigheten. Bland annat fick Brå i regleringsbrevet för 2016 i uppdrag att undersöka trygghet, förtroende för och relation till rättsväsendet i socialt utsatta områden. Uppdraget formulerades som:

> Mycket tyder på att personer i socialt utsatta områden över lag har lägre förtroende för rättsväsendet och andra myndigheter än befolkningen i övrigt. Myndigheter och andra aktörer har också lyft fram att personer i dessa områden i lägre utsträckning vänder sig till och samarbetar med olika samhällsaktörer. Det pekas i det sammanhanget även på tendenser till parallella samhällsstrukturer. Brå ska mot bakgrund av detta belysa kvinnors och mäns trygghet, förtroende för och relation till rättsväsendet i socialt utsatta områden. Brå ska även belysa om det förekommer parallella samhällsstrukturer i sådana områden. I uppdraget ingår att visa hur dessa strukturer i så fall ser ut och fungerar, samt hur de påverkar rättsväsendets möjligheter att beivra och förebygga brott (Ju2015/08327/KRIM).

Som en del i uppdraget genomförde Brå under 2017 en undersökning i två geografiska områden som av Polismyndigheten identifierats som särskilt utsatta. Undersökningen genomfördes som en strukturerad enkätintervju med boende som var villiga att delta.[4] Inom ramen för studien genomfördes också intervjuer med bland annat boende, poliser, kommun, bostadsbolag och ideella föreningar i sex av polisens socialt utsatta områden (Brå 2018).[5] Utifrån exempel som framkommer i intervjuer, och i fritextsvar i enkäten, systematiseras sådant som intervjupersonerna beskriver som parallella, alternativa system eller egna lösningar inom gruppen (Brå 2018). Baserat på detta underlag menar Brå att det framkommer en bild av att alternativa system i huvudsak används av två typer av grupperingar; kriminella grupperingar som i första hand har ekonomiska intressen av att etablera parallella strukturer för illegala marknader, och grupperingar som baseras på släktskap, etnicitet, kollektivistiska sedvänjor eller religion. De senare bedöms förekomma inom vissa minoritetsgrupper med syfte att underlätta för gruppen. Brå:s slutsats om att det finns två huvudsakliga typer av parallella samhällsstrukturer baseras alltså på en undersökning av vilka grupper som använder sig av parallella, eller alternativa samhällssystem. Brå beskriver det som att en parallell samhällsstruktur karaktäriseras av att en grupp använder sig av vissa alternativa samhällssystem, och det är alltså själva användandet av alternativa system som gör att man kan tala om en parallell samhällsstruktur.

[4] Totalt svarade 1 176 personer på enkäten vilket motsvarar en svarsfrekvens på 43 procent.
[5] Inom ramen för studien genomfördes också totalt 116 intervjuer i sex av polisens socialt utsatta områden.

Detta sätt att definiera, eller kanske snarast identifiera, parallella samhällsstrukturer skiljer sig till vis del från vad som avses med begreppet parallellsamhällen inom forskningen. I de analyser som har gjorts av själva begreppet föreslås i stället ett antal kriterier som behöver vara uppfyllda för att det ska gå att tala om ett parallellsamhälle. Ett av dessa kriterier är att det inom en grupp förekommer användning av alternativa samhällssystem. Andra kriterier är exempelvis att det handlar om homogena grupper i termer av etnicitet, kultur eller religion, och att gruppen är separerad från majoritetssamhället både rumsligt och vad gäller stora delar av vardagslivet, vilket exempelvis kan manifesteras genom att man bara pratar sitt eget modersmål (se avsnitt 3.4).

Utifrån resultaten i kartläggningen gjorde Brå bedömningen att det framför allt är kriminella grupperingar som utgör den stora utmaningen för rättsväsendet. Grupperingar som baseras på släktskap, gemensam etnicitet eller religion kan visserligen orsaka lidande för individer eller mindre grupper, men de bedömdes inte utgöra den stora utmaningen för rättsväsendet (Brå 2018).

Brå och Polismyndigheten har pekat ut sex teman, eller samhällsfunktioner, som bedöms vara centrala för att kunna tala om parallella strukturer i den mening som avsågs i uppdragsbeskrivningen till Brå (Polismyndigheten 2015; Brå 2018). Utifrån dessa teman har Brå tagit fram en modell som omfattar olika områden, eller samhällsfunktioner, där tidigare kartläggningar har visat att det förekommer parallella strukturer (Brå 2018).[6] Dessa områden är:

- rättsskipning (brottmål och tvistemål)
- bankväsende och betalningssystem
- bostadsmarknad
- arbetsmarknad och försäkrings- och trygghetssystem

[6] I Brå (2018) beskrivs det som att modellen till viss del baseras på exempel som tidigare har lyfts fram av polisen (Polismyndigheten 2015). Modellen baseras också på tidigare forskning och på uppgifter som har framkommit i intervjuer och enkätsvar som har genomförts inom ramen för uppdraget. Det är dock viktigt att notera att intervjuer och enkäter är genomförda i sex respektive två av de 23 områden som polisen har definierat som särskilt utsatta områden. Anledningen till att Brå har valt att fördjupa sig i just dessa områden är att det är i dessa områden som polisen har beskrivit framväxten av parallella samhällsstrukturer. Även nationella trygghetsundersökningen (NTU) utgör ett underlag för analysen. Här har resultaten för polisens 61 socialt utsatta områden använts.

- utbildningssystem
- monopol.

Modellen innefattar också en indelning utifrån hur individer, eller en grupp, kan förhålla sig till de olika samhällsfunktionerna som listas ovan. I ett första steg handlar det om att samhällsfunktionen inte används, i ett andra steg handlar det om att det inom gruppen finns alternativa samhällsfunktioner, och i det tredje och sista steget handlar det om att individer, eller gruppen, motarbetar samhällsfunktionen. Brå menar att det inte går att mäta, eller kvantifiera, hur utbredda dessa olika problem är, men att många människor kan befinna sig vid det första steget. Det kan exempelvis handla om att någon står utanför den reguljära arbetsmarknaden, bor otillåtet i andra hand, eller inte har kvalificerat sig för, eller inte ansöker om, olika typer av socialförsäkringar eller bidrag. Det kan också handla om att man inte vill polisanmäla brott vilket kan ses som mer allvarligt. Resultatet från kartläggningen redovisas i kapitel 8.

I budgetpropositionen för 2021 aviserar regeringen ytterligare ett uppdrag till Brå som innebär att myndigheten ska ta fram ett stöd för hur parallella samhällsstrukturer, inklusive nätverk och klanstrukturer, kan identifieras på lokal nivå och vilka motåtgärder som kan vidtas mot sådana strukturer.[7] I uppdraget definierades begreppet parallella samhällsstrukturer som:

> […] sociala strukturer som bidrar till brottslighet och otrygghet och som begränsar individers rättstrygghet och deras möjligheter att utöva fri- och rättigheter, samt inverkar negativt på rättsväsendets och övriga samhällsaktörers förmåga att verka (JU2020/01660).

Denna definition skiljer sig till viss del från definitionen av parallella samhällsstrukturer som återfinns i denna utrednings direktiv.

3.3 Parallella samhällsstrukturer och bostadsområden

Förekomsten av parallella samhällsstruktur kopplas ofta samman med situationen i specifika geografiska områden. Det kan både handla om att områden definieras som ”särskilt utsatta” baserat på lokalpolis-

[7] Se Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 4, avsnitt 2.8.3.

områdenas bedömning om det förekommer parallella samhällsstrukturer i ett bostadsområde, och om att parallella samhällsstrukturer antas uppstå i områden med olika socioekonomiska utmaningar.[8] Även i den politiska debatten och i medias bevakning av frågorna är det vanligt att problematiken kopplas till situationen i specifika geografiska områden. Redar m.fl. (2023) drar i sin samhällsanalys slutsatsen att Sverige lider av en rad olika samhällsproblem, till exempel trångboddhet, låga hushållsinkomster, undermåliga utbildningsresultat, dåliga uppväxtvillkor och begränsade kunskaper i svenska språket, som på olika sätt hotar samhällsgemenskapen och försvagar det gemensamma språket. De menar att dessa problem är allvarliga var för sig men att något särskilt händer när flera av dessa samverkar inom en och samma geografiska yta. Då uppstår framväxten av parallellsamhällen (Redar m.fl. 2023).

Widmalm och Persson (2024) beskriver det som att det i vissa bostadsområden har utvecklats parallellsamhällen där statens räckvidd och möjlighet att nå sina medborgare är tydligt begränsad. De exemplifierar detta med de så kallade påskkravallerna 2022, och att blåljuspersonal inte har kunnat utföra sina uppdrag i vissa områden. De menar att det avspeglar ett samhälle som i allt större utsträckning tycks ha glidit isär och där staten i flera avseenden förlorat kontakten med åtminstone delar av befolkningen. Med ”isärglidning” avser forskarna områden som är socioekonomiskt utsatta, brottsutsatta, och där det förekommer aktörer som, för att själva tillskansa sig och utöka sin makt, agerar med syfte att minska statens inflytande och utmana dess våldsmonopol (Widmalm och Persson 2024).

I samband med att Polismyndigheten tar fram lägesbilder över utsatta områden gör respektive lokalpolisområde en bedömning av huruvida parallella samhällsstrukturer förkommer i ett visst geografiskt område (se kapitel 2 för en närmare beskrivning). Med parallella samhällsstrukturer avses i detta sammanhang ”ett tillstånd av social ordning” som kan tillgodose behov genom alternativa lösningar parallellt till det lagstadgade samhällssystemet och samhällsfunktionerna. Enligt Polismyndigheten kan det handla om att det förekommer egen normbildning, ekonomi och rättsskipning inom kriminella grupperingar, eller att det finns parallella maktordningar som utmanar rättssamhället (Polismyndigheten 2015). Dessa strukturer bedöms av polisen vara problematiska när de bidrar till en alternativ

[8] Se också diskussion i Nybru Gleditsch m.fl. (2026).

social ordning i lokalsamhället, som hotar eller utmanar den svenska demokratiska samhällsordningen och svensk lag. Det kan också handla om att alternativa lösningar sker i en gråzon, mellan den legala och illegala samhällskontexten, och/eller försätter individen i en beroendeställning, en rättslös eller annars utsatt situation (Polismyndigheten 2017).

Nybru Gleditsch m.fl. (2026) har också inkluderat forskning och analyser om utsatta områden respektive boendesegregation i sin forskningssammanställning kring parallellsamhällen. De menar att en sammanställning av forskningen på dessa områden kan fånga in problem som begreppet parallellsamhällen är tänkt att beskriva; å ena sidan att vissa avgränsade geografiska områden har olika typer av sociala problem, å andra sidan områden med en hög koncentration av invandrare. De menar dock att en del av kritiken mot att använda begreppet är att dessa två saker blandas samman. Det vill säga att även om det finns en samvariation mellan utsatta områden och områden där hög andel av invånarna är utrikes födda, så är det inte samma sak.

I den svenska kontexten har termer som utanförskapsområden[9], områden där utanförskapet är stort[10], eller områden med stora, eller mycket stora, socioekonomiska utmaningar[11] använts för att beskriva bostadsområden där denna problematik kan förekomma.

I den danska kontexten används begreppet *parallelsamfund* för att beskriva denna typ av bostadsområden. Definitionen av *parallelsamfund* som används i Danmark är ett område med minst 1 000 invånare där andelen icke-västliga invandrare[12], samt barn till icke-västliga invandrare, överstiger 50 procent, och där minst två av ett antal kriterier uppfylls (Social- og Boligministeriet 2024).[13] Tidigare användes begreppet ”ghetto” som en benämning av dessa områden

[9] Se t.ex. Boverket (2025).
[10] Se t.ex. prop. 2025/26:1.
[11] Tidigare benämnde SCB dessa bostadsområden som områden med stora, eller mycket stora, socioekonomiska utmaningar, Det motsvarar områdestyp 1 och 2 i den indelning som tidigare användes av SCB (SCB 2025b).
[12] I Danmarks Statistiks definition av icke-västliga invandrare ingår alla länder förutom medlemmar i EU, Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Kanada, USA, Australien eller Nya Zeeland.
[13] Kriterierna är: (i) andelen av invånare i åldern 18–64 år som saknar anknytning till arbetsmarknaden eller utbildning överstiger 40 procent, beräknat som genomsnittet under de senaste två åren, (ii) andelen av invånare som dömts för brott mot strafflagen, vapenlagen eller lagen om berusningsmedel uppgår till minst tre gånger riksgenomsnittet, beräknat som genomsnittet under de senaste två åren, (iii) andelen av invånare i åldern 30–59 år som endast har en grundskoleutbildning överstiger 60 procent, och (iv) den genomsnittliga bruttoinkomsten för skattepliktiga i åldern 15–64 år i området (exklusive studerande) uppgår till mindre än 55 procent av den genomsnittliga bruttoinkomsten för samma grupp i regionen.

(Seemann 2021). Även i den norska kontexten används begreppet *parallellsamfunn* för att beskriva situationen i specifika bostadsområden (se till exempel Egge och Solhjell 2018).

3.4 Användning av begreppet inom forskningen

Forskning och analyser av parallella samhällsstrukturer, eller parallellsamhällen, som fenomen är mycket begränsad, och bilden är fragmenterad delvis på grund av att begreppet har använts för att beskriva olika typer av problem (se exempel ovan). På uppdrag av det norska justitie- och beredskapsdepartementet görs i Egge och Solhjell (2018) en sammanställning av hur begreppet ”parallellsamhälle” har använts inom forskningen och inom Polismyndigheterna i Norge, Danmark och Sverige. En slutsats som författarna drar utifrån genomgången av Polismyndigheternas rapporter är att begreppet ”parallellsamhälle” egentligen inte används. I den svenska kontexten används i stället begreppet ”utsatta områden” som avser specifika områden där Egge och Solhjell (2018) beskriver det som att polisen har liten tillgång till området och där det finns utmaningar vad gäller att hantera olika typer av kriminalitet och social kontroll.

I den norska kontexten noterar Egge och Solhjell (2018) en polarisering i den offentliga debatten där den ena sidan betonar att parallellsamhällen utvecklas och upprätthålls genom att vissa minoritetsgrupper är skeptiska till majoritetssamhällets värderingar och institutioner, och att marginaliseringen därför är självvald. Det andra perspektivet betonar majoritetssamhällets bristande förmåga eller vilja att integrera nya grupper. Även i Sverige har debatten varit polariserad där vissa debattörer betonar minoritetsgruppens ansvar för bristande integration och understryker betydelsen av kulturella förklaringar.[14] Andra forskare betonar i stället betydelsen av strukturella faktorer som segregation och diskriminering.[15]

Utifrån genomgången av forskningen, Polismyndighetens underlag, samt den offentliga debatten föreslår Egge och Solhjell (2018) en analysmodell för att tydliggöra både samspel och spänningsförhållanden mellan statens legitimitet och invånarnas lojalitet (se figur 3.1 nedan). I detta sammanhang avser legitimitet att samhället

[14] Se t.ex. Rojas och Hannah (2023).
[15] Se t.ex. SOU 2006:79.

har institutioner som kan erbjuda alla invånare grundläggande rättigheter, utvecklingsmöjligheter och skydd. Med lojalitet avses i vilken grad olika befolkningsgrupper uppfattar det som möjligt och ändamålsenligt att ansluta sig till samhällets värderingar och institutioner. I modellen definieras fyra situationer som benämns: ”gemenskap”, ”utanförskap”, ”subkultur” och ”parallellsamhälle”. ”Parallellsamhälle” används för att beskriva en samhällsstruktur där det både finns en låg politisk vilja och/eller kapacitet att säkerställa grundläggande tjänster och rättigheter för alla medborgare, samt ett motstånd från minoritetsgrupper att ansluta sig till majoritetssamhället.

Egge och Solhjell (2018) menar att när man tittar på vilka mekanismer som gör att parallellsamhällen kan utvecklas, kan det i hög utsträckning kopplas till styrkan på samhällskontraktet, det vill säga det implicita kontrakt som finns mellan staten och medborgarna; mellan statens legitimitet och medborgarnas lojalitet. Det kan beskrivas som en situation då det saknas en samsyn mellan majoritetssamhället och vissa minoritetsgrupper om vilka grundläggande principer som samhället är uppbyggt på. Författarna menar vidare att det finns ett ömsesidigt ansvar hos stat och medborgare att kontraktet upprätthålls.

Enligt modellen kännetecknas den ideala situationen av gemenskap där samhällets legitimitet är hög, det vill säga den politiska viljan och samhällets kapacitet att säkra hela befolkningens utbildning, hälsa och säkerhet är hög. Medborgarnas lojalitet gentemot samhället är också hög, det vill säga deras önskan och vilja att stötta upp samhällets grundläggande värderingar, institutioner och lagar är hög. Motsatsen utgörs av parallellsamhällen som karaktäriseras av att både samhällets legitimitet är låg, och av att medborgarnas lojalitet med samhället är lågt. En sådan situation karaktäriseras av att en grupp tar avstånd från majoritetssamhällets grundläggande värderingar och motarbetar dess institutioner, medan samhället å sin sida inte förmår tillgodose dessa gruppers behov av välfärdstjänster och säkerhet.

Övriga två situationer beskrivs som ”subkultur” samt ”utanförskap”. En subkultur beskrivs som en situation där staten levererar på alla viktiga områden, men som inte förmår möta nya eller förändrade förväntningar hos vissa befolkningsgrupper. Detta medför att dessa grupper inte känner igen sig i, eller upplever att de gagnas av samhällets institutioner, dess utveckling och uppgifter. Flera av de alternativa samhällsrörelser som har funnits, till exempel nykter-

hetsrörelsen eller studentupproren under 1960- och 70-talen skulle kunna ingå här. Även grupper som tar avstånd från majoritetssamhället i syfte att kunna behålla vissa privilegier skulle kunna räknas som en subkultur (Egge och Solhjell 2018). Utanförskap avser å andra sidan en situation där befolkningen är lojal, medan samhället saknar resurser och/eller vilja att tillgodose grundläggande behov av utbildning, hälsa och trygghet för vissa befolkningsgrupper. Författarna beskriver detta som en situation som karaktäriseras av att gruppen känner sig exkluderad vilket kan skapa en känsla av bristande likvärdighet. Marginaliserade grupper kan kämpa för att få större tillgång till samhällets resurser, men kan också reagera genom att dra sig tillbaka och isolera sig, vilket kan leda till ytterligare marginalisering och en ökad upplevelse av maktlöshet. Detta kan förstärka motsättningar, skapa konflikter och minska möjligheterna att bygga tillit och socialt kapital.

Utifrån kriterierna i denna modell menar författarna att det är missvisande att tala om att det finns parallellsamhällen i Norge. Samtidigt menar författarna att det finns utmaningar kopplade till att vissa grupper är marginaliserade, eller saknar tillit och brister i lojaliteten med majoritetssamhället. Därför, menar författarna, går det inte heller att säga att det norska samhället fullt ut uppfyller kriterierna för ”gemenskap”.

Det finns vissa skillnader mellan Sverige och Norge, men det finns även likheter som gör att modellen också kan vara användbar för att förstå och beskriva utmaningar i det svenska samhället. Exempelvis har Norge och Sverige liknande välfärdssystem, och båda länderna har i viss utsträckning haft flykting- och anhöriginvandring från samma länder. Det finns också likheter, men även vissa skillnader, vad gäller de introduktionsprogram[16] som riktas till nyanlända flykting- och anhöriginvandrare (Hernes m.fl. 2022). Invandringen till Sverige har dock varit högre, både i absoluta tal och i förhållande till befolkningen, och boendesegregation har bedömts vara högre i Sverige (Hernes m.fl. 2022).

[16] I Sverige motsvarar detta det så kallade etableringsprogrammet som Arbetsförmedlingen sedan december 2010 har det samordnande ansvaret för.

Figur 3.1 Samhällskontraktet – fyra positioner som beskriver förhållandet mellan legitimitet och lojalitet

SAMHÄLLSKONTRAKTET		**LOJALITET** Invånarnas önska, vilja och/eller möjligheter att ansluta sig till samhällets institutioner och grundläggande värderingar	
		Hög	Låg
LEGITIMITET Samhällets politiska vilja och/eller kapacitet att säkra lika tillgång till tjänster, rättigheter och skydd	Hög	**GEMENSKAP** Identitet: vi Konfliktnivå: låg Potential: tillför kunskap, användande av samhällets resurser Bygger socialt kapital	**SUBKULTUR** Identitet: vi och dem Konfliktnivå: Osäker Potential: bildandet av nya strukturer Utmanar de sociala kapitalet
	Låg	**UTANFÖRSKAP** Identitet: dem och vi Konfliktnivå: osäker/varierande Potential: tillbakadragande och isolering Svaga förutsättningar för att bygga upp socialt kapital	**PARALLELLSAMHÄLLE** Identitet: de Konfliktnivå: hög Potential: gemensamma värderingar är frånvarande eller under press Underminerar det sociala kapitalet

Källa: Egge och Solhjell (2018).

För att utveckla modellen ovan har Egge och Solhjell (2018) bland annat tagit intryck av resonemang som förs fram i Meyer (2002). Meyer (2002) menar att begreppet parallellsamhälle enbart bör användas för att beskriva sociala kollektiv som karaktäriseras av:

- Etnisk-kulturell respektive kulturellt-religiös homogenitet.
- En nästan fullständig segregering i vardagen och civilsamhället, och i stor utsträckning ekonomisk segregation.[17] Det kan handla om att man inom gruppen nästan enbart pratar det egna språket, eller har egna sociala och ekonomiska nätverk utanför majoritetssamhället.
- En nästan fullständig etablering av parallella samhällssystem i förhållande till ordinarie samhällssystem. Det kan handla om alternativa skolor eller rättssystem som skiljer sig från majoritetssamhällets utbildning, regler och normer.
- En formellt sett frivillig segregering som kan ses som ett resultat av diskrimineringen. Invandrargrupper önskar att hålla sig isolerade eftersom majoritetssamhället inte vill inkludera dem på samma villkor som majoritetsbefolkningen.

[17] På tyska: *nahezu vollständige lebensweltliche und zivilgesellschaftliche sowie weitgehende Möglichkeiten der ökonomischen Segregation* (Meyer 2002).

- Rumslig boendesegregation, eller enbart segregation i sociala relationer och vardagskontakter, under förutsättning att samtliga övriga kriterier är uppfyllda.

När det gäller den sista punkten ovan, rumslig boendesegregation, har detta kriterium uteslutits av vissa forskare. Exempelvis Bade (2007) menar att ett parallellsamhälle inte behöver avgränsas till ett specifikt geografiskt område utan kan till och med sträcka sig över landsgränser. Andra forskare poängterar att ett bostadsområde i sig inte kan sägas utgöra ett parallellsamhälle då de är alltför heterogena och det saknas en institutionell parallellitet som är avgränsad till specifika geografiska områden (Schultz Larsen 2022).

Nybru Gleditsch m.fl. (2026) beskriver det som att definitionen ovan tar sin utgångspunkt i att det handlar om en grupp som delar vissa egenskaper, som frivilligt och medvetet isolerar sig och som har sin egen ekonomi och sina egna institutioner som är avskilda från majoritetssamhällets institutioner. Exempel på parallella institutioner som de tar upp är skolor, hälso- och sjukvårdssystem och eget rättsväsende. Meyer (2002) menar att det inte är ovanligt att det snarast handlar om ”ofullständiga parallellsamhällen”, det vill säga områden som uppfyller någon, men inte alla, av ovan nämnda kriterier, men som inte är fullständigt segregerade från majoritetssamhället. Meyer menar vidare att förekomsten av ett parallellt rättssystem är ett av de viktigare kriterierna för att det ska vara fråga om ett parallellsamhälle. Det behöver inte nödvändigtvis vara fråga om formella domstolar som ersätter majoritetssamhällets domstolar, men kan handla om att vissa minoritetsgrupper har egna etniska, religiösa, eller kulturella lagar och regler som de följer. Det centrala, menar Meyer, är att det internt finns hårda sociala sanktioner och därpå följande stränga straff om reglerna inte följs. Även Schultz Larsen (2022) menar att förekomsten av parallella, eller alternativa, samhällssystem, är central för att man ska kunna tala om ett parallellsamhälle.

Hüttermann (2010) resonerar mer övergripande kring varför parallellsamhällen uppstår.[18] Han menar att parallellsamhällen inte är något som vissa minoriteter automatiskt söker sig till på grund av kulturell eller religiös bakgrund utan något som skapas i relationen

[18] Beskrivningen av Hüttermanns (2010) resonemang baseras på sammanfattningen i Schultz Larsen (2022).

mellan majoritets- och minoritetssamhället. På samma sätt uppstår inte parallellsamhällen av sig självt som en konsekvens av en viss uppdelning i samhället.[19] Utvecklingen av parallellsamhällen, menar Hüttermann, förutsätter att det finns ledande aktörer och elitfraktioner från både majoritetssamhället och vissa minoritetsgrupper, som har ett intresse av, och aktivt försöker skapa segregering, dem emellan. Det skulle ske i syfte att befästa sina positioner inom majoritets- respektive minoritetsgrupperna. Samtidigt påpekar Hüttermann (2010) att det behöver finnas ett antal sammanhängande samhälleliga förutsättningar för att parallellsamhällen ska utvecklas. Eftersom dessa utgör nödvändiga förutsättningar för utvecklingen av parallellsamhällen kan de också användas som möjliga indikatorer på förekomsten av parallellsamhällen, menar Hüttermann. De förutsättningar som listas är[20]:

1. Sociala skillnader förklaras med kulturella skillnader, både av majoritets- och minoritetsgrupper. Det innebär att ojämlikheter i samhället motiveras med skillnader i värderingar, traditioner och levnadssätt.
2. Samhället går från funktionell till strukturell segregation, där vissa grupper inte bara har olika roller utan också systematiskt skiljs ut och behandlas olika.
3. Politiska processer bidrar till att tydligt definiera vilka som tillhör majoritet och minoritet, och skapar tydliga gränser mellan dessa.
4. Grupper i samhället identifierar sig själva och varandra utifrån etnicitet, vilket stärker känslan av tillhörighet och åtskillnad.
5. Religiösa och etniska organisationer drar sig tillbaka och stänger ute varandra, i stället för att samarbeta eller vara öppna mot det omgivande samhället.
6. Etniska och religiösa grupper som får ekonomisk makt försöker påverka marknaden så att den anpassas efter deras egna normer och värderingar.
7. Rättssystemet påverkas av etniska skiljelinjer, och det kan uppstå egna juridiska ordningar för minoritetsgrupper som fungerar oberoende av det ordinarie rättssystem.

[19] I Hüttermann (2010) används beskrivningen ”funktionell differentiering”.
[20] Översättningen är hämtad från Nybru Gleditsch m.fl. (2026).

3.5 Sammanfattning och slutsatser

Det saknas en vedertagen definition av begreppet *parallella samhällsstrukturer* eller det närliggande begreppet parallellsamhällen, och begreppen har använts på olika sätt i olika sammanhang. På en mer övergripande nivå har begreppen använts för att beskriva relationen mellan minoritetsgruppers traditioner och sociala strukturer, och majoritetssamhällets regler eller institutioner. Situationen karaktäriseras av att det finns sociala normer inom minoritetsgruppen som avviker från majoritetssamhällets normer, och av att gruppen etablerar parallella institutioner.

I den svenska kontexten har begreppet i första hand använts inom Polismyndigheten och av Brottsförebyggande rådet (Brå). Brå har bland annat haft i uppdrag att belysa om det förekommer parallella samhällsstrukturer i socialt utsatta områden. I uppdraget ingick att visa hur dessa strukturer i så fall ser ut och fungerar, samt hur de påverkar rättsväsendets möjligheter att beivra och förebygga brott (Ju2015/08327/KRIM). I dessa sammanhang har analysen i första hand omfattat användningen av alternativa, eller parallella, samhällssystem, vilket Brå benämner *parallella samhällsstrukturer*, såsom parallell rättsskipning, bostadsförmedling, bank- och betalningssystem, samt parallella system för utbildning.

Det finns begränsat med forskning om parallella samhällsstrukturer, och vad utredningen erfar har det inom forskningen inte gjorts några försök att operationalisera begreppet och genomföra empiriska analyser av fenomenet.

De befintliga undersökningar och analyser som ligger närmast, men som inte undersöker exakt det som i utredningens direktiv avses med parallella samhällsstrukturer, är analyser av *alternativa samhällssystem*, såsom det beskrivs ovan.

I vissa fall har parallella samhällsstrukturer setts som fenomen som kan kopplas till situationen i specifika bostadsområden där dessa bostadsområden karaktäriseras av olika dimensioner av utanförskap. Ett exempel på detta är hur det i den danska kontexten talas om *parallelsamfund* när situationen i vissa bostadsområden beskrivs. I vissa sammanhang har det också framförts att parallellsamhällen uppstår när problem som trångboddhet, låga hushållsinkomster, undermåliga utbildningsresultat, dåliga uppväxtvillkor och begränsade

kunskaper i svenska språket samverkar inom en och samma geografiska yta.

Huruvida parallellsamhällen ska avgränsas till specifika områden har också diskuterats inom akademin och där tycks det finnas en samsyn kring att ett parallellsamhälle inte behöver avgränsas till ett specifikt geografiskt område utan kan till och med sträcka sig över landsgränser. Samtidigt poängteras att ett bostadsområde i sig inte kan sägas utgöra ett parallellsamhälle då de är alltför heterogena och det saknas en institutionell parallellitet som är avgränsad till specifika geografiska områden.

Utredningens sammantagna bedömning utifrån detta är att det är relevant att ta hänsyn till vad tidigare analyser visar kring förekomst av alternativa samhällssystem då detta kan vara en indikation på att det finns en parallell samhällsstruktur. Angående kopplingen mellan parallella samhällsstrukturer och bostadsområden bedömer utredningen att det finns en större risk att parallella samhällsstrukturer uppstår i vissa typer av bostadsområden, men att ett bostadsområde som helhet inte ska betraktas, eller benämnas, som en parallell samhällsstruktur eller ett parallellsamhälle.

4 Utredningens utgångspunkter och avgränsningar

I det här kapitlet redogör utredningen för sina utgångspunkter och avgränsningar. Dessa berörs i korthet i kapitel 1 och beskrivs mer utförligt nedan. Med utgångspunkt i det integrationspolitiska målet och målet för politiken mot utanförskap, samt beskrivningen av vad som avses med parallella samhällsstrukturer i utredningens direktiv, beskriver utredningen hur vi har tagit oss an uppdraget och vilka avvägningar och avgränsningar som har gjorts. I kapitlet redogör utredningen också för de svårigheter som finns vad gäller att mäta förekomst och omfattning av parallella samhällsstrukturer.

4.1 De integrationspolitiska målen och målet för politiken mot utanförskap

Syftet med utredningen är att tillhandahålla ett fördjupat kunskapsunderlag som kan bidra till regeringens arbete för att bekämpa parallella samhällsstrukturer, förbättra integrationen och minska utanförskapet i Sverige. Analysen ska enligt direktiven ske med utgångspunkt i de integrationspolitiska målen samt målet för politiken mot utanförskap (se kapitel 2 för en beskrivning). Utredningen har därför valt att i första hand analysera parallella samhällsstrukturer som har en negativ inverkan på integration, och spår på, eller vidmakthåller, ett utanförskap. Det kan också handla om strukturer där utanförskap eller otillräcklig integration kan vara en bidragande orsak till att sådana strukturer uppkommer och fortlever.

Av det övergripande målet för integrationspolitiken framgår att förbättrad integration avser utrikes födda och personer med utländsk bakgrund, det vill säga både individer som själva är födda i ett annat

land, och individer som är födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar. I målet för politiken mot utanförskap görs däremot ingen avgränsning med avseende på födelseland vilket innebär att målet omfattar en bredare målgrupp. Mot bakgrund av dessa mål har utredningen valt att i första hand kartlägga och analysera problem som har koppling till minoritetsgrupper i Sverige. Det inkluderar främst utrikes födda och personer med utländsk bakgrund, men det kan även omfatta personer med svensk bakgrund. Utredningen bedömer att de problem som beskrivs i utredningens direktiv i vissa fall också berör de som är födda i Sverige av inrikes födda föräldrar men där far- eller morföräldrar har invandrat.

I enlighet med utredningens direktiv ligger fokus på grupperingar som har sociala normer och strukturer som innebär negativ inverkan på individers möjligheter att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter, samt att agera i enlighet med de skyldigheter som alla individer i det svenska samhället har (se kapitel 2 för en närmare beskrivning av rättigheter och skyldigheter). Utredningen kommer med andra ord inte att omfatta alla typer av parallella samhällsstrukturer. Som utredningen redogör för i det föregående kapitlet har begreppet parallella samhällsstrukturer också använts för att beskriva andra grupper av individer som i viss utsträckning lever åtskilda från majoritetssamhället. Det kan exempelvis handla om ekonomiska eliter som etablerar parallella normsystem och strukturer för att kunna behålla vissa privilegier.

I det integrationspolitiska målet betonas att ansvaret för integrationen delas av individ och samhälle; individer behöver anstränga sig för att bli en del av det svenska samhället, och samhället behöver både ställa krav och ge möjligheter till integration. I målet för politiken mot utanförskap betonas på liknande sätt att det egna ansvaret för att bli en del av samhället ska uppmuntras samtidigt som människors trygghet och livschanser ska öka. Utredningen kommer därför att belysa perspektiv och företeelser som speglar såväl minoritetsgruppers vilja och förmåga att bli en del av samhället, som de förutsättningar för integration och inkludering som samhället ger.

4.2 Precisering av begreppet parallella samhällsstrukturer

Som utredningen redogör för i kapitel 3 saknas en vedertagen definition av vad en parallell samhällsstruktur är, eller vad som avses med det närbesläktade begreppet parallellsamhälle. Begreppen har tidigare använts för att beskriva olika typer av fenomen och grupperingar. På en mer övergripande nivå har begreppen använts för att beskriva relationer mellan minoritetsgruppers traditioner och sociala strukturer, och majoritetssamhällets regler eller institutioner.

Begreppet parallella samhällsstrukturer avser i utredningens direktiv de grupperingar som har sociala normer och strukturer som innebär en negativ inverkan på individens förutsättningar att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter samt att agera i enlighet med de skyldigheter som alla individer i det svenska samhället har.

Med utgångspunkt i beskrivningen i direktiven har utredningen valt att ta sig an uppdraget genom att belysa ett antal olika företeelser som återkommande används för att beskriva vad en parallell samhällsstruktur är. Dessa företeelser har lyfts fram som centrala aspekter av fenomenet, både i litteraturen och i utredningens samtal med representanter för myndigheter, kommuner, civilsamhälle och forskare (se kapitel 1 för en beskrivning av utredningens möten och besök). Det handlar om:

- kollektivistiska och patriarkala normer och maktstrukturer
- låg tillit och bristande acceptans för samhällskontraktet
- segregation, utanförskap och diskriminering
- alternativa samhällssystem
- kriminalitet och systemhotande brottslighet.

Nedan motiverar utredningen valet att inkludera var och en av dessa företeelser i analysen. I fem olika tematiska kapitel beskriver utredningen de olika företeelserna mer ingående (se kapitel 5–9).

Begreppet parallella samhällsstrukturer har använts i begränsad omfattning inom akademin, och det finns inte heller någon omfattande forskning kring orsakerna till att parallella samhällsstrukturer uppstår, eller vilka konsekvenser sådana strukturer får. Utifrån de analyser av fenomenet som ändå finns har utredningen bedömt att parallella

samhällsstrukturer kan uppstå i mötet mellan en minoritetsgrupp och majoritetssamhället när det saknas en samsyn kring vilka grundläggande principer ett samhälle bör vila på. En sådan situation karaktäriseras av att en minoritetsgrupp inte accepterar majoritetssamhällets grundläggande normer och institutioner, medan samhället å sin sida inte förmår inkludera gruppen i samhället. För att fördjupa kunskapen om parallella samhällsstrukturer bedömer utredningen att analysen av orsakerna till att dessa strukturer uppstår behöver inkludera såväl faktorer som kan kopplas till minoritetsgruppers önskan, vilja och/eller förmåga att ansluta sig till samhällets institutioner och grundläggande värderingar, som faktorer som rör hur väl samhällets politiska system förmår ge alla invånare lika tillgång till service, rättigheter och skydd. Det är med andra ord inte tillräckligt att enbart belysa den ena eller andra sidan.

Figur 4.1 illustrerar hur utredningen har valt att ta sig an uppdraget, och de olika företeelserna beskrivs därefter mer ingående i avsnitt 4.2.1–4.2.5. Utredningen vill dock poängtera att dessa företeelser kan förekomma i olika utsträckning inom olika grupper, och att vissa företeelser kanske inte alls förekommer inom vissa grupper. De kan också förekomma var för sig utan att det handlar om en parallell samhällsstruktur. Utredningen har bedömt att risken för att parallella samhällsstrukturer uppkommer och fortlever är större när dessa företeelser sammanfaller inom en grupp eller inom ett område, eftersom de sannolikt påverkar och förstärker varandra.

Figur 4.1 Företeelser som utredningen bedömer karaktäriserar parallella samhällsstrukturer och som ingår i utredningens analys

Källa: Egen illustration.

4.2.1 Kollektivistiska och patriarkala normer och maktstrukturer

Utredningen bedömer att en bidragande orsak till att parallella samhällsstrukturer uppstår är att det inom vissa minoritetsgrupper finns utpräglade kollektivistiska och patriarkala normer och maktstrukturer som skiljer sig väsentligt ifrån, och i många fall kolliderar med, de normer som dominerar i en liberal demokrati som Sverige. Det handlar bland annat om de grundlagsfästa fri- och rättigheterna, men även den värdegrund som våra samhällsinstitutioner utgår ifrån, exempelvis när det gäller jämställdhet mellan könen. På många sätt är kollektivistiska normer motsatsen till de individualistiska normer som präglar det svenska samhället (se kapitel 5 för en beskrivning). Kollektivistiska samhällen uppmuntrar starka band mellan medlemmarna i en social grupp där personliga behov underordnas gruppens bästa eller där individen väljer mål som inte hotar gruppens harmoni. Medlemmar i individualistiska samhällen ser å andra sidan sig själva som självständiga individer som motiveras av sina egna preferenser och mål (Ayçiçegi-Dinn och Caldwell-Harris 2011). Skillnader i normsystem kan leda till att en grupp isolerar sig och lever åtminstone delar av sina liv åtskilda från majoritetssamhället. Det kan också leda till att det inom gruppen finns ett upplevt behov av att använda sig av alternativa samhällssystem i stället för, eller vid sidan av, de ordinarie institutionerna. Till följd av bristande inkludering i samhället och låg tillit till samhällets institutioner, kan gruppen uppfatta att det är rationellt och ändamålsenligt att hålla fast vid dessa normer och ett visst sätt att organisera sig på. Om det finns en stark gruppidentitet, exempelvis genom starka band till släkt, klan, etnicitet eller religion kan medlemmar av gruppen uppfatta att gruppens interna regler är viktigare att efterleva än nationella lagar och regler.

Utredningen har valt att särskilt belysa hedersnormer som bygger på strikt patriarkala och heteronormativa föreställningar om kön och sexualitet, och där individen är underordnad gruppens intressen och behov. Hedersnormer upprätthålls genom omfattande social kontroll och kan därför vara särskilt svåra att förändra. Hedersnormer står i konflikt med majoritetssamhällets syn på exempelvis jämställdhet och barnuppfostran, och kan leda till olika typer av våld och förtryck. Det kan få långtgående negativa konsekvenser för individen och innebär tydliga begränsningar i individens möjligheter att nyttja

sina grundläggande fri- och rättigheter. Det medför också olika typer av utmaningar för samhället och det ställer höga krav på samhällets förmåga att säkerställa lika rättigheter, möjligheter och skydd för alla invånare.

Utredningen vill understryka att kollektivistiska och patriarkala normer förekommer i olika utsträckning i olika grupper och samhällen och inte enbart i en hederskontext. Hedersnormerna är dock såväl utpräglat patriarkala som kollektivistiska. Med det sagt finns det också andra normsystem och maktstrukturer som kan vara relevanta för att fördjupa förståelsen för parallella samhällsstrukturer utifrån utredningens syfte om förbättrad integration och minskat utanförskap. Det gäller exempelvis religiösa fundamentalistiska strömningar. Ett sådant exempel är salafismen som är tydligt gränssättande mot västerländska värderingar och strikt avståndstagande från det omgivande samhället (se till exempel Ranstorp m.fl. 2018). I budgetpropositionen för 2026 aviserade regeringen att den avsåg att ta fram ett fördjupat kunskapsunderlag om religiös radikalisering och dess påverkan på individer, samhället, integration och utanförskap (prop. 2025/26:1, utgiftsområde 13), och i juni 2026 fick en särskild utredare i uppdrag att sammanställa sådan kunskap med fokus på politisk islam, och analysera dess konsekvenser för demokratin, integration och utanförskap (dir. 2026:53). Utredningen har därför valt att inte fördjupa sig i religiös fundamentalism eller extremism. Andra relevanta normer skulle kunna vara sådana som kretsar kring extrema mansideal eller machokulturer. Sambandet mellan sådana destruktiva maskulinitetsnormer och våld, kriminalitet och extremism belyses alltmer av myndigheter och inom forskningen (se till exempel Jämställdhetsmyndigheten 2024).

Utredningen belyser i kapitel 5 på vilket sätt förekomsten av kollektivistiska och patriarkala normer och maktstrukturer, samt hedersnormer, kan öka risken för parallella samhällsstrukturer. I kapitlet beskriver utredningen också vilka konsekvenser dessa normer och maktstrukturer kan få för individer och samhälle.

4.2.2 Låg tillit och bristande acceptans för samhällskontraktet

Tillit ses i vissa sammanhang som en typ av värdering och forskning har visat att graden av tillit påverkar relation mellan individ, familj, andra människor, staten och samhället i stort. Utifrån forskning och tidigare analyser gör utredningen bedömningen att bristande tillit och misstro gentemot samhällets institutioner inom vissa grupper kan vara en bidragande orsak till att parallella samhällsstrukturer uppstår och fortlever.

Graden av tillit till staten är också central för i vilken utsträckning det så kallade samhällskontraktet accepteras. Samhällskontraktet kan ses som en form av implicit avtal mellan staten och dess medborgare som specificerar vad medborgarna kan förvänta sig av staten, och vice versa. För att medborgare och stat ska hålla sina respektive delar av detta implicita avtal krävs att det finns en tillit.

Misstro och bristande tillit till statens institutioner kan också leda till att medborgare drar sig undan myndighetskontakter och är öppna för desinformation och konspirationsteorier. Detta kan i sin tur leda till att människor inte vill närma sig majoritetssamhället på grund av en osäkerhet kring vad det skulle innebära att låta staten ansvara för det som gruppen vanligen har ansvarat för. Det kan till exempel handla om en bristande tilltro till rättsväsendet, eller till barnomsorg, familjerådgivning, eller annat som rör barn och familj. Vidare kan socioekonomisk utsatthet, och andra former av utanförskap, öka risken för misstro, liksom alltför stora skillnader i normsystem (Andersson Bruck och Timm Östlund 2025).

Som beskrivs mer ingående i kapitel 6 varierar graden av tillit mellan olika grupper i samhället. Invånare med hög utbildning, god hälsa, och som är sysselsatta tenderar att ha en högre nivå av social tillit än invånare med låg utbildning, dålig hälsa och som är arbetslösa (Holmberg och Rothstein 2022). Det finns alltså utmaningar vad gäller graden av tillit i flera olika grupper i samhället. Givet att utredningen ska utgå från de integrationspolitiska målen samt målet mot utanförskap fokuserar beskrivningen i det här kapitlet i första hand på dessa aspekter. Vilken betydelse låg tillit och bristande acceptans för samhällskontraktet kan ha för uppkomst och fortlevnad av parallella samhällsstrukturer, samt vilka konsekvenser det kan få för exempelvis integration och utanförskap diskuteras i kapitel 6.

4.2.3 Segregation, utanförskap och diskriminering

Segregation, utanförskap och diskriminering kan på olika sätt påverka relationen mellan minoritetsgrupper och majoritetssamhället. Dessa faktorer kan på så sätt vara bidragande orsaker till att parallella samhällsstrukturer uppkommer.

Segregation handlar om att människor bor och lever separerade från varandra. Det kan handla om uppdelning av individer utifrån socioekonomisk status, etnicitet eller demografi. Ofta är uppdelningen geografisk, det vill säga att olika grupper lever och verkar på olika platser och riskerar att inte mötas. Om det finns en separation mellan individer i minoritetsgrupper och människor i majoritetssamhället, rumslig och i vardagslivet, bidrar det till att människor inte möts på olika samhällsarenor. Det kan i sin tur bidra till att parallella samhällsstrukturer uppstår.

I kapitel 7 redogör utredningen för olika orsaker till att boendesegregation uppstår. Orsakerna är ofta komplexa och beror både på strukturella orsaker och individers val och preferenser. Strukturella orsaker handlar exempelvis om hur bostadsmarknaden är utformad och var det finns tillgängliga bostäder till en för individen överkomlig kostnad. Individer kan också uppleva fördelar med att bosätta sig nära personer från samma etniska grupp, exempelvis för att hantera diskriminering eller för att få socialt stöd och information om samhället från den etniska gruppen i området.

En separation mellan olika grupper, och bristande inkludering av minoritetsgrupper i samhället kan också uppstå på grund av diskriminering på olika samhällsarenor. Det kan handla om så kallad strukturell diskriminering, som handlar om att det finns regler, normer, rutiner, förhållningssätt och beteenden som förekommer i organisationer och andra samhällsstrukturer som verkar neutrala men som särskilt missgynnar personer ur specifika grupper. Det kan också handla om diskriminering riktad mot enskilda individer inom olika områden till exempel arbetsliv, bostadsmarknad och inom rättsväsendet. Om människor upplever att de inte får tillgång till samhällets institutioner i samma utsträckning som befolkningen i övrigt, eller om det finns en upplevelse av att systematiskt bli annorlunda behandlad kan det bidra till att viljan att bli en del av samhället är låg. En konsekvens av detta kan bli att man tar avstånd från samhället och förlitar sig på stöd och hjälp från den egna gruppen. Detta kan till-

sammans bidra till att parallella samhällsstrukturer uppkommer och fortlever. Betydelsen av segregation, utanförskap och diskriminering analyseras i kapitel 7.

4.2.4 Alternativa samhällssystem

I Sverige har begreppet parallella samhällsstrukturer tidigare använts av Brå och Polismyndigheten för att beskriva vissa alternativa samhällsfunktioner (se kapitel 3). Ur det perspektivet är det förekomst och användning av alternativa samhällsfunktioner som definierar förekomst av parallell samhällsstruktur (Brå 2018; 2022a).

Utifrån beskrivningen i utredningens direktiv har utredningen valt en delvis annan definition där användning av parallella, eller alternativa, samhällssystem kan vara en del av en parallell samhällsstruktur, men där de inte ses som samma sak. I resterande del av betänkandet har utredningen valt att använda termen *alternativa samhällssystem* för att beskriva förekomst av alternativa, eller parallella, system.

Inom vissa minoritetsgrupper, och i vissa bostadsområden, förkommer användning av olika alternativa samhällssystem. Till exempel rättsskipning, bostadsförmedling, bank- och betalningssystem samt försörjningsystem. Det kan också handla om att det sker anpassningar i utbildningssystemet utifrån vissa gruppers önskemål, eller att det upprättas alternativa system för att förmedla information inom gruppen. Att grupper etablerar alternativa samhällssystem har i tidigare forskning lyfts fram som ett av de viktigare kriterierna för att det ska gå att tala om en parallell samhällsstruktur (Meyer 2002). Alternativa samhällssystem är problematiska av flera skäl, bland annat genom att de ordinarie samhällssystemen utmanas och att individer inte får sina grundläggande fri- och rättigheter tillgodosedda. Problem kopplade till alternativa samhällssystem, samt vilka konsekvenser det kan få, beskrivs mer utförligt i kapitel 8.

4.2.5 Kriminalitet och systemhotande brottslighet

När utredningen har eftersökt underlag om parallella samhällsstrukturer, såväl i litteraturen som genom de möten och besök som genomförts, har det blivit tydligt att begreppet ofta förknippas med kriminalitet och brottslighet (se bilaga 2 för en förteckning över de möten

som utredningen har haft). En sådan koppling finns också i utredningens direktiv där det anges att parallella samhällsstrukturer i samhällsdebatten ofta beskrivs i termer av kriminella nätverk samt att parallella samhällsstrukturer ofta uppstår kring kriminella nätverk som är familje- eller släktbaserade.

Samtidigt framgår av utredningens direktiv att begreppet avser grupperingar som har sociala normer och strukturer som innebär negativ inverkan på individers förutsättningar att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter samt att agera i enlighet med de skyldigheter som alla individer i det svenska samhället har.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att begreppet parallella samhällsstrukturer är bredare än kriminalitet och att det inte behöver förekomma kriminalitet inom en grupp för att den ska kunna beskrivas som en parallell samhällsstruktur. Däremot bedömer utredningen att det är viktigt att beskriva de sammanhang där parallella samhällsstrukturer har kriminella inslag.

Utredningen utgår därmed inte heller från att all kriminalitet eller all organiserad brottslighet i sig utgör parallella samhällsstrukturer. För att kriminalitet ska förstås som en del av en parallell samhällsstruktur krävs, enligt utredningens bedömning, att den förekommer tillsammans med andra av de företeelser som karaktäriserar sådana strukturer och som redovisas i det här kapitlet, nämligen kollektivistiska och patriarkala normer och maktstrukturer, låg tillit och bristande acceptans för samhällskontraktet, alternativa samhällssystem samt de strukturella förhållanden som bidrar till att parallella samhällsstrukturer upprätthålls, såsom segregation, utanförskap och diskriminering. Det är mot denna bakgrund som utredningen i kapitel 9, som beskriver brottslighet kopplat till parallella samhällsstrukturer, framför allt redovisar problematiken kring släktbaserade kriminella nätverk.

4.3 Skillnad mellan utanförskap och parallella samhällsstrukturer

Det är inte självklart vari skillnaden mellan utanförskap i vidare bemärkelse och parallella samhällsstrukturer ligger. I tidigare forskning, exempelvis hos Egge och Solhjell (2018), har skillnaden delvis beskrivits i termer av graden av lojalitet med samhällskontraktet, det

vill säga i vilken utsträckning individer eller grupper vill, önskar eller förmår vara en del av majoritetssamhället. Enligt ett sådant synsätt kännetecknas utanförskap av en relativt hög vilja eller ambition att bli en del av samhället, medan ett parallellsamhälle kännetecknas av en lägre grad av vilja, önska eller förmåga. I båda fallen antas att samhällets politiska vilja och/eller kapacitet att säkerställa lika tillgång till tjänster, rättigheter och skydd är låg (Egge och Solhjell 2018).

I praktiken kan utanförskap i vidare bemärkelse och en parallell samhällsstruktur ta sig liknande uttryck, till exempel genom långvarig arbetslöshet, bidragsberoende, dåliga kunskaper i svenska språket, bristande tillit till samhällets institutioner, boende- och skolsegregation, samt lågt valdeltagande. Rent empiriskt är det dock svårt att avgöra vad dessa uttryck i grunden förklaras av, och därmed i strikt mening skilja mellan utanförskap i vidare bemärkelse och parallella samhällsstrukturer.

Utanförskap i vidare bemärkelse skulle kunna förstås som situationer där integration i huvudsak begränsas av externa faktorer, såsom socioekonomiska villkor eller strukturella hinder. När det gäller parallella samhällsstrukturer tillkommer därutöver interna begränsningar inom gruppen, exempelvis i form av sociala normer och strukturer som påverkar individers faktiska handlingsutrymme.

Utredningen menar att det ofta rör sig om överlappande fenomen och att distinktionen i praktiken i många fall bör betraktas som en gradskillnad snarare än en artskillnad. Utredningen har därför i vissa delar valt ett brett angreppssätt. Analysen av orsaker till att parallella samhällsstrukturer uppkommer och fortlever kommer att tangera den bredare frågan om orsaker till bristande integration och ett betydande utanförskap. På liknande sätt kommer analysen av konsekvenser av parallella samhällsstrukturer i vissa delar beröra konsekvenser av bristande integration och utanförskap mer allmänt.

4.4 Socioekonomiska faktorer

Socioekonomiska faktorer har ofta stor betydelse för integration och utanförskap. Faktorer som kort utbildning, bristande kunskaper i svenska språket, hälsoproblem, eller andra typer av sociala problem, samvarierar ofta med arbetslöshet, bidragsberoende och fattigdom. Personer med dessa typer av utmaningar tenderar också att vara bo-

satta i områden där utanförskapet är stort. Det kan bland annat bero på hur tillgången på billiga bostäder ser ut i olika områden. Att växa upp under dessa förutsättningar kan i sig ha en negativ inverkan på möjligheter till arbete och försörjning. Det finns även analyser som visar att skolor i områden där utanförskapet är stort inte fullt ut klarar av sitt så kallade kompensatoriska uppdrag. Det vill säga att skolor inte karar av att väga upp skillnader i barns och elevers förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Analyser visar också på en ökad risk för inblandning i kriminalitet, både som offer och som förövare, genom att man är bosatt i områden med högre kriminalitet.

Hur socioekonomiska faktorer samspelar med integration och utanförskap har analyserats i ett stort antal tidigare forskningsartiklar, myndighetsrapporter och utredningar. Utredningen har valt att redogöra för på vilket sätt socioekonomiska faktorer kan spela roll inom de olika tematiska kapitlen, och kommer inte att behandla dessa faktorer i ett separat kapitel. I flera fall kan socioekonomiska faktorer skapa lager på lager av begränsningar för individen exempelvis genom utbildning, etnicitet och bostadsområde.

Forskningen visar generellt att människor med högre utbildning och personer med goda kunskaper i svenska språket har bättre förutsättningar att hitta arbete och bli självförsörjande jämfört med de som har kortare utbildning och de som har bristande kunskaper i svenska språket.[1] Utbildning, arbete och egenförsörjning är då också vägar bort från ett utanförskap som kan finnas på flera olika samhällsarenor. Genom arbete ökar chansen att kunna försörja sig själv och sin familj, och därmed i större utsträckning kunna påverka var man vill bo. Genom ett arbete får människor också möjlighet att träffa människor med annan bakgrund, även om det finns forskning som visar att arbetsmarknaden i vissa avseende är etniskt segregerad.[2] Forskningen visar på att individer som får det bättre rent ekonomiskt tenderar att flytta från bostadsområden där utanförskapet är stort (Andersson och Kährik 2015; Malmberg och Clark 2020). Det är inte helt givet vilken betydelse socioekonomiska faktorer har för förekomst av parallella samhällsstrukturer. Det finns dock en del som tyder på att människor med sämre socioekonomiska förutsättningar skulle löpa en högre risk att ingå i sådana strukturer. Exempelvis finns det studier som visar på att förekomst av hedersnormer

[1] Se t.ex. Eriksson och Rooth (2022) och referenser däri.
[2] Se t.ex. Bursell och Bygren (2025) och referenser däri.

och hedersrelaterat våld och förtryck är mer vanligt förekommande inom mer socioekonomiskt utsatta grupper (se kapitel 5 för en vidare diskussion). Dock kan hedersnormer även förekomma inom grupper med bättre socioekonomiska förutsättningar. Det finns också forskning som visar på att bristande tillit och misstro gentemot samhällets institutioner är större i socioekonomiskt utsatta grupper. Vad gäller båda dessa exempel är dock riktningen på sambandet oklart; är det högre utbildning och högre socioekonomisk status som leder till mindre förekomst av hedersrelaterat våld och förtryck, och större tillit, eller är det så att individer och familjer som inte lever under hedersnormer, eller har en större tillit till stat och myndigheter, också är de som investerar mer i utbildning? Det är emellertid möjligt att individer med hög utbildning och bättre socioekonomiska förutsättningar också kan vara en del av en parallell samhällsstruktur även om de inte nödvändigtvis befinner sig i ett utanförskap vad gäller arbete, utbildning, språk eller boendesituation. Exempelvis kan sociala normer som begränsar individers möjligheter att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter, samt bristande tillit till samhällets institutioner, även förekomma i grupper med bättre socioekonomiska förutsättningar.

Utredningen kommer i flera delar återkomma till hur flickor och kvinnor påverkas av att befinna sig i en parallell samhällsstruktur. Det finns flera skäl till det. För det första handlar kollektivistiska och patriarkala strukturer ofta om att på olika sätt kontrollera kvinnors sexualitet, vilket får konsekvenser för möjligheterna att leva ett fritt och självständigt liv. Detta diskuteras mer utförligt i kapitel 5.

För det andra har kvinnor i vissa minoritetsgrupper sämre förutsättningar att etablera sig i samhället och i arbetslivet än vad män har. Skillnader i sysselsättning bland olika grupper av utrikes födda kvinnor och män har analyserats tidigare i flera studier.[3] Skillnader kan till viss del bero på att många kvinnor inom dessa grupper har mycket kort utbildning (se till exempel Engdahl och Liljeberg 2024; Arbetsförmedlingen 2025a). Detta kan i sig till viss del vara ett resultat av kollektivistiska och patriarkala strukturer i hemlandet där flickor och kvinnor inte får möjlighet att utbilda sig. I många av de länder från vilka Sverige har haft en hög flykting- och anhöriginvandring under de senaste åren är utbildningsnivån i befolkningen som helhet generellt lägre än i Sverige, och det gäller särskilt kvinnor. Det

[3] Se t.ex. Ruist (2018) och Aldén och Hammarstedt (2016).

innebär att utbildningsnivån bland de som kommer till Sverige från dessa länder också ofta är låg, vilket i sin tur påverkar möjligheterna till arbetsmarknadsetablering i dessa grupper.

En annan faktor som kan bidra till skillnader i sysselsättning bland män och kvinnor som har kommit som flykting- och anhöriginvandrare är att kvinnor och män i viss utsträckning får ta del av olika typer av arbetsmarknadspolitiska insatser. Exempelvis visar en analys av insatser för nyanlända inom etableringsprogrammet att män får ta del av mer arbetsmarknadsnära insatser i högre utsträckning än kvinnor, något som forskningen har visat kan ha en positiv effekt på övergång till arbete (se till exempel Liljeberg och Lundin 2025). Kvinnor får å andra sidan i högre utsträckning ta del av förberedande insatser i högre utsträckning (Andersson Joona 2020; Arbetsförmedlingen 2018).

4.5 Att mäta förekomst och omfattning av parallella samhällsstrukturer

Det ingår i utredningens uppdrag att kartlägga och analysera förekomst, omfattning och utveckling av parallella samhällsstrukturer i Sverige. Som konstaterades i kapitel 3 finns det ingen vedertagen definition av vad en parallell samhällsstruktur är. Det innebär att det finns flera svårigheter med att säga något om omfattningen av fenomenet. Utredningens övergripande bedömning är att det utifrån ett enskilt mått inte är möjligt att säga något om förekomst och omfattning av parallella samhällsstrukturer. I det här avsnittet beskriver utredningen närmare svårigheterna med att operationalisera begreppet i syfte att kunna mäta. Utredningen redogör också för vilken typ av data som skulle behövas för att kunna göra en närmare bedömning av förekomst och omfattning.

Grundläggande svårigheter utgörs av att beskrivningen som återfinns i direktiven inbegriper att det ska finnas vissa typer av sociala normer inom en grupp, vilket ofta är mycket svårt att mäta. Förekomst av sådana sociala normer bedöms i sig inte vara tillräckligt för att det ska gå att tala om en parallell samhällsstruktur, utan ytterligare kriterier behöver vara uppfyllda. Det behöver alltså vara möjligt att kombinera olika data för att kunna säga något om problemet som helhet. När sådant som att grupper har egna normsystem, bor åtskilda

från majoritetssamhället, har egna skolor, har få kontakter utanför den egna gruppen i vardagslivet, och använder alternativa samhällssystem överlappar kan bilden av parallella samhällsstrukturer bli tydligare.

Vad utredningen har erfarit finns det inga empiriska undersökningar som har kartlagt förekomsten av parallella samhällsstrukturer i Sverige. Undantag är undersökningar kring förekomst av alternativa samhällssystem som har genomförts av Brå och Polismyndigheten och som nämndes i kapitel 3. Resultaten från dessa undersökningar beskrivs närmare i kapitel 8.

Nybru Gleditsch m.fl. (2026) menar att det finns olika vetenskapliga definitioner av begreppet parallellsamhällen, men att begreppet inte har operationaliserats och använts i empiriska analyser. Samtidigt är de företeelser, eller problem, som utredningen beskriver ovan i högsta grad reella: kollektivistiska normer där gruppens bästa prioriteras över individens egen vilja och önskningar, hedersnormer och negativ social kontroll, misstro och bristande tillit till samhällets institutioner, alternativa samhällssystem, etnisk och socioekonomisk segregation, diskriminering, samt kriminalitet.

Nedan diskuterar utredningen olika alternativ för att empiriskt kunna göra en uppskattning av förekomst av parallella samhällsstrukturer. Utredningen vill dock poängtera att det finns betydande begränsningar vad gäller alla alternativ. Utredningens sammantagna bedömning är därför att det krävs ytterligare analyser för att kunna föreslå en operationalisering av begreppet som också kan användas i meningsfulla empiriska analyser som syftar till att kunna säga något om problemets omfattning. Utredningens förslag kring hur detta kan ske redovisas i kapitel 11.

4.5.1 Att mäta omfattningen av olika företeelser

Ett angreppssätt som ligger nära till hands är att försöka säga något om omfattningen av de problem som begreppet är tänkt att fånga. Utredningen har valt att redovisa mått på förekomst och omfattning av de olika företeelser i respektive temakapitel. Det finns dock flera begränsningar med ett sådant angreppssätt. För det första kan problemområdena var för sig fånga upp en bredare problematik än den kopplad till parallella samhällsstrukturer. Exempelvis kan separa-

tionen från majoritetssamhället vara påtaglig för fler individer än de som kan antas leva delar av sina liv i en parallell samhällsstruktur. Utredningen har tidigare argumenterat för att det i teorin är möjligt att göra skillnad på utanförskap i bredare bemärkelse och parallella samhällsstrukturer genom att peka på i vilken utsträckning minoritetsgrupper önskar, vill eller förmår ansluta sig till samhällets grundläggande värderingar. I praktiken kan det dock vara mycket svårt att separera dessa två situationer från varandra då de kan ta sig liknande uttryck exempelvis i termer av bristande integration och utanförskap. För det andra kan det finnas behov av att undersöka hur olika problem sammanfaller och är korrelerade med varandra för att fånga upp problemet med parallella samhällsstrukturer i sin helhet. Att analysera förekomsten av de olika fenomenen var för sig kan bli alltför begränsat.

4.5.2 Det är problematiskt att mäta på individ- och gruppnivå

Bedömningen av förekomst och omfattning av parallella samhällsstrukturer skulle i teorin kunna göras både på individ-, grupp-, områdes- eller systemnivå. Att mäta på *individnivå* skulle innebära att utifrån registerbaserad information göra en bedömning kring om vissa individer kan antas leva delar av sina liv in en parallell samhällsstruktur. I så fall skulle det behövas individdata som finns i SCB:s register över befolkningen.[4] Genom att specificera ett antal kriterier som individer behöver uppfylla för att kunna antas leva delar av sina liv i en parallell samhällsstruktur skulle det i teorin vara möjligt att göra beräkningar av antalet individer som befinner sig i en sådan situation. Sådana beräkningar kommer vara behäftade med mycket stor osäkerhet eftersom de kommer att baseras på antaganden om vad som karaktäriserar en individ som befinner sig i en sådan situation. Storleken på denna grupp kommer i hög grad bero på vilka antaganden som görs, och kommer därmed vara mycket känslig för förändringar i definitionen.

På *gruppnivå* skulle det också handla om att på förhand bestämma ett antal kriterier som en grupp behöver uppfylla för att de ska bedömas utgöra en parallell samhällsstruktur. Det kan till exempel

[4] Exempelvis skulle det vara möjligt att använda mikrodata från den longitudinell integrationsdatabasen för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA).

handla om grupper där vissa normer och företeelser är mer vanligt förekommande än i samhället i stort.

Det finns flera svårigheter med ett sådant tillvägagångssätt. För det första är det svårt att fastslå vilka kriterier som en grupp behöver uppfylla, om dessa kriterier också ska kunna observeras och mätas. För det andra kan det finnas variationer mellan individer inom en grupp vilket gör det svårt att dra några slutsatser om alla individer i gruppen, även om det finns vissa företeelser, eller vissa normer, som är mer vanligt förekommande inom den aktuella gruppen än i samhället i övrigt. Med ett sådant tillvägagångssätt finns det också risk för stigmatisering av vissa grupper, något som också gäller om specifika bostadsområden exempelvis skulle beskrivas som parallellsamhällen (Seemann 2021).

Det skulle i teorin också vara möjligt att göra en bedömning av förekomst och omfattning av parallella samhällsstrukturer på *områdesnivå*. En begränsning med detta tillvägagångssätt är att det inte är alla individer som är bosatta i ett sådant område som lever delar av sina liv i en parallell samhällsstruktur. Genom att avgränsa företeelsen till vissa geografiska områden är det också möjligt att på individnivå missa människor som ingår i dessa strukturer, men inte är bosatta i dessa områden. Utmaningarna med att mäta på områdesnivå diskuteras mer nedan.

Med *systemnivå* avses här olika samhällssystem. I tidigare analyser av Polismyndigheten och Brå har denna nivå varit i fokus för kartläggning. En svårighet med att mäta förekomsten på systemnivå är att sådana parallella system, eller strukturer, i vissa fall är olagliga och då kan vara svåra att observera och mäta. Även detta angreppssätt har flera begränsningar, framför allt i relation till denna utredningens syften som är att tillhandahålla ett fördjupat kunskapsunderlag som kan bidra till regeringens arbete med att bekämpa parallella samhällsstrukturer, förbättra integrationen och minska utanförskapet i Sverige. För det första fokuserar detta perspektiv på parallella samhällsstrukturer och dess kopplingar till brottslighet, otrygghet och problem för rättsväsendet. Det som avses med begreppet i utredningens direktiv är bredare. För det andra kan undersökningar av förekomst av alternativa system i första hand säga något om dess geografiska utbredning medan det inte är möjligt att säga något om hur många människor som använder, eller påverkas av, förekomsten av alternativa system.

Tidigare undersökningar kan dock komplettera bilden och resultaten från dessa undersökningar beskrivs i kapitel 8.

4.5.3 Det finns begränsningar med att mäta på områdesnivå

Som diskuterades i kapitel 2 ingår målet att bekämpa parallella samhällsstrukturer som en del i målet för politiken mot utanförskap. Det är ett politikområde med en tydlig inriktning mot vissa geografiska områden. Det blir då relevant att ställa frågan om begreppet parallella samhällsstrukturer ska användas som beskrivning av ett specifikt område?

I Danmark har frågan om utanförskap haft en tydlig koppling till situationen i olika bostadsområden. Tidigare benämndes dessa områden *ghetton*, medan de numer benämns *parallelsamfund*. Varje år tas det fram en lista över områden (se kapitel 3 för ytterligare beskrivning). Detta sätt att dela in områden på har vissa likheter med det sätt på vilket Boverket och SCB har delat in geografiska områden, så kallade regionala statistikområden (RegSO) i olika kategorier av områden (se kapitel 2). Det finns vissa likheter mellan länderna med avseende på vilka indikatorer som indelningen baseras på, men det finns också skillnader. I Danmark är ett av kriterierna som måste vara uppfyllt att andelen ”icke-västliga” invandrare, samt barn till icke-västliga invandrare, ska överstiga 50 procent. Individens eget, eller föräldrarnas, födelseland finns inte med som en variabel när Boverket och SCB definierar olika områden. En annan skillnad är att vissa av de indikatorer som finns med i den danska kontexten definieras i absoluta tal, medan indikatorerna i den svenska kontexten i den första fördjupade analysen har uttryckts i relativa termer. Boverket och SCB har emellertid uppdaterat analysen och genomför indelningen baserad på absoluta gränsvärden (Boverket och SCB 2026b).[5]

Utredningen har inte valt att sätta likhetstecken mellan situationen i ett specifikt bostadsområde och parallella samhällsstruktur. Utredningen har emellertid bedömt, utifrån de underlag som utredningen

[5] Sedan SCB och Boverket genomförde den första fördjupade analysen har regeringen givit myndigheterna ett uppdrag att göra en uppföljning av analysen (A2025/012099). Enligt detta uppdrag ska myndigheterna bland annat identifiera områden där utanförskapet bedöms vara stort genom att göra en sammanvägd bedömning av situationen i varje område. Bedömningen ska baseras på absoluta gränsvärden och nivåerna på dessa ska motsvara de nivåer som låg till grund för de bedömningar som myndigheterna gjorde under arbetet med det första uppdraget.

har tagit del av – skriftliga såväl som muntliga – att det finns en större risk att dessa strukturer förekommer i vissa områden. Det finns dock individer som är bosatta i dessa områden men inte är en del av en sådan struktur, och det kan också finnas individer som ingår i sådana strukturer men som inte är bosatta i dessa områden.

4.5.4 Likheter i innebörden av social- och kulturell integration och parallella samhällsstrukturer

Utredningen har tidigare beskrivit att det finns likheter mellan hur regeringen har utformat delmålet för social och kulturell integration och det som avses med parallella samhällsstrukturer i utredningens direktiv (se tabell 4.1 för en jämförelse).

Tabell 4.1 Jämförelse av definitionen av ”social- och kulturell integration” och ”parallella samhällsstrukturer”

Delmålet för social och kulturell integration	Direktiven för utredningen om parallella samhällsstrukturer (dir. 2025:68)
Andelen utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund som upplever tillhörighet och delaktighet i samhället ska öka. Samhällets grundläggande normer och värderingar ska förankras hos och efterlevas av var och en som lever och bor i Sverige, med minskade risker för utanförskap och kriminalitet som följd. Förekomsten av företeelser som begränsar utrikes födda kvinnor och mäns samt flickor och pojkars möjligheter att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen ska minska.	Med begreppet parallella samhällsstrukturer avses i dessa kommittédirektiv grupperingar som har sociala normer och strukturer som innebär negativ inverkan på individens förutsättningar att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter samt att agera i enlighet med de skyldigheter som alla individer i det svenska samhället har.

Källa: Egen bearbetning.

En skillnad utgörs av att det som avses med parallella samhällsstrukturer i utredningens direktiv tydligare uttrycker att det handlar om specifika grupperingar där det finns företeelser som begränsar individens möjligheter att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Men då dessa beskrivningar till viss del överlappar skulle det vara möjligt att beskriva parallella samhällsstrukturer i termer av grupperingar med bristande social och kulturell integra-

tion. Genom att mäta graden av social och kulturell integration skulle det då vara möjligt att indirekt säga något om förekomsten av parallella är samhällsstrukturer.

Även detta angreppssätt har betydande begränsningar. Det är generellt svårt att mäta just graden av social och kulturell integration, något som Utredningen om en målstyrd integrationspolitik pekade på (SOU 2024:41) och som diskuterades i kapitel 2. Dock har regeringen tagit flera initiativ på området. Bland annat pågår ett arbete för att utveckla kompletterande datainsamlingsmetoder där SCB har fått i uppdrag att genomföra en uppföljning av de integrationspolitiska delmålen om demokratisk samt social och kulturell integration (A2024/01441, A2025/00652). Även nätverket *World Values Survey* har blivit beviljade medel för att undersöka sociala, kulturella och demokratiska värderingar hos de som bor i Sverige, med särskilt fokus på utrikes födda personer.

Båda dessa undersökningar kommer i huvudsak att utgöras av enkätundersökningar då sådant som normer och värderingar är mycket svårt att mäta med hjälp av registerdata. En del av uppdraget till SCB utgörs av att dela upp resultaten med avseende på olika bakgrundsvariabler, exempelvis utrikes födda, inrikes födda och inrikes födda med två utrikes födda föräldrar. Redovisningsgruppen utrikes födda ska så långt det är möjligt vara nedbrytbar på födelseregion och vistelsetid i landet. Resultaten ska också redovisas uppdelat på kön. En svårighet vad gäller enkätdata kan vara att det inte alltid går att redovisa uppdelat på de undergrupper som önskas på grund av urvalsstorleken.

För att denna typ av statistik ska kunna användas för att säga något om förekomst av parallella samhällsstrukturer finns det behov av att kunna redovisa svaren uppdelat på flera bakgrundsvariabler samtidigt. Till exempel födelseregion, kön och vilken typ av områden en person är bosatt i. Det är tveksamt om urvalsstorleken kommer att möjliggöra detta även om det skulle vara önskvärt utifrån ett behov av att kunna kartlägga omfattningen av parallella samhällsstrukturer.

Utredningens sammantagna bedömning är att en analys av de indikatorer som finns tillgängliga för att mäta och följa upp graden av social och kulturell integration var för sig blir alltför trubbiga mått för att kunna säga något om förekomsten av parallella samhällsstrukturer. För att dessa indikatorer ska vara användbara i sammanhanget krävs

att uppgifterna finns på individnivå, att urvalen är tillräckligt stora, och att det är möjligt att kombinera olika indikatorer med varandra.

4.6 Sammanfattning och slutsatser

Det saknas en vedertagen definition av begreppet parallella samhällsstrukturer och begreppet har inte heller operationaliserats i syfte att genomföra empiriska analyser av orsaker, förekomst eller omfattning. Utredningen har valt att beskriva och analysera parallella samhällsstrukturer i termer av ett antal olika företeelser. Dessa företeelser används återkommande i litteraturen och av olika aktörer för att beskriva problematiken. Det handlar om:

- **Kollektivistiska och patriarkala normer och maktstrukturer:** Utredningen bedömer att sociala normer och maktstrukturer som utgår från ett utpräglat kollektivistiskt och starkt patriarkalt synsätt krockar med de grundläggande principer som en liberal demokrati vilar på. Det handlar inte minst om hedersrelaterade normer och maktstrukturer som medför att individer, särskilt flickor och kvinnor men även pojkar och män, tvingas göra avkall på sina mänskliga fri- och rättigheter.
- **Låg tillit och bristande acceptans för samhällskontraktet:** Tillit till andra människor och till statens institutioner utgör en grundbult i en välfärdsstat. Tillit mellan staten och dess invånare påverkar också synen på samhällskontraktet, det implicita avtal som beskriver å ena sidan statens åtagande gentemot invånarna, och å andra sidan invånarnas skyldigheter gentemot staten.
- **Segregation, utanförskap och diskriminering:** Att vara en del av en parallell samhällsstruktur innebär att individer lever delar av sina liv separerade från det som kan kallas majoritetssamhället. Det finns flera orsaker till att det uppstår en separation, rumsligt och i vardagslivet, mellan grupper i samhället. Segregation vad gäller exempelvis boende och skolor, samt förekomst av diskriminering på olika arenor är några bidragande orsaker till detta och utredningen har bedömt att det är relevant med en beskrivning av dessa företeelser.

- **Alternativa samhällssystem:** En del i en parallell samhällsstruktur kan utgöras av att det etableras alternativa, eller parallella, samhällssystem. Det handlar exempelvis om parallell rättsskipning eller alternativa system för finansiella transaktioner. Men det kan också handla om att det sker anpassningar i utbildningssystemet utifrån vissa gruppers önskemål. Alternativa samhällssystem kan bidra till att de ordinarie samhällssystemen utmanas och att individer inte får sina grundläggande fri- och rättigheter tillgodosedda.
- **Kriminalitet och systemhotande brottslighet:** Utredningen har bedömt att det inte behöver förekomma kriminalitet inom en grupp för att den ska kunna beskrivas som en parallell samhällsstruktur. Däremot bedömer utredningen att det är viktigt att beskriva de sammanhang där parallella samhällsstrukturer har kriminella inslag. För att kriminalitet ska förstås som en del av en parallell samhällsstruktur krävs, enligt utredningens bedömning, att den förekommer tillsammans med andra av de företeelser som karaktäriserar sådana strukturer och som beskrivs ovan. Utredningen har valt att framför allt beskriva problematiken kring släktbaserade kriminella nätverk.

Sammantaget bedömer utredningen att parallella samhällsstrukturer ofta utgörs av att det finns minoritetsgrupper som hålls samman av kollektivistiska och patriarkala normer och maktstrukturer där det förekommer hedersnormer, och där det finns en misstro mot samhällets institutioner och en bristande acceptans för samhällskontraktet. Dessa grupper lever ofta delar av sina liv åtskilda från det omgivande samhället, rumsligt och i vardagslivet, och i vissa fall har gruppen etablerat egna alternativa samhällssystem. I vissa fall, men inte alltid, finns det kriminella inslag i gruppen.

Parallella samhällsstrukturer kan ses som en form av långtgående utanförskap men det är svårt att dra gränsen mellan utanförskap mer generellt och en parallell samhällsstruktur. I tidigare forskning har skillnaden delvis beskrivits i termer av graden av lojalitet med samhällskontraktet, det vill säga i vilken utsträckning individer eller grupper vill, önskar eller förmår vara en del av majoritetssamhället. Enligt ett sådant synsätt kännetecknas utanförskap av en relativt hög vilja eller ambition att bli en del av samhället, medan ett parallellsamhälle kännetecknas av en lägre grad av vilja, önska eller förmåga. I båda fallen görs ett antagande om att samhällets politiska vilja

och/eller kapacitet att säkerställa lika tillgång till tjänster, rättigheter och skydd är låg.

Utredningen delar detta synsätt men vill poängtera att det i praktiken är mycket svårt att skilja mellan utanförskap i vidare bemärkelse och parallella samhällsstrukturer då det ofta kan ta sig liknande uttryck. Exempelvis genom långvarig arbetslöshet, bidragsberoende, bristande kunskaper i svenska språket, bristande tillit till samhällets institutioner, boende- och skolsegregation, samt lågt valdeltagande. Svårigheten att skilja mellan utanförskap i bredare bemärkelse och parallella samhällsstrukturer återspeglas också i de bedömningar av viktiga områden för åtgärder som utredningen redovisar i kapitel 11. För att motverka parallella samhällsstrukturer har utredningen bedömt att det i många fall finns behov av åtgärder som riktar sig mot en bredare problematik.

5 Kollektivistiska och patriarkala normer och maktstrukturer

I det här kapitlet beskrivs sådana sociala normer och informella maktstrukturer som utredningen bedömer bidrar till att parallella samhällsstrukturer uppstår och fortlever, samt de negativa konsekvenser dessa normer och strukturer får för individers möjligheter att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter. Det handlar om utpräglat kollektivistiska och starkt patriarkala normer och maktstrukturer. Kollektivistiska normer betonar gruppens behov och intressen före den enskilde individens. Patriarkala normer tillskriver män en överordnad roll gentemot kvinnor avseende makt och privilegier, och betonar traditionella könsroller. Utredningen har valt att särskilt fokusera på släktbaserade maktstrukturer och hedersnormer. Med hedersnormer avses strikta regler för hur medlemmar i en släkt ska vara och uppföra sig för att inte skada släktens heder eller anseende.

Som framgår av kapitel 4 ser utredningen åtminstone två anledningar till att utpräglat kollektivistiska och starkt patriarkala normer kan vara en bidragande orsak till att parallella samhällsstrukturer uppkommer och fortlever i en liberal demokrati[1] som Sverige. För det första står sådana normer i stark konflikt med de individualistiska och jämställdhetsorienterade normer som präglar det svenska samhället i stort, och som de offentliga institutionernas uppdrag utgår ifrån. Att agera i enlighet med dessa normer är i många fall även oförenligt med svensk lag. Det kan medföra att grupper som vill upprätthålla dessa normsystem och maktstrukturer avskärmar sig från majoritetssamhället. Det kan ske genom isolering vilket försvårar för individer att delta och integreras i majoritetssamhället, och genom användning av alternativa samhällssystem såsom parallell

[1] Med *liberal demokrati* avser utredningen ett styrelseskick där den folkvalda majoritetens makt begränsas av konstitutionella lagar som garanterar skydd för individens grundläggande fri- och rättigheter, och som förhindrar förtryck av minoriteter.

rättsskipning. För det andra begränsar sådana normer individers handlingsutrymme, genom såväl självreglering som negativ social kontroll. Det bidrar till att hålla ihop minoritetsgrupper, och till att upprätthålla vissa maktstrukturer och intressen.

5.1 Undersökningar av sociala normer och värderingar i Sverige

Begreppen normer och värderingar används ofta tillsammans och det är inte alltid det görs en tydlig distinktion dem emellan. En norm kan förstås som en oskriven regel eller förväntan om hur man bör vara eller bete sig i en grupp eller i ett socialt sammanhang, det vill säga vad som uppfattas som normalt eller önskvärt beteende. Värderingar kan snarare förstås som människors principiella uppfattningar i större frågor, eller vad människor tycker är viktigt. Normer är viktiga för att ett samhälle ska kunna fungera och kan bidra till trygghet och gemenskap. Men normer kan också ge makt, begränsa, utesluta och skapa utsatthet. Att följa normer ger ofta en känsla av tillhörighet, medan den som bryter mot dem riskerar att bli ifrågasatt eller utfryst. Normer kan därför leda till kränkningar, trakasserier och diskriminering (Folkhälsomyndigheten 2022).

Normer och värderingar studeras ofta med hjälp av enkätundersökningar eller intervjuer där respondenterna tillfrågas om sina attityder eller beteenden. En risk med sådana undersökningar är att respondenterna anpassar sina svar utifrån vad de uppfattar som socialt accepterat och att svaren därför inte motsvarar vad de faktiskt tycker. I vissa fall kan registerdata användas för att identifiera vissa uttryck eller beteenden som kan antas spegla en viss typ av normer. En begränsning med sådana analyser är att ett visst uttryck eller beteende även kan förklaras av något annat än normer, exempelvis personliga preferenser eller strukturella faktorer.

I det här avsnittet beskrivs ett antal undersökningar som undersöker förekomsten av kollektivistiska och patriarkala normer och värderingar, samt skillnader vad gäller denna typ av värderingar mellan personer med bakgrund i olika länder. I avsnittet redovisas resultat från enkätundersökningen *World Values Survey* (WVS) som beskriver hur olika länder positionerna sig i förhållande till varandra avseende olika värderingar, samt *Migrant World Values Survey* (MWVS) som

ställer motsvarande frågor till personer som invandrat till Sverige från länder utanför Europa. I undersökningarna benämns denna grupp migranter. I avsnittet redogör utredningen även för en undersökning som genomförts av Järvaveckan Research och som undersöker vilka beteenden som människor i Sverige upplever är accepterade i det egna bostadsområdet. Slutligen redovisas registerdata för hur vanligt förekommande det är i Sverige att personer med utländsk bakgrund gifter sig med någon med bakgrund från samma land. Detta har i litteraturen använts som en indikator på graden av social integration, men kan också i viss utsträckning kopplas till förekomsten av mer kollektivistiskt orienterade normer.

5.1.1 Sverige utmärker sig globalt

I enkätundersökningen *World Values Survey* (WVS) undersöks hur världens länder förhåller sig till varandra vad gäller olika typer av värderingar. Enkätundersökningen genomförs löpande med några års mellanrum i ett stort antal av världens länder. Med hjälp av undersökningen är det möjligt att jämföra hur människor bosatta i olika länder svarar på olika typer av värderingsfrågor.

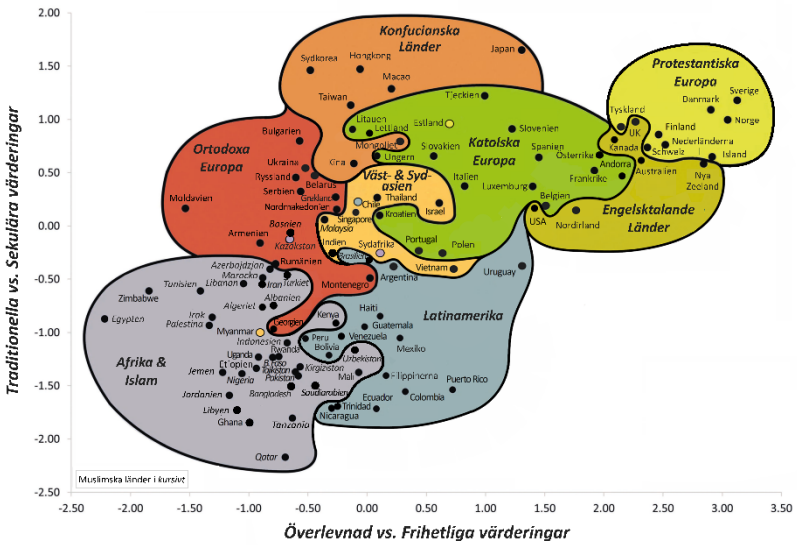
Skillnader mellan länder kan åskådliggöras genom den så kallade kulturkartan (se figur 5.1). I kartan används två skalor som bygger på ett urval av frågor som ställs i enkäten.[2] På den ena skalan (x-axeln) mäts synen på livet i en rangordning från ren överlevnad till livskvalitet, tillit och självförverkligande. Ju högre värde på skalan, desto högre värderas individens frihet. På den andra skalan (y-axeln) ställs traditionella värderingar med religiösa föreställningar och respekt för auktoriteter mot sekulära, rationella värderingar (World Values Survey 2026a).

Högt upp, och längst ut till höger i kartan återfinns Sverige följt av de övriga nordiska länderna samt Tyskland, Nederländerna och Schweiz. Dessa länder karaktäriseras av en kombination av sekulära värderingar och att individens frihet värderas högt när det gäller rätten att fatta egna självständiga beslut exempelvis när det gäller utbildning, yrkesval eller vem man ska gifta sig med.

[2] Se World Values Survey (2026b).

I den diametralt motsatta sidan av kulturkartan återfinns länder som karaktäriseras av en kombination av traditionella värderingar och av att individens frihet värderas lågt. Här återfinns framför allt muslimska länder och länder i Afrika. Personer som har kommit till Sverige som flyktingar eller skyddsbehövande samt deras anhöriga har under de senaste 10–15 åren dominerats av invandring från länder i den kategorin.[3]

Figur 5.1 Kulturkartan 2023



Källa: World Values Survey (2026a).

När resultaten från WVS diskuteras brukar de nordiska ländernas, och kanske framför allt Sveriges, position på kulturkartan pekas ut. Jämfört med andra länder i världen är Sverige med sina frihetliga värderingar, höga tillit och acceptans för olikheter kanske det land i världen som avviker mest från övriga länder (Puranen 2023). Det

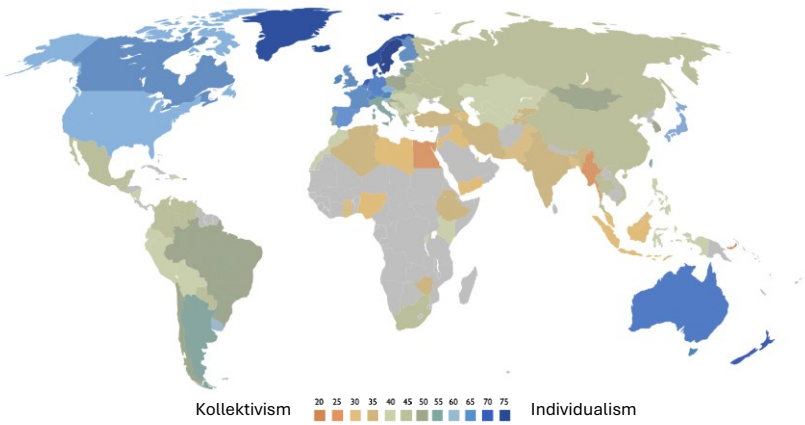
[3] Av dem som fick skydd i Sverige under åren 2013–2022 var Syrien det största ursprungslandet (med undantag för 2022 då Ukraina var störst). Andra stora ursprungsländer under perioden var Afghanistan, Eritrea, Irak och Somalia (Migrationsverket 2023). Dessvärre saknas det data från just dessa länder, förutom Irak, i *World Values Survey*. Förmodligen återfinns även de länder som man inte kunnat mäta i (Afghanistan, Syrien, Eritrea och Somalia längst ner till vänster på kulturkartan, men det går inte med säkerhet och precision att veta exakt var (Puranen 2019). I en separat studie för Sverige finns det dock information om hur migranter bosatta i Sverige som är födda i dessa länder har svarat på frågorna (se avsnitt 5.1.2).

är då inte konstigt att kontrasten mellan Sverige och de länder från vilka invandringen varit hög uppfattas som stor. En av de frågor där Sverige skiljer ut sig särskilt tydligt är frågan vad gäller tillit. Detta beskrivs mer utförligt i kapitel 6.

Baserat på data från WVS har forskare också tagit fram ett index som på en skala från 0 till 100 rankar världens länder avseende individualistiska och kollektivistiska värderingar (se figur 5.2). Höga värden indikerar mer individualistiska samhällen med stark betoning på personlig frihet, tolerans, jämlikhet och självständighet (exempelvis Nordamerika, Västeuropa och Australien), medan låga värden indikerar mer kollektivistiska samhällen med starkt fokus på traditionella plikter, grupplojalitet, hierarkier och konformitet (exempelvis vissa delar av Asien, Afrika och Mellanöstern). Sverige utmärker sig som det mest individualistiska landet i världen.

Figur 5.2 Kollektivism och individualism i olika länder

Skalan sträcker sig från 0 (starkt kollektivistiskt) till 100 (starkt individualistiskt)



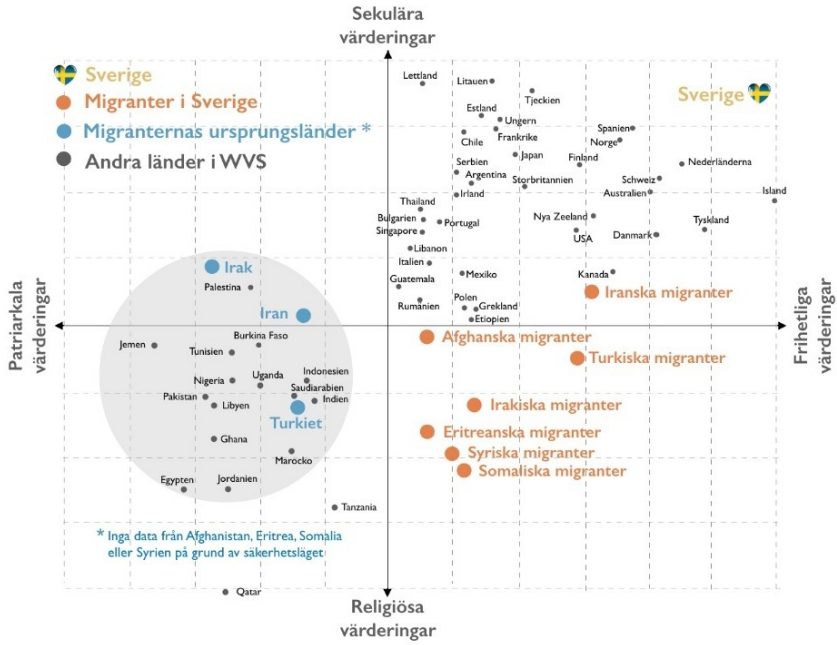
Anm.: Grå färg avser att information saknas.
Källa: World Values Survey (2026a).

5.1.2 Skillnader i vissa värderingar mellan utomeuropeiska migranter och befolkningen i övrigt

Kulturkartan ovan visar hur olika länder förhåller sig till varandra värderingsmässigt. Genom undersökningen *Migrant World Values Survey* (MWVS) är det möjligt att göra en jämförelse mellan utom-

europeiska migranter som har kommit till Sverige och befolkningen i stort. I figur 5.3 kombineras den så kallade kulturkartan med resultaten från MWVS. Det gör det möjligt att se hur värderingarna bland migranter från olika länder skiljer sig från värderingarna i Sverige, men även hur de skiljer sig från värderingarna som råder i de länder de kommer ifrån. Resultaten av en sådan jämförelse diskuteras nedan.

Figur 5.3 Migranter i kulturkartan



Källa: World Values Survey (2026a).

Överlevnad vs. frihetliga värderingar

I det integrationspolitiska delmålet för social och kulturell integration (se avsnitt 2.3.1) finns formuleringar om det som kan kopplas till frihetliga värderingar [4] och värderingar gällande jämställdhet mellan könen. På en mer övergripande nivå handlar det om synen på individuell frihet, lika möjligheter och rättvisa mellan könen. Hur frihetliga värderingar mäts inom MWVS beskrivs mer utförligt i Puranen (2023) och nedan sammanfattas de skillnader mellan mig-

[4] Detta benämns också emancipativa värderingar.

ranter och majoritetsbefolkningen i Sverige som återfinns i undersökningen.[5]

Resultaten från WVS visar på ett tydligt avstånd mellan hur majoritetsbefolkningen i Sverige svarar, och hur majoritetsbefolkningen i många av de länder som Sverige har haft en betydande invandring ifrån svarar. Men analysen av hur migranter från flera av dessa länder, bosatta i Sverige, svarar i MWVS visar en delvis annan bild. Migranterna har i många fall förflyttat sig mot mer frihetliga värderingar, jämfört med hur majoritetsbefolkningen i deras respektive hemländer har svarat.[6] Förflyttningen har gått längst för de grupper som generellt sett har varit längre tid i Sverige. Det gäller till exempel migranter från Iran och Turkiet (Puranen 2019). Migranter från länder som har vistats kortare tid i Sverige har generellt inte förflyttat sig lika långt mot mer frihetliga värderingar, men befinner sig längre till höger, det vill säga mot mer frihetliga värderingar, än majoritetsbefolkningen i deras respektive hemländer gör. Analysen visar också att migranter i Sverige ligger väsentligt högre på värdet på indexet för frihetliga värderingar än genomsnittet för länder i Mellanöstern (Puranen 2019).

Skillnader i värderingar mellan migranter från ett visst land, och värderingar bland majoritetsbefolkningen i samma land kan bero på flera olika saker. För det första kan det finnas en selektion bland de som väljer att migrera, och bland de som väljer att migrera just till Sverige. Personer som migrerat till Sverige kan exempelvis särskilja sig från majoritetsbefolkningen i sina respektive hemländer genom att de är mer resursstarka, eller tvärtom mer utsatta och sårbara. Exempelvis menar Puranen (2023), baserat på resultat från en undersökning genomförd i Irak, att de som inte kan tänka sig att migrera är mer konservativa och mer religiöst utövande än de som kan tänka sig att flytta från hemlandet. För det andra kan skillnader mellan migranter och majoritetsbefolkningen i deras respektive hemländer till viss del bero på en förflyttning mot normer och värderingar som dominerar i det nya hemlandet.

[5] Indexet över frihetliga värderingar som visas på x-axeln i kulturkartan baseras på fyra subindex som i sin tur baseras på ett antal olika frågor. I indexet över frihetliga värderingar ingår fyra subindex: jämställdhet, autonomi (barnuppfostran), voice och choice, och ett sammanfattande indexet (Puranen 2023). Se även World Values Survey (2026b) för ytterligare beskrivning.
[6] En direkt jämförelse kan bara göras för de länder för vilka det finns svar i *World Values Survey*. För de länder där det fattas svar i *World Value Survey* ser man dock att migranterna svarar på liknande sätt som migranter för vilka en jämförelse kan göras.

Ett av subindexen som ingår i indexet för frihetliga värderingar benämns *choice* (självbestämmande) och handlar om möjligheten att själv fatta sina egna beslut vad gäller familjebildning. Det mäts genom frågor om skilsmässa, abort och sexuell läggning. Ett högre värde på detta index innebär värderingar i linje med ökad reproduktiv frihet, ett mått på så kallade emancipativa värderingar. Omvänt innebär ett lågt värde att man föredrar begränsad reproduktiv frihet, ett mått på patriarkala värderingar. Analyser av en tidigare omgång av MWVS visar att värderingar och sociala normer inom det här området knappt förändras alls med tid i landet. Det sker alltså inte samma förskjutning i synsätt mot den svenska majoritetsbefolkningens värderingar som har konstaterats inom andra samhällsområden. Några få undantag finns dock; migranter från Iran och i någon mån även Turkiet skiljer sig från ursprungsländerna i sina sätt att se på dessa frågor (Puranen 2023).

I tabell 5.1 sammanfattas resultat från MWVS angående frihetliga, eller emancipativa, värderingar. Ett högt EVI-index indikerar att en stor andel i gruppen anser att individen själv bestämmer i viktiga frågor såsom giftermål, skilsmässa och sexuella preferenser. I tabellen visas värdet på de olika subindexen för frihet, rätten att kunna göra egna val och jämställdhet som beskrevs ovan. Här har inte hänsyn tagits till några andra faktorer än födelseland. Det betyder att skillnader mellan migranter från olika länder kan bero på olika faktorer, exempelvis tid i Sverige eller utbildningsnivå.

Tabell 5.1 Grad av frihetliga värderingar efter födelseland

Emancipative Values Index (EVI)

EVI-position	Hög	Medel	Låg
Frihet	Iran	Somalia	Eritrea
	Turkiet	Afghanistan	Syrien
		Irak	
Rätten att kunna göra egna val	Iran	Somalia	Eritrea
	Turkiet	Afghanistan	Syrien
		Irak	
Jämställdhet	Iran	Irak	Somalia
	Turkiet	Afghanistan	Eritrea
		Syrien	

Källa: Puranen (2023).

Även Hammar (2021) har analyserat data från MWVS för att undersöka hur värderingar hos utomeuropeiska migranter förändras med tid i landet.[7] Han finner att värderingar bland migranter närmar sig värderingar hos majoritetsbefolkningen i Sverige i takt med att migranterna levt en längre period i landet. Efter cirka tio år i Sverige har migranterna samma syn på hur viktigt det är med familj, fritid och politik i livet som genomsnittssvensken har. För religion, självbestämmande (exempelvis synen på homosexualitet, abort och skilsmässa) och tillit har värderingsgapet ungefär halverats under migranternas första tio år i Sverige.

Traditionella vs. sekulära värderingar

På den andra axeln i kulturkartan mäts traditionella värderingar där religiösa föreställningar och respekt för auktoriteter har låga värden, och sekulära, rationella, hamnar högre upp på skalan. Precis som när det gäller sättet att mäta frihetliga värderingar baseras värdet i kulturkartan på svaren på en stor uppsättning frågor inom flera olika områden (World Values Survey 2026b). I korthet kan sägas att skalan går från troende till sekulära värderingar och mäts med fyra olika index: förhållandet till auktoriteter, nationell stolthet, och lydnad till föräldrarna, religion/icke religion, vad är lämpligt att göra/inte göra, och förtroende till olika samhällsinstitutioner. Puranen (2019) har beskrivit det som att y-axeln i kartan mäter hur man förhåller sig till auktoriteter av olika slag, till exempel: religiös auktoritet, föräldraauktoritet, statens auktoritet, den auktoritet som konformitetsnormer[8] medför, samt förtroendet för, eller skepticism mot, olika samhällsbärande institutioner.

Sverige skiljer även här ut sig från många andra av världens länder genom att vara ett av länderna med sekulära värderingar. Avståndet till de länder från vilka Sverige haft en betydande flyktinginvandring under de senaste 15 åren är betydande.

[7] Datamaterialet som analyseras i Hammar (2021) bygger på enkätsvar från 7 991 migranter från Afghanistan, Eritrea, Iran, Irak, Somalia, Syrien och Turkiet, insamlade i Sverige 2018 och 2019 från *Migrant World Values Survey*. Urvalet som ingår i undersökningen är selektivt så till vida att data primärt har samlats in via sfi. Med migranter avses här personer födda i ett annat land än Sverige och säger alltså inte något om exempelvis skäl för invandring.
[8] Konformitetsnormer kan beskrivas som ett socialt tryck att anpassa sig till gruppen för att passa in.

Migranter från framför allt Somalia och Eritrea ligger långt ner på skalan, det vill säga har mer traditionella värderingar, medan migranter från Iran, Irak och Turkiet i jämförelse har mer sekulära värderingar (Puranen 2023). Migranter från Syrien befinner sig mellan dessa två grupper av länder. Det är möjligt att det även med avseende på traditionella värderingar finns ett samband mellan tid i Sverige och mer sekulära värderingar.

5.1.3 SCB har undersökt graden av social och kulturell integration

Som utredningen beskriver i kapitel 2 har SCB haft i uppdrag att genomföra en uppföljning av demokratisk, social och kulturell integration (SCB 2026a). Ett antal frågor i undersökningen försöker fånga hur etablerade de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna är i befolkningen. Utifrån resultaten drar SCB slutsatsen att åsikts- och yttrandefrihet, jämställdhet och jämlikhet, respekt för andra samt rätten att välja vem man gifter sig med är värden som en stor majoritet anser vara viktiga. På frågan hur viktigt det är att följa svenska lagar och regler svarar i princip alla att det är mycket eller ganska viktigt. Skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda är marginella. En något högre andel kvinnor än män anser att det är viktigt att visa respekt för människor med olika religioner och kulturer samt att alla ska kunna gifta sig med vem man vill. SCB menar därför att Sveriges grundlagsskyddade fri- och rättigheter kan sägas vara väl förankrade i befolkningen.

Slutsatserna som dras utifrån SCB:s undersökning skiljer sig till viss del från slutsatserna baserade på MWVS (se avsnitt 5.2.2). Det kan dock vara svårt att jämföra resultaten mellan dessa undersökningar, bland annat eftersom gruppen utrikes födda skiljer sig åt – i MWVS utgörs gruppen av utomeuropeiska invandrare, och i SCB:s undersökning redovisas resultaten för alla utrikes födda. Dessutom är frågorna formulerade på olika sätt, exempelvis när det gäller synen på jämställdhet.[9] I MWVS formuleras frågor om jämställdhet bland annat i termer av hur man ställer sig till påståendena *Om det är ont*

[9] I tabellbilagan till SCB (2026a) är det möjligt att även se resultat uppdelat på olika födelsevärldsdelar; födda i EU utom Norden, födda i Europa utom EU och Norden, födda i Afrika, födda i Nordamerika eller Sydamerika, och födda i Asien. Även här är skillnaderna små mellan olika grupper.

om arbete, har män större rätt till arbete än vad kvinnor har eller *På det hela taget är män bättre politiska ledare än kvinnor*. I SCB:s undersökning är frågan om jämställdhet i stället formulerad som *Hur viktigt är det för dig med jämställdhet mellan kvinnor och män?* Det skulle behövas ytterligare analys och jämförelse av de två undersökningarna för att få en bättre förståelse för skillnader i resultat mellan de olika undersökningarna.

5.1.4 Upplevelsen av vilka beteenden som är accepterade i bostadsområdet varierar mellan områden

I en enkätundersökning från 2025 fick omkring 4 500 personer frågan om i vilken utsträckning de bedömde att ett antal olika beteenden var accepterat i området där de bor (Järvaveckan Research 2026). Frågan avsåg alltså inte respondenternas egna åsikter om olika beteenden, utan deras bedömning av huruvida omgivningen i området där de bor accepterar eller inte accepterar olika beteenden. Drygt 2 700 av de svarande var bosatta i utsatta områden, definierat utifrån Polismyndighetens lägesbild över utsatta områden, och drygt 2 200 personer av de svarande var bosatta i övriga Sverige. Bland bosatta i utsatta områden hade 63 procent utländsk bakgrund[10] och 37 procent hade svensk bakgrund.

Svaren uppdelat på område, samt svensk och utländsk bakgrund, redovisas i tabell 5.2. Här framkommer att boende i utsatta områden och i övriga Sverige skiljer sig åt vad gäller uppfattningen om vad som är accepterat i området. Boende i utsatta områden upplever att det finns en större acceptans för att kvinnor bär slöja och att föräldrar förbjuder sina barn att ha pojkvän eller flickvän än boende i övriga Sverige. Boende i övriga Sverige upplever å andra sidan att det finns en större acceptans i bostadsområdet för att leva öppet homosexuell och att dricka alkohol på vardagar. När det gäller att öppet visa sin religiösa tro i det offentliga rummet och att kvinnan stannar hemma och tar hand om barnen är upplevelsen av att det är accepterat i bostadsområdet på samma nivåer oavsett var man bor.

När en uppdelning görs mellan svensk och utländsk bakgrund bland de som är bosatta i utsatta områden framträder en viss skillnad även här. Exempelvis upplever en högre andel av de med svensk bak-

[10] Definitionen av utländsk bakgrund i rapporten är att en person är född i ett annat land i än Sverige, eller att man är född i Sverige, men har två föräldrar som är födda utanför Sverige.

grund att det skulle vara accepterat att kvinnor bär slöja jämfört med de med utländsk bakgrund. I rapporten dras slutsatsen att nedbrytning på bakgrund i flera fall visar att personer med svensk bakgrund i utsatta områden står närmare övriga Sverige i sina uppfattningar än vad de står personer med utländsk bakgrund i samma områden.

I undersökningen fick respondenterna även svara på hur viktig religionen är för dem i vardagen. Bland de som var bosatta i utsatta områden svarade 23 procent att religionen är mycket viktig jämfört med sex procent bland boende i övriga Sverige. Bland personer med utländsk bakgrund bosatta i utsatta områden var andelen 32 procent (Järvaveckan research 2026).

Tabell 5.2 I vilken utsträckning upplever du att följande är accepterat i området där du bor?

Andel som svarat "helt och hållet accepterat" eller "delvis accepterat", fördelat på utsatta områden och övriga Sverige samt svensk respektive utländsk bakgrund (i utsatta områden)

			Utsatta områden	
	Utsatta områden	Övriga Sverige	Utländsk bakgrund	Svensk bakgrund
Att leva öppet homosexuell	62 %	84 %	56 %	72 %
Att öppet visa sin religiösa tro i det offentliga rummet	72 %	74 %	70 %	76 %
Att dricka alkohol på vardagar	46 %	61 %	38 %	59 %
Att kvinnor bär slöja	64 %	53 %	59 %	71 %
Att kvinnan stannar hemma och tar huvudansvaret för barnen	47 %	49 %	43 %	53 %
Att föräldrar förbjuder sina barn att ha pojkvän/flickvän	29 %	14 %	32 %	24 %

Källa: Järvaveckan Research (2026).

5.1.5 Äktenskapsmönster kan visa på graden av social integration, men också på förekomst av kollektivistiska äktenskapsnormer

Som framgår ovan är enkätundersökningar eller intervjuer det vanligaste sättet att mäta förekomst av kollektivistiska och patriarkala normer och värderingar. Men det finns också ett antal registerbaserade variabler som har använts inom forskningen för att mäta hur individers attityder och värderingar förändras över tid när de etablerar sig i ett nytt land. I en analys av kulturell integration i Sverige använ-

der Nekby (2012) ett antal indikatorer, däribland könsskillnader i utbildningsnivå bland migranter från samma land, sysselsättning bland kvinnor, skilsmässa, åldersskillnad mellan makar, att gifta sig vid ung ålder och giftermål med någon från samma land (endogami) som indikatorer på graden av kulturell integration.

Med endogami avses att äktenskap ingås inom den egna gruppen eller sociala kategorin. Det kan exempelvis handla om att gifta sig inom en etnisk grupp men även inom en viss kast- eller klantillhörighet. I vissa sammanhang likställs begreppet endogama äktenskap med giftermål inom den egna släkten (Ds 2024:20). Endogami har i litteraturen setts som ett uttryck för att det förekommer kollektivistiska normer inom en grupp, och att det kan vara ett sätt att hålla ihop gruppen på. Men att gifta sig med någon från samma etniska grupp kan också tyda på att människor lever uppdelat i samhället, och därför i första hand träffar människor med samma bakgrund som de själva (se nedan).

Endogami och exogami

Nedan sammanfattas resultaten från ett antal empiriska undersökningar av i vilken utsträckning personer med utländsk bakgrund gifter sig med någon med bakgrund från samma land. Begreppet endogami används i vissa fall för att beskriva giftermål inom den egna släkten (se ovan). I empiriska analyser baserade på registerdata kan det dock vara svårt att identifiera faktiska släktband mellan de som ingår äktenskap. I empiriska analyser med svenska data är det inte heller möjligt att identifiera etnicitet eftersom detta inte registreras. Förekomsten av endogami har då ofta uppskattats genom att mäta i vilken utsträckning personer gifter sig med någon med bakgrund i samma land.

I vilken utsträckning människor gifter sig med någon utanför den egna etniska gruppen, så kallad exogami, har i flera studier betraktats som en indikation på graden av social integration bland utrikes födda. Omvänt kan då förekomsten av så kallad endogami vara en indikation på en lägre grad av social integration (Nekby 2012; Mood och Jonsson 2026). När människor inte möts; i vardagslivet, i skola eller på arbetsplatsen, är sannolikheten lägre att man hittar en partner med en annan bakgrund. På det sättet kan förekomst av endogami

indirekt ses som ett mått på i vilken utsträckning människor med olika bakgrund möts. Att gifta sig med någon från samma land kan också vara ett uttryck för att det inom en grupp finns ett tryck från kollektivet att göra så. Då handlar det inte enbart om vilka människor en individ träffar i sin vardag utan också vad som accepteras inom gruppen. När statistik över förekomsten av endogami och exogami analyseras är det inte möjligt att avgöra vilken av dessa mekanismer som är starkast.

Tidigare studier för Sverige visar att endogami förekommer i olika utsträckning bland personer med bakgrund i olika länder, och att det oftare förekommer bland de med ursprung från länder som skiljer sig mer från Sverige med avseende på kultur, normer och värderingar (Dribe och Lundh 2008, 2011).

Tidigare studier för Sverige visar att förekomsten av endogami tenderar att minska över generationer (Nekby 2012; Mood och Jonsson 2026). Det vill säga, barn till migranter gifter sig i lägre utsträckning med någon inom den egna gruppen, jämfört med föräldragenerationen. Det brukar tolkas som en indikation på att graden av social integration ökar över generationer. Förekomsten av endogami tenderar också att minska med högre utbildningsnivå (Dribe och Lundh 2008, 2011), vara lägre om den egna gruppen är mindre till antalet, och förekomma oftare om gruppen lever åtskilda från majoritetssamhället (van Tubergen och Maas 2007).

Mood och Jonsson (2026) analyserar endogami/exogami bland barn till migranter i Sverige. De studerar grupperna som är födda 1986–1998 och som antingen invandrade till Sverige innan 15 års ålder eller som är födda i Sverige och har utrikes födda föräldrar. I figur 5.4 visas andelarna i de största flyktinggrupperna, samt för inrikes födda, här definierat som personer som är födda i Sverige och som har minst en inrikes född förälder.

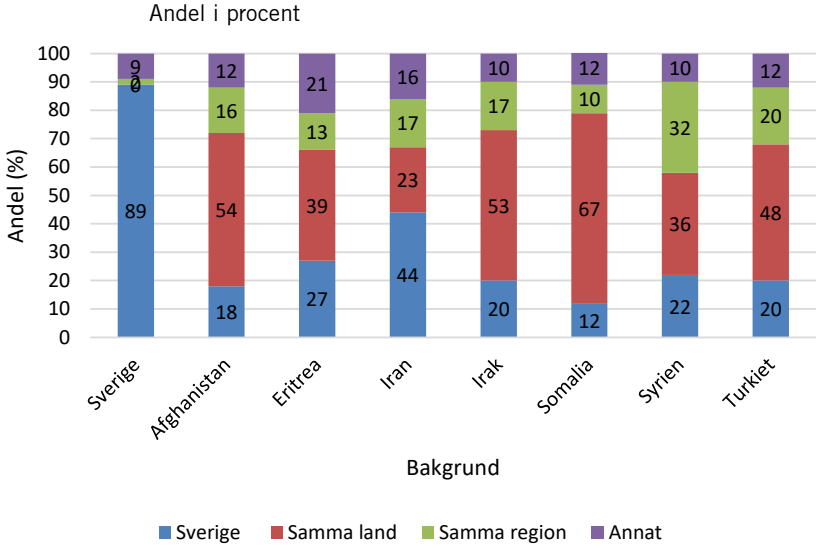
Andelen som gifter sig, eller är sammanboende, med någon med bakgrund i samma land, det vill säga antingen själv är född i landet eller vars föräldrar är födda i landet, är högst bland de med svensk bakgrund. Bland de med utländsk bakgrund är andelen högst bland de med bakgrund i Somalia och Afghanistan, och lägst bland de med bakgrund i Iran.[11] Av figuren framgår att 67 procent av de med bakgrund i Somalia gifter sig eller är sammanboende med någon med

[11] Mood och Jonsson (2026) redovisar motsvarande statistik för totalt 57 olika grupper.

bakgrund i samma land. Analysen visar också att graden av endogami är högre bland kvinnor än bland män (Mood och Jonsson 2026).

Författarna menar att resultaten visar på vilket bestående inflytandet föräldrars ursprung kan ha på unga vuxnas val av partner. Ett sådant mönster kan bero på flera faktorer: tidig socialisation inom familjen, ett aktivt engagemang från föräldrarna när det gäller valet av partner, båda parternas individuella preferenser och fördomar, samt sociala påtryckningar från släkt och familj (Mood och Jonsson 2026).

Figur 5.4 Endogami och exogami efter eget eller föräldrarnas födelseland/region



Anm.: Populationen utgörs av individer födda under perioden 1986–1998 som antingen är födda i Sverige eller som har invandrat till Sverige efter 15 års ålder. Stapeln Sverige avser personer som är födda i Sverige med minst en förälder född i Sverige. Redovisningen avser andelar bland de som någon gång haft en partner fram till år 2023. Kategorin ”annat” avser andel med en partner som inte har bakgrund i: (i) Sverige, (ii) samma land, (iii) samma region.

Källa: Mood och Jonsson (2026).

Mood och Jonsson (2026) undersöker två olika mekanismer som kan påverka dessa mönster; tidsdimensionen vad gäller exponering för det svenska samhället genom att ta hänsyn till ålder vid invandring och hur länge familjen varit i Sverige, samt tillgång på potentiella partners med samma bakgrund i närområdet.

När det gäller tidsaspekten finner författarna att längre tid i Sverige är korrelerat med en lägre grad av endogami. Men samtidigt är förekomsten av endogami i vissa grupper hög, även om den minskar med tid i Sverige. Andra studier har också funnit att ålder vid invandring, samt tid som föräldrarna har varit i Sverige, ökar sannolikheten att gifta sig med någon med svensk bakgrund (Åslund m.fl. 2015).

Den andra faktorn som Mood och Jonsson (2026) undersöker gäller betydelsen av hur många personer från samma grupp som är bosatta i närområdet. De finner att rumslig närhet till potentiella partners från den egna gruppen inte tycks ha någon betydelse för förekomsten av endogami.[12] Exempelvis konstaterar författarna att förekomsten av endogami är högst bland de med bakgrund i Somalia och Afghanistan, trots att dessa grupper är minst till antalet i den population som analyseras.

5.2 Släktbaserade normer och maktstrukturer

I kollektivistiska samhällen uppmuntras starka band mellan medlemmarna i en social grupp, där personliga behov underordnas gruppens bästa, eller där man väljer mål som inte hotar gruppens harmoni. Medlemmar i individualistiska kulturer ser å andra sidan sig själva som självständiga individer som motiveras av sina egna preferenser och mål (Ayçiçegi-Dinn och Caldwell-Harris 2011). Det är dock viktigt att komma ihåg att kollektivistiska och individualistiska normer förekommer i olika utsträckning i olika samhällen och att Sverige utmärker sig som det mest individualistiska landet i världen (se avsnitt 5.1.1).

Kollektivistiska normer förekommer också i olika utsträckning inom olika grupper och kan därför variera inom ett land. Utpräglat kollektivistiska normer förekommer i olika typer av grupper där gemenskapen prioriteras framför individen, och där lojalitet och sammanhållning värderas högt. Det kan exempelvis handla om grupper som förenas av en gemensam religiös övertygelse. Ett av de mer vanligt förekommande exemplen på grupper med starkt kollektivistiska normer är grupper som baseras på släktskap. Sådana strukturer är också ofta tydligt patriarkala. I utredningens direktiv lyfts särskilt

[12] Detta resultat skiljer sig alltså från vad tidigare studier har funnit (jfr. van Tubergen och Maas 2007).

klaner och släktbaserade nätverk fram som exempel på grupper där det kan växa fram parallella samhällsstrukturer.

I vissa släktskapsorienterade samhällen har uppfattningar om skam och heder stor betydelse för social status, trygghet och välfärd i gruppen. Gruppens heder, eller anseende, kan då förstås som ett socialt kapital som blir särskilt viktigt där välfärdsstaten är svag och individen är beroende av sin grupp för sin överlevnad (Ouis 2021).

I det här avsnittet beskrivs släktbaserade maktstrukturer och hedersnormer. I kapitel 9 har utredningen ett särskilt fokus på kriminella nätverk som baseras på släktskap.

5.2.1 Klanbaserade strukturer

Att organisera sig utifrån släktskap är det ursprungliga sättet för människan att organisera sig på. Släktskapsbaserade samhällsstrukturer har generellt sett minskat i betydelse i takt med att stater tagit över ansvaret för individers trygghet och välfärd, och för rättsskipning. Men i vissa länder är det fortfarande en central del av samhällsstrukturen, och i andra länder förekommer det inom vissa grupper. Att organisera sig utifrån släktskap kan vara rationellt eftersom det kan vara ett sätt att ta hand om gruppen på och säkerställa gruppens, och därmed individens, överlevnad. Därför kan det också ses som ändamålsenligt att ha interna regler och egna samhällsfunktioner för exempelvis försörjning och rättsskipning. Det kan alltså finnas flera fördelar med att organisera sig på det sättet. Men det kan också medföra att den sociala och ekonomiska tryggheten är villkorad av gruppens interna regler och normsystem.

Med *klan* avses i litteraturen ofta en grupp av människor som identifierar sig som härstammande från samma förfader.[13] I vissa fall kan kopplingen till den gemensamma förfadern vara oklar och gå mycket långt tillbaka i tiden. Collins (2004) beskriver en klan som en informell organisation som utgörs av ett nätverk av individer som sammankopplas av släktbaserade band. Känslomässiga släktband är dess kärna, och är det som skapar identiteten och sammanhållningen i gruppen. Syftet med att organisera sig på det sättet är

[13] Se till exempel Brinkemo (2014), Brinkemo och Lundberg (2018) och Weiner (2013) för utförliga resonemang om vad som karaktäriserar klaner och klanstyren.

att värna kollektivets intressen och därigenom ge medlemmarna trygghet, säkerhet och skydd (Weiner 2013).

I flera länder är det fortfarande ett vanligt sätt för människor att organisera sig på, och där har klanen stor betydelse i samhället och för människors livsvillkor. Exempel på länder där klanstyre återfinns är Afghanistan, Jemen, Nigeria och Somalia (Weiner 2013). Det är vanligt att människor organiserar sig utifrån släktband i länder där staten är svag och där det saknas fungerande statsförvaltning och institutioner. När en stat inte har den funktion som staten i en modern välfärdsstat har, behöver människors behov i stället tillgodoses av gruppen själv. Det kan handla om att skydda gruppen från brott, och tillhandahålla infrastruktur och välfärd. När ett sådant mer traditionellt sätt att organisera sig förekommer i en liberal demokrati med en väl fungerande statsförvaltning och effektiva institutioner, och där invånarna generellt har en stark tilltro till staten och accepterar det så kallade samhällskontraktet, kan det uppstå en kollision mellan de olika sätten att organisera sig på. Samhällskontraktet kan ses som en form av implicit avtal mellan staten och dess medborgare som specificerar vad medborgarna kan förvänta sig av staten, och vice versa. Exempel på vad kontraktet kan innehålla är att medborgarna åtar sig att betala skatt, följa lagar och vittna i domstol. Staten å sin sida åtar sig att skydda medborgare från brott och tillhandahålla infrastruktur och välfärd (Cassel m.fl. 2024). Ett mer traditionellt sätt att organisera sig på kan då förstås som en parallell samhällsstruktur, och kan vara ett sätt att beskriva hur vissa minoritetsgrupper agerar i förhållande till det omgivande samhället. Ett återkommande exempel på parallella samhällsstrukturer i litteraturen och i den politiska diskursen är strukturer som baseras på släktskap.

När ett mer traditionellt sätt att organisera sig också är förknippat med vissa normer och strukturer som inte är förenliga med de normer och strukturer som finns i en liberal demokrati blir skillnaden särskilt tydlig. Det kan handla om att det är individen, och inte gruppen, som är den huvudsakliga enheten inom rättssystemet i en liberal demokrati, och om att alla, både män och kvinnor, pojkar och flickor, ska ha samma rättigheter och möjligheter. Trägårdh (2018) menar att i länder där staten och dess institutioner är starka, och där tilliten till staten generellt sett är hög, kan skillnaden bli särskilt tydlig. Trägårdh (2018) menar vidare att det finns en grundläggande spänning mellan å ena sidan regler, institutioner och normer inom det

svenska samhället, och å andra sidan samhällen färgade av värderingar som bygger på den patriarkala familjens överordning och föreställningar om heder.

Släktbaserade strukturer karaktäriseras ofta av patriarkala och kollektivistiska strukturer med tydliga hedersnormer (se avsnitt 5.2.2), och där en egen form av rättsskipning används inom den egna gruppen (Weiner 2013). Dessa särdrag skiljer sig tydligt från de normer och värderingar som karaktäriserar en liberal demokrati. Weiner (2013) beskriver det som att det, draget till sin spets, antingen handlar om släkt eller stat, sedvana eller lag, kollektivism eller individualism, Status eller Kontrakt[14].

I släktbaserade system är det ofta gruppen som utgör den huvudsakliga enheten i samhället, till skillnad från i liberala demokratier där det är individen som är den huvudsakliga enheten inom rättssystemet (Hudson m.fl. 2015; Weiner 2013). Dessa system, eller strukturer, karaktäriseras av att kollektivet går före individen, och att individens önskemål och behov får stå tillbaka för vad som är bäst för gruppen. Det kan till exempel komma till uttryck vad gäller giftermål där det är viktigare att giftermål sker för att gynna och stärka gruppen, snarare än för att individen har ett visst önskemål om vem hen ska gifta sig med.

Gruppens krav på lojalitet innebär ofta en stark social kontroll vilket begränsar individers möjligheter att fatta självständiga beslut, röra sig i samhället och leva ett fritt liv. Detta gäller inte minst för flickor och kvinnor. I en släktbaserad struktur är kvinnans primära roll att föra den manliga blodslinjen vidare. Under dessa omständigheter utövas en stark kontroll över kvinnors sexualitet för att säkerställa att det är män inom klanen som är fäder till de barn som föds inom klanen. Det innefattar också att månggifte och kusinäktenskap är vanligt förekommande, och att kvinnor ofta gifter sig unga (Hudson m.fl. 2015). Hudson m.fl. (2015) argumenterar för att ett av fundamenten i en klanbaserad struktur är kvinnornas underordnade roll. Att kvinnor har en underordnad roll kan också ta sig uttryck i att kvinnor inte utbildar sig, eller deltar i arbetskraften, i samma utsträckning som män.

[14] Benämningen av samhällen som antingen status- eller kontraktssamhälle gjordes först av Henry S. Maine år 1861 (Maine 1986). Skillnaden ligger i att när klaner är starka fokuserar lagen på den större familjen eller klangruppen som den huvudsakliga enheten (statussamhällen). Ett kontraktssamhälle erkänner i stället individens betydelse som den grundläggande aktören under lagen.

Utredningen vill understryka att det faktum att en individ tillhör en klan, i bemärkelsen att tillhöra en släkt, inte säger något om vilken betydelse klanen har för individens livsvillkor i en svensk kontext. Klanen kan ha stort eller inget inflytande över individen, och utredningens uppfattning är att det finns stora variationer avseende detta. Utredningen finner därför begreppet klan problematiskt att använda i relation till parallella samhällsstrukturer. Utredningen anser i stället att det är mer ändamålsenligt att resonera kring grupper som är utpräglat kollektivistiska, det vill säga grupper där kollektivet eller släkten har ett faktiskt inflytande över individen genom att på olika sätt begränsa individens handlingsutrymme, eller där kollektivets interna regler har företräde framför samhällets formella lagar och institutioner.

Forskning om klanstrukturer i Tyskland

I Tyskland har klanstrukturer primärt uppmärksammats i relation till kriminalitet, och har i huvudsak undersökts i relation till stora, eller utökade, familjer inom vissa specifika minoritetsgrupper (von Lampe 2025). Det finns samtidigt en växande kritik i Tyskland mot sammankopplingen mellan klan och kriminalitet, både utifrån att kopplingen är svag och utifrån perspektiv kring stigmatisering och diskriminering (von Lampe 2025). I kapitel 9 belyser utredningen dessa perspektiv inom ramen för släktbaserade kriminella nätverk.

Forskare som har undersökt klanstrukturer i arabisktalande minoritetsgrupper i Tyskland beskriver klanens funktion som en social ordning i termer av solidaritet, ömsesidig hjälp, intern och extern konfliktreglering och skydd mot externa hot. Därför är sammanhållningen inom klanen central, inte minst i förhållande till andra klaner. Samtidigt kan uteslutning ur klanen fungera som ett straff för den som inte anpassar sig till klanens interna regler. Vidare har dessa klanstrukturer i Tyskland inom forskningen beskrivits som strikt hierarkiska med ett manligt familjeöverhuvud i toppen. Ledarskapspositioner går ofta i arv från far till son, eller från farfar till barnbarn. Karaktäristiskt för dessa klanstrukturer är också en homogen kultur, gemensamma traditioner och rötter, och en särskild social sammanhållning. De har också beskrivits som att de motsätter sig försök att integrera sina medlemmar i det kulturella och rättsliga systemet i

Tyskland. Det finns också forskare som har framhållit att höga födelsetal och äktenskap inom den egna gruppen fungerar som medvetna strategier för att stärka klanen. Samtidigt finns det forskning som framhåller att sammanhållningen och makthierarkierna inom dessa klaner i Tyskland har försvagats av en sådan tillväxt, och över generationer (von Lampe 2025).

Klanstrukturens funktion i Sverige

Sverige har haft en invandring från länder där klanbaserade strukturer förekommer. Det finns en viss litteratur, huvudsakligen i form av reportage och andra beskrivande framställningar, som behandlar förekomsten av sådana strukturer i Sverige (Brinkemo 2014; Brinkemo och Lundberg 2018). Enligt vad utredningen erfar saknas dock kvantitativa studier som belyser förekomsten, och i synnerhet omfattningen, av sådana strukturer i Sverige.

I den sjätte omgången av enkätundersökningen Migrant World Values Survey (MWVS), som genomfördes under perioden 2010–2014, ställdes dock några explicita frågor om klanstrukturens funktion i Sverige (Puranen 2019). Frågan löd*: I en del länder förekommer klaner, ett slags nätverk som man oftast föds in i. De ersätter delar av det som normalt görs av myndigheterna, men de kan även ge råd i familjefrågor. Känner du till några sådana nätverk i det land som du kommer ifrån?* De allra flesta menade att det inte finns några sådana nätverk i Sverige, men att det behövdes i deras ursprungsland till exempel för att hjälpa medlemmarna i samband med sjukdom, ålderdom och för att arrangera äktenskap. Omkring 23 procent av respondenterna uppgav att de tillhör en sådan klanstruktur även i Sverige. Puranen (2019) menar dock att resultatet är osäkert eftersom begreppet klan har olika innebörder i de olika språken som frågan har besvarats på. I undersökningen ställdes också frågor om på vilket sätt en klan kan fungera stödjande respektive hindrande. En majoritet av respondenterna valde dock att inte besvara dessa frågor (Puranen 2019). När det gäller de olika svarsalternativen kunde respondenterna markera olika alternativ, vilket gör att antalet markerade svar inte är synonymt med antalet personer.

I tabell 5.3 visas svaren på frågan om på vilket sätt klanen/kollektivet kan verka stödjande. Det alternativ som flest anger är att man får hjälp att fatta beslut i olika livsfrågor. Det är mindre vanligt att man får ekonomiskt stöd, till exempel genom banklån. I tabell 5.4 visas på motsvarande sätt svaren på frågan om det finns några nackdelar med klanen/kollektivet. Här är det en ännu större andel av respondenterna som inte har svarat. Bland de svar som förekommer är alternativet att man själv inte får fatta beslut det som flest personer anger.

Tabell 5.3 På vilket sätt stödjer klanen/kollektivet dig i Sverige?

Svarsalternativ	Antal svar
Hjälper mig att fatta beslut i olika livsfrågor	917
Rådgivning om familjen, t.ex. barnuppfostran och giftermål	552
Omsorg om äldre inom kollektivet	588
Upprätthålla kontakter med mitt ursprungsland	416
Stödja mig ekonomiskt, t.ex. banklån	433
Totalt antal markerade svar	2 906
Jag vet inte	1 013
Jag vill inte svara	296

Anm.: Respondenterna kan markera olika alternativ, vilket gör att det totala antalet markerade svar inte är synonymt med antalet personer.
Källa: Puranen (2019).

Tabell 5.4 Finns det några nackdelar med klanen/kollektivet?

Svarsalternativ	Antal svar
Jag får inte själv fatta mina beslut	440
Förhindrar integrationen in i det svenska samhället	271
De styr vad jag ska tycka i olika frågor	218
De kontrollerar vad jag gör i olika situationer	211
Totalt antal markerade svar	1 140
Jag vet inte	1 831
Jag vill inte svara	452

Anm.: Respondenterna kan markera olika alternativ, vilket gör att det totala antalet markerade svar inte är synonymt med antalet personer.
Källa: Puranen (2019).

5.2.2 Hedersnormer

Med hedersnormer avses i allmänhet strikta familje- och släktbaserade regler för hur medlemmar av släkten förväntas vara och agera för att släktens heder, eller anseende, ska upprätthållas. I dessa sammanhang uppbärs hedern kollektivt till skillnad från i individualistiska samhällen där varje individ bär sin egen heder (Ouis 2021). Inte minst är familjens rykte och anseende beroende av kvinnliga familjemedlemmars kyskhet och oskuld (Cinthio 2023).

Hedersnormer bygger på konservativa, starkt patriarkala och heteronormativa föreställningar om kön och sexualitet. Beroende på individens kön och ålder avgör hedersnormerna vilken typ av relationer man får ha, vilka uppgifter man får utföra, hur man får klä sig och vilka platser man får befinna sig på. Mest begränsande är dessa regler för flickor och kvinnor. Även om hedersnormerna kan se olika ut i olika familjer och sammanhang innefattar de vanligtvis att sex före äktenskapet är förbjudet och att individen förväntas ingå ett heterosexuellt äktenskap. Hedersnormer påbjuder också könssegregering, det vill säga att flickor och kvinnor på olika sätt ska hållas separerade från pojkar och män (Jämställdhetsmyndigheten 2026a).

Negativ social kontroll

I en hederskontext påverkar individens uppförande hela släktens anseende, och en familjemedlem som bryter mot hedersnormerna drar skam över hela släkten. Individens handlande uppfattas därför som hela släktens angelägenhet och hedersnormerna upprätthålls genom kollektiv kontroll och övervakning. Kontrollen utgår från patriarkala och åldersbaserade makthierarkier inom familjen och släkten. Mest makt har äldre män, därefter yngre män, följt av äldre kvinnor och längst ner i makthierarkin befinner sig flickorna (Schlytter och Rexvid 2016).

Den sociala kontrollen kan syfta till att förebygga normbrott eller till att bestraffa överträdelser (Baianstovu m.fl. 2019). Den kan utövas både direkt genom straff eller belöning, och indirekt genom social inkludering eller exkludering. Till följd av normalisering av normerna kan den enskilde också följa dem självmant (Socialstyrelsen 2021). Därutöver kan berättelser om hur normbrott tidigare har bestraffats i familjen fungera som ett ständigt närvarande hot

(Baianstovu m.fl. 2019). Hedersnormer, och kontrollen av att de efterlevs, kan också medföra olika typer av våld, inklusive vissa specifika uttrycksformer, vilket beskrivs mer ingående i avsnitt 5.3.3.

Skam, rädsla för ryktesspridning och hot om våld, är viktiga mekanismer bakom den tystnadskultur och mer eller mindre slutna miljö som präglar en hederskontext, och som underlättar negativ sociala kontroll (Baianstovu m.fl. 2019; Schlytter och Rexvid 2016; Brå 2019). Kontrollen underlättas också om kollektivet bor koncentrerat. Den fysiska övervakningen kan då omfatta såväl hemmet som skolan och hela bostadsområdet. I segregerade områden kan fysisk och social täthet göra att såväl normbrott som repressalier blir mer synliga för den närmaste omgivningen (Baianstovu m.fl. 2019). Men även digital teknik underlättar övervakning och kontroll, vilket kan medföra att familj och släkt utövar kontroll från ett annat land, till exempel hemlandet, för att säkerställa att normerna efterföljs i det nya landet (Jämställdhetsmyndigheten 2026b).

Begreppet ”negativ social kontroll” används i både Danmark och Norge för att beskriva begränsningar och kontroll som kan förekomma bland annat i en hederskontext, men också i andra miljöer och sammanhang (SOU 2025:38; Nordiska Ministerrådet 2026). I Sverige kan det komma att införas som ett rekvisit i en ny lag om omhändertagande för vård av barn och unga (nuvarande LVU) och då avse påtryckningar, kontroll, hot eller tvång som systematiskt begränsar ett barns livsutrymme, eller vid upprepade tillfällen hindrar barnet att göra självständiga val om sitt liv och sin framtid (prop. 2025/26:294).

Olika förklaringar till hedersrelaterade normer, och det våld och förtryck som de kan medföra

I Sverige växte hedersrelaterat våld och förtryck fram som ett forskningsfält i början av 2000-talet. I stort råder samstämmighet bland forskarna angående våldet och förtryckets uttryckssätt och dess kollektiva karaktär (Jämställdhetsmyndigheten 2026c). Det finns däremot olika synsätt på vad som förklarar att våldet och förtrycket uppstår och fortlever. Forskningen, politiken och samhällsdebatten i stort, har präglats av ideologiska konflikter och polarisering, och inom akademin är spänningarna fortfarande påtagliga. Medan vissa fokuserar på kulturella särdrag hos invandrade grupper och på de

kulturkrockar som uppstår i mötet med majoritetssamhället, ser andra våldet och förtrycket som en följd av den patriarkala könsmaktsordningen och ett uttryck för ett universellt kvinnoförtryck. På senare tid har också allt fler forskare beskrivit hedersrelaterat våld och förtryck som ett resultat av flera samverkande faktorer eller maktordningar baserat på till exempel kön, etnicitet, socioekonomi och segregation. De olika perspektiven förenas i förståelsen av våldet som grundat i patriarkal makt.[15]

Flera aktörer som utredningen varit i kontakt med har beskrivit hur polarisering kring olika synsätt påverkar såväl offrens benägenhet att söka hjälp som yrkesverksammas förmåga att agera och ge adekvat stöd och hjälp, vilket försvårar arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

En internationell forskningsöversikt pekar på flera samverkande faktorer

Författarna till en internationell forskningsöversikt om hedersrelaterat våld genomförd vid Göteborgs universitet framhåller att kultur, religion och sexism visserligen legitimerar hedersrelaterat våld, men att det inte är tillräckligt för att förklara varför det uppstår (Baianstovu m.fl. 2025).[16] De menar att kulturella, religiösa och sexistiska förklaringsfaktorer i slutändan är föremål för samma strukturella villkor som formar hedersnormer och hedersrelaterat våld. Enligt författarna pekar den samlade forskningen på att hedersrelaterade normer, våld och förtryck frodas i gränslandet mellan patriarkal kontroll, kulturella förväntningar och socioekonomiska begränsningar, och uppstår genom komplexa samband mellan faktorer på individ-, grupp- och samhällsnivå. Trots att forskning om hedersrelaterat våld bedrivs inom flera olika discipliner, såsom sociologi, psykologi och juridik, anser författarna att det inom merparten av forskningen råder koncensus om att maktrelationer på individ, grupp- och samhällsnivå som medför materiella ojämlikheter och andra sociala omständig-

[15] För en närmare beskrivning av de olika perspektiven se Nationellt centrum för kvinnofrid (2010) och Rosquist (2020).

[16] Forskningsöversikten är resultatet av ett uppdrag från regeringen till Jämställdhetsmyndigheten, i samarbete med Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet. Sekretariatet har haft en självständig roll i att ta fram översikten som innehåller internationell forskning inom olika forskningsdiscipliner som publicerats under de senaste 30 åren. Översikten är begränsad till forskning som bedrivits på engelska.

heter är grogrunden för hedersrelaterat våld. De menar att dessa normer och våldsuttryck genom den samlade forskningen kan förstås som resultatet av komplexa samband mellan sociala normer, individuella psykologiska och emotionella faktorer, mellanmänskliga relationer, socioekonomiska förutsättningar samt olika samhällsförhållanden, såväl aktuella som historiska.

Översikten sammanställer bland annat forskning som pekar på att hedersnormer och hedersrelaterat våld är mest utbrett i regioner som präglas av brist på ekonomiska resurser och människors livsvillkor framställs som en orsak till förekomsten av sådana normer och våldsuttryck. Låg utbildning, analfabetism, osäkra arbetsförhållanden och fattigdom är några exempel på socioekonomiska faktorer som enligt forskare tycks gynna normer och våld förknippat med heder. Hedersvåld förekommer dock även inom resursstarka grupper, såsom inom de övre och mest priviligierade sociala klasserna i det informella indiska kastsystemet. Den typen av rigida sociala ordningar som kastsystemet innebär tycks också göda patriarkat, hedersnormer och våld. Vidare pekar forskningen på att samhällen med djupt förankrade hedersnormer karaktäriseras av svaga offentliga institutioner i den meningen att de är odemokratiska och oförmögna att upprätthålla skydd för mänskliga rättigheter. Krig och ockupation nämns också som fenomen som ökar risken för hedersvåld, utifrån att det gör människor mer sårbara och mer beroende av familjen, men också utifrån att det medför en högre grad av våld generellt sett.

Av forskningsöversikten framgår också att det finns forskare som argumenterar för att hedersnormer frodas i samhällen som karaktäriseras av anomi, ett tillstånd av normlöshet där samhällets sociala och moraliska regler försvagats till följd av brist på social sammanhållning och tillit. Detta kan uppstå vid snabba samhällsförändringar, när gamla ekonomiska och sociala institutioner raserats utan att nya har etablerats. Det kan också uppstå när människor tvingas på flykt och därigenom förlorar kontakten med viktiga sociala system. Flera studier belyser sårbarheten för hedersrelaterat våld bland migranter. Forskningen pekar också på att kvinnors situation förvärras när kollektiva och patriarkala värderingar möter moderna individualistiska värderingar och krav, vilket kan följa av olika typer av samhällsförändringar, såsom modernisering och urbanisering, eller av migration. Exempelvis visar en studie av hedersmord i USA att ett västerländskt beteende hos offret är en vanlig utlösande faktor för gärningspersonen

(Hayes m.fl. 2016). På liknande sätt argumenterar Ouis (2021) för att hedersrelaterat våld och förtryck ur ett västerländskt perspektiv kan förstås som norm- och generationskonflikter i familjer med migrationsbakgrund.

En annan mekanism som lyfts inom forskningen är isolering, inom och mellan familjer, samhällen och gemenskaper, vilket förstärker hedersnormer och ökar risken för hedersrelaterat våld. En svensk studie av självrapporterade erfarenheter bland 15-åringar i Stockholm, Göteborg och Malmö visar att förekomsten av våld i en hederskontext samvarierar med olika former av isolering; strukturell och socioekonomisk, vardaglig, social och idémässig, och att förekomsten av våld ökar med var och en av dessa former av isolering (Strid m.fl. 2021). Studien visar att ungdomar som lever med hedersnormer har lägre socioekonomisk status, uppvisar högre grad av religiositet och i större utsträckning har föräldrar (särskilt mammor) som är arbetslösa, än de som inte lever med hedersnormer. Studien visar också att flickor och pojkar som lever med hedersnormer är mer begränsade vad gäller skolaktiviteter, fritidsaktiviteter och vänskapsrelationer. De har också lägre förmåga att söka hjälp utanför den egna gruppen och uppvisar i mindre utsträckning stöd för grundläggande fri- och rättigheter, jämfört med flickor och pojkar som inte lever med hedersnormer. Forskarna argumenterar för att en lägre grad av isolering destabiliserar och utmanar hedersnormer, vilket i sin tur minskar förekomsten av hedersrelaterat våld.

Författarna till forskningsöversikten drar slutsatsen att fenomen som urbanisering, krig, migration och segregation bryter ner ekonomiska, politiska och sociala samhällsstrukturer, vilket i sin tur ger makt åt lokalsamhällen som tillämpar hedersnormer för social kontroll, både i öst och i väst. De menar att detta liknar förhållandena vid bristfällig samhällsintegration i stort, där samhället inte kan eller vill erbjuda lika livsvillkor för alla utifrån principerna om mänskliga rättigheter (Baianstovu m.fl. 2025).

Grannskapseffekter och platsbundna normsystem kan förstärka hedersnormer

Flera svenska studier belyser hur hedersnormer kan förstärkas av normer i lokalsamhället. Exempelvis menar Baianstovu m.fl. (2019) att segregation kan ge upphov till nya samhällsgrupper där etnicitet,

religion och socioekonomisk marginalisering strålar samman och förstärker hedersstrukturer. Det kan handla om att familjer som bor nära andra som lever efter starka hedersnormer känner pressen att göra samma sak. Hedersrelaterad kontroll kan också samverka med en allmän otrygghet i ett bostadsområde (Olsson m.fl. 2026).

Därutöver kan hedersnormer förstärkas av normer i lokalsamhället som uppfattas gälla samtliga personer i området, oberoende av släktbaserade strukturer, etnicitet eller religion. Det kan handla om konservativa köns- och sexualitetsnormer som tar sig uttryck genom trakasserier i det offentliga. En generellt hög nivå av kontroll och ryktesspridning i ett område ökar också risken för att information om normbrott i en hederskontext når anhöriga (Bainstovu m.fl. 2019). I en svensk intervjustudie beskrivs hur kvinnor och familjer som brutit sig loss från hedersstrukturer i stället begränsas av hedersnormer i lokalsamhället och utsätts för trakasserier på offentlig plats av personer som försöker tvinga dem att anamma sådana normer (Olsson 2024).

Samtidigt kan hedersnormer inom dominerande grupper i ett bostadsområde spilla ut och förstärka heteronormativa och patriarkala normer i området. Platsbundna hedersnormer kan också påverka enskilda familjer där hedern tidigare inte varit central, bland annat genom att barn och unga anammar konservativa normer som deras familjer inte tidigare praktiserat (Baianstovu m.fl. 2019).

Olika normsystem kan således flyta samman och förstärka varandra, och det kan vara svårt att skilja dem åt. Exempelvis påbjuder salafismen strikt könssegregering och är starkt homofobisk. Därtill är olika typer av tillrättavisningar, inte minst av kvinnor, som upplevs praktisera islam felaktigt vanligt förekommande inom salafismen, vilket kan yttra sig genom social kontroll i närområdet (Ranstorp m.fl. 2018). Ranstorp m.fl. (2018) framhåller att det behövs mer kunskap om vilket inflytande religiös informationspåverkan har på hederskultur.

5.3 Hedersrelaterat våld och förtryck i en svensk kontext

I samband med mordet på 15-åriga Sara Abed Ali i Umeå 1996 började begreppet hedersmord att användas i svensk media (Rosquist 2020). Förövarna var flickans minderåriga bror och kusin som under en längre tid, och under påverkan av äldre manliga släktingar, ansett sig kränkta av Saras sätt att vara och hennes vilja att inte låta andra bestämma över henne (RH 1998:8). Samhällsdebatten om hedersrelaterad brottslighet tog sedan fart efter att 19-åriga Pela Atroshi skjutits till döds av sina farbröder under en resa till ursprungslandet Irak sommaren 1999. Pelas yngre syster Breen har beskrivit att det var hennes farfar som ytterst styrde över den geografiskt splittrade släkten, och som bestämde att Pela måste dö eftersom hon levde ett för svenskt och självständigt liv (Swanberg 2002). Ytterligare fart fick debatten två år senare när 25-åriga Fadime Şahindal mördades av sin pappa i Uppsala. Tre månader tidigare hade hon talat inför Sveriges riksdag och vittnat om hur svårt det kan vara att som tjej med utländsk bakgrund balansera mellan familjens krav och förväntningar och det svenska samhällets värden och synsätt.[17]

I dag har den svenska problembeskrivningen om heder breddats från mord till att även inbegripa våld och förtryck i bredare bemärkelse. Jämställdhetsmyndigheten är nationell samordnare av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck och beskriver det som ett samlingsbegrepp för användandet av kontroll, hot, isolering, förskjutning och våld i syfte att tvinga en familjemedlem till lydnad, för att upprätthålla eller återupprätta familjens eller släktens heder eller anseende (Jämställdhetsmyndigheten 2026a).

Vidare har flera lagstiftningsåtgärder vidtagits på området och det finns i dag en högre medvetenhet hos olika samhällsaktörer om hedersrelaterat våld och förtryck. Betydande kunskapsluckor kvarstår dock, bland annat när det gäller hur vanligt förekommande det hedersrelaterade våldet och förtrycket är (se avsnitt 5.3.5).

Hedersrelaterat våld och förtryck har sin grund i hedersnormer som bygger på utpräglat kollektivistiska, patriarkala och heteronormativa föreställningar (se avsnitt 5.2.2). I det här avsnittet beskrivs hur hedersrelaterat våld och förtryck definieras och förstås ur ett svenskt perspektiv, och vilka konsekvenser det får för individ och samhälle.

[17] Fadimes fullständiga tal kan läsas i Aftonbladet (2002).

5.3.1 Det sjunde jämställdhetspolitiska delmålet

Hedersrelaterat våld och förtryck har uppmärksammats politiskt sedan 2007 (skr. 2007/08:39). Att det ska bekämpas är en del av regeringens nationella strategi mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck (skr. 2025/26:245). Sedan september 2025 utgör det också ett eget jämställdhetspolitiskt delmål:

> Hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet att leva sitt liv utan att begränsas av kollektivt grundade hedersnormer (prop. 2025/26:1, utgiftsområde 13).

Med ett särskilt delmål vill regeringen synliggöra att hedersrelaterat våld och förtryck tar sig kollektiva uttryck och därför kan skilja sig i karaktär från andra våldsområden (prop. 2025/26:1, utgiftsområde 13). Regeringen beskriver hedersrelaterat våld och förtryck enligt följande:

> Hedersrelaterat våld och förtryck innebär att människor begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla kollektivets kontroll över individen. Hedersrelaterat våld och förtryck är kopplat till hedersnormer som bygger på starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar. Våldet och förtrycket kan ta sig många uttryck: från begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och rörelsefrihet till begränsningar i val av utbildning, arbete och äktenskap. I sin mest extrema form kan hedersnormerna leda till allvarlig brottslighet såsom t.ex. hot om våld och våld, inklusive dödligt sådant (skr. 2025/26:245).

5.3.2 Hedersförtryck i brottsbalken

Sedan år 2020 finns en särskild straffskärpningsgrund för brott som begåtts med hedersmotiv (29 kap. 2 § 10 brottsbalken), och år 2022 infördes en särskild bestämmelse om hedersförtryck (4 kap. 4 e § brottsbalken). Brottet hedersförtryck består i att upprepade brottsliga gärningar har begåtts mot en person, och där ett motiv har varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.[18] Var och en av gärningarna ska ha utgjort ett

[18] De självständigt brottsliga gärningar som omfattas av bestämmelsen om hedersförtryck är brott mot liv och hälsa (3 kap. brottsbalken), brott mot frihet och frid (4 kap. brottsbalken), förtal och grovt förtal (5 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken), sexualbrott (6 kap. brottsbalken), skadegörelsebrott (12 kap. brottsbalken) samt överträdelse av kontaktförbud (24 § lagen [1998:688] om kontaktförbud). Hedersförtryck omfattar även gärningar som utgör straffbart försök, straffbar förberedelse eller stämpling till ovan nämnda brott.

led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna ska ha varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Av förarbeten till bestämmelsen framgår att begreppet heder avser sådan kollektivt präglad heder som kännetecknas av starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar och att familjens eller släktens anseende, ställning eller liknande är beroende av de individuella medlemmarnas handlande (prop. 2021/22:138). Till skillnad från de närliggande brotten inom ramen för våld i nära relationer (fridskränkning och kvinnofridskränkning) finns för hedersförtryck inget krav på att gärningspersonen och offret har eller har haft en närstående relation. I förarbetena till bestämmelsen motiveras detta med att hedersrelaterat våld och förtryck inte enbart utövas inom en familj utan även inom släkten. Förövaren kan till exempel vara en avlägsen släktning som aldrig har bott tillsammans med brottsoffret. Det är dock inget krav att det finns ett släktskap i gruppen. Med ”annan liknande grupp” syftar lagstiftaren på kollektiv som i formell mening inte utgör familj eller släkt, men som betraktas som familj eller släkt, till exempel klaner. Däremot är bestämmelsen om hedersförtryck inte tänkt att träffa grupper eller sammanslutningar som inte kan likställas med familj eller släkt, till exempel kriminella nätverk (prop. 2021/22:138).

Brottet hedersförtryck är undantaget från kravet på dubbel straffbarhet (2 kap. 5 § brottsbalken). Det innebär att en svensk domstol kan döma för hedersförtryck som begåtts utomlands även om brottet inte är straffbart i det land där brottet begicks. I förarbeten till bestämmelsen motiveras undantaget med att hedersrelaterat våld och förtryck har en tydlig internationell och gränsöverskridande karaktär. Utan ett undantag skulle möjligheten att lagföra hedersförtryck i Sverige därför påtagligt minska. Barn och unga med utländsk bakgrund utgör en stor del av de drabbade och förtrycket minskar inte för att offret befinner sig utomlands. Tvärtom kan det förvärras. I förarbetena lyfts också så kallade korrigerings- eller uppfostringsresor som innebär att barn, framför allt pojkar, skickas till föräldrarnas hemländer, där de kan utsättas för hedersrelaterade kränkningar (prop. 2021/22:138).

Från det att hedersförtryck infördes i brottsbalken den 1 juni 2022 fram till och med december 2025 anmäldes totalt 254 brott om hedersförtryck (Brå 2026a). Endast sex ärenden om hedersförtryck ledde till åtal och endast tre av dessa resulterade i en fällande dom. Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) kan det låga antalet anmäl-

ningar bero på att de utsatta inte känner till lagen, att de inte vågar anmäla eller att de inte tror att det skulle förbättra deras situation. Att det är så få polisanmälningar som gått till åtal och fällande dom beror enligt Brå främst på tre saker. För det första tolkar domstolen lagen som att det måste handla om upprepad fysisk misshandel för att det ska klassas som hedersförtryck, samtidigt som anmälningarna snarare handlar om psykiskt våld. För det andra hoppar närmare hälften av de som anmäler av den utredning som påbörjas efter anmälan. I många fall handlar det om unga personer som har placerats i familjehem, och många känner sig rädda och ensamma. Avhoppen kan också bero på påtryckningar från familj och släkt. För det tredje saknas det ofta tillräcklig bevisning, inte minst eftersom familjen ofta är lojal mot förövaren. Brå drar slutsatsen att lagen inte fungerar som det var tänkt och att kriminaliseringen inte har förbättrat de utsattas situation. Exempelvis uppger många åklagare att de tror att en anmälan försämrar de utsattas situation. Regionala samordnare som stödjer kommunerna i deras arbete med hedersrelaterat våld och förtryck uppger att det är viktigt att vara flexibel i arbetet och anpassa arbetet utifrån den svåra situation som de utsatta hamnar i när de söker hjälp (Brå 2026a).

Sedan den 2 juli 2026 gäller skärpt lagstiftning för hedersrelaterade brott. Bland annat har straffskalorna för äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott skärpts, och hemliga tvångsmedel är nu tillåtna vid utredningar som rör sådana brott (prop. 2025/26:213). Därutöver trädde en särskild straffbestämmelse för psykiskt våld i kraft den 1 juli 2026 som bland annat syftar till att stärka skyddet mot hedersrelaterat våld och förtryck (prop. 2025/26:138). Enligt Brå är det möjligt att den nya bestämmelsen kan leda till en förbättring när det gäller möjligheten att straffrättsligt reagera mot hedersrelaterat förtryck, samtidigt som de problem som finns när det gäller de utsattas vilja att medverka i polisutredningen och möjligheterna att få fram tillräcklig bevisning sannolikt kommer kvarstå (Brå 2026a).

5.3.3 Våldet och förtryckets olika uttryckssätt

Normer är föränderliga och verkar i ett sammanhang av individer, grupper och samhällen. Som med alla slags normer finns en variation mellan grupper och familjer avseende hedersnormer och hur strikt de

efterlevs. Hedersrelaterat våld och förtryck kan därför yttra sig genom allt från begränsningar i vardagen till ett liv under extrem kontroll, olika typer av bestraffningar och allvarligt våld, inklusive dödligt våld.

Hedersrelaterat våld och förtryck har många likheter med våld i nära relationer och våld mot barn utanför en hederskontext. Skillnaden ligger inte minst i att det hedersrelaterade våldet och förtrycket i regel är kollektivt påbjudet och sanktionerat, medan våld i nära relationer i regel utövas av en enskild närstående och ofta fördöms av andra personer i familjen eller släkten. De våldsformer som förekommer vid våld i nära relationer och våld mot barn kan även förekomma i en hederskontext (Socialstyrelsen 2021). Utöver olika typer av fysiskt och sexuellt våld kan det handla om psykiskt våld genom kontroll, kränkningar, hot samt skuld- och skambeläggande. Det kan också handla om socialt våld i form av isolering eller förskjutning. Även känslomässig eller fysisk försummelse kan förekomma och kan yttra sig genom bristande tillsyn eller genom att den utsatta personen blir förminskad och hånad. Våldet kan också vara latent och innebära en ständig rädsla eller oro för våld. Ytterligare våldsuttryck är materiellt, ekonomiskt och digitalt våld. Materiellt våld kan yttra sig genom att förövaren slår sönder den utsattas personliga ägodelar eller andra saker i hemmet. Med ekonomiskt våld avses till exempel att den utsatta inte får förfoga över sina egna pengar, nekas utbildning och möjlighet att försörja sig själv, blir lurad eller tvingad att skriva på ekonomiska avtal eller utsätts för urkundsförfalskning. Digitalt våld och kontroll kan innebära att den utsatta får sin mobil kontrollerad eller blir spårad och övervakad med hjälp av olika spårningsverktyg såsom spionprogram i mobiltelefonen eller GPS. Det kan också innebära att förövaren sprider bilder och rykten på nätet, eller tvingar till sig lösenord eller bank-id i syfte att få tillgång till exempelvis vårdjournaler eller betalmedel. Flera olika våldsformer förekommer ofta samtidigt och förstärker varandra (Baianstovu m.fl. 2019).

Det finns också flera specifika former av våld och förtryck som är utmärkande för en hederskontext, även om de också kan förekomma i andra sammanhang. Det handlar om könsstympning av flickor och kvinnor, tvångsäktenskap och barnäktenskap, oskuldskontroller och oskuldsoperationer samt vissa typer av bortföranden (Socialstyrelsen 2021).

Könsstympning av flickor och kvinnor

Könsstympning av flickor och kvinnor är en uråldrig tradition som främst förekommer i ett 30-tal länder, huvudsakligen i Afrika men även i Indonesien, Irak och Jemen (WHO 2025; Unicef 2025). Sedvänjan förekommer bland kristna, muslimer och animister (vissa inhemska afrikanska religioner). Det är dock ingen religiös plikt; sedvänjan har förekommit längre än både kristendomen och islam och omnämns inte i någon religiös skrift. I Sverige har ledare inom de flesta trossamfund, inklusive Sveriges Imamråd, gemensamt tagit avstånd från kvinnlig könsstympning i alla dess former (Socialstyrelsen 2025).

Vilken typ av ingrepp som utförs, och vid vilken ålder, varierar mellan olika länder. Enligt Världshälsoorganisationens definition omfattas alla ingrepp som innebär partiell eller total borttagning av de yttre kvinnliga könsorganen eller annan skada på de kvinnliga könsorganen av icke-medicinska skäl (WHO 2025). Könsstympning utförs vanligtvis på flickor i åldern 4–14 år men kan utföras redan i spädbarnsåldern (Rikshandboken barnhälsovård 2023).

Könsstympning kan medföra allvarliga komplikationer på såväl kort som lång sikt. Akuta komplikationer kan innebära svår smärta, psykiskt trauma, infektioner och i värsta fall dödsfall. Långsiktiga komplikationer kan vara återkommande infektioner, smärta vid menstruation, toalettbesök och sexuellt umgänge, komplikationer vid förlossning samt psykiska problem som ångest och posttraumatisk stress (Socialstyrelsen 2021; WHO 2025).

Könsstympning kan förekomma i en hederskontext som ett sätt att kontrollera flickors och kvinnors sexualitet, och där det uppfattas som en del i att upprätthålla familjens heder. Ingreppet uppfattas ofta som socialt viktigt för att en flicka ska vara ren och oskuld vid giftermål. I vissa länder handlar det om en rit för att gå från barn till vuxen. Kvinnlig könsstympning kan dock även förekomma i andra sammanhang, exempelvis till följd av uppfattningen att ingreppet är nödvändigt av hygieniska skäl (Socialstyrelsen 2023a).

Socialstyrelsen uppskattar att 68 000 kvinnor och flickor som var folkbokförda i Sverige år 2021 kan ha utsatts för könsstympning och att mellan 13 000 och 23 000 flickor riskerar att utsättas

(Socialstyrelsen 2023b).[19] Enligt kartläggningen Våld mot barn 2022 kände mer än var tionde flicka i årskurs nio med minst en utrikes född förälder förväntningar från familjen eller släkten om att vara könsstympad (Jernbro m.fl. 2023). Enligt Länsstyrelsen Östergötland (2025a) varierar antalet flickor och kvinnor som kan ha utsatts för könsstympning beroende på val av metod. En sammanvägd skattning utifrån olika datakällor för perioden 2004–2023 visar att omkring 0,5 procent av flickor och kvinnor i Sverige kan ha utsatts för könsstympning eller är i riskzonen att utsättas. Osäkerhetsintervallet är dock betydande och sträcker sig från 0,33–2,45 procent.

Alla typer av könsstympning av kvinnor och flickor är förbjudna i Sverige enligt lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor. En person kan straffas för könsstympning även om det skett utomlands och ingreppet inte är straffbart i det land där det begicks (2 kap. 5 § brottsbalken). Sedan lagen infördes 1982 har endast ett fåtal åtal väckts. Enligt Åklagarmyndigheten (2023) är bevissvårigheter det främsta skälet till det. Utvärderingar visar att det finns flera områden som kan förbättras och utvecklas för att fler ska kunna lagföras. Det handlar bland annat om att öka antalet polisanmälningar och om förbättringar när det gäller dokumentation och hantering av rättsintyg. Därutöver behöver kunskapen om de osjälvständiga brotten (förberedelse, försök, stämpling och anstiftan) öka hos yrkesverksamma. Att utreda misstankar om förestående könsstympning kan förebygga att det sker (Länsstyrelsen Östergötland 2023a).

Mellan 2015 och 2021 inkom 147 ärenden om könsstympning till Åklagarmyndigheten. En granskning av dessa ärenden visar att det i första hand var förskolan och i andra hand skolan som låg bakom de flesta anmälningarna (Länsstyrelsen Östergötland 2023a).

[19] Uppskattningen om antalet utsatta baseras bland annat på antalet utrikes födda kvinnor och flickor från länder där könsstympning förekommer, hur stor förekomsten i de länderna beräknas vara samt andra faktorer. Bedömningen om antalet som riskerar att utsättas baseras på Europeiska Jämställdhetsinstitutets (EIGE:s) metod som tar hänsyn till frågor som exempelvis födelseland, åldern då könsstympning vanligtvis genomförs i ursprungslandet och antaganden om integrationseffekter.

Barn- och tvångsäktenskap

Hedersnormer kan leda till barn- och tvångsäktenskap som ett sätt att förhindra föräktenskapliga relationer och styra valet av äktenskapspartner. Det kan också vara ett straff för normöverskridande beteende eller som ett sätt att återupprätta familjens heder (Länsstyrelsen Östergötland 2024).

Tvångsäktenskap är kriminaliserat sedan den 1 juli 2014 och ett särskilt barnäktenskapsbrott infördes i brottsbalken den 1 juli 2020.[20] Äktenskap som ingåtts utomlands erkänns inte i Sverige om någon av parterna var under 18 år vid äktenskapets ingående eller tvingades att ingå äktenskapet (1 kap. 8 a § första stycket 1–2 lagen [1904:26 s.1] om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap). Förbudet mot att erkänna sådana äktenskap, och andra otillåtna utländska äktenskap såsom vid månggifte, gäller sedan den 2 juli 2026 utan undantag (prop. 2025/26:213). Under perioden 2016–2025 lagfördes 15 personer för äktenskapstvång och 1 person för vilseledande till äktenskapsresa. 19 personer lagfördes för barnäktenskapsbrott sedan det infördes i brottsbalken den 1 juli 2020 och fram till och med år 2025 (Brå 2026b).

Barn- och tvångsäktenskap leder ofta till våldtäkter, ofrivilliga graviditeter och psykisk ohälsa. Barnäktenskap medför också att barnet förnekas sin barndom och har starkt negativa konsekvenser för barnets utveckling och hälsa (Länsstyrelsen Östergötland 2024). En kartläggning som Jämställdhetsmyndigheten (2025a) genomfört visar att flickor och kvinnor är den mest utsatta gruppen för barn- och tvångsäktenskap, att de utsatta ofta befinner sig i ett sammanhang där våld och kontroll redan är vanligt förekommande och att våldsutsattheten fortsätter inom äktenskapet. Kartläggningen visar också att det är svårt för flickor och kvinnor att lämna äktenskapen, på grund av våld, giftermål inom den egna släkten och svårigheter att få religiös skilsmässa. Barn- och tvångsäktenskap kan också vara en form av omvändelseförsök av hbtq-personer (se avsnitt 5.3.4). En svensk studie visar på en särskild utsatthet hos barn i statslösa

[20] Den 1 juli 2014 kriminaliserades äktenskapstvång och vilseledande till äktenskapsresa (då benämnt vilseledande till tvångsäktenskapsresa) samt försök och förberedelse till äktenskapstvång (4 kap. 4 c, 4 d och 10 §§ brottsbalken). Den 1 juli 2016 kriminaliserades även stämpling till äktenskapstvång och den 1 juli 2020 infördes ett särskilt barnäktenskapsbrott i brottsbalken (4 kap. 4 c § tredje stycket). Sedan den 1 december 2025 är det även kriminaliserat att underlåta att avslöja eller förhindra äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott. Möjligheten för personer under 18 år att få tillstånd att gifta sig togs bort år 2014 (prop. 2013/14:208).

minoritetsgrupper med täta transnationella relationer, där det finns uttryckliga krav på att föra gruppen vidare genom giftermål inom den egna gruppen (Baianstovu och Särnstedt Gramnaes 2022).

En intervjustudie som Jämställdhetsmyndigheten (2025a) genomfört visar att ärenden som rör barnäktenskap är vanligare hos civilsamhällesaktörer som arbetar med hedersrelaterat våld och förtryck medan kommunala verksamheter kommer i kontakt med sådana fall mer sällan. I intervjuerna beskriver flera yrkesverksamma att familjer ofta väntar till barnen fyller 18 år men att äktenskapsarrangemangen sker betydligt tidigare.

Enligt Jämställdhetsmyndigheten (2025a) framträder vissa situationer och sammanhang där barnäktenskap är mer vanligt förekommande. Det gäller dels flickor som kommer från länder där barnäktenskap är tillåtet, dels vissa romska grupper där barnäktenskap är normaliserat. I många fall är det en utsatthet som går i arv. En av de tydligaste riskfaktorerna för att utsättas för barnäktenskap är att även äldre syskon, föräldrar (oftast mamman) och/eller andra släktingar har gifts bort som barn.

I en reportage- och poddserie av Sydsvenskan beskrivs systematiska barnäktenskap i en släkt som varit bosatt i Sverige sedan 1980-talet och där bröllopen hållits i vanliga festlokaler i Malmö och Helsingborg (Lorentsson och Ziegerer 2024). Enligt den journalistiska granskningen ingås äktenskapen enligt muslimsk tradition och registreras aldrig hos svenska myndigheter. I reportaget beskrivs också ett bortförande av en 15-årig flicka efter att myndigheter larmats om risken för bortgifte, och hur en annan ung tjej ska ha hämtats till Sverige för att giftas in i släkten.

Enligt domar som Jämställdhetsmyndigheten (2025a) analyserat planeras eller sker barnäktenskap ofta under utlandsresor. Men det förekommer även (informella) barnäktenskap i Sverige, samt äktenskap som ingåtts innan personerna kom hit. Domarna ger dock inte en fullständig bild eftersom det inte är alla fall som polisanmäls. De barnäktenskap som har dokumenterats har ägt rum i Afghanistan, Irak, Iran, Pakistan, Rumänien, Serbien, Sverige, Syrien, Turkiet och Tyskland.

År 2011 var drygt 1 306 personer i åldrarna 15–19 år registrerade som gifta i Sverige. Av dessa var 977 utrikes födda, 189 var födda i Sverige av utrikes födda föräldrar och 140 hade svensk bakgrund (SOU 2012:35). I dag finns ingen motsvarande statistik eftersom

det inte längre är möjligt att få dispens från ålderskravet på 18 år för att ingå äktenskap i Sverige, och eftersom barnäktenskap som ingåtts i utlandet inte längre erkänns.[21] Mörkertalet antas vara stort, bland annat för att de utsatta i många fall inte vågar berätta om det. Det finns också betydande mättekniska utmaningar och det saknas återkommande statistik. SCB konstaterade år 2020 att den enda slutsats som går att dra om förekomsten av barn- och tvångsäktenskap, och även könsstympning, är att gruppen inte är obetydlig till sin storlek och att gruppen, mot bakgrund av ökad invandring, sannolikt har blivit större de senaste åren (SCB 2020b).

Vid en granskning som Skatteverket (2025a) genomförde under 2025 identifierades såväl avslag på försök att registrera barnäktenskap som redan registrerade fall av barnäktenskap i folkbokföringsdatabasen. Barnäktenskap har registrerats i folkbokföringsdatabasen så sent som 2023. I de totalt 556 barnäktenskap som registrerades i folkbokföringsdatabasen mellan åren 2014 och 2021 var den minderåriga i nästan samtliga fall en flicka och i de allra flesta fall född utanför EU. Majoriteten var vid tidpunkten för framtagande av statistiken fortfarande registrerade som gifta i folkbokföringsdatabasen. Granskningen visar också att många par med ett avslagsbeslut på registrering av ett barnäktenskap fortsatte att vara folkbokförda på samma adress, vilket tyder på att de fortsätter leva i ett äktenskapsliknande förhållande. Skatteverket konstaterar också att det sannolikt finns ett mörkertal av personer under 18 år i Sverige som lever i äktenskapsliknande förhållanden eftersom möjligheterna att upptäcka barnäktenskap vid flytt till Sverige är begränsade.

Kusinäktenskap är förbjudet i Sverige sedan den 1 juli 2026

Sedan den 1 juli 2026 är kusinäktenskap och äktenskap mellan andra nära släktningar förbjudet i Sverige. Därutöver ska kusinäktenskap och äktenskap mellan andra nära släktningar som ingåtts utomlands som huvudregel inte erkännas i Sverige. Lagändringarna syftar till att motverka hedersrelaterat förtryck och andra påtryckningar vid ingående av äktenskap (prop. 2025/26:154).

[21] Möjligheten att ingå äktenskap från 16 års ålder med dispens från Länsstyrelsen togs bort år 2014 (SFS 2014:376). Lagstiftningen om erkännande av utländska barnäktenskap har skärpts flertalet gånger under de senaste åren (prop. 2003/04:48; prop. 2017/18:288) och år 2021 infördes ett totalförbud (prop. 2020/21:149).

I utredningen som föregick förbudet framkommer det att kusinäktenskap utövas som ett inslag i vissa traditioner och sedvänjor. Utredaren menar att äktenskap i sådana sammanhang inte sällan är arrangerade på så sätt att valet av partner är en angelägenhet för flera och att det finns krav och förväntningar på att familjens, släktens eller ett större kollektivs intressen sätts före individens. Enligt utredaren framhåller organisationer som verkar mot hedersrelaterat våld och förtryck att kusinäktenskap förekommer i samband med utövande av hedersnormer och ofta är förenade med tvång eller olika grader av ofrihet. Kusinäktenskap beskrivs vidare ha ett samband med efterlevande av ett oskulds- och kyskhetsideal för flickor och kvinnor som lever i en hederskontext, bidra till att stärka hedersnormer och underlätta kontroll av flickor och kvinnor (Ds 2024:20).[22] I litteraturen beskrivs kusinäktenskap som ett uttryck för att det inom klanbaserade strukturer utövas en stark kontroll över kvinnors sexualitet i syfte att säkerställa att det är män inom klanen som är fäder till de barn som föds inom klanen (se avsnitt 5.2.1).

Oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp

Oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp bygger på myten om mödomshinnan och saknar vetenskaplig grund eftersom det inte är möjligt att avgöra om en flicka eller kvinna är oskuld eller inte (Sveriges läkarförbund u.å.). En oskuldskontroll är en undersökning av en flickas eller kvinnas underliv som genomförs i syfte att bedöma om hon har debuterat sexuellt eller inte. Det förekommer även att ett så kallat oskuldsintyg utfärdas, skriftligt eller muntligt, av vilket det direkt eller indirekt framgår att en flicka eller en kvinna är oskuld. Ett oskuldsingrepp är ett kirurgiskt ingrepp eller en liknande åtgärd i en flickas eller kvinnas underliv som genomförs i syfte att det vid ett senare tillfälle ska framstå som att hon är oskuld.

I december 2025 kriminaliserades oskuldskontroller och intygande av sexuell oskuld (4 kap. 4 f–g § brottsbalken). Samtidigt infördes ett straffbelagt förbud mot oskuldsingrepp i lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor (prop. 2024/25:189). Den utredning som föregick lagstiftningen

[22] Se Ds 2024:20 för en utförlig analys av orsaker och konsekvenser av kusinäktenskap, samt en beskrivning av förekomsten internationellt.

konstaterade att alla dessa tre företeelser förekom i Sverige, och att de utfördes inom såväl den offentliga och privata vården som inom den privata sfären, och ibland utomlands (SOU 2023:37).

Oskuldskravet på flickor och kvinnor är en central hedersnorm. Utifrån regeringens beskrivning av hedersrelaterat våld och förtryck framstår oskuldskrav eller oskuldsnormer dock som ett nödvändigt, men inte tillräckligt, inslag för att det ska bli fråga om hedersnormer. Utifrån regeringens beskrivning behöver det även finnas ett kollektivistiskt inslag där individens sexualitet och intima relationer anses vara familjens angelägenhet och påverka familjens anseende (SOU 2023:37).

Bortföranden

Ärenden där en person förts ut eller hålls kvar i utlandet i en hederspräglad eller patriarkal kontext hanteras inom utrikesförvaltningen som ärenden gällande familjerelaterat tvång. Mellan 2018 och 2025 inkom i genomsnitt 77 ärenden per år, vilket i genomsnitt omfattade 147 individer per år, de flesta barn (se tabell 5.5). Av de 46 ärenden som inkom under 2025 var 41 flickor, 26 kvinnor, 16 pojkar och 3 män (Utrikesdepartementet 2026). I flera av ärendena har det funnits uppgifter om en konkret risk för barn- eller tvångsäktenskap, eller att det rört sig om en så kallad uppfostringsresa. I de flesta av ärendena hade socialtjänsten haft kännedom om individen eller individerna sedan tidigare.

Tabell 5.5 Ärenden gällande familjerelaterat tvång i utlandet, år 2018–2025

Antal inkomna ärenden där en person förts ut eller hålls kvar i utlandet i en hederspräglad eller patriarkal kontext

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ärenden	104	114	72	72	65	66	74	46
Individer	214	211	134	141	120	136	134	86
varav barn	138	138	88	99	75	96	89	57
Risk för barn- eller tvångsäktenskap	18	28	12	19	12	22	22	16
Uppfostringsresa	i.u.	20	11	9	12	11	18	8
Kännedom hos socialtjänsten	36	50	50	39	29	36	47	36

Källa: Utrikesdepartementet 2026.

Att socialtjänsten, och även skolan, i många fall haft kännedom om att allt inte står rätt till i familjen innan ett bortförande framkommer också genom en intervjustudie med yrkesverksamma (Jämställdhetsmyndigheten 2022a). I studien framkommer också att det ibland finns en tveksamhet från skolans sida att anmäla till socialtjänsten, då man inte vet hur de kommer att agera. Exempelvis har det förekommit att socialtjänsten direkt efter en anmälan har tagit kontakt med föräldrarna, som i sin tur har fört barnet utomlands för att förekomma ett eventuellt myndighetsingripande.

I samma intervjustudie lyfts hedersförtryck som den vanligaste riskfaktorn för bortförande. Andra riskfaktor är förekomst av fysiskt våld, att familjen är starkt religiös och socioekonomisk utsatthet. Självskadebeteende och psykisk ohälsa har uppmärksammats som riskfaktor bland flickor och kvinnor, medan kriminalitet och funktionsnedsättning oftare har lyfts som en riskfaktor bland pojkar och män. En genomgång av ärenden där barn förts bort från Norge visar på liknande syften med bortförandena såsom att återupprätta familjens heder, ingå tvångsäktenskap, förhindra ”förnorskning”, undkomma droger och kriminalitet, undkomma en svår livssituation i Norge, och bristande tillit till offentliga institutioner och hjälporganisationer (Bredal m.fl. 2020).

I en enkätundersökning uppger 36 skol-/utbildningsförvaltningar och 33 socialförvaltningar att de har kännedom om bortförda personer i en hederskontext under 2022 (Länsstyrelsen Östergötland 2023b). Enligt socialtjänstförvaltningarna är det vanligaste syftet med bortförandena att undkomma myndighetsbeslut eller myndighetsinblandning i familjen. Även barnäktenskap, tvångsäktenskap, uppfostringsresa, omvändelseförsök och könsstympning av flickor och kvinnor förekommer. 38 procent av socialförvaltningarna och 61 procent av skol-/utbildningsförvaltningarna som har svarat på enkäten uppger att de har rutiner för att hantera ärenden om bortförda barn och vuxna. Hälften av utbildningsförvaltningarna som har besvarat enkäten uppger att de informerar elever om bortförande i en hederskontext.

En dokumentstudie av beslut och domar enligt LVU under 2022 i ärenden där barn riskerar att föras bort från Sverige, eller som har förts bort, visar att dessa barn ofta har utsatts för upprepat fysiskt våld under uppväxten, att majoriteten befinner sig i en hederskontext, och att personer med intellektuell funktionsnedsättning och hbtqi-

personer är särskilt utsatta (Linell och Lundberg 2023).[23] Ärendena i studien omfattade totalt 221 barn, varav 70 procent flickor och 30 procent pojkar. Ansökningarna i ärendena kommer från socialnämnden i 75 av landets kommuner.

Barn i en hederskontext som förs ut ur landet mot sin vilja blir många gånger förbjudna att ha kontakt med någon utanför familjen, släkten eller det kollektiv som upprätthåller förtrycket. Barnen är i stark beroendeställning till sina föräldrar eller andra omsorgspersoner och har mycket begränsade möjligheter att larma myndigheter vid oro för att bli bortförda. Ett bortförande innebär ofta begränsningar när det gäller skolgång och tillgång till hälso- och sjukvård, och risken för olika typer av våld och barn- eller tvångsäktenskap är stor. Det är också vanligt att närstående beslagtar den bortfördes passhandlingar och i vissa fall ansöker vårdnadshavarna om att barnets svenska medborgarskap ska upphöra (Jämställdhetsmyndigheten 2022a). Att befrias från sitt svenska medborgarskap får mycket allvarliga konsekvenser eftersom personen i fråga då inte längre har rätt att vistas i Sverige utan uppehållstillstånd, och inte heller kan få ett pass utfärdat av svenska myndigheter för att kunna resa tillbaka till Sverige (SOU 2021:54).

Uppfostringsresor för barn och unga i den västerländska somaliska diasporan, även kallade dhaqan celis (ungefär återvändande till kulturen), har uppmärksammats i flera nordiska länder (Præsttun och Strand 2017). Ett reportage i finska YLE beskriver hur uppfostringsanstalterna marknadsförs i sociala medier till somaliska föräldrar som högkvalitativa och effektiva internatskolor. Det beskrivs också som en lukrativ affärsverksamhet som kan rikta sig till föräldrar som tappat kontrollen över sina barn och som inte fått rätt stöd från samhället. Föräldrarnas motiv kan vara att barnen ska komma bort från droger, kriminalitet eller vad som upplevs som en för liberal västerländsk livsstil (Järvinen 2017). En rapport från danska migrationsverket beskriver fenomenet som omskolningsresor med kulturella rehabiliteringsinsatser som syftar till att återställa traditionella somaliska och islamiska värderingar. Resorna går till Somalia, Kenya och andra länder med muslimsk majoritet och kan av familjerna ses som ett sätt att stärka identiteten, disciplinera barn eller ta itu med beteende- och hälsoproblem. Enligt rapporten har västerländska myndigheter uppmärksammat allvarliga risker och kränkningarna av rättigheter i sam-

[23] I studien ingår 119 ärenden, som omfattar sammanlagt 171 domar.

band med resorna (The Danish Immigration Service 2025). Uppfostringsresor har även beskrivits i svensk media (se till exempel Gelin 2023; Uppdrag granskning 2023).

Sedan 2020 finns en bestämmelse om utreseförbud i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) (31 a §). Förbudet syftar till att förhindra att barn förs utomlands om deras hälsa eller utveckling riskerar att skadas under utlandsvistelsen på grund av omständigheter som skulle kunna föranleda vård enligt LVU, och det är straffbart att föra ett barn utomlands i strid med utreseförbudet (45 § LVU). När bestämmelsen infördes gällde utreseförbudet för situationer då barn riskerar att föras utomlands för att utsättas för barnäktenskap, äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympning av flickor. Bestämmelsen utvidgades år 2024 för att även skydda barn som riskerar att föras utomlands i syfte att barnet ska bli föremål för sådant som uppfostringsresor, omvändelseförsök, undanhållande från sociala myndigheter, deltagande till terrororganisationer med mera (prop. 2023/24:72).

Sedan lagstiftningen utvidgades har både ansökningar och bifall om utreseförbud enligt LVU ökat. Den vanligaste grunden är fortfarande risk för barnäktenskap för flickor, men fler pojkar och yngre barn skyddas nu i större omfattning. Stora utmaningar kvarstår dock. Bland annat varierar bedömningarna av vad som utgör en ”påtaglig risk” mellan olika kommuner och domstolar, och det finns organisatoriska utmaningar i utredningsprocessen. Barnens egna berättelser är oftast är den avgörande bevisningen och ärendena blir ofta akuta inför längre skollov (Jämställdhetsmyndigheten 2026d).

5.3.4 Offer, förövare och särskilt utsatta grupper

En studie av hedersrelaterat våld och förtryck i Stockholm, Göteborg och Malmö visar att människor med olika etniska tillhörigheter, trosuppfattningar och socioekonomiska förhållanden finns bland de utsatta (Baianstovu m.f. 2019). Det är främst flickor och kvinnor som drabbas medan förövaren oftast är en manlig släkting. Men även pojkar och män kan vara offer och det är inte ovanligt att även kvinnliga släktingar utövar kontroll och våld. Eftersom våldet och förtrycket legitimeras och sanktioneras genom sociala normer involverar det ofta samtliga familje- och släktmedlemmar, men på olika

sätt, och man kan vara både offer och förövare samtidigt (Ouis 2021; Schyttler och Rexvid 2016). Söner blir ofta fädernas förlängda arm och kan tvingas att kontrollera sina systrar, mödrar och andra kvinnliga släktingar. På så sätt begränsas livsutrymmet och självbestämmandet även för pojkar och män (Schlytter och Rexvid 2016). Att kontrollera sin systers sexualitet kan också vara ett sätt för brodern att visa upp sin manlighet (Ouis 2021).

Hbtqi-personer är särskilt utsatta i en hederskontext eftersom hedersnormerna vilar på starkt konservativa uppfattningar om kön och sexualitet. Det finns också grupper som på grund av små ekonomiska resurser eller avsaknad av socialt nätverk är särskilt sårbara i en hederskontext. Det gäller exempelvis personer med intellektuell funktionsnedsättning, personer med svår psykisk ohälsa, migranter och personer som samtidigt är utsatta för prostitution och människohandel (TRIS 2021; Olsson m.fl. 2022).

I en ärendegranskning rörande barn i Göteborg som varit utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck under åren 2017–2018 identifierades flera exempel på stora släktnätverk, klannätverk och andra personer utanför familjen som utövar kontroll, hot och förtryck (Norberg och Thörn 2020). I granskningsrapporten konstateras att dessa personers påverkan på barnen och föräldrarna kan vara påtagligt stor, och att de återfinns såväl i stadsdelen där familjen är bosatt som i andra delar av Göteborg, i andra kommuner i Sverige och i andra länder.

Utsatthet bland hbtq-personer

Hbtq-personer[24] är särskilt utsatta i en hederskontext. Det beror på att det anses skamligt att inte passa in i traditionella könsroller, både när det gäller könsidentitet och sexuell läggning. Hedersnormerna kännetecknas av stark homofobi; inga avvikelser från heteronormen är socialt accepterat (Darj m.fl. 2011; Baianstovu m.fl 2019).

[24] Hbtq är ett samlingsnamn för homosexuella, bisexuella, transpersoner och personer som identifierar sig med queera uttryck och identiteter. Hbtqi används när även intersexpersoner inkluderas. Undersökningarna som redovisas i det här avsnittet avser hbtq-personer i en hederskontext. Anledningen till att personer med intersexvariation inte inkluderas är att detta avser personer med medfödda avvikelser i könsutvecklingen. Det gör att deras utsatthet snarare bedöms bestå av brister i hälso- och sjukvård, än av sociala påtryckningar att förändra sig eller anpassa sig till familjens och släktens föreskrivna normer kring sexualitet och könstillhörighet (MUCF 2024).

En rapport från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) visar att unga hbtq-personer i Sverige som lever i en hederskontext är otrygga och hindrade att forma sina egna liv. De är också utsatta för psykiskt och fysiskt våld och lider av psykisk ohälsa. I rapporten framgår att formerna av förtryck och graden av påtryckningar att anpassa sig efter de givna normerna varierar. Gemensamt för samtliga informanter är en upplevelse av ensamhet och en övertygelse om att ingen kan förstå eller hjälpa dem. Det leder till att de döljer både sin sexuella läggning/könsidentitet och det förtryck de utsätts för. Rapporten pekar också på att det omgivandet samhällets brist på kunskap och förmåga att se deras utsatthet bidrar till att de inte får sina rättigheter tillgodosedda (MUCF 2024). Att varken känna sig hemmahörande bland andra hbtq-personer eller i sin egen familj kan leda till svåra känslor av mellanförskap (Raoof och Khairallah 2024).

I MUCF:s nationella ungdomsenkät 2021 uppgav fem procent av de unga hbtq-personerna som tillfrågades att de blivit utsatta för allvarligare former av omvändelseförsök, såsom bortförande eller tvångsäktenskap eller hot om sådana konsekvenser (MUCF 2022a).[25]

Utsatthet bland personer med funktionsnedsättning

Att ha ett barn med funktionsnedsättning kan i en hederskontext anses skamligt och kan till exempel leda till att familjen försöker dölja funktionshindret genom tvångsäktenskap (se till exempel Gunnarsson m.fl. 2020). Funktionsnedsättningen, särskilt om det rör sig om intellektuell funktionsnedsättning, innebär ofta en beroendesituation till anhöriga vilket kan medföra dubbel sårbarhet i en hederskontext. En brittisk studie visar att personer med intellektuell funktionsnedsättning löper fem gånger högre risk att utsättas för tvångsäktenskap jämfört med andra (Clawson m.fl. 2020).

Baserat på en sammanställning av svensk och internationell forskning, samt på egna enkät- och intervjustudier, identifierar Brå (2007) tre övergripande områden som beskriver och förklarar våld mot personer med funktionsnedsättning; osynlighet, sårbarhet och beroende. Det kan handla om kommunikationssvårigheter och olika former av

[25] Nationella ungdomsenkäten har skickats till ett slumpmässigt urval av 12 000 unga i åldern 16–25 år.

isolering, sårbarhet för manipulation och utnyttjande, svårigheter att förstå sina rättigheter i relation till en eventuell våldsutsatt situation, och beroende till nära familj som fördjupas ytterligare när familjemedlemmar även arbetar som personens vård- eller omsorgsgivare.

En svensk intervjustudie som undersökt situationen och behoven hos personer med funktionsnedsättning som har utsatts för hedersrelaterat våld visar hur funktionsnedsättning i kombination med kön, ålder, kultur, religion och hedersnormer ökar sårbarheten för kontroll och våld (Björktomta 2026).[26]

Den ideella organisationen Tjejers rätt i samhället (TRIS) har genomfört en enkät- och intervjustudie som riktade sig till vuxna med intellektuell funktionsnedsättning som deltar på daglig verksamhet samt till yrkesverksamma (LSS-handläggare och personal på daglig verksamhet) (Gunnarsson m.fl. 2020).[27] Mot bakgrund av att personer med funktionsnedsättningar i en hederskontext riskerar att gömmas undan av sina familjer, understryker författarna att personer med intellektuell funktionsnedsättning utan LSS-insatser inte fångas i studien.

Av de tillfrågade deltagarna på daglig verksamhet svarar 23 procent att de inte själva får bestämma vem de ska gifta sig med. Det är stora skillnader beroende på föräldrarnas födelseland och grad av religiositet. 35 procent av deltagarna med föräldrar födda utanför Norden får inte själva välja äktenskapspartner, jämfört med nio procent av deltagarna med föräldrar födda i Norden. Av deltagarna med ganska eller mycket religiösa föräldrar svarar 44 procent att de inte får välja äktenskapspartner, jämfört med 13 procent bland de vars föräldrar är lite eller inte alls religiösa. Resultaten visar också att en större andel av kvinnorna (30 procent) svarar att någon annan väljer deras äktenskapspartner jämfört med männen (17 procent), men givet underlaget för undersökningen är skillnaden mellan könen inte statistiskt signifikant. Resultatet pekar dessutom på en jämnare könsfördelning vad gäller begränsningar i val av äktenskapspartner i den studerade gruppen jämfört med kartläggningar som inte beaktat intellektuell funktionsnedsättning, där flickor visat sig vara betydligt

[26] Intervjuer genomfördes med ett urval av sju kvinnor och tre män i åldern 20–60 år från olika minoritetsgrupper bosatta i Sverige. Alla hade olika funktionsnedsättningar, bland annat intellektuell funktionsnedsättning, PTSD, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, psykisk sjukdom, nedsatt hörsel, dövhet eller dövblindhet.

[27] Studien omfattade en enkätundersökning med omkring 230 yrkesverksamma, en enkätundersökning med ett 40-tal deltagare i daglig verksamhet samt intervjuer med 10 yrkesverksamma och sex deltagare i daglig verksamhet.

mer begränsade än pojkar (se avsnitt 5.3.3). Resultaten ligger i linje med en brittisk studie som visar att risken för tvångsäktenskap bland vuxna personer med intellektuell funktionsnedsättning är relativt jämnt fördelad mellan kvinnor och män (Clawson m.fl. 2020).

Enligt TRIS kan yrkesverksamma missta anhörigas kontroll och förtryck i en hederskontext med omsorg eller oro för individen, vilket har sin grund i majoritetssamhällets föreställning att sexualitet är något personer med intellektuell funktionsnedsättning ska skyddas ifrån. TRIS framhåller också den totala bristen på insyn i brukares liv i de fall där anhöriga genom anställning är individens omsorgsgivare. Det försvårar myndigheters möjlighet att göra rätt bedömningar och därefter sätta in lämpliga åtgärder. Var femte yrkesverksam svarar att de känner till/misstänker att det finns brukare som utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck av en nära anhörig som samtidigt är brukarens personliga assistent/gode man (Gunnarsson m.fl. 2020).

Även Myndigheten för delaktighet (MFD) har genomfört intervjustudier för att identifiera utsatthet och undersöka arbetssätt, metoder samt behov av förbättringar inom verksamheter som möter personer med funktionsnedsättning som utsätts eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck (MFD 2025). Studierna visar att utsattheten hos personer med funktionsnedsättning i en hederskontext är svårupptäckt och att det kan vara svårt för yrkesverksamma att avgöra var gränsen går mellan befogad omsorg från familjen och otillbörlig kontroll och förtryck. MFD konstaterar mot bakgrund av studierna att familjers okunskap om, och skam inför, funktionsnedsättningar bidrar till en större utsatthet, osynlighet och sårbarhet i en hederskontext, samt att personer med funktionsnedsättning som lever i en hederskontext är särskilt osynliga inom hälso- och sjukvårdens verksamheter.

Personer med funktionsnedsättning som har erfarenheter av hedersrelaterat våld och förtryck beskrivs av yrkesverksamma, bland annat inom socialtjänsten, som en isolerad grupp med ett stort stödbehov, och att det förekommer att personer i denna grupp, särskilt pojkar, samtidigt är gängkriminella (Björktomta och Olsson 2025)[28]. I intervjuer med brukare framkom att det i vissa familjer fanns erfarenhet av psykisk ohälsa, missbruk, och kriminalitet samt familje-

[28] Studierna omfattar intervjuer med (1) 23 yrkesverksamma inom socialtjänsten fördelade på tio kommuner, (2) 14 yrkesverksamma inom kvinnojourer, skyddat boende, HVB-hem, daglig verksamhet, LSS-boende med särskild service, öppenvård och ett privat familjehemsföretag samt (3) två yrkesverksamma på Nationell kvinnojour och stöd på teckenspråk (NKJT).

medlemmar med ett stort våldskapital. I denna grupp beskrevs ett allvarligare och grövre våld med inslag av kniv- och pistolhot. De brukare som kom från dessa familjeförhållanden levde vid intervjutillfället med skyddad identitet och samtliga bedömdes vara i stort behov av hjälp och stöd från samhället under lång tid (Björktomta och Olsson 2025).

5.3.5 Våldet och förtryckets omfattning

Det saknas en heltäckande bild av hur många som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige. I avsnitt 5.3.3 framgår vissa skattningar om förekomsten av de specifika uttryckssätten för hedersrelaterat våld och förtryck. För en mer uttömmande genomgång av kunskapsläget, se Länsstyrelsen Östergötland (2025b).

De flesta kartläggningar rör utsatthet bland ungdomar

Enligt Jämställdhetsmyndigheten (2026e) visar en sammanställning av flera svenska studier att mellan 7 och 23 procent av tjejerna och 3 till 13 procent av killarna har utsatts för våld kopplat till familjens rykte eller heder.

En av dessa studier är den så kallade storstadskartläggningen som genomfördes under åren 2017–2018 av Örebro universitet, på uppdrag av Stockholm, Göteborg och Malmö stad. Enkäten besvarades av omkring 6 000 ungdomar i årskurs nio där mellan sju och nio procent av de unga tjejerna och killarna uppgav att de levde med kollektivt legitimerat våld (Baianstovu m.fl. 2019).

Det finns också nationella enkätundersökningar som ställer frågor om ungas möjligheter att själva välja framtida partner. I MUCF:s nationella ungdomsenkät 2021, som baseras på ett slumpmässigt urval av unga i åldern 16–25 år, angav 0,6 procent att de inte får gifta sig med vem de vill. 3,2 procent uppgav att de får välja äktenskapspartner men att valet är villkorat till personer med samma etniska, religiösa eller kulturella bakgrund. För utrikes födda ungdomar var motsvarande siffra 13,8 procent (Jämställdhetsmyndigheten 2025a). I den nationella undersökningen våld mot barn 2022, som omfattade drygt 5 800 elever i årskurs 9, uppgav 2,1 procent av de tillfrågade eleverna att de inte själva fick välja sin framtida partner. Det var van-

ligast bland flickor som hade minst en utrikes född förälder (5,1 procent) (Jernbro m.fl. 2023).[29]

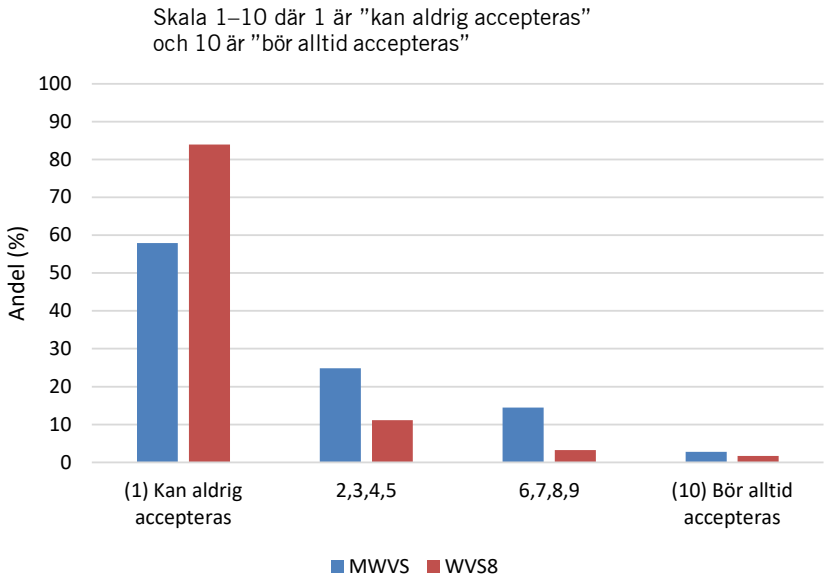
Inställning till hedersförtryck bland utomeuropeiska migranter i Sverige och bland befolkningen i stort

Frågor som berör hedersnormer har också ställts inom ramen för enkätundersökningen World Values Survey (WVS) och den motsvarande studien för migranter (MWVS) (se avsnitt 5.1.1 och 5.1.2). Bland annat fick respondenterna uppge hur de ser på att andra, till exempel familjen eller släkten, bestämmer över framför allt unga människors livsval. Av figur 5.5 framgår att 58 procent av de tillfrågade migranterna anser att det aldrig kan accepteras, jämfört med 84 procent av befolkningen i stort.

Av enkätstudien framgår att bland migranterna anser en högre andel kvinnor än män, och en högre andel yngre än äldre, att hedersrelaterat förtryck aldrig kan accepteras. I utsatta områden svarar en lägre andel av migranterna (49 procent) att hedersrelaterat förtryck aldrig kan accepteras, jämfört med migranter boende i övriga landet (59 procent). När det gäller tid i landet minskar acceptansen för hedersrelaterat förtryck över tid. 39 procent av migranterna som varit i landet mindre än 2 år svarar att det aldrig kan accepteras, jämfört med 66 procent av de som varit i landet i mer än 10 år. Skillnaden mellan hur migranter som varit 2–5 år i landet respektive 5–10 år i landet svarar är dock liten. Tidigare studier visar att migranternas förhållningssätt till dessa frågor är bland de värderingar som har ändrats minst sedan de flyttade till Sverige (Puranen 2019).

[29] Motsvarande andel bland pojkar med minst en utrikes född förälder var 3,0 procent. Bland elever med två inrikes födda föräldrar var motsvarande andel 0,9 procent av pojkarna och 1,4 procent av flickorna.

Figur 5.5 Acceptans för hedersrelaterat förtryck bland utomeuropeiska migranter och befolkningen i stort



Anm.: Frågan som ställs lyder: ”Hedersrelaterat förtryck handlar om att andra, till exempel familjen eller släkten, bestämmer över framför allt unga människors livsval. Hur ser du på det?”
Källa: MWVS och WVS8.

Metodologiska utmaningar

Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (NCH) vid Länsstyrelsen Östergötland hade under åren 2022–2025 i uppdrag av regeringen att undersöka omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige och att stödja kommuner och regioner i deras arbete med att kartlägga förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck (förordning [2022:1345] om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck). I ett förarbete till det uppdraget konstaterar NCH att det finns flera metodologiska utmaningar med att kartlägga omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck (Länsstyrelsen Östergötland 2025b). De undersökningar som har genomförts i Sverige har definierat hedersrelaterat våld och förtryck på olika sätt och mätt förekomsten med olika metoder, vilket innebär att resultaten för det mesta inte är jämförbara. Enligt NCH dras det i många fall stora växlar i resultattolkningen om att det som mäts är hedersrelaterat våld och förtryck vilket leder till missvisande slut-

satser. NCH menar också att det finns en tendens att göra generaliseringar trots att det saknas tillräckligt statistiskt underlag eller att det finns brister i urvalets representativitet i relation till studiepopulationen.

Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att genomföra omfattningskartläggningar

1 januari 2026 övergick delar av NCH:s uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten (A2024/01396) som nu har i uppdrag att regelbundet undersöka omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige. I det arbetet ska Jämställdhetsmyndigheten bistå Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet att under 2026 utarbeta ett kunskaps- och metodunderlag som förberedelse för en befolkningsstudie om utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck (A2026/00369).

5.4 Konsekvenser av hedersrelaterat våld och förtryck för individ och samhälle

FN slår fast att brott som begås mot kvinnor i hederns namn är en kränkning av mänskliga rättigheter (United Nations 2001). Hedersrelaterat våld och förtryck strider också mot Barnkonventionen, som sedan 2020 är svensk lag,[30] bland annat när det gäller barns rätt till utveckling (artikel 6), privatliv (artikel 16) och fritid (artikel 31) samt rätt att uttryck sin mening (artikel 12) och utöva vilken religion de vill, eller ingen alls (artikel 14). Barnkonventionen slår också fast att traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa ska avskaffas (artikel 24) och att olovligt bortförande och kvarhållande av barn i utlandet ska bekämpas (artikel 11).

Hedersrelaterat våld och förtryck leder till stort mänskligt lidande. Även om det i första hand drabbar den utsatta individen får det också olika konsekvenser för samhället. En samhällsekonomisk analys av hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige visar på betydande samhällsekonomiska kostnader, och därmed också stora potentiella vinster med att motverka och förebygga det (Nilsson Lundmark och Nilsson 2022). Analysen visar att kostnaderna belastar olika

[30] Sedan den 1 januari 2020 är barnkonventionen svensk lag (lag [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter).

offentliga aktörer och till stor del är förknippade med det utanförskap som kan följa av våldet. Analysen visar också att det är svårt för enskilda beslutsfattare att se helheten, och att ett långsiktigt perspektiv ofta saknas, varför kostnaderna ofta är osynliga eller strakt underskattade.

5.4.1 Fysiska, psykiska och sociala konsekvenser

De fysiska, psykiska och sociala följderna av hedersrelaterat våld och förtryck kan bli mycket allvarliga och långsiktiga, inklusive grovt och dödligt våld (Jämställdhetsmyndigheten 2026a). Exempel på psykosociala konsekvenser är svårigheter i relationer och sexualitet, depression, ångest, sömn- och ätstörningar, koncentrationsproblem, skuld- och skamkänslor, isolering och posttraumatiskt stressyndrom (PTSD). Följderna kan också bli utagerande och självdestruktivitet som ett sätt att hantera maktlöshet och låg självkänsla. Det kan ta sig uttryck genom missbruk, kriminalitet och annat destruktivt beteende som att sälja sex för att ha någonstans att bo efter flykten från våldet (Jämställdhetsmyndigheten 2026a; Baianstovu m.fl. 2019). Det finns också offer som beskriver erfarenheter av att leva ett dubbelliv (Socialstyrelsen 2019; Schyttler och Rexvid 2016). På liknande sätt beskriver Rädda Barnen (2021) det ”mellanförskap” som barn kan uppleva när familjens och samhällets normer skiljer sig åt, och som medför en ohållbar livssituation för många unga.

För den som lever i en hederskontext kan möjligheten att tillhöra gruppen (familjen och släkten) vara helt beroende av konformitet med hedersnormerna. Den som bryter mot normerna riskerar att bli utesluten ur gruppen vilket gör det särskilt svårt för resurssvaga individer eller andra individer i beroendeställning att bryta sig ur en sådan kontext. Kollektiv övervakning gör det också mycket svårt att lämna en hederskontext. Det innebär stora risker för individen och kräver omfattande stödinsatser från samhället. En faktor som kan göra det svårt, eller till och omöjligt, för hedersutsatta att kunna förändra sina liv är brist på bostäder och skyddade boenden (Socialstyrelsen 2019; Baianstovu m.fl. 2019). Ett annat hinder kan vara att den som söker hjälp riskerar att drabbas av generaliseringar, stereotypa föreställningar och fördomar om hedersrelaterat våld och förtryck (Baianstovu och Strid 2024). Inte heller bör den sociala aspek-

ten av att lämna hela sin familj och sitt sammanhang underskattas (Socialstyrelsen 2023c).

5.4.2 Konsekvenser för barn och unga

Konsekvenserna av hedersrelaterat våld och förtryck är särskilt påtagliga för barn och unga. Barn står i stark beroendeställning till sina vårdnadshavare, och utan adekvat stöd från samhället kan hedersnormer föras över från generation till generation, även i en liberal demokrati som Sverige. Ouis (2021) menar att hedersrelaterat våld och förtryck är att betrakta som ett uppfostringsvåld riktat mot barn och unga inom familjen, och att merparten av alla barn och unga i en hederskontext har anpassat sig till hedersnormerna. Det synliga våldet kan därför vara begränsat samtidigt som kraven och förtrycket fortfarande existerar. På så sätt kan det synliga våldet också indikera en pågående förändringsprocess (Ouis 2021).

Barn som lever med hedersnormer riskerar att hindras i sin fysiska, psykiska och sociala utveckling

Hedersrelaterat våld och förtryck yttrar sig ofta tidigt i barndomen. Barn socialiseras in i hedernormer och lär sig ofta att acceptera och rättfärdiga begränsningar och kontrollerande beteenden som en del av familjens och släktens normer och värderingar (Barnombudsmannen 2025). Personal i svensk förskola har vittnat om hur kollisionen mellan förskolans och hemmets normer skapar förvirring och känslor av skam hos barnen. Det som förskolan uppmuntrar barnen till och applåderar dem för, till exempel självständighet och att flickor och pojkar ska ha lika valmöjligheter, får barnen skämmas för i hemmet (Rexvid 2024).

Rädda Barnen (2021) beskriver i rapporten *Allt jag inte får göra* hur det kan vara för barn och unga att leva i en hederskontext.[31] Det kan handla om att föräldrarna kontrollerar och övervakar en ungdom på ett sätt som inte är åldersadekvat. Det kan också handla om att inte få ha pojk- eller flickvän eller att behöva dölja eller hemlig-

[31] Rapporten bygger på de över 2 500 samtal som Rädda Barnen besvarat genom den nationella stödchatten Kärleken är fri under åren 2015–2020. Stödchatten vände sig till barn och ungdomar mellan 12 och 25 år med fokus på samtal om hedersproblematik. Stödchatten är sedan mars 2025 nedlagd på grund av brist på finansiering.

hålla sin sexuella läggning eller inte få flytta hemifrån. Flickor kan också tvingas ta ett stort ansvar för hushållsarbete och småsyskon på ett sätt som pojkar inte behöver göra. Enligt Rädda Barnen kan begränsningarna även omfatta det vardagliga livet såsom att inte få klä sig som man vill, inte få umgås med vänner och inte få delta i skol- och fritidsaktiviteter. Det kan exempelvis handla om att flickor inte får cykla på grund av den felaktiga föreställningen att det kan påverka deras underliv på ett sätt som gör att det ser ut som de har haft penetrationssex. Begränsningarna kan också omfatta större livsval som val av utbildning och yrke samt att inte få välja eller välja bort religion. Barn och unga kan också möta olika typer av hot och ultimatum, såsom att en förälder hotar att ta livet av sig om barnet inte följer familjens normer, eller att man tvingas välja mellan att följa hedersnormerna eller leva ett liv utan kontakt med sina föräldrar, syskon och släktingar. Barn och unga som lever i en hederskontext riskerar också att utsättas för grovt våld och allvarliga kränkningar såsom könsstympning, bortgifte och uppfostringsresor (se avsnitt 5.3.3).

Att på ett tryggt sätt få utforska och uttrycka sin identitet och sexualitet är enligt Rädda Barnen (2021) en viktig del i normalutvecklingen. Att inte få möjlighet till det, och att inte successivt ges mer frihet, innebär att ungdomen hindras i sin fysiska, mentala och sociala utveckling. Att ungdomar hindras från att utveckla sin sexualitet kan enligt Rädda Barnen också medföra att de inte vågar berätta eller söka hjälp om de exempelvis utsätts för våldtäkt eller blir gravida.

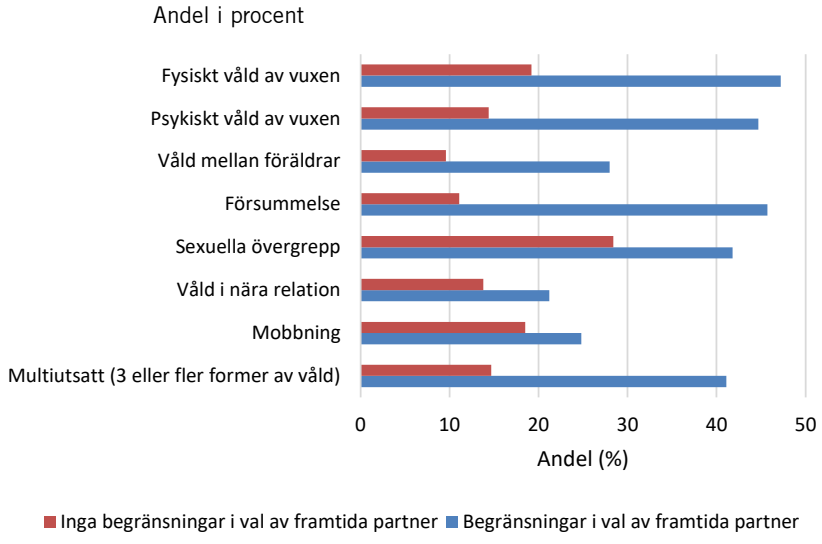
Barn och unga som lever med hedernormer är mer våldsutsatta

Studier visar att ungdomar som lever med hedersnormer löper betydligt högre risk att utsättas för våld jämfört med ungdomar som inte gör det. Den nationella studien Våld mot barn 2022 visar att det finns ett signifikant samband mellan att inte själv få välja framtida partner och våldsutsatthet (Jernbro m.fl. 2023). Av de elever i årskurs 9 som uppgav att de inte själva får välja partner uppgav 89 procent att de varit utsatta för någon form av våld, jämfört med 56 procent av dem som själva får välja.[32] Skillnaderna i våldsutsatthet mellan dessa grupper är ännu större när det gäller våld av vuxna; 82 procent i jämförelse med 39 procent. Studien visar också att 41 procent av eleverna som

[32] Studien omfattar drygt 5 800 elever i årskurs 9 i grundskolan.

inte själva får välja framtida partner är multiutsatta, det vill säga utsatta för tre eller fler våldsformer, jämfört med 15 procent av eleverna som inte har några begränsningar i val av framtida partner. Bland dem som inte själva får välja sin framtida partner finns inga signifikanta könsskillnader när det gäller utsatthet för våld, men det är vanligare bland flickor än bland pojkar att inte själv få välja framtida partner (se avsnitt 5.3.5). Sambandet mellan begränsningar i val av framtidiga partner och våld kan gälla familjer med hedersrelaterade normer och sedvänjor såsom arrangerade äktenskap, men även familjer med fundamentalistiska religiösa uppfattningar, familjer som inte accepterar samkönade äktenskap eller familjer med starka fördomar mot vissa grupper (Jernbro och Landberg 2018).

Figur 5.6 Utsatthet för olika former av våld bland elever i årskurs 9 som upplever att de inte själva får välja sin framtida partner och bland dem som själva får välja



Källa: Jernbro m.fl. (2023).

Studien Våld mot barn 2022 visar vidare att utsatthet för våld har en stark koppling till ohälsa, exempelvis psykosomatiska besvär, och att konsekvenserna blir större vid högre grad av utsatthet. Bland de multiutsatta eleverna har var femte allvarligt övervägt att ta sitt liv vid minst fem tillfällen och var fjärde har försökt att ta sitt liv, vilket

kan jämföras med en procent bland dem som inte utsatts för våld. Våldsutsatta elever, särskilt multiutsatta, upplever även att de presterar sämre i skolan än sina klasskamrater jämfört med de elever som inte är utsatta för våld. Den föregående kartläggningen av våld mot barn visar att elever som inte själva får välja framtida partner uppvisar en högre grad av ohälsa jämfört med elever som får det. 24 procent av de som inte själva får välja partner har ett självskadebeteende jämfört med tio procent bland de som får välja, och 36 procent av de som inte får välja har självmordstankar jämfört med 17 procent bland elever som får välja (Jernbro och Landberg 2018).

Undersökningar visar vidare att ungdomar med oskuldskrav inte bara är utsatta för våld av vuxna i högre utsträckning än övriga ungdomar, utan också har högre acceptans för våld i uppfostringssyfte, vilket medför en ökad risk för att våldet fortsätter i flera generationer (Jernbro och Landberg 2024).

Ökad risk för våldsutövande och kriminalitet

Som framgår ovan är barn i en hederskontext mer våldsutsatta än andra barn. Att under barndomen utsättas för våld, eller bevittna våld i familjen, ökar risken för att som vuxen utsättas för våld, och för att själv utveckla ett våldsutövande beteende eller andra destruktiva beteenden, såsom kriminalitet eller missbruk (prop. 2020/21:170; SOU 2022:70; Jämställdhetsmyndigheten 2025b).

Utöver att utsättas för, och bevittna våld, kan barn i en hederskontext också tvingas att utöva våld. Pojkarna är ofta fädernas förlängda arm och hjälper till att kontrollera sina systrar, mödrar och kusiner (Schyttler och Rexvid 2016). De kan i detta sammanhang tvingas att utöva våld mot familjemedlemmar och därigenom begå brottsliga handlingar. Det påverkar också deras förhållningssätt till våld och gör att de får ett våldskapital med sig hemifrån (Barnombudsmannen 2025). Att växa upp i en miljö där våld är norm och en normaliserad konfliktlösningsmetod får således inte bara allvarliga och livslånga konsekvenser för individen, utan även allvarliga konsekvenser för samhället.

Barnombudsmannen (2025) har genomfört en enkät- och intervjustudie som riktat sig till barn och unga som är frihetsberövade på grund av allvarlig brottslighet.[33] Bland de svåra upplevelser som barn och unga lyfter i undersökningen är våld i hemmet särskilt framträdande, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. För många är våldsutsattheten normaliserad och har varit en konstant del av deras barndom. Trots det är det endast ett fåtal som tidigare fått frågor om sin våldsutsatthet. Barnen har ofta exponerats för våld som använts som konfliktlösningsmetod och många har utvecklat destruktiva beteenden kopplade till våld, missbruk eller kriminalitet. I undersökningen framkommer även att de unga känner en djupgående brist på tillit till omvärlden. I avsaknad av fungerande stödstrukturer menar Barnombudsmannen att detta kan leda till att barn och unga söker trygghet i andra sammanhang, och att kriminella nätverk i vissa fall blivit en ersättning för det stöd som samhället borde ha erbjudit.

Av Barnombudsmannens undersökning framgår vidare att majoriteten av de frihetsberövade, 88 procent av tjejerna och 61 procent av killarna, har bevittnat och/eller utsatts för våld. Av de 354 barn och unga som har bevittnat och/eller utsatts för våld uppger 22 procent av tjejerna och åtta procent av killarna (totalt 38 personer) att deras våldsutsatthet är hedersrelaterad. Bland utrikes födda tjejer är motsvarande siffra 50 procent. Enligt Barnombudsmannen kan kriminalitet uppfattas som en väg ut från en hederskontext. För tjejer kan det vara ett sätt att söka trygghet hos kriminella nätverk som ger en illusion av makt och frihet. För killar kan det vara ett sätt att bryta sig loss från familjens kontroll och krav på att kontrollera sina systrar (Barnombudsmannen 2025).

Mot bakgrund av ovan nämnda undersökning har regeringen gett Barnombudsmannen i uppdrag att analysera kopplingarna mellan hedersrelaterat våld och förtryck och risk för att minderåriga rekryteras till och utnyttjas i gängkriminalitet (S2025/00979). Regeringen har också gett Jämställdhetsmyndigheten och Brottsförebyggande rådet (Brå) i uppdrag att undersöka kopplingar mellan att bli utsatt för våld som barn, bland annat för hedersrelaterat våld och förtryck, och att senare utnyttjas i kriminalitet (A2025/01258; Ju2025/00269).

[33] Med frihetsberövad avses här att personen är placerade i häkte eller i Statens institutionsstyrelses (SiS) särskilda ungdomshem.

Skolgång och utbildning

Veterligen saknas forskning om vilka effekter som specifikt hedersrelaterat våld och förtryck får för barns och ungas skolgång och utbildning. Det är dock rimligt att anta att olika typer av begränsningar vad gäller utbildning, våldsutsatthet och en svår livssituation får långtgående konsekvenser för deras utbildningsmöjligheter och livschanser, såväl på kort som lång sikt. Exempelvis rapporterar våldsutsatta barn i högre utsträckning att de har koncentrationssvårigheter och att de upplever att de presenterar sämre i skolan än sina klasskamrater (Jernbro m.fl. 2023).

Föräldrar som lever i en hederskontext kan uppfatta skolan som ett hot eftersom den medför kontakt med personer utanför släkten, oövervakade sociala situationer, exponering för normer som inte är förenliga med hedersnormer och att könssegregering inte kan upprätthållas (Baianstovu och Särnstedt Gramnaes 2022). Det kan medföra att föräldrar ställer krav på skolan att anpassa undervisningen, eller att eleven inte ska få delta i viss undervisning såsom idrott, simning och undervisning i sexualitet, samtycke och relationer (Norberg och Törnsén 2013). Ofta tvingas flickor i en hederskontext dessutom att redan i tidig ålder ta ett stort ansvar för hushållsarbete och yngre syskon, och familjeplikterna har företräde framför till exempel läxläsning (Rädda Barnen 2021; Baianstovu och Särnstedt Gramnaes 2021).

5.4.3 Utmaningar för samhällets institutioner

I en hederskontext kan myndighetskontakter, i synnerhet när det gäller familjerelaterade frågor, anses oacceptabla (Olsson 2022). Bara att kontakta myndigheter, såsom socialtjänsten, polisen eller hälso- och sjukvården, kan betraktas som en normöverträdelse och leda till repressalier från familjen eller släkten. Hedersnormer kan också medföra målkonflikter och dilemman för yrkesverksamma i offentlig verksamhet, och försvåra för myndigheter och andra samhällsinstitutioner att genomföra sina uppdrag. I det här avsnittet ges några sådana exempel.

Rättsväsendet

Det ordinarie rättssystemet kan naturligtvis inte reglera skuld i hedersfrågor och ses inte heller som en legitim part för att återupprätta heder i det fall den skadats. Heder återupprättas genom olika typer av bestraffningar, oftast av en flicka eller kvinna. Men det förekommer även att frågor som det ordinarie rättsväsendet hade kunnat avgöra hanteras inom kollektivet, till exempel beträffande civilrättsliga frågor som skilsmässor eller straffrättsliga frågor som våldsbrott. Det släktbaserade kollektivet, inte staten, uppfattas i dessa fall som den huvudsakliga samhällsstrukturen, och därmed också som den primära konfliktlösande parten. Det konkurrerande synsättet innebär att gärningspersoner i en hederskontext inte godtar att staten har tagit över ansvaret för rättsskipning från enskilda och har ett våldsmonopol (SOU 2020:57). I kapitel 8 går utredningen närmare in på sådan parallell rättsskipning.

Den tystnadskultur som präglar hederskontexter yttrar sig inte minst genom tystnad gentemot rättsväsendet, särskilt gällande brott som begåtts inom kollektivet (Brå 2019). Utsatthet för vissa typer av brott kan vara starkt stigmatiserande eftersom allmän kännedom om utsattheten kan skada familjens heder, vilket exempelvis kan leda till att vissa personer inte vill göra affärer med familjens företag eller inte vill gifta in sig i familjen (Brå 2019). Det gäller inte minst utsatthet för sexualbrott eftersom det kan medföra att flickan eller kvinnan inte längre är att betrakta som oskuld. Offret kan också skuldbeläggas genom anklagelser om att brottet skett till följd av offrets egna beteende. Det faktum att de allra flesta socialiseras in i en hederskontext sedan födseln, gör att hedersnormerna ofta är normaliserade, vilket bidrar till att brott inom en hederskontext inte anmäls. Tystnad gentemot rättsväsendet kan också bero på rädsla för att bli utfryst av kollektivet, rädsla för att andra ska drabbas, oro för att kontakt med myndigheter ska förvärra situationen och oro för att stå ensam i rättsprocessen (Brå 2019).

Sedan Polismyndigheten i september 2019 införde en specifik markering för anmälda brott som potentiellt kan vara hedersrelaterade, har antalet rapporterade fall ökat årligen, och uppgick år 2024 till närmare 5 000 (Polismyndigheten 2025b). Polismyndighetens egen tillsynsenhet konstaterar dock att myndigheten saknar en samlad uppföljning av hedersrelaterade brott, såväl på nationell som regional

och lokal nivå, och bedömer att det sannolikt finns ett större antal ärenden där ett hedersmotiv har förbisetts vid anmälan, ingripande eller utredning (Polismyndigheten 2025b). Enligt Baianstovu m.fl. (2019) kommer det grova fysiska våldet till samhällets kännedom i större utsträckning eftersom det är mer påtagligt och eftersom personer som utsätts för fysiskt våld är mer benägna att söka hjälp, men att det psykiska våldet är det mest förekommande.

Även Åklagarmyndigheten (2026) framhåller att det kan antas att mörkertalet för hedersrelaterade brott är stort. Under året 2025 inkom 264 brottsmisstankar om hedersrelaterade brott, och 7 personer lagfördes.[34] Enligt Åklagarmyndigheten är dessa brott svåra att utreda på grund av de starka strukturer som råder i en hederskontext och de risker för målsägande och vittnen som är förenade med att anmäla och vittna. Utöver skuld- och skamkänslor, lojalitet gentemot kollektivet och rädsla för repressalier kan misstro mot myndigheter skapa ett motstånd mot att delta i rättsprocessen, såväl bland våldsutsatta som bland vittnen (Baianstovu m.fl. 2019). Möjligheterna att identifiera, utreda och driva rättsprocesser försvåras också om de som lever med hedersnormer inte anser att de är i behov av stöd. Storstadskartläggningen visar att omkring 30–50 procent av ungdomarna som lever med hedernormer inte anser att de är i behov av stöd (Baianstovu m.fl. 2019). Därutöver konstaterar Polismyndigheten (2025b) att myndighetens förmåga att identifiera, bedöma och utreda hedersrelaterade brott varierar inom organisationen och att det saknas enhetliga arbetssätt. Bristerna berör framför allt tidiga riskbedömningar och tillämpningen av barnkonventionen vid hedersrelaterade brott.

Ytterligare en försvårande omständighet vid brott som begåtts med hedersmotiv är att brottsoffret sällan har stöd från familjen, vilket försätter brottsoffret i en särskilt svår situation. I en intervjustudie genomförd av Brå (2019) framkommer det att även tolkar kan bidra till att upprätthålla hedersnormer, till exempel genom att inte översätta allt som brottsoffret berättar.

[34] Med hedersrelaterade brott avses här könsstympning, äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott, vilseledande till äktenskapsresa och hedersförtryck.

Förskolan och skolan

För barn i en hederskontext står hemmet och förskolan för skilda normsystem. Det kan ta sig uttryck genom att vårdnadshavare ställer krav på att flickor och pojkar ska hållas åtskilda i verksamheten, att flickor och kvinnlig personal ska klä sig anständigt eller att det ska finnas mansfria avdelningar (Rexvid 2024). Personal i förskolan kan uppleva hedersfrågor som komplexa och svåra att hantera i mötet med vårdnadshavarna, exempelvis då vårdnadshavarna hänvisar till religion (Rexvid 2024).

Av läroplanen för förskolan framgår bland annat att var och en som verkar inom förskolan ska främja jämställdhet mellan flickor och pojkar. I en intervjustudie med förskolepersonal från tre olika städer i Sverige lyfts ett antal hinder i arbetet med jämställdhetsuppdraget (Rexvid 2024). Ett sådant hinder är att förskolan är frivillig. Detta kan ställa personalen inför ett dilemma när vårdnadshavare ställer krav på förskolan som inte är förenliga med förskolans värdegrund; antingen gå emot sitt samhällsuppdrag om de accepterar kraven, eller riskera att barnen hålls hemma och därmed går miste om förskolans verksamhet. Vårdnadshavare kan också hota med att flytta barnen till en annan verksamhet, exempelvis från en kommunal till en privat förskola, om förskolan inte möter vissa hedersrelaterade krav. Det medför att förskolan går miste om ersättning i form av förskolepeng för det barn som flyttar till annan verksamhet, och en del personal menar att detta påverkar förskolans hantering av vårdnadshavare. I vissa fall kan det också röra sig om personal som själva är bärare av hedersnormer och som därigenom direkt eller indirekt upprätthåller tystnads- och hederskulturen (Rexvid 2024).

Enligt en intern granskning av några förskolor i Malmö stad förekommer det också att personal i förskolan avstår från att göra en orosanmälan till socialtjänsten vid misstanke om att barn far illa inom en hederskontext på grund av rädsla för barnens vårdnadshavare och dess anhöriga (Malmö stad 2024). Granskningen visar också att det förekommer att förskolor inte utbildar personalen i hedersproblematik på grund av att frågorna uppfattas som för känsliga, och på grund av en oro för att personalen inte ska vara redo att diskutera frågorna. Utredningen har också tagit del av exempel då skolpersonal på olika sätt uteblir från utbildningar som rör hedersrelaterat våld och förtryck, vilket kan handla om personal som själva

är bärare av hedersnormer och/eller själva är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Den ideella organisationen Tjejers rätt i samhället (TRIS) erbjuder en nationell stöd- och rådgivningstelefon för yrkesverksamma som i sitt arbete möter barn och vuxna som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.[35] Enligt TRIS visar statistik från stödverksamheten för 2023 på en ökning av oro och rädsla bland lärare för att göra orosanmälningar vid misstankar om hedersrelaterat våld och förtryck på grund av rädsla för personliga hot från familj och nätverk samt oro över hur socialtjänsten hanterar dessa anmälningar (TRIS 2024).

Utmaningar för socialtjänsten

Socialtjänsten utgör det yttersta skyddsnätet för våldsutsatta personer och brister i socialtjänstens arbete kan få allvarliga konsekvenser för dem som lever under hedersrelaterat våld och förtryck. En studie som genomfördes på uppdrag av Länsstyrelsen Dalarna 2016–2017 visar att de intervjuade socialsekreterarna i länet kände sig mer kunniga och mer säkra på att arbeta med våld utifrån en svensk traditionell familjeproblematik, och att rutiner och riktlinjer för det arbetet upplevdes bättre än för arbetet med hedersrelaterat våld som kräver andra överväganden och en annan typ av risk- och skyddsbedömning (Olsson och Bergman 2018). Socialsekreterarna beskrev också hur åsikter om hedersrelaterat våld hos arbetsgivare, forskare och den allmänna opinionen påverkar socialsekreterares uppfattning om huruvida arbetet upplevs som legitimt och accepterat. Det påverkar i sin tur huruvida våldet synliggörs eller inte synliggörs, och hur den enskilde socialsekreteraren väljer att hantera ett våldsärende. Enligt de intervjuade kan det bero på bristande erfarenhet och rutin, men också på rädsla för att bli anklagad för att utgå från en rasistisk diskurs när de benämner ett ärende som hedersrelaterat. Ett annat problem som lyftes i intervjuerna var avsaknaden av undervisning om våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck i grundutbildningen på socionomprogrammet.

[35] Jouren bemannas av erfarna socionomer som ger vägledning i komplexa ärenden, riskbedömningar och tillämpning av lagstiftning.

Efter ett ärende där en flicka giftes bort i ung ålder och ett decennium senare förlorade vårdnaden om sina barn till den man hon tvingats att gifta sig med tillsatte Göteborg Stad år 2019 en granskningskommission för att se över stadens arbete med hedersrelaterat våld och förtryck. Kommissionen fann bland annat att ett stort problem i Göteborgs Stad var personalomsättningen och arbetsmiljön inom socialtjänsten i vissa stadsdelar. I vissa fall fanns det också tydliga brister i samverkan mellan skolan och socialtjänsten (Norberg och Thörn 2020). Vidare visar en granskning som genomförts i Uppsala kommun att det finns behov av mer kunskap inom socialtjänsten när det gäller pojkars och mäns utsatthet och hur socialtjänsten kan arbeta med icke-akuta ärenden, det vill säga förstadier till en mer allvarlig hedersproblematik (Edquist m.fl. 2017).

Vad utredningen erfarit genom samtal med olika aktörer finns i dag mer kunskap och en högre medvetenhet om hedersrelaterat våld och förtryck inom socialtjänsten, samtidigt som den problembild som framkommer i ovan nämnda granskningar i stor utsträckning tycks kvarstå. Utredningen har också tagit del av erfarenheter av att socialtjänsten i vissa fall inte omhändertar barn till följd av de stora kostnader som det kan medföra att driva ärenden i vissa familjer och till följd av hot. Andra svårigheter som lyfts är brist på säkra familjehem och att barnen ofta hittas av sina anhöriga eller frivilligt återvänder hem under ett pågående beslut om LVU.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2023) pekar på flera svaga länkar och problemområden inom socialtjänstens stöd- och vårdkedja koppat till hedersrelaterat våld och förtryck. Det handlar bland annat om att socialtjänstens risk- och behovsbedömning kräver mer kunskap och stöd, att utsatta barn har en svag ställning i förhållande till vårdnadshavarna, att utsatta behöver mer stöd för sina skyddsbehov och psykiska besvär, och att utsatta behöver långsiktig eftervård. Utsatta som intervjuats inom ramen för granskningen beskriver att socialtjänsten inte förstått dem när de sökt hjälp, lyssnat för mycket på deras vårdnadshavare, arbetat för familjeåterförening mot deras vilja, inte kunnat ge stöd och insatser som motsvarat behoven, och avslutat kontakten för snabbt.

5.4.4 Konsekvenser för jämställdhet

Hedersnormer tillskriver kvinnor och män fundamentalt olika egenskaper och roller. Hedersnormerna påbjuder också en stark åtskillnad mellan könen samtidigt som mannen anses överordnad kvinnan. Det hindrar människor, framför allt flickor och kvinnor, från att forma sina egna liv och begränsar deras möjligheter till utbildning och arbete. Hedersnormer står således i direkt konflikt med samtliga jämställdhetspolitiska delmål, inte enbart det delmål som anger att hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra. Storstadskartläggningen visar att unga som lever med hedersnormer är mer negativt inställda till jämställdhet och kvinnors rättigheter, och det gäller särskilt pojkar (Baianstovu m.fl. 2019). Av studien framgår också att mammans deltagande på arbetsmarknaden hänger samman med lägre frekvens av rapporterat våld.

Digital övervakning och begränsningar i privat kommunikation, rörelsefrihet och socialt deltagande kan innebära kraftigt reducerad tillgång till information och vård kopplat till sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR), till exempel när det gäller möjligheten att besöka en ungdomsmottagning eller söka digital information. Skolan är ofta en av få platser där barn och unga får SRHR-relaterad utbildning. Skolfrånvaro kan därmed innebära att undervisning om kroppen, samtycke, preventivmedel och rättigheter helt uteblir. Det kan i sin tur ha en direkt påverkan på framför allt flickors möjligheter att förstå sina rättigheter, få preventivmedelsrådgivning och söka vård anonymt.

Därutöver kan rädsla för ryktesspridning och den utpräglade tystnadskultur som präglar hederskontexter skapa en sluten miljö som kan underlätta och dölja andra våldsformer. Det kan exempelvis handla om makar som utsätter sina fruar för ett grovt våld som inte sanktioneras av kollektivet men som tillåts fortgå eftersom skilsmässa anses skamligt (Baianstovu m.fl. 2019).

Stereotypa könsroller och maskulinitetsnormer ökar risken för mäns våldsutövande

Stereotypa maskulinitetsnormer har negativa konsekvenser för både kvinnor och män, vilket i hög utsträckning kan kopplas till våld (SOU 2014:6). MUCF:s ungdomsenkät 2015 visar att risken för att

utöva våld är mer än 4 gånger större för killar som instämmer i stereotypa påståenden om könsroller jämfört med killar som inte instämmer i påståenden om vare sig stereotypa könsroller eller stereotypa normer. Samtidigt visar ungdomsenkäten för 2024 att 32 procent av killarna och elva procent av tjejerna tycker att det är viktigt att tjejer är kvinnliga och killar är manliga. Det är en ökning jämfört med 2018, framför allt bland killarna (MUCF 2025b).

För att komma åt de grundläggande orsakerna till mäns våld mot kvinnor har FN betonat vikten av att förändra skadliga könsnormer, inte minst maskulinitetsnormer och sådana normer som förknippar våldsamt beteende med maskulinitet (WHO 2004). Två av WHO:s sju identifierade evidensbaserade strategier för att förebygga våld mot kvinnor är att främja jämställdhet och att förändra kulturella och sociala normer som stödjer våld (WHO 2010). Kopplingen mellan våld och maskulinitetsnormer görs dessutom inom allt fler områden, däribland våldsbejakande extremism och gängkriminalitet (Jämställdhetsmyndigheten 2024).

Andra faktorer som visat sig öka risken för mäns våldsutövande är bland annat att bli utsatt för eller se sin mamma bli utsatt för våld under barndomen, att våld accepteras eller uppmuntras inom familjen eller i ens nära omgivning, att flickor och kvinnor hålls isär från pojkar och män, att mäns heder kopplas till kontroll av kvinnors sexualitet samt att leva i ett samhälle där kvinnor diskrimineras och i en sexistisk och objektifierande kultur där kvinnor nedvärderas (Jämställdhetsmyndigheten 2024).

5.4.5 Konsekvenser för integration och utanförskap

Forskning om vilka konsekvenser hedersrelaterat våld och förtryck får för människors möjlighet till utbildning och etablering på arbetsmarknaden är begränsad i såväl nationell som internationell forskning om hedersrelaterat våld och förtryck (Baianstovu och Särnstedt Gramnaes 2021). Intervjuer med hederutsatta kvinnor inom ramen för storstadskartläggningen pekar dock på att såväl kortsiktiga som långsiktiga konsekvenser av hedersrelaterat våld och förtryck kan försvåra etablering i arbetslivet (Baianstovu och Särnstedt Gramnaes 2021). Ett av de mest påtagliga hindren som framkommer i intervjuerna är allvarlig ohälsa till följd av våldet och förtrycket. Men även

isolering, som hindrar kvinnor från att lära sig svenska och orientera sig i samhället, och begränsningar i utbildning, utgör stora hinder. En del har tillåtits utbilda sig på familjens villkor medan andra inte har fått studera alls. Många har också hindrats från att utveckla grundläggande färdigheter som att åka kollektivtrafik på egen hand, hantera ekonomi, söka arbete och arbeta extra under studietiden. Av intervjuerna framträder enligt Baianstovu och Gramnaes (2021) ett tydligt mönster; att de kvinnor vars föräldrar eller andra närstående har etablerat sig på arbetsmarknaden så småningom själva utbildar sig och arbetar, och att föräldrarnas etablering verkar ha större betydelse än föräldrarnas utbildningsnivå och karriär i hemlandet.

Hedersrelaterat våld och förtryck kan också hindra kvinnor från att vara på en praktik- eller arbetsplats, bland annat genom ständig kontroll och övervakning, begränsningar i vilken typ av arbete som är tillåtet eller genom att inte tillåtas ha barnen i förskola (Jämställdhetsmyndigheten 2023a). Utredningen har också fått ta del av sådana exempel, även beträffande begräsningar i form av att yrken som innebär kontakt med det motsatta könet utesluts.

Att lämna en hederskontext kan dessutom medföra ständiga orts- och skolbyten (se till exempel Olsson 2022). Det kan få negativa konsekvenser för skolgång och utbildning, möjligheten att behålla ett arbete, och möjligheten att knyta sociala kontakter, vilket försvårar integrationen.

5.4.6 Demokratihotande aspekter

I en rapport från 2021 som undersöker förekomsten av tystnadskulturer i Göteborgs Stad framkommer att ärenden rörande hedersrelaterat våld och förtryck ofta innehåller inslag av otillåten påverkan[36] för tjänstepersoner. I intervjuer beskriver flera tjänstepersoner att uppmärksamheten kring dessa ärenden kan bli massiv och att en enskild handläggare kan få ta emot en mängd samtal, och ibland hot, från personer som inte har en direkt koppling till ärendet. I rapporten framkommer även att hedersrelaterade ärenden försvåras av att utsatta och anhöriga i regel har låg tillit till myndigheter. Vidare beskriver tjänstepersoner att det i ett hedersärende kan mobiliseras många per-

[36] Med otillåten påverkan avses såväl brottsliga handlingar som handlingar som inte är brottsliga i juridisk mening. Se kapitel 9 för ytterligare beskrivning.

soner för att förhindra att myndigheter blandar sig i, ofta många fler än de som arbetar med ärendet från stadens sida, vilket kan uppfattas som hotfullt och ta mycket tid i anspråk. Konsekvensen kan bli att åtgärder undviks eller görs på ett annat sätt, vilket också påverkar de utsattas möjlighet att få adekvat hjälp (Ekström 2021).

En rapport från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) pekar på betydande likheter mellan hedersrelaterat våld och förtryck och våldsbejakande islamistisk extremism när det gäller sociala strukturer och processer; båda företeelserna är starkt patriarkala och traditionsbundna (Strindberg 2021). Här finns exempelvis uppfattningar om att den egna gruppens normer, identitet och framtid är hotade, och att våld och tvång är rättfärdiga metoder. För att bevara den egna särarten utövas stark kontroll av medlemmarnas beteenden och relationer, där flickor och kvinnor är särskilt drabbade. I rapporten framhålls att det finns tydliga teoretiska och begreppsmässiga samband mellan hedersrelaterat våld och förtryck och jihadistisk salafism men att det saknas empirisk forskning om förhållandet mellan dessa företeelser. Författaren menar att Säkerhetspolisens definition av våldsbejakande extremism faktiskt beskriver det hedersrelaterade våldet och förtryckets huvudsakliga beståndsdelar, och att båda formerna är demokratihotande, om än på olika sätt. Den våldsbejakande extremismen riktar sig mot själva systemet medan hedersrelaterat våld och förtryck slår mot enskilda individers demokratiska fri- och rättigheter. Författaren framhåller vidare att en viktig fråga för samhället är om och hur hedersrelaterade strukturer och våldsbejakande islamistiska strukturer samverkar, förstärker eller gynnar varandra (Strindberg 2021).

Även Kriminalvården (2020) har belyst likheter mellan hedersrelaterad brottslighet och våldsbejakande islamistisk extremism, och dessutom gängkriminalitet; samtliga är samhällsfrånvända och kollektivistiska, med en lojalitet som först och främst riktas mot den egna grupptillhörigheten och gruppens intressen. I dessa miljöer finns förväntningar på individens agerande som avviker från samhällets lagar och normer, och individens handlingsutrymme är beroende av den egna ställningen i den hierarki som råder inom kollektivet. Kriminalvården bedömer dessa typer av brottslighet som samhällshotande i högre utsträckning än mer allmän brottslig verksamhet eftersom brottsligheten inverkar på omgivningen och lokalsamhället i högre och mer allmän omfattning. Det kan ske genom exempelvis beskyd-

darverksamhet, tystnadskultur, attacker mot meningsmotståndare, otillåten och otillbörlig påverkan av politiker och myndigheter, moralpoliser i lokalområdet eller terrorism och instrumentella demonstrationer av våldskapital. Kriminalvården menar vidare att det återfallsförebyggande arbetet med personer inom dessa miljöer generellt sett kräver mer omfattande och långvariga insatser från samhället jämfört med vad som krävs vid mer allmän brottslighet. Det har att göra med att individen befinner sig i en miljö som aktivt motarbetar förändring hos individen. Förändring innebär dessutom att ta ställning emot kollektivet vilket kan få stora sociala konsekvenser för individen, och innebära fara för individens trygghet, hälsa och liv (Kriminalvården 2020).

5.5 Sammanfattning och slutsatser

I en global jämförelse sticker Sverige ut värderingsmässigt. Värderingar i den svenska befolkningen präglas i högre grad av individualism, sekularism och tolerans gentemot andra jämfört med befolkningen i många andra länder. Skillnaderna i värderingar blir särskilt stor när Sverige jämförs med länder från vilka flykting- och anhöriginvandringen varit hög. I dessa länder präglas värderingarna i betydligt högre grad än i Sverige av traditionella värderingar med religiösa föreställningar och respekt för auktoriteter, samtidigt som individens självförverkligande och rätt att fatta egna beslut värderas lågt.

Skillnaderna visar sig också när personer som invandrat till Sverige från dessa länder jämförs med befolkningen i stort. Inte minst är skillnaderna stora när det gäller synen på jämställdhet mellan könen. Med tid i Sverige närmar sig invandrarna den övriga befolkningen värderingsmässigt, men det saknas forskning som visar om invandrarnas värderingar någonsin helt möter den övriga befolkningens värderingar. Några av de mest trögrörliga värderingarna rör den reproduktiva friheten, det vill säga möjligheten att fatta egna beslut vad gäller familjebildning. Synen på homosexualitet, skilsmässa och abort förändras långsammare än andra typer av värderingar.

Att det finns skillnader i normer och värderingar mellan olika grupper behöver i sig inte vara ett problem. Pluralism är en central del av demokratin och Sverige karaktäriseras generellt sett av en hög grad av tolerans för olikheter, exempelvis när det gäller åsikter,

kulturer och livsstilar. Utredningen menar dock att det finns normer som aldrig kan accepteras i en liberal demokrati. Det handlar om normer som leder till inskränkningar av flickor och pojkars, kvinnor och mäns grundläggande fri- och rättigheter, eller brott mot Sveriges lagar. Sådana fundamentala krockar mellan värderingar kan leda till att grupper aktivt avskiljer sig från majoritetssamhället. Det kan i sin tur leda till isolering och utanförskap, och försvåra integrationen. Beroende på olika maktstrukturer i gruppen är det dock inte nödvändigtvis alla i gruppen som önskar avskärma sig från övriga samhället. Särskilt barn och kvinnor har ofta begränsat inflytande.

I flera länder från vilka Sverige haft en betydande invandring har släkten, ibland klanen, stor betydelse för individers livsvillkor och handlingsutrymme. Sådana strukturer är ofta utpräglat kollektivistiska och starkt patriarkala, och skiljer sig väsentligt från de individualistiska och jämställdhetsorienterade normer som präglar det svenska samhället i stort. Det innebär att enskilda individer underordnas gruppens behov och intressen, och att kvinnor underordnas män. Förhållningssättet till frågor som kan kopplas till hedersrelaterat förtryck, till exempel att familjen eller släkten bestämmer över framför allt unga människors livsval, är bland de värderingar som ändras långsammast efter flytten till Sverige. Det är problematiskt eftersom individer i en hederskontext i praktiken har begränsade individuella rättigheter, genom att underordnas familjens och släktens intressen och behov, och konservativa uppfattningar om kön och sexualitet.

Hedersrelaterat våld och förtryck kränker de mänskliga fri- och rättigheterna och svensk lag. Praktiserandet av hedersnormer krockar också på flera sätt med de svenska institutionernas uppdrag. Det kan ta sig uttryck genom krav på könssegregering vilket är oförenligt med den svenska skolans och förskolans värdegrund och uppdrag. Det kan också ta sig uttryck genom egen rättsskipning där kränkningar, tvister, skilsmässor och brott regleras inom släkten, eller mellan släkter, i stället för inom det offentliga rättsväsendet (se kapitel 8).

Individer föds ofta in i en hederskontext och lär sig därmed tidigt att anpassa sig till hedersnormerna. Omfattande social kontroll, som kan inkludera våld för att säkerställa att normerna efterlevs, och en stark tystnadskultur bidrar sannolikt till att samhällsstrukturer som innefattar hedersnormer är motståndskraftiga mot yttre påverkan och förändring, vilket kan vara en bidragande orsak till att de fort-

lever. Olika former av isolering och beroenden underlättar kontroll och maktutövande, och bidrar till att hedersnormer reproduceras över generationer. Det kan handla om svaga socioekonomiska resurser, om geografisk isolering, eller om barn och personer med funktionsnedsättning som är i stark beroendeställning till sina anhöriga.

Mot den bakgrunden drar utredningen slutsatsen att utpräglat kollektivistiska och starkt patriarkala normer och maktstrukturer, som exempelvis återfinns inom en hederskontext, är en bidragande orsak till att parallella samhällsstrukturer uppstår och fortlever i Sverige. Segregation, diskriminering och socioekonomisk utsatthet bland minoritetsgrupper (se kapitel 7) kan förstärka hedersnormer och utsattheten i en hederskontext.

Konsekvenserna av hedersrelaterat våld och förtryck är allvarliga och långtgående i det enskilda fallet. Flickor och kvinnor drabbas särskilt hårt, men även pojkar och män har ett begränsat handlingsutrymme gentemot kollektivet. Hbtqi-personer och personer med funktionsnedsättning är särskilt utsatta i en hederskontext. Även om hedersrelaterat våld och förtryck i första hand drabbar den utsatta individen får det också bredare samhälleliga konsekvenser. Omfattande social och fysisk kontroll och övervakning kan antas innebära stora svårigheter för individen att ta till sig och leva efter majoritetssamhällets grundläggande normer och värderingar, och kan på så sätt utgöra ett betydande hinder för integration; inte minst för flickor och kvinnor som begränsas i sitt deltagande i samhällslivet, och som till och med kan hindras från att vistas i det offentliga rummet. Starkt patriarkala normer som hindrar barn, främst flickor, från att fullt ut delta i skolundervisning och fritidsaktiviteter, och som hindrar kvinnor från att leva ett fritt och självständigt liv riskerar att slå brett mot de jämställdhetspolitiska målen. Även pojkar och män påverkas negativt av stereotypa och skadliga könsnormer och sammantaget bidrar sådana normer till olika typer av utanförskap.

Hedersnormer riskerar också att påverka tilliten till samhällets institutioner, exempelvis genom en skepsis mot myndighetskontakter, vilket i förlängningen kan inverka negativt på sammanhållningen i samhället som helhet. Vidare strider hedersrelaterat våld och förtryck mot flera grundlagsfästa fri- och rättigheter, vilket kan få negativa konsekvenser för demokratin. Ytterligare en demokratihotande aspekt är om samhällets institutioner hindras från att utföra sina uppdrag på ett rättssäkert sätt, och utifrån principen om alla

människors lika värde. Om samhället tillåter att människor behandlas olika, exempelvis i skolan eller inom socialtjänsten, oavsett om det beror på okunskap, tjänstepersoners egna värderingar eller rädsla för att göra fel, eller på hot och otillåten påverkan, kan det också innebära diskriminering utifrån etnicitet och kön. Utredningen kan också konstatera att den polariserade samhällsdebatten om heder tycks medföra svårigheter för såväl offer som yrkesverksamma.

Konsekvenserna för samhället är samtidigt beroende av hur vanligt förekommande dessa normer och företeelser är. Det finns inga heltäckande uppgifter som visar hur vanligt förekommande hedersrelaterat våld och förtryck är, varken i befolkningen i stort eller i specifika grupper. Mot bakgrund av den tystnadskultur som karaktäriserar miljöer med hedersnormer, och svårigheter att nå de utsatta, är det sannolikt att problematiken generellt sett är underskattad. Samtidigt finns det en risk att omfattningen överskattas i studier som baseras på uppgifter om specifika uttrycksformer, där de bakomliggande orsakerna till förtrycket och våldet inte har undersökts. Inte minst eftersom det är svårt att dra skarpa gränser mellan hedersnormer och andra typer av normer, såsom patriarkala normer mer generellt sett eller religiösa normer. De kan innehålla liknande värderingar och dessutom påverka eller förstärka varandra. Bättre skattningar av det hedersrelaterade våldet och förtryckets omfattning och utbredning bör därför ses som prioriterat för att kunna bedöma de samhälleliga konsekvenserna, däribland i vilken utsträckning det bidrar till parallella samhällsstrukturer, och för att bättre kunna rikta insatser.

6 Låg tillit och bristande acceptans för samhällskontraktet

Utredningen har bedömt att låg tillit och ett lågt förtroende för samhällets institutioner kan vara en bidragande orsak till att parallella samhällsstrukturer uppstår och fortlever. Graden av tillit till staten är också central för i vilken utsträckning det så kallade samhällskontraktet accepteras. Samhällskontraktet kan ses som en form av implicit avtal mellan staten och dess invånare som specificerar vad invånarna kan förvänta sig av staten, och vad staten kan förvänta sig av invånarna (Cassel m.fl. 2024). Om tilliten till staten och samhällets institutioner är låg kan det också få betydande konsekvenser för både individer och samhället exempelvis genom att individer inte tar till sig och litar på information från offentliga aktörer och att myndigheter får svårare att utföra sina uppdrag (Andersson Bruck och Timm Östlund 2025; Skatteverket 2024).

6.1 Sverige som land karaktäriseras av hög tillit

Sverige skiljer i en internationell jämförelse ut sig vad gäller graden av tillit inom befolkningen (Puranen 2019; 2023), och Sverige karaktäriseras ofta som ett ”höglitarland” (Rothstein och Holmberg 2022). När det gäller skillnader mellan migranter i Sverige och majoritetsbefolkningen refereras det ofta till undersökningarna *World Values Survey* (WVS) och *Migrant World Values Survey* (MWVS). Som beskrivs i kapitel 5 är en av de frågor där Sverige skiljer ut sig särskilt tydligt inom WVS den vad gäller tillit, både generell och mellanmänsklig. Undersökningen visar samtidigt att olika dimensioner av tillit tenderar att vara lägre i många av de länder från vilka flykting- och anhöriginvandringen till Sverige har varit hög (Puranen 2023).

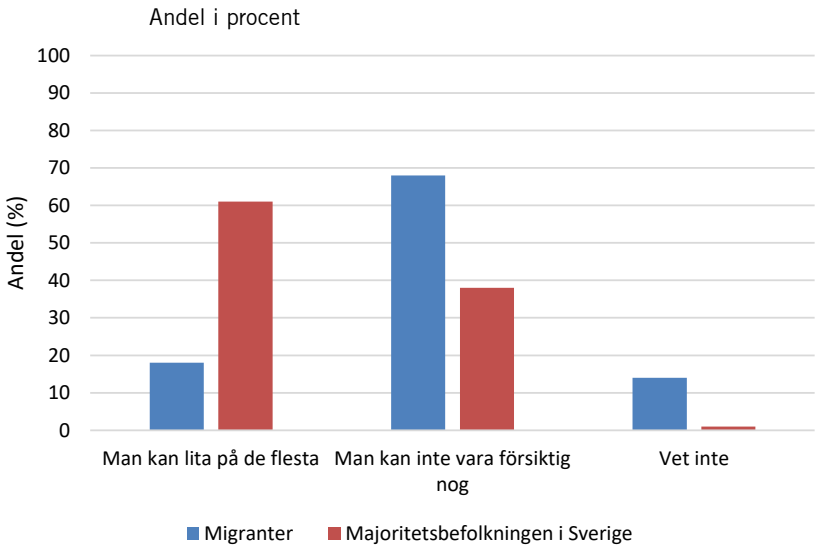
Även migranter i Sverige från dessa länder tenderar att ha lägre tillit jämfört med majoritetsbefolkningen.

Det finns även andra undersökningar som undersöker graden av tillit generellt, och förtroendet för olika myndigheter inom befolkningen. Det görs exempelvis inom Statistiska Centralbyråns (SCB) medborgarundersökning, *Tillitsbarometern* som genomförs av SCB på uppdrag av Marie Cederschiöld högskola, inom SOM-undersökningen, samt genom *Förtroendebarometern* som genomförs av Verian (f.d. Sifo). Genomgående handlar det om urvalsundersökningar. Det innebär att det finns begränsningar kring i vilken utsträckning resultaten går att redovisa uppdelat på olika grupper, exempelvis utifrån födelseregion, tid i landet för de som har invandrat, och typ av bostadsområde.

I figur 6.1 redovisas svar från MWVS kring den fråga som avser att mäta graden av generell tillit. Som framgår är det betydande skillnader mellan hur majoritetsbefolkningen i Sverige svarar och hur migranterna svarar.[1] Bland migranter svarade 18 procent att man kan lita på de flesta. Motsvarande andel i majoritetsbefolkningen var 61 procent.

[1] Majoritetsbefolkningen omfattar här inte enbart inrikes födda men personer födda i Sverige utgör ungefär 85 procent av de svarande i den sjunde omgången av WVS.

Figur 6.1 Andel som svarar ”man kan lita på de flesta” jämfört med andel som svarar ”man kan inte vara nog försiktig”



Anm.: Andel som svarar att ”man kan lita på de flesta” jämfört med andel som svarar ”man kan inte vara nog försiktig”.
Källa: Puranen (2019).

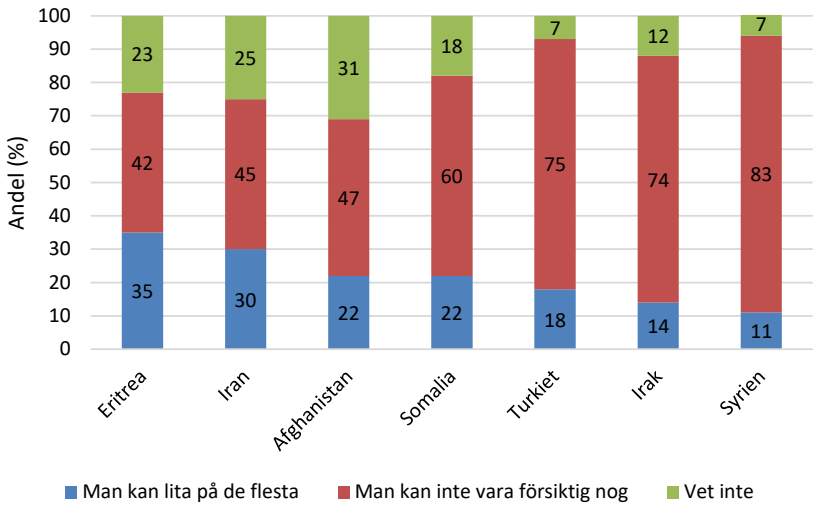
Som nämndes ovan varierar graden av tillit mellan olika länder, och det är då också möjligt att graden av tillit varierar mellan olika migrantgrupper som är bosatta i Sverige. I figur 6.2 redovisas fördelning av svar uppdelat på ursprungsland.[2] Här framgår att andelen som svarar att man inte kan vara nog försiktig, det vill säga ett svar som visar på låg tillit, är högre än genomsnittet för hela gruppen migranter för migranter från Turkiet, Irak och Syrien. Andelen som svarar att man inte kan vara nog försiktig är lägre bland de som kommer från Eritrea, Iran, Afghanistan och Somalia.

Graden av tillit varierar också med olika bakgrundsfaktorer. Andelen som anser att de flesta går att lita på är exempelvis högre bland migranter som har tillbringat längre tid i landet samt bland migranter med högre utbildningsnivå (Puranen 2023). Det innebär att viss del av variationen mellan olika ursprungsländer förklaras av att olika grupper har vistats olika lång tid i Sverige.

[2] I Puranen (2019) används begreppet ”ursprungsland”.

Graden av tillit varierar också beroende på vilken typ av tillit det handlar om. Den generella tilliten tenderar att vara lägst och tillit inom den egna gruppen högst. Tilliten till andra grupper ligger där emellan. Oavsett vilken typ av tillit det handlar om är den väsentligt högre bland personer som är födda i Sverige.

Figur 6.2 Andel som svarar ”man kan lita på de flesta” jämfört med andel som svarar ”man kan inte vara nog försiktig” utifrån ursprungsland

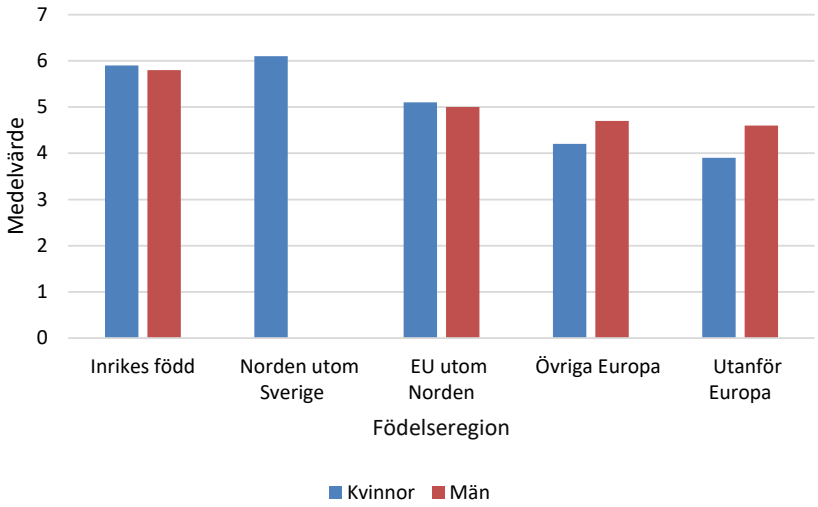


Anm.: Andel som svarar att ”man kan lita på de flesta” jämfört med andel som svarar ”man kan inte vara nog försiktig”.
Källa: Puranen (2019), MWVS.

Det finns även andra undersökningar av graden av tillit i befolkningen. I figur 6.3 redovisas svar på en fråga i undersökningen om levnadsförhållanden (ULF), som genomförs av SCB, om i vilken utsträckning man i allmänhet litar på människor som man inte känner där 0 betyder att du inte alls litar på människor du inte känner, och 10 betyder att du litar på de flesta människor du inte känner. I figuren redovisas medelvärdet för olika grupper. [3] Här framgår att inrikes födda tenderar att svara att de känner högre tillit medan utrikes födda utanför Europa är den grupp som i genomsnitt uppger lägst grad av tillit. I denna grupp är också könsskillnaden störst där kvinnor upplever lägre grad av tillit än män.

[3] Svaren för män födda i Norden, exklusive Sverige, rapporterades inte av SCB på grund av ett för litet antal svarande.

Figur 6.3 Undersökning av hur man litar på andra, medelvärde av en skala 0–10, uppdelat på födelseregion, 2024

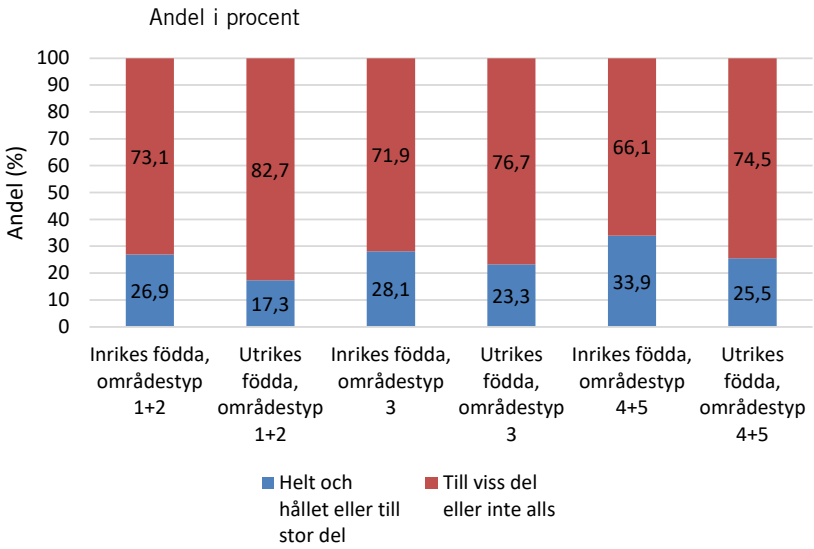


Anm.: Frågan lyder: ”På en skala från 0 till 10, i vilken utsträckning litar du i allmänhet på människor du inte känner? 0 betyder att du inte alls litar på människor du inte känner. 10 betyder att du litar på de flesta människor du inte känner.”

Källa: SCB; undersökningarna av levnadsförhållande (ULF).

SCB:s undersökning om social sammanhållning (USS) genomfördes för första gången under våren 2026 (SCB 2026a). Även i denna undersökning ställdes frågan ”Hur mycket litar du i allmänhet på människor du inte känner?”. I figur 6.4 redovisas resultaten uppdelat på svensk och utländsk bakgrund samt områdestyp, där områdestyp 1 och 2 avser områden med socioekonomiska utmaningar, områdestyp 3 avser socioekonomiskt blandade områden, och områdestyp 4 och 5 avser områden med goda socioekonomiska förutsättningar. Resultaten visar att andelen som helt och hållet, eller till stor del, litar på människor de inte känner är högre bland inrikes födda än bland utrikes födda. Dessutom framkommer att andelen är högre ju bättre de socioekonomiska förutsättningarna i området är. Skillnaden mellan inrikes och utrikes födda är störst i områden med socioekonomiska utmaningar (tio procentenheter), men det finns även en skillnad bland de som bor i områden med goda socioekonomiska förutsättningar (åtta procentenheter).

Figur 6.4 Hur mycket litar du på människor i allmänhet som du inte känner?



Anm.: Frågan lyder: ”Hur mycket litar du i allmänhet på människor du inte känner?”
Källa: SCB; Undersökningarna om social sammanhållning (USS).

6.2 Slutsatser från forskningen

Det finns en omfattande forskning inom flera olika discipliner som berör olika aspekter av tillit[4], och det är inte möjligt att inom ramen för denna utredning göra en heltäckande genomgång av forskningen.[5] Generellt kan sägas att både individer och samhälle gynnas av en hög tillit. Det handlar om alla typer av tillit - till sin familj, grannar, vänner, arbetskamrater, människor i grannskapet, sina landsmän, och till människor i allmänhet (Holmberg och Rothstein 2009). Inom forskningen brukar tillit beskrivas som en delmängd av det sociala kapitalet i ett samhälle (Andreasson 2017). Det kan medföra att medborgarna vågar agera för kollektivets bästa eftersom man litar på att andra också gör det. Tillit brukar också kopplas till minskade transaktionskostnader

[4] I litteraturen används både tillit, bristande tillit och misstro. Andersson Bruck och Timm Östlund (2025) menar att det är viktigt att skilja på dessa begrepp. Utifrån en omfattande genomgång av forskningen sammanfattar de skillnaden som att tillit handlar om att det finns en positiv förväntan från tillitsgivaren (det vill säga den som har tillit till någon eller något), på tillitstagaren (det vill säga den som tillitsgivaren ska ha tillit till). Misstro å andra sidan handlar om en negativ förväntan på den andres agerande.
[5] Se t.ex. Andersson Bruck och Timm Östlund (2025) och Trägårdh m.fl. (2013) för genomgång av forskningen.

i samhället, det vill säga sådana kostnader som är förbundna med sociala och ekonomiska utbyten, eftersom det innebär mindre behov av att kontrollera att avtal och regler efterlevs (Putnam 2000). Frivillig regelefterlevnad gör det lättare för myndigheter att genomföra sina uppdrag, exempelvis att få medborgarna att betala skatt. Tillit kan också påverka benägenheten att följa myndigheters rekommendationer, såsom att vaccinera sig[6], och benägenheten att rösta i de allmänna valen.

Det finns olika typer av tillit som på olika sätt kan vara betydelsefulla för en analys av parallella samhällsstrukturer. Andersson Bruck och Timm Östlund (2025) lyfter fyra former av tillit som har identifierats i forskningen:

- *Interpersonell tillit*[7] som handlar om tillit till människor som individen känner. Den grundläggs i uppväxten och kan förändras över tid beroende på personliga erfarenheter och i mötet med andra människor.
- *Social tillit*[8] som handlar om tillit till okända människor i samhället. Den etableras i barndomen och är relativt stabil och svårföränderlig.
- *Institutionell tillit* som handlar om individers relationer till institutioner och påverkas av om institutioner upplevs vara rättvisa och jämlika. Institutionstillit formas även av andras erfarenheter genom tredjepartstillit. Representanter för institutionerna har genom sitt bemötande möjlighet att bygga en institutionell tillit hos individer.
- *Lokalsamhällestillit* som handlar om hur människor bedömer pålitligheten hos dem som bor i deras närområde, och hur de uppfattar individer som de delar grannskap, stadsdel eller kommun med. Den kan snabbt förändras genom att sammansättningen eller de lokala förutsättningarna i ett bostadsområde förändras. Homogena områden har generellt högre tillit medan heterogena områden karaktäriseras av lägre tillit. Mest avgörande är inkomstojämlikhet

[6] En analys baserad på SOM-undersökningen från 2021 visar på skillnader i vaccinationsgrad med avseende på grad av tillit. Bland höglitare uppger 93 procent att de fått två vaccindoser, bland medellitare är andelen 89 procent och bland låglitare är andelen 83 procent (Holmberg och Rothstein 2022).
[7] Ibland används begreppet mellanmänsklig tillit. Den kan vara både generell och handlar då om tillit till människor i allmänhet, och partikulär och handlar då om tillit till specifika individer eller grupper. Generell tillit benämns ibland social tillit (se nedan).
[8] Ibland används begreppet generell tillit.

och föreställningen om att andra grupper skiljer sig från de egna normerna och beteendena.

6.2.1 Tilliten varierar mellan samhällen och grupper

Som nämndes ovan skiljer Sverige ut sig i en internationell jämförelse vad gäller graden av tillit, både generell och mellanmänsklig. Det har i litteraturen förts fram olika förklaringar till den höga tilliten bland majoritetsbefolkningen i Sverige. Rothstein (2011) menar att det är den generella välfärdspolitiken och en rättvis och omutbar statsförvaltning som skapar och upprätthåller hög generell tillit i samhället.[9] Enligt detta sätt att se det har invånarna en hög mellanmänsklig tillit tack vare att våra gemensamma institutioner är stabila och pålitliga. Kumlin och Rothstein (2005) har undersökt sambandet mellan människors erfarenhet av olika sorters välfärdsprogram och mellanmänsklig tillit. De finner att tilliten varierar beroende på om det är fråga om delar av välfärden som är universell, eller delar som är behovsprövad. Författarna finner att den förstnämnda typen av välfärd bygger tillit, medan den sistnämnda bryter ner tillit. Enligt författarna kan det bero på att behovsprövade välfärdsprogram leder till att människor i högre utsträckning misstänker att fusk och oegentligheter kan påverka fördelningen av välfärden. Detta kan i sin tur väcka misstro mot andra människor. Utifrån dessa resultat drar författarna slutsatsen att utformning av universella välfärdssystem, snarare än behovsprövade, skulle kunna vara ett sätt för samhällen att investera i det sociala kapitalet hos invånarna.

Det finns också studier som undersöker det omvända sambandet, det vill säga att en kultur kännetecknad av tillit och individualism har varit en förutsättning för framväxten av välfärdsstaten (Bergh och Bjørnskov 2011). I en empirisk analys med hjälp av data för 77 länder visar författarna att länder med högre historiska nivåer av tillit har en betydligt högre offentlig utgiftsandel av BNP och större regulatorisk frihet. Författarna ser det som stöd för hypotesen att befolkningen i länder med högre nivåer av tillit är mer benägna att skapa och fram-

[9] Bland annat Rothstein (2011) har argumenterat för att universella välfärdssamhällen är bättre rustade att upprätthålla den generella tilliten än länder där ersättning från välfärdssystemen oftare är behovsprövad. Anledningen antas vara att risken för upplevd orättvisa och diskriminering är större när stödet är behovsprövat, det finns större utrymme för individuella bedömningar. Detta kan i sin tur bidra till att undergräva den generella tilliten.

gångsrikt upprätthålla universella välfärdsstater med höga skattenivåer och offentligt finansierade socialförsäkringssystem.

I forskningen har också sambandet mellan jämlikhet och tillit studerats, och det tycks finnas en samsyn kring att ett sådant samband finns där större jämlikhet i ett samhälle är förknippat med en högre tillit hos invånarna. Samvariationen återfinns både nationellt när jämförelsen görs mellan kommuner (Trägårdh m.fl. 2013), och internationellt när jämförelsen görs mellan länder (Rothstein och Uslaner 2005). Det är dock oklart hur orsakssambandet ser ut; blir områden, eller länder, mer jämlika för att tilliten bland invånarna är högre, eller blir tilliten högre om det råder större jämlikhet mellan invånarna?

Forskningen har funnit vissa återkommande skillnader mellan olika socioekonomiska grupper vad gäller social tillit. Invånare med hög utbildning, god hälsa, och som är sysselsatta tenderar att ha en högre nivå av social tillit än invånare med låg utbildning, dålig hälsa och som är arbetslösa. För vissa grupper har också tilliten minskat över tid. Det gäller för personer med dålig hälsa, för arbetslösa, för människor med sjuk-/aktivitetsersättning, för unga och för personer med lägre utbildning. (Holmberg och Rothstein 2022). Graden av tillit är i viss mån också korrelerad med partitillhörighet där tilliten är lägre bland anhängare till Sverigedemokraterna och bland personer som uppger att de stödjer något annat parti än de som är representerade i riksdagen eller som inte har någon partipreferens, jämfört med övriga partier. Bland övriga partiers anhängare har de som sympatiserar med Centerpartiet och Miljöpartiet något högre grad av tillit medan de som sympatiserar med Moderaterna eller Kristdemokraterna har något lägre tillit (Holmberg och Rothstein 2022).

Också när det gäller grannskapsstillit är tilliten lägre bland de som tenderar att tillhöra socioekonomiskt utsatta grupper exempelvis arbetslösa, människor med dålig (självskattad) hälsa och personer med sjuk- eller aktivitetsersättning (Holmberg och Rothstein 2019).

Trägårdh m.fl. (2013) finner att lokalsamhällestilliten bland flyktingar som har kommit till Sverige är högre bland de som har bott i Sverige under längre tid. Lokalsamhälletillit handlar om hur människor bedömer pålitligheten hos dem som bor i deras närområde och hur de uppfattar individer som de delar grannskap, stadsdel eller kommun med. Denna form av tillit skiljer sig från generell tillit (tillit till människor i allmänhet) och partikulär tillit (tillit till specifika grupper eller individer).

6.2.2 Oklart samband mellan tillit och etnisk mångfald[10]

Inom tillitsforskningen har sambandet mellan tillit och flera olika utfall analyserats. Som nämndes ovan har bland annat sambandet mellan tillit och jämlikhet, och tillit och välfärdsstaten analyserats. Även sambandet mellan tillit och etnisk mångfald har analyserats i forskningen. Tesen om att det skulle finnas ett negativt samband mellan etnisk mångfald och tillit föreslogs först av Putnam (2007). Resultaten från empiriska analyser av sambandet har varierat; det finns studier som finner stöd för att det finns ett negativt samband mellan tillit och etnisk mångfald, men det finns också studier som inte finner något samband alls, och studier som finner ett positivt samband. Resultaten tenderar att variera beroende på om analysen avser USA eller Europa, beroende på hur etnisk mångfald mäts, vilken geografisk enhet som analyseras, och vilken typ av tillit som studeras. Sammantaget finns det alltså inget tydligt empiriskt stöd för att det skulle förhålla sig på det ena eller andra sättet. I en meta-studie baserad på resultaten i 87 studier återfinns dock ett negativt statistiskt samband mellan etnisk mångfald och social tillit (Dinesen m.fl. 2020). Sambandet är starkast vad gäller tillit till grannar och när etnisk mångfald mäts mer lokalt.

För Sveriges del har Trägårdh m.fl. (2013) analyserat hur sambandet mellan mångfald[11] och lokalsamhällestillit ser ut med hjälp av data för svenska kommuner. Uppgifter om graden av tillit är hämtade från undersökningen *Tillitsbarometern*. Författarna menar att det framför allt är mellan mångfald och lokalsamhällestillit som man skulle förvänta sig ett samband, vilket också ligger i linje med resultaten från ovan nämnda meta-studie. I den empiriska analysen finner de ett negativt samband mellan etnisk mångfald och lokalsamhälletillit, det vill säga i kommuner med större etnisk mångfald tenderar lokalsamhälletilliten vara lägre. Dock finner de inget samband mellan mångfald och generell tillit, och mellan mångfald och partikulär tillit.

Även Holmberg och Rothstein (2020) har undersökt sambandet empiriskt med hjälp av data för svenska kommuner. I denna studie mäts etnisk mångfald som andel invandrare i en kommun, och tillit mäts i termer av social tillit och hämtas från resultaten från SOM-

[10] Se t.ex. Trägårdh m.fl. (2013) och Holmberg och Rothstein (2020) för en utförlig beskrivning av detta forskningsfält.
[11] Som mått på mångfald används antalet första- och andra generationens utrikes födda, exklusive de som är födda i de nordiska länderna (dessa räknas som en del av majoritetsbefolkningen).

undersökningar under perioden 1996–2018.[12] Utifrån resultaten drar författarna slutsatsen att det empiriska stödet för Putnams tes är svagt för Sveriges del. Dock tycks det finnas en tendens till ett starkare samband under perioden efter den stora flyktingvågen 2015.

En bakomliggande utgångspunkt för att det skulle finnas ett negativt samband är att mångfald är en potentiell källa till konflikt, och att människor i miljöer som präglas av mångfald kommer att vilja begränsa sin solidaritet till andra i den egna gruppen. Olikhet mellan grupper kan innebära att människor ofta föredrar att vara, och interagera, med andra som är lika en själv (Trägårdh m.fl. 2013). Vidare har man i forskningen lyft fram risken för att det uppstår en så kallad normasymmetri i en miljö som präglas av mångfald. Om olika grupper har olika sociala normer och olika syn på vilket beteende som är passande kan det leda till att samarbete mellan grupper och tillit är mindre troligt (Knight 2003).

I forskningen framhålls olika förklaringar till att det kan vara svårt att upprätthålla tillit i samhällen som är präglade av mångfald. Rönnerstrand och Solevid (2021) menar att det åtminstone finns tre möjliga mekanismer. För det första kan det handla om att människor som har migrerat från lågtillitsländer uppvisar motsvarande låga tillit även i sitt nya hemland – detta diskuterades ovan. Om migranter från dessa länder bosätter sig i vissa områden kan det medföra en lägre tillit i vissa bostadsområden. För det andra, och som nämndes kort ovan, kan det kopplas till den så kallade konfliktteorin. Enligt denna teori kan interaktionen mellan majoritets- och minoritetsgrupper sänka tilliten, samtidigt som det stärker solidariteten med den egna gruppen. För det tredje, teorin som utarbetades av Putnam (2007) och som blivit omdebatterad, handlar om att människor tenderar att isolera sig i etniskt diversifierade miljöer.

6.2.3 Tillit och segregation

Synsättet som beskrivs ovan har utmanats och det finns forskning som undersöker om det inte snarare handlar om att det finns ett samband mellan etnisk segregation och tillit (Uslaner 2010). Uslaner (2010) menar att det finns flera anledningar till att det skulle förhålla sig på

[12] Frågan i undersökningen lyder: ”I vilken utsträckning går det att lita på människor i allmänhet”. Frågan besvaras på en 11-gradig skala mellan 0 (”Det går inte att lita på människor i allmänhet”) och 10 (”Det går att lita på människor i allmänhet”).

detta sätt. För det första innebär segregation att det sällan uppstår kontakt mellan olika grupper, exempelvis vissa minoritetsgrupper och majoritetsbefolkningen. Då finns det också risk att den interaktion mellan grupper som kan förstärka tilliten uteblir. När människor är isolerade från varandra blir de mer benägna att utveckla en stark lojalitet inom den egna gruppen, vilket motverkar tillit till människor som är olika en själv. För det andra finns det en tydlig koppling mellan segregation och ojämlikhet, som bedöms vara en av de starkaste prediktorerna för bristande tillit. Det finns också empiriskt stöd för att det finns ett negativt samband mellan etnisk segregation och tillit.[13]

6.2.4 Tillit kan bidra till integration och integration kan stärka tilliten

Även om forskningen är begränsad finns det studier som har analyserat sambandet mellan tillit och integration bland invandrare Även här kan sambanden gå åt båda håll; det är möjligt att en högre tillit kan bidra till förbättrad integration, men det är också möjligt att integration i olika dimensioner kan öka tilliten.

Berggren m.fl. (2025) analyserar sambandet mellan tillit och arbetsmarknadsintegration bland invandrare som kommit till Europa. De finner att högre tillit är positivt korrelerat med graden av integration, mätt i termer av hushållsinkomst. För de som själva är födda i ett annat land tycks tillitsnivån i hemlandet spela en större roll än den individuella tilliten, medan det omvända gäller för andra generationens invandrare. Den generella tillitsnivån i hemlandet ses som en indikation på kulturellt betingade normer som individen har med sig.

Wallman Lundåsen (2021) menar att förbättrad integration i olika dimensioner kan bidra till att tilliten stärks. Tidigare forskning har exempelvis visat att meningsfulla kontakter mellan grupper som upplevs som positiva kan minska fördomar och öka lokalsamhälletilliten. Både bostadsområdet och arbetsplatsen är viktiga arenor för ökad kontakt mellan grupper. En förbättrad arbetsmarknadsetablering bland nyanlända kan också medföra ökad tillit mellan grupper då det bidrar till en uppfattning att även nyanlända, genom arbete, bidrar till den gemensamma välfärden. Ett ökat arbetskraftsdeltagande bland nyan-

[13] Se Uslaner (2010) för en sammanställning av resultat från empiriska studier.

lända kan även bidra till en minskad inkomstojämlikhet, vilket i sin tur kan vara gynnsamt för lokalsamhälletilliten (Wallman Lundåsen 2021).

6.3 Tillit och samhällskontraktet

I liberala demokratier som Sverige utgår lagstiftningen från individens fri- och rättigheter, och från att individer accepterar det så kallade samhällskontraktet. Såsom har beskrivits tidigare kan samhällskontraktet ses som en form av implicit avtal mellan staten och dess medborgare som specificerar vad medborgarna kan förvänta sig av staten, och vice versa. Exempel på vad kontraktet kan innehålla är att medborgarna åtar sig att betala skatt, följa lagar och vittna i domstol. Staten å sin sida åtar sig att skydda medborgare från brott och tillhandahålla infrastruktur och välfärd (Cassel m.fl. 2024). För att medborgare och stat ska hålla sina respektive delar av detta implicita avtal krävs att det finns en tillit. Utan tillit uppstår misstro både mellan medborgare (horisontell tillit), och mellan medborgare och staten (vertikal tillit). Avgörande för att kontraktet ska hållas är att staten uppfattas som rättvis, och att medborgarna blir lika behandlade. Andersen m.fl. (2022) argumenterar för att medborgarnas tillit till samhället bland annat påverkas av hur väl samhällskontraktet uppfylls av staten. Utredningen återkommer till sambandet mellan förutsättningar i lokalsamhället och lokalsamhällestillit nedan.

Egge och Solhjell (2018) menar att utvecklingen av parallellsamhällen på en mer övergripande nivå kan förstås som ett misslyckande att uppfylla samhällskontraktet. I vilken utsträckning detta symboliska kontrakt kan sägas vara uppfyllt beror dels på om samhället har institutioner som kan erbjuda alla invånare grundläggande rättigheter, utvecklingsmöjligheter och skydd (det som benämns legitimitet i modellen i kapitel 3), dels på i vilken grad olika befolkningsgrupper uppfattar det som möjligt och ändamålsenligt att ansluta sig till samhällets värderingar och institutioner (det som benämns lojalitet i modellen i kapitel 3).

När staten uppfattas som illegitim, och samhällskontraktet inte accepteras, påverkar det relationen mellan staten och gruppen, eller individen. Samhällskontraktet innebär ett ömsesidigt åtagande från medborgare och stat. Om vissa grupper i samhället upplever att staten inte uppfyller sin del av samhällskontraktet kan det ha en negativ in-

verkan på tilliten till samhället. Det kan i sin tur leda till att man inom en grupp ser ett behov av att på egen hand utföra, eller tillhandahålla, det som man upplever att staten inte gör. Bland annat Polismyndigheten har tidigare argumenterat för att ett bristande förtroende för polisen, och för samhället i stort, kan skapa utrymme för alternativa aktörer att erbjuda annan form av rättsskipning eller andra former av samhällsservice, än vad staten eller kommunen vanligen gör (Polismyndigheten 2015).

6.3.1 Skillnader mellan grupper vad gäller synen på samhällskontraktet

Det finns olika uppfattningar om vad som krävs för att samhällskontraktet ska vara uppfyllt (Rönnerstrand 2024). Inom ramen för den nationella SOM-undersökningen 2023 ställdes frågor kring hur människor uppfattar samhällskontraktet. Här ställdes frågor både om vad som är viktigt för att staten ska uppfylla sin del av kontraktet, och om vad som krävs av medborgarna för att de ska uppfylla sin del av avtalet. När det gäller statens åtagande bedömdes följande delar vara mycket viktiga: garantera medborgarnas säkerhet (90 procent svarade att det är mycket viktigt), garantera fria och rättvisa val (88 procent), säkerställa frånvaro av korruption (87 procent), och garantera opartiska rättegångar för medborgarna (84 procent). När det gäller medborgarnas åtagande bedömdes följande delar vara mycket viktiga: följa landets lagar (89 procent svarade att det är mycket viktigt), rösta i val (85 procent), betala skatt (81 procent), och inte överutnyttja välfärdssystemen (80 procent) (Rönnerstrand 2024).

En analys av frågorna visade att det finns skillnader mellan grupper med avseende på hur man ser på omfattningen av samhällskontraktet. Exempelvis återfanns att de som är födda i Sverige i genomsnitt har högre förväntningar både på vad staten ska bistå med och vad medborgarna ska göra, jämfört med de som är födda i ett utomeuropeiskt land (Cassel m.fl. 2024). En möjlig tolkning, enligt författarna, är att skillnaderna i synen på utbytet mellan medborgare och stat kan bero på att utrikes födda har lägre förväntningar på vad staten ska leverera vilket smittar av sig på den egna viljan att ”leverera”. Författarna menar vidare att skillnaden i synen på vad samhällskontraktet till viss del kan förklara skillnader i valdeltagande mellan inrikes och utrikes födda personer, en skillnad som är välbelagd i tidigare stu-

dier.[14] I undersökningen framkommer även att det finns tydliga skillnader med avseende på var på den politiska skalan man befinner sig där de som uppger att de står klart till höger har lägre förväntningar på vad staten ska bistå med, jämfört med de som uppger att de står klart till vänster på den politiska skalan.

6.4 Förtroende för samhällets institutioner

Inom forskningen skiljer man ibland på tillit och förtroende (Näslund 2018). Skillnaden har förklarats i att förtroende handlar om att individer kan göra ett val, man kan välja att lita på någon eller inte göra det. Tillit däremot är en generaliserad attityd till omvärlden, det vill säga en individs allmänna benägenhet att lita på sin omgivning. Det finns inte på samma sätt ett val. Dock menar man inom forskningen att det finns kopplingar mellan tillit och förtroende – en person med hög tillit kan också antas vara mer benägen att få förtroende för andra, och vice versa (Näslund 2018). Utredningen har valt att inte närmare gå in på denna distinktion utan använder begreppen tillit och förtroende mer eller mindre synonymt. Men när det gäller just relationen mellan individer och samhällets institutioner kan det vara mer lämpligt att använda begreppet ”förtroende” (Skatteverket 2024).

Att medborgarna har förtroende för samhällets institutioner (institutionellt förtroende) är grundläggande för det demokratiska samhällets legitimitet och utredningen har tidigare argumenterat för att bristande, eller lågt, förtroende för samhällets institutioner och system inom vissa grupper kan leda till att parallella samhällssystem etableras och används. När medborgare i ett samhälle har förtroende och tillit till regeringen, välfärdsinstitutionerna och andra lokala organisationer är de mer benägna att delta i politik och samhällsaktiviteter, att uppfatta staten som legitim och att bidra positivt till att bygga social sammanhållning och en känsla av gemenskap (se till exempel Putnam 1993; Uslaner 2002).

Hur skapas då institutionellt förtroende? Det finns i litteraturen stöd för att det finns ett samband mellan tillit till institutioner och social tillit men riktningen på sambandet är inte helt klarlagt. Individer med hög generell social tillit tenderar att ha hög institutionell tillit, samtidigt som individer med en hög institutionell tillit har en

[14] Se t.ex. SCB (2023).

hög generell social tillit (Abdelzadeh och Lundberg 2025; Rothstein och Eek 2009; Nannestad m.fl. 2014). Det finns emellertid visst empiriskt stöd för att tillit till statliga institutioner har en kausal inverkan på generell social tillit, medan stödet för det omvända sambandet är begränsat (Sønderskov och Dinesen 2014; 2016). Dessa resultat avser Danmark men liknande resultat har återfunnits i Nederländerna och Schweiz (Seifert 2018). Om offentliga institutioner eller offentliga tjänstemän exempelvis uppfattas som korrupta och diskriminerande gör det människor överlag mindre benägna att lita på andra människor. Om staten å andra sidan uppfattas som pålitlig underlättar det för myndigheter att genomföra sina uppgifter. Det vill säga om allmänheten känner ett stort förtroende för myndigheter kommer de att agera mer följsamt och regelefterlevnaden ökar (Uslaner 2002). Tillit till staten är exempelvis avgörande för att etablera normer kring att betala skatt (OECD 2019).

Oberoende av orsakssambandet mellan social och institutionell tillit pekar den institutionsorienterade förtroendeforskningen på flertalet faktorer som påverkar hur förtroende för samhällsinstitutioner uppstår och förändras. Holmberg och Weibull (2013) menar att det påverkas av såväl individens personlighet och sociala erfarenheter, som hur institutionen faktiskt sköter sig eller levererar utifrån sitt uppdrag, hur institutionen framställs i massmedia, vilka personliga erfarenheter man har av institutionen samt det sammanhang som institutionen verkar i. Även närheten till, eller hur berörd man är, av en viss institution har betydelse. Exempelvis tenderar högutbildade att ha högre förtroende för universiteten än lågutbildade, och brukare tenderar att ha högre förtroende för en viss verksamhet än icke-brukare.

OECD (2021) har med utgångspunkt i den samlade forskningen om institutionell tillit tagit fram ett ramverk för att analysera förtroende för offentliga institutioner. När det gäller faktorer som härrör till den egna institutionen, eller styrningen av institutionen, finner OECD fem huvudsakliga förtroendeskapande faktorer. De två första har att göra med institutionens förmåga att genomföra sitt uppdrag (kompetens) och de tre övriga har att göra med underliggande intentioner och principer som ligger till grund för institutionens agerande (värderingar). De fem faktorerna är (1) lyhördhet – att tillhandahålla tjänster som är effektiva och som tillfredsställer användarna, (2) pålitlighet – att förutse behov och bedöma nya utmaningar, (3) öppenhet – att tillhandahålla lättillgänglig och transparent information om in-

stitutionens förehavanden, föra dialog med intressenter och möjliggöra för medborgardelaktighet, (4) integritet – att använda offentliga medel på ett etiskt sätt, motverka korruption, främja en opartisk offentlig förvaltning som sätter allmänintresset före privata intressen och säkerställa mekanismer för ansvarsutkrävande mellan olika offentliga institutioner samt (5) rättvisa – likabehandling oavsett kön, socioekonomisk status och etniskt ursprung.

Andersson Bruck och Timm Östlund (2025) sammanfattar den institutionsinriktade forskningen på liknande sätt. De menar att institutionell tillit påverkas av sociala kulturer och normer, såväl som av om institutionen uppfattas som rättvis och jämlik. De betonar vikten av erfarenheter, bemötande och information. De sammanfattar vad som ökar invånarnas tillit till institutioner i följande punkter:

- rättssäkerhet
- rättvis och jämlik behandling
- transparens
- tillgänglig, tillförlitlig och proaktiv information
- servicenöjdhet
- att få den hjälp som efterfrågas
- att bli lyssnad på
- ett gott samarbete med den professionelle
- systemet uppfattas som kompetent.

Andersson Bruck och Timm Östlund menar vidare att det kan ta tid att bygga tillit till en institution som man inte varit i kontakt med tidigare, och att egna erfarenheter såväl som andra människors erfarenheter (genom tredjepartstillit) har betydelse. Samtidigt kan tillit snabbt raseras genom negativa erfarenheter och dåligt bemötande. Lika rättigheter och möjligheter för alla är centralt. Författarna nämner exempelvis systematisk och proaktiv information om rättigheter som ett verktyg för att skapa tillit, och likaså kontaktcenter som kan slussa människor vidare i välfärdssystemet.

6.4.1 Konsekvenser av lågt förtroende

En konsekvens av lågt förtroende för staten och samhällets institutioner kan vara att det blir svårare för staten och offentliga myndigheter att styra samhället. Kostnaderna för att utöva övervakning och kontroll kan öka om den frivilliga regelefterlevnaden minskar till följd av lågt förtroende. Om medborgarna å andra sidan har förtroende för en myndighet kan det innebära att verksamheten uppfattas som legitim och väl genomförd, vilket i sin tur medför att myndigheten lättare kan utföra sitt uppdrag (Uslaner 2002). Men på motsvarande sätt kan ett lågt förtroende för en myndighet innebära att verksamheten uppfattas som illegitim och det blir svårare för myndigheten att utföra sitt uppdrag.

Att invånarna har förtroende för det offentliga är en förutsättning för att kunna ta till sig information, stöd och vägledning (Jämställdhetsmyndigheten 2023a). När tilliten brister kan det dels leda till att människor blir mindre benägna att ta till sig och lita på den information som förmedlas av myndigheter, dels att man i stället förlitar sig på information som kommer från den egna gruppen. Det riskerar också att leda till att individer blir mer mottagliga för missvisande information eller till och med desinformation (Andersson Bruck och Timm Östlund 2025).[15] Människor som befinner sig i utsatta situationer kan ha svårt att tillgodogöra sig information från samhället och kan då vara mer mottagliga för både missvisande information och desinformation. Det finns därmed en risk att det utnyttjas av auktoriteter inom gruppen i syfte att mer systematiskt motarbeta samhällssystemen (se till exempel Ranstorp och Ahlerup 2023 för en diskussion).

Konsekvenserna av bristande tillit och lågt förtroende kan skilja sig beroende på vilken myndighet det är frågan om. Förtroende bedöms exempelvis vara centralt för socialtjänstens verksamhet. En stor del av socialtjänstens verksamhet baseras på att den som behöver stöd vill ta emot en insats. Förtroendet för socialtjänsten kan också påverka människors benägenhet att på eget initiativ vända sig dit för stöd, eller anmäla oro vid misstanke om att barn far illa (Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2024). Utifrån resultaten i en undersökning drar

[15] Skillnaden mellan missvisande information och desinformation kan beskrivas i termer av att det i det första fallet handlar om falsk eller felaktig information som sprids vidare men utan särskilt uppsåt att påverka. Desinformation kan i stället beskrivas som en teknik som används i syfte att vilseleda, och som baseras på spridning av falsk information, vilket i sin tur sker i syfte att påverka människor och opinion (Socialstyrelsen 2024).

myndigheten slutsatsen att lågt förtroende och okunskap om socialtjänsten kan få allvarliga konsekvenser för individer och samhället.[16] Att det finns ett lågt förtroende för socialtjänsten i vissa grupper, samt vilka konsekvenser det kan få, har belagts i flera tidigare studier och rapporter (se till exempel Jämställdhetsmyndigheten 2023a; Socialstyrelsen 2024; Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2024). Ett konkret exempel på detta är den så kallade LVU-kampanjen som startade under 2021 (Socialstyrelsen 2024; Myndigheten för vård och omsorgsanalys 2024; Ranstorp och Ahlerup 2023). Ranstorp och Ahlerup (2023) menar att LVU-kampanjen bör ses och förstås i relation till några av de sårbarheter och konfliktytor de menar finns i det svenska samhället. De pekar dels på förekomst av misstro och bristande tillit gentemot svenska offentliga institutioner och myndighetsutövning, dels på de inbyggda värderingskrockar som de menar existerar mellan exempelvis kulturella och religiösa förväntningar respektive rättsliga principer i ett demokratiskt samhälle avseende individuella fri- och rättigheter. Det gäller särskilt i relation till barns rättigheter. De menar vidare att dessa sårbarheter och konfliktytor strategiskt har exploaterats av ett flertal nationella och internationella aktörer i syfte att främja ett övergripande strategiskt narrativ, samt för att sätta tryck på svensk offentlig förvaltning.

6.4.2 Undersökningar av befolkningens förtroende för myndigheter

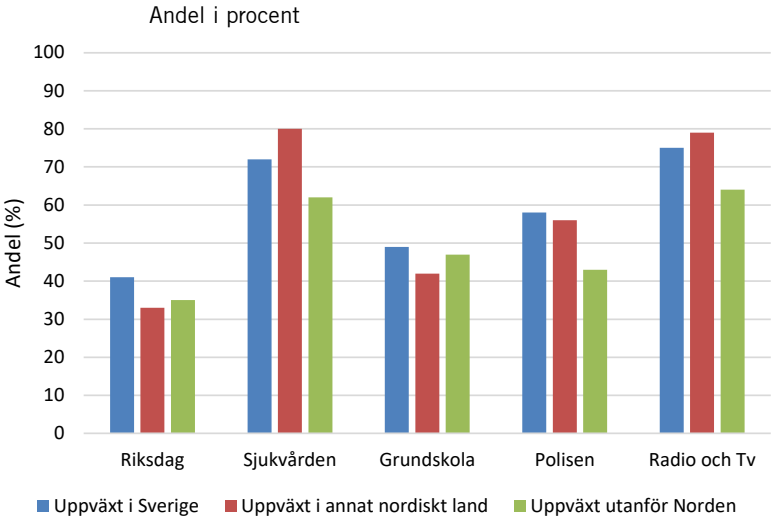
Som nämndes inledningsvis i kapitlet är en beskrivning av skillnader i tillit och förtroende mellan olika grupper avhängigt huruvida resultat från enkätundersökningar redovisas separat för olika grupper. SCB har gjort en specialbearbetning av resultaten från Medborgarundersökningen 2023 och redovisar i en rapport flera resultat uppdelat både på födelseregion (inrikes och utrikes född) och olika typer av bostadsområde beroende på graden av socioekonomiska utmaningar (SCB 2024).[17] I vissa avseenden skiljer sig resultaten från denna undersökning från hur det vanligtvis framställs i debatten (SCB 2024). Bland annat framkommer att en högre andel utrikes födda än inrikes födda

[16] Undersökningen bestod av en enkätundersökning till Myndighetens för vård- och omsorgsanalys befolkningspanel som rekryteras genom ett slumpmässigt urval av befolkningen.
[17] Resultaten i SCB:s rapport baseras på svar från knappt 9 000 utrikes födda och omkring 65 000 inrikes födda.

tycker att socialtjänstens stöd till utsatta personer fungerar mycket eller ganska bra, samt att en högre andel utrikes födda än inrikes födda är mycket eller ganska nöjda med polisens närvaro i kommunen.

I den nationella SOM-undersökningen ställs frågor om befolkningens förtroende för olika samhällsinstitutioner. Här redovisas också resultat uppdelat på olika bakgrundsvariabler (SOM-institutet 2025). I figur 6.5 redovisas resultaten för ett urval av samhällsinstitutioner uppdelat på var man är uppväxt: Sverige, Norden eller utanför Norden.[18] I undersökningen ställs inte frågor om förtroendet för socialtjänsten, en myndighet som ofta nämns som en särskilt viktig myndighet i dessa sammanhang. Det finns genomgående skillnader mellan grupperna där personer uppvuxna i Sverige upplever högre förtroende än personer uppvuxna utanför Norden. Skillnaden är minst vad gäller förtroendet för grundskolan men där är nivåerna generellt lägre jämfört med förtroendet för andra av de redovisade samhällsinstitutionerna. Skillnaderna i förtroende är störst vad gäller förtroendet för Polismyndigheten. Förtroendet är högst för sjukvården samt för radio och TV.

Figur 6.5 Förtroende för olika samhällsinstitutioner fördelat utifrån uppväxt i Sverige, annat nordiskt land eller land utanför Norden, 2025



Anm.: Andel som svarar att de har mycket stort eller ganska stort förtroende för olika samhällsinstitutioner.
Källa: SOM (2025).

[18] I rapporten från SOM-institutet redovisas resultaten för ett stort antal samhällsinstitutioner. Utredningen har här gjort ett urval som är tänkt att belysa förtroendet för samhällsinstitutioner som är särskilt relevant för utredningens uppdrag.

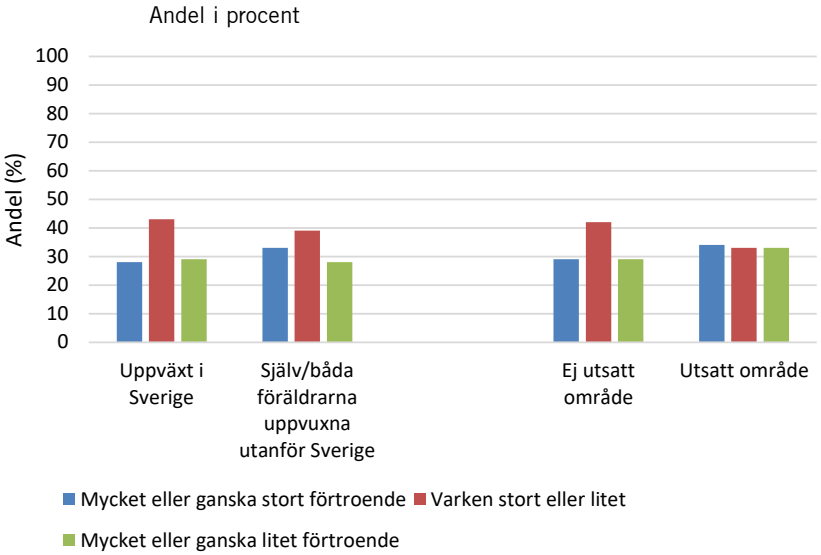
SOM-institutet har också genomfört undersökningar som riktar sig enbart till boende i Göteborgs stad. År 2025 genomfördes den för tionde året i rad. Totalt svarade 4 673 personer på enkäten vilket motsvarar en svarsfrekvens på 53 procent (SOM-institutet 2026). I denna undersökning ställs till viss del andra frågor än i den nationella undersökningen där några kan vara av speciellt intresse för denna utredning. Det är dock svårt att veta hur representativa svaren för Göteborg är för hela landet varför resultaten får tolkas med viss försiktighet. I undersökningen redovisas svaren uppdelat på en stor mängd bakgrundsvariabler, bland annat var man är uppväxt och om man bor i ett utsatt område eller ej.[19]

I figur 6.6 visas svaren på frågan om vad man har för förtroende för socialtjänsten. När det gäller bakgrund, i termer av var man är uppväxt, är det en något högre andel bland de som själva är uppväxta utanför Sverige, eller vars båda föräldrar är det, som svarar att de har mycket eller ganska stort förtroende för socialtjänsten, jämfört med de som är uppväxta i Sverige. Det handlar om en skillnad på omkring fem procentenheter. Detta ligger i linje med resultaten från SCB:s medborgarundersökning som finner att en högre andel utrikes födda än inrikes födda tycker att socialtjänstens stöd till utsatta personer fungerar mycket eller ganska bra. I undersökningen ställs även en fråga om inställning till påstående: ”Det är för lätt för socialtjänsten att omhänderta barn”. Här är skillnaderna med avseende på bakgrund större, och en högre andel bland de som själva är uppväxta utanför Sverige, eller vars båda föräldrar är det svarar att de helt eller delvis instämmer i påståendet (se figur 6.7).

I figurerna 6.6 och 6.7 redovisas också skillnader i svar beroende på om man är bosatt i ett utsatt område eller ej. Utsatt område avser här definitionen som Polismyndigheten använder i lägesbilden över utsatta områden. Det finns vissa skillnader när det gäller förtroendet för socialtjänsten där en något högre andel svarar att de har mycket eller ganska lite förtroende för socialtjänsten bland de som är bosatta i utsatta områden. Men skillnaderna är över lag relativt små. När det gäller påståendet om att det är för lätt för socialtjänsten att omhänderta barn är dock skillnaderna större och en högre andel bland de som är bosatta i utsatta områden svarar att de helt eller delvis instämmer i påståendet.

[19] Här avses den indelning som Polismyndigheten använder i lägesbilden över utsatta områden. Kategorin utsatt område består av utsatta-, risk- och särskilt utsatta områden så som det definierades i lägesbilden för 2023.

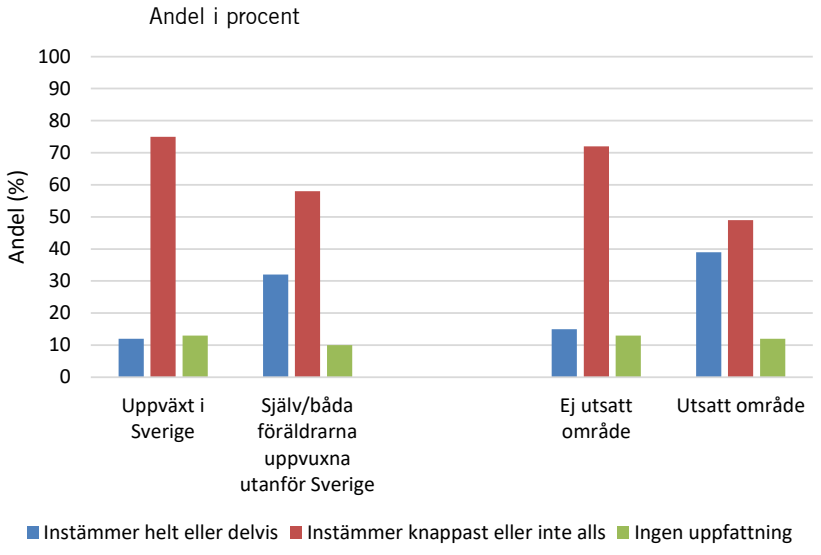
Figur 6.6 Förtroende för socialtjänsten, fördelat utifrån bakgrund och område 2025



Anm.: Frågan som ställs: ”Hur stort förtroende har du för det sätt på vilket följande institutioner sköter sitt arbete?; Socialtjänsten.”

Källa: SOM-undersökningen Göteborg 2025.

Figur 6.7 Inställning till påstående: Det är för lätt för socialtjänsten att omhänderta barn, 2025



Källa: SOM-undersökningen Göteborg 2025.

6.4.3 Politikens utformning kan påverka tilliten till staten

En faktor som kan påverka tilliten, och i förlängningen potentiellt kan påverka integration, utanförskap och uppkomsten av parallella samhällsstrukturer, är i vilken utsträckning myndigheters beslut uppfattas som rättvisa, rättssäkra och tillförlitliga. Om myndighetsbeslut uppfattas som mindre förutsägbara och som att de ger ett alltför stort utrymme för individuella bedömningar kan det påverka upplevelsen av rättvisa och likabehandling, vilket i sin tur kan ha en negativ inverkan på tilliten till offentliga institutioner.

Ett exempel på hur politikens utformning kan påverka tilliten till staten gäller förslaget om kvalificering till socialförsäkringen (SOU 2025:53; prop. 2025/26:136). Forskning har visat att behovsprövade system och regler som ger myndigheter ett större utrymme för skönsmässiga bedömningar kan påverka den institutionella tilliten negativt, eftersom besluten kan uppfattas som mindre förutsägbara och mindre likvärdiga (Kumlin och Rothstein 2005).

Kommittén om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd föreslog i sitt betänkande en modell för kvalificering till vissa av de bosättningsbaserade förmånerna i socialförsäkringen (SOU 2025:53).[20] Utredningen föreslår vidare att socialförsäkringsförmåner i undantagsfall ska kunna lämnas även om en person inte har kvalificerat sig, om det finns synnerliga skäl. En sådan undantagsbestämmelse innebär ett visst utrymme för skönsmässig bedömning. I sitt remissvar framhåller Diskrimineringsombudsmannen (DO) att ett ökat skönsmässigt utrymme i myndighetsutövningen också kan öka risken för diskriminering. DO menar att individuella bedömningar av vad som utgör synnerliga skäl kan leda till bristande likvärdighet mellan enskilda och därmed innebära risker för diskriminering och hinder för lika rättigheter och möjligheter.

Ytterligare en aspekt är att tilliten till myndigheter, och i förlängningen staten, riskerar att påverkas negativt om invånare uppfattar att beslut som har fattats till någons fördel, kan ändras och därmed inte går att lita på. Ett exempel på detta gäller frånvaron av övergångsbestämmelser vad gäller skärpningar av kraven för att bli svensk medborgare som infördes i juni 2026. Skärpningen innebär bland annat krav på längre hemvist i Sverige innan man kan bli svensk medborg-

[20] Förslaget innebär att en person ska ha varit bosatt i Sverige under minst fem år, under en femtonårsperiod, för att ha rätt till förmånerna.

are, att det ställs högre krav på levnadssätt, att det införs ett försörjningskrav vid ansökan om medborgarskap, och att det införs krav på tillräckliga kunskaper i svenska och om det svenska samhället för att få svenskt medborgarskap (prop. 2025/26:175). Avsaknaden av övergångsbestämmelser innebär att även personer som ansökte före ikraftträdandet kan få sina ärenden prövade enligt det nya regelverket. Lagrådet har framfört att de anser att det är olämpligt att införa den föreslagna regleringen utan övergångsbestämmelser (Lagrådet 2026). Lagrådet menar att behovet av övergångsbestämmelser delvis rör sig om ett rimligt hänsynstagande till den enskildes tilltro till rättsordningens robusthet och till sökandens berättigade förväntan att den reglering som låg till grund för ansökan, eller för att överklaga ett beslut, inte undergrävs genom att regleringen under handläggningstiden avsevärt förändras till nackdel för denne (Lagrådet 2026).

Ett annat exempel är förslaget om att kunna återkalla permanent uppehållstillstånd för en del personer (prop. 2025/26:264). I SOU 2025:99 föreslogs det att huvudregeln ska vara att permanenta uppehållstillstånd som omfattas av lagen ska återkallas och, om det finns förutsättningar för det, ersättas av tidsbegränsade tillstånd. Bland annat Migrationsverket konstaterar att beslut om permanent uppehållstillstånd innebär en rad fördelar för de berörda personerna och kan på så sätt ses som ett gynnande förvaltningsbeslut (Migrationsverket 2025). Ett sådant gynnade förvaltningsbeslut innehar så kallad negativ rättskraft och det behövs starka skäl för att ändra beslutet. Migrationsverket framför i sitt remissvar att de bedömer det som en lagstiftning som skulle vara till nackdel för den enskilde. Jörwall (2025) skriver i ett särskilt yttrande till SOU 2025:99 att enligt en allmänt vedertagen förvaltningsrättslig princip får ett gynnande beslut inte återkallas till nackdel för den enskilde, annat än i undantagsfall, exempelvis när beslutet tillkommit genom oriktiga uppgifter. Detta även om det inte finns ett uttryckligt förbud mot retroaktiv lagstiftning i Sverige. I flera fall avstyrks förslagen i SOU 2025:99 av remissinstanserna. Det görs exempelvis av Barnombudsmannen, Jämställdhetsmyndigheten, Rädda Barnen och Sveriges Advokatsamfund.

6.5 Lokalsamhällestillit och det offentligas närvaro

Av redovisningen ovan framgår att faktorer som tillgänglig, tillförlitlig och proaktiv information, servicenöjdhet, och att få den hjälp som efterfrågas påverkar invånarnas tillit till institutioner. När det gäller förutsättningar i lokalsamhället nämns ofta betydelsen av att samhället, genom myndigheter och andra offentliga aktörer är närvarande i samhället. Andersen m.fl. (2022) undersöker empiriskt sambandet mellan den institutionella infrastrukturen och lokalsamhälletillit och trygghet. Författarnas hypotes är att den synliga, fysiska närvaron och tillgängligheten avseende vissa grundläggande samhällsfunktioner, som till exempel polis, rättsväsende, skola, och sjukvård, kan vara viktiga för tillit, förtroende och trygghet i lokalsamhället. Dessa samhällsfunktioner ses som ett uttryck för de åtaganden som staten har gjort gentemot sina medborgare. På en mer övergripande nivå handlar frågan om hur medborgarna ser på statens kapacitet att leva upp till sin sida av samhällskontraktet. Författarna studerar sambanden mellan å ena sidan lokalsamhällestillit, och å andra sidan faktisk, respektive upplevd, tillgänglighet av ett urval centrala gemensamma offentliga institutioner. Analysen genomförs med data från undersökningen *Tillitsbarometern*. De välfärdsområden som studeras är: sjukvård, skola, äldreomsorg, polisväsende och rättssamhälle. Författarna finner att den faktiska tillgängligheten inte tydligt samvarierar med lokalsamhälletilliten, sambanden är snarast obefintliga eller svaga. Däremot är korrelationen stark vad gäller upplevd tillgång, upplevt förtroende och lokalsamhälletillit. Sammantaget visar analysen på att närvaro, faktisk eller upplevd, i lokalsamhället kan ha betydelse för tillit och trygghet bland invånarna. Detta kan i sin tur påverka hur medborgarna ser både på hur staten uppfyller sin del av samhällskontraktet, och därmed tilliten till samhället, och den egna viljan att uppfylla sin del av samhällskontraktet (jfr Cassell m.fl. 2024).

Trägårdh m.fl. (2013) genomför också en analys av lokalsamhälletilliten i svenska kommuner. Undersökningen omfattar 33 svenska kommuner och visar att det finns betydande skillnader i lokalsamhälletillit mellan kommuner.[21] Höga nivåer av tillit kan avspegla sig i att det är lättare att få medborgarna att ställa upp och samarbeta för

[21] Kommunerna har valts ut så att det ska finnas en betydande variation mellan dem vad gäller sammansättningen i kommunen Variabler som användes för att göra urvalet var: andel utrikes födda, socioekonomisk ojämlikhet religiöst deltagande (det här fallet i Svenska kyrkan eftersom några andra uppgifter inte fanns tillgängliga), och andel anmälda brott per invånare.

att lösa lokala problem medan orter med lägre nivåer av lokalsamhälletillit i högre grad kännetecknas av att ha svårare att få människor att samarbeta lokalt. Författarna försöker analysera sambanden mellan olika faktorer och graden av lokalsamhälletillit för att kunna säga något kring vad som karaktäriserar hög- respektive lågtillitsamhällen.

Genom denna typ av analys är det inte möjligt att säga något om orsakssamband, det vill säga vilka faktorer som orsakar hög respektive låg tillit. Författarna konstaterar dock att det tycks finnas en samvariation mellan liten folkmängd i kommunen och hög grad av lokalsamhälletillit. De finner också ett negativt samband mellan mångfald och graden av tillit, det vill säga i kommuner med en högre andel utrikes födda tenderar lokalsamhälletilliten att vara lägre.

Det finns även andra undersökningar som har analyserat grannskapstillit i olika bostadsområden i Sverige. Exempelvis analyserar Martinsson och Tipple (2018) skillnader i tillit mellan olika bostadsområden med hjälp av data från SOM-undersökningen i Göteborg. I likhet med ovan nämnda studier återfinns även är att vilken typ av grannskap man bor i spelar stor roll för graden av tillit. Människor som bor i resurssvaga[22] områden tenderar ha en lägre tillit till sina grannar än människor som bor i resursstarka områden.

6.5.1 Den kollektiva förmågan kan vara ett uttryck för lokalsamhälletillit

Begreppet ”kollektiv förmåga” har vissa likheter med innebörden av lokalsamhällestillit. Förekomst av kollektiv förmåga kopplas ofta samman med förmågan hos individer som är bosatta i ett visst område. Det vill säga den förmåga som invånarna tillsammans har att uträtta saker och ting. Den utgörs av delade förväntningar och uppfattningar om att agera för lokalsamhällets bästa och upprätthålla en ömsesidig social kontroll. Social kontroll ska här inte förstås som ett påtvingat element av kontroll, utan som upprätthållandet av gemensamma värderingar eller målsättningar. I ett område med hög kollektiv förmåga finns ett förtroende mellan invånarna som också förväntar sig att andra griper in om det behövs. Ett heterogent och splittrat lokalsam-

[22] Resultat från SOM-undersökningen i Göteborg har analyserats utifrån resursstyrka i boendeområdet. Måttet baseras på medelinkomst, andelen som tar emot socialbidrag och nivå på valdeltagande. Resursstyrka kategoriseras i fyra nivåer, resurssvaga, medelresurssvaga, medelresursstarka och resursstarka (Martinsson och Tripple 2018).

hälle kan medföra att den kollektiva förmågan är låg, att invånarna inte delar gemensamma värderingar eller har en gemensam målsättning vad gäller området (Gerell 2013). Det finns med andra ord en hög grad av social kontroll, eller snarare en hög grad av förväntningar på social kontroll.

Ett sätt att förbättra situationen i ett område skulle kunna vara att stärka den kollektiva förmågan. Utifrån en analys av förekomsten av anlagda bränder och skadegörelse i fyra utsatta områden i Malmö pekar Gerell (2013) på fyra möjliga sätt att åstadkomma detta på:

- utökad permanent närvaro av förvaltarrepresentanter
- socialtjänsten hjälper bostadslösa att hitta lägenhet
- polisen erkänner och arbetar efter den grannsamverkanspotential som boendesociala organisationer kan ha
- minska segregation och segmentering mellan olika befolkningsgrupper.

6.6 Valdeltagande och delaktighet i samhället

Att rösta är frivilligt och kan visa på viljan att vara en del av samhällsgemenskapen. En konsekvens av lågt förtroende för samhällets institutioner och det politiska systemet, och en bristande acceptans för samhällskontraktet, kan vara en lägre benägenhet att rösta i de allmänna valen.

Möjligheten att rösta i allmänna val är en grundpelare i ett demokratiskt samhälle. Förutsättningarna att rösta ska inte vara beroende av individuella bakgrundsfaktorer eller var man bor. Ett ojämnt valdeltagande är därför ett demokratiproblem. Exempelvis riskerar systematiska skillnader i valdeltagande mellan olika typer av bostadsområden att ge invånare i ekonomiskt privilegierade områden ett oproportionerligt stort inflytande över den förda politiken (Lindgren 2025).

6.6.1 Det finns stora skillnader i valdeltagande mellan olika områden

Det finns stora skillnader i valdeltagande mellan de olika valdistrikten där valdeltagandet är ojämnt fördelat mellan olika socioekonomiska grupper, mellan grupper med olika ursprung och mellan olika typer av bostadsområden. Exempelvis skilde det i riksdagsvalet 2022 drygt 55 procentenheter mellan det valdistrikt med högst valdeltagande (95,2 procent i Södra Hedvigslund i Nacka kommun) och det valdistrikt som hade lägst valdeltagande (39,9 procent i Ronna Norra i Södertälje kommun) (Valmyndigheten 2026). Vid valtillfället hade 96 procent av invånarna i Ronna Norra utländsk bakgrund och andelen sysselsatta i arbete var 54 procent. I Södra Hedvigslund hade 13 procent utländsk bakgrund och andelen sysselsatta i arbete var 94 procent (SVT 2022).

Såväl i Sverige som internationellt är inrikes födda mer benägna att rösta i allmänna val än utrikes födda (Lindgren 2025). Bland de utrikes födda i Sverige röstar personer födda i övriga Norden i störst utsträckning och personer födda i Afrika och Asien i minst utsträckning (SCB 2023). I Sverige har skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda ökat över tid bland de som är röstberättigade. År 1990 var skillnaden tio procentenheter och år 2022 hade en ökat till 25 procentenheter. (SCB 2023).

Även skillnaderna i valdeltagande mellan olika bostadsområden har ökat över tid (Lindgren 2025). I det senaste riksdagsvalet 2022 skilde det 27 procentenheter i valdeltagande mellan boende i områdestyp 5 (goda socioekonomiska förutsättningar) och 1 (stora socioekonomiska utmaningar). Motsvarande skillnad i valet 1982 var drygt sju procentenheter.[23] I det senaste valet sjönk valdeltagandet i samtliga områdestyper, men särskilt i områden med socioekonomiska utmaningar. En delförklaring till det kan vara att andelen utrikes födda väljare i dessa områden ökat mellan valen 2018 och 2022, genom att många av de som anlände under flyktingkrisen 2015 blivit svenska medborgare under denna period. Samtidigt sjönk valdeltagandet mycket även bland inrikes födda i dessa områden mellan år 2018 och 2022, vilket indikerar att det också finns andra förklaringar. Exempelvis visar MUCF att valdeltagande i riksdagsvalet 2022 bland unga (18–25 år) skilde sig åt mellan de med svensk bakgrund och de med utländsk

[23] Det finns även betydande skillnader mellan områdestyperna avseende politiska kandidaturer.

bakgrund (MUCF 2025a). MUCF menar att resultaten pekar mot att det lägre valdeltagandet i områden med stora socioekonomiska utmaningar till viss del kan förklaras av att unga med utländsk bakgrund dels röstar i mindre utsträckning, dels är överrepresenterade i områden med stora socio ekonomiska utmaningar.

Bevelander (2022) analyserar valdeltagandet i kommunalvalet 2018 bland de tio största flyktinggrupperna i Sverige de föregående 30 åren. Analysen visar att flyktinginvandrare hade det högsta valdeltagandet, arbetskraftsinvandrare det lägsta och att anhöriginvandrare befann sig mitt emellan. Oavsett typ av uppehållstillstånd ökade röstbenägenheten med vistelsetiden i Sverige och efter ungefär 18 år i landet var röstbenägenheten ungefär densamma (70–80 procent) mellan de tre grupperna. Det generellt lägre valdeltagandet bland arbetskraftsinvandrare kan således förklaras av en lägre röstbenägenheten under de första åren i Sverige. Det indikerar att högre valdeltagande inte enbart kan förklaras av arbetsmarknadsintegration. Analysen visar vidare att kvinnor och de som fått svenskt medborgarskap hade ett högre valdeltagande, jämfört med män och de som inte hade fått svenskt medborgarskap. Utifrån dessa resultat menar författaren att skärpta krav på svenskt medborgarskap kan medföra negativa konsekvenser för den politiska integrationen av invandrare i Sverige.[24]

Skillnader i valdeltagande kunde också noteras utifrån ursprungsland. Flyktingar med ursprung i Afghanistan, Eritrea och Syrien hade det lägsta deltagandet (under 60 procent) medan flyktingar från Bosnien Hercegovina, Libanon, Somalia och kvinnor från Jugoslavien hade ett valdeltagande på uppemot 70 procent eller högre. Etiopien, Irak och Iran låg däremellan med ett valdeltagande på över 60 men klart under 70 procent. Personer födda i Somalia hade det allra högsta valdeltagandet. Enligt författaren skulle en möjlig förklaring till det kunna vara att lokala politiker med ursprung i Somalia lyckats mobilisera en egen väljarbas.

[24] Se även Bevelander (2021).

6.6.2 Förklaringar till lägre valdeltagande i områden med socioekonomiska utmaningar

En sammanställning av forskning om orsakerna till ojämlikhet i valdeltagande mellan olika bostadsområden visar att det finns ett starkt samband mellan individers socioekonomiska förutsättningar som inkomst, utbildning och sysselsättning, och deras benägenhet att rösta i allmänna val (Lindgren 2025). Vad gäller den självständiga betydelsen av födelsebakgrund är forskningen inte lika entydig. Det finns forskning, såväl svensk som internationell, som visar att om man kontrollerar för socioekonomiska faktorer kvarstå endast mindre skillnader i valdeltagande mellan inrikes och utrikes födda, men också svenska och internationella studier som pekar mot att födelsebakgrund har en självständig förklaringskraft (Lindgren 2025). De tvetydiga resultaten kan enligt Lindgren bero på att den politiska kontexten, tidsperioden, eller de migrantgrupper som studeras skiljer sig åt. Det finns exempelvis forskning som indikerar att vistelsetiden har betydelse för utrikes föddas benägenhet att rösta. En svensk studie visar att valdeltagandet bland utrikes födda ökar med tid i landet och efter 20–30 år motsvarar valdeltagandet bland personer födda i Sverige med minst en inrikes född förälder, men aldrig når upp till samma nivå av valdeltagande som inrikes födda med två svenskfödda föräldrar (Bevelander och Hutcheson 2022). Det finns också forskning som pekar på betydelsen av andra migrantspecifika faktorer som ålder vid migrationstillfället (Andersson m.fl. 2026), medborgarskapsstatus (Bevelander och Hutcheson 2022) och upplevd diskriminering (Oskooii 2020).

Enligt Lindgren (2025) är det osäkert om ursprungslandet har någon egen förklaringskraft eller om det snarare beror på variationer i den demografiska och socioekonomiska sammansättningen bland de som invandrat från olika delar av världen. Merparten av den senaste tidens forskning, med flera studier som bygger på nordiska registerdata, indikerar att de stora skillnader i valdeltagande som finns mellan inrikes och utrikes födda endast delvis kan förklaras av demografiska och socioekonomiska faktorer. Lindgren (2025) menar därför att det behövs mer empirisk forskning som undersöker vilka faktorer som främjar respektive försvårar den politiska integrationen.

Utöver individuella socioekonomiska och demografiska faktorer pekar sammanställningen på att den sociala och ekonomiska miljön i området där man bor, till exempel grannskapets socioekonomiska

sammansättning eller hur vanligt det är att ens grannar röstar, kan påverka individens benägenhet att rösta. Det kan handla om direkta kamrateffekter, normspridning eller strukturella villkor (Lindgren 2025). Exempelvis verkar individfaktorer, såsom utbildningsnivå, få mindre betydelse ju starkare röstnormen är i ett samhälle. Även förekomsten av lokalt förankrade politiker tycks ha betydelse för människors benägenhet att rösta, och den politiska representationen är lägre i socioekonomiskt resurssvaga områden.

Enligt Lindgren (2025) behövs det dock mer forskning för att med säkerhet kunna belägga att områdets egenskaper utgör en självständig förklaring till det låga valdeltagandet i resurssvaga områden. Några intressanta studier som ändå är värda att lyfta ur ett integrationsperspektiv berör hur placeringsstrategier av nyanlända kan få effekter för deras valdeltagande. En norsk studie visar att kvotflyktingar som placerades i ett område med högt valdeltagande röstade i större utsträckning än de som placerades i områden med lågt valdeltagande, och att detta i större utsträckning kunde förklaras av tidig kontakt med politiskt engagerade grannar än av områdets socioekonomiska egenskaper (Bratsberg m.fl. 2021).[25] Vidare fann en svensk studie av kommunplacerade flyktingar som invandrat till Sverige mellan 1987–1991 att de nyanlända var lika benägna att rösta oavsett om de placerades i ett område med många eller få etniska landsmän men att etnisk koncentration ökar valdeltagandet bland nyanlända invandrare när de placeras tillsammans med redan politiskt integrerade etniska landsmän (Andersson m.fl. 2022).

6.7 Sammanfattning och slutsatser

Forskningen om tillit är omfattande och det är inte möjligt att inom ramen för denna utredning göra en heltäckande genomgång av forskningsfältet. Utredningens samlade bedömning är att bristande tillit och ett lågt förtroende för samhällets institutioner kan vara en bidragande orsak till att parallella samhällsstrukturer uppstår och fortlever.

Sverige har karaktäriserats som ett högtillithetsland medan den mellanmänsklig tilliten är betydligt lägre i många av de länder från vilka flykting- och anhöriginvandringen varit hög. Tilliten tenderar

[25] I Norge har kvotflyktingar begränsade möjligheter att själva välja bostadsort vilket möjliggjorde denna typ av analys.

att vara något lägre bland utrikes födda än bland inrikes födda även om det finns skillnader beroende på ursprungsland. Även andra faktorer såsom tid i landet, kön, utbildning och arbetslöshet spelar roll. Sådana skillnader finns bland såväl inrikes som utrikes födda. Dessutom tycks åtminstone lokalsamhällestilliten vara lägre bland de som är bosatta i områden med större etnisk mångfald. Forskningen har visat på ett samband mellan mellanmänsklig tillit och förtroendet för myndigheter och samhällets institutioner. Undersökningar visar också på att det finns skillnader i förtroende för samhällets institutioner mellan olika grupper, exempelvis mellan inrikes och utrikes födda, och mellan boende i olika typer av områden.

Tillit mellan invånare och staten är en grundläggande förutsättning för att samhällskontraktet ska fungera. Avgörande för detta är att staten uppfattas som rättvis och att invånarna blir lika behandlade (Andersen m.fl. 2022). Här spelar bemötandet en roll där representanter för institutionerna har möjlighet att bygga en institutionell tillit hos individer. Tillit formas även av andras erfarenheter genom så kallad tredjepartstillit och här spelar det exempelvis roll vilken typ av information personer får från familj, släkt och grannar. Samtidigt behöver invånarna uppfylla sin del av samhällskontraktet vilket inbegriper att betala skatt, följa lagar och vittna i domstol (Cassel m.fl. 2024). Det är alltså ett ömsesidigt åtagande från staten och dess invånare som krävs för att samhällskontraktet ska kunna upprätthållas.

Både forskningen och de aktörer som utredningen har haft dialog med lyfter fram bristande tillit som en faktor som påverkar relationen mellan vissa minoritetsgrupper och samhällets institutioner. När människor inte vänder sig till myndigheter för stöd och hjälp, eller i stället förlitar sig på den egna gruppens lösningar, försvagas samhällets möjligheter att fullgöra sina uppgifter. Det kan också skapa utrymme för alternativa aktörer och lösningar, vilket är en central mekanism bakom uppkomsten och fortlevnaden av parallella samhällsstrukturer.

7 Segregation, utanförskap och diskriminering

Utredningen har i kapitel 4 argumenterat för att segregation, utanförskap och diskriminering kan påverka uppkomsten och fortlevnaden av parallella samhällsstrukturer. Med begreppet segregation avses här i vilken utsträckning grupper med olika egenskaper bor och lever åtskilda från varandra. Segregation kan på olika sätt påverka relationen mellan minoritetsgrupper och majoritetssamhället, exempelvis genom att människor med olika bakgrund inte möts i bostadsområdet och i vardagslivet. Det kan finnas segregation på olika områden, exempelvis på bostadsmarknaden och på arbetsmarknaden, och mellan skolor. Det kan också finnas segregation med avseende på olika bakgrundsfaktorer, såsom socioekonomi eller etnicitet. I vissa fall finns det en samvariation mellan olika dimensioner av segregation. Exempelvis visar tidigare analyser på en samvariation mellan boendesegregation och skolsegregation och mellan socioekonomisk och etnisk boendesegregation.

Även utanförskap, i termer av att bo i ett område med sämre socioekonomiska förutsättningar, kan påverka olika typer av utfall, exempelvis skolresultat och övergång till arbete. I kapitlet behandlas särskilt konsekvenserna av bostadsområdet för barn och ungas livsvillkor.

Socioekonomisk segregation, och socialt och ekonomiskt utanförskap sammanfaller ofta rent geografiskt men är inte samma sak. Utredningen har därför bedömt att båda dessa företeelser behöver beskrivas i relation till fenomenet parallella samhällsstrukturer. Konsekvenser av segregation uppstår främst genom att människor med olika bakgrund har begränsad kontakt med varandra. Konsekvenser av att bo och leva i ett område med stort socioekonomiskt utanförskap handlar om att det finns brist på ekonomiska och sociala resurser

i området. Eftersom dessa företeelser ofta förekommer tillsammans är det svårt att avgöra vilken av faktorerna som är viktigast i relation till uppkomst och fortlevnad av parallella samhällsstrukturer.

I kapitlet behandlas även förekomst av diskriminering på olika samhällsarenor vilket kan ses som en form av exkluderingsmekanism som bidrar till en separation mellan vissa minoritetsgrupper och majoritetssamhället.

7.1 Segregation

Segregation handlar om att människor bor och lever separerade från varandra. Det kan handla om uppdelning av individer utifrån socioekonomisk status, etnicitet eller demografi. Ofta är uppdelningen geografisk, det vill säga att olika grupper lever och verkar på olika platser och riskerar att inte mötas, men det kan även förekomma segregation mellan skolor och arbetsplatser. I Sverige har begreppet använts sedan 1960-talet för att i första hand beskriva socioekonomisk betingad skol- och boendesegregation (Boverket 2023).

När människor med olika bakgrund bor och lever på olika platser tenderar det att leda till varierad tillgång till gynnsamma livsvillkor, sociala nätverk och möjligheter till hälsosamma liv. I Sverige, men även i många andra länder, finns det en hög korrelation mellan etnisk och socioekonomisk segregation där utrikes födda oftare bor i områden med socioekonomiska utmaningar (se till exempel Delmos 2021; Boverket 2026).

Segregation analyseras ofta utifrån tre olika aspekter:

- **socioekonomi** som handlar om ekonomiska resurser, utbildningsnivå eller yrkesgrupp
- **etnicitet** som kan handla om födelseland, migrationsbakgrund (exempelvis asylsökande eller arbetskraftsinvandrare), religion eller etnisk tillhörighet
- **demografi** som kan handla om exempelvis kön, ålder eller hushållstyp (exempelvis ensamstående eller sammanboende, med eller utan barn).

Det är vanligt att olika former av segregation hänger ihop. Exempelvis har nyanlända flykting- och anhöriginvandrare i genomsnitt sämre socioekonomiska förutsättningar än de som är födda i Sverige vilket kan medföra att områden som uppvisar en hög grad av socioekonomisk segregation också uppvisar hög grad av segregation med avseende på födelseland och tid i Sverige.

7.1.1 Det finns flera orsaker till att segregation uppstår

Wimark (2018) listar i en forskningsöversikt orsaker till att boendesegregation uppstår. Faktorerna delas in i två övergripande kategorier: faktorer som kan kopplas till den studerade individgruppen och som individerna inte kan påverka, och faktorer som kan kopplas till egenskaper hos individgruppen och hur den förhåller sig till majoritetssamhället.[1] Sammantaget menar Wimark (2018) att orsakerna till att boendesegregation uppstår är komplexa och beror både på individers val/preferenser och strukturella orsaker. Det kan inte ses som en ensidig process där individer tvingas in till vissa områden utan en process där individer till stor del också väljer områden (utifrån sina förutsättningar).

Faktorer som härrör utifrån och som inte gruppen kan påverka, menar Wimark (2018) är[2]:

- **Urban struktur**: Samhällsplanering, policy och bostadsaktörer har skapat bostadssegregation[3] som i sin tur leder till boendesegregation. Ett exempel är hyresrättsdominerade områden som växte fram under miljonprogrammet.
- **Förändringar på bostadsmarknaden**: Ändrade villkor på bostadsmarknaden, såsom ökad variation i hyror eller förändringar i upplåtelseformer (till exempel omvandling från hyresrätt till bostadsrätt), bidrar till boendesegregation. Sådana omvandlingar har visats påverka segregationen i Stockholm (Andersson och Kährik 2015).

[1] Se t.ex. Urban (2018) för en beskrivning av olika teoretiska ansatser.
[2] Se Wimark (2018) för hänvisning till referenser vad gäller de olika förklaringarna.
[3] Wimark (2018) definierar bostadssegregation som en situation som innebär att olika typer av bostäder är rumsligt åtskilda från varandra, alltså att vissa typer av bostäder är belägna i en del av staden medan andra typer är belägna i andra delar.

- **Blockering av majoritetsgruppen**: Minoritetsgrupper kan aktivt hållas utanför vissa områden genom social utfrysning eller vägran att sälja bostäder. Ett exempel från Sverige kan vara att Romer utsätts för förolämpningar av grannar för att hållas utanför området (Bråmå 2007).
- **Majoritetsflykt**: När en dominerande grupp upplever att andelen minoriteter ökar kan de flytta ut (*white flight*).[4] I Sverige handlar det oftare om att majoritetsgruppen undviker att flytta in i områden som uppfattas som minoritetsdominerade (*white avoidance*) (Bråmå 2006).
- **Direkt diskriminering på bostadsmarknaden**: Vissa grupper nekas att hyra eller köpa bostäder på grund av social eller etnisk tillhörighet. Studier visar att det förekommer diskriminering bland hyresvärdar och bostadsförmedlare (se till exempel Ahmed och Hammarstedt 2008; Carlsson och Eriksson 2014; Ahmed och Nsabimana 2024 för analyser av diskriminering bland hyresvärdar).
- **Indirekt diskriminering på bostadsmarknaden**: Ekonomiska resurser och bristande information begränsar möjligheten att flytta till vissa områden. Höga krav från bostadsförmedlingar och hyresvärdar missgynnar särskilt utrikes födda (Bråmå m.fl. 2006; Boverket 2021).
- **Social uppgradering/ökade skillnader**: Boendesegregation kan öka även utan flytt, när inkomstskillnader inom och mellan områden växer, exempelvis genom ökade samhälleliga klyftor eller konjunkturförändringar. Det drabbar utsatta grupper hårdast och förstärker segregation, vilket visats i studier av storstäder.

Det finns även orsaker till boendesegregation kopplade till processer där individerna själva väljer specifika områden där många andra socialt eller etniskt likasinnade bor (se till exempel Andersson och Fransson 2008; Urban 2018). Det sker exempelvis genom:

- **Etnisk preferens**: Individer kan uppleva fördelar med att bosätta sig nära personer från samma etniska grupp, exempelvis för att undvika diskriminering eller för att få socialt stöd och information om samhället från den etniska gruppen i området. Sådana

[4] Detta har undersökts för Sverige av bland annat Böhlmark och Willén (2020).

etniska kluster kan skapa trygghet och stabilitet. Det finns omfattande forskning om etniska enklaver i Sverige (se till exempel Edin m.fl. 2003).

- **Livsstilsval**: Boendeval styrs även av individers önskade livsstil, där områden väljs utifrån sociala egenskaper hos invånarna (till exempel klass, familjesituation eller sexuell läggning) eller områdets funktioner och miljöer. Exempel är grupper inom kreativa yrken som koncentreras till områden med kulturell närvaro eller till platser med god tillgång till arbete.

7.1.2 Effekter av segregation

I analyser av betydelsen av bostadsområdet används ofta begreppet *grannskapseffekter* för att analysera effekterna av grannskapets egenskaper på olika utfall.[5] Graden av segregation kan vara en sådan egenskap men det kan också handla om hur sammansättningen ser ut bland de som bor i samma område med avseende på till exempel utbildningsnivå eller etablering på arbetsmarknaden. Det kan också handla om förutsättningar och förhållanden i grannskapet i termer av kvalitet på institutioner, stadsplanering, mataffärer och liknande, och hur det påverkar individerna som bor där. I empiriska studier är det ofta svårt att särskilja mellan olika dimensioner av grannskapseffekter.

Analyser av granskapseffekter är ett stort forskningsområde och i utredningens betänkande ryms inte en heltäckande redovisning av resultaten. Det är inte heller enkelt att sammanfatta resultaten från tidigare studier då de inte är helt samstämmiga vad gäller förekomst av grannskapseffekter. I studier där man har kontrollerat för individers bakgrundsegenskaper och funnit grannskapseffekter är de i regel relativt små (Brandén 2018).

Det kan finnas både positiva och negativa aspekter av att bo nära den grupp som man delar egenskaper med. En positiv aspekt handlar om att det kan innebära att det är lättare att hålla samman en grupp och det kan skapa starka sociala band och därmed bidra till social sammanhållning i gruppen (Granovetter 1973). Starka band inom en grupp kan också leda till negativa sidoeffekter, till exempel genom ett avståndstagande från majoritetssamhället (Granovetter 1973), eller genom att det skapas ett motstånd till andra grupper (Putnam 2000).

[5] Se också Andersson m.fl. (2024) för en genomgång av litteraturen om grannskapseffekter.

7.1.3 Analyser av etniska enklaver

I litteraturen används ibland begreppet etniska enklaver för att beskriva en situation där många med samma etnicitet, eller med bakgrund i samma land, bor och lever nära varandra. Innebörden av segregation, som beskrevs ovan, skiljer sig från vad som avses med etniska enklaver. I det senare fallet handlar det om att en viss grupp bor koncentrerat i ett visst område, medan segregation är ett relationellt begrepp och handlar om i vilken utsträckning grupper bor och lever åtskilda från varandra. Även om etnisk boendesegregation och förekomst av etniska enklaver kan vara korrelerade beskriver det olika saker och kan ha olika inverkan på individer i området (Klaesson och Öner 2021). En situation där det finns etniska enklaver ska inte likställas med att det finns en parallell samhällsstruktur utan det avser en situation där individer från samma land bor nära varandra.

När människor migrerar från ett land till ett annat är det inte ovanligt att migranter bosätter sig i samma område som sina landsmän. Det finns en rad exempel på detta i historien, exempelvis bosatte sig de som migrerade från Sverige till USA under 1800-talet i vissa områden. Uppkomsten av etniska enklaver kan kopplas till hypotesen om att det kan finnas preferenser hos vissa individer att bo och leva nära den egna gruppen.

Förekomsten av etniska enklaver har inte varit lika framträdande i den svenska debatten som i till exempel USA. En anledning till det är att invandringen till Sverige har skett från många olika länder, och sammansättningen har varierat över tid. De bostadsområden som har beskrivits som segregerade är egentligen relativt heterogena vad gäller födelseland eller etnicitet. Det vill säga, här bor människor med bakgrund i många olika länder, men de karaktäriseras samtidigt av att en lägre andel personer med svensk bakgrund bor här jämfört med i samhället i stort (se även tabell 7.1).

Det är i empiriska analyser svårt att identifiera den kausala effekten av att bo i områden med en hög koncentration av individer från samma land eller region, men det finns ett flertal studier som har lyckats att göra det på ett trovärdigt sätt (se till exempel Edin m.fl. 2003; Martén m.fl. 2019; Piil Damm 2009).

När det gäller forskning från Sverige har flera studier använt den så kallade Hela-Sverige strategin för att kunna identifiera den kausala effekten av att bo nära sina landsmän på olika utfall (se till exempel Edin m.fl. 2003 för effekten på arbetsinkomst; Andersson m.fl. 2022 för effekten på valdeltagande). Placeringsstrategin började användes under mitten av 1980-talet och innebar att nyanlända flyktingar i princip slumpmässigt placerades ut i kommunerna. Nyanlända hade alltså inte möjlighet att på egen hand bestämma var de skulle bosätta sig.[6]

Att leva nära den egna etniska gruppen kan både ha en negativ och en positiv inverkan på individen. Exempelvis finner Edin m.fl. (2003) en positiv effekt på arbetsinkomster av att placeras i en kommun där många från samma land bor. Det kan alltså finnas fördelar exempelvis genom att man får information om lediga jobb. I en analys av effekten av etnisk koncentration på valdeltagande finner Andersson m.fl. (2022) att en hög andel invånare från samma land i sig inte påverkar valdeltagandet bland nyanlända. Nyanlända invandrare var i genomsnitt lika benägna att rösta oberoende av andelen invånare från samma land i området. Dock finner de en positiv effekt på valdeltagande när nyanlända invandrare bosätter sig i områden där valdeltagandet redan är högt bland invånare som kommer från samma länder. Den positiva effekten avtar dock med tiden vilket författarna tolkar som att den politiska integrationen visserligen går snabbare, men att den jämnas ut över tid.

Ovan nämnda svenska studier indikerar alltså att det kan finnas en positiv effekt på arbetsmarknadsutfall av att leva i områden där många från samma (etniska) grupp är bosatta. Effekterna på integration i andra dimensioner, till exempel social och kulturell integration, har inte analyserats i samma utsträckning och kunskapen kring det är därmed begränsad.

7.1.4 En delvis splittrad bild av etnisk segregation i Sverige

Etnisk boendesegregation har studerats av bland andra Aldén och Hammarstedt (2016) utifrån en exponeringsansats. Det innebär att boendesegregationen mäts som andelen utrikes födda grannar en

[6] Placeringsstrategin övergavs 1994 då det i praktiken ledde till att nyanlända framför allt placerades i kommuner där det fanns lediga lägenheter, men begränsat med arbetstillfällen.

individ exponeras mot i sitt bostadsområde. Författarna finner att den etniska boendesegregationen i stort sett varit oförändrad mellan 2000 och 2012 trots att andelen utrikes födda har ökat under den studerade perioden. Personer födda i länder i Mellanöstern och Afrika exponeras i särskilt hög grad mot utrikes födda grannar medan exponeringen mot utrikes födda är betydligt lägre bland utrikes födda från Europa. Utrikes födda från Mellanöstern och Afrika tenderar också i större utsträckning än andra utrikes födda att bo nära sina landsmän. Författarna finner också att utrikes födda med kortare vistelsetid i Sverige lever nära utrikes födda grannar i högre utsträckning än de som har varit längre tid i Sverige. Författarna menar att både frivilliga och strukturella faktorer spelar in som förklaringar till segregationen. Segregation kan till viss del bero på att människor söker sig till personer med liknande språk, traditioner och kultur, men den hänger också ihop med begränsade resurser, svag arbetsmarknadsposition och svårigheter att få bostad.

Malmberg m.fl. (2018) analyserar förändringar i graden av segregation i Sverige utifrån två olika mått. De finner att det har skett en ökning av antalet områden, framför allt i storstadsområden, med mycket höga koncentrationer av utrikes födda under perioden 1997–2012. Det innebär att om segregation mäts i termer av koncentrationen av utrikes födda i bostadsområden finner författarna att segregationen har ökat. När segregation mäts genom att beräkna ett ojämlikhetsindex (*dissimilarity index*) finner författarna i stället att graden av segregation i Sverige har minskat över tid.[7] Enligt författarna beror skillnader i resultat, beroende på viket mått som används, på att skillnader mellan områden med avseende på koncentrationen av utrikes födda har ökat (segregationen ökar), samtidigt som antalet utrikes födda har ökat i många områden vilket leder till en mindre ojämn fördelning av antalet utrikes födda när olika områden jämförs (segregationen minskar). Författarna menar att det ofta är svårt att jämföra resultaten mellan olika studier då det bland annat beror på vilken metod som används. Skillnader i resultat kan också bero på vilken geografisk enhet som används, vilken tidsperiod som analyseras, och hur grupper av migranter definieras.

[7] Ojämlikhetsindexet mäter hur jämnt fördelade två olika grupper är mellan olika områden (Massey och Denton 1988).

Det finns områden med låg andel personer med svensk bakgrund

Som framgår av beskrivningen ovan kan graden av segregation mätas på olika sätt, och resultaten kan skilja sig åt beroende på vilket mått som används. Inom ramen för denna utredning har det inte funnits utrymme att genomföra egna beräkningar av graden av etnisk segregation mellan inrikes och utrikes födda. Nedan redovisas dock visst empiriskt underlag som kan säga något om i vilken utsträckning personer med bakgrund i olika länder bor åtskilda från varandra. Syftet med redovisningen är att visa på i vilken utsträckning människor med olika bakgrund tenderar att bo i olika områden, något som analyseras mer ingående av exempelvis Aldén och Hammarsted (2016) och Andersson m.fl. (2024).

I tabell 7.1 redovisas befolkningens sammansättning, med avseende på bakgrund, i områden (RegSO:n) där andelen invånare med svensk bakgrund är tio procent eller lägre.[8] I dessa områden är det rimligt att anta att kontakten mellan personer med svensk bakgrund och personer med utländsk bakgrund är mindre än i områden där andelen personer med svensk bakgrund är väsentligt högre. Med svensk bakgrund avses här att en person är född i Sverige och båda föräldrarna är födda i Sverige.[9] I tabellen redovisas sammansättningen med avseende på utländsk bakgrund uppdelat på sju enskilda länder, samt en övrigkategori som omfattar alla andra länder, förutom dessa sju. De sju länderna har valts utifrån att det är dessa grupper som utgör de enskilt största invandrargrupperna i Sverige. Det framgår exempelvis av redovisningen i kapitel 2. Dessa länder är (i bokstavsordning): Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Somalia, Syrien och Turkiet. I dessa grupper ingår både de som själva är födda i dessa länder, samt de som är födda i Sverige och som har två föräldrar som är det.[10]

Utan att på individnivå veta hur invånarna i ett område interagerar med varandra finns det skäl att tro att när andelen i en grupp är hög är: (i) sannolikheten högre att man träffar och interagerar med personer från den egna gruppen i vardagslivet än när andelen

[8] Tabellen baseras på specialbearbetningar av registret över totalbefolkningen (RTB).
[9] Detta skiljer sig något från den definition som SCB använder där även personer som är födda i Sverige med en utrikes född förälder ingår i gruppen med svensk bakgrund.
[10] I de fall en person är född i Sverige och där föräldrarna är födda i olika länder utgår definitionen från mammans födelseland.

är låg, och (ii) sannolikheten är lägre att man träffar och interagerar med personer i andra grupper.

En första observation utifrån det som redovisas i tabellen är att områdena tenderar att vara relativt heterogen även när andelen invånare med svensk bakgrund är låg. I flera områden överstiger övrigkategorin 50 procent. I vissa områden finns en högre koncentration av vissa grupper. Koncentrationen är tydligast bland de med bakgrund i Somalia men i vissa områden finns det också en tydlig koncentration bland de med bakgrund i Irak och Syrien. Det kan finnas olika förklaringar till det här mönstret – det kan bero på preferenser inom gruppen, på strukturella faktorer som segregation och diskriminering, eller på en kombination av dessa. Även socioekonomiska faktorer, samt hur lång tid man har bott i Sverige, kan vara en del av förklaringen. Om många i en grupp är relativt nyanlända kan personer vara mer benägna att vilja bo nära den egna gruppen. Om man är nyanländ kan det också finnas färre valmöjligheter exempelvis på grund av bristande resurser och kortare tid i bostadskön. Om arbetslöshet och bidragsberoende är högre i en grupp kan det också bidra till att många inom gruppen inte har något annat alternativ än att bosätta sig i områden med billigare bostäder vilket också samvarierar med att de socioekonomiska förutsättningarna i befolkningen är sämre. I vissa grupper, till exempel bland de med bakgrund i Afghanistan, Eritrea och Iran återfinns inte denna tydliga koncentration i de områden som redovisas här.[11]

[11] Det kan dock finnas en större koncentration bland dessa grupper i andra områden men där andelen personer med svensk bakgrund överstiger tio procent, och därmed inte redovisas här.

Tabell 7.1 Befolkningens sammansättning med avseende på bakgrund[a] i områden där tio procent eller färre har svensk bakgrund, år 2020

Andelar i procent

Regionalt statistikområde	Sverige	Afghanistan	Eritrea	Irak	Iran	Somalia	Syrien	Turkiet	Övriga
Herrgården norr	4,7	6,6	0,1	14,5	0,6	6,7	9,7	0,7	56,2
Örtagården norr	6,2	4,2	0,4	13,4	0,5	17,4	11,0	1,5	45,5
Hovsjö	7,2	0,9	1,0	26,6	0,4	1,1	20,6	3,4	38,8
Ronna centrum-Ronna Park-Västra Ronna	7,3	1,4	0,3	21,0	0,4	0,4	24,0	8,7	36,6
Fittja	7,3	3,4	1,6	9,8	0,7	1,5	3,6	19,2	52,8
Hjällbo västra	7,4	2,0	1,6	12,3	2,2	22,7	8,8	4,2	38,9
Rinkeby	7,6	0,8	5,1	7,1	1,1	31,9	4,0	5,4	37,0
Hammarkullen centrala	7,8	2,7	2,5	15,0	2,6	23,8	7,5	2,7	35,3
Örtagården syd-Herrgården syd	8,1	5,3	0,5	11,5	0,5	12,3	10,3	1,7	49,8
Centrala Valsta	9,2	3,8	2,9	6,1	1,4	7,0	6,8	4,7	58,1
Tensta	9,6	1,3	4,7	9,1	1,7	21,0	5,3	4,9	42,3
Centrala Söderhöjden	9,7	3,1	6,1	14,5	2,9	7,9	7,1	5,0	43,6
Bergsjön Rymdtorget	9,7	3,1	1,6	10,1	1,7	23,6	6,8	1,2	42,3
Bergsjön södra	10,0	4,7	1,2	15,4	3,4	4,9	10,2	0,4	49,9
Norsborg	10,0	1,6	2,3	8,6	0,7	0,4	10,5	15,3	50,6
Holma-Kroksbäck	10,0	12,5	0,6	13,2	1,7	7,0	9,2	0,3	45,6
Riket (andel)	73,0	0,8	0,6	2,0	1,0	1,0	2,3	0,9	18,4
Riket (antal)	**7 674 531**	**81 111**	**66 375**	**211 930**	**109 764**	**101 869**	**246 046**	**91 062**	**1 935 103**

[a] Med bakgrund avses här land som en person själv är född i, eller det land som föräldrarna är födda i om personen är född i Sverige. Om föräldrarna är födda i olika länder avgör mammans födelseland vilken grupp en person ingår i.

Anm.: Men svensk bakgrund avses här om personen själv är född i Sverige och båda föräldrarna är födda i Sverige. Detta skiljer sig något från den definition som SCB använder där även personer som är födda i Sverige med *en* utrikes född förälder ingår i gruppen med svensk bakgrund.

Källa: Egna bearbetningar av registret över totalbefolkningen (RTB), 2020.

Många utrikes födda har lite kontakt med personer med svensk bakgrund

Det finns även undersökningar där man har frågat migranter om deras kontakter med personer med svensk bakgrund, och deras upplevelse av inkludering i samhället. Det kan vara ett mer indirekt mått på i vilken utsträckning olika grupper lever åtskilda från varandra. Thalberg och Liljeberg (2022) analyserar svaren på ett antal frågor som rör olika dimensioner av integration och som ställs inom ramen

för *Migrantbarometer*.[12] I undersökningen svarar omkring 40 procent av respondenterna att de inte hade haft någon kontakt med en svensk vän eller bekant via olika digitala kanaler under månaden före mättillfället, och hälften av deltagarna uppgav att de inte hade ätit en enda middag med en svensk under det gångna året (Thalberg och Liljeberg 2022). Deltagarna i undersökningen får också en fråga kring hur ofta de känner sig isolerade i det svenska samhället. Här uppgav närmare hälften av respondenterna att de sällan eller aldrig känner sig isolerade från det svenska samhället, medan 20 procent uppgav att de ofta eller alltid känner sig isolerade. Författarna menar att det är svårt att värdera om det är en hög eller låg andel. De menar dock att det får ses som positivt att en så stor andel aldrig känner sig isolerade trots relativt kort tid i landet, men att så många som var femte person upplever att de ofta eller alltid känner sig isolerade indikerar att etableringen i Sverige är svår och tar tid för en stor grupp av nyanlända. Författarna menar att dessa resultat ligger i linje med vad som framkommit i *Migrant World Values Survey* där drygt hälften av de 6 500 respondenterna svarade att de känner sig mycket hemma i Sverige (Puranen 2019).

Widmalm och Persson (2024) analyserar resultat från en enkätundersökning i socioekonomiskt och brottsutsatta områden i Uppsala kommun.[13] De undersöker hypotesen att utsatta områdena kan ses som områden som är på väg att glida isär från övriga samhället, och till och med separeras, på grund av utbredd social misär, kriminalitet och parallella samhällsstrukturer. Utifrån resultaten i undersökningen drar de slutsatsen att denna, vad författarna benämner ”isärglidning”, inte tycks gälla utsatta områden i Uppsala. Enkätsvar från de boende i dessa områden indikerar att de allra flesta vill vara en del av det svenska samhället, och att det finns ett starkt stöd för blåljusverksamhet, betydande tillit till myndigheter, och ett utbrett stöd för demokratiska principer där grundläggande friheter värderas högt.

[12] Migrantbarometern (tidigare Invandrarindex) är en omfattande enkätundersökning där sfi-studerande, elever på språkintroduktionsprogrammet och elever på komvux med svenska som andra språk svarar på frågor om sina liv i Sverige. Enkäten genomfördes under november 2021 i form av en webbundersökning. Totalt besvarade 1 686 personer enkäten.

[13] Undersökningen genomfördes på uppdrag av Myndigheten för psykologiskt försvar och inom ramen för forskningsprojektet ”Det öppna samhället” vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. En enkätundersökning genomfördes under slutet av 2024 och fokuserade på uppfattningar och attityder om myndigheter bland de boende i socioekonomiskt och brottsutsatta områden. Drygt 400 personer deltog i undersökningen vilket motsvarar en svarsfrekvens på 43 procent. Områdena som ingick var: Gottsunda-Valsätra, Gränby, Sävja och Stenhagen (Widmalm och Persson 2024).

Dock menar författarna att resultaten bör förstås i ljuset av vilka som svarat på enkäten. Personer med utomeuropeisk bakgrund är de som är minst benägna att svara på enkäten, och författarna menar att det för den här gruppen finns skäl att tro att de präglas mer av attityder och värderingar som kan vara viktiga för det som de kallar isärglidning. Författarna menar vidare, i linje med Rojas och Hannah (2023), att det finns aktörer i utsatta områden som aktivt agerar för ett slags separatism, och även om dessa är få till antalet kan det få betydande konsekvenser. Det kan exempelvis handla om att interaktionen med övriga samhället och dess institutioner, som skulle kunna leda till integration, motverkas.

7.1.5 EBO-lagen som en förklaring till att vissa grupper bor koncentrerat i vissa områden

Det är svårt att peka på vilken betydelse enskilda politiska beslut eller förändringar har haft för utvecklingen av parallella samhällsstrukturer. En beskrivning av specifika politiska beslut, eller inriktning på politiken, ska inte ses som en faktor som ensamt kan förklara varför parallella samhällsstrukturer uppkommer och fortlever. Det är mer troligt att det finns en rad samverkande faktorer som har bidragit till utvecklingen. Med det sagt vill utredningen ändå lyfta betydelsen av det regelverk som gjort det möjligt för asylsökande att bo i eget boende under asyltiden, den så kallade lagen om eget boende (EBO-lagen).[14] EBO-lagen har återkommande lyfts fram som en bidragande orsak till boendesegregationen i Sverige och att vissa grupper av utrikes födda bor koncentrerat i vissa områden.[15] Utredningen vill dock poängtera att det även finns andra regelverk som kan påverka bosättningsmönster bland nyanlända och utrikes födda. I Grange och Björling (2020) beskrivs och analyseras exempelvis Bosättningslagen som trädde i kraft den 1 mars 2016.[16] Utredningen har dock valt att inte beskriva dessa regelverk närmare i relation till uppkomst och fortlevnad av parallella samhällsstrukturer. Lagen kommer att ersättas av en ny lag 1 januari 2027 vilket har beskrivits i kapitel 2.

[14] EBO-lagen är inte en egen lag utan regleras i lagen om mottagande av asylsökande (LMA). Den ersätts av en nya mottagandelagen den 1 oktober 2026.
[15] Betydelsen av EBO-lagstiftningen lyfts exempelvis fram i Boverket (2015), SOU 2025:76 och motion till riksdagen 2025/26:1064.
[16] Se även t.ex. Riksrevisionen (2021) och Länsstyrelsen Stockholm (2022).

Den så kallade EBO-lagen innebar att asylsökande har rätt att ordna sitt eget boende under asyltiden, i stället för att bo på Migrationsverkets anläggningsboenden, så kallat ABO. Det kan till exempel handla om att bo hos släktingar eller vänner. Syftet var från början att ge asylsökande mer valfrihet och självbestämmande, att underlätta sociala nätverk och etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Men möjligheten att ordna eget boende under asyltiden har också kritiserats. Många har bosatt sig i redan socioekonomiskt utsatta områden vilket har förstärkt segregationen. Boende hos släktingar eller vänner kan leda till dåliga boendeförhållanden, och vissa kommuner och stadsdelar har fått ett oproportionerligt stort mottagande. Kritiker menar också att EBO kan försvåra integration genom ökad separation från majoritetssamhället.[17] På senare år har dock reglerna stramats åt där syftet har varit att minska koncentrationen av nyanlända i redan belastade områden. Förändringar har inneburit att asylsökande som väljer EBO i vissa utsatta områden kan förlora rätten till dagersättning och särskilt bidrag (prop. 2019/20:10). Ytterligare ändringar innebär att asylsökande som huvudregel endast ska ha rätt till ekonomiskt bistånd under asyltiden om de bor enbart på den plats på ett asylboende som de har tilldelats (prop. 2024/25:49).

Resultat från empiriska analyser kring vilken inverkan EBO har haft på olika utfall är blandade. Esaiasson och Sohlberg (2018) gör en jämförelse mellan ABO och EBO.[18] Där återfinns att trångboddheten var större bland de med ABO, mätt utifrån hur många personer respondenten själv uppger att hen delar rum med, att även de som initialt bor i ABO också tenderar att flytta till storstäderna, och att både de med ABO och de med EBO har haft lika lite kontakt med det omgivande samhället för att få information om vardagsförhållanden.

[17] Redan 1996 framhöll Invandrarpolitiska kommittén de negativa effekterna av att asylsökande flyttade till landsmän och anhöriga i utsatta områden i storstäderna; det försvårade integrationsprocessen samt kontakten mellan utrikes och inrikes födda (SOU 1996:55).
[18] Inom ramen för en studie intervjuades omkring 1 200 asylsökande som forskarna fått kontakt med i Migrationsverkets lokaler. Det rörde sig om en panelstudie där olika frågor ställdes i olika omgångar. Det finns ett bortfall mellan de olika omgångarna vilket innebär att flera av svaren är baserade på färre intervjuer. På frågorna om EBO/ABO svarade mellan 180 och 85 respondenter vilket innebär att resultaten ska tolkas med viss försiktighet. Se Esaiasson och Sohlstedt (2018) för en beskrivning av antalet respondenter för respektive fråga.

Deskriptiva studier av skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan nyanlända med olika bosättningsformer visar att EBO-gruppen tenderar att ha bättre utfall på arbetsmarknaden jämfört med ABO-gruppen (Andersson Joona 2020). Det går inte att belägga om det rör sig om en kausal effekt av typ av boende på arbetsmarknadsutfall, eller om det i första hand handlar om en selektion av nyanlända som väljer de olika boendeformerna, det vill säga om det är personer som i genomsnitt har bättre förutsättningar att till exempel få arbete som också är de som väljer EBO. Det kan också handla om att de som ordnar med eget boende väljer att bosätta sig i områden med bättre möjligheter till jobb och där det dessutom finns ett nätverk.

7.2 Betydelsen av att leva och växa upp i utanförskap

I en analys av parallella samhällsstrukturer bedömer utredningen att det också är relevant att belysa betydelsen av hur människor, framför allt barn och unga, påverkas av att leva och växa upp i områden som präglas av ett betydande utanförskap. Det har i tidigare analyser beskrivits som att det finns en högre risk att parallella samhällsstrukturer uppkommer inom vissa typer av områden än inom andra, även om ett område som helhet inte kan sägas utgöra en parallell samhällsstruktur. Parallella samhällsstrukturer riskerar exempelvis att uppstå när olika samhällsproblem, som till exempel trångboddhet, låga hushållsinkomster, låga skolresultat, dåliga uppväxtvillkor och begränsade kunskaper i svenska språket samverkar inom en och samma geografiska yta (Redar m.fl. 2023). Parallella samhällsstrukturer kan också få fäste i områden där statens räckvidd och möjlighet att nå sina medborgare är tydligt begränsad (Widmalm och Persson 2024), och i områden där invånarna har låg lokalsamhälletillit och hög grad av social oordning (Gerell och Hallin 2014; Polismyndigheten 2015). Dessa områden har beskrivits i termer av att vara socioekonomiskt utsatta, brottsutsatta, och där det förekommer aktörer som, för att själva tillskansa sig och utöka sin makt, agerar med syfte att minska statens inflytande och utmana dess våldsmonopol (Widmalm och Persson 2024).

Utifrån tidigare forskning och analyser, samt utifrån de möten som utredningen har haft, gör utredningen bedömningen att det är större risk att det förekommer parallella samhällsstrukturer i områden

där det finns socioekonomiska utmaningar, än i områden med bättre socioekonomiska förutsättningarna. Det skulle emellertid krävas ytterligare forskning och fördjupade analyser för att i mer detalj kunna beskriva hur sambanden ser ut. Det kan både vara så att parallella samhällsstrukturer uppkommer och får fäste i områden där fler människor befinner sig i olika former av utsatthet. Men det kan också vara så att förekomsten av parallella samhällsstrukturer riskerar att hålla kvar individer i ett utanförskap, exempelvis genom att begränsa deras möjligheter att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter.

7.2.1 Bostadsområdet kan påverka människor via olika mekanismer

Det finns en omfattande teoribildning kring på vilket sätt bostadsområdet kan påverka olika typer av utfall. Galster (2012) har utifrån forskningen sammanställt 15 olika möjliga mekanismer och har delat in dem i fyra övergripande kategorier: social-interaktiva mekanismer, miljömässiga mekanismer, geografiska faktorer och institutionella faktorer. Dessa faktorer sammanfattas också i Wimark (2018).

Mekanismer som kan kopplas till hur människor i ett bostadsområde kan påverka varandra genom attityder, beteenden och normer kan vara särskilt relevanta för att förstå vilka konsekvenser förekomsten av parallella samhällsstrukturer kan få. Även mekanismer kopplade till den fysiska boendemiljön och till institutionella förutsättningar i närområdet är relevanta. För att beskrivningen ska var komplett listas dock alla 15 mekanismerna nedan. Utredningen har redan berört vissa av dessa mekanismer i samband med diskussionen kring hur normer och värderingar, exempelvis hedersnormer, inom vissa minoritetsgrupper riskerar att fortleva då de som ingår i gruppen bor och lever nära varandra i vissa bostadsområden (se kapitel 5).

För det första handlar det om så kallade social-interaktiva mekanismer. Dessa mekanismer avser sådana som uppstår inifrån ett område och handlar om:

- **Social spridning**: beteenden, ambitioner och attityder kan förändras genom kontakt med grannar.
- **Kollektiv socialisering**: individer påverkas att anpassa sig till lokala normer via förebilder och socialt tryck. Effekterna uppstår tydligt först när en kritisk massa i området följer normerna.

- **Sociala nätverk**: grannar påverkar varandra genom att dela information och resurser via relationer – både nära relationer (”starka band”) och mer ytliga kontakter (”svaga band”).
- **Social sammanhållning och kontroll**: nivån av ordning eller oordning i området, samt den kollektiva förmågan att upprätthålla normer, påverkar invånares beteenden och reaktioner på en rad olika sätt.
- **Konkurrens**: när lokala resurser är begränsade konkurrerar grupper i området om dem. Vissa vinner och får bättre möjligheter, medan andra får sämre tillgång.
- **Relativt utanförskap**: skillnader i framgång mellan grannar kan skapa avund och känslor av underlägsenhet hos dem som har det sämre, vilket kan leda till missnöje.
- **Områdeseffekt via föräldrarna**: området kan, via alla mekanismer ovan, påverka föräldrar på olika sätt, vilket i sin tur formar hemmiljön och barnens uppväxtvillkor.

För det andra handlar det om miljömässiga mekanismer. Här avses egenskaper i området som antingen har uppstått genom naturen eller skapats av människan. Det kan handla om egenskaper i den lokala miljön som kan påverka invånarnas psykiska och/eller fysiska hälsa direkt, utan att nödvändigtvis påverka deras beteenden.

- **Exponering för våld**: om människor upplever att deras säkerhet eller egendom är hotad kan det leda till psykiska och fysiska reaktioner som försämrar välbefinnande och funktionsförmåga. Effekterna blir ofta starkare om personen själv har utsatts för brott.
- **Fysisk miljö**: förfallna byggnader, bristande infrastruktur, nedskräpning och klotter kan bidra till en känsla av maktlöshet. Buller kan skapa stress och försämra beslutsförmåga genom så kallad ”miljömässig överbelastning”.
- **Exponering för gifter och föroreningar**: invånare kan utsättas för ohälsosamma nivåer av luft-, mark- och vattenföroreningar till följd av nuvarande eller tidigare markanvändning och andra ekologiska förhållanden i området.

För det tredje handlar det om geografiska mekanismer. Här avses rumsliga faktorer som kan påverka invånarnas livsvillkor men som inte uppstår inom själva bostadsområdet, utan beror på områdets läge i förhållande till större politiska och ekonomiska strukturer, såsom:

- **Rumslig isolering**: vissa bostadsområden kan ligga avskilda eller långt ifrån viktiga funktioner i staden. Det kan innebära att de saknar anknytning till delar av staden där exempelvis sjukvård, utbildning och arbetstillfällen finns. Det kan begränsa deras möjligheter till sysselsättning genom alltför långa pendlingsavstånd.
- **Offentliga tjänster**: viktiga privata, offentliga och ideella institutioner/organisationer kan saknas eller ha dragit sig tillbaka från vissa grannskap. Det kan även vara så att de existerar men har sämre kvalité i vissa typer av områden. Det kan handla om sjukvård, polis, arbetsförmedling, religiösa samfund, hjälporganisationer ock liknande. Det kan leda till att individerna inte får den hjälp från samhällets institutioner som de behöver, och har rätt till. Det kan exempelvis handla om stöd för att finna arbete, förbättra sin hälsa och ta sig ur socialt utsatta situationer.

För det fjärde handlar det om institutionella mekanismer kopplade till handlingar från aktörer som oftast inte bor i området men som kontrollerar viktiga institutionella resurser där och/eller fungerar som länkar mellan invånarna och centrala marknader och samhällssystem.

- **Stigmatisering**: bostadsområden kan stigmatiseras utifrån stereotypa uppfattningar om människorna i dessa områden. Det riskerar att få negativa konsekvenser för invånarnas möjligheter, till exempel vad gäller jobbchanser, och självkänsla.
- **Lokala institutionella resurser**: vissa områden kan ha begränsad tillgång till privata, ideella eller offentliga institutioner och organisationer – såsom välgörenhetsorganisationer, förskolor, skolor och vårdcentraler – eller ha tillgång till sådana av lägre kvalitet. Bristen kan påverka invånarnas möjligheter till personlig utveckling negativt.

- **Lokala marknadsaktörer**: det kan finnas stora geografiska skillnader i förekomsten av vissa privata marknadsaktörer som kan uppmuntra eller motverka vissa beteenden hos invånare, till exempel livsmedelsbutiker med färsk mat, snabbmatsrestauranger och illegala drogmarknader.

7.2.2 Empiriskt stöd för en kausal effekt av området för barns livschanser

Det är ofta svårt att empiriskt undersöka betydelsen av att vara bosatt i en viss typ av område då det är svårt att skilja mellan vilken betydelse själva området har, och betydelsen av egenskaper hos de individer som är bosatta i området exempelvis med avseende på ålder, kön, utbildningsnivå, födelseland, tid i Sverige och så vidare.[19] En utmaning utgörs av att det förekommer ett visst mått av så kallad självselektion när det gäller vilket bostadsområde en person bor i. Det kan exempelvis handla om att det är möjligt att individer med vissa egenskaper väljer att bosätta sig i en viss typ av område, medan individer med andra egenskaper aktivt väljer att bosätta sig i andra typer av områden. Om dessa egenskaper också är korrelerade med olika utfall, exempelvis olika dimensioner av integration, är det svårt att identifiera effekten av att bo i en viss typ av område på integrationen.

För grupper med svagare socioekonomiska resurser, såsom lägre utbildningsnivå, lägre inkomster, sämre hälsa eller begränsade kunskaper i svenska, är handlingsutrymmet på bostadsmarknaden ofta begränsat. Boendet bestäms därför i stor utsträckning av vilka bostäder som finns tillgängliga och är ekonomiskt överkomliga.

En övergripande slutsats utifrån forskningen är att individers livschanser påverkas positivt av att växa upp eller bo i områden där högutbildade (ofta inrikes födda) höginkomsttagare bor, medan individers livschanser påverkas negativt av att bo i områden med sämre socioekonomiska förutsättningar (Brandén 2018). Men samtidigt är resultaten från tidigare studier inte helt samstämmiga vad gäller betydelsen av bostadsområden, efter att hänsyn har tagits till individers bakgrundsegenskaper. Och i de fall som det återfinns en

[19] Se t.ex. Grönqvist m.fl. (2023) och Grönqvist och Niknami (2025) för en mer utförlig förklaring av vilka metodologiska problem som är förknippade med att undersöka betydelsen av grannskapet för olika utfall.

effekt är den i regel relativt liten. Det finns i forskningen tydligare stöd för förekomsten av så kallade skoleffekter, det vill säga att individer man går i skolan tillsammans med påverkar olika utfall. Det kan dock vara svårt att separera på skol- och grannskapseffekter. Resultaten skiljer sig också åt beroende på vilka utfall som studeras.

I en forskningsöversikt genomförd av Grönqvist m.fl. (2023) dras slutsatsen att bostadsområdet i sig ändå tycks ha en betydelse för barns livschanser, och mycket tyder på att det är möjligt att tolka detta som ett orsakssamband, det vill säga att det är grannskapet i sig som har en effekt på barns livschanser. Författarna menar att det finns stöd i forskningen för att barns livschanser påverkas negativt av att växa upp i områden som kännetecknas av att vara ”utsatta” – i termer av svåra socioekonomiska förhållanden, hög segregation och hög brottslighet.

7.2.3 Den byggda miljön har betydelsen

I en kunskapsöversikt framtagen av Delmi sammanfattas forskning om hur den byggda miljön påverkar boendesegregation och livsvillkor i svenska städer (Legeby och Marcus 2025). Författarna menar att på en mer övergripande nivå betonas i forskningen vikten av mer jämlika livsvillkor då marginaliserade grupper ofta bor i områden med sämre tillgång till service, utbildning, arbetsplatser, och kollektivtrafik, vilket försämrar deras livschanser. Det innebär att stadsdelar präglade av bristande livsvillkor riskerar att upprätthålla och förstärka segregationen i samhället. Utöver detta, pekar författarna på att de huvudsakliga resultaten från forskningen är att en blandning av bostadstyper kan bidra till att minska segregationen. Författarna pekar också på att allmännyttan spelar en särskilt viktig roll i att skapa socialt blandade bostadsområden, även om effekterna varierar beroende på kontext. Vidare pekar författarna på att rumsligt integrerade stadsrum skapar god tillgänglighet både inom och mellan stadsdelar, vilket direkt påverkar människors rörelsemönster i staden, något som i sin tur främjar social interaktion och påverkar de livsvillkor som formas i olika delar av staden. Dessutom behövs det lokala insatser för att utforma torg, parker och gångvägar på ett genomtänkt sätt. Det kan skapa platser där människor vill vara och mötas. Även om en plats påverkas av var den ligger i staden, spelar

den lokala utformningen stor roll för hur lätt det är att röra sig där, stanna upp och träffa andra.

Ett problem vad gäller bostadsmarknaden, i relation till frågan om socioekonomisk segregation och utanförskap, är att det finns ett stort utbud av förhållandevis billiga hyresrätter i områden där utanförskapet är stort. Boverket konstaterar i en analys av livsvillkoren i utanförskapsområden att dessa områden präglas av ett ensidigt bostadsutbud: flerbostadshus och hyresrätter dominerar nästan överallt (Boverket 2025). Det medför att personer med sämre socioekonomiska förutsättningar tenderar att bosätta sig i dessa områden. Ofta handlar det om de så kallade miljonprogramsområdena som byggdes på 1960- och 70-talen, och där bostadsbeståndet i många fall är i behov av omfattande renovering. Redan kort tid efter byggnationen inom miljonprogrammet blev det ett överskott på lägenheter eftersom familjer med större resurser ville flytta till småhus. Många områden från miljonprogrammets tid har blivit de enda tillgängliga alternativen för resurssvaga hushåll, vilket reproducerar segregationen över tid. Sammantaget har det här skapat en rumslig uppdelning där socioekonomiskt svaga hushåll koncentrerats till vissa områden, områden där hyresrätterna ofta dominerar (Boverket 2025).

7.3 Hur påverkas barn och unga av segregation och utanförskap?

Forskning tyder på att barn är särskilt mottagliga för påverkan från bostadsområdet. Det beror dels på att de i högre grad vistas i sitt närområde, dels på att barn- och ungdomsåren utgör formativa perioder då identitet utvecklas och viktiga utbildningsval görs, vilket kan få långsiktiga konsekvenser för framtida försörjning och livssituation (Grönqvist m.fl. 2023). Skolmisslyckanden och svag etablering på arbetsmarknaden i unga år är kända riskfaktorer för problem senare i livet, till exempel långvarig arbetslöshet, långvarigt ekonomiskt bistånd och brottslighet. När det gäller barn och unga kan även klasskamraternas egenskaper, så kallade kamrateffekter, ha betydelse för olika utfall.[20]

[20] Se t.ex. Holmlund (2020) för en sammanfattning av forskningen om kamrateffekter.

Det finns inga studier som specifikt har analyserat hur barn och unga påverkas av att växa upp och leva i en parallell samhällsstruktur. En del i påverkan på barn och unga utgörs av att man växer upp i en kontext där det finns hedersnormer och där det förekommer hedersrelaterat våld och förtryck. Detta diskuteras i kapitel 5. En del utgörs av att man växer upp separerade från majoritetssamhället och ofta i bostadsområden där utanförskapet är stort.

7.3.1 Deskriptiva analyser visar på skillnader mellan områden

Det finns ett flertal deskriptiva analyser av skillnader i utfall mellan olika områden. Det är möjligt att redogöra för skillnaderna mellan olika typer av områden rent deskriptivt men det är svårare, rent metodologiskt, att fastställa om skillnaderna beror på området i sig, eller på sammansättningen av invånarna med avseende på olika socioekonomiska bakgrundsfaktorer (se diskussion om granskapseffekter ovan). Genom att ta hänsyn till sådana skillnader i sammansättningen mellan områden som kan observeras i data är det möjligt att säga något om vilken betydelse detta har för att förklara skillnader i utfall. Den kvarvarande skillnaden ska dock inte tolkas i termer av rena områdeseffekter utan det kan även finnas skillnader i sammansättningen med avseende på egenskaper som inte kan observeras i data. Analyser genomförda av exempelvis Arbetsförmedlingen och MUCF visar att en stor del av skillnader i utfall mellan individer bosatta i olika områdestyper[21] beror på att sammansättningen av invånarna skiljer sig mellan områdestyperna (Arbetsförmedlingen 2025b; MUCF 2025a). Det betyder att en stor del av skillnaden mellan invånarna i olika områdestyper kan förklaras av att personer med olika bakgrund bor i olika områden. Exempelvis har de som bor i områden med stora socioekonomiska utmaningar i högre utsträckning själva kort utbildning och lägre inkomster medan det motsatta förhållandet råder i områden med goda eller mycket goda socioekonomiska förutsättningar. Föräldrarnas egenskaper, såsom utbildningsnivå och inkomster är också starkt sammankopplade med exempelvis hur unga klarar sin skolgång och om de väljer att rösta. Nedan

[21] Med områdestyper avses här den indelning som SCB och Boverket har tagit fram i fem olika områdestyper som skiljer sig åt med avseende på socioekonomiska förutsättningar.

sammanfattas några resultat avseende skillnader i utfall mellan olika områden.

Skolresultat: Genom hela skolgången finns tydliga områdesskillnader när det gäller betyg, behörighet och examen. Knappt 70 procent av unga i områden med stora socioekonomiska utmaningar är behöriga till gymnasieskolan. Motsvarande andel är drygt 90 procent eller högre i områden med goda eller mycket goda socioekonomiska förutsättningar (MUCF 2025a).

Arbetsliv: Det är vanligare att unga i områden med stora socioekonomiska utmaningar varit arbetslösa och en lägre andel är förankrade på arbetsmarknaden vid 25 års ålder. Det är även mer än dubbelt så vanligt att unga i områden med stora socioekonomiska utmaningar varken arbetar eller studerar jämfört med unga som bor i de två områdestyperna med bäst socioekonomiska förutsättningar (MUCF 2025a).

Valdeltagande: Andelen unga som röstar i allmänna val varierar stort mellan områdestyper. Ungas valdeltagande i det senaste riksdagsvalet var ungefär 25 procentenheter lägre i områden med stora socioekonomiska utmaningar jämfört med de två områdestyperna med bäst socioekonomiska förutsättningar. För andra former av politiskt deltagande är skillnaderna mellan områdestyperna mindre. Detsamma gäller för ungas intresse för politik och samhällsfrågor (MUCF 2025a).

7.3.2 Hur upplever barn och unga att de påverkas av segregation och bostadsområdet?

Bilden som framkommer i media och i den politiska debatten är förhållandevis mörk och visar på betydande skillnader i skolresultat, men även andra utfall, mellan bostadsområden och skolor. För att komplettera och nyansera bilden är det betydelsefullt att också enkäter och intervjuer genomförs med barn och unga som är bosatta i områden där utanförskapet är stort. Det är dock viktigt att ha i åtanke att dessa metoder för att samla in data kan vara behäftade med större mätfel jämfört med när registerdata analyseras. Hur urvalet går till och hur svarsfrekvensen ser ut är ofta betydelsefullt för att kunna säga något om hur representativ undersökningspopulationen är för hela den aktuella populationen.

I enkäter som har genomförts framkommer att unga i Sverige har olika upplevelser av sitt uppväxtområde. I en enkätundersökning genomförd av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) uppger knappt 60 procent av unga i områden med stora socioekonomiska utmaningar att deras område är en bra plats att växa upp på. Motsvarande andel är nära 90 procent i de två områdestyperna med bäst socioekonomiska förutsättningar (MUCF 2025a).[22] Enkäten visar även att unga i områden med stora socioekonomiska utmaningar i högre grad upplever att kriminalitet i området är ett problem och oftare än andra unga känner sig otrygga i sitt bostadsområde.

I intervjuer med barn och unga som bor i områden med stora socioekonomiska utmaningar framkommer en delvis annan bild. (MUCF 2025a).[23] De intervjuade unga uppger att de trivs i sina områden och ger en i huvudsak positiv bild av hur det är att bo där. De beskriver lugna och trygga områden med en stark social gemenskap. Samtidigt berättar de att områdets dåliga rykte påverkar dem negativt och att de möts av fördomar på fritiden, i skolan och i arbetslivet. Detta återkommer i många av intervjuerna. I en del områden upplevs även närvaron av kriminella nätverk utgöra ett problem (MUCF 2025a). I vissa fall beskrivs den fysiska miljön i området som något negativt där underhållet av både bostadshus och offentliga miljöer är eftersatt.

Barnombudsmannen (BO) har i en undersökning låtit fler är 900 barn berätta om hur det är att växa upp i områden där barn statistiskt sett har sämre villkor än i andra delar av Sverige (Barnombudsmannen 2018).[24] Barnen berättar bland annat att de känner ett utanförskap och en exkludering från stora delar av samhället. I likhet med vad som framkom i MUCF:s undersökning upplever barn i förorten att media och politiker målar upp en negativ bild av deras område. Barn som bor i glesbygden upplever i stället att deras om-

[22] I MUCF (2025a) används genomgående indelningen av bostadsområden i de fem olika områdestyper som SCB och Delmos tidigare använde. Från områden med mycket stora socioekonomiska utmaningar (områdestyp 1) till områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar (områdestyp 5). Indelningen i områdestyper har nu ersatts av en indelning i 14 olika klasser baserat på sammansättningen av befolkningen i området (RegSO:t).
[23] Analysen bygger på elva gruppintervjuer med sammanlagt 72 unga i åldrarna 14–24 år. De är bosatta i tio olika områden i nio städer. I samtliga fall rör det sig om områden som uppförts inom ramen för det så kallade miljonprogrammet.
[24] Materialet omfattar totalt 849 enkätsvar från barn i årskurs 5 och 8, samt samtal med 88 barn och unga mellan 4 och 20 år. Se Barnombudsmannen (2018) för en mer utförlig metodbeskrivning.

råden glöms bort. Även i denna undersökning uppger många barn att de trivs i sitt närområde samtidigt som de i vardagen kan påverkas av kriminalitet och våld.

7.3.3 Skolsegregation har flera orsaker

En aspekt som är av betydelse när det gäller konsekvenser av segregation för barn och unga är betydelsen av segregation, socioekonomisk och etnisk, mellan skolor. Det finns flera bidragande orsaker till att segregation mellan skolor uppstår. Jenkins m.fl. (2008) identifierar tre faktorer: boendesegregation, möjligheten för elever att välja skola, samt skolors val av elever (så kallad *cream skimming*).

Eftersom många elever går i förskolor och skolor nära hemmet påverkar boendesegregationen direkt hur elever fördelas mellan skolor och på det sättet är skolsegregation starkt förknippad med boendesegregation. Då det finns ett samband mellan socioekonomisk och etnisk boendesegregation innebär det att det också finns en etnisk dimension vad gäller skolsegregation (Nordström Skans och Åslund 2010; Skolverket 2025b).

Möjligheten att välja skola kan påverka elevfördelningen eftersom familjer har olika möjligheter att göra aktiva och informerade val. Skillnader i information, utbildningsnivå och kännedom om systemet kan innebära att inrikes och utrikes födda elever i praktiken väljer olika skolor. Sortering mellan skolor kan också ske om familjer med olika bakgrund har olika preferenser kring olika pedagogiska eller konfessionella inriktningar. Fria skolval skulle i teorin under vissa förutsättningar bidra till lägre skolsegregation. Om boendesegregationen är mycket hög och individer är helt och hållet sorterade till bostadsområden utifrån sin socioekonomiska ställning, kan skolval utgöra en möjlighet för elever att välja bort skolan i närområdet och därmed bryta den skolsegregation som uppstår i och med närhetsprincipen.

Skolor kan i vissa fall också påverka elevsammansättningen. I Sverige kan varken kommunala eller fristående skolor välja ut elever utifrån deras socioekonomiska bakgrund eller tidigare studieresultat men de kan indirekt påverka sammansättningen genom val av var de etablerar sig och hur de riktar sin information. Eftersom många

elever går i närliggande skolor får det betydelse för hur elever med olika bakgrund, inklusive inrikes och utrikes födda, fördelas.

Oavsett vilka mekanismer som ligger bakom skolsegregationen resulterar det i en uppdelning av olika elevgrupper mellan olika skolor, vilket är relevant för en analys av konsekvenser av parallella samhällsstrukturer.

Holmlund m.fl. (2019) konstaterat att skolan har blivit alltmer segregerad, såväl socialt som etniskt under de senaste decennierna. Det fria skolvalet och den växande andelen elever i fristående skolor är en bidragande orsak till den ökade skolsegregationen (Böhlmark m.fl. 2016), och det är framför allt elever med goda förutsättningar som går i fristående skolor. Författarna menar dock att huvuddelen av ökningen i skolsegregation sedan 1990-talets början kan hänföras till det alltmer segregerade boendet.

Det fria skolvalet har i flera sammanhang, både av forskare och i möten med myndigheter och andra aktörer som utredningen har haft, lyfts som en bidragande faktor till skolsegregation, och till den separation som finns mellan barn och unga med olika bakgrund. Utredningen återkommer till det i kapitel 8 där elevers och föräldrars val av vissa typer av skolor diskuteras utifrån perspektivet att det handlar om att välja ett alternativt, eller parallellt, utbildningssystem även om det i egentlig mening inte är frågan om ett parallellt system.

Skolverket drar i en analys från 2018 slutsatsen att elever har blivit alltmer uppdelade mellan skolor utifrån socioekonomisk bakgrund, det vill säga skillnaderna i skolornas socioekonomiska sammansättning har ökat. Under hela tidsperioden 1998–2015 har elever blivit alltmer uppdelade mellan skolor utifrån svensk eller utländsk bakgrund, men trenden avstannade under de senare åren (Skolverket 2018). I en uppföljning som gjordes 2025 framkom att skolsegregationen i det närmaste har fördubblats över hela tidsperioden (1998–2024) men den har inte fortsatt att öka efter 2015. I en fördjupad analys gör Skolverket en uppdelning mellan hur stor del av ökningen av skolsegregationen som beror på boendesegregation och hur mycket som beror på skolval. Analysen visar att den ökning som skett sedan 1998 till ungefär 75 procent kan förklaras av ökad boendesegregation och till 25 procent av skolvalet (Skolverket 2025a).

Skolverket konstaterar i sin bedömning av läget i skolväsendet 2026 att socioekonomiska faktorer har fortsatt stor betydelse för skolresultaten och att skolväsendet inte tillräckligt kompenserar för elevers skilda förutsättningar. Det finns stora variationer i huvudmännens kapacitet, förutsättningar och finansiering, vilket försvårar möjligheten att ge alla barn och elever en likvärdig utbildning. Skolverket menar att det behövs ett ökat statligt ansvarstagande för skolan, inte minst när det gäller skolans finansiering (Skolverket 2026b).

En analys genomförd av Skolverket visar att även förskolan i Sverige i hög grad är segregerad, vilket innebär att barn med svensk och utländsk bakgrund ofta går i olika förskolor. Det sammanfaller ofta med socioekonomiska skillnader, där barn med sämre förutsättningar i högre grad går tillsammans. Uppdelningen hänger nära samman med boendesegregationen, eftersom barn vanligtvis erbjuds plats nära hemmet och familjer ofta väljer en närliggande förskola. Under perioden 2014–2022 har segregationen minskat något, särskilt i storstadsområden, vilket innebär att förskolor där har blivit något mer blandade. Trots detta kvarstår tydliga skillnader mellan barn med svensk och utländsk bakgrund (Skolverket 2025b).

7.4 Förekomst och betydelse av diskriminering

I kapitel 3 kopplade utredningen uppkomsten av parallella samhällsstrukturer till styrkan på det så kallade samhällskontraktet. En situation där parallella samhällsstrukturer växer fram karaktäriseras då av att en grupp tar avstånd från majoritetssamhällets grundläggande värderingar och motarbetar dess institutioner, medan samhället å sin sida inte förmår tillgodose dessa gruppers behov av välfärdstjänster och säkerhet. Det finns olika uppfattningar om vad som krävs för att kontraktet ska vara uppfyllt (se även kapitel 6) men en potentiellt viktig del är att staten verkar för att motverka diskriminering. Inom ramen för den nationella SOM-undersökningen 2023 ställdes frågor kring hur viktigt människor tycker att olika typer av åtaganden från staten sida är för att uppfylla kontraktet. Omkring 75 procent av respondenterna svarade att motverka diskriminering var en mycket viktig del av samhällskontraktet (Rönnerstrand 2024).

Med diskriminering avses en situation där en person missgynnas utifrån någon av diskrimineringsgrunderna.[25] Diskriminering kan både avse faktiska skillnader i behandling och individers upplevelser av att bli behandlade annorlunda på grund av exempelvis etnicitet. Förekomsten av diskriminering, på arbetsmarknaden och i samhället i stort, kan vara en av flera faktorer som bidrar till bristande integration och delaktighet i samhället. Det kan till exempel handla om diskriminering på arbetsmarknaden eller när det gäller tillgång till bostäder. Utredningen bedömer att det på så sätt är relevant för en analys av parallella samhällsstrukturer.

Diskriminering kan bidra till att det uppstår en uppdelning mellan vissa minoritetsgrupper och majoritetssamhället på olika samhällsarenor. Ahmed (2015) beskriver det i termer av att etnisk diskriminering bryter mot den grundläggande mänskliga rättigheten till likabehandling, och att diskriminering är ett hot mot sammanhållningen i samhället och leder till att människor hamnar i utanförskap. Darvishpour och Westin (2015) resonerar kring att etnisk diskriminering och strukturella barriärer har en stor betydelse för segregation och utanförskap. De resonerar i termer av att graden av integration till stor del har att göra med samspelet mellan majoritetssamhällets agerande och minoritetsgruppers villkor.

I det här avsnittet beskrivs i korthet vilken betydelse så kallad strukturell diskriminering, samt diskriminering riktad mot enskilda individer, framför allt på arbets- och bostadsmarknaden, har för att det uppstår en separation mellan vissa minoritetsgrupper och majoritetssamhället. I avsnittet diskuteras också förekomst av etnisk diskriminering inom rättsväsendet, något som kan påverka förtroendet för Polismyndigheten och andra rättsvårdande myndigheter. Forskningen kring olika former av diskriminering är omfattande och det är inte möjligt att inom ramen för denna utredning göra en fullständig genomgång av litteraturen.[26]

[25] Diskrimineringsförbudet i Diskrimineringslagen (2008:567) omfattar sju diskrimineringsgrunder: kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

[26] Diskrimineringsombudsmannen (DO) sammanfattar på sin hemsida vad forskningen säger angående förekomst av diskriminering på olika grunder, bland annat diskriminering på grund av etnisk tillhörighet eller diskriminering på grund av religion. I det senare fallet har forskningen i första hand fokuserat på diskriminering mot muslimer. I Brå (2023b) sammanfattas svensk forskning kring diskriminering inom rättsväsendet, vilken inte är så omfattande. Den svenska forskning som finns fokuserar framför allt på människors upplevelser av diskriminerande etnisk profilering samt brist på likabehandling inom rättsväsendet.

7.4.1 Strukturell diskriminering

Strukturell diskriminering syftar på att det finns regler, normer, rutiner, förhållningssätt och beteenden som förekommer i organisationer och andra samhällsstrukturer som verkar neutrala men som särskilt missgynnar personer ur specifika grupper (SOU 2005:56; SOU 2006:79).

Riksrevisionen har genomfört en granskning av hur staten arbetar mot etnisk diskriminering när det handlar om myndigheters beslut som rör enskilda (Riksrevisionen 2026a). Riksrevisionen gör den sammantagna bedömningen utifrån kunskapsläget på området att minoritetsgrupper får sämre service och fler avslag än majoritetsbefolkningen, och i högre grad utsätts för kontroller och ingripanden på felaktiga grunder. Det kan också finnas ett betydande mörkertal utöver de fall som anmäls. I flera situationer verkar risken vara högre för grupper vars namn, utseende och andra synliga attribut tydligt skiljer sig från majoritetsbefolkningens, till exempel nationella minoritetsgrupper såsom Romer samt grupper med ursprung i Afrika och Asien (Riksrevisionen 2026a). I sin granskning av sju myndigheter drar Riksrevisionen slutsatsen att statens arbete mot etnisk diskriminering i huvudsak är händelsestyrt, och att bristerna framför allt finns i myndigheternas förebyggande arbete (Riksrevisionen 2026a).[27]

Riksrevisionen konstaterar att regeringen kan bidra till arbetet genom att främja ett ökat erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna och ta tillvara den kompetens som finns, bland annat om hur risker för diskriminering kan kartläggas. Mot bakgrund av detta har regeringen gett Diskrimineringsombudsmannen i uppdrag att genomföra främjande insatser riktade till myndigheter som stöd i deras arbete med att undersöka och hantera risker för etnisk diskriminering i den egna verksamheten. I uppdraget ingår att främja kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan myndigheter om arbete med att undersöka risker för etnisk diskriminering vid beslut som rör enskilda (A2026/00596).

Även Jämställdhetsmyndigheten har pekat på förekomsten av strukturell diskriminering som ett hinder för utrikes födda kvinnor när det gäller etablering på arbetsmarknaden (Jämställdhetsmyndigheten 2023a).

[27] De sju myndigheter som ingår i granskningen är: Arbetsförmedlingen, Diskrimineringsombudsmannen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Tullverket.

7.4.2 Diskriminering på olika samhällsarenor

Det finns flera studier som belägger förekomsten av diskriminering på arbetsmarknaden, bostadsmarknaden och på andra samhällsarenor. Nedan sammanfattas i korthet forskningsresultaten för Sverige.[28]

Diskriminering på arbetsmarknaden

Det är svårt att analysera förekomsten av diskriminering. Ett flertal svenska och internationella studier undersöker detta med hjälp av så kallad *correspeondence testing* vilket bedöms vara ett tillförlitligt sätt att undersöka förekomsten av diskriminering. När det gäller analyser av arbetsmarknaden studeras skillnaderna i sannolikheten att bli kallad till anställningsintervju mellan sökande som har svenskklingande namn och sökande som har utländskt klingande namn, oftast namn från mellanöstern (Carlsson och Rooth 2007; Bursell 2014). I detta fältexperiment skickades fiktiva jobbansökningar som svar på annonser om lediga jobb. Två likvärdiga ansökningar vad gäller kvalifikationer skickas till samma arbetsgivare men de skiljde sig åt vad gäller namnet på den sökande. En av ansökningarna hade ett svenskklingande namn medan den andra ansökan hade ett utländskt, ofta ett arabiskt, klingande namn. I studierna återfinns att sökande med ett utländskt klingande namn blev kallade till jobbintervju i lägre utsträckning än sökande med svenskklingande namn. Carlsson och Roth (2007) genomförde analysen enbart för sökande med manliga namn medan Bursell (2014) också genomförde motsvarande analys för kvinnor. Studien finner stöd för att det förekommer diskriminering mot utrikes födda män, när de jämförs med inrikes födda män, men motsvarande analys för kvinnor visar inte på att det förekommer diskriminering mot utrikes födda kvinnor.

Det finns även forskning som belyser i vilken utsträckning diskriminering kan bidra till att förklara förekomst av etnisk yrkessegregering på den svenska arbetsmarknaden. Bursell och Bygren (2026) analyserar detta med hjälp av data från en korrespondentstudie. Resultaten visar att etnisk diskriminering är utbredd i yrken som domineras av inrikes födda arbetstagare, men att diskriminerningen minskar i takt med att andelen invandrare inom ett yrke ökar. För invandrarmän som söker arbete som städare eller chaufförer

[28] Se även Ahmed (2015) för en översikt av den nationalekonomiska forskningen på området.

förekommer ingen diskriminering. Författarna menar att arbetsgivares diskriminerande rekryteringsbeslut bidrar till att återskapa och befästa att vissa branscher domineras av män och av utrikes födda arbetstagare.

Diskriminering på arbetsmarknaden kan ha en direkt, negativ, inverkan på möjligheterna för utrikes födda att hitta ett jobb, vilket i sin tur minskar möjligheterna till egenförsörjning. Men förekomsten av diskriminering kan också leda till att individer låter bli att utbilda sig eller på annat sätt investera i sitt humankapital. Enligt den så kallade humankapitalteorin kan deltagande i utbildning och tillskansande av arbetslivserfarenhet ses som investeringar i individens humankapital. För att det ska betraktas som lönsamt behöver den förväntade avkastningen på dessa investeringar vara tillräckligt hög, och överstiga kostnaden för att göra investeringen. Om individen bedömer att det finns en stor risk att hen kommer att bli diskriminerad på arbetsmarknaden kan hen göra bedömningen att det inte är värt att utbilda sig eller att skaffa sig någon arbetslivserfarenhet.

Diskriminering på bostadsmarknaden

Samma typ av fältexperiment som beskrivs ovan har använts för att analysera förekomst av etnisk diskriminering på bostadsmarknaden. I en första studie för Sverige skickades matchade fiktiva ansökningar till 500 privata hyresvärdar som hade utannonserat lediga lägenheter på sajten Blocket.se Resultaten visar att en manlig sökande med ett svenskklingande namn erhöll mer än dubbelt så många inbjudningar till lägenhetsvisning från hyresvärdarna än en manlig sökande med ett arabiskklingande namn (Ahmed och Hammarstedt 2008).

Carlsson och Eriksson (2014) genomförde ytterligare ett experiment med samma metod. Forskarna finner dels att ansökningar med arabiskklingande namn har lägre svarsfrekvens jämfört med män med svenskklingande namn. Vidare återfinns att manliga sökande med arabiskklingande namn blev utsatta för diskriminering i mindre utsträckning när hyresvärden hade ett utländskklingande namn. Dessutom blev både manliga och kvinnliga sökande med arabiskklingande namn diskriminerade i mindre utsträckning i storstadsområden och när det gällde mindre lägenheter.

I ännu en studie kombineras information om etnicitet och religion för att undersöka om det innebär en ytterligare nackdel att tillhöra fler än en minoritetsgrupp (Ahmed och Nsabimana 2024). I studien skickades bostadsförfrågningar från tre fiktiva sökande – en svensk kristen, en arabisk kristen och en arabisk muslim – till hyresvärdar i Sverige.[29] Resultaten visar att den svenska kristna sökanden fick flest positiva svar, följt av den arabiska kristna sökanden, medan den arabiska muslimska sökanden fick minst antal positiva svar.

Diskriminering inom rättsväsendet

Tidigare forskning om diskriminering i rättsväsendet har belyst diskriminerande praktiker (Brå 2008a; Schclarek Mulinari 2017; SOU 2006:30). Här lyfts kommunikationsproblem, tveksamma trovärdighetsbedömningar, ett respektlöst eller kränkande bemötande samt stereotypa föreställningar utifrån etnisk bakgrund fram som centrala faktorer. Andra studier lyfter särskilt fram att ungdomar i socialt utsatta områden diskrimineras av polisen, inte minst om de tillhör etniska minoriteter (Pettersson 2012; de los Reyes m.fl. 2014).

I relation till frågan om parallella samhällsstrukturer är det relevant att beröra hur förtroende och tillit till myndigheter påverkas av individers upplevelse av att interagera med dessa myndigheter. För att polisen ska kunna bygga tillit till samhällets medborgare krävs även att de kontroller som poliser utför uppfattas som rättvisa, legitima och icke diskriminerande.[30]

7.5 Sammanfattning och slutsatser

Med begreppet segregation avses i det här kapitlet i vilken utsträckning olika grupper bor och lever åtskilda från varandra. Socioekonomisk boendesegregation innebär att personer med olika socioekonomiska förutsättningar bor i olika områden, medan etnisk boendesegregation innebär att grupper med olika etnisk bakgrund bor i olika områden. Analyser har visat att dessa former av segregation ofta hänger samman. I kapitlet beskrivs också hur utanförskap,

[29] De sökandes etnicitet och religion signalerades med hjälp av namn, och de sökande var antingen präster i en kyrka eller en imam anställd vid en moské.
[30] Se t.ex. Brå (2023b).

i termer av att bo i ett område med sämre socioekonomiska förutsättningar, kan påverka olika typer av utfall.

Segregation och utanförskap sammanfaller ofta rent geografiskt men är inte samma sak. Orsakerna till att segregation uppstår är ofta komplexa och beror både på strukturella orsaker och individers val och preferenser. Strukturella orsaker handlar exempelvis om hur bostadsmarknaden är utformad och var det finns tillgängliga bostäder till en för individen överkomlig kostnad. Det medför att hushåll med begränsade ekonomiska resurser tenderar att bo i samma områden.

Segregation kan få negativa konsekvenser genom att det skapar rumsliga och sociala gränser mellan minoritetsgrupper och majoritetssamhället. När normer, sociala nätverk, informationsflöden och negativ social kontroll i hög grad verkar inom grupper som lever stora delar av sina liv åtskilda från majoritetssamhället kan integrationen försvåras.

Individer kan också uppleva fördelar med att bosätta sig nära personer från samma etniska grupp, exempelvis för att undvika diskriminering eller för att få socialt stöd och information om samhället från den etniska gruppen i området. Forskning har i vissa fall visat på att det kan finnas fördelar med att bo nära den egna etniska gruppen, exempelvis vad gäller etablering på arbetsmarknaden.

I kapitlet beskrivs också hur förutsättningar i bostadsområdet kan påverka människors, och framför allt barn och ungas, liv och möjligheter. Tidigare analyser visar att barn och unga som växer upp i områden med stora socioekonomiska utmaningar riskerar att inte få samma förutsättningar att utvecklas som barn som växer upp i områden med bättre socioekonomiska förutsättningar. Familjer med utländsk bakgrund är överrepresenterade i dessa områden vilket kan leda till skillnader i livsvillkor och möjligheter, inte enbart utifrån socioekonomiska faktorer som utbildning och inkomst, utan även med avseende på etnisk bakgrund.

I kapitlet behandlas också diskriminering. Forskning från Sverige visar att det förekommer diskriminering, både på arbetsmarknaden och på bostadsmarknaden. Det finns även studier som visar på att så kallad strukturell diskriminering förekommer. Utredningen har valt att belysa detta då diskriminering kan bidra till att vissa grupper utestängs från delar av samhället, till exempel genom att ha svårare att få arbete, få en bostad eller genom att det finns regler, normer, rutiner,

förhållningssätt och beteenden inom organisationer och andra samhällsstrukturer som verkar neutrala men som särskilt missgynnar personer ur specifika grupper.

Diskriminering kan på olika sätt få konsekvenser för integration och utanförskap, och kan på så sätt vara en bidragande orsak till att parallella samhällsstrukturer uppkommer och fortlever. När individer diskrimineras, oavsett grund, innebär det att de inte får likvärdig tillgång till exempelvis arbetet, bostad eller stöd från myndigheter som personer i den icke-diskriminerade gruppen. Det skapar ojämlika möjligheter i samhället och kan ses som en indikation på att samhället i vissa avseenden inte uppfyller sin del av det så kallade samhällskontraktet. Diskriminering kan också bidra till en uppdelning mellan grupper i samhället genom att vissa grupper inte får tillgång till exempelvis vissa typer av arbetsplatser eller bostadsområden.

Om människor upplever att de inte får tillgång till samhällets institutioner i samma utsträckning som befolkningen i övrigt, eller om det finns en upplevelse av att systematiskt bli annorlunda behandlad, kan det också bidra till en lägre vilja att bli en del av samhället. En möjlig konsekvens av det är att människor tar avstånd från samhället och förlitar sig på stöd och hjälp från den egna gruppen. Själva upplevelsen av att bli orättvist behandlad kan påverka individers tillit till samhällsinstitutioner. Om det finns en förväntan om att bli diskriminerad kan det också påverka individers benägenhet att vilja utbilda sig (om man tror att man ändå inte kommer att få ett jobb), söka arbete, eller vända sig till samhällets institutioner för stöd och hjälp. På så sätt kan upplevd diskriminering påverka individers livsval, oavsett om den i varje enskilt fall kan beläggas objektivt.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att det finns stöd för att segregation, utanförskap och diskriminering på olika sätt kan bidra till att parallella samhällsstrukturer uppkommer och fortlever. Det saknas dock empiriska studier som direkt analyserar sådana samband. Det finns därför behov av ytterligare analyser, även om det finns betydande metodologiska utmaningar vad gäller att definiera och mäta fenomenet parallella samhällsstrukturer.

Utredningen bedömer att ett stort ansvar vilar på samhället när det gäller att vidta åtgärder inriktade mot de samhällsproblem som har beskrivits i det här kapitlet. Det handlar om åtgärder som riktar in sig mot att bryta segregation och utanförskap, och att stärka arbetet för att motverka diskriminering.

8 Alternativa samhällssystem

I det här kapitlet behandlas betydelsen av det som ibland kallas parallella samhällssystem, men som utredningen valt att benämna *alternativa samhällssystem*. I kapitel 4 redogör utredningen för distinktionen mellan *parallella samhällsstrukturer* och *alternativa samhällssystem* som görs i det här betänkandet. I korthet handlar det om att grupper eller enskilda aktörer upprättar eller använder alternativa samhällsfunktioner vid sidan av det ordinarie samhällets institutioner eller system. Det kan till exempel handla om alternativa system för konfliktlösning, även kallat parallell rättsskipning[1], eller alternativa system för bostadsförmedling, bank- och betalningssystem. En parallell samhällsstruktur kan således innefatta förekomst och användning av ett eller flera alternativa samhällssystem.

Brottsförebyggande rådet (Brå) har i sina analyser använt förekomsten av parallella system som ett kriterium för att bedöma om det finns en parallell samhällsstruktur. Brå har också resonerat i termer av att om användningen av ett visst parallellt system är tillräckligt utbredd i ett område kan det tala för att det finns en parallell samhällsstruktur där (Brå 2018; Brå 2022a). Även i mer teoretiska analyser där forskare har ställt upp kriterier för vad som kännetecknar parallella samhällsstrukturer, framhålls förekomsten av alternativa samhällssystem som en central komponent (se kapitel 3).

I det här kapitlet görs ett försök att beskriva varför sådana system uppstår, hur de kan fungera, vilka konsekvenser de kan få samt på vilket sätt de kan bidra till framväxten eller upprätthållandet av parallella samhällsstrukturer. Kapitlet beskriver ett antal alternativa samhällssystem som har uppmärksammats i forskning, myndighetsrapporter och i utredningens egna kontakter och möten. Dessa alternativa system är: rättssystem, bostadsförmedling, bank- och betalnings-

[1] Utredningen kommer också att använda begreppet *parallell rättsskipning* eftersom det är ett begrepp som återkommande används i samhällsdebatten.

system, försörjning, utbildning, samt alternativa system för samhällsinformation. I kapitlet redovisas även två empiriska undersökningar som beskriver förekomsten av några av dessa system.

8.1 Möjliga orsaker till att alternativa samhällssystem uppstår och används

Alternativa samhällssystem kan växa fram när samhällets ordinarie institutioner av olika anledningar inte används, till exempel för att de inte är, eller uppfattas, som tillgängliga eller för att de saknar legitimitet i vissa grupper eller miljöer.

Att människor vänder sig till alternativa system i stället för samhällets ordinarie institutioner kan ha flera orsaker. I vissa fall handlar det om praktiska hinder. Det kan exempelvis bero på att offentliga institutioner har svag närvaro i ett område, att kontakten med myndigheter upplevs som svår eller att språkkunskaper och kunskap om regelverk är begränsade.

I andra fall handlar det om att individen gör ett aktivt val att inte använda samhällets ordinarie system. Ett sådant val kan bero på låg tillit till myndigheter, misstro mot offentliga institutioner eller tidigare negativa erfarenheter av kontakter med det offentliga (se också kapitel 6). Det kan också bero på normer eller påtryckningar inom den egna gruppen som gör att individer avstår från att vända sig till myndigheter, även när de har behov av stöd eller skydd. Ett tydligt exempel är när konflikter förväntas hanteras genom informella rättsprocesser inom familjen, släkten eller gruppen, i stället för genom polis, socialtjänst eller domstol. I sådana situationer kan den enskilde både hindras, och förväntas avstå, från att använda det ordinarie rättssystemet.

För vissa samhällssystem krävs dessutom att individen uppfyller särskilda villkor för att få tillgång till systemet. Det gäller exempelvis delar av socialförsäkringen och andra trygghetssystem, där rätten till ersättning kan vara beroende av arbete, bosättning, inkomst, registrering eller andra kvalificeringsgrunder. Det kan också gälla bostadsmarknaden, där tillgången till det ordinarie systemet ofta förutsätter kötid, inkomst, referenser eller ett godkänt hyresförhållande. I vissa fall kan diskriminering, skuldsättning eller svag förankring på arbetsmarknaden göra det svårare för individer att ta del av samhällets ordi-

narie system.[2] Under sådana förhållanden kan alternativa system framstå som mer tillgängliga eller mer ändamålsenliga för den enskilde, åtminstone på kort sikt.

Brottsförebyggande rådet (Brå) har i intervjuer med företrädare för kommuner och lokalpolisområden visat att segregation, ekonomisk ojämlikhet och brister i integrationen återkommande lyfts fram som bakomliggande förklaringar till att alternativa samhällssystem kan uppstå och användas (Brå 2022a). Det innebär inte att sådana faktorer i sig leder till att alternativa samhällssystem etableras. Däremot kan de skapa förutsättningar där behovet av informella lösningar ökar och där andra aktörer får möjlighet att fylla funktioner som annars skulle ha hanterats av det offentliga samhället eller av den legala marknaden.

Alternativa samhällssystem kan därmed fylla olika funktioner beroende på sammanhang. För människor som lever i utanförskap kan de vara ett sätt att få tillgång till bostad, arbete, lån, information eller hjälp i konflikter. För kriminella aktörer kan samma system användas för att dölja brottslighet eller underlätta den kriminella verksamheten, samt även för att stärka makten i lokalsamhället. Det är därför viktigt att skilja mellan alternativa lösningar som uppstår ur människors behov och system som används för exploatering, kontroll eller brottslighet. I praktiken kan dessa funktioner dock överlappa.

Det behöver inte heller finnas ett samband mellan alla typer av alternativa samhällssystem. Det är möjligt att ett område exempelvis kan ha problem med informell bostadsförmedling utan att det förekommer parallell rättsskipning. Ett annat område kan ha problem med informella betalningslösningar eller otillåtna försörjningssystem utan att alternativa utbildningssystem förekommer. Samtidigt kan det finnas gemensamma förutsättningar som gör att flera sådana system lättare får fäste. En möjlig sådan förutsättning är ett stort utanförskap. I områden där många människor har svag förankring på arbetsmarknaden, låg tillit till myndigheter, begränsad kontakt med majoritetssamhället eller svårigheter att ta del av ordinarie system kan efterfrågan på alternativa lösningar vara större. Det kan också finnas ett större utrymme för informella system eller kriminella aktörer att etablera sig. I vissa sammanhang har det talats om att det uppstår ett vakuum när närvaron av majoritetssamhället i ett område minskar, och att det i detta

[2] Exempelvis finner Ahmed och Hammarstedt (2008), Ahmed och Nsabimana (2024) och Carlsson och Eriksson (2014) att det förekommer diskriminering på bostadsmarknaden i Sverige. Se kapitel 7 för ytterligare diskussion.

vakuum skapas ett utrymme för andra aktörer att etablera alternativa system.

Polismyndigheten har i en rapport som beskriver de bakomliggande orsakerna till utvecklingen i utsatta områden resonerat kring orsaker till att parallella samhällsstrukturer och alternativa samhällssystem förekommer. Polismyndigheten beskriver hur en lokal social ordning i vissa områden kan avvika från det demokratiska samhället avseende normbildning, ekonomi och rättsskipning. Polismyndigheten har också framhållit att kriminella aktörer i vissa fall kan tillgodose behov av varor och tjänster som människor annars har svårt att få tillgång till. Det kan handla om bostad, arbete, lån, skydd, säkerhet eller annan praktisk hjälp. I sådana situationer kan kriminella aktörer framstå som problemlösare, samtidigt som de skapar beroenden och stärker sin lokala maktställning (se kapitel 9). Polismyndigheten menar vidare att det finns ett bristande förtroende för polisen och samhället i stort i dessa områden, och att det skapar en arena för alternativa aktörer att erbjuda annan form av rättsskipning och samhällsservice (Polismyndigheten 2015).

8.2 Alternativa rättssystem

Rättsordningen i Sverige bygger på att tvister och brottmål prövas av oberoende domstolar med tillämpning av lag. Förekomsten av konkurrerande system för rättsskipning är därför ett tydligt exempel på ett alternativt samhällssystem.

Med alternativ rättsskipning avses här att konflikter, tvister eller brottsliga händelser hanteras utanför det ordinarie rättssystemet genom informella processer som gör anspråk på att vara bindande för de berörda. Det kan handla om medling, förhandlingar eller beslut som grundas på sedvana, släktskap, religiösa normer eller gruppens interna regler.

Alternativ rättsskipning kan förekomma i olika miljöer och ta olika form. Bland annat förekommer det inom strukturer som bygger på släktskap, klantillhörighet, etnicitet eller annan kollektiv gemenskap. Inom sådana strukturer hanteras konflikter ofta av personer med informell auktoritet, ofta äldre män, religiösa företrädare eller andra personer med hög status i gruppen. Processerna syftar ofta

till att återställa relationer, bevara fred mellan grupper och undvika att en konflikt eskalerar.

Brå inkluderar i sin beskrivning av parallella rättssystem även den rättsskipning som sker i kriminella miljöer och som främst handlar om interna uppgörelser, skuldreglering eller bestraffning inom eller mellan kriminella nätverk (Brå 2018; 2022a). Sådana uppgörelser är inte huvudfokus för den här utredningen. Däremot är det relevant att uppmärksamma att kriminella aktörer i vissa fall också erbjuder sig att medla i konflikter mellan andra personer och grupper. Som beskrivs i kapitel 9 kan sådan medling användas för att undvika att polis eller andra myndigheter involveras. Den kan också fungera som ett sätt för kriminella nätverk att befästa kontroll över ett område, en grupp eller en lokal konfliktmiljö.

8.2.1 Sedvanerätt och kollektivt ansvar

En grundläggande skillnad mellan sedvanebaserade ordningar och det svenska rättssystemet gäller synen på vem som är bärare av rättigheter och skyldigheter. I en demokratisk rättsstat som Sverige är individen bärare av rättigheter och skyldigheter. De rättsliga sanktionerna riktas således mot den som har begått en otillåten handling. I sedvanebaserade ordningar kan däremot familjen, släkten eller klanen utgöra den centrala enheten.

Det innebär att ansvar, skuld och kompensation kan knytas till ett kollektiv snarare än till en enskild person. Eftersom målet är att bevara fred och stabilitet inom och mellan grupper, löses konflikter genom förhandling och kompensation snarare än genom rättsliga påföljder.

Eftersom det är kollektivet, snarare än individen, som utgör den centrala enheten kan ansvar och sanktioner ibland gälla hela familjen eller gruppen, inte bara den enskilda personen. I vissa fall kan resultatet bli att en familj eller släkt åläggs att betala ersättning till en annan familj eller släkt. Ersättningen tillfaller då inte nödvändigtvis den person som har utsatts för en oförrätt.

8.2.2 Konsekvenser för individen och rättssäkerheten

Parallell rättsskipning kan få långtgående konsekvenser för den enskildes rättssäkerhet. Sådana processer saknar ofta den insyn, förutsebarhet och möjlighet till ansvarsutkrävande som kännetecknar det ordinarie rättssystemet. Det kan vara oklart vilka regler som tillämpas, vem som har rätt att föra talan och hur beslut fattas. Det finns då sällan möjlighet till oberoende prövning, juridiskt biträde eller överklagande.

Risken är särskilt stor för personer som har en svag ställning inom familjen eller gruppen. I kollektivistiska och patriarkala strukturer kan kvinnor, barn, hbtqi-personer och personer med låg status ha begränsade möjligheter att själva föra sin talan. Kvinnor deltar inte alltid direkt i förhandlingarna, utan företräds ofta av manliga släktingar. Det kan påverka deras möjlighet att beskriva sin situation, framställa egna krav och få sina behov tillgodosedda.

Enligt en studie från Brå är parallell rättsskipning särskilt problematisk i samband med vårdnadstvister, skilsmässor och våld i nära relationer (Brå 2022a). I sådana situationer kan informella uppgörelser innebära att den utsatta personen, oftast en kvinna, förmås acceptera en lösning som inte tillgodoser hennes eller barnets behov av skydd. Det kan också innebära att brott inte anmäls och att socialtjänst, polis och domstol inte får möjlighet att agera.

Maktbalansen mellan de berörda grupperna kan också påverka utfallet. En familj, släkt eller klan med starkare social och ekonomisk kapacitet, samt i vissa fall även våldskapital, kan ha ett bättre förhandlingsläge än en svagare part. Det är särskilt problematiskt eftersom den informella processen saknar de rättssäkerhetsgarantier som i det ordinarie rättssystemet ska motverka effekterna av ojämlika maktförhållanden.

8.2.3 Konsekvenser för samhället

När brott och konflikter hanteras utanför det ordinarie rättssystemet minskar myndigheternas möjlighet att upptäcka, utreda och förebygga brott. Det kan bidra till mörkertal, särskilt när det gäller brott i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck, hot, utpressning och andra brott som redan är svåra att upptäcka. Det kan också försvåra socialtjänstens möjligheter att uppmärksamma barn och vuxna som behöver stöd och skydd.

Alternativ rättsskipning kan även påverka tilliten till rättsstaten. Om människor i vissa miljöer uppfattar att konflikter bör lösas inom gruppen, och att polis och domstol inte bör involveras, försvagas rättssystemets ställning.

Det bör samtidigt framhållas att alla former av informell konfliktlösning inte är problematiska. Familjer, föreningar, trossamfund och andra gemenskaper kan i många fall bidra till att lösa konflikter utan att det står i motsättning till rättsordningen. Problemet uppstår när den informella processen ersätter eller motverkar det ordinarie rättssystemet, gör anspråk på att vara bindande eller leder till att enskilda avstår från sina rättigheter eller från samhällets skydd.

8.2.4 Exempel på sedvanebaserad konfliktlösning

Exempel på alternativa rättssystem är *romani kris* och *xeer*.[3] De två exempel som beskrivs här ska inte förstås som heltäckande beskrivningar av romska eller somaliska grupper. De visar däremot hur alternativa former av rättsskipning kan vara organiserade och vilka typer av konflikter de kan avse. Det finns även andra exempel på parallell rättsskipning som har mer eller mindre formaliserade processer.[4]

Romani kris är en sedvanebaserad ordning för konfliktlösning som förekommer inom vissa romska grupper. Tvister kan då hanteras genom en formaliserad process med särskilda personer som utses för att döma eller medla i konflikten. Konflikterna kan exempelvis avse ekonomiska tvister, våldsamma händelser och frågor som rör familj, relationer och sexualitet. I en studie som bygger på 56 stycken fall av *romani kris* i Europa och Nordamerika, rörde konflikterna framför allt de sistnämnda kategorierna, alltså olika typer av relationer (Gamella och Muntean 2024).

Xeer är en somalisk sedvanerättslig ordning som används på liknande sätt för att hantera tvister, ersättningsfrågor och andra typer av konflikter inom och mellan somaliska klaner. I många delar av Somalia, särskilt på landsbygden, utgör *xeer* det mest tillgängliga, och ibland det enda, fungerande alternativet för den som söker en lösning på en konflikt (Migrationsverket 2019). Även i storstäderna förekommer *xeer* som ett reellt alternativ, trots att det där också finns möj-

[3] Se t.ex. Migrationsverket (2019) för en beskrivning av *xeer* samt Strindlöv (2024) och Gamella och Muntean (2024) för en beskrivning av *romani kris*.
[4] För ytterligare exempel och beskrivning se Brinkemo (2023a).

lighet att vända sig till polis och domstol. I Somalia fungerar *xeer* som ett alternativ till den formella domstolen men i vissa fall kan *xeer* också påverka eller tränga in i det formella rättsväsendets funktion. Det kan exempelvis innebära att en tvist först hanteras genom klanförhandlingar och att resultatet därefter förs fram som en överenskommelse som förväntas få genomslag även i formella sammanhang (Migrationsverket 2019).

8.2.5 Begränsad kunskap om förekomsten i Sverige

Utredningen konstaterar att kunskapen om förekomsten av alternativa eller parallella rättssystem i Sverige är begränsad. Det finns mycket begränsat med skriftligt underlag om hur sådana processer förekommer i en svensk kontext. Det saknas också systematiska studier, jämförbar statistik och samlade myndighetsbedömningar som visar hur vanligt förekommande sådana processer är och i vilka miljöer de förekommer.

Samtidigt har frågan återkommande aktualiserats vid utredningens möten och verksamhetsbesök. Företrädare för myndigheter, kommuner och andra aktörer har beskrivit exempel på att konflikter i vissa miljöer kan hanteras genom informella processer, och att det i vissa fall kan innebära att polis, socialtjänst eller domstol inte involveras.

När det gäller användning av alternativa system inom vissa minoritetsgrupper är det dock möjligt att betydelsen av den typen av alternativa system blir mindre viktig i takt med att gruppen blir mer integrerad i det svenska samhället. I antologin *Klanen* (Brinkemo och Lundberg 2018) beskriver exempelvis författaren Dennis Avorin, som själv har romskt ursprung, att strukturen i rättsskipningen kan komma att brytas ned i takt med att folkgrupper närmar sig majoritetssamhället och den reguljära arbetsmarknaden (Avorin 2018).

Alternativ rättsskipning kan, även om den förekommer i begränsad omfattning, få allvarliga konsekvenser för enskildas rättssäkerhet och för samhällets möjligheter att skydda utsatta personer. Det gäller särskilt om konflikter, våld eller andra brott hanteras i slutna informella processer i stället för genom polis, socialtjänst eller domstol.

Att företeelsen är svår att synliggöra är i sig en del av problemet. När konflikter och brott hanteras utanför det ordinarie rättssystemet minskar insynen. Myndigheter riskerar att inte få kännedom om brott,

utsatthet eller behov av skydd och stöd. Det kan leda till mörkertal och till att rättsstatens faktiska närvaro försvagas i de miljöer där sådana processer förekommer.

Utredningen bedömer därför att kunskapen om alternativ rättsskipning i Sverige behöver förbättras. Det gäller både förekomst och omfattning, men också vilka former rättsskipningen tar, vilka grupper som berörs och vilka konsekvenser den får för enskilda och för samhällets institutioner.

8.3 Alternativ bostadsförmedling

Förekomst av alternativ bostadsförmedling kan handla om att det förekommer omfattande illegal användning av bostäder vilket kan få negativa konsekvenser för utvecklingen i ett visst bostadsområde. Konkreta exempel är att det förekommer så kallad madrassuthyrning, omfattande olovlig andrahandsuthyrning, inneboendeproblematik, ockerhyror, försök att få grannar att flytta till förmån för vänner och släktingar samt användning av bostäder för prostitution och narkotikahantering (Brå 2022a). Denna typ av alternativa system kan upprättas dels för att vissa aktörer ser en möjlighet att tjäna pengar, dels för att det finns en efterfrågan på bostäder på en parallell marknad. Det är troligt att det i första hand är personer som på olika sätt befinner sig i en utsatt ställning som efterfrågar bostäder på en sådan marknad.

Förekomst av parallell bostadsförmedling riskerar att få negativa konsekvenser både för de individer som använder systemet, för lokalsamhället och för fastighetsägare. Det kan ofta handla om individer som inte har möjlighet att få en bostad genom formella kanaler och som då använder sig av alternativ bostadsförmedling i stället. Många gånger handlar det om individer som redan befinner sig i en utsatt position, exempelvis nyanlända. Genom att få tillgång till en bostad via informella kanaler riskerar de boende att hamna i en beroendeställning gentemot de som hyr ut, eller förmedlar, bostäderna. Det finns till exempel risk för att de boende inte anmäler felaktigheter i bostaden vilket i förlängningen kan leda till att underhållet av bostäderna blir eftersatt.

Illegal uthyrning av bostäder kan också ha en negativ inverkan på övriga boende, om det exempelvis innebär hög in- och utflyttning. Det gör att det kan bli svårt att lära känna, och känna samhörighet, med grannarna (Brå 2022a). Barnfamiljer som är inneboende eller bor i lägenheter med många inneboende är särskilt utsatta och barnens lek och skolgång riskerar att påverkas negativt (SOU 2017:86). Det kan också finnas negativa konsekvenser av en omfattande andrahandsuthyrning på samhällelig nivå. Det kan till exempel handla om att lediga lägenheter inte kommer ut på den legala bostadsmarknaden (SOU 2017:86).

Omfattande problem med parallell bostadsförmedling i ett område kan också leda till att det är svårt för kommun och fastighetsbolag att beräkna hur många människor som faktiskt bor i området. Det kan i sin tur innebära svårigheter med att beräkna antalet invånare och beräkna hur många som potentiellt skulle vara i behov av olika typer av samhällsservice. Om detta förekommer kan det till viss del kopplas till förekomst av felaktig folkbokföring vilket kan få betydande konsekvenser, särskilt om den är omfattande.

8.3.1 Felaktig folkbokföring

Folkbokföringen utgör grunden för den offentliga registreringen av befolkningen och har därmed en central betydelse för att ett stort antal administrativa processer och register ska fungera korrekt och rättssäkert. I Skatteverkets lägesbild för 2026 uppskattas att mellan 96 000 och 154 000 vuxna är folkbokförda på fel adress. Minst 65 000 personer bedöms dessutom vara folkbokförda i Sverige trots att de borde ha avregistrerats som utflyttade. Skatteverket framhåller att fel i folkbokföringen i betydande grad utgör ett strukturellt fenomen och att folkbokföringsuppgifter systematiskt kan användas som brottsverktyg, bland annat inom välfärdsbrottslighet och arbetslivskriminalitet (Skatteverket 2026b).

Felaktig folkbokföring blev straffbart år 2018 genom en skärpning av den befintliga folkbokföringslagen (1991:481). Det innebär att den som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring, eller underlåter att fullgöra anmälningsskyldigheten enligt lagen, kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet bedöms som grovt är straffet fängelse i högst två år (SFS 2018:684).

I utredningen *Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning* (SOU 2025:75) konstateras att antalet polisanmälda folkbokföringsbrott har ökat markant de senaste åren. Enligt samma utredning hänger ökningen i anmälningsstatistiken i hög grad samman med ökad kontroll- och upptäcktsförmåga samt ett mer systematiskt arbete mot felaktiga uppgifter i folkbokföringen.

I den myndighetsgemensamma lägesbilden från 2023 beskrivs felaktiga folkbokföringsuppgifter som en ”dörröppnare för brottslighet” (Polismyndigheten, m.fl. 2023, s. 15). I lägesbilden bedöms det sannolikt finnas ett betydande mörkertal i statistiken över folkbokföringsbrott. Det anges bland annat hänga samman med underrapportering av felaktiga uppgifter, trots att myndigheter enligt folkbokföringslagen har en skyldighet att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen är oriktig. Felaktig folkbokföring beskrivs i samma lägesbild som vanligt förekommande inom bland annat bygg-, restaurang-, städ- och flyttbranscherna, där personer utan rätt att vistas eller arbeta i Sverige inte sällan exploateras i okvalificerade och ibland riskfyllda arbeten. Mot denna bakgrund har flera insatser och åtgärder vidtagits, bland annat inom ramen för den myndighetsgemensamma samverkan, vilket beskrivs närmare i kapitel 11.

Motiven till folkbokföringsbrott kan variera. Det kan hänga samman med otillåten andrahandsuthyrning eller upplägg där bostäder och lokaler hyrs ut till oskäliga hyror. Felaktig folkbokföring kan också användas för att skapa ekonomiska fördelar eller möjliggöra otillåtna upplägg. Ett exempel som ofta beskrivs är så kallade ”skenseparationer”, det vill säga att sammanboende par formellt anger att de separerat och folkbokför sig på olika adresser, trots att de i praktiken fortsätter att leva tillsammans. Ett sådant upplägg kan användas för att få tillgång till ekonomiska ersättningar eller stöd på villkor som förutsätter skilda hushåll. Det kan också förekomma att ungdomar registreras som att de flyttat hemifrån till en annan adress, utan att faktiskt ha flyttat. Det kan i sin tur påverka hushållets möjligheter att få vissa bidrag eller ersättningar, samtidigt som den adress där ungdomen på papperet bor, kan användas för att ta in hyra från en inneboende.

Av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar (14,6 miljarder kronor) uppskattar Ekonomistyrningsverket att cirka 845 miljoner kronor är orsakade av felaktig folkbokföring (ESV 2023).

8.4 Alternativa bank- och betalningssystem

Finansmarknaden är reglerad genom lagstiftning av systemen för banktjänster, försäkringar och värdepapper, men det finns ett visst utrymme att använda sig av alternativa betalningsförmedlare i Sverige, till exempel hawalakontor[5], bitcoinväxlare och fristående växlingskontor. När det gäller just överföring av pengar mellan länder kan det finnas behov av att använda denna typ av informella system om överföringen ska ske till länder utan ett officiellt banksystem. En annan del av ett alternativt system för exempelvis lån och betalningar kan utgöras av en utbredd användning av kontanter. Att använda sig av hawalasystemet är i sig inte olagligt. Den 1 mars 2026 trädde dock en ny lag i kraft om kriminalisering av finansiell verksamhet, inklusive hawalaverksamhet, som saknar Finansinspektionens tillstånd eller registrering (prop. 2025/26:42). Bakgrunden till förslaget är att det finns en risk att verksamheten missbrukas för brottslig verksamhet såsom penningtvätt. Om verksamheten inte har tillstånd eller inte är registrerad hos Finansinspektionen är det svårare att genomföra tillsyn över att verksamheten bedrivs i enlighet med lagstiftningen.

När alternativa system existerar kan det vara svårt att särskilja illegala betalningsstrukturer, som kan utnyttjas och ingå i ett kriminellt ekonomiskt system, från legitima överföringar inom informella system. Brå (2022a) menar dock att om användningen av denna typ av icke spårbara transaktioner blir omfattande i ett område, ökar sannolikheten för att systemen används både för legala och illegala överföringar.

En anledning för individer att använda sig av alternativa bank- och betalningssystem kan vara att de inte har tillgång till de ordinarie systemen. I en undersökning genomförd av Brå angavs att skälen till alternativa lånesystem bland annat var lågt förtroende för banker, tradition, ovilja att få och betala ränta samt att det helt enkelt var lättare att ordna med ett lån i egen regi än att öppna konton och passa en banks öppettider (Brå 2018). Det finns också risker förknippade med att använda sig av informella system. Exempelvis riskerar förekomst av informella lån att leda till ockerräntor, konflikter och illegal indrivning.

[5] Hawalaförmedling är ett informellt banksystem som bygger på att pengar överförs inom och mellan länder utan att passera formella finansiella institutioner. De kallas också för hundi. Hawala eller hundi är i sig inte illegala betalningssystem och fyller en viktig funktion i det internationella flödet av remitteringar (Brå 2022a). Se även Revisorsinspektionen (2023).

Det kan alltså finnas grupper som av olika skäl använder sig av alternativa bank- och betalningssystem. Det kan dels handla om att individer av olika skäl inte har möjlighet, eller vill, använda de ordinarie systemen, dels om att individer, eller grupper, genomför transaktioner inom den kriminella ekonomin som inte ska kunna identifieras och spåras. När systemen används av olika skäl kan det vara svårt att särskilja legitima överföringar från överföringar som sker inom ett kriminellt ekonomiskt system. Förekomst av denna typ av alternativa system kan ha konsekvenser för både individ och samhälle. Enskilda individer risker att utsättas för ockerräntor och utpressning (Brå 2022a). Det finns också en risk för att brottsvinster tvättas in i den legala ekonomin, och för inlåsning i släktbaserade ekonomiska system.

8.5 Alternativa försörjningssystem och utnyttjande av välfärdssystemen

När otillåtna försörjningssätt får fäste i ett lokalsamhälle kan de med tiden bli en del av den lokala sociala ordningen. Det kan exempelvis handla om svartarbete, bidragsbrott eller andra sätt att utnyttja de ordinarie trygghets- och välfärdssystemen. Om sådana beteenden inte bara förekommer enskilt, utan också möjliggörs, normaliseras eller skyddas genom relationer och beroenden i området, kan de bidra till parallella strukturer på försörjningsområdet.

Enligt den indelning som Brå gör och som refererats till tidigare i det här kapitlet, rör det sig inte om något alternativt system i sig, utan mer som en situation då många i ett lokalsamhälle utnyttjar de ordinarie välfärdssystemen (Brå 2022a). Det finns därmed en viss skillnad i hur bland annat Brå har resonerat kring förekomst av alternativa system för till exempel rättsskipning och betalning, och alternativa system för försörjning. När det gäller de två förstnämnda systemen är det tydligt att det handlar om system som används parallellt med ordinarie system. När det gäller försörjning handlar det snarare om att de ordinarie systemen används på ett otillåtet sätt.

Sådana upplägg kan ta flera former. Det kan handla om bidragsbrott, skattebrott, felaktigt utnyttjande av arbetsmarknadsstöd, skenanställningar, felaktiga intyg, manipulation av folkbokföringen eller att offentliga stöd till företag och föreningar betalas ut på felaktiga grunder. Gemensamt är att systemen bygger på att den som ansöker

om, förmedlar eller kontrollerar en uppgift lämnar felaktig information eller undanhåller information som är avgörande för beslutet.

8.5.1 Bidragsbrott, välfärdsbrott och kriminell ekonomi

Begreppet bidragsbrott avser brott enligt bidragsbrottslagen. Det kan exempelvis handla om att någon lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden, vilket leder till eller riskerar att leda till att en ekonomisk förmån betalas ut felaktigt. Begreppet är alltså knutet till vissa ersättningar och förmåner inom välfärdssystemen.[6]

Begreppet välfärdsbrott används bredare. Det avser brott som leder till att offentliga medel inom välfärdssektorn, exempelvis vård, omsorg, skola, arbetsmarknadsstöd eller olika former av bidrag och ersättningar, betalas ut på felaktiga grunder eller används på ett felaktigt sätt. Det kan handla om enskilda personer som lämnar felaktiga uppgifter, men också om mer systematiska upplägg där företag, föreningar eller andra aktörer används för att tillskansa sig offentliga medel (Brå 2025f).

Även begreppet kriminell ekonomi är relevant i sammanhanget. Begreppet används framför allt av Polismyndigheten och avser ekonomiska flöden som härrör från brott eller som möjliggör brottslig verksamhet. Välfärdsbrott, bidragsbrott, svartarbete och användning av företag som brottsverktyg kan på olika sätt ingå i en sådan ekonomi. För enskilda individer kan de felaktiga utbetalningarna eller de oredovisade inkomsterna fungera som försörjning. För kriminella aktörer kan de också ge kapital, legitima fasader och möjligheter att förklara tillgångar (Polismyndigheten 2026a). I ESO-rapporten *Svarta siffror* definieras kriminell ekonomi som ett system av aktiviteter, transaktioner och tjänster där ekonomiska värden skapas, överförs eller döljs genom handlingar som helt eller delvis sker utanför lagliga och reglerade strukturer. Rapporten delar också in den kriminella ekonomin i bland annat svart ekonomi, illegal ekonomi, kriminella transaktioner och kriminella tjänster (Rostami m.fl. 2026).

[6] Se t.ex. 1 och 2 §§ bidragsbrottslagen (2007:612) och SOU 2023:52.

8.5.2 Mörkertalet bedöms vara stort

I slutbetänkandet av 2021 års bidragsbrottsutredning kartläggs bidragsbrottslighetens omfattning med utgångspunkt i bland annat den officiella kriminalstatistiken, kompletterad med indikatorer och uppgifter från berörda myndigheter (SOU 2023:52). Under 2021 polisanmälde de beslutande myndigheterna misstänkta bidragsbrott motsvarande en summa om 734 miljoner kronor, vilket innebär att enbart tio procent av de uppskattade totala avsiktliga felen upptäcks och polisanmäls. Även om uppgifterna endast utgör en grov uppskattning tyder siffrorna på att det finns ett stort mörkertal och att det begås betydligt fler brott mot välfärdssystemen än vad som upptäcks och polisanmäls.

I den ESO-rapport som nämnts tidigare, om den kriminella ekonomins omfattning i Sverige, redovisas bidragsbrott som en del av den samlade kriminella ekonomin. Rapporten är inte inriktad enbart på bidragsbrott, men innehåller en särskild redovisning av bidragsbrott och beskriver dessa som en del av kategorin kriminella transaktioner, närmare bestämt som bedrägeri mot staten. I rapporten redovisas också flera underkategorier av bidragsbrott inom välfärdssystemen, bland annat assistansersättning, lönebidrag, föräldrapenning, sjukpenning, studiemedel och ekonomiskt bistånd. När det gäller konsekvenser för samhället framhåller rapporten att den typ av systemexploatering där bidragsbrott ingår, orsakar betydande samhällsekonomisk skada. Rapporten lyfter även bredare konsekvenser, såsom påverkan på tilliten till samhällssystem, regelverk och kontrollfunktioner (Rostami, m.fl. 2026).

Utbetalningsmyndigheten framhåller i en rapport att antalet oseriösa aktörer har ökat över tid och att de i dag återfinns inom ett brett fält av verksamheter som bedriver omsorg och hälso- och sjukvård, såsom HVB, personlig assistans, hemtjänst, daglig verksamhet, dagverksamhet för äldre, vårdcentraler, apotek, tandvård samt verksamheter som genomför estetiska behandlingar. Utbetalningsmyndigheten bedömer att riskerna sannolikt har ökat i takt med att en större del av välfärdstjänsterna utförs av privata aktörer, vilket skapar ekonomiska incitament för oseriösa företag att etablera och bedriva verksamhet (Utbetalningsmyndigheten 2025).

Som beskrivs i avsnitt 8.3.1 används folkbokföringen på ett felaktigt sätt för att kunna genomföra olika typer av välfärdsbrott. Folkbokföringen utgör grunden för den offentliga registreringen av befolkningen och har därmed en central betydelse för ett stort antal administrativa processer och register.

8.6 Välfärdsbrottens koppling till områden

I den myndighetsgemensamma lägesbilden över organiserad brottslighet anges att välfärdsbrott förekommer över hela landet, men med en något ojämn fördelning (Polismyndigheten m.fl. 2025c). Till exempel anges att assistansbedrägerier är särskilt frekventa i polisregionerna Stockholm och Syd. Enligt rapporten förekommer där kluster med kriminell expertkunskap som sprider och säljer kunskap om hur bidrag och stöd kan utnyttjas, bland annat med koppling till assistans och tandvårdsstöd. I samma rapport lyfts släktbaserade kriminella nätverk fram som en typ av aktör som begår välfärdsbrott. Det är en typ av kriminella nätverk som är relevant för utvecklingen och upprätthållandet av parallella samhällsstrukturer (se kapitel 9). Att det finns kopplingar mellan välfärdsbrott och släktbaserade kriminella nätverk framgår även av flera andra underlag och uppgifter som utredningen tagit del av. Även om det finns uppgifter som visar att släktbaserade kriminella nätverk ägnar sig åt välfärdsbrott, är det svårt att uppskatta hur stor andel av välfärdsbrotten som kan kopplas till parallella samhällsstrukturer.

Inom forskningen är kunskapen begränsad när det gäller vilka som genomför välfärdsbrott eller om det förekommer variationer mellan grupper och områden. En hypotes skulle dock kunna vara att omfattningen av välfärdsbrott i ett bostadsområde kan påverka de som bor där när det gäller benägenheten att felaktigt nyttja välfärdssystemen. Exempelvis har forskning visat på att det finns lokala variationer i benägenheten att sjukskriva sig som inte fullt ut kan förklaras av den socioekonomiska sammansättningen i området. Lindbeck m.fl. (2016) visar att individuell sjukfrånvaro påverkas av den genomsnittliga sjukfrånvaron i grannskapet och bland kollegor, det vill säga att det finns en så kallad gruppeffekt. Författarna menar dock att det är svårt att skilja mellan gruppeffekter som beror på sociala normer och gruppeffekter som beror på spridning av information. Författarna menar

dock att det från ett policyperspektiv är mindre viktigt vad gruppeffekten beror på. Något liknande skulle kunna gälla missbruk av välfärdssystemen, även om det inte har bedrivits någon forskning på området. Om bidragsbrott och svartarbete normaliseras i ett bostadsområde finns det risk att även barn och unga som växer upp i området påverkas av denna normalisering, och inte uppfattar det som brottsliga handlingar. Det saknas dock forskning som gör det möjligt att bedöma om sådana gruppeffekter förekommer eller vilken betydelse de i så fall har.

8.7 Konsekvenser för individen och samhället

Både välfärdsbrott och illegitima inkomster kan få konsekvenser för enskilda individer såväl som för samhället i stort. För individer handlar det först och främst om brottsliga handlingar vilket kan leda till rättsliga påföljder. I de fall individer underlåter att betala skatt kan det också leda till att de inte har rätt till inkomstbaserade ersättningar från välfärdssystemen vilket kan få negativa konsekvenser på längre sikt, exempelvis när det gäller pensionsutbetalningar. Det kan även påverka ersättningen vid föräldraledighet eller sjukdom.

På samhällsnivå kan det få betydande konsekvenser genom att bidragsbrott och svartarbetet bidrar till att undandra skatteintäkter och urholka legitimiteten i skatte- och socialförsäkringssystemen. I beräkningar av omfattningen av den kriminella ekonomin i Sverige bedöms svartarbete utgöra den enskilt största posten. Här beräknas omsättningen årligen uppgå till knappt 189 miljarder kronor (Rostami m.fl. 2026).

Det kan också påverka tilliten till de myndigheter som har till uppgift att kontrollera skatteinbetalningar (Skatteverket) och utbetalningar från välfärdssystemen (Försäkringskassan; Arbetsförmedlingen). Om de människor som följer regelverken inser att många andra inte gör det minskar också incitamenten för dem själva att göra det. Förekomst av förhållandevis generösa och omfattande välfärdssystem bygger till viss del på att människor känner tillit till staten och dess institutioner. Det diskuterades även i kapitel 4.

Förekomst av svartarbete kan också leda till osund konkurrens mellan företag då vissa företag exempelvis kan ha lägre priser på varor och tjänster när de har lägre kostnader för att anställa. Svartarbete

kan också medföra arbetskraftsexploatering som bland annat innebär att människor arbetar för väldigt låga löner, har dåliga arbetsförhållanden och i praktiken är rättslösa i förhållande till sin arbetsgivare (Brå 2022a).

8.8 Alternativa system inom utbildningsområdet

Brå menar att det inom utbildningsområdet är svårt att tala om alternativa system i form av konkurrerande system (Brå 2022a). Skolplikten och styrningen av skolan medför att det är svårt att etablera andra skolformer. I den mån parallella strukturer påverkar utbildningssystemet kan det i stället handla om skolor som på vissa områden frångår läroplanen och andra bestämmelser. Konfessionella skolor är tillåtna, men däremot inte anpassningar som medför att läroplanen och kursplanerna frångås. Sådana anpassningar påverkar elevers möjligheter att få en likvärdig utbildning. Det kan bli ett problem om det sker anpassningar på skolor som innebär att läroplanen och elevers delaktighet i undervisningen åsidosätts till förmån för normer som innebär negativ inverkan på individers förutsättningar att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter. Det kan leda till att undervisning inte alltid når upp till kraven på likvärdighet, och att elever som går i dessa skolor inte får möjlighet att vara delaktiga i skolan på samma villkor som elever i andra skolor.

Brå menar vidare att olämpliga skolverksamheter riskerar att understödja parallella strukturer och bidra till att extremistiska ideologier får spridning (Brå 2022a). Det kan även innebära att elever inte får den undervisning de har rätt till enligt skollagen samt att offentliga medel används för att stödja anti-demokratiska värderingar (Brå 2022a). Konkreta exempel kan utgöras av skolor som åsidosätter kunskapskraven till förmån för andra hänsynstaganden, disciplinerande religionsundervisning för barn där även hedersnormer förstärks, samt normalisering av selektiv och långvarig frånvaro (Brå 2022a).

I vissa fall kan det finnas grupper som utövar påtryckningar på skolor vilket kan leda till att pedagogerna avstår från att skriva orosanmälningar eller rapportera frånvaro. Det kan i sin tur bidra till att socialtjänsten inte uppmärksammas på missförhållanden, att eleven inte får det stöd som hen behöver samt att elever inte behandlas på ett likvärdigt sätt (Brå 2022a).

Av skollagen framgår att utbildningen inom skolväsendet ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Det framgår vidare att en strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.[7]

Alla skolor, oavsett huvudman eller inriktning, ska följa skollagen. Under läsåret 2023/24 gick 16 procent av eleverna i grundskolan i skolenheter med enskild huvudman, det vill säga fristående skolor. Det motsvarar 181 000 elever. Av dessa gick 92 procent i en skolenhet med allmän inriktning, knappt fem procent i en skolenhet med konfessionell inriktning och tre procent i en skolenhet med inriktning mot waldorfpedagogik. Det innebär att drygt 9 000 elever gick i en grundskola med konfessionell inriktning (Skolverket 2024a).

8.8.1 Tidigare granskningar av fristående förskolor och skolor

Frågan om hur förekomst av fristående förskolor och skolor påverkar kvaliteten på utbildningen och likvärdigheten i skolan har lyfts i flera sammanhang, även om det inte har skett i relation till vad som kan benämnas parallella samhällsstrukturer. Utredningen bedömer dock att det är en relevant fråga eftersom det bedöms finnas risker kopplade till vilken typ av undervisning barn och unga får ta del av, och vilken miljö de vistats i under skoldagen. I vissa fall kan det finnas risk att vissa normer och värderingar, exempelvis hedersnormer, förekommer och att samhällets grundläggande normer och värderingar därmed inte förmedlas till barnen. En problematik som har lyfts, förutom problem med innehåll i undervisningen, gäller kontrollen av fristående förskolor och skolor mer generellt. Det är dock viktigt att poängtera att dessa problem gäller en mindre del av alla fristående förskolor och skolor.

Skolinspektionen fick i regleringsbreven för 2022 och 2024 uppdrag kring granskning av skolor med konfessionella inslag (U2022/02495; U2024/01818). Under 2024 inleddes tillsyn av 28 skolor med konfessionella inslag. I 16 av dessa konstaterades brister (Skolinspektionen 2024). Det handlade bland annat om att de konfessionella inslagen

[7] Utredningen återkommer till sin bedömning vilken roll detta kan spela för att motverka parallella samhällsstrukturer i kapitel 11.

inte är tydligt avgränsade från undervisningen eller att elever och vårdnadshavare inte är införstådda i att de konfessionella inslagen är frivilliga. I vissa fall bedömde Skolinspektionen också att skolans undervisning inte är saklig, allsidig eller vilar på vetenskaplig grund (Skolinspektionen 2024). Exempel på när undervisningen inte bedöms vila på vetenskaplig grund kan vara att eleverna genom undervisningen inte gavs möjlighet att skilja mellan naturvetenskapliga och andra sätt att beskriva och förklara omvärlden (Skolinspektionen 2024).

Riksrevisionen genomförde en granskning av om staten arbetar effektivt med att främja en likvärdig förskola (Riksrevisionen 2025). Granskningen omfattade bland annat Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning, inklusive den rådande ansvarsfördelningen mellan Skolinspektionen och kommunerna. Tillsynsansvaret för förskolan är delat mellan Skolinspektionen och kommunerna och skiljer sig åt i utförandet. Skolinspektionen utför tillsyn av den kommunala förskolan på huvudmannanivå och kommunerna utför tillsyn av de fristående förskolorna. Riksrevisionen gjorde bedömningen att nuvarande tillsynssystem för förskolan inte främjar en enhetlig och rättssäker tillsyn (Riksrevisionen 2025). Bakgrunden till bedömningen var att Riksrevisionen konstaterade att kommunernas förutsättningar att utöva tillståndsprövning och tillsyn över de fristående förskolorna varierar och det finns brister i den statliga vägledningen till kommunerna. Skolinspektionens kontroll av kommunernas tillsyn är inte heller effektiv. Skolinspektionens och kommunernas tillsyn skiljer sig åt i genomförandet, vilket påverkar tillsynens inriktning och omfattning (Riksrevisionen 2025).

8.9 Alternativa system för samhällsinformation

Utredningen har i det här sammanhanget också valt att belysa vad som kan beskrivas som alternativa system för förmedling av samhällsinformation. Med detta avses inte ett sammanhållet eller formaliserat system. Det handlar snarare om situationer där information om hur samhället fungerar, vilka lagar och regler som gäller och vilka rättigheter och skyldigheter enskilda har i praktiken förmedlas genom den egna gruppen, genom informella auktoriteter eller via digitala kanaler, snarare än genom samhällets ordinarie institutioner. Det kan exempelvis gälla information om socialtjänsten, skolan, hälso- och sjukvården,

rättsväsendet, arbetsmarknaden, skattesystemet eller olika bidrag och ersättningar. Det kan också handla om information om familjerättsliga frågor, barns rättigheter, våld i nära relationer eller hedersrelaterat våld och förtryck. I miljöer där tilliten till myndigheter är låg, språkkunskaperna begränsade eller kontakterna med det omgivande samhället få, kan sådana informella informationsvägar få stor betydelse.

Att människor vänder sig till personer i den egna familjen, gruppen eller lokala gemenskapen för att få stöd och vägledning är i sig inte problematiskt. Tvärtom kan sådan informationsspridning fylla en viktig funktion. Personer med större kunskap om det svenska samhället kan hjälpa andra att förstå myndighetskontakter, hitta arbete, söka utbildning, ta del av kommunala aktiviteter eller komma i kontakt med civilsamhällesorganisationer. Informella nätverk kan på så sätt bidra till delaktighet och etablering.

Problemet uppstår när den information som förmedlas är felaktig, ofullständig eller medvetet vilseledande. Felaktig information kan spridas på grund av missförstånd, bristande kunskap eller tidigare negativa erfarenheter av myndigheter. Den kan också spridas av aktörer som har ett intresse av att bevara kontroll eller påverka en grupps uppfattning om det svenska samhället. I sådana fall kan informationsförmedlingen bli en del av en parallell struktur, där andra aktörer än samhällets institutioner får tolkningsföreträde över vad som gäller.

Riskerna är särskilt stora när felaktig information rör myndigheter som har till uppgift att skydda enskilda. Om det sprids felaktiga uppgifter om socialtjänsten, polisen eller sjukvården, kan det leda till att människor avstår från att söka hjälp och stöd. Det kan också förstärka rädsla, misstro och negativ social kontroll inom gruppen. För barn, kvinnor och andra personer i utsatta situationer kan konsekvensen bli att de inte får tillgång till det skydd och de rättigheter som de har enligt lag.

Ett tydligt exempel är den så kallade LVU-kampanjen, som fick stor spridning under 2021 och framåt. Kampanjen byggde på påståenden om att den svenska socialtjänsten systematiskt omhändertog muslimska barn utan grund. Informationen spreds både i Sverige och internationellt, bland annat genom sociala medier. Kampanjen visar hur felaktig och vilseledande information kan få fäste i miljöer där det redan finns låg tillit till myndigheter. Den visar också hur digitala kanaler kan förstärka och sprida lokala uppfattningar långt utanför den ursprungliga miljön (se till exempel Ranstorp och Ahlerup 2023).

Digitala kanaler har därmed stor betydelse för alternativa system för samhällsinformation. Information kan spridas snabbt genom sociala medier, meddelandeappar, videoklipp och slutna grupper. Det gör det möjligt för människor att få stöd och råd från personer med liknande erfarenheter. Samtidigt kan det vara svårt att kontrollera informationens riktighet, vem som ligger bakom den och vilket syfte den har. När information sprids i slutna digitala miljöer kan myndigheter också ha begränsade möjligheter att bemöta felaktiga uppgifter.

Alternativa informationsvägar kan också förstärka andra alternativa samhällssystem. Felaktig information om rättsväsendet kan bidra till att människor i stället vänder sig till informell medling eller parallell rättsskipning. Felaktig information om socialtjänsten kan göra att barn och vuxna i utsatta situationer inte söker hjälp. Felaktig information om arbetsmarknad, bidrag eller bostäder kan leda till att människor använder välfärdssystemen på ett felaktigt sätt, samt att människor kan bli mer beroende av informella nätverk och personer som påstår sig kunna ordna arbete, bostad eller kontakter med myndigheter.

8.10 Empiriska undersökningar av förekomst av alternativa samhällssystem

Det är inte möjligt att dra några slutsatser kring omfattningen av problematiken utifrån de exempel som återges i till exempel journalistiska granskningar. Det finns dock ett antal kvantitativa undersökningar som kan ge en indikation på förekomst och omfattning av parallell rättsskipning, samt andra typer av alternativa samhällssystem. Det är dels två undersökningar som har genomförts av Brå, dels undersökningar som Polismyndigheten genomför inom ramen för framtagandet av lägesbilden över utsatta områden. Dessa undersökningar har också vissa begränsningar i förhållande till denna utredningens syfte – att tillhandahålla ett fördjupat kunskapsunderlag som kan bidra till regeringens arbete med att bekämpa parallella samhällsstrukturer, förbättra integrationen och minska utanförskapet i Sverige. Dessa undersökningar fokuserar på kopplingen mellan alternativa samhällssystem och brottslighet, otrygghet och påverkan på rättsväsendet.

Trots begränsningarna med de tidigare undersökningarna väljer utredningen att redovisa resultaten från dessa. Dels eftersom begreppet *parallella samhällsstrukturer* i flera tidigare analyser har använts synonymt med *parallella samhällssystem*, dels då utredningen bedömer att det kan beskriva en problematik som i litteraturen ofta kopplas samman med fenomenet parallella samhällsstrukturer.

8.10.1 Undersökningar genomförda av Brå

I det här avsnittet sammanfattas resultaten från tre olika undersökningar av förekomsten av parallella, eller alternativa, samhällssystem.

Undersökning av förekomst av alternativa samhällssystem i särskilt utsatta områden

Brå fick i regleringsbrevet för 2017 i uppdrag att belysa om det förekommer parallella samhällsstrukturer i socialt utsatta områden (Ju2016/03126/L5). I uppdraget ingick också att visa hur dessa strukturer ser ut och fungerar, samt hur de påverkar rättsväsendets möjligheter att beivra och förebygga brott. Under våren och sommaren 2017 genomförde Brå en enkätundersökning i två områden som av Polismyndigheten identifierats som särskilt utsatta. 1 176 personer svarade på enkäten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 43 procent. Undersökningen genomfördes som strukturerad enkätintervju med de boende som var villiga att delta. Enkäten innehöll främst frågor som handlar om trivsel, trygghet samt förtroende för, och relation till, rättsväsendet (Brå 2018). Inom ramen för studien genomfördes också totalt 116 intervjuer i sex av polisens utsatta områden. Olika aktörer intervjuades i vart och ett av de sex områdena, bland annat boende, poliser, kommun, bostadsbolag och ideella föreningar (se Brå 2018 för en fullständig förteckning).

Brå för i rapporten ett resonemang kring svårigheterna med att definiera vad en parallell samhällsstruktur är (se även kapitel 3). När intervjuerna analyseras beskrivs det dock som att en parallell samhällsstruktur karaktäriseras av att en grupp använder sig av vissa alternativa samhällsfunktioner. Det är alltså själva användandet av alternativa funktioner som gör att man kan tala om en parallell samhällsstruktur enligt Brå (Brå 2018).

I de intervjuer som genomförs framkommer att det i huvudsak finns två olika grupperingar som använder alternativa samhällsfunktioner; kriminella grupperingar och grupper som baseras på exempelvis gemensam etnicitet, religion eller släktskap. Kriminella grupperingar kan ses som parallella strukturer i den meningen att de i hög grad står utanför samhället och löser konflikter utan att involvera rättsväsendet. När det gäller den senare gruppen beskriver intervjupersoner att det finns personer som befinner sig mellan släkt/klan och stat, mellan grupp och rättsväsendet, eller mellan tradition i ett annat sammanhang och livet i dag. Av intervjuerna framkommer också att de olika grupperingarna använder alternativa samhällsfunktioner av olika skäl. För kriminella grupperingar handlar det om att få kriminaliteten att löpa smidigt, medan det för den andra typen av grupperingar handlar om att underlätta för medlemmarna att leva ett tryggt liv och kunna försörja sig (Brå 2018).

Studien tycks sammantaget indikera att en stor del av de problem som diskuteras i termer av parallella strukturer i själva verket är kopplade till kriminella grupper. Nära 70 procent av de boende uppger att det finns kriminella personer eller grupperingar som har en inverkan på området i något avseende. Betydligt färre, tolv procent av de boende, uppger att grupper som baseras på till exempel släktskap, gemensam etnicitet eller religion påverkar boende. En viss del av denna skillnad kan bero på att de boende i högre utsträckning noterar att det finns kriminella grupperingar som etablerar parallella system. Det är möjligt att det inte är lika lätt att uppfatta att det finns andra typer av parallella samhällsstrukturer för någon som själv inte ingår i gruppen.

I de intervjuer som Brå genomförde framkom exempel på hur dessa grupper använder egna alternativa samhällsfunktioner. Det handlar exempelvis om alternativa sätt att lösa tvister, boende eller försäkringar. Mycket av detta är inte brottsligt och kan även fylla en viktig funktion för de inblandade i olika hänseenden. Det kan handla om kredit- eller sparsystem, eller att det finns rutiner för medling i tvister av olika slag. Alternativa system kan verka snabbare och är mer lättillgängliga än de reguljära. En risk med denna typ av alternativa lösningar som framkommer i Brå:s material är att den svagare parten – ofta en kvinna eller ett barn – kan få sina mänskliga rättigheter åsidosatta, och då stå utan möjlighet att överklaga. Det kan till exempel handla om att en kvinna skiljer sig juridiskt sett, men som ändå tvingas förbli gift

enligt gruppens regler. Brå gjorde bedömningen att även om dessa alternativa lösningar kan orsaka lidande för individer eller mindre grupper, framstår de inte som den stora utmaningen för rättsväsendet. Det finns dock en risk att det över tid kan försvåra kontakten med det omgivande samhället (Brå 2018).

Det finns flera begränsningar med denna undersökning och det är svårt att dra några långtgående slutsatser utifrån den. För det första har den genomförts i två av de områden som Polismyndigheten har definierat som särskilt utsatta. Dessa områden är alltså inte representativa för samhället i stort, och det finns skäl att tro att de problem som de boende ger uttryck för i dessa områden är exceptionella i förhållande till andra bostadsområden (Brå 2018). För det andra finns det en risk att de invånare som valde att svara på frågorna inte fullt ur är representativa för de boende i området som helhet.

Undersökningar av förekomsten av alternativa samhällssystem

Under våren 2021 genomförde Brå en enkätundersökning som skickades ut till landets samtliga kommuner och lokalpolisområden. Syftet var att få en övergripande bild av hur många kommuner och kommunpoliser som upplever att det finns problem med parallella samhällsstrukturer.[8] Dessutom genomfördes intervjuer med anställda inom kommunerna, polisen eller andra myndigheter (totalt 97 personer).[9] När undersökningen genomfördes användes definitionen av parallella samhällsstrukturer som angavs i regeringens uppdrag till Brå:

> […] sociala strukturer som bidrar till brottslighet och otrygghet och som begränsar individers rättstrygghet och deras möjligheter att utöva fri- och rättigheter, samt inverkar negativt på rättsväsendets och övriga samhällsaktörers förmåga att verka (JU2020/01660).

I enkäten introducerades respondenten till området med följande beskrivning:

[8] I Brå (2018; 2022a) används begreppen ”parallella samhällsstrukturer” och ”parallella samhällssystem” omväxlande för att beskriva samma sak. Ibland används också begreppet ”samhällsfunktioner”. Med begreppen avses förekomst av alternativ: rättsskipning, utbildning, bostadsmarknad, försörjning, banker och betalningssystem samt monopol.
[9] Totalt inkom svar från 89 av de 95 lokalpolisområdena (94 % svarsfrekvens) och 264 av Sveriges 290 kommuner (91 % svarsfrekvens).

> Först kommer några frågor kring din kommuns/stadsdels/lokalpolisområdes arbete med parallella samhällsstrukturer eller alternativa lösningar på problem där samhället erbjuder service och tjänster. Det kan handla om illegal andrahandsuthyrning av bostäder, illegala spelklubbar, egen rättsskipning, konfliktlösning inom en grupp, hawalabanker och utpressning (Brå 2022a).

Därefter ställdes frågor om kommunen/lokalpolisområdet har identifierat problem med parallella samhällsstrukturer, och om kommunen/lokalpolisområdet har genomfört åtgärder mot parallella samhällsstrukturer. Slutligen kommer en fråga om vilket eller vilka problem som åtgärder har riktats mot. De olika svarsalternativen var:

- egen rättsskipning (hot mot brottsoffer)
- bankväsende och betalningssystem (hawalabanker, anonyma kontantkort)
- bostadsmarknad (storskalig andrahandsuthyrning)
- försäkrings- och trygghetssystem (utpressning, betalning för beskydd, bidragsfusk)
- arbetsmarknad (fusk med arbetslöshetsersättning, arbetsgivarstöd)
- utbildningssystem (hot mot utbildningspersonal)
- monopol (illegal alkoholförsäljning, matchfixning)
- om annat, specificera (öppet svar).

I tabellerna 8.1 och 8.2 sammanfattas resultaten från enkätundersökningen. Drygt hälften av lokalpolisområdena och var fjärde kommun uppger att de har identifierat problem med parallella samhällsstrukturer. Av dem som identifierat problem hade omkring hälften av kommunerna och två tredjedelar av lokalpolisområdena genomfört någon åtgärd mot problemet inom något av de områden som listas.

Enkätsvaren visar att en högre andel av lokalpolisområdena uppger att de har vidtagit åtgärder jämfört med kommunerna, och att det i första hand är parallell rättsskipning, parallell bostadsmarknad och parallell försörjning som åtgärder vidtagits mot. Bland kommunerna var det vanligast att åtgärder vidtagits mot förekomst av en parallell bostadsmarknad. Tio procent av kommunerna uppgav det.

Utifrån enkätundersökningen går det inte att dra några slutsatser kring huruvida kännedomen om problematiken skiljer sig mellan lokalpolisområden och kommuner eftersom de avser olika geografiska områden. Ett lokalpolisområde kan exempelvis omfatta flera kommuner och i vissa fall kan det finnas flera lokalpolisområden i en och samma kommun.

Tabell 8.1 Problem med parallella samhällsstrukturer samt om åtgärder vidtagits

Antal (andel) kommuner och lokalpolisområden där svarande uppger problem och antal (andel) som uppger att åtgärder vidtagits

	Kommuner	Lokalpolisområden
Identifierat problem med parallella samhällsstrukturer	65 (25 %)	48 (54 %)
Genomfört åtgärder mot parallella samhällsstrukturer	33 (13 %)	33 (37 %)
Totalt antal svarande	**264**	**89**

Källa: Brå (2022a).

Tabell 8.2 Åtgärder mot olika typer av problem

Antal (andel) kommuner och lokalpolisområden där svarande uppger problem och antal (andel) som uppger att åtgärder vidtagits

Inriktat åtgärder mot:	Antal (andel) kommuner som har vidtagit åtgärder	Andel (andel) lokalpolisområden som har vidtagit åtgärder
Parallell rättsskipning	9 (3 %)	25 (28 %)
Betalning	0 (0 %)	4 (4 %)
Bostad	26 (10 %)	22 (25 %)
Försörjning*	16 (6 %)	16 (18 %)
Utbildning	5 (1 %)	4 (4 %)
Monopol	5 (1 %)	9 (10 %)
Totalt antal svarande	**264**	**89**

* Brå slog i analysen ihop områdena arbetsmarknad och socialförsäkring till ett område – försörjning – eftersom åtgärdsförslag och indikatorer på dessa områden i hög utsträckning överlappade.
Källa: Brå (2022a).

Brå menar i sin analys av svaren att de ger en begränsad bild av vilka typer av problem det är som avses. I några av de öppna svaren nämns ”grov organiserad brottslighet” och ”familjer ingen vågar stå upp mot”. Brå genomförde också ett antal uppföljande intervjuer och i dessa återkommer vissa övergripande teman. Bland annat framkommer en koppling mellan parallella samhällsstrukturer och utsatta områ-

den.[10] Segregation, ekonomisk ojämlikhet och integrationspolitiska brister lyftes återkommande fram som orsaker till problemen. I undersökningen framkom det också att det främst var två typer av parallella strukturer som ansågs försvåra rättsväsendets och myndigheternas arbete och orsaka problem i lokalsamhället. Det handlade dels om parallella strukturer kopplade till kriminella nätverk, dels parallella strukturer som användes inom vissa minoritetsgrupper (Brå 2022a). Drivkrafterna inom dessa strukturer kan delvis skilja sig åt. Kriminella nätverk anses i första hand ha ekonomiska intressen av att etablera parallella strukturer för illegala marknader. Den andra typen av parallella strukturer gäller större gemenskaper som bygger på släktskap, etnicitet, kollektivistiska sedvänjor eller religiös praktik. Dessa strukturer syftar ofta till att underlätta för gruppen, men kan också begränsa individers möjligheter att fatta fria och självständiga beslut (Brå 2022a).

Enkätundersökningen som Brå genomförde har ett tydligt fokus på systemnivån, det vill säga den undersöker i första hand om det finns alternativa samhällssystem. Sammantaget visar resultaten på att hälften av lokalpolisområdena uppger att det finns problem med alternativa samhällsystem i lokalpolisområdet, medan ungefär 25 procent av kommunerna gör det (se tabell 8.2). Det är främst problem med parallell rättsskipning som rapporteras. Det är svårt att göra en bedömning kring omfattningen av problemet. Undersökningen visar att det förekommer, och att Polisen noterar det i större utsträckning än vad representanter för kommunen gör.

Utredningens tolkning av resultaten

Utifrån resultatet av denna undersökning är det inte möjligt att säga något om hur många människor som använder sig av olika alternativa samhällssystem, eller hur många som på något sätt påverkas av att sådana system finns i lokalsamhället.

Ytterligare en begränsning vad gäller undersökningen är att den specifikt har fokuserat på systemnivån, och på parallella samhällsstrukturer som bidrar till brottslighet och otrygghet och som begränsar individers rättstrygghet och deras möjligheter att utöva fri- och rättigheter, samt inverkar negativt på rättsväsendets och övriga sam-

[10] Brå har i denna rapport utgått från Polisens indelning av områden (Brå 2018).

hällsaktörers förmåga att verka. Om det finns parallella samhällsstrukturer som kommun eller lokalpolisområde inte bedömer faller inom ramen för denna definition är det inte säkert att dessa strukturer har inkluderats i bedömningen.

Det är dock möjligt att förekomst av alternativa samhällssystem av den typ som fångas upp i Brå:s undersökning kan vara en indikation på förekomsten av parallella samhällsstrukturer i en vidare bemärkelse. I tidigare forskning som utgår från en teoretisk definition av parallellsamhällen framhålls användningen av egna, alternativa samhällssystem som ett av de viktigare kriterierna (Meyer 2002; Schultz Larsen 2022). Det vill säga, om alternativa samhällssystem förekommer kan det vara en indikation på förekomst av parallella samhällsstrukturer.

8.10.2 Polismyndighetens undersökningar av förekomsten av alternativa samhällssystem

I samband med att Polismyndigheten tar fram en lägesbild över utsatta områden ställs ett antal frågor till lokalpolisområdena. Frågorna ingår i det metodstöd som Polismyndigheten använder (Polismyndigheten 2021). Det är inte alla lokalpolisområden som besvarar frågorna i metodstödet utan enbart dem som bedöms ha problem över en viss nivå.[11]

Områden som lägesbilden avser definieras lokalt av Polismyndigheten, och avgränsas geografiskt utifrån hur lokalpolisområdena uppfattar problembilden. Det innebär att det ska finnas en tydlig påverkan från kriminella aktörer i kombination med låg socioekonomisk status i området (Polismyndigheten 2025a). Polisen använder den så kallade *strategiska kartan* som stöd i arbetet. Kartan illustrerar livsvillkoren i området för de boende, och delar in lokalpolisområdet i ett rutnät om 250x250 meter.

Framtagandet av lokala lägesbilder sker i fem steg.[12] Det första steget är obligatoriskt för samtliga lokalpolisområden och innebär att lokalpolisområdet besvarar orienterande frågor enligt den så kallade stadiemodellen[13] med stöd av den strategiska kartan över livsvillkor. Stadiemodellen besvaras av lokalpolisområdena först på en mer övergripande geografisk nivå (kommun eller stadsdelsområde), därefter

[11] Se Polismyndigheten (2025a) för en utförlig beskrivning av hur lägesbilden tas fram.
[12] Se Polismyndigheten (2025a) för en utförlig beskrivning av alla fem stegen.
[13] Stadiemodellen är en modell som används för att beskriva utvecklingen av den kriminaliserande processen i en boendemiljö som kan påverka lokalsamhället i olika grad.

på eventuella mindre avgränsade bostadsområden där problem identifierats över en viss problemnivå.

Om svaren på frågorna i det första steget indikerar att det finns områden inom lokalpolisområdet som präglas av problem med kriminaliserande processer[14], och att detta påverkar de boende i området i tillräcklig grad, ska de frågor som finns i Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället besvaras. Metodstödet utgörs av totalt 80 frågor som belyser hur de kriminellas påverkan tar sig uttryck i det avgränsade området samt vilka effekter det får. Frågorna besvaras på en skala ett till fem där ett motsvarar inget problem och fem motsvarar mycket stort problem. Svaren avser alltså situationen i mindre avgränsade bostadsområden där lokalpolisområdena har identifierat problem över en viss nivå.

I metodstödet finns bland annat frågor om förekomsten av alternativa samhällssystem i det aktuella området. Lokalpolisområdet bedömer om det på en skala från ett till fem finns problem med:

- förekomst av parallell rättsskipning mellan kriminella och boende i området
- förekomst av ”beskyddarverksamhet”
- förekomst av ”medling” i tvister mellan boende
- förekomst av ”informella” bostadsförmedlingar i området.

Svaren på dessa frågor kan ge viss information om i vilken utsträckning lokalpolisområdena bedömer att det finns problem med alternativa samhällssystem, men det finns vissa begränsningar. För det första är det lokalpolisområdena själva som väljer hur de ska ”rita in” och definiera olika områden utifrån den yta de anser vara påverkade av problemen. Som beskrivs ovan görs det också med stöd av den strategiska kartan som utgörs av förhållandevis små områden (250x250 meter) som illustrerar livsvillkoren för befolkningen i området. För det andra kommer frågorna i metodstödet bara att besvaras för de områden där problemnivån bedöms vara tillräckligt hög. Svaren

[14] Kriminaliserande processer är ett begrepp som används i beskrivningar av problematiken med kriminell påverkan på lokalsamhällen. Utveckling av kriminaliserande processer hänger samman med ett områdes kollektiva förmåga. Stark kollektiv förmåga kan fungera som ett skydd mot socialt oönskade händelser, medan svag kollektiv förmåga i boendemiljön kan leda till negativa effekter i form av ett större utrymme för unga att agera normbrytande. I förlängningen kan det leda till en förhöjd risk att en större numerär av unga utvecklar problembeteenden som kan leda till oönskade händelser och brottslighet (Polismyndigheten 2025a).

på frågorna kan därför inte användas för att ge en representativ bild av hur det ser ut i hela landet, vilket heller inte är syftet med lägesbilden och frågorna i metodstödet. Det går alltså inte att utesluta att det finns områden som har problem med parallella samhällsystem men som totalt sett inte bedöms komma upp över den problemnivå när lokalpolisområdet behöver besvara frågorna i metodstödet. Det kan således finnas områden som har problem med parallella samhällsstrukturer och system men som inte ger avtryck på problem som förknippas med lokal kriminell påverkan, exempelvis öppen narkotikaförsäljning eller förekomst av våldskapital.

Det finns totalt 304 geografiska samverkansområden[15] uppdelat på 98 lokalpolisområden. När lägesbilden för 2025 togs fram inkom svar på frågorna om alternativa samhällssystem för 71 av totalt 98 lokalpolisområden och för 214 av 304 områden. 90 av de totalt 304 områdena bedömdes inte ha problem över den nivå som innebär att frågor från metodstödet behöver besvaras. De 71 lokalpolisområden som svarade på frågorna hade minst ett samverkansområde för vilket frågorna i metodstödet ska besvaras. Totalt besvaras frågor i metodstödet för 214 områden vilket motsvarar 70 procent av samverkansområdena.

I figurerna 8.1–8.4 visas fördelningen av svaren på de fyra frågor som ställs angående problem med olika former av alternativa, eller parallella, samhällssystem. Problemnivåerna har grupperats så att en stapel visar andelen områden som uppger att de har inga eller lite problem (nivå 1 och 2), och en stapel visar andelen områden där man uppger att det finns problem (nivå 3 eller högre). Svaren redovisas också uppdelat per år under perioden 2021–2025 vilket gör det möjligt att följa utvecklingen över tid.

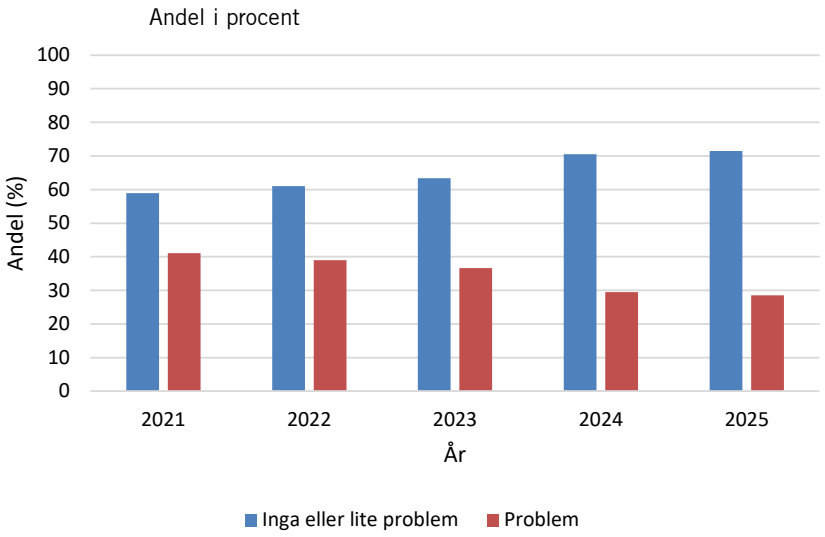
Förekomst av rättsskipning mellan kriminella och boende

I figur 8.1 visas hur svaren på frågan om förekomst av rättsskipning mellan kriminella och boende i området fördelar sig. År 2025 bedömde lokalpolisområdena att det fanns problem (nivå tre eller högre) i knappt 30 procent av områdena, vilket motsvarar 61 områden. Dessa områden var fördelade över 28 lokalpolisområden. År 2021 var andelen drygt 40 procent (76 områden) vilket indikerar en minskning

[15] Ett geografiskt samverkansområde utgörs av den ytan en lokalpolisområdeschef samverkar med en kommun eller stadsdel kring.

av antalet områden där polisen upplever att det finns problem med rättsskipning mellan kriminella och boende.

Figur 8.1 Bedömning av olika problemnivåer gällande förekomst av rättsskipning mellan kriminella och boende, år 2021–2025

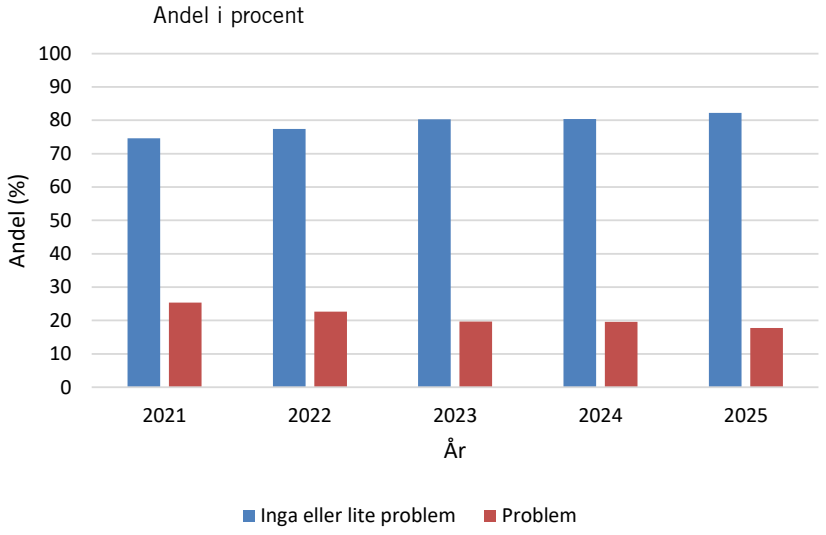


Anm.: Andel av områdena som svarat på frågan i metodstödet respektive år. Inga eller lite problem motsvarar problemnivå 1 och 2 i metodstödet, och problem motsvarar problemnivå 3, 4 och 5 i metodstödet.
Källa: Polismyndigheten.

Förekomst av beskyddarverksamhet

När det gäller frågan om förekomst av ”beskyddarverksamhet” tycks detta vara mindre vanligt förekommande än rättsskipning mellan kriminella och boende. Förekomst av beskyddarverksamhet bedöms vara ett problem (nivå tre eller högre) för 38 områden, vilket motsvarar knappt 18 procent av områdena som har svarat. Även här tycks det ske en minskning över tid. Andelen områden som uppgav att det fanns problem år 2021 var drygt 25 procent jämfört med 18 procent år 2025.

Figur 8.2 Bedömning av olika problemnivåer gällande förekomst av beskyddarverksamhet, år 2021–2025

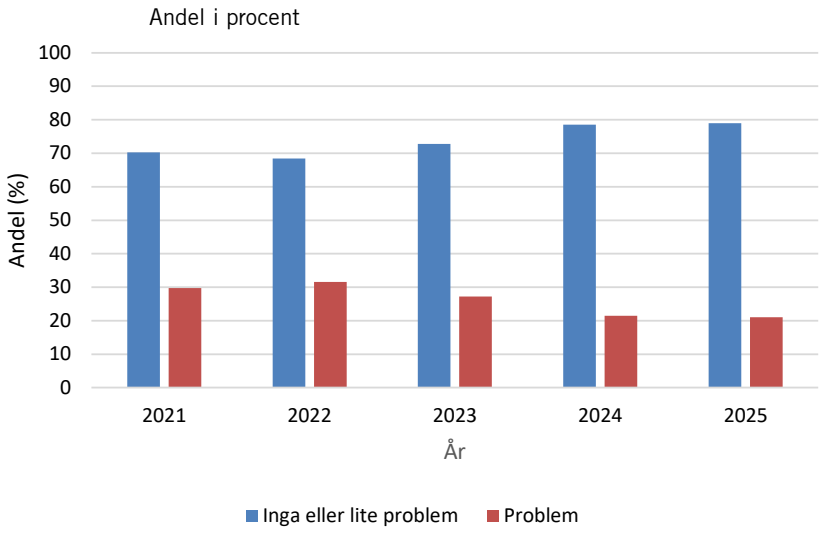


Anm.: Andel av områdena som svarat på frågan i metodstödet respektive år. Inga eller lite problem motsvarar problemnivå 1 och 2 i metodstödet, och problem motsvarar problemnivå 3, 4 och 5 i metodstödet.
Källa: Polismyndigheten.

Förekomst av medling i tvister mellan boende

Förekomst av medling i tvister mellan boende bedömdes 2025 förekomma i 45 områden vilket motsvarar 21 procent. Även här varierar det något mellan åren och det finns en viss tendens till en minskning.

Figur 8.3 Bedömning av olika problemnivåer gällande förekomst av medling i tvister mellan boende, 2021–2025

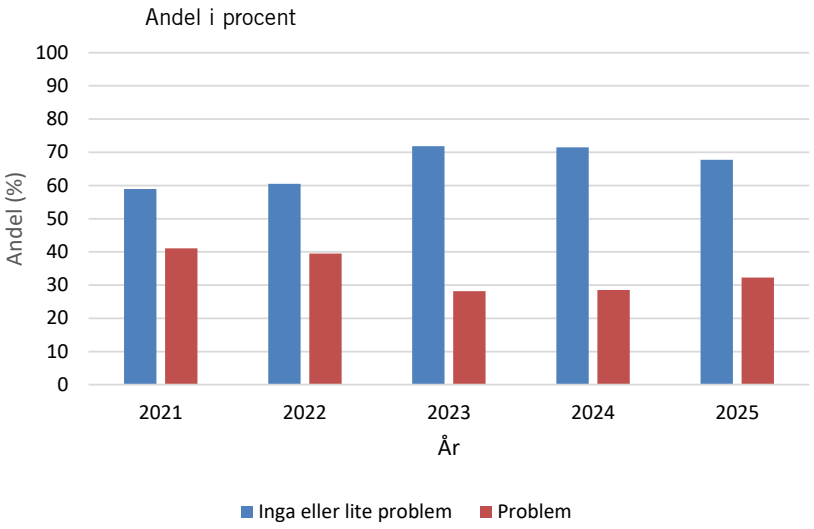


Anm.: Andel av områdena som svarat på frågan i metodstödet respektive år. Inga eller lite problem motsvarar problemnivå 1 och 2 i metodstödet, och problem motsvarar problemnivå 3, 4 och 5 i metodstödet.
Källa: Polismyndigheten

Förekomst av informell bostadsförmedling

Problem med informell bostadsförmedling bedöms vara något vanligare förekommande jämfört med övriga problemområden. Det bedöms förekomma i 69 områden vilket motsvarar drygt 32 procent av områdena. Dessa områden var fördelade över 33 lokalpolisområden. Sammantaget bedömdes problemen vara mindre vanligt förekommande under åren 2022 och 2023 jämfört med året 2025.

Figur 8.4 Bedömning av olika problemnivåer gällande förekomst av informella bostadsförmedlingar i området, år 2021–2025



Anm.: Andel av områdena som svarat på frågan i metodstödet respektive år. Inga eller lite problem motsvarar problemnivå 1 och 2 i metodstödet, och problem motsvarar problemnivå 3, 4 och 5 i metodstödet.
Källa: Polismyndigheten.

Områden där det förekommer flera typer av problem

Det som redovisas ovan gäller när en typ av problem undersöks en i taget. Det kan också vara intressant att undersöka hur vanligt det är att flera typer av problem förekommer i samma område. Analysen av svaren för år 2025 visar att 21 av de 214 områden som har svarat på frågorna når upp till en problemnivå på nivå tre eller högre med avseende på alla fyra samhällssystemen, vilket motsvarar knappt tio procent av områdena (se tabell 8.3). Av dessa områden definierades 16 som utsatta eller särskilt utsatta områden i Polismyndighetens lägesbild för 2025. Det innebär att 76 procent av områdena med alla fyra typer av problem finns med på Polismyndighetens lista. En jämförelse med tidigare år visar att både antalet och andelen områden som rapporterar alla fyra typer av problem har varierat något över tid, men att det finns en tendens till en minskning av antalet över tid. År 2021 svarade 15 procent av områdena att alla typerna av problem förekom jämfört med knappt tio procent år 2025.

Bland de områden som inte nådde upp till en problemnivå på nivå tre eller högre avseende alla fyra samhällssystemen fanns 32 av 71 områden med på Polismyndighetens lista över utsatta områden, medan 39 områden inte fanns med. Det motsvarar 55 respektive 54 procent av områdena. Det visar alltså på att alternativa samhällssystem förekommer i något högre utsträckning i områden som definieras som utsatta av Polismyndigheten, än i områden som inte gör det. Det är ett väntat resultat eftersom förekomsten av alternativa samhällssystem är ett av kriterierna för att ett område ska definieras som (särskilt) utsatt.

Tabell 8.3 Områden med problem avseende samtliga alternativa system (rättsskipning, beskyddarverksamhet, medling och bostadsförmedling)

Antal och andel (%)

Områden med problem (nivå 3, 4, 5)	2021	2022	2023	2024	2025
Antal områden	28	25	20	19	21
Andel (%) områden	15,1	13,2	9,4	8,9	9,8
Totalt antal områden som svarat på frågor i metodstödet	**185**	**190**	**213**	**214**	**214**

Anm.: Problem avser problemnivå 3–5.
Källa: Polismyndigheten.

Hur många personer bor i områden med alternativa samhällssystem?

Polismyndighetens undersökning kan säga något om förekomst av alternativa samhällssystem, samt i hur många geografiska områden som de bedöms förekomma. Men det går inte att säga något om hur många individer som använder sig av dessa system, eller hur många som påverkas, direkt eller indirekt, av att de förekommer i lokalsamhället. Med hjälp av Polismyndighetens underlag och indelning i samverkansområden går det dock att säga något om ungefär hur många individer som är bosatta i de områden där det bedöms finnas problem med olika typer av alternativa samhällssystem (nivå tre eller högre). I tabell 8.4 finns en sammanställning. Eftersom samma område kan ha flera olika typer av problem kan antalet boende i områden med olika typer av problem inte adderas. Av tabellen framgår exempelvis att omkring 480 000 personer är bosatta i områden där det bedöms finnas problem med parallell rättsskipning mellan kriminella och bo-

ende, och omkring 549 000 individer är bosatta i områden där det bedöms finnas problem med ”informella” bostadsförmedlingar. Det innebär att omkring fem procent av Sveriges befolkning är bosatta i ett område som, baserat på svaren i metodstödet som används för att ta fram lägesbilden över utsatta områden, uppvisar problem med förekomst av parallella samhällsystem.[16] Omkring 175 000 personer är bosatta i områden där man har bedömt att det finns problem (nivå tre eller högre) med alla fyra typerna av alternativa samhällssystem. Det innebär att knappt två procent av Sveriges befolkning bor i områden där problematiken med alternativa samhällssystem kan anses vara förhållandevis utbredd.

Tabell 8.4 Förekomst av alternativa samhällssystem, år 2025

Avser antal personer bosatta i områden med problemnivå 3 eller högre

Olika former	Antal personer bosatta i områden med problemnivå tre eller högre 2025
Förekomst av rättsskipning mellan kriminella och boende i området	~480 000 personer
Förekomst av beskyddarverksamhet	~357 000 personer
Förekomst av ”medling” i tvister mellan boende	~342 000 personer
Förekomst av ”informella” bostadsförmedlingar i området	~549 000 personer
Alla typer av parallella system förekommer	~175 000 personer

Källa: Polismyndigheten.

Utredningens tolkning av resultaten

Svaren på frågorna i Polismyndighetens metodstöd kring förekomst av parallella samhällssystem indikerar sammantaget att denna typ av problem under år 2025 förekom i mellan 69 och 38 områden beroende på vilken typ av system det är frågan om. Det motsvarar 32 respektive 18 procent av områdena som besvarat frågorna i Polismyndighetens metodstöd. I 92 områden uppdelat på 40 lokalpolisområden bedöms problemnivån vara tre eller högre avseende någon av frågorna. Problem med förekomst av informell bostadsförmedling tycks vara vanligast, följt av problem med parallell rättsskipning, medling och beskyddarverksamhet. Detta mönster ligger i linje med Brås slutsatser utifrån

[16] I slutet av 2025 var 10 605 500 personer folkbokförda i Sverige.

en analys av kommunpolisens svar i deras enkätundersökning. Där framkom att problem gällande alternativ bostadsförmedling och parallell rättsskipning var de vanligaste problemen (Brå 2022a). Under perioden 2021–2025 har omfattningen av problemen varierat något över tid med en tendens till att problemen har minskat något i omfattning.

Siffrorna som redovisas här bör dock tolkas med viss försiktighet. För det första är det utifrån denna analys inte möjligt att säga något om hur många individer som använder sig av alternativa samhällssystem, eller hur många som direkt eller indirekt påverkas av dem. Det är troligt att det inte är hela befolkningen i ett område som är delaktiga i, eller påverkas av, dessa strukturer. Det finns med andra ord skäl att tro att andelen som på ett eller annat sätt kommer i kontakt med dessa parallella, eller alternativa, system är lägre än andelen som är bosatta i de områden där de bedöms förekomma.

För det andra kan problemen med parallella samhällsystem även finnas i andra områden men där lokalpolisområdet inte har bedömt att problematik med lokal kriminell påverkan föranlett att man går vidare och svarar på frågorna i metodstödet. På det sättet skulle ovan angivna andelar vara en underskattning av antalet personer som är bosatta i områden där det förekommer parallella samhällsystem.

När det gäller utvecklingen över tid är det också svårt att dra några långtgående slutsatser och det finns behov av fördjupade analyser för att bättre kunna förstå utvecklingen. Det torde rimligen vara Polismyndigheten själv som har bäst förutsättning att göra en bedömning avseende detta. Om det till exempel har skett någon förändring i instruktionerna till lokalpolisområdena inför att de ska svara på frågorna i metodstödet, eller om det har varit olika funktioner inom ett lokalpolisområde som har svarat på frågorna under de olika åren.

8.11 Sammanfattning och slutsatser

I det här kapitlet har utredningen behandlat betydelsen av alternativa samhällssystem. Med det avses samhällsfunktioner som används eller upprättas vid sidan av samhällets ordinarie institutioner och system. Utredningen konstaterar att förekomsten av alternativa samhällssystem är av central betydelse för förståelsen av parallella samhällsstrukturer.

Det kan finnas flera orsaker till att människor använder alternativa samhällssystem. I vissa fall handlar det om praktiska hinder, till exempel bristande kunskap om regelverk eller svårigheter att få tillgång till ordinarie system, exempelvis på grund av bristande resurser eller om man inte kvalificerar sig för dessa system. I andra fall handlar det om låg tillit till myndigheter, tidigare negativa erfarenheter eller kollektivistiska normer som innebär att problem förväntas lösas inom familjen, släkten eller gruppen. Alternativa system kan därför framstå som mer tillgängliga eller ändamålsenliga för den enskilde, åtminstone på kort sikt.

Förekomst av parallell rättsskipning har i litteraturen, men även i många av de möten som utredningen har haft med olika lokala aktörer, lyfts fram som ett system som kan få allvarliga konsekvenser både för samhälle och individ. Dels genom att det utmanar det ordinarie rättssystemet, dels genom att enskilda individer riskerar att inte få sina grundläggande fri- och rättigheter tillgodosedda. Ofta handlar det om att den svagare parten, oftast kvinnor och barn, kan få sina rättigheter åsidosatta. Utredningen konstaterar samtidigt att kunskapen om förekomsten av alternativ rättsskipning i Sverige är begränsad. Frågan har återkommande aktualiserats i utredningens möten och verksamhetsbesök, men det saknas systematiska studier som gör det möjligt att bedöma omfattningen.

Även alternativa system på bostads-, betalnings- och försörjningsområdet kan få allvarliga konsekvenser. Informell bostadsförmedling och felaktig folkbokföring kan bidra till exploatering, otrygghet och svårigheter för myndigheter att nå dem som faktiskt bor i ett område. Alternativa betalningssystem och informella lån kan fylla legitima behov, men kan också användas för penningtvätt och annan brottslighet. På försörjningsområdet handlar det ofta inte om ett separat system vid sidan av välfärdsstaten, utan om att ordinarie system utnyttjas eller kringgås genom otillåtna upplägg.

Utredningen menar också att parallella samhällsstrukturer kan förstärkas genom felaktig eller vilseledande samhällsinformation. När information om rättigheter, skyldigheter och myndigheters arbete i första hand förmedlas genom informella auktoriteter eller slutna digitala kanaler kan felaktiga uppgifter få stort genomslag. Det kan leda till att människor avstår från att söka stöd hos myndigheter och offentliga verksamheter. På så sätt kan alternativa

informationsvägar förstärka andra alternativa system och öka avståndet mellan individen och samhällets ordinarie institutioner.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att alternativa samhällssystem bör förstås både som ett uttryck för, och som en möjlig förstärkare av, parallella samhällsstrukturer. De kan uppstå där människor har svårt att använda samhällets ordinarie system, men de kan också utnyttjas av aktörer som vill skapa beroenden eller undvika insyn, exempelvis kriminella nätverk. Arbetet mot sådana system behöver därför ha två inriktningar. Det offentliga behöver stärka människors faktiska tillgång till ordinarie samhällsinstitutioner och samtidigt motverka att informella eller kriminella aktörer utnyttjar människors utsatthet.

9 Kriminalitet och systemhotande brottslighet

I det här kapitlet behandlas den delen av problematiken med parallella samhällsstrukturer som utgörs av kriminalitet och systemhotande brottslighet. I utredningens direktiv anges att parallella samhällsstrukturer ”ofta uppstår kring kriminella nätverk som är familje- eller släktbaserade och bygger på en klanstruktur med en stark ledare, patriarkala och heteronormativa strukturer samt förekomst av hedersrelaterat våld och förtryck”. Att begreppet parallella samhällsstrukturer ofta förknippas med kriminella nätverk har bekräftats under arbetet med utredningen. Såväl i litteraturen som i utredningens många möten och verksamhetsbesök framträder kriminalitet som en central dimension av parallella samhällsstrukturer. Utredningens utgångspunkt är dock att inte alla former av kriminella nätverk utgör parallella samhällsstrukturer (se kapitel 4 för utredningens utgångspunkter och avgränsningar). För att kriminalitet ska förstås som en del av en parallell samhällsstruktur krävs, enligt utredningens bedömning, att den förekommer tillsammans med andra företeelser som karaktäriserar sådana strukturer och som behandlats i tidigare kapitel, nämligen *kollektivistiska och patriarkala normer och maktstrukturer* (se kapitel 5), *låg tillit och bristande acceptans för samhällskontraktet* (se kapitel 6), de förhållanden som bidrar till *segregation, utanförskap och diskriminering* (se kapitel 7) samt *alternativa samhällssystem* (se kapitel 8).

Mot den bakgrunden riktas det här kapitlets huvudsakliga fokus mot släktbaserade kriminella nätverk. Sådana nätverk är särskilt relevanta i det här sammanhanget eftersom de ofta förenar brottslighet med de företeelser som nyss nämnts. Det här kapitlet beskriver således vad som kännetecknar släktbaserade kriminella nätverk avseende interna strukturer och brottslighet, samt vilka konsekvenser

det får för individer och för samhället. Kapitlet ger också exempel på erfarenheter av att bekämpa de släktbaserade nätverken i Sverige och internationellt.

Vidare beskriver kapitlet problematiken kring otillåten påverkan och infiltration i offentlig verksamhet. Detta är ett förekommande tillvägagångssätt för släktbaserade kriminella nätverk i syfte att utöva inflytande och påverka myndigheters arbete. Samtidigt är sådan påverkan en bredare problematik som även kan utövas av andra aktörer och i andra syften. Eftersom litteraturen sällan särredovisar släktbaserade nätverk från andra former av kriminella nätverk, behandlas otillåten påverkan och infiltration i ett särskilt avsnitt i slutet av kapitlet.

9.1 Släktbaserade kriminella nätverk

Tillgången till kunskap om släktbaserade kriminella nätverk är begränsad, särskilt i jämförelse med den bredare kunskap som finns om organiserad brottslighet i Sverige. De offentligt tillgängliga beskrivningar som finns återkommer ofta i journalistiskt präglad litteratur[1] och i granskande mediereportage[2]. Det förekommer även skönlitterära skildringar som tydligt har hämtat inspiration från verkliga rättsfall. Den forskningsbaserade kunskapen är däremot fortfarande begränsad.

För att kunna beskriva släktbaserade kriminella nätverk har utredningen bland annat tagit del av underlag från Polismyndigheten. Underlaget består dels av offentliga rapporter, dels av uppgifter som Polismyndigheten har lämnat till utredningen och som omfattas av sekretess. När utredningen refererar till sekretessbelagda uppgifter används formuleringen ”uppgifter från Polismyndigheten”.

Därutöver bygger framställningen i det här kapitlet på den kunskap som har kommit fram vid utredningens många möten och verksamhetsbesök. Genom berättelser, erfarenheter och annan muntlig information från myndigheter, kommuner och andra aktörer har utredningen fått en bred bild av hur problematiken kan ta sig uttryck i praktiken. Ett flertal kommuner har också bidragit med sina skriftliga lägesbilder där det i vissa fall förekommer beskrivningar av de

[1] Se t.ex. Brinkemo (2023b), Bäckström Lerneby (2020), Granström (2023), Persson och Wahlström (2024), Wierup (2024).
[2] Se t.ex. Dagens Nyheter (2022a), Dagens Nyheter (2022b), Borås Tidning (2026), Göteborgs-Posten (2025), Helsingborgs Dagblad (2021).

släktbaserade kriminella nätverken och deras påverkan på lokalsamhället.

9.1.1 Begrepp och definitioner skiljer sig åt

Det saknas i dag ett gemensamt begrepp för den typ av kriminella nätverk som vilar på släkt- och familjeband. I myndighetsrapporter och forskning används olika benämningar och definitioner. Polismyndigheten använder begreppet släktbaserade kriminella nätverk, men någon enhetlig nationell definition har inte fastställts. Utredningen har dock vid möten och verksamhetsbesök tagit del av regionala och lokala definitioner som används i det operativa och analytiska arbetet. I exempelvis polisområde Storgöteborg, som ingår i polisregion Väst, och i polisregion Syd används följande definition:

> Släktbaserade kriminella nätverk är en konstellation av brottsaktiva individer inom en familj, släkt eller klan. Ett stort antal personer inom samma familj måste begå brott tillsammans för att ett nätverk ska betraktas som släktbaserat. Minst två generationer bör ingå i nätverket för att det ska betraktas som ett släktbaserat kriminellt nätverk.

I polisregionernas sammanställningar av kriminella nätverk kan polisregionerna välja att beskriva nätverken efter olika kategorier. En av dessa kategorier är släktbaserade kriminella nätverk, som beskrivs på följande sätt:

> I ett släktbaserat kriminellt nätverk utgör familjen utgångspunkten för den brottsliga verksamheten. I nätverket kan kriminella aktörer ingå som inte tillhör familjekonstellationen, men som har vuxit upp tillsammans med en eller flera av medlemmarna och på grund av detta kommit att ingå i nätverket. De flesta av de kända släktbaserade kriminella nätverken är multikriminella och brottsområdena överlappar i regel genom olika mindre eller större kluster av brottsaktiva individer.

Det är upp till respektive polisregion att avgöra hur kategorierna ska tillämpas och om släktbaserade kriminella nätverk ska redovisas som en särskild kategori. Ett flertal polisregioner har valt att göra det, men eftersom kategorin om släktbaserade nätverk inte tillämpas i hela landet saknas en heltäckande nationell lägesbild. I en skriftlig promemoria till utredningen framhåller Polismyndigheten att varken begreppet släktbaserade kriminella nätverk eller begreppet parallella samhällsstrukturer utgör grunden för polisiära nationella samman-

ställningar av lägesbilder, framtagna metoder eller åtgärder. Vidare understryker Polismyndigheten att detta inte innebär att de är omedvetna om problematiken eller inte arbetar mot den när det så krävs, utan att de släktbaserade kriminella nätverken utgör en delmängd av den problembild som polisen prioriterar och arbetar utifrån (Polismyndigheten 2026b).

I en rapport som tagits fram av expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) kategoriserar Mondani och Rostami (2023) olika typer av kriminella nätverk, där ”maffia” utgör en särskild kategori som bygger på släkt- och vänskapsband och kännetecknas av hög organiseringsgrad, stark intern kontroll och en förmåga till institutionaliserad brottslighet, det vill säga förmåga att påverka politiska, kulturella och ekonomiska strukturer i samhället. I rapporten benämns olika kategorier av kriminella nätverk på en skala från löst sammansatta våldsbenägna gäng till mer formaliserade och institutionaliserade strukturer. De nätverk som i studien kategoriseras som maffia är den mest långtgående formen av kriminell organisering på skalan. Som exempel nämns ”kriminella klaner” såsom Södertäljenätverket. Att det saknas en gemensam begreppsapparat för att definiera och särskilja olika former av organiserad brottslighet, lyfter författarna som ett problem. De menar att begreppsförvirringen gör att distinktioner mellan exempelvis gatugäng, MC-gäng, fängelsegäng och maffialiknande strukturer suddas ut, vilket i sin tur leder till begreppsglidning i forskning, rapporter och i den mediala debatten. Enligt författarna riskerar detta också att medföra att de rättsvårdande myndigheternas insatser blir missriktade eller i värsta fall kontraproduktiva, eftersom olika typer av gängstrukturer kräver olika strategier (Mondani och Rostami 2023).

9.2 Kartläggningar av släktnätverkens omfattning och geografiska spridning

Utredningen har i tidigare nämnda promemoria från Polismyndigheten fått uppgiften att det förekommer ett 40-tal nätverk i Sverige som kan beskrivas som släktbaserade kriminella nätverk. Polismyndigheten tillägger dock att den siffran inte motsvarar det totala antalet släktbaserade kriminella nätverk då underlag för sådan samman-

ställning saknas och att det därför är rimligt att se antalet som en minimisiffra (Polismyndigheten 2026b).

En liknande uppgift förekom även år 2020 i samband med att Polismyndigheten genomförde ett underrättelsearbete för att samla in och analysera information om släktbaserade nätverk. Uppgifterna sammanställdes i rapporten *Släktbaserade kriminella nätverk i Sverige* som omfattades av sekretess men som senare läckte ut till medier. Efter viss bearbetning publicerades materialet av research- och analysföretaget Acta Publica i rapporten *Klanerna* (Acta Publica 2020). I anslutning till medieuppgifterna uttalade sig dåvarande biträdande rikspolischefen Mats Löfving i Sveriges Radio om att det fanns minst 40 kriminella klaner i Sverige.[3] Uttalandet väckte uppmärksamhet och mötte även kritik, bland annat mot bakgrund av risken för stigmatisering av personer som delar släktskap med kriminella utan att själva ha koppling till kriminalitet.[4] Polismyndigheten tog därefter fram riktlinjer och stöd för hur släktbaserade kriminella nätverk ska registreras i Polisens system för hantering av underrättelseuppgifter.[5]

9.2.1 Släktbaserade kriminella nätverk förekommer i flera delar av landet

Utredningen har fått möjlighet att ta del av polisregionernas sammanställningar över kriminella nätverk. Av de regionala sammanställningarna framgår att släktbaserade kriminella nätverk förekommer i flera delar av landet, men i varierande omfattning.

Flest sådana nätverk har identifierats av polisregion Väst och polisregion Syd, med 11 respektive 16 släktbaserade kriminella nätverk.[6] Merparten av dessa återfinns i storstadsområdena, det vill säga i polisområdena Storgöteborg och Malmö, men det förekommer också

[3] Sveriges Radio (2020).
[4] Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) granskade i samband med detta Polismyndighetens behandling av personuppgifter om släktbaserade kriminella nätverk. I sitt uttalande konstaterade de att Polismyndigheten i vissa delar hade behandlat personuppgifter på ett sätt som innebar att uppgifterna inte var adekvata och relevanta för ändamålet och att fler personuppgifter än nödvändigt hade behandlats. SIN anförde även att benämningar av nätverk utifrån släktens efternamn i vissa fall var olämpliga, eftersom de kan riskera att negativt påverka även personer som inte ingår i nätverket men har samma efternamn (Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Polismyndighetens behandling av personuppgifter om släktbaserade kriminella nätverk, uttalande med beslut 2023-03-29, dnr 140-2020).
[5] Information från Polismyndigheten.
[6] I polisregion Väst har 11 släktbaserade kriminella nätverk av totalt 71 kriminella nätverk identifierats. I polisregion Syd har 16 släktbaserade kriminella nätverk av totalt 85 kriminella nätverk identifierats.

nätverk i andra delar av polisregionernas geografiska område.[7] Polisregionerna Öst, Bergslagen, Mitt och Nord har identifierat 2–3 släktbaserade kriminella nätverk per region. För polisregion Stockholm saknas motsvarande redovisning eftersom regionen inte redovisar släktbaserade kriminella nätverk som en egen separat kategori.

Antalet personer som ingår i nätverken varierar stort. Vissa nätverk består av ett mindre antal personer medan andra omfattar hundratals individer, beroende på hur avgränsningen görs. I den bearbetning som gjorts av Polismyndighetens rapport *Släktbaserade kriminella nätverk i Sverige*, beskrivs det största släktnätverket i Göteborg som bestående av en inre kärna om cirka 30–40 personer. Därutöver uppges omkring 250 kriminella individer ha koppling till familjen (Acta Publica 2020).

Siffrorna som beskriver omfattningen av släktbaserade kriminella nätverk bör dock tolkas med försiktighet mot bakgrund av de metodologiska och praktiska svårigheter som är förenade med att avgränsa och definiera sådana nätverk. Det handlar exempelvis om svårigheten att med tillräcklig precision fastställa släktrelationer och att avgöra om enskilda individer tillhör samma nätverk eller olika nätverk. Därtill förekommer samverkan mellan släktbaserade kriminella nätverk och andra typer av kriminella grupperingar, vilket ytterligare försvårar en tydlig kategorisering. Till exempel bedömer underrättelseenheten i polisregion Syd att flertalet av de släktbaserade nätverken i regionen också kan beskrivas som förgreningar av samma nätverksenhet. De menar att det, under vissa förutsättningar, kan finnas potential för att de släktbaserade nätverken kan fungera som ett sammanhängande nätverk, där resurser, information och strategiska beslut kan förflyttas mellan olika delar av strukturen.[8]

Därutöver bör uppgifterna bedömas mot bakgrund av att släktbaserade kriminella nätverk ofta är slutna och svåra för Polismyndigheten att få insyn i. I en rapport från Polismyndigheten (2022a) framhålls att Polisen har god kunskap om vissa kriminella nätverk, särskilt sådana som har varit föremål för polisiära insatser, medan kunskapen om nätverk som agerar mer diskret kan vara begränsad. Mot denna bakgrund bedöms det i rapporten som sannolikt att det finns fler släktbaserade nätverk inom den kriminella miljön än vad

[7] Polisregion Väst omfattar Västra Götalands och Hallands län. Polisregion Syd omfattar Skåne, Blekinge, Kronoberg och Kalmar län.
[8] Information vid utredningens besök i Polisregion Syd.

polisen har kännedom om, och att situationen i vissa fall kan vara allvarligare än vad som framgår av de uppgifter som i dag finns tillgängliga. I samma rapport beskrivs också hur tystnadskulturen som råder i vissa utsatta områden begränsar möjligheten att skapa fullödiga lägesbilder över den lokala problematiken och kan påverka polisens förmåga att verka effektivt i området (Polismyndigheten 2022a).

9.2.2 Lokala lägesbilder

Enligt lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete ska varje kommun ta fram en lägesbild över brottsligheten minst vartannat år. Det finns inte något krav på att lägesbilderna ska utformas på ett enhetligt sätt eller att vissa typer av brottslighet eller problemområden ska behandlas. I vilken utsträckning parallella samhällsstrukturer och släktbaserade kriminella nätverk synliggörs i kommunernas lägesbilder kan därför variera.

Flertalet av de kommuner som utredningen träffat[9] förefaller ha god kännedom om huruvida släktbaserade kriminella nätverk förekommer i den egna kommunen och beskriver den problematiken i de skriftliga lokala lägesbilder som kommunerna tar fram. Några kommuner har, enligt utredningens bedömning, haft svårare att beskriva problematiken. Utredningens intryck är att kommunernas kunskap om dessa företeelser är nära kopplad till hur väl den lokala samverkan med Polismyndigheten fungerar samt hur kommunens interna samverkan är organiserad. Kommuner som har etablerade strukturer för att ta fram och dela lägesbilder mellan olika verksamheter och samverkansparter, tycks ha bättre förutsättningar att identifiera och beskriva problematiken.

Det kan samtidigt finnas andra skäl till att information om släktbaserade kriminella nätverk inte alltid beskrivs närmare i öppna kommunala lägesbilder. Uppgifterna kan vara känsliga att hantera, särskilt eftersom beskrivningar av familje- eller släktbaserade strukturer riskerar att leda till stigmatisering eller diskriminering av personer som inte själva har någon koppling till kriminalitet. Uppgifterna kan också utgöras av underrättelseuppgifter eller enskilda berättelser som är svåra att verifiera. Sådana hänsyn kan göra att kommuner väljer att behandla informationen med försiktighet och inte delge informatio-

[9] Se bilaga 2 för en förteckning över de kommuner som utredningen träffat.

nen i offentliga rapporter. Avsaknaden av enhetlighet i de kommunala lägesbilderna gör det svårt att ge en samlad nationell bild av problematiken ur ett kommunalt perspektiv.

I det metodstöd som Polismyndigheten använder för att ta fram lägesbilden över utsatta områden finns det en fråga om det finns problem med ”kriminella nätverk som är klanorienterade”.[10] Av figur 9.1 framgår lokalpolisområdenas bedömningar av problemnivån avseende den här typen av grupperingar under perioden 2021–2025. Som beskrevs i kapitel 8 finns det totalt 304 geografiska samverkansområden[11] uppdelade på 98 lokalpolisområden.[12] När lägesbilden för år 2025 togs fram, inkom svar på frågor om problem med denna typ av kriminella grupperingar för 214 områden. För 35 av dessa 214 uppgavs att det finns problem, motsvarande nivå tre eller högre i metodstödet, med kriminella nätverk som är klanorienterade. För 2025 motsvarar det 16 procent av de områden som svarade på frågor i metodstödet. Andelen områden där lokalpolisen har bedömt att det finns denna typ av problem varierar under perioden med ett genomsnitt på omkring 20 procent.

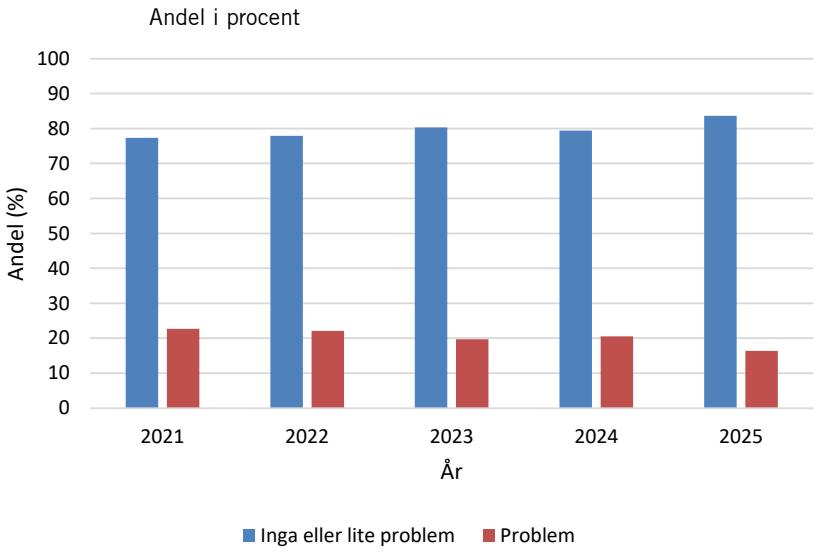
Eftersom det endast är de lokalpolisområden som har nått upp till en viss problemnivå (enligt den så kallade Stadiemodellen) som svarar på frågorna i metodstödet är det svårt att utifrån dessa resultat bedöma omfattningen av problematiken i hela landet. Utredningen bedömer det dock som sannolikt att Polismyndigheten har kännedom om merparten av de områden där problematiken finns.

[10] Se *Polismyndighetens metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället och i utsatta områden*, NOA 2016:00, 2016, på s. 66. Frågan är här formulerad: ”Antal kriminella nätverk som är släktorienterade”. Frågeställningen ändrades år 2020 i samband med en översyn av metodstödet. I de metodstödsfrågor som skickats ut år 2025 är frågan formulerad: ”Förekomst av kriminella nätverk som är klanorienterade”.

[11] Ett geografiskt samverkansområde utgörs av den ytan en lokalpolisområdeschef samverkar med en kommun eller stadsdel kring. Se kapitel 8 för en närmare beskrivning av hur Polismyndigheten genomför insamlingen av lokala lägesbilder från lokalpolisområdena.

[12] I Polismyndighetens årsredovisning för 2025 anges att myndigheten hade 99 lokalpolisområden. I rapporten *Lägesbild över utsatta områden* (Polismyndigheten 2025a) används dock antalet 98 lokalpolisområden, vilket tyder på att antalet kan variera beroende på organisatorisk avgränsning och tidpunkt för uppgiften.

Figur 9.1 Bedömning av olika problemnivåer gällande förekomst av kriminella nätverk som är klanorienterade, 2021–2025.



Anm.: Andel av områdena som svarat på frågan i metodstödet respektive år.
Källa: Polismyndigheten. Inga eller lite problem motsvarar problemnivå 1 och 2 i metodstödet, och problem motsvarar problemnivå 3, 4 och 5 i metodstödet.

Problematiken är i första hand koncentrerad till storstadsområdena och särskilt till områden som Polismyndigheten betecknar som utsatta. Samtidigt finns uppgifter om att släktbaserade kriminella nätverk även etablerar sig på mindre orter. Enligt Polismyndigheten kan en enskild kriminell aktör på en mindre ort snabbt få ett större genomslag än vad som ofta är möjligt i en storstadsmiljö. På mindre orter finns inte sällan lediga butikslokaler och andra etableringsmöjligheter som gör det möjligt för en aktör att på kort tid bygga upp en lokal närvaro och få inflytande över delar av det lokala näringslivet. I kombination med lägre polisiär närvaro kan det skapa förutsättningar för brottslig verksamhet att bedrivas relativt ostört.[13]

[13] Uppgifter från Polismyndigheten.

9.2.3 Släktnätverkens internationella kopplingar

Flertalet av de släktbaserade kriminella nätverken i Sverige har internationella kopplingar. Det gäller både deras historiska ursprung, deras släkt- och familjeband och, i vissa fall, deras näringsverksamhet och brottslighet. Nätverken bör därför inte enbart förstås som lokala eller nationella företeelser. För vissa av dem är den transnationella dimensionen en del av nätverkets struktur, handlingsutrymme och status.

Släktbaserade kriminella nätverk har sitt ursprung i regioner där klansamhällen är vanliga, såsom Afrikas horn, Afghanistan, Mellanöstern och Västra Balkan (Polismyndigheten 2022a). Enligt de underlag som utredningen har tagit del av har flera av de större släktbaserade kriminella nätverken i Sverige sitt ursprung i provinsen Mardin i sydöstra Turkiet. Dessa nätverk beskrivs huvudsakligen kunna delas in i två grupper. Den ena gruppen består av arabisktalande muslimer, mardelli, som tillhör folkgruppen mhallami. Till denna grupp kopplas bland annat det största släktnätverket i Göteborg samt flera nätverk i södra Sverige och i Jönköping. Den andra gruppen består av kristna syrianer, som utgör en betydande del av Södertäljenätverket och som även förekommer i ett släktnätverk i Stockholm.[14] Enligt beskrivningar som utredningen har tagit del av framhålls att dessa grupper historiskt varit hårt utsatta i Turkiet och inte kunnat förlita sig på statens skydd. Erfarenheter av utsatthet och fördrivning anges som en viktig bakgrund till den starka organiseringen i klanstrukturer (se kapitel 5 för en generell beskrivning av klanstrukturer). Dessa klanstrukturer omfattar emellertid även personer och familjer som inte är kriminella.

När det gäller den arabisktalande muslimska gruppen beskriver Acta Publica i rapporten *Klanerna* en migrationskedja där många först lämnade Mardin under första hälften av 1900-talet och flyttade till Libanon. I samband med inbördeskriget i Libanon år 1975–1991 flyttade många vidare till norra Europa, bland annat till Sverige, Tyskland, Danmark och Nederländerna (Acta Publica 2020). Flera av familjerna i Sverige har, enligt uppgifter som utredningen tagit del av, nära släktband och kontakter med släktingar i dessa länder. Utredningen har också tagit del av uppgifter från Polismyndigheten om att migration till andra länder, och bosättning inom samma geo-

[14] Uppgifter vid besök i Göteborg och Södertälje samt Brå (2022b).

grafiska område, har varit ett sätt för inflytelserika familjer att bygga upp eller behålla en stark position i andra länder. Genom att flera familjemedlemmar eller släktgrenar etablerar sig i samma område kan nätverket få numerär styrka och bättre förutsättningar att utöva inflytande. Den internationella förankringen kan också göra det möjligt att mobilisera resurser över landsgränser, exempelvis genom ekonomiskt stöd och mobilisering av ett större antal personer som kan behövas när konflikter uppstår.[15]

Att upprätthålla relationen till ursprungslandet eller hemprovinsen är centralt för vissa släktbaserade kriminella nätverk. Enligt uppgifter som utredningen har tagit del av investerar släktbaserade kriminella nätverk, liksom andra kriminella nätverk inom grov organiserad brottslighet, ofta brottsvinster i andra länder. Sådana investeringar kan ge status, skapa beroenden och bidra till att befästa nätverkets inflytande i både Sverige och ursprungslandet. Även äktenskap kan ha betydelse för nätverkens internationella och sociala struktur. Starka familjer kan befästa sin position genom giftermål med andra starka familjer. Sådana strategiska äktenskap kan bidra till att stärka lojaliteter, skapa allianser och knyta samman olika grenar av släkt- eller klanstrukturen. På det sättet kan familje- och släktband fungera som en sammanhållande mekanism över både generationer och nationsgränser.[16]

Det förekommer också släktbaserade kriminella nätverk i Sverige med ursprung i en rad andra länder, däribland Afghanistan, Irak, Somalia och Palestina.[17] Den tillgängliga informationen om dessa nätverk är dock inte lika omfattande som när det gäller de nätverk från Turkiet som beskrivs ovan. Det gör det svårt att dra mer långtgående slutsatser om deras struktur och internationella kopplingar.

Det bör också understrykas att uppgifterna i det här avsnittet avser kriminella släktnätverk. Att ett kriminellt nätverk har ett visst geografiskt, etniskt eller kulturellt ursprung innebär inte att personer med samma ursprung har koppling till kriminalitet.

[15] Uppgifter från Polismyndigheten.
[16] Uppgifter från Polismyndigheten.
[17] Uppgifter från Polismyndigheten.

9.3 Släktnätverkens brottslighet och påverkan

Enligt Polismyndigheten har kriminella släktnätverk varit brottsligt aktiva i Sverige under lång tid. I den bearbetade versionen av Polismyndighetens rapport *Släktbaserade kriminella nätverk i Sverige*, anges att sådana nätverk bedöms ha varit verksamma i landet i omkring 30–35 år (Acta Publica 2020).

De släktbaserade kriminella nätverken beskrivs av Polismyndigheten som aktörer med bred kriminell förmåga. Brottsligheten omfattar flera olika områden och kan bedrivas på lokal, regional och nationell nivå. Genomgående drag är hot, våld, utpressning, narkotika- och vapenhandel, penningtvätt, bedrägerier, välfärdsbrott samt annan ekonomisk brottslighet (Polismyndigheten 2026b).

Den ekonomiska brottsligheten har en central betydelse för nätverken. Den genererar intäkter som kan användas för konsumtion, investeringar och fortsatt brottslig verksamhet, men också för att stärka nätverkens ställning i lokalsamhället. Brottsvinster kan bidra till att nätverken får större uthållighet och bättre förutsättningar att utveckla sin verksamhet över tid. Till skillnad från delar av den våldsoch narkotikarelaterade brottsligheten, där de brottsaktiva i huvudsak är män, är det inte ovanligt att även kvinnor förekommer som aktiva aktörer inom ekonomisk brottslighet. Kvinnor förekommer inom exempelvis penningtvätt, bidragsbrott och bedrägerier mot välfärdssystemen, men också när det gäller infiltration, se nedan (Polismyndigheten 2026b).

Företagande har stor betydelse för brottsligheten i många kriminella släktnätverk. Företag kan användas för att genomföra eller dölja olika typer av brottsupplägg, exempelvis genom falska fakturor, falska arbetsgivarintyg, bedrägerier eller import av legala varor som samtidigt utnyttjas för införsel av illegala varor. Vissa nätverk har också förmåga att genomföra mer komplexa upplägg där företag används som brottsverktyg. Det kan ge brottsligheten en legal fasad och samtidigt försvåra upptäckt, kontroll och lagföring. De branscher som förekommer i sådana upplägg är ofta sådana där kontanthantering, logistik, underentreprenörsled eller svårkontrollerade transaktioner kan utnyttjas (Polismyndigheten 2026b).

I en rapport från Brå om företag som brottsverktyg, som dock inte särskilt behandlar släktbaserade kriminella nätverk, beskrivs bland annat bygg, restaurang, fastigheter och handel som vanligt

förekommande branscher bland företag med koppling till kriminella nätverk. Dessa branscher är även kända riskbranscher för penningtvätt och arbetslivskriminalitet (Brå 2025a).

Företag kan också användas för att bygga ekonomiskt inflytande i ett område eller inom en viss bransch. I vissa fall kan det handla om att kriminella nätverk försöker dominera delar av lokala marknader, exempelvis genom att kontrollera vissa varuflöden, verksamheter eller affärsområden. Det finns exempelvis ett släktnätverk som försöker kontrollera marknaden kring frukt och grönsaker i den stad de bor och verkar i, och som försöker tränga undan andra aktörer på marknaden genom olika former av påtryckningar.[18] När legal, eller till synes legal, näringsverksamhet kombineras med brottslighet kan nätverken både skapa intäkter och stärka sin sociala och ekonomiska position.

Samtidigt bör det framhållas att de släktbaserade kriminella nätverken skiljer sig åt, både i fråga om brottslighetens omfattning och karaktär. Alla nätverk har inte samma ekonomiska kapacitet, organisatoriska förmåga eller breda kontaktnät. Det är mer korrekt att beskriva släktbaserade kriminella nätverk som en kategori med vissa gemensamma drag, men också med betydande variation mellan olika nätverk.

9.3.1 Vålds- och skrämselkapital

I de beskrivningar av släktbaserade kriminella nätverk som utredningen tagit del av, såväl skriftliga som muntliga källor, framhålls nätverkens förmåga att utöva påverkan som en central del av problematiken. Påverkan kan riktas mot myndigheter och offentliga verksamheter och blir ofta särskilt påtaglig i lokalsamhället. Det kan ske genom brottslighet, hot och våld, men också genom social kontroll, ekonomiskt inflytande och närvaro i lokala verksamheter. I vissa områden kan nätverken genom sådan påverkan få en ställning som sträcker sig längre än den rent kriminella verksamheten. De kan påverka boende, näringsidkare, föreningsliv, kommunala verksamheter och andra aktörer som verkar i området.

[18] Uppgifter från Polismyndigheten.

En förutsättning för att kunna utöva påverkan är nätverkens våldsoch skrämselkapital. Förmågan att utöva eller hota med våld kan ge nätverken status och bidra till att skapa tystnad, rädsla och anpassning i omgivningen.

I flera släktbaserade kriminella nätverk verkar det finnas mindre grupper eller enskilda individer som är särskilt våldsamma och som därigenom bygger upp ett skrämselkapital som hela nätverket kan dra nytta av. Även om det endast är vissa personer som står för våldet kan omgivningens rädsla komma att omfatta släktnätverket som helhet. Utredningen har exempelvis tagit del av beskrivningar av hur delar av en släkt i nordöstra Göteborg aktivt har vidtagit åtgärder för att upprätthålla sitt våldskapital, bland annat genom grova våldshandlingar och maktdemonstrationer. Utredningen har också fått beskrivningar av hur en familj i ett område i Botkyrka kommun, som inte som helhet beskrivs som kriminell, utövar ett stort lokalt inflytande genom att olika familjemedlemmar har olika roller. Vissa personer uppges stå för våldskapitalet, medan andra ansvarar för kontakter och dialog med invånare. Beroende på situation kan olika personer företräda familjen. Om en situation uppfattas hota familjens intressen kan våldskapitalet aktualiseras.[19]

Liknande mönster har beskrivits från andra delar av landet. I en stad i södra Sverige uppges en icke-kriminell gren av en familj fungera som en slags underrättelseresurs för ett släktbaserat kriminellt nätverk som är etablerat i ett av stadens socioekonomiskt svaga områden. Genom information från andra släktingar som bor eller verkar i området kan den kriminella delen av släkten skapa en lokal lägesbild, bevaka sina intressen och få kunskap om händelser i området.[20] På så sätt använder släktbaserade kriminella nätverk både kriminella och icke-kriminella släktingar eller närstående för att upprätthålla inflytande i ett område. Personer som själva inte är brottsaktiva kan därmed bidra med information, agera företrädare i kontakter med andra eller på annat sätt gå nätverkets ärenden. Sannolikt sker detta både avsiktligt och omedvetet genom beroenden och förväntningar inom släkten. I miljöer där lojaliteten till familjen är stark kan det vara svårt för enskilda att avstå från att medverka.

För människor som bor eller verkar i områden där släktbaserade kriminella nätverk har stark närvaro kan vålds- och skrämselkapi-

[19] Uppgifter från Polismyndigheten.
[20] Uppgifter från Polismyndigheten.

talet få påtagliga konsekvenser i vardagen. Rädslan för repressalier kan bidra till en tystnadskultur, vilket i sin tur underlättar fortsatt brottslighet.

Släkter som är numerärt stora i ett område, i kombination med vålds- och skrämselkapital, kan bidra till att alternativa normsystem upprätthålls. När många personer är knutna till ett släktnätverk och det samtidigt finns en faktisk eller upplevd beredskap att använda våld, kan släktnätverkets maktposition göra att deras normer och värderingar får starkt genomslag.[21]

Skrämselkapitalet kan också användas mot lokala näringsidkare. En sådan beskrivning av situationen i utsatta områden gjordes redan år 2018 i Brås rapport om relationen till rättsväsendet i utsatta områden. Där beskrivs hur det lokala näringslivet blir starkt påverkat och rapporten tar upp exempel på beskyddarverksamhet mot företagare i samtliga sex geografiska områden som ingick i studien (Brå 2018).

9.3.2 Inflytande i lokalsamhället

De släktbaserade kriminella nätverkens påverkan i lokalsamhället utövas inte enbart genom rädsla, hot och våld. Nätverken kan också bygga status och inflytande genom att tillhandahålla resurser, tjänster eller kontakter som uppfattas som betydelsefulla av personer som bor eller verkar i området. I vissa fall har nätverken, eller personer med koppling till dem, framträdande roller i det lokala näringslivet, föreningslivet, trossamfund eller verksamheter riktade till barn och unga.[22] En sådan närvaro kan ge legitimitet och göra det svårare för boende och lokala aktörer att skilja mellan socialt inflytande, ekonomisk verksamhet och kriminella intressen.

Nätverkens agerande drivs således inte enbart av ekonomisk vinning. Status i lokalsamhället och i relation till andra släkter eller grupper kan också vara en viktig drivkraft. Genom att uppfattas som resursstarka, handlingskraftiga eller välförankrade i samhället kan nätverken stärka sin position och öka sitt inflytande över människor i närområdet. Det har till exempel förekommit att personer ur släktnätverk utnyttjar invånares bristande kunskap om hur myndigheter fungerar och påstår sig kunna hjälpa enskilda med tillstånd, ansök-

[21] Uppgifter från Polismyndigheten samt information vid kommunbesök.
[22] Uppgifter från Polismyndigheten.

ningar eller andra ärenden genom särskilda kontakter inom myndigheter. I praktiken kan hjälpen bestå i att fylla i en blankett eller skicka in en ansökan som den enskilde själv hade kunnat göra kostnadsfritt. Genom att framställa detta som en tjänst som bygger på värdefulla kontakter och inflytande, kan nätverket stärka bilden av sin egen betydelse. Sådan hjälp kan vara förenad med betalning eller enbart syfta till att skapa en känsla av tacksamhet och beroende.[23]

Ett annat sätt att bygga upp ett inflytande i lokalsamhället är genom konfliktlösning. Flera släktbaserade kriminella nätverk använder sig av informell konfliktlösning som kan få karaktären av parallell rättsskipning, det vill säga att även brott som begås inom eller mellan familjer hanteras utanför samhällets ordinarie institutioner. Högt uppsatta personer inom nätverken kan också agera medlare i konflikter i lokalsamhället mellan andra grupperingar, även när konflikten inte rör brottslighet. Genom att uppträda som problemlösare eller auktoriteter i sådana situationer kan de stärka sin ställning, öka sitt anseende och befästa bilden av att nätverket har en funktion som alternativ maktstruktur.

I kapitel 8 beskrivs problematiken kring parallell rättsskipning och andra sådana alternativa samhällssystem. Polismyndigheten bedömer att släktbaserade kriminella nätverk i stor utsträckning kan vidmakthålla och profitera på alternativa samhällssystem. Det kan exempelvis handla om att ledande familjer i kriminella släktnätverk tillhandahåller informella lösningar för banktjänster, bostadsförmedling, försäkring eller andra samhällsfunktioner. Det kan ibland handla om att låna ut pengar till personer som befinner sig i ekonomisk utsatthet eller till personer som vill starta företag men saknar tillgång till ordinarie finansiering.[24]

Sådana system kan ge nätverken ekonomiska vinster, men också stärka deras ställning i förhållande till personer som är beroende av deras tjänster. När människor vänder sig till nätverket för att få tillgång till pengar, bostad, arbete eller annan praktisk hjälp uppstår beroenden och lojalitet. På så sätt kan brottslighet, företagande och social kontroll samspela och bidra till att nätverket får en maktposition i lokalsamhället.

Många av de släktbaserade kriminella nätverken är knutna till socioekonomiskt utsatta bostadsområden. Enligt Polismyndigheten

[23] Uppgifter från Polismyndigheten samt vid kommunbesök.
[24] Uppgifter från Polismyndigheten.

känner de boende inte alltid till att en affärsinnehavare eller annan lokal aktör har koppling till kriminalitet. Personen kan i stället uppfattas som någon som tillhandahåller varor, tjänster, arbetstillfällen eller andra resurser i området. Till exempel förekommer det att centrumanläggningar i utsatta områden ägs av personer med koppling till släktbaserade kriminella nätverk.[25] Om statens och kommunens närvaro i området upplevs som svag kan det finnas en risk för att den som kontrollerar lokaler, arbetsmöjligheter eller andra lokala funktioner framstår som mer närvarande och betydelsefull än de offentliga institutionerna.

9.3.3 Påverkan på offentliga institutioner och lokala verksamheter

Släktnätverkens vålds- och skrämselkapital kan också påverka offentliga institutioner och verksamheter i närområdet. Det kan handla om att anställda eller beslutsfattare utsätts för direkta eller indirekta påtryckningar i syfte att få till stånd fördelaktiga beslut eller på andra sätt påverka myndigheters agerande. Ju mer känt och etablerat nätverkets våldskapital är, desto mer långtgående kan effekten av sådan påverkan bli. I vissa fall behöver något uttryckligt hot inte framföras. Om anställda i en verksamhet har kännedom om nätverkets våldskapacitet kan den vetskapen i sig påverka hur de agerar.

I en rapport från Göteborgs Stad (2022) beskrivs hur medarbetare anpassar sitt beteende genom att underlåta att sätta gränser mot personer ur de släktbaserade kriminella nätverken. De medarbetare som har intervjuats uttrycker en frustration över att personer från släktnätverken, såväl vuxna som barn till kriminella, på så sätt åtnjuter större frihet från regler än övriga boende i området. Enligt rapporten handlar det inte bara om att personal avstår från att göra polisanmälningar eller orosanmälningar till socialtjänsten. Det handlar också om att personal inte vågar sätta gränser mot normbrytande beteenden, såsom våld, hot, skadegörelse och nedskräpning. I rapporten beskrivs att personer ur de släktbaserade kriminella nätverken, även barn, ”tar över” offentliga miljöer och platser inom de kommunala verksamheterna, exempelvis fritidsgårdar, bibliotek, idrottsanläggningar och andra öppna mötesplatser. Personalen förmår inte att

[25] Uppgifter från Polismyndigheten.

hantera situationen och tvingas att antingen acceptera att verksamhetens ordningsregler bryts eller fatta beslut om att begränsa verksamheten, till exempel genom att förkorta öppettiderna. Eftersom händelserna sällan rapporteras till Polisen eller socialtjänsten blir samhällets ordinarie insatser för exempelvis normbrytande beteende hos ungdomar inte aktualiserade. I de särskilt utsatta områdena i nordöstra Göteborg beskriver medarbetare från vissa kommunala verksamheter att ett släktbaserat kriminellt nätverk har så stor påverkan att det tidvis är svårt att bedriva ordinarie verksamhet (Göteborgs Stad 2022).[26]

Liknande beskrivningar har framkommit även i andra kommuner som utredningen besökt. Det handlar om situationer där offentligt anställda, lokala verksamheter och andra aktörer anpassar sitt agerande till nätverkens närvaro, status eller våldskapital. En sådan anpassning kan ske gradvis och med tiden normaliseras, utan att den nödvändigtvis uppfattas som en följd av direkta hot.

Att samhällets institutioner motarbetas och utnyttjas är allvarligt eftersom det både riskerar att försämra systemens funktion och samtidigt urholka tilliten till offentliga institutioner och demokratiska processer. Det kan även påverka det offentligas förmåga att fullgöra sina uppgifter på ett rättssäkert och likvärdigt sätt. Vid utredningens möten med socialtjänsten i en kommun har det till exempel framförts att verksamheten upplever sig sakna tillräckliga förutsättningar att omhänderta barn som tillhör särskilt våldsamma eller inflytelserika familjer inom släktbaserade kriminella nätverk. Omhändertaganden i sådana situationer kan innebära betydande påfrestningar för verksamheten. Det kan handla om hot och påtryckningar mot personal och beslutsfattare, men också om att barnet och det familjehem där barnet placeras kan behöva ett omfattande skydd. Placeringarna kan dessutom bli mycket kostsamma för kommunen. I vissa fall kan kommunen även möta familjer eller nätverk som anlitar juridiska ombud med stor processvana, vilket kan innebära ytterligare belastning för socialtjänsten och ställa höga krav på dokumentation, handläggning och stöd till personalen. Sammantaget riskerar sådana omständigheter i praktiken att begränsa socialtjänstens handlingsutrymme och försvåra möjligheterna att ge barn det skydd och stöd som de har rätt till.

[26] Se även Dagens Nyheter (2022a; 2023), Göteborgs-Posten (2025).

Påverkan på offentliga verksamheter kan också ske genom att misstro mot myndigheter förstärks. Det gäller inte minst socialtjänsten, där ryktesspridning och desinformation kan försvåra kontakten med barn, unga och vårdnadshavare. Det finns exempel på att personer med koppling till släktbaserade kriminella nätverk har förekommit i den bredare proteströrelse och ryktesspridning som föregick, och senare kom att ingå i, den så kallade LVU-kampanjens spridning under år 2022 (Ranstorp och Ahlerup 2023).

Vid utredningens besök i kommunala socialtjänstverksamheter har det varit tydligt att LVU-kampanjen har fått betydande konsekvenser för arbetet. Misstron mot socialtjänsten beskrivs fortfarande som påtaglig och som något som påverkar personalens möjligheter att nå fram till barn, unga och vårdnadshavare.

Vissa släktnätverk bedriver systematisk infiltration

Den information som finns tillgänglig om infiltration från organiserad brottslighet skiljer sällan mellan släktbaserade kriminella nätverk och andra typer av kriminella nätverk. Längre fram i det här kapitlet behandlas därför problematiken kring infiltration mer övergripande. I det här avsnittet redovisas den kunskap som särskilt rör de släktbaserade kriminella nätverkens användning av infiltration.

Polismyndighetens bild är att släktbaserade kriminella nätverk ägnar sig åt infiltration av offentliga verksamheter på ett mer systematiskt sätt än andra typer av kriminella nätverk.[27] Det handlar inte enbart om att utnyttja enskilda möjligheter som uppstår, utan i många fall om ett mer långsiktigt och strategiskt arbete för att identifiera och stödja personer med förutsättningar att ta sig in i myndigheter, kommunal förvaltning och andra samhällsviktiga funktioner. Syftet kan vara att få tillgång till information, påverka beslut, underlätta brottsupplägg eller skydda nätverkets intressen. Att ha personer placerade inom myndigheter eller kommunal förvaltning kan också ge nätverket status i lokalsamhället och inom den egna släkt- eller klanmiljön.

Infiltration kan ske på olika sätt. Det kan handla om att personer med lojalitet, och inte sällan släktband, till nätverket söker sig till offentliga verksamheter, men också om att nätverket utnyttjar per-

[27] Uppgifter från Polismyndigheten.

soner som redan har en sådan position. Sådana personer brukar ofta beskrivas som möjliggörare eller insiders. Det är inte ovanligt att kvinnliga släktingar eller närstående används i sådana sammanhang. Det kan röra sig om personer som tillhör den familj som utgör kärnan i det kriminella nätverket, men också om personer från andra familjer inom samma släkt- eller klanstruktur som är lojala mot, eller står i beroendeställning till, nätverket. Den person som används för infiltration kan hållas utanför den öppna brottsliga verksamheten, vilket försvårar upptäckt av arbetsgivaren. Personen behöver på så sätt inte förekomma i polisiära register eller på annat sätt framstå som riskfylld i en rekryterings- eller kontrollsituation.

Enligt Polismyndigheten finns uppgifter om att släktbaserade kriminella nätverk har infiltrerat flera större myndigheter. Särskilt intressanta för nätverken är myndigheter och verksamheter som hanterar kontroll, tillstånd, utbetalningar och brottsbekämpning. Enligt bedömningar som utredningen fått ta del av har antalet anställda inom Polismyndigheten med koppling till släktbaserade kriminella nätverk ökat under senare år. Det har också varit möjligt att få tillgång till Polisens lokaler genom kontrakterade byggföretag. Infiltration av släktbaserade kriminella nätverk har även förekommit i andra samhällsviktiga miljöer, exempelvis hamnar, flygplatser och andra funktioner med betydelse för transport, logistik och införsel av varor.[28]

Infiltration förekommer även inom kommunala förvaltningar. Enligt Polismyndigheten finns uppgifter om att släktbaserade kriminella nätverk har infiltrerat flera kommuner i olika delar av landet. Det finns exempel på infiltration inom verksamhetsområden där det finns betydande ekonomiska värden eller möjlighet att påverka beslut, exempelvis inom personlig assistans och samhällsbyggnad. Inom samhällsbyggnadsområdet kan det handla om att påverka ärenden som rör bygglov och upphandlingar. Sådana positioner kan ge tillgång till information, möjlighet att påverka beslut eller bättre förståelse för hur offentliga system fungerar. Den kunskapen kan i sin tur användas för att planera brottsupplägg, undvika kontroll eller stärka nätverkets legitimitet och ställning i lokalsamhället.

Även privata aktörer och näringslivet kan ha betydelse i sammanhanget. Polismyndigheten har uppgifter om att släktbaserade kriminella nätverk använder kontakter inom bankväsendet, fastighetssektorn och andra delar av näringslivet för att underlätta brottsupplägg

[28] Uppgifter från Polismyndigheten.

eller skapa en legal fasad. I en stad i mellersta Sverige bedömer Polismyndigheten att ett släktbaserat kriminellt nätverk har kontakter inom samtliga storbanker med kontor i staden. Kontakterna bedöms kunna vara behjälpliga i brottsupplägg. Det finns även uppgifter om att ett släktbaserat nätverk har ett företag som erbjuder skyddade boenden för kvinnor och barn, där verksamheten möjliggörs genom en möjliggörare vid ett större fastighetsbolag som i sin tur förser företaget med lägenheter.[29]

Polismyndigheten har uppgifter om att släktbaserade kriminella nätverk använder ekonomiska möjliggörare, såsom redovisningskonsulter, skatteexperter, revisorer eller andra personer med särskild yrkeskunskap, för att genomföra eller dölja brottsupplägg. Det förekommer också uppgifter om kontakter inom bankväsendet som kan vara behjälpliga i brottsupplägg, exempelvis genom att underlätta transaktioner, lån eller andra ekonomiska arrangemang. I vissa fall kan möjliggörare inom det privata näringslivet även bidra med resurser som stärker nätverkens legala fasad, exempelvis genom tillgång till lokaler, bostäder eller verksamheter som kan användas i nätverkens intresse.

Kontakter inom myndigheter, kommunal förvaltning, politik eller näringsliv kan fylla olika funktioner. I vissa fall används de för nätverkets egna behov, exempelvis för att få information eller påverka ett visst ärende. I andra fall kan kontakterna få ett värde gentemot andra aktörer, eftersom nätverket genom dem kan tillhandahålla tjänster, information eller inflytande. Sådana kontakter kan därmed bli en resurs som stärker nätverkets ställning, både internt och i förhållande till andra kriminella aktörer.

Den person som förser ett nätverk med information eller på annat sätt utför tjänster kan belönas på olika sätt. Det kan handla om pengar, förmåner, tjänster eller ökat anseende i den egna miljön. Belöningen behöver alltså inte alltid vara direkt ekonomisk. I miljöer där status, lojalitet och tillhörighet har stor betydelse kan även social uppskattning, skydd eller tillgång till nätverkets resurser vara viktiga drivkrafter.[30]

Det finns även uppgifter om släktbaserade kriminella nätverks inflytande i politiska sammanhang. Ett sådant inflytande kan ge tillgång till beslutsprocesser, kontakter och information, men också

[29] Uppgifter från Polismyndigheten.
[30] Uppgifter från Polismyndigheten.

prestige åt de berörda familjerna. Politiska uppdrag kan dessutom skapa en plattform som gör att nätverket, eller personer med koppling till nätverket, framstår som mer legitima och accepterade.

Utredningen har tagit del av uppgifter om att ett släktbaserat kriminellt nätverk har haft inflytande i det politiska livet på både lokal nivå, genom kommunfullmäktige, och på nationell nivå, genom riksdagen. Inom vissa av nätverkets ledande familjer ska medlemmar ha valt att kandidera för olika partier i syfte att säkerställa ett mer varaktigt politiskt inflytande (Polismyndigheten 2022a).

I underlag som utredningen har tagit del av framkommer även uppgifter om att ett mindre nystartat parti har finansierats av flera släktbaserade kriminella nätverk och haft medlemmar med koppling till sådana nätverk (Polismyndigheten 2022a). Partiets framgångar i vissa kommuner kan, enligt Polismyndigheten, delvis förklaras av detta stöd eftersom det inom vissa klanmiljöer finns instruktioner eller förväntningar om hur personer ska rösta i allmänna val.

Det bör samtidigt framhållas att det inte är alla släktbaserade kriminella nätverk som har förmåga till infiltration eller mer avancerad påverkan. Nätverken skiljer sig åt när det gäller resurser, utbildningsnivå, kontaktytor och organisatorisk kapacitet.

9.3.4 Hederskulturen och kriminaliteten förstärker varandra

Inom de släktbaserade kriminella nätverken förekommer också brott som motiveras av hedersrelaterade normer. Det gäller exempelvis våldsbrott, olaga hot och äktenskapstvång som begås internt mot andra familjemedlemmar inom släkten. I kapitel 5 gör utredningen en närmare beskrivning av hedersrelaterat våld och förtryck och hur det kan ta sig uttryck i släktnätverk med kollektivistiska och patriarkala normer och maktstrukturer. I det här kapitlet beskrivs hur hederskultur kan ta sig uttryck i släktbaserade kriminella nätverk.

Kriminaliteten och hedersstrukturen i de släktbaserade kriminella nätverken både möjliggör och förstärker varandra. Som tidigare beskrivits bygger nätverken upp ett skrämselkapital genom att demonstrera sin våldskapacitet. Det används för att utöva makt över omgivningen och underlätta brottslighet, men det används också internt för att utöva kontroll inom familjen. Att ifrågasätta eller bryta mot hedersnormerna är särskilt riskfyllt för familjemedlemmar inom

dessa släkter, eftersom våldet ligger nära till hands. Detta framkommer bland annat i samtal med medarbetare inom socialtjänsten.[31]

Omvänt bidrar hedersstrukturen till att upprätthålla nätverkens brottslighet och föra den vidare mellan generationer. Släktnätverken kan dels reproduceras genom strategiska äktenskap, det vill säga äktenskap som syftar till att stärka relationer, lojaliteter och allianser inom släkt- eller klanstrukturen, dels genom att barnen växer upp i miljöer där kriminalitet normaliseras och etableras som norm. I en lägesbild över släktbaserade kriminella nätverk som Göteborgs Stad tog fram år 2022, och som delvis bygger på intervjuer med stadens medarbetare, beskrivs hur pojkar redan i tonåren följer med sina fäder på kriminella aktiviteter som en form av upplärning. De starka hedersnormerna kan även tvinga individer inom släkten att begå brott om släkten uppmanar till det. Enligt en promemoria från Polismyndigheten som rapporten refererar till, utgör hedersstrukturen en nyckelfaktor för släktbaserade kriminella nätverks förmåga att upprätthålla stabila och långsiktiga kriminella strukturer. Det bidrar också till att dessa nätverk är särskilt svåra att motverka.[32]

Flera experter på området framhåller att det är viktigt att kommunala verksamheter har kunskap om hedersstrukturer i mötet med de släktbaserade kriminella nätverken. Det gäller särskilt vid bedömning av hotbilden kring en individ, eftersom ett utmärkande drag i hedersstrukturer är ett kollektivt agerande och att konflikter ofta involverar fler personer än enbart en ensam gärningsperson och ett brottsoffer. Det bedöms vara särskilt riskfyllt för familjemedlemmar ur släktbaserade kriminella nätverk att utmana hedersnormerna. Tjänstepersoner i Göteborgs Stad som kommer i kontakt med hedersärenden uppger att det är ovanligt att socialtjänsten ens kommer i kontakt med individer från dessa släkter som utmanat hedersnormerna och i de fåtal fall där detta har skett, har risken för våld bedömts vara särskilt hög (Göteborgs Stad 2022).

[31] Samtal med socialtjänsten i Göteborg och Malmö vid utredningens kommunbesök.
[32] Uppgiften kommer från en promemoria från Polismyndigheten till Göteborgs Stad: *PM-Sammanfattning släktbaserade kriminella nätverk*, Göteborgs Stad, Stadsledningskontoret, Diarienr. 0795/21.

9.3.5 Barn och unga i släktbaserade kriminella nätverk

I forskningslitteraturen framhålls kriminalitet hos föräldrar och syskon som en riskfaktor för att barn, särskilt pojkar, ska rekryteras eller dras in i kriminella nätverk.[33] Om kriminaliteten i familjen dessutom framstår som ett socialt accepterat, normaliserat eller till och med förväntat handlingsmönster i den miljö där barnet växer upp, finns det sannolikt en stor risk för att barnet präglas av dessa normer och socialiseras in i kriminellt beteende. Kunskapen är dock mer begränsad när det gäller barn som växer upp i släktbaserade kriminella nätverk. Det saknas fördjupad kunskap om hur sådana uppväxtmiljöer påverkar barns handlingsutrymme, relation till myndigheter, syn på kriminalitet och möjligheter att bryta med destruktiva normer och lojaliteter.[34]

Vid utredningens besök och möten i kommuner och lokalpolisområden har utredningen tagit del av berättelser om att pojkar tidigt introduceras till kriminella miljöer. Det kan ske genom att de följer med pappor, äldre bröder eller andra manliga släktingar och successivt involveras i verksamheten.

I rapporten *Barn och unga i kriminella nätverk*, beskriver Brå (2023a) att pressen på barn kan vara särskilt stor när fäder, syskon eller kusiner ingår i ett kriminellt nätverk. Det gäller särskilt situationer där barn och unga påtvingas involvering i samband med att nätverket hamnar i ett utsatt läge. Exempel som lyfts är att unga anhöriga förväntas ta över uppgifter eller ”affärer”, eller att agera för att upprätthålla nätverkets ställning. Barn som växer upp i släktbaserade kriminella nätverk verkar dessutom ha en mer direkt väg in i grov brottslighet utan att det föregås av mindre allvarliga brott vilket annars är ett vanligt mönster. Brås studie visar att det som förenar många av de intervjupersoner som debuterar direkt med grova brott är att de involverats i nätverk som dominerats av den egna släkten eller de egna (biologiska) bröderna (Brå 2023a).

Att lämna en kriminell livsstil är ofta svårt, även för personer som vill bryta med kriminella nätverk utan släktkoppling. Gängen använder metoder som skuldsättning och hot för att hindra sina medlemmar

[33] Se t.ex. Brå (2023a), Socialstyrelsen (2020) samt van Dijk, Kleemans och Eichelsheim (2018).
[34] Regeringen har av den anledningen beslutat om ett uppdrag till Brottsförebyggande rådet (Brå) att sammanställa kunskap om släktbaserade kriminella nätverk, kartlägga förekomsten av sådana nätverk i Sverige och analysera levnadsvillkoren för barn och unga som växer upp med släktbaserade kriminella nätverk i sin närhet (A2026/00693). Uppdraget ska redovisas i april år 2028.

att lämna. Inom släktbaserade nätverk kan detta delvis ta sig andra uttryck. Brås studie visar att den unge kan få visst handlingsutrymme och i vissa fall få en mjukare hantering när de uttrycker önskemål om att sluta med sin kriminalitet. Äldre släktingar kan ge fler alternativ, ”se mellan fingrarna” och välja mindre förnedrande sanktioner mot en ung släkting som motsätter sig att utföra brott. Samtidigt gör familjerelationerna det svårt att bryta med nätverket och det beskrivs som särskilt svårt att söka extern hjälp eftersom det kan vara starkt tabubelagt att ha kontakt med myndigheter (Brå 2023a).

I rapporten från Göteborgs Stad som refererats till ovan, beskriver socialtjänsten att det är särskilt svårt att nå barn och unga i dessa familjer med insatser. Det beskrivs hur många barn och unga, särskilt pojkar, i dessa familjer har varit föremål för både frivilliga insatser och tvångsvård, men att åtgärderna ofta haft begränsad effekt på den långsiktiga kriminaliteten. Samtidigt finns mycket begränsad kunskap om flickors situation i dessa nätverk. Hedersnormerna bidrar till att skapa en stark intern lojalitet och slutenhet, vilket försvårar insyn från myndigheter och omgivning (Göteborgs Stad 2022). Liknande beskrivningar har utredningen kunnat ta del av i möten med socialtjänsten i de kommuner som utredningen besökt. De insatser som socialtjänsten har tillgång till för barn och unga med normbrytande beteenden tycks inte vara utformade för att fullt ut möta den särskilda problematik som föreligger i familjer med koppling till släktbaserade kriminella nätverk.

9.4 Släktnätverkens förmågor och framtida utveckling

Släktbaserade kriminella nätverk urskiljer sig i några avseenden från andra typer av kriminella nätverk. Graden av social organisering, lokal förankring, möjligheten att organisera sig över stora geografiska ytor samt över generationer. Sammantaget ökar det nätverkens förmåga att bedriva brottslighet och utöva inflytande. Det bidrar också till att nätverken kan vara svåra att upptäcka och motverka. Nedan beskrivs dessa förmågor närmare.

9.4.1 Hög grad av social organisering

Polismyndigheten har beskrivit släktbaserade kriminella nätverk som mer välorganiserade än många andra kriminella nätverk (Polismyndigheten 2026b). Medan andra typer av kriminella nätverk kan vara mer löst sammansatta och bygga på tillfälliga samarbeten, vilar släktbaserade nätverk i högre grad på relationer som är beständiga över tid. Även hedersrelaterade normer, social kontroll och starka förväntningar på lojalitet kan bidra till att hålla samman nätverket.

Mondani och Rostami (2023) delar in organiserad brottslighet i tre faser, utifrån graden av social organisering. I den tredje fasen är den sociala organiseringen som mest utvecklad. Till skillnad från kriminella nätverk som är mer löst sammansatta, är ”maffialiknande släktnätverk”, där författarna nämner släktnätverk i Södertälje som exempel, starkt inbäddade i vardagslivet. De knyts till relationer inom familjen, till barndomsvänner, lokala föreningar, religiösa sammanhang, spelklubbar och sociala högtider. Kontroll och övervakning behöver därmed inte enbart ske genom formella möten, utan upprätthålls i vardagliga sammanhang som söndagsmiddagar, gudstjänster, bröllop och dop.

Den här sociala förankringen ger nätverken effektiva styrmedel. Gåvor, tjänster och gentjänster används för att skapa och befästa lojalitet. Personer som visar lojalitet kan gynnas genom arbete, affärsmöjligheter eller andra fördelar, medan den som bryter mot normerna riskerar att förlora både ekonomiskt stöd och socialt sammanhang, och i förlängningen utsättas för hot eller våld.[35]

9.4.2 Organiserar sig över stora geografiska ytor

En annan styrka hos släktnätverken är förmågan att organisera sig över större geografiska ytor. Släkt- och familjeband kan sträcka sig över flera kommuner, olika delar av landet och internationellt. Det ger nätverken förutsättningar att samordna verksamhet mellan olika platser, upprätthålla kontakter över tid och etablera samarbeten även utanför Sverige.

[35] Uppgifter från Polismyndigheten.

Nätverkens styrka hänger nära samman med antalet personer som kan mobiliseras.[36] Ju fler personer som ingår i eller står nära nätverket, desto större blir förmågan att agera snabbt och samlat. Det nära samarbetet inom släktnätverket, mellan personer som bor i samma bostadsområde, på andra platser i landet eller i andra länder, kan därmed ge nätverket en betydande handlingsförmåga.

Utredningen har vid möten och verksamhetsbesök fått flera beskrivningar av situationer där ett stort antal personer med koppling till samma släktnätverk har kunnat samlas på mycket kort tid, exempelvis vid konflikter i närområdet eller i samband med polisiära ingripanden. På motsvarande sätt kan personer med anknytning till nätverket mobiliseras från andra länder när det finns behov av att markera styrka genom närvaro eller numerär.

9.4.3 Stark förankring i lokalsamhället

Släktbaserade kriminella nätverk har ofta en stark förankring i lokalsamhället. Denna förankring kan innebära att nätverken överlappar med andra lokalt baserade kriminella miljöer, exempelvis förortsbaserade nätverk (Brå 2023a). Genom sin närvaro i ett område kan nätverken också få tillgång till relationer, verksamheter och kontaktvägar som gör det möjligt att påverka eller tränga in i legala och politiska strukturer (Mondani och Rostami 2023).

Den lokala förankringen kan också bidra till lojalitet och tystnad. Personer som bor eller verkar i området kan vara beroende av nätverket eller av personer i dess närhet för arbete, bostad, lån, skydd, kontakter eller andra resurser. Även den som inte sympatiserar med nätverket kan av rädsla, beroende eller social press avstå från att lämna information till myndigheter. På så sätt kan tystnadskultur och låg anmälningsbenägenhet förstärka nätverkets handlingsutrymme.

9.4.4 Nya generationer i släktbaserade kriminella nätverk

Som beskrivs ovan sträcker sig de kriminella släktnätverken över flera generationer. Det talar för att släktnätverken kan vara mer beständiga över tid än kriminella nätverk som bygger på mer tillfälliga relationer och samarbeten.

[36] Uppgifter från Polismyndigheten.

Samtidigt är utvecklingen inte entydig. Enligt Polismyndigheten och andra experter som utredningen har talat med, finns tecken på att det traditionella levnadssätt som präglar vissa släktbaserade kriminella nätverk i vissa fall håller på att försvagas.[37] Den lojalitet som är utmärkande för sådana nätverk uppges i vissa miljöer ha minskat i betydelse hos yngre generationer, samtidigt som ekonomiska motiv fått större tyngd i den brottsliga verksamheten. Det kan leda till förändringar i nätverkens interna sammanhållning och i hur konflikter hanteras.

När traditionella normer och former för intern kontroll försvagas kan också äldre generationers inflytande minska, och därmed kan tidigare sätt att hantera konflikter förändras. En möjlig konsekvens av en sådan utveckling är att konflikter i större utsträckning löses med våld i stället för genom intern medling eller andra informella konfliktlösningsmekanismer. En sådan utveckling behöver dock inte innebära att nätverken blir mindre farliga. Tvärtom kan försvagad intern styrning i vissa fall öka risken för våldsamma uppgörelser.

Polismyndighetens bedömning är emellertid att det traditionella levnadssättet sannolikt fortfarande består i majoriteten av de släktbaserade kriminella nätverken (Polismyndigheten 2022a). I dessa miljöer kan familje- och släktband, social kontroll och starka lojalitetskrav fortsatt bidra till att hålla samman nätverken och föra deras normer vidare mellan generationer.

9.5 Arbetet mot släktbaserade kriminella nätverk kräver samverkan mellan flera aktörer

Det finns flera exempel på insatser och åtgärder som myndigheter och kommuner genomfört i syfte att förebygga och bekämpa organiserad och systemhotande brottslighet. Inom den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet (OB-satsningen) har insatser bland annat riktats mot släktbaserade kriminella nätverk. Det har exempelvis handlat om ärenden som rör assistansföretag. Arbetet har också omfattat operativa insatser och ärenden som riktats mot vissa geografiska områden och individer. En viktig funktion i det här arbetet är de regionala underrättelsecentren (RUC). Inom ramen för OB-

[37] Uppgifter från besök i Göteborg och Södertälje samt Polismyndigheten (2022a).

satsningen tar RUC fram problembilder och underlag för operativa insatser av relevans för det myndighetsgemensamma arbetet.

Polismyndigheten har lämnat flera exempel till utredningen som visar att samverkan med andra myndigheter är avgörande i arbetet mot släktbaserade kriminella nätverk. Det beror bland annat på att andra myndigheter förfogar över verktyg som Polismyndigheten inte har, exempelvis tillsyn, kontroll av utbetalningar, indrivning, beskattning och tillståndsprövning. Polismyndigheten har beskrivit erfarenheter av att försöka komma till rätta med sådana nätverk på egen hand, men utan tillräcklig framgång. Genom samverkan med andra myndigheter har arbetet kunnat bedrivas med större genomslag (Polismyndigheten 2026b).

Redan under år 2017 beslutade Polismyndighetens operativa råd att inleda den myndighetsgemensamma insatsen Tickan mot ett släktbaserat kriminellt nätverk i Göteborg. Vid sidan av den polisiära delen av insatsen, som bland annat omfattade tvångsmedel såsom hemlig telefonavlyssning, innehöll insatsen även inslag av det som brukar benämnas *focused deterrence*. Det innebär att myndigheterna genom direkt kommunikation tydliggör för nätverket att dess kriminella medlemmar kommer att vara föremål för särskild uppmärksamhet.

En betydande del av insatsen Tickan bestod av myndighetsgemensamma och administrativa åtgärder. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen fokuserade på felaktiga utbetalningar, Skatteverket krävde in obetalda skatter och Kronofogden granskade skulder och utmätte egendom. Ekobrottsmyndigheten inledde flera utredningar mot familjemedlemmar. Genom samverkan med Göteborgs Stad agerade även socialtjänsten, skolan och kommunala bostadsbolag mot normbrytande beteenden kopplade till familjemedlemmar. Ett ökat fokus på orosanmälningar till socialtjänsten ledde i vissa fall till omhändertaganden enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Även räddningstjänsten och miljöförvaltningen samverkade med Polismyndigheten för att stänga eller ingripa mot olagliga verksamheter med koppling till familjen. Stadsdelsförvaltningen i Angered lanserade dessutom ett särskilt initiativ mot otillåten påverkan.[38]

Insatsen Tickan illustrerar betydelsen av att arbetet mot släktbaserade kriminella nätverk inte enbart bedrivs med traditionella brotts-

[38] Uppgifter från Polismyndigheten. Se också EUCPN (2020).

utredande metoder. När nätverkens brottslighet och påverkan är sammanflätad med företag, infiltration, välfärdssystem, lokala verksamheter och social kontroll av de boende i området, krävs en bredare myndighetsgemensam ansats. Polisen kan i dessa fall ha en central roll i att identifiera problembilden, men andra myndigheter och kommunala verksamheter kan ha avgörande verktyg för att påverka nätverkens handlingsutrymme och påverkan i närområdet.

Den bilden bekräftas även av Sverige mot organiserad brottslighet (SMOB)[39] som i en samhällsgemensam lägesbild över organiserad brottslighet understryker att arbetet mot all organiserad och systemhotande brottslighet, förutom lagföring, också behöver riktas mot de funktioner, flöden och miljöer som ger brottsligheten handlingsutrymme. Det kan exempelvis handla om bolagsbildning, ägar- och företrädarstrukturer, upphandlingskontroller, arbetsmarknadsrelationer, branschspecifik tillsyn, samhällskänsliga yrken och informationsdelning mellan myndigheter (SMOB 2026).

Det finns även exempel på andra insatser och samverkansformer med relevans för arbetet mot släktbaserad kriminalitet, däribland regionala satsningar och lokala arbetssätt i exempelvis Polisregion Väst, till exempel insatsen Kvarnen och satsningen Samverkan mot organiserad klankriminalitet (SMOK), som drivs av Polisområde Storgöteborg. Det har genom åren även pågått ett flertal större insatser i Södertälje, till exempel insatserna Tore 1–3 samt Ragnhild.[40]

9.6 Internationella erfarenheter

Utredningen har haft som ambition att göra en internationell utblick för att belysa hur andra länder beskriver, avgränsar och hanterar företeelser som motsvarar parallella samhällsstrukturer. Insamlingen av information har varit en utmaning eftersom det saknas en gemensam begreppsanvändning. Definitionerna av parallella samhällsstrukturer varierar mellan länder, liksom hur problemen beskrivs och avgränsas i forskning och myndighetsdokument (se kapitel 3). Det försvårar jämförelser och det innebär att det internationella underlaget har varit begränsat.

[39] Sverige mot organiserad brottslighet, SMOB, är ett partnerskap för forskning, utbildning och kunskapsutveckling med fokus på organiserad brottslighet och den kriminella ekonomin.
[40] Se Rostami och Appelgren (2021) samt Brå (2022b) för en beskrivning och utvärdering av insatsen Tore 2.

Det har varit något lättare att få information från andra länder om problematiken kring släktbaserade kriminella nätverk. Det hänger samman med att sådana nätverk i vissa länder har identifierats som ett mer avgränsat problem och därför också blivit föremål för särskilda kartläggningar och insatser.

Utredningen har till exempel fått tillgång till kartläggningar från Danmark, vilket redovisas nedan. I Tyskland bedrivs ett omfattande arbete som rör klan- och släktbaserad kriminalitet. Genom ett studiebesök har utredningen fått del av ett mer omfattande material om hur problemet beskrivs, vilka åtgärder som vidtas och hur arbetet är organiserat. Detta material redovisas översiktligt i det här kapitlet. Det finns även skäl att beskriva arbetet i Italien, där det sedan lång tid finns omfattande kunskap om maffialiknande strukturer som till sin struktur liknar släktbaserade kriminella nätverk. Särskilt den kalabriska maffiaorganisationen 'Ndrangheta brukar lyftas fram i det sammanhanget. Organisationen kännetecknas av starka släkt- och familjeband med hedersnormer och uppvisar på flera sätt drag som liknar sådana kriminella nätverk som omfattas av utredningens definition av parallella samhällsstrukturer, det vill säga släktbaserade kriminella nätverk.

Nedan redovisas erfarenheter och kartläggningar från dessa tre länder, men redovisningen gör inte anspråk på att vara heltäckande. Liknande fenomen förekommer även i fler än dessa länder. Syftet med det här kapitlet är i stället att belysa hur närliggande problem har identifierats och hanterats i andra sammanhang.

9.6.1 Tyskland

I Tyskland används begreppet *klankriminalitet* för att beskriva problematiken med släktbaserade kriminella nätverk. Sedan år 2021 finns en gemensam nationell definition av begreppet klan som används inom tyska polisen. Innan dess hade de olika delstaternas polisorganisationer skilda definitioner. I framtagandet av den nya definitionen var ambitionen att inte fokusera på etnicitet, samt att särskilja vad som handlar om släktskap och vad som beskriver kriminalitet. Därför har polisens definition två delar där den första delen beskriver en klan som

> en informell social organisation som bestäms av en gemensam uppfattning om släktskap och gemensamt ursprung. Den kännetecknas särskilt av en hierarkisk struktur, en stark känsla av tillhörighet och ett gemensamt norm- och värdesystem.[41]

Den andra delen av definitionen beskriver *klankriminalitet* som att det

> omfattar klanmedlemmars brottsliga beteende. Klantillhörigheten utgör därvid en sammanbindande komponent som kan främja brottets genomförande eller försvåra uppklaringen av brottet, varvid de egna normerna och värderingarna kan sättas över den rättsordning som gäller i Tyskland. Gärningarna måste, var för sig eller sammantagna, vara av betydelse för fenomenet.[42]

Under utredningens studiebesök visade det sig emellertid att den generella definitionen används på ett mer avgränsat sätt i det praktiska arbetet. I det operativa polisiära arbetet har begreppet i stor utsträckning kommit att knytas till familje- och släktnätverk med turkisk och arabisk bakgrund, särskilt med libanesisk bakgrund. Tyska polisen uppgav förvisso att begreppet klan i tysk kontext även kan omfatta släkter från exempelvis Balkan, Nordafrika och italiensk maffia, men att det i praktiken ofta likställs med turkisk-libanesiska släktnätverk. Den här skillnaden mellan formell definition och faktisk tillämpning uppmärksammas också i forskningen om den tyska polisens begreppsanvändning. Wollinger (2025) beskriver en polariserad debatt mellan forskare, myndigheter, medier och politiska aktörer. Han pekar på en motsättning mellan, å ena sidan, en hård linje där klankriminalitet beskrivs som ett allvarligt säkerhetsproblem som kräver kraftfulla rättsstatliga åtgärder och, å andra sidan, en kritik som lyfter risker för stigmatisering och diskriminering av hela befolkningsgrupper. Han framhåller också att själva termen klankriminalitet allt oftare kritiseras som diskriminerande, övergeneraliserande och analytiskt otillräcklig. Alternativa benämningar, såsom ”familjebaserad brottslighet” eller ”släktbaserad gängbrottslighet”

[41] Utredningens översättning ur Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen (2025): *Ein Clan ist eine informelle soziale Organisation, die durch ein gemeinsames Abstammungsverständnis ihrer Angehörigen bestimmt ist. Sie zeichnet sich insbesondere durch eine hierarchische Struktur, ein ausgeprägtes Zugehörigkeitsgefühl und ein gemeinsames Normen- und Werteverständnis aus.*
[42] Utredningens översättning ur Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen (2025): *Clankriminalität umfasst das delinquente Verhalten von Clanangehörigen. Die Clanzugehörigkeit stellt dabei eine verbindende, die Tatbegehung fördernde oder die Aufklärung der Tat hindernde Komponente dar, wobei die eigenen Normen und Werte über die in Deutschland geltende Rechtsordnung gestellt werden können. Die Taten müssen im Einzelnen oder in ihrer Gesamtheit für das Phänomen von Bedeutung sein.*

har föreslagits, men har ännu inte fått något bredare genomslag (Wollinger 2025).

Tyska kartläggningar och lägesbilder

I Tyskland bedrivs ett uttalat arbete mot klankriminalitet i fyra delstater: Berlin, Bremen, Niedersachsen och Nordrhein-Westfalen. I dessa delstater finns särskilt utpekade enheter inom polisorganisationen med ansvar för att arbeta mot den typen av brottslighet. Det är dock inte alla delstatliga polismyndigheter som tar fram särskilda lägesbilder om klankriminalitet. De lägesbilder som finns skiljer sig dessutom åt i fråga om avgränsning, metod och utformning. I Nordrhein-Westfalen tar Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen sedan 2018 årligen fram en lägesbild över klankriminalitet. Lägesbilderna presenteras av delstatens inrikesministerium och utgör ett återkommande underlag i delstatens arbete mot klankriminalitet. Lägesbilden omfattar kriminella medlemmar i familjer med turkisk-arabiskt ursprung och bygger på en namnbaserad sökning i polisens ärendehanteringssystem. De personer som omfattas av statistiken ska vara registrerade som misstänkta samt ha ett efternamn som ingår i polisens särskilda förteckning över klannamn.

Metoden har flera begränsningar, vilket också lyfts fram i rapporten som utgör lägesbilden. Skillnader i stavning och variationer i efternamn kan medföra att personer inte fångas upp i sökningen. Det gäller även personer som borde omfattas av statistiken men som bär andra efternamn än de som ingår i urvalet. Förteckningen över aktuella efternamn bygger på regionala bedömningar och uppdateras löpande. I 2024 års lägesbild omfattade den 118 efternamn.

Arbetet mot klankriminalitet

När det gäller arbetet mot klankriminalitet har Tyskland en ansats som i flera avseenden liknar den svenska inriktningen mot organiserad brottslighet. Arbetet bygger på en kombination av brottsbekämpande, administrativa och förebyggande åtgärder, ofta i nära samverkan mellan polis, andra myndigheter, kommuner och sociala aktörer. Denna ansats beskrivs som ett arbete ”i 360 grader”, det vill säga ett samlat angreppssätt där flera verktyg används parallellt. Till detta

knyts också idén om ”tusen nålstick”, vilket syftar på återkommande kontroller, tillsynsåtgärder, beslag och förverkande för att försvåra och minska lönsamheten i verksamhet som bedrivs i, eller i anslutning till, den legala och halvlegala sfären kring klanmiljöer.

I det förebyggande arbetet lyfts särskilt insatsen Kurve Kriegen fram, som riktar sig till barn och unga i riskzon. Kurve Kriegen (ung. ”att vända utvecklingen”) beskrivs som en brottsförebyggande metod som har till mål att i ett tidigt skede identifiera individer som riskerar att utveckla en varaktig och allvarlig kriminalitet och att bryta den utvecklingen. Metoden använder ett screeningverktyg för att bedöma riskfaktorer hos barn och unga i syfte att tidigt identifiera risken för fortsatt kriminalitet. I den tyska ursprungsformen har modellen ett tydligt fokus på kriminella klaner och på hur man kan bedriva förebyggande arbete med barn som växer upp i sådana miljöer. Modellen har av svenska Polismyndigheten översatts till svensk kontext och modellen har anpassats till en bredare målgrupp och kopplas inte uttryckligen till klanmiljöer. I Sverige förekommer arbetssättet i ett tiotal kommuner[43] som en modell för samverkan kring barn och unga som riskerar att hamna i grov kriminalitet. Modellen benämns Rätt kurva och beskrivs närmare i kapitel 11.

9.6.2 Danmark

I slutet av 2024 gav justitieministern den danska polismyndigheten Rigspolitiet i uppdrag att, i dialog med landets polisdistrikt, undersöka hur det kunde skapas en mer systematisk överblick över släktbaserad brottslighet. Bakgrunden var ett antal frågor om släktbaserad kriminalitet som hade väckts i det danska Folketingets rättsutskott. Uppdraget resulterade dels i en nationell kartläggning över kriminella familjer, dels i en ny modell för hur polisen ska följa och prioritera arbetet mot dessa familjer (Rigspolitiet 2025a). Arbetet med kartläggningen genomfördes i två steg: först en databaserad analys och därefter en kvalitativ genomgång i polisdistrikten.

I den databaserade analysen identifierades 35 familjer med sammanlagt 636 familjemedlemmar. Analysen byggde på kriterier om att kriminalitet skulle förekomma i minst två generationer och att en

[43] I april 2026 är det följande kommuner som arbetar enligt modellen Rätt kurva: Södertälje, Huddinge, Karlskoga, Linköping, Göteborg, Uppvidinge, Lessebo, Tingsryd, Halmstad, Landskrona.

hög andel av de vuxna familjemedlemmarna hade fällande avgöranden (*fældende afgørelser*)[44] under de senaste åren. Nästan hälften av familjemedlemmarna, 302 personer, hade danskt medborgarskap. Övriga familjemedlemmar fördelade sig på 17 nationaliteter, där de vanligast förekommande var Irak, Serbien, Jugoslavien, Sverige, Kroatien, Nederländerna och Italien. Geografiskt hade familjerna sin huvudsakliga hemvist i sju (av 12) polisdistrikt, med tyngdpunkt i Østjyllands Politi, Nordsjællands Politi och Københavns Politi. Av de vuxna kriminella familjemedlemmarna visade sig 119 personer vara registrerade i den danska polisens efterforskningsstödsdatabas (PED)[45], vilket visade att många av de kriminella familjerna ingick i den kriminella miljön som polisen redan hade under uppsikt.

Eftersom den databaserade analysen hade flera begränsningar, bedömde Rigspolitiet att underlaget behövde kvalificeras vidare tillsammans med polisdistrikten. I den uppföljande rapporteringen redovisade Rigspolitiet resultatet av den fördjupade kvalitativa genomgången (Rigspolitiet 2025b). Polisdistrikten hade då både tillfört ett antal familjer som inte ingick i det ursprungliga databaserade underlaget och sorterat bort familjer som inte bedömdes vara av nationell betydelse.[46] Efter denna kvalificering bedömdes 17 familjer vara aktuella för nationell polisiär övervakning. Övriga familjer kunde fortfarande vara relevanta att följa lokalt, men inte på nationell nivå.

De 17 familjerna omfattade omkring 700 familjemedlemmar. Att antalet familjemedlemmar är högre än i den ursprungliga databaserade analysen, trots att antalet familjer är lägre, beror på att det rör sig om ett nytt och kvalificerat urval efter polisdistriktens genomgång. Knappt en tredjedel av familjemedlemmarna var barn under 15 år. Familjemedlemmarna hade under de senaste fem åren sammantaget fått 1 230 fällande avgöranden (*fældende afgørelser*) för överträdelser av den danska strafflagen, vapenlagstiftningen och narkotikalagstiftningen.

Drygt 90 procent av brottsligheten avsåg tillgreppsbrott, narkotikabrott, brott mot person och överträdelser av vapenlagstiftningen. Omkring två tredjedelar av familjemedlemmarna hade danskt med-

[44] Översättning av danskans ”fældende afgørelser” som liknar svenskans ”fällande domar” men som kan omfatta fler typer av rättsliga avgöranden än bara domar i svensk mening.
[45] Politiets efterforskningsstøttedatabase (PED) är ett internt polisiärt register och utrednings- och underrättelsestöd för arbetet mot allvarlig och organiserad brottslighet.
[46] Polisdistrikten tillförde ytterligare 13 familjer till de 35 som kommit fram i den databaserade analysen. Därutöver identifierade Østjyllands Politi ytterligare 59 familjer, bland annat med stöd av ett doktorandprojekt om släktbaserad kriminalitet.

borgarskap. Bland de vuxna familjemedlemmarna var ungefär en tredjedel registrerade i den danska polisens efterforskningsstödsdatabas (PED).

Rikspolisen konstaterar i rapporten att det finns familjer i Danmark där kriminalitet går i arv mellan generationer och att polisens arbete därför inte bara ska inriktas på att ingripa mot den enskildes kriminalitet utan också på att motverka den familjebaserade kriminaliteten i stort. Det gäller särskilt ekonomisk brottslighet och penningtvätt, negativ påverkan på bostadsområden, parallellsamhällen och infiltration av myndigheter. Danmark beskriver också problematiken som bredare än enbart återkommande familjebrottslighet eftersom den också knyts till organiserad brottslighet och att den begränsar lokalsamhällets utveckling samt statens förmåga att upprätthålla kontroll och legitimitet.

9.6.3 Italien

Italien har en lång och särpräglad erfarenhet av organiserad brottslighet. Landet har också under lång tid utvecklat motåtgärder, både genom repressiv brottsbekämpning och genom förebyggande arbete riktat mot skola, civilsamhälle, näringsliv och offentlig förvaltning.

Förhållandena i Italien kan inte utan vidare jämföras med svenska förhållanden. Den italienska erfarenheten visar ändå vad som kan hända när kriminella organisationer över tid får fäste i lokalsamhällen, ekonomiska strukturer och i politiken. Den visar också att det krävs breda, långsiktiga och lokalt förankrade motkrafter för att bryta ett sådant inflytande.

Den italienska maffian är inte en enhetlig organisation utan består av flera regionalt förankrade organisationer. De mest kända är Cosa Nostra på Sicilien, 'Ndrangheta i Kalabrien, Camorran i Kampanien och Sacra Corona Unita i Apulien. I forskningen beskrivs särskilt Cosa Nostra och 'Ndrangheta som organisationer med lång historisk kontinuitet, utvecklade interna strukturer och en ambition att utöva lokal social och politisk kontroll.[47] 'Ndrangheta brukar också beskrivas som en klanbaserad maffia som kännetecknas av starka släkt- och familjeband, kollektivistiska och patriarkala normer samt hederskultur (Sergi 2021; 2022). Äktenskapsallianser mellan familjer inom

[47] Se t.ex. Paoli (2003), Reuter och Paoli (2020).

’Ndrangheta bidrar till att befästa sociala band, skapa lojaliteter och stärka organisationens interna sammanhållning över tid (Catino m.fl. 2022).

Lokal förankring och förmåga till anpassning

En av den italienska maffians framgångsfaktorer är dess lokala och territoriella förankring. Genom kontroll över ett geografiskt område kan maffiagrupper utöva social, ekonomisk och i vissa fall politisk kontroll. Den lokala förankringen kan skydda grupperna från insyn, underlätta rekrytering och göra det möjligt att påverka företag, föreningar och offentliga aktörer. Forskning visar att maffiaorganisationerna har en förmåga att anpassa sina metoder till förändrade förhållanden. I vissa sammanhang har det öppna våldet fått mindre betydelse, samtidigt som otillåten påverkan, korruption och infiltration i den legala ekonomin har blivit mer centralt. Det innebär dock inte att våldskapitalet har förlorat sin betydelse. Förmågan och ryktet att använda våld kan fortfarande utgöra en grund för organisationernas makt och inflytande (Catino 2019; Sciarrone 2019). Maffiaorganisationernas verksamhet kan emellertid även vara beroende av personer med särskild kompetens eller samhällsposition, exempelvis yrkesverksamma, företagare, tjänstepersoner och politiker. Genom att bidra med kunskap, kontakter, information eller tillgång till ekonomiska och institutionella resurser kan sådana personer fungera som möjliggörare för brottsligheten (Sciarrone 2019; Allum m.fl. 2019).

Maffians geografiska områden finns historiskt i södra Italien. Över tid har organisationerna emellertid expanderat till andra delar av Italien och utomlands. Expansionen innebär inte alltid att maffian återskapar samma typ av territoriell kontroll som i ursprungsområdena. På nya platser kan närvaron i stället ta sig andra uttryck, exempelvis genom deltagande på illegala marknader, investeringar i den legala ekonomin, kontakter med företagare och användning av personer som fungerar som möjliggörare i gränslandet mellan legal och illegal verksamhet. Den italienska forskaren Anna Sergi (2025) beskriver hur ’Ndranghetans expansion utomlands ofta sker genom familje- och släktband, migration, affärskontakter och sociala relationer, snarare än genom öppet våld eller tydlig territoriell kontroll. Maffians närvaro kan därför vara svår att upptäcka. Den kan vara mindre synlig

och inbäddad i vardagliga relationer, legala verksamheter och lokala nätverk. Sergi (2025) betonar också att maffians styrka inte enbart ligger i våldskapitalet, utan även i socialt kapital, rykte, lojaliteter och förtroenderelationer.

Motståndet behöver byggas brett

Italiensk rätt innehåller särskild lagstiftning som tar sikte på maffiaorganisationer. Bland annat finns sedan 1982 en särskild straffbestämmelse om ”associationer av maffiatyp” i den italienska strafflagen.[48] Det finns också lagstiftning som exempelvis omfattar regler om påverkan på politiska val samt särskilda bestämmelser som gör det möjligt att upplösa kommunala och provinsiella beslutande församlingar när det finns kopplingar till maffiaorganisationer.

En central lärdom från Italien är emellertid att arbetet mot maffia inte enbart kan bedrivas genom straffrättsliga åtgärder. Forskningen om de italienska åtgärderna mot maffiorganisationer visar att rättsliga och brottsbekämpande insatser behöver kombineras med politisk handlingskraft, lokal mobilisering och ett aktivt civilsamhälle. Det gäller inte minst i miljöer där maffian har byggt upp social kontroll och där tystnad, rädsla och beroenden gör det svårt för enskilda att agera mot dess inflytande.[49]

Som exempel har det i Italien lagts stor vikt vid förebyggande värdegrundsarbete för att främja en ”legalitetskultur”. Ett sådant arbete handlar om att stärka normer som gör det svårare för maffian att framstå som ett alternativ till staten. Det handlar också om att synliggöra vad organiserad brottslighet gör med människor, företag, lokalsamhällen och demokratin. I forskningsrapporten *Företagare och konsumenter mot maffia – lärdomar från Italien* beskriver Carina Gunnarson (2024) hur mobilisering kring värdegrundsfrågor kan vara en möjlig väg för att minska kriminella strukturers inflytande i lokalsamhällen. När medborgare, företagare och unga människor får kunskap om brottslighetens konsekvenser kan det bli svårare för kriminella aktörer att vinna acceptans eller tyst medgivande. Det handlar om att öka kunskapen om hur organiserad brottslighet på-

[48] Artikel 416-bis i den italienska strafflagen avser sammanslutningar av maffiatyp. Se Codice penale, art. 416-bis, Associazioni di tipo mafioso anche straniere, återgiven i engelsk översättning i Legal Tools Database, *Article 416 bis of the Italian Criminal Code – Association of Mafia-type*.
[49] Se t.ex. Gunnarson (2024), La Spina, A. (2014), Schneider och Schneider (2003).

verkar individen, samhällsekonomin och demokratin samt om att stärka normer som stödjer rättsstatliga och demokratiska strukturer. Ett sådant arbete kan bidra till att ifrågasätta de normer och värderingar som de kriminella strukturerna sprider i en lokal kontext. Arbetet är långsiktigt och kan bedrivas av flera aktörer, bland andra förskola, skola, polis, kommuner, trossamfund, näringsliv och civilsamhälle.

Skillnader och likheter mellan Italien och Sverige

Det finns betydande skillnader mellan Sverige och Italien. De italienska maffiaorganisationerna har en lång historisk förankring och har i vissa delar av landet utövat långtgående social, ekonomisk och politisk kontroll.

Det finns samtidigt vissa likheter kring såväl maffians metoder som det omgivande samhällets sårbarheter, som gör de italienska erfarenheterna relevanta i ett svenskt sammanhang. Likt de släktbaserade kriminella nätverken som beskrivits tidigare i det här kapitlet, eftersträvar de italienska maffiaorganisationerna lokal makt och social kontroll för att kunna påverka boende och näringsidkare samt försvåra myndigheters arbete. Ofta betonas även maffians förmåga att verka i gränslandet mellan den legala och illegala ekonomin genom företagande och infiltration i legala verksamheter. Även i svensk kontext har frågor om otillåten påverkan, infiltration, möjliggörare och företag som brottsverktyg fått ökad betydelse under de senaste åren, vilket beskrivs närmare nedan.

9.7 Särskilt om otillåten påverkan och infiltration

Tidigare i kapitlet har utredningen beskrivit hur släktbaserade kriminella nätverk utövar otillåten påverkan mot offentliga verksamheter. Det finns dock begränsat med kunskap som särskilt belyser hur just dessa nätverk använder sådana metoder. Däremot finns ett bredare kunskapsunderlag om otillåten påverkan i offentlig verksamhet mer generellt. Mot den bakgrunden behandlas frågan särskilt i det här avsnittet. Utifrån de förmågor som beskrivits ovan, såsom nätverkens sociala organisering, starka förankring i lokalsamhället och skrämsel-

kapital, finns det samtidigt skäl att anta att släktbaserade kriminella nätverk har särskilt goda förutsättningar att utöva otillåten påverkan.

9.7.1 Otillåten påverkan

Begreppet otillåten påverkan avser situationer där någon genom hot, trakasserier eller andra otillbörliga påtryckningar försöker få en tjänsteperson att agera på ett sätt som avviker från gällande regelverk och en korrekt handläggning. Den som utövar otillåten påverkan använder metoder som är olagliga eller som upplevs som obehagliga eller olämpliga. Påverkansförsök kan exempelvis ske genom hot, våld, trakasserier, skadegörelse, otillbörliga erbjudanden (såsom mutor) eller otillbörliga relationer (såsom vänskapskorruption). Påverkan kan också ta sig mer subtila uttryck, exempelvis genom indirekta hot eller obehagliga kommentarer med syfte att skapa rädsla och osäkerhet (Brå 2025b).

Syftet med att påverka kan vara att försöka ändra ett myndighetsbeslut eller på annat sätt påverka processen i ett enskilt ärende. Men det kan även innebära att hindra någon från att vidta en åtgärd, exempelvis att vittna i rättegång eller göra orosanmälan till socialtjänsten. Påverkan kan också riktas mot förtroendevalda, till exempel i syfte att de ska avstå från att driva vissa politiska frågor.

Ibland används begreppet *otillbörlig* påverkan tillsammans med otillåten påverkan. Polismyndigheten använder till exempel begreppet otillbörlig påverkan ibland för att beskriva handlingar som inte uppfyller kriterierna för ett specifikt brott och därmed inte är straffbara.[50] Oftast används dock de båda begreppen synonymt. Otillåten påverkan är det vanligaste samlingsbegreppet som används av myndigheter som Brottsförebyggande rådet (Brå), Statskontoret och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).[51] I de sammanhangen fokuserar begreppet på själva avsikten att störa eller styra myndighetsutövningen, oavsett om metoden är olaglig (som våld, hot och mutor) eller om den består av handlingar som inte är olagliga i juridisk mening, men ändå kan vara olämpliga och obehagliga.

[50] Se t.ex. Polismyndigheten (2022b), s. 15–16 samt Polismyndigheten m.fl. (2026b), s. 63.
[51] Se t.ex. Brå (2026c), Statskontoret (2026) samt Sveriges Kommuner och Regioner (2026).

Studier om otillåten påverkan

I svensk kontext är det framför allt Brå som har studerat förekomsten av otillåten påverkan. Brå har publicerat ett flertal studier av skilda grupper och verksamheter som utsätts, bland annat myndigheter, kommuner, företag, journalister och brottsoffer.[52] Brå genomför även en återkommande undersökning som följer utsattheten bland förtroendevalda (Brå 2025e).

Brås studier visar att påverkansförsök kan ha olika syften och utövas av olika typer av aktörer. Den största andelen påverkansförsök bedöms utföras av enskilda privatpersoner. Det rör sig inte sällan om personer i pressade livssituationer, personer med psykisk ohälsa eller missbruksproblematik samt personer med rättshaveristiska beteenden som hotar eller trakasserar i syfte att påverka handläggningen av ärenden och myndighetsbeslut. Eftersom det här kapitlet tar sikte på otillåten påverkan med koppling till parallella samhällsstrukturer, beskrivs den typen av påverkan från enskilda individer inte ingående här. Även om gränsdragningen är svår och vissa sådana fall kan ha beröringspunkter med parallella samhällsstrukturer, ligger fokus här på påverkan från grupperingar som på ett mer systematiskt sätt motarbetar ordinarie samhällssystem och demokratiska processer.

År 2023 gav regeringen Brå i uppdrag att studera otillåten påverkan från kriminella och extremistiska grupperingar, så kallade systemhotande aktörer (Ju2023/00880). Utmärkande för den typen av påverkan är att systemhotande aktörer ofta besitter ett våldskapital och därför inte alltid behöver uttala direkta hot för att påverkan ska ha effekt. Påverkan från systemhotande aktörer kännetecknas ofta av ett mer strategiskt och målmedvetet agerande än påverkansförsök från andra grupperingar. Metoderna är inte sällan planerade och kan vara svårare att upptäcka och belägga, inte minst eftersom påverkan ofta sker genom underförstådda och subtila tillvägagångssätt. Det riskerar att skapa en tystnadskultur och självcensur, vilket är särskilt allvarligt eftersom sådana effekter är svåra att upptäcka och motverka (Brå 2025b).

Begreppet systemhotande aktörer omfattar bland annat släktbaserade kriminella nätverk men rymmer även sådana kriminella och extremistiska nätverk som faller utanför utredningens avgränsning av begreppet parallella samhällsstrukturer. Trots det bedömer

[52] Se t.ex. Brå (2008b); (2009a); (2009b); (2012); (2014); (2015); (2016b); (2018); (2019).

utredningen att kategorin systemhotande aktörer är tillräckligt närliggande för att på ett ändamålsenligt sätt belysa den typ av otillåten påverkan som är relevant för den här utredningen.

Den studie som Brå genomförde med anledning av regeringsuppdraget, och som främst riktades mot kommunanställda, visar att tjänstepersoner ibland avstår från att fatta beslut eller väljer att göra mindre noggranna granskningar och kontroller, enbart för att de känner till klientens eller kundens bakgrund och våldskapacitet (Brå 2025b). Det finns även andra studier som beskriver hur tjänstepersoner väljer att fatta andra beslut eller agera på ett annat sätt än de tänkt vid kontakt med systemhotande aktörer.[53] Liknande iakttagelser har även framkommit vid utredningens kommunbesök, där medarbetare och chefer i kommunala förvaltningar har vittnat om att vissa ärenden hanteras annorlunda till följd av att tjänstepersoner upplever obehag eller rädsla. Det gäller särskilt ärenden som har koppling till släktbaserade kriminella nätverk.

9.7.2 Omfattningen och utbredningen är svår att bedöma

Det är emellertid svårt att bedöma omfattningen av dessa problem. Ett tillräckligt kvantitativt underlag saknas för att med säkerhet kunna fastställa hur utbredd otillåten påverkan mot offentliga institutioner är. Det är även svårt att säga något om hur utsattheten har utvecklats över tid eftersom det saknas jämförande studier. Dessutom har frågan fått ökad uppmärksamhet under senare år, vilket troligen kan ha bidragit till att hotfulla situationer och incidenter, som kanske tidigare inte identifierats som otillåten påverkan, i högre grad har kommit att bedömas som sådana.

Samtidigt förekommer rapporter och undersökningar där tjänstepersoner, bland annat i kommuner, beskriver otillåten påverkan som ett växande problem. I en intervjustudie av Sveriges Kommuner och Regioner beskriver anställda som arbetar i socioekonomiskt utsatta områden påtryckningar från kriminella grupperingar som ett ökande problem i takt med samhällsutvecklingen i stort (Sveriges Kommuner och Regioner 2021). Därtill beskriver lokala kartläggningar, bland annat i Göteborg, otillåten påverkan från kriminella grupperingar som ett problem som tilltagit på senare år (Hedin Ekström 2021).

[53] Se t.ex. Hedin Ekström (2021) och Sveriges Kommuner och Regioner (2021).

Flera fackförbund genomför regelbundet medlemsundersökningar där frågor om hot och våld i arbetslivet ingår och under senare år har sådana undersökningar i vissa fall även omfattat frågor om otillåten påverkan. Frågorna är dock sällan utformade på ett sätt som möjliggör en närmare analys av vilka aktörer som står bakom påverkansförsöken, eller om det exempelvis rör sig om påverkan från systemhotande brottslighet eller aktörer inom miljöer som präglas av parallella samhällsstrukturer.

Fackförbundet Akavia genomförde en enkätundersökning år 2023 som riktades till medlemmar som var anställda inom myndigheter, kommuner och regioner samt på jurist- och advokatbyråer. Cirka en fjärdedel av de svarande uppger att de under de senaste två åren har utsatts för något av svarsalternativen: våld, trakasserier, skadegörelse, hot, mutförsök eller annan otillbörlig påverkan. Rapporten pekar också på att den kategori som benämns ”annan form av otillbörlig påverkan” är relativt vanligt förekommande och har ökat jämfört med tidigare mätning. Av fritextsvaren framgår att denna kategori inrymmer påverkansförsök som inte tydligt går att sortera in i de andra kategorierna men som innebär påtryckningar i olika former, till exempel subtila hot såsom antydningar om negativa konsekvenser vid beslut, samt efterforskningar med koppling till privatlivet. Vidare visar undersökningen att andelen incidenter som polisanmäls är låg (15 procent) och att många incidenter inte heller rapporteras till arbetsgivaren (Akavia 2023).

Fackförbundet Visions enkätundersökning från 2025, som riktats till socialchefer, visar att otillåten påverkan är ett påtagligt inslag i socialtjänstens vardag, då 44 procent av socialcheferna uppger att de känner till att någon i deras verksamhet har utsatts för försök till otillåten påverkan under de senaste tolv månaderna (Vision 2025).

Det begränsade kunskapsläget framgår även av en kunskapsöversikt från forskningsinstitutet SNS om organiserad brottslighets påverkan på svenska myndigheter. I rapporten framhålls att det ofta saknas uppgifter om vem som ligger bakom hot och påtryckningar. Det försvårar bedömningen av påverkan från specifika nätverk eller grupperingar (Gunnarson 2023).

9.7.3 Yrkesgrupper som utsätts

Flera studier från Brå pekar på att risken för otillåten påverkan är särskilt stor för yrkesgrupper som fattar beslut som har direkt betydelse för individers livssituation, exempelvis avseende ekonomi, familjeförhållanden och boende. Inom kommunala verksamheter lyfts socialsekreterare ofta fram som en särskilt utsatt grupp, men även yrkesroller som hanterar upphandlingar och inköp, tillståndsärenden och föreningsbidrag. Även funktioner med tillsyns- och kontrollansvar pekas ut som utsatta, såsom miljö- och hälsoskyddsinspektörer, livsmedelsinspektörer samt alkohol- och tobakshandläggare (Brå 2025b).

Liknande riskmönster finns för anställda i statliga myndigheter, exempelvis yrkesroller med kontroll-, tillsyns- och indrivningsuppgifter där besluten ofta får direkta ekonomiska konsekvenser för den enskilde (Brå 2016b). Även hälso- och sjukvårdspersonal utsätts, till exempel yrkesroller som fattar beslut om intyg (Brå 2015).

Studier visar emellertid även att påverkan inte enbart riktas mot funktioner som fattar myndighetsbeslut, utan även mot personal som verkar i lokalsamhället och i öppna verksamheter, särskilt i bostadsområden där kriminella eller extremistiska nätverk har ett starkt inflytande. Särskilt utsatta kan vara yrkesroller med daglig kontakt med invånare, i synnerhet barn och unga, såsom fältassistenter, personal på fritidsgårdar, skola, förskola och socialarbetare inom öppenvård, men också personal inom äldreomsorgen samt olika funktioner hos fastighetsägare, till exempel trygghetsvärdar och husvärdar (Brå 2025b). Brå påpekar även att vissa yrkesroller blir mer sårbara när arbetet bygger på långsiktiga och nära kontakter, eller när tjänsten innebär tillgång till känslig information som kan vara attraktiv för kriminella aktörer, exempelvis personuppgifter eller information om lokaler och säkerhetssystem.

Som nämns tidigare i det här kapitlet kan släktbaserade kriminella nätverk ha en särskilt hög förmåga att utöva otillåten påverkan. Nätverken kan i många fall vara välkända i lokalsamhället, bland annat genom släktnamn och etablerade relationer, och de förfogar ofta över ett betydande våld- och skrämselkapital. Sammantaget kan det bidra till en tystnadskultur och en informell maktposition i området bland såväl boende som personal som arbetar i området. Utredning-

ens bedömning är att det i sin tur skapar handlingsutrymme för nätverken och möjliggör fortsatt och utökad brottslighet.

9.7.4 Infiltration och möjliggörare

En särskild form av påverkan är när otillbörliga aktörer försöker få inflytande genom att infiltrera organisationer och verksamheter. Centralt för förmågan att infiltrera en verksamhet eller organisation är förekomsten av möjliggörare, eller ”insiders”, det vill säga personer som genom sin anställning eller sitt politiska uppdrag underlättar för externa aktörer att få tillgång till information, resurser eller beslut och därigenom stärker kriminella eller andra antagonistiska strukturer.

Brå (2024) beskriver problematiken kring hur anställda, bland annat inom offentlig förvaltning, utnyttjar sin anställning för att hjälpa kriminella nätverk. Brå delar in möjliggörare för kriminella nätverk i fyra idealtypiska kategorier: *manipulerade*, *upparbetade*, *affärsmässiga* och *placerade* möjliggörare. Indelningen bygger på empiriskt material och kategorierna ska inte förstås som fasta positioner, men de synliggör att olika former av möjliggörande kan uppstå på olika sätt och därmed kan kräva olika motåtgärder. Som exempel kan de individer som ingår i kategorin *manipulerade möjliggörare* beskrivas som mer eller mindre ofrivilliga, medan de som ingår i kategorierna *affärsmässiga* och *placerade* möjliggörare agerar medvetet och med uppsåt.

Den vanligast förekommande typen i Brås material är den *upparbetade* möjliggöraren. I den kategorin ingår personer som har sökt och fått sin anställning eller sitt uppdrag med goda avsikter men som senare, till följd av lojalitet eller externa påtryckningar, börjar bistå kriminella nätverk. Brå framhåller att släkt- och familjekopplingar är en vanligt förekommande bakgrund till att agera möjliggörare, och att förväntningarna på att hjälpa en närstående kan vara betydande även när den närstående är kriminellt involverad. Lojalitet mot den egna gruppen, exempelvis familj eller släkt, kan därmed utgöra en central mekanism bakom varför personer, utan att själva tillhöra ett kriminellt nätverk, ändå underlättar nätverkens kriminalitet. Vid en sådan situation av dubbla lojaliteter väger lojaliteten mot den egna

gruppen tyngre än lojaliteten mot arbetsgivarens krav på opartiskhet, regelefterlevnad och integritet som följer av anställningen.

I rapporten framhålls också att kombinationen av lojalitet och press från gruppen, enligt flera intervjupersoner, kan vara särskilt tydlig i tvingande gemenskaper, exempelvis sådana som bygger på släktskap, etnicitet eller kollektivistiska sedvänjor, där individen i praktiken underställs gruppen (se även kapitel 5 om kollektivistiska och patriarkala normer och maktstrukturer). Svårigheterna att avböja förfrågningar om att möjliggöra brott, kan bottna både i en stark lojalitet mot gruppen och i en oro för sociala sanktioner, där även andra anhöriga kan påverkas om den enskilde säger nej (Brå 2024).

Det finns en efterfrågan på möjliggörare

Det är svårt att uppskatta hur utbrett problemet med möjliggörare och infiltration är, eftersom problematiken är dold och forskningen i svensk kontext är begränsad. Studien från Brå visar att det finns en efterfrågan på möjliggörare från kriminella nätverk, vilket bland annat kunnat utläsas från dekrypterade chattar mellan kriminella. Samtidigt konstaterar Brå att tillgången på personer som kan fungera som möjliggörare fortfarande kan anses vara begränsad och att efterfrågan därmed överstiger utbudet (Brå 2024).

Polismyndighetens bild är att kriminella aktörer inom organiserad brottslighet relativt ofta försöker korrumpera medarbetare inom statlig och kommunal förvaltning i syfte att främja brottslig verksamhet. Möjliggöraren har ofta en privat relation till den kriminella aktören, exempelvis genom släktskap, vänskap eller en kärleksrelation.[54]

De fall som ingår i studien förekommer i flera sektorer och branscher och de identifierade fallen finns i såväl kommunal och statlig verksamhet som i privat sektor. Vidare är fallen geografiskt spridda och har enligt Brå förekommit i de flesta regioner i Sverige, vilket innebär att problematiken inte enbart är koncentrerad till storstadsområden (Brå 2024).

Möjliggörare inom offentlig verksamhet kan bistå kriminella nätverk på flera sätt. Det kan handla om avsteg från rutiner vid upphandling, myndighetsutövning och andra beslut, felaktiga utbetal-

[54] Information från Polismyndigheten.

ningar eller underlåtenhet att rapportera överträdelser och brottsmisstankar. En återkommande risk är också att skyddsvärd, och i vissa fall sekretessbelagd, information lämnas ut. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om vad en myndighet känner till, förestående kontroller eller planerade ingripanden.

I den SNS-rapport som tidigare hänvisats till, framhålls vikten av att uppmärksamma gråzonen mellan legal och illegal verksamhet. Där kan personer i eller nära offentlig verksamhet fungera som möjliggörare för kriminella aktörer utan att påverkan alltid blir synlig i traditionella kontrollsystem. Rapporten pekar också på sårbarheter i offentliga verksamheter som kan utnyttjas av kriminella aktörer. Det gäller bland annat svag kommunal revision, att stora välfärdsresurser fördelas på kommunal nivå, att tjänstepersoner fattar beslut med betydande ekonomiska konsekvenser och att beslut om exempelvis tillstånd, upphandling och markexploatering ofta fattas nära den lokala nivån (Gunnarson 2023).

En granskning från Riksrevisionen (2026b) visar på motsvarande sätt att det finns betydande brister i de offentliga verksamheternas arbete för att upptäcka och motverka infiltration. Granskningen omfattar de tre myndigheterna Kriminalvården, Kammarkollegiet och Försvarets materielverk och deras förmåga att förebygga och upptäcka pågående infiltration. Granskningen pekar på återkommande brister i styrning, uppföljning och genomslag i verksamheten.

Ett område som är särskilt utsatt för organiserad brottslighet är välfärdsområdet.[55] I kapitel 8 beskrivs hur de ordinarie samhällssystemen aktivt motarbetas eller utnyttjas felaktigt genom välfärdsbrottslighet.

9.8 Sammanfattning och slutsatser

Utredningen kan konstatera att kunskapen om släktbaserade kriminella nätverk fortfarande är begränsad och delvis svår att systematisera. Det saknas en enhetlig nationell definition och de lägesbilder som finns är inte jämförbara. Samtidigt framträder en relativt samstämmig bild i de underlag som utredningen har tagit del av. De nätverk som beskrivs har ofta en bred brottslig förmåga och kan vara verksamma inom bland annat narkotika- och vapenbrott, utpressning,

[55] Se tex. Polismyndigheten m.fl. (2026c) och Polismyndigheten m.fl. (2024).

bedrägerier, penningtvätt, välfärdsbrott och annan ekonomisk brottslighet.

Släktnätverkens styrka ligger också i deras sociala och lokala förankring. Familje- och släktband skapar lojaliteter som kan vara mer beständiga än de relationer som präglar mer löst sammansatta kriminella nätverk. Hedersnormer och negativ social kontroll kan hålla samman nätverken över tid och göra det svårt för enskilda personer att bryta sig ur dem. Det gäller särskilt barn och unga som växer upp i miljöer där kriminaliteten normaliseras.

Sammanställningen visar också att släktbaserade kriminella nätverk kan påverka lokalsamhällen på ett sätt som går utöver den brottsliga verksamheten. Genom vålds- och skrämselkapital, ekonomiskt inflytande, lokal närvaro och kontroll över resurser kan nätverken få en ställning som påverkar dem som bor och verkar i området. I vissa områden kan de framstå som aktörer som tillhandahåller varor, tjänster och skydd. Där det offentliga uppfattas som svagt eller frånvarande kan det bidra till att nätverken får ökad legitimitet och att alternativa maktordningar stärks. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att arbetet mot släktbaserade kriminella nätverk behöver prioriteras.

Särskilt allvarligt är att vissa av släktnätverken har förmåga att påverka samhällets institutioner genom otillåten påverkan och infiltration. Det riskerar att försvaga myndigheters och kommuners förmåga att verka rättssäkert och effektivt. Om tjänstepersoner avstår från att agera eller fattar andra beslut än de annars skulle ha gjort, påverkas inte bara det enskilda ärendet. Det riskerar också att urholka tilliten till rättsstaten och i förlängningen de demokratiska systemen. Utredningen anser därför att arbetet mot otillåten påverkan och infiltration är angeläget, både i förhållande till släktbaserade kriminella nätverk och i arbetet mot organiserad brottslighet i stort.

Utredningen vill också understryka att arbetet inte kan vara en uppgift för rättsväsendet ensamt. Brottsbekämpande insatser behöver kombineras med myndighetsgemensamt arbete, utökade kontroller och tillsyn, skydd för brottsoffer och vittnen, förebyggande insatser för barn och unga samt ett stärkt stöd till kommuner och andra aktörer som möter problematiken i vardagen. För att sådana insatser ska kunna utformas träffsäkert och proportionerligt behövs samtidigt mer kunskap om själva problematiken samt om hur åtgärder ska utformas för att få störst effekt.

Samtidigt är det viktigt att arbetet bedrivs med försiktighet. Släktskap, efternamn eller tillhörighet till en familj får inte i sig ligga till grund för misstänkliggörande. I de släkter där kriminella nätverk förekommer finns också personer som inte har någon koppling till brottslighet och personer som kan vara utsatta för hot eller hedersrelaterat våld och förtryck.

10 Sammantagen bedömning av orsaker, konsekvenser, förekomst och omfattning

I det här kapitlet redovisar utredningen sin sammantagna bedömning kring orsaker, konsekvenser och förekomst av parallella samhällsstrukturer. I de föregående fem temakapitlen (kapitel 5–9) har utredningen ingående beskrivit företeelser, eller samhällsproblem, som karaktäriserar parallella samhällsstrukturer. Dessa företeelser är allvarliga var för sig, men konsekvenserna av dem kan bli ännu allvarligare när de sammanfaller. De kan förstärka varandra och bidra till att skapa ett långtgående utanförskap som det behövs en bredd av insatser för att bryta. Syftet med det här kapitlet är att beskriva orsaker och konsekvenser, inte av dessa företeelser var för sig, utan av att de samverkar och på så sätt bidrar till att parallella samhällsstrukturer uppkommer och fortlever.

När det gäller frågan om förekomst och omfattning av parallella samhällsstrukturer redogör utredningen i kapitel fyra för de svårigheter som finns med att empiriskt mäta fenomenet. Det har inom ramen för denna utredning inte varit möjligt att genomföra någon egen empirisk analys av problemets omfattning. I slutet av det här kapitlet redovisar utredningen sina slutsatser kring möjligheterna att framgent kunna mäta förekomst och omfattning.

10.1 Sammantagen bedömning kring orsaker

Utredningens samlade analys visar att parallella samhällsstrukturer kan beskrivas som ett fenomen som uppstår i mötet mellan en minoritetsgrupp och majoritetssamhället när det saknas en samsyn kring vilka grundläggande principer ett samhälle bör vila på. En sådan situa-

tion karaktäriseras av att det i en grupp saknas en samsyn om majoritetssamhällets grundläggande normer och institutioner, medan samhället å sin sida inte förmår inkludera gruppen i samhället. En analys av orsakerna till att detta sker behöver omfatta faktorer som kan kopplas till minoritetsgruppers önskan, vilja och/eller förmåga att ansluta sig till samhällets institutioner och grundläggande värderingar. Men analysen behöver också omfatta faktorer som rör hur väl samhällets politiska system förmår ge alla invånare lika tillgång till service, rättigheter och skydd. Det är med andra ord inte tillräckligt att enbart belysa den ena eller den andra sidan.

Utredningen har gått igenom relevanta beskrivningar och analyser som avser parallella samhällsstrukturer som har genomförts av regeringen, myndigheter och andra relevanta aktörer. Utredningen har också sammanställt forskning, och samtalat med representanter för kommuner, myndigheter, fastighetsägare och civilsamhällesaktörer (se bilaga 2 för en sammanställning). Utifrån denna bredd av underlag gör utredningen bedömningen att orsakerna till att parallella samhällsstrukturer uppkommer och fortlever är komplexa. Det finns inte en enskild faktor som kan förklara fenomenet utan det är mer troligt att det rör sig om flera samverkande faktorer. Det kan finnas flera orsaker till att vissa grupper lever åtskilda, rumsligt och i vardagslivet, från majoritetssamhället. Det kan både bero på att det finns inre begränsningar inom gruppen i form av sociala normer och strukturer som begränsar individens möjligheter att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter, och på yttre begränsningar i form av vilka möjligheter som samhället erbjuder.

Utredningen har beskrivit hur inre begränsningarna i form av utpräglat kollektivistiska och patriarkala normer och maktstrukturer, såsom hedersnormer, begränsar individens möjligheter att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter. Begränsningarna bedöms vara särskilt stora för flickor och kvinnor, även om pojkar och män kan begränsas. Det kan innebära begränsningar i möjligheterna att göra fria och självständiga livsval vad gäller utbildning, arbete och val av partner. Utredningen har bedömt att förekomsten av dessa normsystem inom en grupp innebär en värderingskollision med de grundläggande normer och värderingar som finns i en liberal demokrati som Sverige. Utredningen har pekat på att Sverige är ett av de länder i världen med mest frihetliga och sekulära värderingar. Samtidigt har invandringen från länder som skiljer sig avsevärt från Sverige i dessa avseenden

varit hög. I forskning har det beskrivits som att det under dessa omständigheter riskerar att uppstå en konflikt mellan olika normsystem (Puranen 2019; Trädgårdh 2018).

Samtidigt visar forskningen att normer bland utomeuropeiska migranter ändras med tid i landet, även om det finns skillnader i hur snabbt förändringen går vad gäller olika typer av värderingar. Förändringen mot värderingar som liknar majoritetsbefolkningens går snabbare vad gäller synen på hur viktigt det är med familj, fritid och politik i livet. För religion, självbestämmande, exempelvis synen på homosexualitet, abort och skilsmässa, och tillit går det långsammare och efter tio år i landet finns det fortfarande en skillnad (Hammar 2021).

I vissa fall finns det också aktörer i utsatta områden som aktivt agerar för vad Widmark och Persson (2024) kallar för en ”isärglidning”, mellan minoritetsgruppen och majoritetssamhället (Rojas och Hannah 2023; Widmark och Persson 2024). Med isärglidning avser författarna områden som är socioekonomiskt utsatta, brottsutsatta, och där det förekommer aktörer som, för att själva tillskansa sig och utöka sin makt, agerar med syfte att minska statens inflytande och utmana dess våldsmonopol. Det kan exempelvis handla om att vissa aktörer som utövar klanstyre[1] inte tillåter interaktion med övriga samhället och dess institutioner, en interaktion som, om den blev av, skulle kunna leda till integration i samhället. En ”isärglidning” förstärks om den mellanmänskliga tilliten är låg och om det är möjligt att påverka de boende så att ett misstroende mot staten och dess myndigheter kan spridas (Widmalm och Persson 2024). I vissa fall har dessa aktörer kopplat ihop sig med kriminella aktörer vilket kan driva på processen. Utifrån tillgängliga empiriska undersökningar går det inte att fastställa hur vanligt detta är, men Widmalm och Persson (2024) menar att även om det är en liten grupp som verkar för ”isärglidning” kan konsekvenserna bli omfattande.

Yttre begränsningar för en grupp utgörs av faktorer som till exempel etnisk boendesegregation där personer med utländsk bakgrund i högre utsträckning än personer med svensk bakgrund är bosatta i områden där utanförskapet är stort. I sammanhanget spelar även skolsegregationen en roll, det vill säga att elever med olika bakgrund går på olika skolor. Det kan bidra till att vissa typer av sociala normer accepteras och upprätthålls genom en negativ social kontroll. Under dessa omständigheter vilar ett stort ansvar på samhällets institutioner.

[1] Se kapitel 5 för en beskrivning av vad som avses med klanstyre.

Samhället behöver tydligt ta avstånd från sociala normer som begränsar människors möjlighet att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter, fånga upp barn och unga som utsätts för sådana begränsningar, och erbjuda dem det stöd och den hjälp som de har rätt till.

Även förekomst av diskriminering, i arbetslivet, på bostadsmarknaden och i myndigheters beslut om olika typer av stöd, kontroller eller ingripanden, bidrar till att det uppstår begränsningar vad gäller tillträde till olika delar av samhället.

Dessa förklaringsmodeller har i litteraturen också använts för att förklara bristande integration mer generellt. Det handlar både om faktorer kopplade till sociala normer som finns inom vissa minoritetsgrupper, och gruppens önskan om att närma sig majoritetssamhället. Men det handlar också om samhällets förmåga att inkludera alla grupper och människor i samhället. Synsättet att ansvaret för integrationen är delat mellan individ och samhälle återfinns också i det övergripande integrationspolitiska målet där både individens och samhällets ansvar betonas.

Utredningen vill poängtera att det inte har varit möjligt att peka på vilken, eller vilka, faktorer som är viktigast för att förklara varför parallella samhällsstrukturer uppstår och fortlever. Utredningen bedömer dock att det är troligt att flera faktorer samverkar och förstärker varandra. Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att det finns behov av åtgärder inom flera olika (politik)områden för att motverka förekomsten av parallella samhällsstrukturer.

I kapitel 11 redovisar utredningen sina bedömningar och förslag kring viktiga åtgärdsområden. I många fall handlar det om förhållandevis breda åtgärder som syftar till att motverka utanförskap och förbättra integrationen i vidare bemärkelse. Det är dock utredningens bedömning att denna typ av åtgärder också kommer att träffa problematiken kopplad till parallella samhällsstrukturer.

10.2 Konsekvenser av parallella samhällsstrukturer för individ och samhälle

Syftet med det här avsnittet är att utifrån de olika tematiska kapitlen göra en sammantagen bedömning kring konsekvenserna av parallella samhällsstrukturer för individ och samhälle. Av utredningens direktiv framgår att konsekvenser av parallella samhällsstrukturer främst

har studerats med fokus på specifika aspekter av problematiken och inte utifrån integrations- och utanförskapsperspektiv. Därför ingår det i utredningens uppdrag att fokusera på konsekvenser som påverkar förutsättningar för integration och arbetet mot utanförskap.

Det är troligt att det finns ett samband mellan flera av de företeelser som utredningen belyser i de olika temakapitlen vilket gör det svårt att avgöra vilken av dessa olika företeelser som är grundorsaken till problemet. De olika företeelserna samverkar ofta med varandra och konsekvenserna kan sammantaget bli allvarligare. Exempelvis kan konsekvenserna av hedersnormer bli allvarligare om en grupp lever rumsligt separerad från ett majoritetssamhälle i ett område där sådana normsystem är mer utbredda. Det kan minska sannolikheten att dessa normer uppfattas som avvikande och problematiska.

Med utgångspunkt i de tidigare kapitlen belyser utredningen nedan konsekvenser av parallella samhällsstrukturer för en rad områden som särskilt nämns i utredningens direktiv. Det handlar om konsekvenser för individers frihet, trygghet och livsvillkor, påverkan på samhällets institutioner och deras förmåga att verka, samt påverkan på tillit, demokrati och samhällsgemenskap. I avsnitt 10.3 behandlas konsekvenserna för integration och utanförskap mer utförligt.

10.2.1 Konsekvenser för individers frihet och livsvillkor

Utredningen har i de föregående kapitlen beskrivit en rad allvarliga konsekvenser för individer av sådana fenomen som karaktäriserar parallella samhällsstrukturer. Utredningen bedömer att dessa konsekvenser i stor utsträckning hänger ihop och förstärker varandra. Individers utsatthet kan förstås som olika lager av sårbarheter som sammantaget får långtgående negativa konsekvenser för individens livsvillkor och möjlighet att fatta självständiga beslut. I förlängningen riskerar individens mänskliga rättigheter att kränkas. I en kontext där det finns både inre och yttre begränsningar kan faktorer som kön, ålder, socioekonomiska förutsättningar, utbildningsnivå, kunskaper i svenska språket, och boendemiljön påverka individers förutsättningar att leva ett fritt och självständigt liv. Att vara flicka med utländsk bakgrund i ett bostadsområde som präglas av otrygghet, kriminalitet och bristande närvaro av viktiga samhällsinstitutioner kan innebära betydande utmaningar. Om hon dessutom lever under starka heders-

normer, har begränsad kontakt med majoritetssamhället, går i en skola som inte vill eller förmår upprätthålla samhällets grundläggande värderingar och, på grund av familjens ekonomiska förutsättningar eller värderingar, inte tillåts delta i fritidsaktiviteter, förstärks dessa utmaningar. Detta är ett exempel på hur flera olika faktorer sammantaget kan innebära betydande svårigheter för en individ att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter och därmed fullt ut kunna delta i samhället.

Utredningen har pekat på hur starkt patriarkala och kollektivistiska normer och maktstrukturer, såsom hedersnormer, har en inneslutande effekt på minoritetsgrupper och hur detta kan bidra till att parallella samhällsstrukturer upprätthålls. Dessa normer och strukturer medför betydande hinder för individer, inte minst för flickor och kvinnor, när det gäller bland annat utbildning, arbete, hälsa och fritid. Det handlar om allt från barns möjligheter att delta i förskolan på lika villkor, till flickors möjligheter att delta i fritidsaktiviteter och kvinnors möjlighet till arbetsmarkandsetablering. Utöver barn och kvinnor drabbas personer med funktionsnedsättning och hbtqi-personer särskilt hårt. Samhällets förmåga att kompensera för, och skydda individer från, sådana skadliga normer och maktstrukturer har avgörande betydelse för dessa individers livschanser. Utredningen har belyst hur olika strukturella faktorer försvårar detta. Det handlar om allt från att boende- och skolsegration bidrar till att upprätthålla skadliga normer och maktstrukturer, till att stöd- och skyddssystemen i väsentliga delar är beroende av att individen, även när det gäller barn, aktivt söker samhällets stöd. Andra försvårande omständigheter är hur yrkesverksammas okunskaper och beröringsskräck med frågor som uppfattas som känsliga eller kontroversiella medför senfärdighet att agera vid tecken på en individs utsatthet. Samhällets bristande förmåga att skydda individer från skadliga normer och maktstrukturer bidrar till att de reproduceras och att ett långtgående utanförskap går i arv över generationer och i bostadsområden. Det riskerar också att få negativa konsekvenser för samhället som helhet.

10.2.2 Påverkan på samhällets institutioner och deras förmåga att verka

Under vissa omständigheter kan parallella samhällsstrukturer få allvarliga konsekvenser för samhällets institutioner och deras förmåga att verka. Om det inom vissa grupper finns en bristande acceptans för samhällskontraktet och en svag tillit till offentliga aktörer kan det påverka gruppens förhållningssätt till samhällets institutioner. I vissa fall kan det handla om att lojaliteten med släkt och familj är starkare än lojalitet gentemot staten. Det kan i sin tur påverka institutionernas förmåga att verka, särskilt i de fall och i de områden där denna syn är utbredd. Ett sådant synsätt kan också leda till att alternativa samhällssystem etableras och att samhällets ordinarie system därmed utmanas.

I kapitel 9 beskrivs systemhotande brottslighet i form av otillåten påverkan och infiltration av offentliga organisationer. Konsekvenserna består i dessa fall inte enbart i att enskilda brott begås eller att enskilda tjänstepersoner utsätts, utan även i att det offentligas möjlighet att fullgöra sina uppgifter rättssäkert, effektivt och likvärdigt försvagas. När tjänstepersoner och chefer utsätts för hot, trakasserier eller mer subtila former av påverkan kan det leda till att kontroller uteblir, granskningar blir mindre noggranna och ärenden hanteras annorlunda än vad regelverket kräver. Om vissa individer eller grupper, till följd av sitt vålds- eller skrämselkapital, möts av mindre ingripande eller färre kontroller än andra, tillämpas regelverket inte på ett rättssäkert och likvärdigt sätt.

Infiltration och interna möjliggörare som av lojalitet eller påtryckningar bistår kriminella nätverk med information eller felaktiga beslut, försvagar institutionernas integritet inifrån.

Påverkan på verksamheter i lokalsamhället kan bli betydande

Konsekvenserna av otillåten påverkan kan förstärkas ytterligare för de verksamheter som verkar nära invånarna i lokalsamhället. Vid utredningens möten och besök har det framkommit flera exempel på att personal som möter barn och unga inte vill, förmår eller vågar agera gränssättande mot kriminella handlingar, odemokratiska värderingar och hedersnormer. Om personal inom exempelvis skolan, socialtjänsten, fritidsverksamheter, bibliotek eller bostadsbolag inte fullt ut för-

mår upprätthålla regler och normer, kan det skapa en bild av att det offentliga tolererar sådana beteenden och värderingar. Därigenom kan parallella samhällsstrukturer successivt vinna handlingsutrymme på bekostnad av det offentligas värdegrund och auktoritet.

10.2.3 Påverkan på tillit, social sammanhållning och demokrati

Risk för att tilliten försvagas ytterligare

Utredningen har tidigare diskuterat sambandet mellan bristande tillit och parallella samhällsstrukturer. Riktningen på sambandet bedöms kunna gå åt båda håll. Bristande tillit till staten och samhällets institutioner kan leda till att parallella samhällsstrukturer etableras. Det kan vara särskilt tydligt i grupper med bakgrund i länder där förtroendet för staten och dess institutioner är svagt, och där man traditionellt har förlitat sig på familj och släkt för att få stöd, hjälp och trygghet. Det kan medföra att man inte fullt ut accepterar det så kallade samhällskontraktet som bygger på att det finns en tillit mellan invånarna i ett land och staten. Samtidigt kan tilliten till samhällets institutioner hos vissa grupper påverkas av att de lever delar av sina liv i en parallell samhällsstruktur. Men parallella samhällsstrukturer kan i sig också ha en påverkan på tilliten till samhällets institutioner. Det kan exempelvis ta sig uttryck genom att felaktig information, eller till och med desinformation, om myndigheters uppdrag och befogenheter sprids inom en grupp. I vissa fall kan det handla om att det finns aktörer som aktivt vill bidra till att det uppstår en misstro gentemot samhällets institutioner. Ett tydligt exempel på det var den så kallade LVU-kampanjen där tilliten till socialtjänsten påverkades negativt. Om det dessutom förekommer att vissa individer eller grupper, genom hot eller påtryckningar, kan påverka myndighetsutövningen eller undgå ingripanden, kan förtroendet för institutionernas opartiskhet, handlingskraft och legitimitet minska. Det kan i sin tur leda till minskad benägenhet att anmäla brott, lämna uppgifter eller söka stöd från det offentliga, vilket ytterligare försvårar institutionernas möjligheter att fullgöra sina uppgifter. I kapitel 9 beskrivs också välfärdsbrottslighet som, förutom att det får som konsekvens att skattepengar går till annat än det de är avsedda för, ytterligare riskerar att undergräva tilliten och förtroendet till välfärdssystemen.

En tudelad bild vad gäller social sammanhållning

Det finns ingen entydig definition av begreppet social sammanhållning (eng. *social cohesion*) men det är ett begrepp som används både i samhällsdebatten och inom akademin. I en av de mer välciterade forskningsartiklarna på området definieras social sammanhållning som:

> … ett tillstånd som rör både de vertikala och horisontella interaktionerna mellan medlemmar i samhället, kännetecknat av en uppsättning attityder och normer som omfattar tillit, en känsla av tillhörighet och en vilja att delta och hjälpa till, samt deras beteendemässiga uttryck (Chan m.fl. 2006).

Vertikala interaktioner avser här relationen mellan staten och samhället i stort, medan horisontell interaktion avser relationen mellan olika individer och grupper i samhället (Chan m.fl. 2006).

Graden av social sammanhållning har ofta diskuterats i relation till invandring och ökad etnisk mångfald i ett land.[2] Argumentet har i huvudsak varit att invandrare, och i synnerhet icke-västerländska invandrare, skiljer sig från majoritetsbefolkningen när det gäller etnicitet, kultur och ofta religion, och att de därför utgör en utmaning för den nationella identitet som ligger till grund för den sociala sammanhållningen bland medborgarna. Detta bedöms vara problematiskt eftersom social sammanhållning är en förutsättning för en rad samhälleliga nyttigheter, däribland socialt samarbete, stabila demokratiska institutioner samt en omfördelande och egalitär välfärdsstat (Holtug 2025). Problematiken har ofta kopplats till att det finns en bristande samsyn kring gemensamma samhälleliga värderingar, det vill säga de värderingar som ligger till grund för nationell enhet och gör det möjligt för människor att orientera sig i sociala sammanhang genom gemensamma förväntningar, möjliggör gemensamma (formella och informella) handlingsregler, underlättar smidigt samarbete och i viss utsträckning fastställer gemensamma mål i samhälleliga frågor (Holtug 2025). Samtidigt finns det andra faktorer som bedöms påverka den sociala sammanhållningen i ett land till exempel fattigdom, ojämlikhet och diskriminering (Hickman m.fl. 2008).

Utifrån beskrivningen av social sammanhållning ovan bedömer utredningen att förekomsten av parallella samhällsstrukturer, åtminstone i teorin, kan ses som ett uttryck för en bristande social samman-

[2] Se t.ex. Hickman m.fl.(2008), Holtug (2010; 2025).

hållning. Precis som när det gäller bristande integration och utanförskap är det dock svårt att avgöra i vilken riktning sambandet går; är det svag social sammanhållning som leder till framväxten av parallella samhällsstrukturer, eller är det förekomsten av parallella samhällsstrukturer som har en negativ inverkan på den sociala sammanhållningen?

När det förekommer parallella samhällsstrukturer riskerar det att försvaga den sociala sammanhållningen, såväl lokalt som nationellt. Det kan både ske genom att vissa grupper distanserar sig från majoritetssamhället, och genom att majoritetssamhället i sin tur tar avstånd från vissa grupper. Om det inom majoritetssamhället finns en uppfattning att vissa grupper avviker i fråga om sociala normer och synen på samhällskontraktet, samt saknar vilja att vara en del av samhällsgemenskapen, kan detta minska benägenheten att verka för inkludering. Detta kan ytterligare bidrar till separation mellan grupper och på så sätt ha en negativ inverkan på den sociala sammanhållningen.

Det finns viss forskning som belyser sambandet mellan etnisk mångfald och social sammanhållning (Schaeffer 2014). Det finns inget entydigt samband mellan dessa; samhällen präglade av hög mångfald kan upprätthålla en hög nivå på sammanhållning under de rätta betingelserna – att olika grupper uppfattas som någorlunda jämlika, att det finns gemensamma uppgifter att lösa och att normsignalerna från det politiska ledarskapet är tydliga och rätt inriktade. Om man i ett samhälle lyckas uppfylla dessa villkor, finns förutsättningar för att tilliten ska kunna hållas på en hög nivå (SOU 2020:46).

En undersökning genomförd med data från Gallup World Poll 2016–2023 visar att det finns ett positivt samband mellan migranters välbefinnande och befolkningens acceptans för migranter (Cheung m.fl. 2024). En internationell jämförelse visar att migranter i Sverige har ett högt självskattat välbefinnande jämfört med andra europeiska länder. Sverige hamnar också högt när det gäller befolkningens attityder till migration. Sammantaget indikerar resultaten i studien att migranters välbefinnande tenderar att konvergera mot den inhemska befolkningens i länder där acceptansen för migranter är hög. Befolkningens attityder kan således spela en avgörande roll för hur väl migranter integreras i samhället, där en hög grad av acceptans och positiva attityder till migration kan underlätta migranternas anpassning och förbättra deras livskvalitet (Cheung m.fl. 2024).

Påverkan på det demokratiska systemet

Utredningens sammantagna analys visar att förekomsten av parallella samhällsstrukturer kan ha inverkan på det demokratiska systemet på olika sätt. Det kan dels finnas ett samband mellan dessa strukturer och enskilda individers deltagande i de demokratiska processerna, dels kan förekomsten av sådana strukturer under vissa omständigheter även ha en påverkan på det demokratiska systemet.

När en parallell samhällsstruktur karaktäriseras av bristande demokratisk integration, i termer av lågt valdeltagande och bristande förtroende för de demokratiska processerna och samhällets institutioner, kan det ha en negativ påverkan på demokratin. Ett lågt valdeltagande inom vissa grupper kan påverka den representativa demokratins funktionssätt negativt eftersom det finns en risk att de folkvalda speglar en smalare del av väljarkåren. Det blir då viktigt att finna förklaringar till varför vissa grupper röstar i lägre grad, och i förlängningen hitta svar på hur valdeltagandet kan öka (Andersson och Lindgren 2026).

När personer inte har tillräckliga kunskaper om hur den svenska demokratin fungerar är det också möjligt att de saknar kunskap kring vilka fri- och rättigheter, men även skyldigheter, alla människor som lever i det svenska samhället har. När individer dessutom lever i en kontext med sociala normer som begränsar möjligheterna att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter kan det vara svårt för individer att ta sig ur en sådan situation.

Enligt skollagen (2010:800) ska utbildningen i skolan förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Regeringen bedömer att kvinnors och mäns, samt flickors och pojkars förutsättningar och möjligheter att vara delaktiga och delta i demokratin i områden där utanförskapet är stort behöver fortsätta att utvecklas. Mot denna bakgrund har MUCF fått i uppdrag av regeringen att genomföra en kartläggning av gymnasieskolors och anpassade gymnasieskolors arbete med studiebesök till demokratiska institutioner. I uppdraget ingår att lämna förslag på åtgärder som kan stärka gymnasieskolors och anpassade gymnasieskolors förutsättningar för att genomföra studiebesök samt undersöka om det finns skillnader mellan olika skolor beroende på var skolan är belägen (A2026/00638).

Parallella samhällsstrukturer kan under vissa omständigheter också ha en negativ inverkan på det demokratiska systemet i sig. I de fall dessa strukturer innefattar antidemokratisk verksamhet som motarbetar demokratin och det öppna samhället finns det en direkt påverkan på det demokratiska styrelseskicket. Utredningen har inte inkluderat antidemokratisk verksamhet som ett nödvändigt kriterium för att det ska gå att tala om en parallell samhällsstruktur, men det kan förekomma inom vissa typer av parallella samhällsstrukturer. Påverkan på det demokratiska systemet kan i dessa fall exempelvis ske genom desinformationskampanjer.

I vissa sammanhang har det även pekats på risker med att personer som lever inom kollektivistiska strukturer blir påverkade av kollektivet när det gäller vad man ska rösta på. Så kallad gruppröstning innebär ett hot mot väljarnas rätt att själva få bestämma vilket parti de ska rösta på (SOU 2021:7). Det innebär på så sätt en begränsning av individens möjlighet att fatta fri och självständiga beslut, men det riskerar också att underminera det demokratiska systemet då det finns en risk att vissa partier, eller aktörer, får fler röster än vad de skulle ha fått om gruppröstning inte ägde rum.

Polismyndigheten har också pekat på exempel där medlemmar i släktnätverk har erhållit politiska förtroendeuppdrag i lokala församlingar (se kapitel 9 för ytterligare beskrivning). Regeringen har även tillsatt en utredning med uppdrag att se över motståndskraften mot infiltration och otillåten påverkan i kommuner, regioner och näringsliv. Syftet är att se till att samhällets samlade förmåga att värna offentlig verksamhet och näringsliv mot infiltration och otillåten påverkan är ändamålsenlig och effektiv (dir. 2026:63).

10.3 Sambandet mellan integration, utanförskap och parallella samhällsstrukturer

Det framgår av utredningens direktiv att regeringen bedömer att problemen med bristande integration och växande utanförskap har medfört ökande problem med parallella samhällsstrukturer i Sverige. I direktiven framhålls också att förekomsten av parallella samhällsstrukturer kan ha en negativ inverkan på integrationen och bidra till utanförskap. I det här avsnittet diskuterar utredningen hur sambandet mellan integration, utanförskap och parallella samhällsstrukturer

ser ut. Baserat på utredningens analys av forskning och myndighetsrapporter, och de möten med olika samhällsaktörer som utredningen har haft, bedömer utredningen att det handlar om komplexa samband där det inte är möjligt att klargöra i vilken riktning sambanden går. Det vill säga, utifrån utredningens sammantagna analys går det inte att avgöra om det i första hand är bristande integration och utanförskap som är orsaken till att parallella samhällsstrukturer uppstår och fortlever, eller om det är denna typ av strukturer som bidrar till bristande integration och utanförskap. Utredningens bedömning är att det handlar om ömsesidiga processer som riskerar att förstärka varandra och som kan vara svåra att bryta.

Flera av de tidigare kapitlen belyser indirekt sambandet mellan bristande integration, utanförskap och parallella samhällsstrukturer. I det här kapitlet redovisas utredningens samlande bedömning uppdelat för de olika integrationspolitiska delmålen. Utredningen vill poängtera att det i stora delar saknas forskning och ser att det finns ett behov av att med vetenskapliga metoder belysa dessa komplexa samband ytterligare. Utredningen återkommer med förslag på hur detta skulle kunna utformas i kapitel 11.

10.3.1 Vissa normer kan innebära begränsningar vad gäller arbete och utbildning

Ekonomisk integration, i termer av arbete och egenförsörjning, påverkas i hög grad av individens utbildningsnivå, språkkunskaper och tidigare arbetslivserfarenheter. Förekomst av diskriminering på arbetsmarknaden kan också påverka möjligheterna att hitta ett arbete. Möjligheterna till arbete påverkas också av konjunkturen, den lokala arbetsmarknaden, och vilka typer av arbeten som finns tillgängliga där individen bor, samt av i vilken utsträckning individen får stöd och hjälp av samhällets institutioner, exempelvis kommunen och Arbetsförmedlingen.

Utredningen bedömer att bristande integration i dessa dimensioner kan öka risken för att parallella samhällsstrukturer uppkommer och fortlever. När människor står utanför samhället genom att inte arbeta eller delta i utbildning, eller genom att de har bristande kunskaper i svenska språket, uppstår ett utanförskap som kan bidra till att banden till den egna gruppen blir starkare. Genom att inte vara delaktig på arbetsmarknaden, eller genom att på andra sätt inte inter-

agera med det omgivande samhället, ökar risken för utanförskap i olika dimensioner. Mot bakgrund av detta menar utredningen att en förbättrad integration i termer av arbete, egenförsörjning, utbildning och förbättrade språkkunskaper kan minska risken för att parallella samhällsstrukturer uppkommer och fortlever. Utredningen återkommer kring bedömningar av behov av åtgärder inom området i kapitel 11.

Utredningen har tidigare pekat på att det inom vissa grupper finns sociala normer som begränsar individers handlingsutrymme. Utredningens samlade analys visar att parallella samhällsstrukturer i första hand påverkar den ekonomiska integrationen genom att kvinnors deltagande på arbetsmarknaden begränsas. När kvinnor begränsas vad gäller möjligheten att göra fria och självständiga livsval, exempelvis vad gäller arbete och utbildning, påverkar det deras möjligheter till integration och egenförsörjning. Det innebär att kvinnor som lever i en sådan kontext inte har samma möjligheter att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv som kvinnor som lever i en kontext utan sådana begränsningar. Det bidrar till att skapa en tudelning i samhället vad gäller framför allt kvinnors livsvillkor.

Kvinnors arbetskraftsdeltagande kan också påverkas av arbetsfördelning i hemmet där kvinnor generellt tar mer ansvar. En ojämn könsfördelning av det obetalda hemarbetet är visserligen inte unikt för familjer med migrantbakgrund, men undersökningar visar att synen på jämställdhet, och synen på i vilken utsträckning mannen ska hjälpa till med hushållssysslor, kan bidrar till en mer ojämn fördelning av hushållsarbetet inom vissa migrantgrupper jämfört med majoritetsbefolkningen.

Utredningen har också beskrivit att bristande tillit till offentliga institutioner, däribland barnomsorgen, kan vara en bidragande orsak till att kvinnor i vissa grupper väljer att stanna hemma och ta hand om barnen. Att vara en del av en parallell samhällsstruktur skulle då indirekt kunna ha en inverkan på kvinnors möjlighet att delta i arbetskraften genom att det inte finns en tilltro till att staten, eller det offentliga, tar hand om barnen om båda föräldrarna jobbar.

Utredningen vill dock poängtera att ett lägre arbetskraftsdeltagande bland framför allt kvinnor i vissa migrantgrupper inte behöver uppstå som en konsekvens av vissa typer av sociala normer utan kan, som beskrevs i inledningen av avsnittet, bero på andra faktorer. Inom vissa grupper har exempelvis en stor andel av kvinnorna mycket låg utbild-

ning vilket påverkar möjligheterna till arbete och egen försörjning. Det finns även andra faktorer som kan påverka möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden bland utrikes födda kvinnor. Det finns exempelvis studier som visar att nyanlända kvinnor som deltog i Arbetsförmedlingens etableringsprogram i lägre utsträckning fick ta del av arbetsmarknadsnära insatser i jämförelse med män vilket är en typ av insats som forskningen har visat ökar chanserna att övergå till arbete.

Utbildning

Det integrationspolitiska delmålet gällande utbildning uttrycker att andelen flickor och pojkar med utländsk bakgrund som uppnår gymnasiebehörighet, fullföljer en utbildning på gymnasial nivå och tar gymnasieexamen ska öka.

Mer generellt kan sägas att en högre utbildningsnivå ofta är positivt korrelerat med en rad olika utfall, och att både individer och samhälle gynnas av detta. En högre utbildning öppnar upp för fler möjligheter på arbetsmarknaden och därmed fler möjligheter till egen försörjning. Forskningen visar också att tillit till samhällets institutioner är positivt korrelerat med utbildningsnivå, men även att förekomst av hedersnormer i viss mån är korrelerat med utbildningsnivå även om sådana normer kan förekomma inom alla samhällsklasser (se kapitel 5).

Utredningen bedömer att parallella samhällsstrukturer kan begränsa och påverka framför allt barn och ungas möjligheter till utbildning på flera sätt. För det första kan förekomst av hedersnormer begränsa framför allt flickors möjlighet att utbilda sig. I miljöer, eller strukturer, där flickor och kvinnor kontrolleras av ett kollektiv finns en risk att de inte har möjlighet att göra fria och självständiga val gällande utbildning. Skolgången kan också bli begränsad genom att föräldrar i vissa fall ställer krav på skolan att undervisningen ska anpassas, eller att eleven inte alls ska få delta i viss undervisning. Det kan exempelvis handla om deltagande i idrott, simning och sex- och samlevnadsundervisning. När förekomst av hedersnormer begränsar individer på detta sätt får det konsekvenser både för individ och samhälle. Individer får inte möjlighet att utbilda sig, något som på sikt skulle öka chanserna till egenförsörjning och framtida möjligheter att leva ett fritt och värdigt liv. Om det finns grupper i samhället som inte utbildar sig har

det också en negativ inverkan på samhällsekonomin genom att individer som potentiellt skulle kunna bidra till tillväxt, kompetensförsörjning och ekonomiskt välstånd inte gör det.

Forskning visar att unga kvinnor med utländsk bakgrund är väl integrerade när det gäller sysselsättning vid 25 års ålder. Det gäller särskilt kvinnor som har relativt svag social integration i flera avseenden och vars mödrar har ett betydligt lägre arbetskraftsdeltagande, samt framför allt (men inte enbart) kvinnor från Mellanöstern och Afrika (Jonsson m.fl. 2022). Det beror enligt forskarna främst på kvinnornas höga utbildningsaspirationer. Även om traditionella könsmönster kan förekomma i vissa immigrantgrupper, med tidigt barnafödande och kvinnligt hemarbete snarare än förvärvsarbete, är de inte tillräckligt vanligt för att det ska ge avtryck på hur gruppen som helhet lyckas vad gäller utbildning och arbetsmarknadsetablering upp till 25 års ålder (Jonsson och Mood 2023).

För det andra kan det inom parallella samhällsstrukturer finnas barn som går i fristående förskolor och skolor som avviker från läroplanen och inte lär ut de grundläggande värderingar som samhället är uppbyggt kring. Detta är också något som riskerar att ha en negativ inverkan på både demokratisk, och social och kulturell integration. Dessa delmål handlar bland annat om att förtroendet för demokratiska processer och samhällets institutioner ska öka, och om att samhällets grundläggande värderingar ska förankras hos och efterlevas av var och en som lever och bor i Sverige. De barn och unga som går i förskolor och skolor där denna målsättning saknas, eller till och med motarbetas, ges sämre förutsättningar att växa upp och bli en del av majoritetssamhället jämfört med barn och unga som går i skolor som lever upp till denna målsättning.

Utredningen har tidigare argumenterat för att parallella samhällsstrukturer är en form av långtgående utanförskap och att förekomsten av sådana strukturer ofta, men inte alltid, sammanfaller med att individer är bosatta i områden där utanförskapet är stort. Som genomgången av forskning om grannskapseffekter visar finns det stöd för att det påverkar barn och unga negativt att växa upp i områden med stora socioekonomiska utmaningar. Det handlar om att det finns en negativ effekt på olika utfall utöver den effekt familjens egna socioekonomiska förutsättningar har på barn och ungas livsvillkor. Barn och ungas skolresultat påverkas också av situationen i skolan. Det gäller både betydelsen av så kallade kamrateffekter, och betydelsen

av skolmiljön till exempel i termer av bland annat behöriga lärare och lärartäthet.

Språklig integration

I likhet med delmålet om utbildning handlar delmålet om språklig integration om att utrikes födda, samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund ska utbilda sig, i detta fall vad gäller kunskaper i svenska språket. En betydande begränsning för att lära sig svenska språket utgörs troligen av den separation som finns mellan vissa minoritetsgrupper och majoritetssamhället. Det gäller rumslig separation, separation av barn och unga med utländsk bakgrund från barn och unga med svensk bakgrund i skolan, men även separation i vardagslivet då många som bor i områden där utanförskapet är stort sällan möter personer med svensk bakgrund i vardagslivet. Det finns studier som visar att isolering till följd av hedersnormer kan hindra kvinnor från att lära sig svenska och orientera sig i samhället.

Social och kulturell integration

Delmålet för social och kulturell integration anger att andelen utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund som upplever tillhörighet och delaktighet i samhället ska öka. Samhällets grundläggande normer och värderingar ska förankras hos, och efterlevas av, var och en som lever och bor i Sverige, med minskade risker för utanförskap och kriminalitet som följd. Förekomsten av företeelser som begränsar utrikes födda kvinnor och mäns samt flickor och pojkars möjligheter att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen ska minska.

Utredningen har i tidigare kapitel diskuterat kopplingen mellan social och kulturell integration, risken för en norm- och värderingskonflikt och uppkomsten av parallella samhällsstrukturer (se kapitel 4). I vissa avseenden kan en bristande social och kulturell integration användas synonymt med förekomsten av parallella samhällsstrukturer genom att individers (bristande) acceptans för samhällets grundläggande normer och värderingar betonas i båda fallen. Med detta synsätt går det att argumentera för att bristande social och kulturell integration kan vara en bidragande orsak till att parallella samhälls-

strukturer uppstår och fortlever. Omvänt kan det också inom parallella samhällsstrukturer finnas sociala normer som begränsar individers möjligheter till social och kulturell integration. Det innebär också att en förbättrad integration i dessa avseenden skulle minska risken för att parallella samhällsstrukturer uppkommer. Och omvänt, att motverka parallella samhällsstrukturer skulle kunna bidra till att den sociala och kulturella integrationen förbättras.

10.3.2 Integrationen för enskilda individer kan påverkas men många känner samhörighet

Ovan diskuteras i första hand kopplingen mellan integration, utanförskap och parallella samhällsstrukturer på individnivå. Men det är också relevant att diskutera betydelsen av parallella samhällsstrukturer för integrationen och utanförskapet i samhället som helhet. Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna utredning genomföra några beräkningar av detta, och det är inte säkert att det ens är möjligt.

I budgetpropositionen följs de integrationspolitiska målen upp med hjälp av ett antal indikatorer. Delar av målet för politiken mot utanförskap följs på motsvarande sätt upp med hjälp av indikatorer baserade på registerdata. Det är dock svårt att göra beräkningar av hur stor del av skillnader mellan inrikes och utrikes födda, alternativt mellan personer med svensk och utländsk bakgrund, som kan tillskrivas fenomenet parallella samhällsstrukturer. Utredningen har tidigare beskrivit att skillnaden mellan att människor lever i utanförskap i vidare mening och att människor lever delar av sina liv i en parallell samhällsstruktur utgörs av i vilken utsträckning individer önskar, vill eller förmår ansluta sig till samhällets institutioner och grundläggande värderingar. Frågan är i vilken utsträckning bristande integration och ett betydande utanförskap kan förklaras av att individer inte önskar, vill eller förmår bli en del av samhällsgemenskapen. Det är en fråga som denna utredning inte kommer att kunna svara på men det är en viktig fråga för framtida forskning och analyser.

För att ändå kunna säga något om i vilken utsträckning människor med bakgrund i ett annat land uppger att de inte känner sig som en del av landet, finns det några undersökningar att utgå ifrån. I en undersökning som genomfördes av Järvaveckan research framkom exempelvis att 82 procent av deltagarna med utländsk bakgrund som var

bosatta i utsatta områden[3] svarade att de kände sig som en del av det svenska samhället. Bland personer födda utanför Europa var andelen 80 procent (Järvaveckan research 2025). Som utredningen beskriver i kapitel 2 har SCB haft i uppdrag att genomföra en uppföljning av demokratisk, social och kulturell integration (SCB 2026a). Ett antal frågor i undersökningen försöker fånga hur etablerade de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna är i befolkningen. Utifrån resultaten drar SCB slutsatsen att åsikts- och yttrandefrihet, jämställdhet och jämlikhet, respekt för andra samt rätten att välja vem man gifter sig med är värden som en stor majoritet anser vara viktiga. På frågan hur viktigt det är att följa svenska lagar och regler svarar i princip alla att det är viktigt för dem själva. Skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda är marginella. Utifrån dessa resultat menar SCB att Sveriges grundlagsskyddade fri- och rättigheter kan sägas vara väl förankrade i befolkningen.

Inom ramen för samma undersökning ställs också frågor kring känslan av tillhörighet med det svenska samhället. På frågan: *Jag känner mig som en del av det svenska samhället* svarar omkring 76 procent av utrikes födda män och 74 procent av utrikes födda kvinnor att de till stor del, eller helt och hållet, instämmer i påståendet. Bland inrikes födda med två utrikes födda föräldrar är andelarna något högre (SCB 2026a). Även denna undersökning visar på skillnader mellan olika bostadsområden.[4] Omkring 89 procent av boende i områden med goda socioekonomiska förutsättningar känner sig som en del av det svenska samhället i högre grad. Motsvarande andel i områden med socioekonomiska utmaningar är 78 procent. Oavsett områdestyp är andelen lägre bland inrikes födda med två utrikes födda föräldrar och utrikes födda jämfört med inrikes födda.

Resultaten i undersökningen redovisas uppdelat på ett stort antal bakgrundsvariabler vilket gör det möjligt att se hur svaren skiljer sig åt mellan olika grupper. Exempelvis går det att utläsa hur stor andel som svarar att de inte alls känner sig som en del av svenska samhället. I hela urvalet svarar omkring två procent detta, men i vissa grupper är andelen högre. Grupper som skiljer ut sig är utrikes födda och per-

[3] Här används Polismyndighetens definition av utsatta områden.
[4] I redovisningen görs jämförelser mellan boende i områden med olika socioekonomiska förutsättningar. Med det menas den kategorisering av regionala statistikområden som görs utifrån ett socioekonomiskt index baserat på befolkningen i området. Kategoriseringen utgörs av fem områdestyper (SCB 2026a).

soner med utländsk bakgrund med högst förgymnasial utbildning.[5] I dessa grupper svarar omkring sju procent att de inte alls känner sig som en del av svenska samhället. Andelen är ännu högre, omkring åtta procent, bland personer födda utanför Europa med högst förgymnasial utbildning.

Resultaten från ovan nämnda undersökningar visar att majoriteten av utrikes födda, och personer med utländsk bakgrund, känner sig som en del av det svenska samhället. Omkring 80 procent svarar detta. Men det finns också grupper som skiljer ut sig och inte alls känner sig som en del av samhället. En hypotes är att det är individer i dessa grupper som löper störst risk att vara en del av en parallell samhällsstruktur. Utredningen bedömer att det finns behov av en fördjupad analys av svaren i SCB:s undersökning av social sammanhållning för att undersöka denna hypotes.

10.4 Utmaningar med att mäta förekomst och omfattning

Det finns i dag begränsad empirisk kunskap om förekomsten och omfattningen av parallella samhällsstrukturer såsom fenomenet definieras i denna utredning. Erfarenheter från utredningens möten med poliser, kommuner, fastighetsägare och andra samhällsaktörer samt journalistiska granskningar visar att sådana strukturer förekommer. Men det är utifrån dessa beskrivningar svårt att bedöma omfattningen av parallella samhällsstrukturer. Det har inte heller varit möjligt för utredningen att genomföra någon egen inhämtning av empiriskt material som med tillräckligt hög tillförlitlighet kan säga något om omfattningen av fenomenet.

Utredningen bedömer emellertid att parallella samhällsstrukturer kan få långtgående konsekvenser för både enskilda individer, lokalsamhällen och sammanhållningen i samhället i stort. Även om de som upprätthåller dessa strukturer skulle vara få till antalet, kan de som drabbas vara betydligt fler

Det har genomförts ett antal empiriska undersökningar som beskriver omfattningen av en del av problematiken kopplad till parallella samhällsstrukturer. Exempelvis sammanfattas resultaten från undersökningar av alternativa, eller parallella, samhällssystem i kapitel 8.

[5] Dessa resultat redovisas i Tabellbilaga A(USS) till SCB (2026a).

I kapitel 9 redovisar utredningen också Polismyndighetens bedömning kring förekomsten av släktbaserade kriminella nätverk. Utredningen kan konstatera att parallella samhällsstrukturer med kriminella inslag har kartlagts mer ingående än andra typer av parallella samhällsstrukturer.

Utredningen har valt att ta sig an uppdraget genom att analysera ett antal olika företeelser som ofta används för att beskriva parallella samhällsstrukturer. Även om det i viss utsträckning finns undersökningar av omfattningen av dessa företeelser saknas en sammanhållen empirisk analys av i vilken utsträckning dessa problem sammanfaller och förstärker varandra. Nedan beskriver utredningen i korthet på vilket sätt framtida empiriska analyser av parallella samhällsstrukturer skulle kunna genomföras. Utredningen återkommer också till detta i kapitel 11.

10.4.1 Det behövs indikatorer baserade på registerdata

Det finns i dagsläget inte något enskilt registerbaserat mått, eller enskild indikator, som kan användas för att identifiera parallella samhällsstrukturer. Utredningen bedömer att flera olika indikatorer skulle behöva kombineras och vägas samman för att kunna göra en sådan bedömning. Sådana indikatorer skulle behöva fånga:

- parallella normsystem, maktstrukturer och samhällssystem som begränsar individers möjligheter att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter
- bristande tillit och misstro till samhällets institutioner
- separation, rumslig och i vardagslivet, från majoritetssamhället.

Eftersom flera av de indikatorer som skulle behövas för att närmare kunna identifiera parallella samhällsstrukturer baseras på enkätdata finns det tydliga begränsningar vad gäller möjligheten att dela upp sådan data på olika grupper och/eller bostadsområden. Det gör att analysen blir mycket osäker.

10.4.2 Analyser av förekomst av hedersnormer utgör en viktig del

Som framgår av kapitel 5 har utredningen bedömt att förekomst av kollektivistiskt och patriarkalt grundade hedersnormer kan utgöra en betydande begränsning för individers möjligheter att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter. Det är svårt att mäta förekomsten av denna typ av parallella normsystem men utredningen bedömer att det utgör en viktig del i arbetet med att kartlägga förekomsten av parallella samhällsstrukturer. Här bedömer också utredningen att det finns behov av att kunna redovisa förekomsten av parallella normsystem uppdelat på olika områden. Detta är viktigt för att kunna följa utvecklingen i olika områden, och för att på sikt kunna följa upp och utvärdera effekterna av olika insatser som riktar in sig på att stärka arbetet med att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld.

10.4.3 Undersökningar av social sammanhållning kan bidra med en pusselbit

Förekomsten av parallella samhällsstrukturer kan också analyseras utifrån forskning om social sammanhållning och integration. Som nämndes ovan bedömer utredningen att en fördjupad analys av resultaten från SCB:s undersökning kan bidra med viktiga insikter i det fortsatta arbetet med problematiken kopplad till parallella samhällsstrukturer. Det bedöms vara särskilt relevant att analysera svaren uppdelat utifrån svensk och utländsk bakgrund samt typ av bostadsområde. Utredningen vill dock betona att det i urvalsundersökningar kan finnas en risk att de personer som i betydande utsträckning lever åtskilda från majoritetssamhället, och där tilliten till samhällets institutioner brister, inte deltar i denna typ av undersökningar.

10.4.4 Polismyndighetens lägesbild över utsatta områden ger en del av bilden

De empiriska undersökningar som finns tillgängliga i dag och som utgör de mest omfattande empiriska kartläggningarna av parallella samhällsstrukturer är de undersökningar som har genomförts av Brå, samt de undersökningar som genomförs av Polismyndigheten i samband med framtagandet av lägesbilden över utsatta områden.

Dessa undersökningar har vissa begränsningar i förhållande till denna utrednings syfte och definition av parallella samhällsstrukturer. Undersökningarna fokuserar på kopplingen mellan alternativa samhällssystem och brottslighet, otrygghet och påverkan på rättsväsendet. Trots begränsningarna med dessa undersökningar har utredningen valt att redovisa resultaten från dessa. Dels då begreppet *parallella samhällsstrukturer* i flera tidigare analyser har använts synonymt med *parallella samhällssystem*, dels då utredningen har bedömt att det kan beskriva en problematik som i litteraturen, men även i den allmänna debatten, ofta kopplas samman med fenomenet parallella samhällsstrukturer.

Utredningen bedömer samtidigt att det på *områdesnivå* sannolikt finns en geografisk samvariation mellan områden där parallella samhällsstrukturer med kriminella inslag förekommer och områden där andra typer av parallella samhällsstrukturer kan utvecklas. Det innebär inte att det är samma individer eller grupper som ingår i de olika typerna av parallella samhällsstrukturer. En möjlig förklaring är i stället att olika typer av parallella samhällsstrukturer kan utvecklas under liknande strukturella förutsättningar, och därför oftare förekommer i områden som präglas av omfattande utanförskap.

Sammantaget bedömer utredningen att det i dagsläget inte är möjligt att med tillräcklig precision beskriva förekomsten eller omfattningen av parallella samhällsstrukturer såsom fenomenet definieras i denna utredning. Befintliga undersökningar belyser olika delar av problematiken men ger inte någon samlad bild. För att möjliggöra framtida uppföljning behöver indikatorer utvecklas och det behöver genomföras empiriska analyser som kombinerar flera olika datakällor och metoder.

10.5 Sammanfattning och slutsatser

Utredningen bedömer att parallella samhällsstrukturer kan förstås som förekomsten av en rad olika företeelser, eller samhällsproblem, som kan påverka och förstärka varandra och som sammantaget riskerar att leda till ett långtgående utanförskap. Orsakerna är komplexa och det finns inte en enskild faktor som kan förklara fenomenet. Det handlar om flera samverkande faktorer. Utredningen bedömer att det både handlar om inre begränsningar inom en grupp i form av

sociala normer och maktstrukturer som begränsar individens möjligheter att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter, och yttre begränsningar i form av vilka möjligheter samhället erbjuder. När det gäller de inre begränsningarna har utredningen valt att särskilt lyfta hedersnormer och andra kollektivistiska och patriarkala normer som kan begränsa framför allt flickors och kvinnors möjligheter att göra fria och självständiga livsval vad gäller utbildning, arbete och val av partner. Utredningen bedömer att det finns behov av åtgärder inom flera olika politikområden för att motverka förekomsten av parallella samhällsstrukturer, och återkommer till detta i kapitel 11.

Utredningen bedömer att sambandet mellan integration, utanförskap och parallella samhällsstrukturer är komplext och att det inte går att avgöra om det i första hand är bristande integration och utanförskap som leder till parallella samhällsstrukturer eller om parallella samhällsstrukturer leder till bristande integration och utanförskap. Bristande integration vad gäller arbete, utbildning och språkkunskaper kan öka risken för att parallella samhällsstrukturer uppkommer och fortlever. Samtidigt kan parallella samhällsstrukturer begränsa individers möjligheter till arbete, utbildning, språklig integration samt social och kulturell integration.

Utredningen bedömer att parallella samhällsstrukturer kan få långtgående konsekvenser för individers frihet och livsvillkor. Olika former av utsatthet kan förstärka varandra och påverka individens möjligheter att fatta självständiga beslut och nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter. Barn, kvinnor, personer med funktionsnedsättning och hbtqi-personer är särskilt utsatta. Samhällets förmåga att skydda individer från normer och maktstrukturer som begränsar individers handlingsutrymme bedöms ha avgörande betydelse för individers livschanser.

Utredningen bedömer också att parallella samhällsstrukturer kan påverka samhällets institutioner och deras förmåga att verka. Bristande acceptans för samhällskontraktet och svag tillit till offentliga aktörer kan leda till alternativa samhällssystem som utmanar samhällets ordinarie system. Hot, otillåten påverkan och infiltration kan försvaga det offentligas möjlighet att fullgöra sina uppgifter rättssäkert, effektivt och likvärdigt.

Vidare bedömer utredningen att parallella samhällsstrukturer riskerar att försvaga tilliten till samhällets institutioner, den sociala sammanhållningen och demokratin. Bristande tillit kan både vara en

orsak till och en konsekvens av parallella samhällsstrukturer. Förekomsten av sådana strukturer kan bidra till ökad separation mellan grupper, minskat förtroende för demokratiska processer och, i vissa fall, påverka det demokratiska systemet genom antidemokratisk verksamhet, desinformation och påverkan av allmänna val.

När det gäller förekomst och omfattning konstaterar utredningen att parallella samhällsstrukturer förekommer i Sverige, men att det inte har varit möjligt att genomföra en systematisk analys av problemets omfattning. Det finns inte något enskilt registerbaserat mått eller enskild indikator som kan identifiera parallella samhällsstrukturer. Utredningen bedömer att flera olika indikatorer behöver kombineras för att fånga parallella normsystem, bristande tillit, användning av alternativa samhällssystem samt en betydande separation från majoritetssamhället. I avsaknad av mått och indikatorer bedömer utredningen att utökade analyser av social sammanhållning och Polismyndighetens lägesbild över utsatta områden kan bidra med viktiga delar i analysen av parallella samhällsstrukturer.

11 Utredningens bedömningar och förslag kring viktiga områden för åtgärder

Som framgår tidigare i betänkandet bedömer utredningen att parallella samhällsstrukturer kan förstås som förekomsten av en rad olika företeelser eller samhällsproblem som påverkar och förstärker varandra, och som sammantaget riskerar att skapa ett långtgående utanförskap, och ett hot mot det öppna och demokratiska samhället. För att motverka parallella samhällsstrukturer bedömer utredningen därför att det krävs en bred uppsättning av åtgärder inom flera olika områden.

I det här kapitlet redogör utredningen för sina bedömningar och förslag avseende viktiga områden för åtgärder. Det handlar om ett förebyggande arbete för att motverka att parallella samhällsstrukturer uppstår och fortlever, om åtgärder som riktas mot strukturerna som sådana, och om att hantera de negativa konsekvenser som dessa strukturer får för individ, lokalsamhälle och samhället i stort. Utredningen lämnar också ett antal förslag som tar sikte på hur politikens inriktning kan förtydligas, hur analys och uppföljning kan stärkas och vilken typ av kunskap som behövs för att arbetet mot parallella samhällsstrukturer ska stärkas. I enlighet med utredningens direktiv utgår förslagen från befintlig myndighetsstruktur. I avsnitt 11.6.1 redovisar utredningen översiktligt sina bedömningar och förslag.

Utredningen bedömer att flera pågående, nyligen genomförda och planerade uppdrag och förändringar i lagstiftning har betydelse för arbetet mot parallella samhällsstrukturer. Det har dock inte varit möjligt för utredningen att göra en fullständig kartläggning av allt relevant arbete, och beskrivningarna i det här kapitlet ska därför inte ses som uttömmande. Det har heller inte varit möjligt för utredningen

att fördjupa sig i alla de förslag till åtgärder som lyfts i det här kapitlet och i flera fall tar utredningen därför inte ställning till förslaget.

11.1 Styrning, uppföljning och mer kunskap kring parallella samhällsstrukturer

I kapitel 3 redogör utredningen för hur begreppet parallella samhällsstrukturer tidigare har använts av regeringen, myndigheter och inom forskningen. Här konstateras att det inte finns någon vedertagen definition av begreppet utan det har använts på olika sätt i olika sammanhang. För att det fortsatta arbetet med att motverka parallella samhällsstrukturer ska bli effektivt och för att åtgärder ska bli träffsäkra, bedömer utredningen därför att begreppet behöver förtydligas. Det bedöms kunna bidra till att inriktningen på politiken blir tydligare och att förutsättningarna för att genomföra uppföljning och analys förbättras. Utredningen bedömer vidare att det behövs mer kunskap och forskning kring fenomenet parallella samhällsstrukturer. I det här avsnittet lämnar utredningen därför ett antal förslag kring hur det kan uppnås.

11.1.1 Precisera begreppet parallella samhällsstrukturer i relation till målet för politiken mot utanförskap

Bedömning

Begreppet parallella samhällsstrukturer bör preciseras i relation till målet för politiken mot utanförskap.

Skälen för utredningens bedömning

Att parallella samhällsstrukturer ska bekämpas är en del av målet för politiken mot utanförskap, men begreppet operationaliseras inte närmare i relation till målet. Att framväxten av parallella samhällsstrukturer ska motverkas är också en prioritering i regeringens nationella säkerhetsstrategi. Inte heller i strategin finns någon beskrivning av vad som avses med begreppet. Utredningen bedömer därför att begreppet parallella samhällsstrukturer behöver preciseras i relation

till målet för politiken mot utanförskap. Det bör bland annat klargöras om det ska förstås som ett paraplybegrepp för vissa företeelser eller om det avser att spegla en sammanvägd problematik. Begreppet bör också operationaliseras på ett sådant sätt att denna del av målet för politiken mot utanförskap blir uppföljningsbart.

Som framgår av kapitel 3 finns ingen vedertagen definition av begreppet, varken i Sverige eller internationellt, och varken politiskt eller akademiskt. Begreppet är inte heller etablerat inom det svenska myndighetsväsendet. Vad utredningen erfar är det få samhällsaktörer som använder begreppet och bland de som gör det tillämpas det inte enhetligt, varken sinsemellan eller internt. Sammantaget bedömer utredningen att det är otydligt vad som ska bekämpas eller motverkas, och vilka aktörer som ska bidra i arbetet. Arbetet mot parallella samhällsstrukturer, och i förlängningen också politiken mot utanförskap, riskerar därför att bli diffust utan riktning och mål, utan samsyn bland involverade aktörer och utan möjlighet till uppföljning.

Utredningen bedömer att parallella samhällsstrukturer kan förstås som ett resultat av en rad olika problematiska företeelser som i stor utsträckning påverkar och förstärker varandra, och som sammantaget innebär ett långtgående utanförskap. Många aktörer arbetar med frågor som faller inom ramen för, eller tangerar, en sådan problembild, och det är viktigt att de olika aktörerna använder de verktyg som de har till förfogande inom ramen för sina respektive uppdrag. Samtidigt handlar det om en komplex problematik som inte kan lösas av en enskild aktör.

Utredningen bedömer att många aktörers arbete, såväl internt som i samverkan med andra, skulle underlättas av en gemensam terminologi, inte minst eftersom det skulle underlätta framtagandet av en gemensam problembild. Internt kan det handla om enhetliga metoder för att kartlägga problem och ta fram lägesbilder. I samverkan kan det handla om att ha kännedom om vilken information som kan hjälpa andra aktörer att identifiera risker och problem, om att dela relevant information, om gemensam informationsinhämtning, eller om att hitta gemensamma lösningar eller strategier. Samverkan som syftar till att motverka parallella samhällsstrukturer behöver utgå från gemensamma begrepp och definitioner, inte minst för att tydliggöra hur olika aktörers ansvarsområden utgör pusselbitar i en större problembild och på vilket sätt olika aktörer kan bidra i arbetet.

En mer enhetlig begreppsanvändning är också centralt för uppföljning och analys; för att få jämförbara lokala lägesbilder, ta fram nationella lägesbilder och kunna följa utvecklingen över tid. Det handlar också om att skapa transparens avseende vad som mäts och på vilket sätt, och i förlängningen vad som ligger till grund för olika bedömningar av nuläget och utvecklingen över tid.

I arbetet med att precisera vad som avses med en parallell samhällsstruktur bör det särskilt beaktas på vilket sätt definitionen och operationaliseringen av begreppet riskerar att bidra till stigmatisering av vissa grupper, eller bostadsområden, och därigenom försvåra arbetet med integration och inkludering. Det bör också beaktas hur arbetet med att stödja och skydda särskilt utsatta eller sårbara grupper kan komma att påverkas.

Utredningens bedömning att det finns svårigheter med att använda begreppet parallella samhällsstrukturer ligger också i linje med Brottsförebygganderådets (Brå) slutsatser utifrån regeringsuppdraget att ta fram ett metodstöd till lokala aktörer (Brå 2022a). Brå menar att ett kunskapsbaserat arbete kräver att det finns konkreta omständigheter och problem som kan kartläggas och analyseras. Abstrakta begrepp behöver brytas ner och konkretiseras. Brå valde att ta sig an sitt uppdrag genom att inrikta analysen på mer specifika problem som kan kopplas till parallella samhällsstrukturer.[1] Även i den rapport som det norska forskningsinstitutet Fafo har tagit fram på uppdrag av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) görs bedömningen att det finns svårigheter med att använda begreppet parallellsamhälle då det inte finns någon tydlig definition och då det riskerar att vara stigmatiserande. De menar att forskningen visar på att åtgärder blir mer träffsäkra om man fokuserar på det man faktiskt är orolig för, vare sig det gäller segregation, fattigdom, utanförskap, bristande integration eller kriminalitet, i stället för att slå samman många olika problemområden till ett begrepp (Nybru Gleditsch m.fl. 2026).

[1] Metodstödet har strukturerats utifrån sex tematiska samhällsområden: rättsskipning, utbildning, bostadsmarknad, försörjning, banker och betalningssystem samt monopol. För varje område ges exempel på hur problemen konkret kan upptäckas och hur olika kommuner och lokalpolisområden har arbetat mot dem.

11.1.2 Förtydliga målet för politiken mot utanförskap

Förslag

Målet för politiken mot utanförskap bör formuleras om. Utredningen föreslår att målet får följande lydelse: Målet för arbetet mot utanförskap är:

- att antalet människor som lever i utanförskap ska minska
- att parallella normsystem, maktstrukturer och samhällssystem som begränsar individers möjligheter att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter ska motverkas
- att det egna ansvaret att bli en del av samhället ska uppmuntras
- att människors trygghet och livschanser ska öka.

Skälen för utredningens förslag

Mot bakgrund av diskussionen ovan föreslår utredningen att målet för politiken mot utanförskap bör formuleras om så att innebörden av dess lydelse blir tydligare. Nuvarande mål lyder i sin helhet: *Målet för området är att antalet människor som lever i utanförskap ska minska, att parallella samhällsstrukturer ska bekämpas, att det egna ansvaret att bli en del av samhället ska uppmuntras samt att människors trygghet och livschanser ska öka* (prop. 2023/24:1 utg.omr. 13, bet. 2023/24:AU1, rskr. 2023/24:102).

Utredningen föreslår att ledet *parallella samhällsstrukturer ska bekämpas* bör ersättas med formuleringen *parallella normsystem, maktstrukturer och samhällssystem som begränsar individers möjligheter att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter ska motverkas*. Syftet med den föreslagna ändringen är att det tydligare ska framgå vad det är som ska bekämpas inom ramen för politiken mot utanförskap. Parallella normsystem avser här normer som begränsar individers möjligheter att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter, exempelvis kollektivt grundade hedersnormer. Parallella maktstrukturer avser att informella ledare utövar makt och kontroll i ett område, och parallella samhällssystem avser sådana alternativa samhällssystem som har beskrivits i kapitel 8 i detta betänkande, exempelvis parallell rättsskipning.

Vad utredningen har erfarit, både i möten med forskare, representanter för olika aktörer i samhället, samt genom de myndighetsrapporter och den forskning som utredningen har tagit del av, används begreppet på olika sätt och för att beskriva olika typer av problem. I relation till det integrationspolitiska målet och delmålen, samt målet för politiken mot utanförskap, bedömer utredningen att den föreslagna formuleringen ligger närmare den faktiska problematik som regeringen vill vidta åtgärder mot. Inom andra politikområden, exempelvis inom det kriminalpolitiska området eller när det gäller den nationella säkerheten, kan begreppet parallella samhällsstrukturer användas för att beskriva en delvis annan problematik, även om den typ av grupperingar som avses i vissa avseenden överlappar. Ytterligare ett skäl till att utredningen föreslår en omformulering av målet är att begreppet parallella samhällsstrukturer har använts och definierats på ett annat sätt i tidigare regeringsuppdrag till Brå.

Målet för politiken mot utanförskap skulle också kunna förtydligas genom att det, i likhet med det integrationspolitiska målet, formuleras delmål. Genom att göra det, samt ta fram indikatorer som kan användas för att följa upp de olika delmålen, kan det bli tydligare vad politiken på området riktar in sig mot. Delmålet för den del som avser parallella samhällsstrukturer skulle då kunna vara: *parallella normsystem, maktstrukturer och samhällssystem som begränsar individers möjligheter att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter ska motverkas*. Nedan lämnar utredningen förslag på vilka indikatorer som skulle kunna användas för att följa upp denna del av målet, oavsett på vilket sätt målet förtydligas.

Utredningen föreslår vidare att ordet *bekämpas* ersätts med *motverkas* eftersom det senare uttrycket bättre speglar det förebyggande och långsiktiga arbete som utredningen har pekat på behövs för att motverka problematiken. Det finns en risk att begreppet *bekämpa* associeras med att det i första hand behövs mer ingripande eller repressiva åtgärder för att motverka problematiken.

Om begreppet parallella samhällsstrukturer behålls bör innebörden förtydligas

Ett alternativ för att förtydliga innebörden av begreppet, och på så sätt skapa förutsättningar för mer träffsäkra politiska åtgärder, är att behålla nuvarande lydelse av målet men lägga till en mening i direkt

anslutning till beskrivningen av målet som förtydligar vad som avses. Det skulle exempelvis kunna formuleras som: *Med parallella samhällsstrukturer avses parallella normsystem, maktstrukturer och samhällssystem som begränsar individers möjligheter att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter*. Det skulle bidra till att förtydliga vad som avses, men det finns fortsatt en risk att begreppet parallella samhällsstrukturer citeras och används utan att det åtföljs av en förklaring. Då kvarstår problemet med att begreppet kan uppfattas som otydligt.

11.1.3 Ge uppdrag till Boverket och SCB att ta fram indikatorer för att mäta förekomst och utveckling av parallella samhällsstrukturer

Förslag

Boverket och SCB bör få i uppdrag att ta fram indikatorer baserade på registerdata som kan användas för att mäta förekomst och utveckling av parallella samhällsstrukturer. Dessa bör tas fram på liknande sätt som övriga indikatorer som används i uppföljningen av politiken mot utanförskap. Utredningen lämnar förslag på indikatorer men Boverket och SCB bör ges i uppdrag att utreda om andra indikatorer lämpar sig bättre.

Skälen för utredningens förslag

Regeringens uppföljning av målet för politiken mot utanförskap bygger till stor del på Boverkets och SCB:s fördjupade analys om utanförskap och omfattar indikatorer för bidragsberoende, lågt valdeltagande, svaga skolresultat, anmälda brott, svag förankring på arbetsmarknaden och trångboddhet (Boverket och SCB 2024; 2026b). Indikatorerna är tänkta att fånga graden av utanförskap i olika bostadsområden men i dagsläget ingår inte några indikatorer som kan användas för att följa upp den del av målet som avser förekomst av parallella samhällsstrukturer.

Att ta fram indikatorer är en central del i arbetet för att kunna mäta och följa upp målet för politikområdet i sin helhet. För att kunna följa upp och utvärdera den förda politiken på området bedömer utredningen det som centralt att begreppet operationaliseras

på ett sådant sätt att det går att mäta och följa. Det handlar alltså om att kunna göra bedömningar kring huruvida förekomsten av parallella samhällsstrukturer minskar eller ökar i omfattning och var de är lokaliserade rent geografiskt. Indikatorer behövs också för att fram lokala lägesbilder och göra bedömningar på regional och nationell nivå.

För att regeringen ska kunna följa upp målet för politiken mot utanförskap som helhet föreslår därför utredningen att Boverket och SCB får i uppdrag att ta fram indikatorer baserade på registerdata som kan indikera om det finns en förhöjd risk för att det förekommer parallella samhällsstrukturer i ett område. Dessa indikatorer bör tas fram på liknande sätt som andra indikatorer som används i uppföljningen av politiken mot utanförskap (se Boverket och SCB 2026b). Det skulle då vara en del i uppföljningen av utanförskapet på områdesnivå.

Vilka indikatorer som är relevanta att inkludera i uppföljningen beror på vad som avses med begreppet. Det finns därför behov av ett förtydligande kring vad regeringen avser med begreppet (se utredningens förslag ovan).

De indikatorer som Boverket och SCB redan använder för att identifiera områden där utanförskapet är stort fångar upp olika dimensioner av utanförskap och genom att kombinera de olika indikatorerna är det möjligt att få en bild av den sammanvägda problematiken i ett område. Att lägga till de föreslagna indikatorerna kan fördjupa beskrivningen ytterligare.

Det finns emellertid svårigheter med att föreslå indikatorer på förekomst av parallella samhällsstrukturer som baseras på registerdata vilket beror på att begreppet innefattar svårmätta företeelser som parallella normsystem, maktstrukturer och samhällssystem. Utredningens förslag på indikatorer ska förstås just som indikatorer som kan visa i vilka områden det finns en förhöjd risk för att det förekommer parallella samhällsstrukturer, och inte som mått som med säkerhet visar att sådana strukturer förekommer.

Utredningen har inte valt att definiera parallella samhällsstruktur utifrån egenskaperna i ett specifikt bostadsområde då utredningen bedömer att finns en risk att individer som bor i dessa områden felaktigt pekas ut som att de ingår i en parallell samhällsstruktur. Det innebär att utredningen inte förordar ett sådant angreppssätt som

exempelvis har tillämpats i Danmark där områden, utifrån befolkningens sammansättning, benämns som *parallelsamfund.*

Indikatorer som indikerar större begränsningar för kvinnor än för män

Utredningen har tidigare beskrivit att det som avses med parallella samhällsstrukturer i denna utredning ofta medför begränsningar av kvinnors och flickors möjligheter att fullt ut vara delaktiga i samhället. Det handlar exempelvis om begränsningar vad gäller deltagande på arbetsmarknaden och deltagande i aktiviteter på fritiden utanför hemmet. Därför bedömer utredningen att variabler som visar på betydande skillnader i deltagande i samhälle och arbetsliv mellan män och kvinnor, med bakgrund i samma länder eller regioner, kan vara en indikator på förekomst av parallella samhällsstrukturer.

Ett förslag på en möjlig indikator är *skillnaden i kontakten med samhällets institutioner i form av att erhålla ersättningar, antigen från förvärvsarbete, studier eller från välfärdssystemen, mellan män och kvinnor, med bakgrund i samma länder eller regioner.* Utredningen vill betona att det inte är nivåerna i sig som ska ses som en indikation på en förhöjd risk att det finns en parallell samhällsstruktur utan hur andelen kvinnor (med bakgrund i ett visst land) förhåller sig till andelen män (med bakgrund i samma land). Ett sådant mått skulle visa på i vilka områden kvinnor står utanför samhällets ordinarie system i högre utsträckning än män med samma bakgrund. Eftersom det i vissa grupper finns andra skillnader mellan män och kvinnor, exempelvis vad gäller utbildningsnivå och tid i Sverige, och dessa faktorer också påverkar utfallen, kan indikatorn behöva justeras för detta. Om kvinnor inom en grupp står utanför de ordinarie samhällssystemen i högre utsträckning än vad som kan förväntas utifrån exempelvis ålder, utbildning och tid i Sverige kan det vara en indikation på att det inom gruppen finns begränsningar som hindrar kvinnor från att fullt ut vara delaktiga i samhället. Det skulle emellertid vara upp till Boverket och SCB att avgöra hur en sådan indikator ska utformas.[2]

[2] En begränsning med måttet utgörs av att det också kan fånga upp att det finns personer som inte längre vistas i Sverige men trots det finns kvar i registret över totalbefolkningen. Problemet med överteckning i registren är känt sedan tidigare. Övertäckningens storlek uppskattas till mindre än en procent av hela befolkningen, men för vissa redovisningsgrupper, till exempel på regional nivå eller för utrikes födda kan dock påverkan vara något större (SCB 2021).

Skillnader mellan män och kvinnor som har kommit till Sverige som vuxna kan, som nämns ovan, till viss del bero på skillnader i utbildning och arbetslivserfarenhet i hemlandet, faktorer som är tydligt kopplade till utfall på den svenska arbetsmarknaden. Om det däremot finns betydande skillnader mellan unga kvinnor och män som är födda i Sverige och som har utländsk bakgrund kan det vara en starkare indikation på parallella normsystem som begränsar kvinnors och flickors möjligheter att fullt ut vara delaktiga i det svenska samhället. Ett ytterligare förslag är därför att använda *skillnaden i andelen unga som varken arbetar eller studerar (UVAS) mellan kvinnor och män med bakgrund i samma länder eller regioner* som en indikator på att det finns en förhöjd risk för parallella samhällsstrukturer. Det kan finnas flera orsaker till att unga varken arbetar eller studerar: skolmisslyckande, kriminalitet, psykisk ohälsa, eller annan social utsatthet. Även här vill utredningen poängtera att det inte är nivåerna i sig som kan utgöra en indikation på förekomst av en parallell samhällsstruktur utan det handlar om hur andelen kvinnor med bakgrund i ett visst land, eller en viss region, förhåller sig till andelen män med bakgrund i samma land eller region.

Utredningen har tidigare argumenterat för att flickor och kvinnor som lever delar av sina liv i en parallell samhällsstruktur löper särskilt stor risk att påverkas negativt av de inre begränsningar som finns inom dessa strukturer, exempelvis genom kollektivt och patriarkalt grundade hedernormer. Det kan ta sig uttryck i att andelen unga kvinnor med utländsk bakgrund som varken arbetar eller studerar, så kallade UVAS, är högre än i motsvarande grupp unga män. Generellt är andelen UVAS något lägre bland tjejer än bland killar, och högre bland utrikes födda än bland inrikes födda (Forslund och Liljeberg 2021). Under de senaste åren har dock andelen UVAS bland utrikesfödda varit i princip den samma för tjejer och killar.[3] Det finns resultat i forskningen som visar på att flickor med bakgrund i Mellanöstern och Afrika har relativt svag social integration i flera avseenden (Jonsson m.fl. 2022), och att deras mödrar har ett betydligt lägre arbetskraftsdeltagande än andra grupper. Dessa flickor tycks ändå vara relativt väl integrerade när det gäller sysselsättning vid 25 års ålder (Jonsson och Mood 2023). Författarna menar att det främst beror på deras höga utbildningsaspirationer. Flickor i denna grupp övergår till högskolestudier i högre grad än unga kvinnor med

[3] Se MUCF (2026a) för statistik över andelen unga som varken arbetar eller studerar.

svensk bakgrund, och i nästan dubbelt så hög utsträckning som unga män med svensk bakgrund.

Givet att unga kvinnor med utländsk bakgrund tycks prestera bättre i skolan jämfört med killar med liknande bakgrund kan det tyckas anmärkningsvärt att andelen UVAS är ungefär den samma. Dessa skillnader skulle behöva analyseras mer ingående och det är möjligt att mönstret till viss del kan förklaras av begränsningar för vissa grupper av unga kvinnor med utländsk bakgrund. Om andelen kvinnliga UVAS är högre än andelen manliga UVAS bland unga med utländsk bakgrund, och motsvarande mönster inte återfinns bland unga med svensk bakgrund, kan det indikera att unga kvinnor i vissa grupper tillhör gruppen UVAS i orimligt hög omfattning.

Utifrån utredningens förståelse av problembilden bedömer utredningen det som sannolikt att de föreslagna indikatorerna samvarierar med flera av de befintliga indikatorerna. Att lägga till de föreslagna indikatorerna skulle förmodligen inte leda till att fler, eller andra, områden definieras som områden där utanförskapet är stort. Däremot skulle ytterligare indikatorer göra det möjligt att följa utvecklingen i områden just med avseende på dessa.

11.1.4 Följ upp parallella normsystem med indikatorer för hedersrelaterat våld och förtryck

Förslag

De indikatorer som Brå, Jämställdhetsmyndigheten, SCB och Socialstyrelsen tar fram för att följa upp det jämställdhetspolitiska delmålet om att hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra bör även användas i uppföljningen av målet för politiken mot utanförskap. Indikatorerna kan i sammanhanget fungera som mått på förekomsten av parallella normsystem. Det bör vara möjligt att redovisa indikatorerna på mindre geografiska enheter, exempelvis regionala statistikområden (RegSO).

Skälen för utredningens förslag

Som utredningen tidigare har beskrivit är förekomst av hedersrelaterat våld och förtryck, samt en negativ social kontroll kopplat till detta, ett tydligt uttryck för det som kan beskrivas som parallella normsystem som begränsar individers grundläggande fri- och rättigheter. Att följa upp och mäta förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck skulle vara ytterligare ett sätt att analysera förekomst och utveckling av parallella normsystem. Utredningen är väl medveten om de metodologiska utmaningar som finns när det gäller att mäta omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck. De förmodade mörkertalen innebär att anmälda brott inte kan användas som en direkt indikator, och gruppen som utsätts är ofta särskilt sårbar och svår att nå genom konventionella statistiska undersökningar och metoder (A2026/00606). I regeringens handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck anges det att det finns ett tydligt behov av att vidareutveckla indikatorer, både för att mäta omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck och för att följa utvecklingen av arbetet. Detta är en förutsättning för att det ska vara möjligt att bedöma i vilken utsträckning insatser leder till önskade resultat (skr. 2024/25:69, skr. 2025/26:245). Utredningen delar denna bedömning och vill där till lägga att sådana indikatorer också är betydelse för att följa upp förekomsten av parallella normsystem.

Socialstyrelsen (2019) och SCB (2025a) har tidigare lyft problemen kopplade till detta. Socialstyrelsen konstaterar exempelvis att de urvalsundersökningar som finns inte går att använda för att kunna ta fram en nationell lägesbild då de tas fram med olika metoder och är inte jämförbara med varandra. De bedömer vidare att det skulle behövas en nationell befolkningsundersökning i kombination med insamling och analys av indirekta data. Efter dialog med SCB gjorde Socialstyrelsen bedömningen att det inte var möjligt att genomföra en befolkningsundersökning riktad till ett slumpmässigt urval i befolkningen. Orsaken var bland annat en mycket låg svarsfrekvens i de målgrupper som förväntades vara viktiga. Det riskerar att leda till skevhet och för stor osäkerhet i resultaten (Socialstyrelsen 2019).

SCB har haft ett regeringsuppdrag att genomföra en förstudie om uppföljning av de integrationspolitiska delmål som inte kan följas med registerstatistik. Det gäller specifikt delmålen om social, kulturell och demokratisk integration. SCB gjorde då bedömningen att det, givet

förutsättningarna, inte skulle vara möjligt att genomföra en undersökning som också täckte in informationsbehovet om hedersrelaterat förtryck (SCB 2025a). SCB menade att det är ett komplext och utmanande område där det finns begränsad erfarenhet både inom myndigheten och hos andra, och att inkludera området i undersökningen, om möjligt, skulle kräva betydligt mer utredning och ambitiösa tester.

Sedan den 1 januari 2026 ansvarar Jämställdhetsmyndigheten för det nationella uppdraget att stödja arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. En del i uppdraget utgörs av att mäta, följa upp och analysera omfattning och förekomst av hedersrelaterat våld och förtryck. För att förbättra arbetet med att utveckla indikatorer gav regeringen i april 2026 Brå, Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen och SCB i uppdrag att utreda och bedöma vilka indikatorer som ska användas för uppföljning av bland annat det jämställdhetspolitiska delmålet att hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra (A2026/00417).

Utredningen föreslår att de indikatorer som Brå, Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen och SCB föreslår inom ramen för uppdraget att utreda och bedöma indikatorer som kan användas för uppföljning av det jämställdhetspolitiska delmålet att hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra, också används i uppföljningen av målet för politiken mot utanförskap som en indikator på förekomsten av parallella normsystem. Det bör vara möjligt att redovisa dessa indikatorer för mindre geografiska enheter, som exempelvis regionala statistikområden (RegSO).

Ytterligare indikatorer baserade på enkätdata

Utredningen har tidigare diskuterat hur det integrationspolitiska delmålet för social och kulturell integration förhåller sig till det som avses med parallella samhällsstrukturer i denna utrednings direktiv. Ytterligare en möjlighet för att mäta och följa upp denna del av målet för politiken mot utanförskap är att det kopplas till det här integrationspolitiska delmål. På så sätt skulle det arbete som görs för att förbättra uppföljningen av delmålet också kunna användas för uppföljning av målet för politiken mot utanförskap.

I kapitel 10 berör utredningen några av resultaten från den undersökning som SCB genomfört inom ramen för regeringsuppdraget att följa upp de integrationspolitiska delmålen om demokratisk samt social och kulturell integration (SCB 2026a). I undersökningen har flera frågor som kan vara relevanta för uppföljning av politiken mot utanförskap inkluderats. Det ställs exempelvis frågor som handlar om delaktighet i samhället och känslan av tillhörighet i det svenska samhället. Det ställs även frågor kring vissa normer och värderingar, exempelvis inställningen till påståendet att kvinnor och män har samma rättigheter, hur viktigt det är med jämställdhet mellan män och kvinnor, hur viktigt det är att följa svenska lagar och regler, och hur viktigt det är att kunna gifta sig med vem man vill. Flera av dessa frågor skulle kunna ses som indikatorer på förekomst av parallella samhällsstrukturer. Som med alla enkätundersökningar kan det även i denna finnas problem med att de personer som står längst ifrån samhället, och som därmed mest troligt är en del av en parallell samhällsstruktur inte deltar i undersökningen.

För att dessa frågor ska kunna användas för att följa upp delar av målet för politiken mot utanförskap, finns det också behov av att kunna redovisa fördelningen av svaren uppdelat för olika typer av områden. Eftersom det är en urvalsundersökning kan det dock vara svårt att redovisa svar uppdelat på RegSO:n. Det skulle dock vara möjligt att redovisa svaren uppdelat på exempelvis områden där utanförskapet är stort – så som det har definierats av Boverket och SCB – och övriga områden, eller uppdelat på områdestyp.

11.1.5 Ge uppdrag till Boverket, SCB och Polismyndigheten att verka för ökad jämförbarhet mellan olika områdesindelningar

Bedömning

Boverket, SCB och Polismyndigheten bör verka för att öka jämförbarheten mellan olika områdesindelningar. Det handlar primärt om att det ska vara möjligt att se hur regionala statistikområden (RegSO:n) förhåller sig till den indelning som Polismyndigheten gör i samband med framtagandet av lägesbilden över utsatta områden.

Skälen för utredningens bedömning

I analyser av utanförskapet i Sverige används både Boverkets och SCB:s indelningar av regionala statistikområden, och den indelning som Polismyndigheten gör inom ramen för framtagandet av lägesbilden över utsatta områden. Boverkets och SCB:s indelningar utgår från regionala statistikområden (RegSO)[4] vilket Polismyndighetens indelning[5] inte gör. Syftet med de olika indelningarna skiljer sig åt. Regeringens syfte med uppdragen till Boverket och SCB och den förstnämnda indelningen är att kunna beskriva områden med avseende på olika socioekonomiska utmaningar som exempelvis bidragsberoende, lågt valdeltagande, svag förankring på arbetsmarknaden, svaga skolresultat och trångboddhet, och kunna följa utvecklingen över tid. Det ger regeringen och andra aktörer förutsättningar att vidta träffsäkra åtgärder i områden där utanförskapet är stort.

Syftet med den indelning som Polismyndigheten gör är att kunna kartlägga och motverka kriminalitet i områden med socioekonomiska problem och kriminell närvaro, vilket kan vara till hjälp i prioriteringar och samverkan i polisarbetet. Indelningen i olika typer av områden sker utifrån en problembild så som den uppfattas av lokalpolisområdena; det ska finnas en tydlig påverkan från kriminella aktörer i kombination med låg socioekonomisk status i området. Polismyndigheten använder sig både av den så kallade strategiska kartan och svar på frågor i ett metodstöd[6]. I metodstödet finns bland annat frågor om förekomst av parallella samhällssystem i området, men också frågor om förekomst av olika typer av kriminella strukturer.

I analyser och rapporter som beskriver utanförskapet i Sverige redovisas ofta resultat uppdelat på olika typer av områden. I vissa fall redovisas resultat utifrån den områdesindelning som Boverket och SCB gör, och i andra fall redovisas resultat för utsatta områden utifrån Polismyndighetens indelning. Detta bidrar till att det blir svårt att jämföra resultaten mellan olika studier, och det riskerar också att leda till att olika slutsatser dras kring utvecklingen av utanförskapet i Sverige. Utredningen bedömer att det skulle underlätta för många

[4] Som utredningen beskriver i kapitel 2 delas områden både in i fem olika områdestyper utifrån socioekonomiska utmaningar, och i områden där utanförskapet är stort utifrån ett större antal indikatorer. Båda dessa indelningar utgår från RegSO:n.
[5] Den indelning som genomförs av Polismyndigheten baseras på rutor som motsvarar 250x250 meter som ritas ut på den så kallade strategiska kartan, en karta som illustrerar livsvillkoren för de boende i området.
[6] Polismyndigheten (2021).

samhällsaktörer om det blev tydligare hur de olika indelningarna förhåller sig till varandra. I vissa fall kan det vara viktigt för analysen att utgå från en specifik områdesindelning, medan valet av indelning i andra fall kan bero på vad som är möjligt, givet den data och statistik som finns tillgängligt.

Utredningen är införstådd med att det finns olika syften med de olika indelningar och bedömer att det även fortsättningsvis är viktigt att Boverket, SCB och Polismyndigheten gör indelningar utifrån sina respektive syften. Utredningen föreslår alltså inte att den ena indelningen ska ersätta den andra. Utredningen bedömer dock att det finns ett behov av ökad jämförbarhet mellan de olika indelningarna. Det finns flera skäl till detta. För det första finns det risk att det i den offentliga debatten och i analyser av olika aktörer sker en sammanblandning av indelningarna. Polismyndigheten lyfter i lägesbilden för 2025 denna problematik och menar att ett syfte med att förtydliga skillnaden är att undvika kommunikativa missförstånd samt öka förståelsen för skillnader och likheter mellan de två begreppen (Polismyndigheten 2025a).

För det andra bedömer utredningen att det, när det gäller analysen av parallella samhällsstrukturer specifikt, finns behov av att kunna se hur områdesindelningarna förhåller sig till varandra. Polismyndigheten baserar indelningen till viss del på svaren i metodstödet där det bland annat ställs frågor om förekomsten av alternativa, eller parallella *samhällssystem*. Genom att på ett enklare sätt än i dag kunna ta fram registerbaserad statistik över de områden där polisen har identifierat att det förekommer parallella, eller alternativa, samhällssystem kan kunskapen om förutsättningar i just dessa områden förbättras. Framtagandet av sådan statistik skulle underlättas av om det fanns en nyckel mellan Polismyndighetens indelning av bostadsområden i geografiska samverkansområden och regionala statistikområden. I dag är det svårt för andra aktörer än Polismyndigheten själv att ta fram registerbaserad statistik som beskriver sammansättningen i de områden som Polismyndigheten definierar som utsatta eller särskilt utsatta.

Förståelsen av hur de olika områdesindelningarna förhåller sig till varandra skulle också underlättas av den typ av specialbearbetning som finns tillgänglig via statistikverktyget *Segregationsbarometern* för år 2020. Där är det möjligt att med hjälp av ett kartverktyg se hur olika RegSO:n överlappar med Polismyndighetens indelning i

utsatta områdena. Det är dock en begränsning att det enbart går att se hur områdena överlappar för ett enskilt år, som nu ligger flera år bakåt i tiden, och att det endast går att se hur de överlappar med hjälp av ett kartverktyg. Utredningen bedömer därför att Boverket bör redovisa hur RegSO:n förhåller sig till Polisens indelning av utsatta områden för senare år, och att detta ska redovisas både i form av kartverktyg och tabellpaket.

Utredningen bedömer att uppdraget kan formuleras som ett gemensamt uppdrag till Boverket, SCB och Polismyndigheten då alla tre myndigheterna behöver vara involverade i arbetet. Men eftersom det är Boverket som förvaltar och utvecklar kartverktyget *Segregationsbarometern* bedömer utredningen att det finns fördelar med att jämförelsen mellan olika områdesindelningar kan göras med hjälp av detta kartverktyg och att det då blir Boverket som behöver utföra den största delen av det praktiska utvecklingsarbetet. Utredningen är införstådd med att det kommer att krävas ett utvecklingsarbete av Boverket och vill poängtera att det är viktigt att Polismyndigheten bidrar med, och löpande uppdaterar, de underlag som behövs. Det gäller inte minst i de fall Polismyndigheten genomför förändringar av sina indelningar.

11.1.6 Tillför medel för forskning om parallella samhällsstrukturer

Bedömning

Regeringen bör tillföra medel till ett flerårigt tvärvetenskapligt forskningsprogram om parallella samhällsstrukturer. Inom ramen för forskningsprogrammet bör påverkan från parallella normsystem, maktstrukturer och samhällssystem på individers möjligheter att utöva sina grundläggande fri- och rättigheter analyseras. Forskningsprogrammet bör dessutom vara inriktat mot att identifiera effektiva åtgärder för att motverka sådana parallella system och strukturer.

Skälen för utredningens bedömning

Under utredningens arbete har det framkommit att begreppet parallella samhällsstrukturer som sådant inte är väletablerat varken inom forskningen eller bland de aktörer som möter människor som på olika sätt befinner sig i ett utanförskap. Vad utredningen erfar finns det bland många aktörer däremot en medvetenhet om de problem och utmaningar som begreppet är tänkt att beskriva: sociala normer och strukturer som begränsar individers grundläggande fri- och rättigheter, hedersrelaterat våld och förtryck, alternativa samhällssystem, bristande acceptans för det så kallade samhällskontraktet, och bristande tillit och misstro mot myndigheter. Det finns också en betydande boendesegregation som blir problematisk bland annat genom att vissa etniska minoriteter bor och lever åtskilda från människor med svensk bakgrund. I dessa bostadsområden är ofta utanförskapet stort och det finns problem med boendemiljö och kriminalitet. Det kan också förekomma aktörer som, för att själva tillskansa sig och utöka sin makt, agerar med syfte att minska statens inflytande och utmana dess våldsmonopol.

Givet den komplexa problembild som har tecknats av många aktörer bedömer utredningen att det finns behov av det genomförs forskning och en sammanhållen analys av problematiken med målsättning att peka på evidensbaserade metoder och erfarenheter för att motverka de problem som kan sägas ingå i det vidare begreppet ”parallella samhällsstrukturer”.

Mot bakgrund av vad som framkommit i denna utredning gör utredningen bedömningen att det finns behov av ytterligare analyser som leder fram till konkreta och evidensbaserade åtgärdsförslag. Då utanförskapet i Sverige bedöms vara betydande och sannolikt har uppstått på grund av en rad samverkande faktorer bedömer utredningen att det finns behov av ett långsiktigt och tålmodigt arbete med en tydlig inriktning och målsättning som kan genomföras oavsett politisk majoritet.

Det bedrivs redan i dag mycket forskning inom de områden som utredningen har pekat på som problematiska inom ramen för parallella samhällsstrukturer, men det saknas en sammanhållen analys. Utredningen bedömer därför att regeringen bör tillföra medel till ett flerårigt tvärvetenskapligt forskningsprogram om parallella samhällsstrukturer. Det övergripande syftet med programmet bör vara

att utifrån forskning ta fram förslag på politikens inriktning för att motverka parallella normsystem, maktstrukturer och samhällssystem som begränsar individers möjligheter att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter.

Det finns olika alternativ för att initiera sådan forskning. En möjlighet är att det sker en särskild utlysning av forskningsmedel till en forskningsmiljö inom migrations- och integrationsområdet inom ramen för det nationella forskningsprogrammet inom migration och integration. Syftet med att ge bidrag till en forskningsmiljö är att skapa ett mervärde av samarbete i större grupperingar än i ett vanligt projekt samt att skapa långsiktighet. Sådana bidrag kan typiskt sätt sökas av en konstellation av flera forskare från olika lärosäten och/eller olika ämnen, nationellt eller internationellt, som arbetar mot ett gemensamt forskningsmål på lång sikt. En sådan utlysning bör innehålla ett tydligt uppdrag att utifrån befintlig kunskap, och ny forskning, föreslå åtgärder för att motverka uppkomst och fortlevnad av parallella normsystem, maktstrukturer och samhällssystem som begränsar individers möjligheter att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter.

Ytterligare ett sätt på vilket forskningsprogrammet skulle kunna utformas är genom att ge en myndighet eller organisation med erfarenhet av att samordna tvärvetenskaplig forskning inom migrations- och integrationsområdet i uppdrag att ansvara för programmets samordning. Uppdraget skulle kunna omfatta att utlysa eller koordinera forskningsinsatser, främja samverkan mellan forskare från olika discipliner, följa programmets genomförande samt löpande sammanställa och sprida resultaten.

11.1.7 Utöka stödet till kommuner i arbetet mot parallella samhällsstrukturer

Förslag

Länsstyrelserna bör få i uppdrag att ge kommunerna utökat stöd i arbetet med att identifiera, kartlägga och utforma åtgärder mot parallella samhällsstrukturer. Brottsförebyggande rådet (Brå) bör bistå i arbetet i de delar som berör brott och otrygghet med koppling till parallella samhällsstrukturer.

Skälen för utredningens förslag

Parallella samhällsstrukturer är inte ett problemområde som är tydligt avgränsat eller lätt att identifiera. Det finns därför en risk att de företeelser som kan kopplas till parallella samhällsstrukturer inte uppmärksammas alls eller identifieras som enskilda problem snarare än som uttryck för sammansatta strukturer. Kommunerna kan därför behöva öka sin kunskap om parallella samhällsstrukturer generellt, samt behöva stöd i att omsätta kunskapen i en analys av den lokala problembilden.

Problematiken kring parallella samhällsstrukturer kan inte fullt ut fångas med den statistik som finns tillgänglig på nationell nivå. Sådan statistik kan belysa vissa delar av problembilden, men ger inte alltid en tillräckligt heltäckande bild av företeelsens lokala uttryck och konsekvenser. En kartläggning av parallella samhällsstrukturer behöver därför även omfatta kvalitativa uppgifter och information från kommunala verksamheter, civilsamhälle, myndigheter och andra aktörer med lokal förankring och relevanta erfarenheter. Kommunerna kan behöva stöd i att identifiera relevanta indikatorer, förena kvantitativa underlag med kvalitativa uppgifter och bedöma hur information från olika källor bör vägas samman.

Kommunerna kan också behöva stöd i att utforma åtgärder utifrån den lokala problembilden. Parallella samhällsstrukturer berör ofta flera verksamhetsområden och kräver samordnade insatser från olika aktörer. Ett regionalt stöd kan bidra till att arbetet blir mer likriktat och kunskapsbaserat, samtidigt som varje kommun inte behöver utveckla metoder och arbetssätt på egen hand.

Länsstyrelsen är en lämplig aktör för att ge lokalt stöd

Förekomsten av parallella samhällsstrukturer varierar över landet. Problembilden ser olika ut i olika kommuner och tar sig delvis olika uttryck beroende på lokala förhållanden. Det talar för att stödet till kommunerna behöver kunna anpassas efter lokala och regionala behov. I vissa kommuner kan det vara tillräckligt med ett mer generellt kunskapsstöd, medan andra kommuner kan behöva ett mer fördjupat stöd i att identifiera, kartlägga och analysera problematiken samt utforma relevanta åtgärder.

Länsstyrelserna är enligt utredningens bedömning en lämplig aktör för ett sådant uppdrag. De har regional närvaro och en samlad bild av förhållandena i länet och kommunernas skilda utmaningar. Vidare har länsstyrelserna redan i dag flera närliggande uppdrag inom social hållbarhet som har beröring med arbetet mot parallella samhällsstrukturer. Det gäller exempelvis den regionala samordningen av det brottsförebyggande arbetet där länsstyrelserna ger stöd till kommunerna. Det gäller även arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, stöd till avhopparverksamhet från organiserad brottslighet, brottsförebyggande föräldraskapsstöd, samt ett flertal uppdrag inom integration och mottagande av ensamkommande barn och vissa nyanlända invandrare.[7] I regleringsbrevet för 2026 fick länsstyrelserna också i uppdrag att analysera och redovisa i vilka avseenden deras verksamhet, enligt nuvarande uppgifter och förutsättningar, kan påverka utvecklingen i områden där utanförskapet är stort. Vidare har Länsstyrelserna en roll i Bob-strukturen, som syftar till att stärka samverkan kring barn och unga som begår eller riskerar att begå grova brott med koppling till organiserad brottslighet (Bob-strukturen beskrivs närmare i avsnitt 11.3.6). Gemensamt för många av Länsstyrelsens uppdrag är att de förutsätter tvärsektoriell samverkan och samordning mellan statliga myndigheter, regioner, kommuner och andra lokala aktörer.

Brå kan bidra i arbetet

Brottsförebyggande rådet (Brå) har tagit fram ett metodstöd som kan användas i det lokala arbetet med att kartlägga vissa delar av problematiken kopplat till parallella samhällsstrukturer. Metodstödet beskrivs närmare i kapitel 8 och fokuserar främst på det som utredningen benämner *alternativa samhällssystem*, det vill säga förekomst av parallell rättsskipning, parallella system för bostadsförmedling, betalning, försörjning och utbildning.

Ett uppdrag till länsstyrelserna att ge stöd till kommunerna bör därför genomföras i samverkan med Brå. På så sätt kan Brås nationella kunskap och metodutveckling förenas med länsstyrelsernas

[7] Se t.ex. förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare, 37 § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar samt förordningen (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl.

regionala överblick och nära kontakt med kommunerna. Ett liknande samarbete mellan länsstyrelserna och Brå pågår redan i dag inom ramen för lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Enligt lagen ska kommunerna ta fram en lägesbild över brottsligheten inom kommunens geografiska område och, med denna som underlag, besluta om en åtgärdsplan för det brottsförebyggande arbetet. Utredningens bedömning är att de delar av problematiken kring parallella samhällsstrukturer, såsom brott och otrygghet, med fördel kan ingå i dessa lägesbilder.

Lagen är utformad på ett sådant sätt att kommunerna, utifrån lokala förhållanden och behov, själva ska kunna avgöra vilka brottsproblem som bör uppmärksammas i lägesbilderna.[8] Utredningen bedömer att kommunerna, i de områden där det är relevant, bör uppmärksammas på vikten av att även belysa förekomsten av brott och otrygghet kopplat till parallella samhällsstrukturer i sina lägesbilder. Det kan till exempel gälla förekomsten av otillåten påverkan, infiltration, hedersrelaterat våld och förtryck, välfärdsbrott och folkbokföringsbrott. Även parallell rättsskipning kan vara aktuellt att hantera inom ramen för en lokal lägesbild. Sådana förhållanden kan ha stor betydelse för den lokala problembilden men fångas inte alltid av tillgänglig statistik eller av de brottskategorier som traditionellt ingår i en lägesbild, såsom olika typer av våld och ordningsstörningar.

11.1.8 Tillsätt en nationell samordnare mot parallella samhällsstrukturer

Förslag

Regeringen bör tillsätta en nationell samordnare mot parallella samhällsstrukturer. Samordnaren ska vara pådrivande i arbetet mot parallella samhällsstrukturer och bidra till att arbetet bedrivs långsiktigt, sammanhållet och kunskapsbaserat.

[8] I förarbetena framhålls att lagstiftningen bör ta sikte på hur arbetet ska bedrivas, inte på vad som i varje kommun ska göras. Vilken typ av brottslighet som ska uppmärksammas och vilka åtgärder som ska vidtas ska i stället avgöras av kommunerna själva, med utgångspunkt i den lokala problembilden och kommunernas förutsättningar i övrigt. Kartläggningen måste dock ge en tillräckligt allsidig och heltäckande bild för att kunna utgöra ett fullgott beslutsunderlag. Lägesbilden ska innehålla en kartläggning av brottsligheten, dess omfattning och konsekvenser samt annan information av betydelse i sammanhanget. Se prop. 2022/23:43.

Den nationella samordnaren ska samordna det lokala och regionala arbetet på nationell nivå och vara ett stöd för länsstyrelserna i deras uppdrag att stödja kommunerna i arbetet mot parallella samhällsstrukturer. I uppdraget bör ingå att främja erfarenhetsutbyte, stödja kunskaps- och metodutveckling, identifiera behov av ytterligare stöd och bidra till att arbetssätt som visat sig vara ändamålsenliga sprids mellan kommuner, länsstyrelser och andra berörda aktörer.

Samordnaren bör också vara en länk mellan forskning och praktik. Det innebär att samordnaren bör följa den forskning som bedrivs om parallella samhällsstrukturer och bidra till att forskningsresultat omsätts i myndigheters, länsstyrelsers och kommuners arbete. Samordnaren bör även kunna föra tillbaka kunskapsbehov från lokalt och regionalt arbete till forskningen, exempelvis inom ramen för det forskningsprogram som utredningen föreslår i avsnitt 11.1.6.

Samordnaren bör därutöver ha i uppgift att följa och stödja den fortsatta utvecklingen inom de åtgärdsområden där utredningen bedömt att arbetet behöver förstärkas, men där utredningen inte har haft möjlighet att lämna skarpa förslag.

Uppdraget bör vara tidsbegränsat men löpa under tillräckligt lång tid för att en nationell struktur för arbetet ska kunna etableras och få genomslag. Utredningen bedömer att uppdraget bör pågå under fyra år.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen har i föregående avsnitt föreslagit att länsstyrelserna bör ges ett tydligare regionalt ansvar för att stödja kommunerna i arbetet mot parallella samhällsstrukturer. Ett sådant ansvar är angeläget eftersom problemen ofta uppstår lokalt och behöver mötas nära de kommuner och lokalsamhällen där de tar sig uttryck. Ett förstärkt regionalt ansvar är dock inte tillräckligt.

Parallella samhällsstrukturer är ett tvärsektoriellt problemområde som berör flera politikområden och samhällsaktörer. Det finns därför en risk att likartade problem hanteras på olika sätt i olika delar av landet och att erfarenheter från lokalt och regionalt arbete inte tas till vara på nationell nivå.

Utredningen bedömer därför att det behövs en nationell samordnare med uppgift att hålla samman och driva på arbetet. En sådan funktion kan bidra till en gemensam inriktning, stärka kunskapsutvecklingen och ge stöd till länsstyrelserna i deras arbete med att stödja kommunerna. Samordnaren kan också bidra till att identifiera behov av metodstöd, följa utvecklingen över tid och främja samverkan mellan kommuner, länsstyrelser, statliga myndigheter, civilsamhällesaktörer och andra relevanta aktörer.

En viktig uppgift för samordnaren bör vara att bidra till att arbetet blir kunskapsbaserat. Utredningen föreslår i avsnitt 11.1.6 att regeringen bör tillföra medel till ett flerårigt tvärvetenskapligt forskningsprogram om parallella samhällsstrukturer. Ett sådant program bör bland annat analysera hur parallella normsystem, maktstrukturer och samhällssystem påverkar individers möjligheter att utöva sina grundläggande fri- och rättigheter samt identifiera effektiva åtgärder för att motverka sådana strukturer. För att forskningen ska få praktiskt genomslag behöver det finnas en aktör som följer resultaten, förmedlar dem vidare och bidrar till att de används i det fortsatta arbetet.

Den nationella samordnaren bör därför fungera som en brygga mellan forskning och praktik. Samordnaren bör kunna sprida forskningsbaserad kunskap till länsstyrelser, kommuner och andra aktörer, men också fånga upp de frågor som uppstår i det praktiska arbetet och föra dem vidare till forskarsamhället.

Samordnaren bör också kunna bidra till att föra vidare de förslag och bedömningar som utredningen lämnar i det här kapitlet. Det kan exempelvis handla om arbetet med styrning och uppföljning för att följa förekomst och utveckling, åtgärder för förbättrad integration och minskad segregation, främjande och förebyggande arbete med barn och unga samt att stärka samhällets motståndskraft. Det gäller även stödet till kommunerna i att identifiera, kartlägga och utforma åtgärder mot parallella samhällsstrukturer.

Samordnaren bör inte ta över ansvaret för dessa frågor från berörda myndigheter eller från eventuella särskilda utredningar. Däremot kan samordnaren bidra till att frågor som är centrala för arbetet mot parallella samhällsstrukturer inte faller mellan olika uppdrag och processer.

Regeringen har tidigare använt modellen med en särskild utredare som nationell samordnare för arbetet mot utanförskap. Den samordnaren fick i uppdrag att kartlägga och skapa en sammanhängande bild av arbetet mot utanförskap på kommunal nivå. Det uppdraget har i delar berört problematik som har nära samband med parallella samhällsstrukturer, bland annat kommunernas förebyggande arbete och arbetet i områden där utanförskapet är stort. Regeringen angav också att samordnaren skulle kartlägga framgångsrikt arbete, sprida goda exempel och lämna förslag för att stärka kommunernas arbete. Arbetet resulterade i betänkandet *Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap* (SOU 2025:76) som överlämnades i juni 2025. I betänkandet lämnas ett stort antal bedömningar om åtgärder för att förebygga och motverka utanförskap, med särskilt fokus på barn och unga i områden där utanförskapet är stort.

Utredningen bedömer att det även fortsättningsvis finns behov av nationell samordning på området, med särskilt fokus på parallella samhällsstrukturer. Arbetet mot sådana strukturer kräver uthållighet och samordning mellan aktörer med skilda uppdrag, ansvar och verktyg. En nationell samordnare bör därför inte ersätta befintliga myndighetsansvar eller kommunernas och länsstyrelsernas roller, utan fungera som en tillfällig pådrivande och sammanhållande kraft. Genom ett tidsbegränsat uppdrag som löper under flera år kan samordnaren bidra till att arbetet utvecklas från enskilda insatser till en mer varaktig nationell struktur.

11.2 Åtgärder för förbättrad integration och ökad jämställdhet

Utredningen har pekat på att parallella samhällsstrukturer riskerar att uppstå och förstärkas genom olika former av isolering och utanförskap. Det kan handla om arbetslöshet och ekonomiskt beroende, bristande kunskaper i svenska språket, och avsaknad av kontakt med myndigheter och andra samhällsrepresentanter. Isolering kan förstärka sårbarheter och beroenden hos individer vilket kan utnyttjas av grupper som vill upprätthålla ett avstånd till majoritetssamhället.

Integration kan ses som en motkraft till isolering eftersom det främjar delaktighet i samhället och stärker individens möjligheter att forma sitt eget liv. Integrationspolitiken bör därför ses som en

central del i arbetet med att motverka parallella samhällsstrukturer. De integrationspolitiska delmålen handlar om ekonomisk integration, språklig integration, utbildning, demokratisk integration samt social och kulturell integration. Utredningen bedömer att samtliga av dessa områden är viktiga för att motverka parallella samhällsstrukturer. Målen ska dock i stor utsträckning uppnås genom generella insatser för hela samhället. De riktade insatser som finns är avsedda för en begränsad målgrupp invandrare under deras första år i Sverige och det finns få insatser som träffar demokratisk, samt social och kulturell integration.

Utredningen har visat att konsekvenserna av parallella samhällsstrukturer är särskilt påtagliga för kvinnor. Föräldrar har också en viktig roll i hur normer och värderingar förs över till barnen. Vidare finns ett starkt samband mellan utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck, och arbetslöshet hos mamman (se avsnitt 5.4.4). Samtidigt är utrikes födda kvinnor en grupp som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden, och det stora stödbehovet i denna grupp har under lång tid uppmärksammats i olika sammanhang. Arbete och egenförsörjning skapar bättre förutsättningar att göra egna livsval. Att ha en arbetsplats att gå till och möjlighet att träffa kollegor kan också bidra till ökad inkludering i samhället i bredare bemärkelse och på så vis också bidra till ökad integration i andra dimensioner. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att förbättrad integration bland utrikes födda kvinnor, och kvinnor med utländsk bakgrund, bör vara ett särskilt prioriterat område i arbetet mot parallella samhällsstrukturer. Det finns även tydliga kopplingar mellan förbättrad integration och ökad jämställdhet, och i flera avseenden går de integrationspolitiska och jämställdhetspolitiska målen hand i hand.

Som utredningen tidigare har pekat på kan en följd av att leva i en parallell samhällsstruktur vara att kontakten med samhällets institutioner är begränsad, att viktig samhällsinformation förmedlas genom familj, släkt eller grannar och att möjligheten att utöva grundläggande fri- och rättigheter i praktiken är begränsad. Mot den bakgrunden framstår det uppsökande arbetet som särskilt viktigt för att motverka parallella samhällsstrukturer.

11.2.1 Utöka målgruppen för de integrationspolitiska insatserna

Bedömning

Målgruppen för de integrationspolitiska insatserna bör utökas i syfte att fler ska kunna ta del av dem. Behoven i gruppen kvinnor som beviljats uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning bör särskilt beaktas.

Skälen för utredningens bedömning

Integrationspolitiken har länge haft som inriktning att dess mål i huvudsak ska uppnås genom generella insatser som riktar sig till hela befolkningen och att säråtgärder som riktar sig till utrikes födda som grupp bör avgränsas till de första åren i Sverige (SOU 2024:12). Tanken är att tidiga insatser är en investering både för den som invandrar och för samhället som helhet, och att man därefter ska ta del av reguljära insatser och det utbud som finns inom utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken. Riktade åtgärder, såsom hjälp med bosättning och insatser för att främja språkkunskaper och arbetsmarknadsetablering är därför i huvudsak avsedda för nyanlända, i huvudsak flyktingar och andra skyddsbehövande samt vissa av deras anhöriga (SOU 2024:12).

En betydande andel av den totala invandringen till Sverige har dock sedan många år tillbaka utgjorts av anhöriga till icke flyktingar. Bland kvinnor har invandring på grund av familjeanknytning till en person som är svensk medborgare eller har permanent uppehållstillstånd eller uppehållsrätt i Sverige varit den vanligaste grunden för bosättning (SOU 2023:24). En tidigare undersökning indikerar att de flesta i den här gruppen inte varaktigt bott tillsammans med anknytningspersonen innan uppehållstillståndet beviljades, varken i Sverige eller utomlands (SOU 2012:69).

Bland andra Jämställdhetsmyndigheten (2022c) har lyft anhöriginvandrare, där kvinnor är i stor majoritet, som en särskilt utsatt grupp i det svenska samhället och pekat på bristande egenmakt, ekonomiskt beroende och utanförskap. En person, ofta en kvinna, som kommit till Sverige för att gifta sig eller bli sambo är i en särskild boendeställning till sin partner, ofta en man. För att ett tidsbegränsat

uppehållstillstånd som är knutet till en partner i Sverige ska kunna förlängas krävs i normalfallet att förhållandet fortfarande består. Därutöver gäller i normalfallet ett försörjningskrav vid anhöriginvandring.[9] Det kan skapa beroenden och sårbarheter och leda till isolering. Bristande språkkunskaper, få myndighetskontakter och bristande tillgång till viktig samhällsinformation kan förstärka en sådan utsatthet. Stödbehovet i denna grupp kan vara stort men ofta dolt. Det kan exempelvis handla om att stanna kvar i en destruktiv relation av rädsla för att förlora sin rätt att stanna i landet.

Det är endast flyktingar och vissa av deras anhöriga som kan ta del av Arbetsförmedlingens etableringsprogram. Övriga nyanlända, däribland majoriteten av de utomeuropeiskt födda kvinnorna, kan få stöd inom ramen för ordinarie insatser för arbetslösa, samt genom sfi och samhällsorientering. Många kvinnor som invandrat genom familjeanknytning tar dock inte del av dessa insatser. Många saknar dessutom helt inkomst, från såväl förvärvsarbete som andra försörjningskällor (SOU 2023:24).

Sysselsättningen bland kvinnor som invandrat till Sverige genom familjeanknytning eller som anhörig till arbetskraftsinvandrare utvecklas långsamt och liknar i hög grad utvecklingen för kvinnor som invandrat av flyktingskäl. En statlig utredning har därför föreslagit att målgruppen för etableringsprogrammet utvidgas till att också omfatta dessa grupper av nyanlända (SOU 2023:24).[10] Den utredningen menar också att särskilda åtgärder kan behövas även för utrikes födda kvinnor och män som inte längre är nyanlända för att Sverige ska komma till rätta med de utmaningar som samhället står inför när det gäller integration och ekonomisk jämställdhet. Även bland dem som varit bosatta lång tid i Sverige finns personer som saknar grundläggande kunskaper i svenska och kännedom om sina rättigheter och skyldigheter i det svenska samhället (SOU 2023:24). Utredningen delar

[9] Försörjningskravet vid anhöriginvandring regleras i 5 kap. 3 b § utlänningslagen (2005:716). Lagen kräver att anknytningspersonen i Sverige kan försörja sig själv och den anhörige, samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för dem båda. Regeringen föreslår skärpta villkor för anhöriginvandring (lagrådsremissen *Skärpta villkor för anhöriginvandring*). Bland annat föreslås att försörjningskraven ska skärpas och gälla även vid förlängningsärenden. Enligt regeringen bör även nivån på försörjningskravet höjas.

[10] Målgruppen för etableringsprogrammet är personer i åldern 20–65 år som nyligen fått uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande samt deras anhöriga (se lag [2017:584] om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Syftet med programmet är att underlätta och påskynda de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. I programmet ingår bland annat studier i svenska för invandrare (sfi) och samhällsorientering. Det är Arbetsförmedlingen som beslutar om anvisning till etableringsprogrammet.

denna bedömning och anser att integrationspolitiska insatser bör kunna ges till fler.

11.2.2 Öka kunskapen om hur negativ social kontroll påverkar arbetsmarknadsetablering

Bedömning

Det behövs mer kunskap om i vilken utsträckning negativ social kontroll utgör hinder för arbetsmarknadsetablering i Sverige, och hur det kan beaktas inom ramen för integrations- och arbetsmarknadspolitiska insatser. Arbetssätt och metoder för att identifiera och stötta kvinnor som lever med negativ social kontroll bör stärkas inom ramen för integrations- och arbetsmarknadspolitiska insatser.

Skälen för utredningens bedömningar

I utpräglat kollektivistiska och starkt patriarkala strukturer är särskilt flickor och kvinnor utsatta för negativ social kontroll. Det kan innebära att kvinnor är begränsade i val av yrke, eller inte tillåts arbeta alls. Det kan utgöra ett betydande hinder för att ta del av, få och behålla ett arbete eller en praktikplats. Samtidigt kan arbetsmarknadsetablering vara en avgörande faktor för möjligheten att lämna en utsatt situation.

Det finns dock lite forskning som belyser hur exempelvis hedersrelaterat våld och förtryck samvarierar med arbete och utbildning i Sverige, och frågor om utsattas skolgång och sysselsättning är frånvarande i såväl nationell som internationell forskning om hedersrelaterat våld och förtryck (Baianstovu och Särnstedt Gramnaes 2021). Utredningen bedömer att det behövs mer kunskap om i vilken utsträckning normer och negativ social kontroll påverkar arbetsmarknadsetablering och hur integrations- och arbetsmarknadspolitiska insatser kan bidra till att motverka sådana parallella normsystem.

Mer känt är att våldsutsatthet kan vara en dold orsak till arbetslöshet och flera myndigheter, däribland Arbetsförmedlingen, har sedan 2018 haft flera regeringsuppdrag att verka för att upptäcka våldsutsatthet (S2018/03696/JÄM; A2019/01517; A2022/00842). En

svensk studie visar på bestående negativa effekter på minst tio års sikt för kvinnor som utsätts för våld i nära relationer, bland annat försämrade arbetsmarknadsutfall (Karimi m.fl. 2024). Studien visar också att andelen utrikes födda är större bland våldsutsatta kvinnor än hos jämförelsepopulationen (42 procent mot 19 procent), likaså är andelen våldsutsatta kvinnor med barn (72 procent mot till 62 procent).

Utredningen bedömer att förbättrade arbetssätt och metoder för att identifiera och stötta kvinnor som lever med negativ social kontroll och våldsutsatthet kan bidra till förbättrad integration. Ett sådant arbete bör därför stärkas inom ramen för integrations- och arbetsmarknadspolitiska insatser. Det kan handla om att höja kunskapsnivån bland yrkesverksamma och om förbättrade arbetssätt och metoder som svarar mot problematiken. Här behövs exempelvis mer kunskap om hur man inom integrations- och arbetsmarknadspolitiken kan jobba med normförändring och hur insatser kan utformas för att undanröja komplexa hinder.

Samtidigt finns det faktorer som gör det svårt för arbetsförmedlare och andra handläggare på myndigheter att upptäcka våld. Bland annat har ökad digitalisering identifierats som ett hinder eftersom det medfört att handläggarna inte träffar kvinnorna tillräckligt ofta för att bygga ett sådan förtroende som krävs för att berätta om sin våldsutsatthet. Ofta behöver frågan om våldsutsatthet ställas till en person flera gånger för att personen ska våga berätta om våldet. Den ökade digitaliseringen inom myndighetsvärlden underlättar också för negativ social kontroll, exempelvis genom att mannen kan sköta kvinnans myndighetskontakter (Jämställdhetsmyndigheten 2022b).

Myndigheters lokala närvaro, informationsinsatser samt relations- och tillitsskapande insatser kan vara av stor betydelse för utrikes födda kvinnors förutsättningar till integration. En studie som genomförts av Jämställdhetsmyndigheten (2023b) visar att misstro mot myndigheter kan vara ett hinder för integration och att myndigheter behöver bli bättre på att jobba relationsbyggande med nyanlända kvinnor för att skapa tillit och förtroende. Samma studie visar att svårigheter att förstå de komplexa myndighetsstrukturerna i Sverige försvårar arbetsmarknadsetablering. Här bör ett uppsökande arbete ses som centralt för att nå utsatta grupper (se avsnitt 11.2.4).

Det är samtidigt viktigt att undanröja sådana strukturella hinder för arbetsmarknadsetablering som utrikes födda kvinnor möter. Utöver rasism och diskriminering visar statistik och utvärderingar

att män, särskilt inom etableringsprogrammet, systematiskt tenderar att erbjudas och delta i fler arbetsnära insatser än kvinnor (Statskontoret 2019; SOU 2022:4). Arbetsförmedlingen har tillsammans med flera andra myndigheter haft i uppdrag att ta fram och implementera en plan för att stärka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen 2023b). Arbetet omfattar myndighetsgemensamma och myndighetsspecifika insatser för likvärdigt bemötande, likvärdig tillgång till insatser och förbättrad information och kommunikation.

11.2.3 Stärk arbetet med social, kulturell och demokratisk integration

Bedömning

Det bör i större omfattning än i dag finnas insatser som svarar mot de integrationspolitiska delmålen social och kulturell integration respektive demokratisk integration. Det bör också tydliggöras vilken eller vilka aktörer som har det övergripande ansvaret för den sociala, kulturella och demokratiska integrationen.

Skälen för utredningens bedömning

När det gäller integrationspolitiska insatser har Sverige länge fokuserat på arbete, utbildning och kunskaper i svenska språket. Dessa är nycklar till social och demokratisk integration samtidigt som sociala och kulturella faktorer kan utgöra hinder för utbildning, språk och arbete, inte minst för kvinnor. Därigenom kan social, kulturell och demokratisk integration också bidra till ekonomisk och språklig integration genom att sänka trösklarna för arbete och utbildning. Insatser av mer social karaktär kan också vara en arena för att fånga upp kvinnor som samhället annars har svårt att nå, som exempelvis inte deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser, och motivera dem att delta i sådana.

Social och kulturell, samt demokratisk integration är svåra att följa upp med registerdata och regeringen har initierat en rad uppdrag i syfte att förbättra uppföljningen av dessa delmål (se avsnitt 2.3.2). Samtidigt bedömer utredningen att det är otydligt vilka aktörer som

ska bidra till att dessa mål uppnås, och genom vilka insatser. Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet, och ska vara pådrivande gentemot andra aktörer, men erbjuder i liten utsträckning insatser som svarar mot delmålen för demokratisk respektive social och kulturell integration. Utredningen bedömer att det krävs fler åtgärder riktade till en bredare målgrupp för att förbättra den sociala, kulturella och demokratiska integrationen.

Stärkt tillit till samhället och dess institutioner bör vara ett prioriterat område för att förbättra integrationen och motverka parallella samhällsstrukturer. Det bör konkret och aktivt adresseras genom integrationspolitiska insatser. Även närvaro av det offentliga, tillgänglighet och relationsskapande arbete bör utgöra centrala delar i det tillitsskapande arbetet.

Skillnader i utfall mellan kvinnor och män avseende olika dimensioner av integration är generellt sett större bland utrikes födda jämfört med inrikes födda, och det finns en tydlig koppling mellan integrationspolitiken och jämställdhetspolitiken. Särskilt tydlig är kopplingen mellan det jämställdhetspolitiska delmålet som handlar om att alla ska ha samma rätt och möjlighet att leva sitt liv utan att begränsas av kollektivt grundade hedersnormer, och det integrationspolitiska delmålet om social och kulturell integration som bland annat anger att samhällets grundläggande normer och värderingar ska efterlevas av var och en som lever och bor i Sverige och att förekomsten av företeelser som begränsar utrikes föddas möjligheter att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen ska minska. Utredningen bedömer att arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck bör utgöra en central del i arbetet för att förbättra integrationen och motverka parallella samhällsstrukturer.

Samhällsorientering kan ges en mer strategisk funktion i arbetet mot parallella samhällsstrukturer

Kommunerna ansvarar för att erbjuda samhällsorientering till vissa nyanlända som är folkbokförda i kommunen. Målgruppen är personer som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, samt av den så kallade utvidgade mål-

gruppen som främst omfattar anhöriginvandrare. Kursen ska omfatta minst 100 timmar och ges på deltagarens modersmål.[11]

Utredningen bedömer att samhällsorienteringen kan ges en mer strategisk funktion i arbetet mot parallella samhällsstrukturer. Det kan handla om att låta fler ta del av den, att göra deltagandet obligatorisk för fler, att bredda innehållet och att utöka antalet timmar. När det gäller innehåll bedömer utredningen att det är särskilt viktigt att belysa individuella fri- och rättigheter, barn och kvinnors rättigheter, jämställdhet, negativ social kontroll, våld mot barn, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt svensk lagstiftning kopplat till dessa områden.

Behovet av en utökad, förbättrad samhällsorientering som riktar sig till en bredare målgrupp har lyfts i olika sammanhang. Utredningen om förbättrad samhällsorientering för nyanlända föreslår att målgruppen ska utvidgas så att alla personer bosatta i Sverige som saknar grundläggande kunskaper om det svenska samhället ska ha rätt att delta i samhällsorientering, oavsett bosättningsgrund och hur länge man bott i Sverige (SOU 2025:55). Samma utredning föreslår också att kursens tyngdpunkt ska ligga på grundläggande värderingar baserade på lagstiftning, och att ett förstärkt jämställdhetsperspektiv bör inkluderas där det är relevant. För att uppnå ökad likvärdighet och kvalitet i samhällsorientering, och för att underlätta för elever att ta del av både språkutbildning och samhällsorientering i komvux i sfi föreslås vidare att samhällsorientering ska ingå som en nationell kurs i komvux i sfi, och därmed regleras i skollagen (SOU 2025:55). Bland annat föreslås att det ska finnas en nationell kursplan som tydliggör förväntningarna på deltagarnas kunskaper efter avslutad kurs samt att kursen ska avslutas med ett nationellt prov. Utredningens slutbetänkande har inte remitterats och regeringen har inte avsatt några medel för reform i budgetpropositionen för 2026. Kommunernas uppdrag utifrån gällande regelverk kan därför förväntas fortgå.

Behov av utökad samhällsorientering har även lyfts inom forskningen. Hammar (2021) menar exempelvis att eftersom vissa dimensioner av integration är kopplade till värderingar som skyddas i svensk lag kan starkare samhällsinsatser krävas om man vill försöka påskynda denna typ av värderingsintegration. Hammar menar vidare att värde-

[11] Ansvaret för samhällsorientering regleras i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare och preciseras i förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

ringsintegration generellt sett sker snabbare hos yngre personer, därför kan sannolikt tidig utbildning spela en viktig roll för detta. Nyanlända under 18 år och elever i gymnasieskolan omfattas dock inte av samhällsorientering utan förväntas tillägna sig dessa kunskaper genom grund- och gymnasieskolan. Utredningen vill därför särskilt betona skolans centrala roll när det gäller värderingsintegration (se avsnitt 11.3.4).

Utredningen har i bland annat kapitel 6 och 8 belyst frågan kring hur samhället når ut med olika typer av information till invånare som befinner sig i ett betydande utanförskap. Om exempelvis tilliten till samhällets institutioner är låg finns det risk att människor inte tar till sig, eller litar på, informationen från olika samhällsaktörer. Det kan i sin tur leda till att människor i högre utsträckning förlitar sig på information från familj, släkt eller grannar, vilken ibland kan vara felaktig. Under dessa omständigheter är det viktigt att information om det svenska samhället, och om vilka rättigheter och skyldigheter alla människor i det svenska samhället har, når ut till alla invånare. Därför bedömer utredningen att arbetet med förbättrad samhällsorientering bör prioriteras.

Insatser för ökat valdeltagande

Som framgår i kapitel 6 är valdeltagandet lägre bland utrikes födda än bland inrikes födda. Bristande språkkunskaper, bristande tillgänglighet och avsaknad av tidigare erfarenhet av att leva i en demokrati kan utgöra trösklar för demokratiskt deltagande. Skillnaderna i valdeltagande varierar också kraftigt mellan områden med olika socioekonomiska förutsättningar, vilket delvis hänger ihop med att andelen utrikes födda är större i socioekonomiskt svaga områden.

En forskningsöversikt från Delegationen för migrationsstudier (Delmi) pekar på ett antal insatser som kan öka valdeltagandet i bostadsområden med socioekonomiska utmaningar. Enligt författarna är breda samhällsåtgärder för att minska boendesegregation och socioekonomisk ojämlikhet det mest effektiva sättet att på lång sikt öka valdeltagandet i områden där utanförskapet är stort. Det kommer ta lång tid och kräva stora resurser. På kort sikt menar författarna att vissa riktade insatser kan ha viss effekt på valdeltagandet. Det handlar bland annat om olika typer av röstmobiliseringskam-

panjer i samband med allmänna val och att minska känslan av utanförskap genom att stärka den politiska representationen för boende i socioekonomiskt resurssvaga områden, exempelvis genom insatser för att öka antalet förtroendevalda från socioekonomiskt resurssvaga områden. Forskarna framhåller dock att effekten av enskilda insatser är relativt små (Lindgren 2025).

När det gäller insatser för ökat valdeltagande vill utredningen också uppmärksamma betydelsen av skolval som genomförs i anslutning till allmänna val, och som särskilt visat sig påverka unga utrikes föddas politiska kunskaper och engagemang. Skolvalen bör därför ses som en viktig åtgärd för demokratisk integration (se avsnitt 11.3.4).

Ansvariga aktörer

Utredningen om en målstyrd integrationspolitik, som hade i uppdrag att lämna förslag på hur det riksdagsbundna målet för integrationspolitiken skulle få större genomslag i den offentliga verksamheten, föreslog att det för vart och ett av de integrationspolitiska delmålen ska finnas en myndighet med ett samlat ansvar för att följa utvecklingen av delmålet, bidra till att målet nås och vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter (SOU 2024:41). Utredningen delar denna bedömning och anser att det är särskilt angeläget när det gäller delmålen för social och kulturell integration samt demokratisk integration. Myndigheter med ett utpekat ansvar kan bidra till att insatser som mer direkt och medvetet tar sikte på den sociala, kulturella och demokratiska integrationen genomförs, och till att ta fram och sprida kunskap om vilka insatser och metoder som kan bidra till ökad måluppfyllelse.

Utredningen om en målstyrd integrationspolitik ansåg att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) var en lämplig aktör för att ha ett samlat ansvar för demokratisk integration (SOU 2024:41). När det gäller social integration föreslog samma utredning att Socialstyrelsen skulle få ett samlat ansvar. Som tidigare nämnts finns det en tydlig koppling mellan integrationspolitiken och jämställdhetspolitiken, inte minst avseende social integration och arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Utredningen menar därför att även Jämställdhetsmyndigheten kan övervägas när det gäller ett eventuell samlat ansvar för social och kulturell integration.

Även Länsstyrelsen har uppdrag inom integrationsområdet. Länsstyrelsen planerar och deltar i regionalt arbete med integrationsinsatser, fördelar ekonomiska bidrag till kommuner och organisationer, och driver på kunskapsutbyte mellan olika aktörer. Länsstyrelsen har också uppdrag kring tidiga insatser för asylsökande och mottagande av ensamkommande barn.

Därutöver bör det beaktas hur samverkan med civilsamhället kan bidra till social och demokratisk integration. Civilsamhället kan exempelvis främja möten mellan inrikes och utrikes födda vilket kan bidra till gemenskap och sammanhållning, och kan också fungera som en brygga till de offentliga institutionerna. Civilsamhället har också en viktig roll som röstbärare, opinionsbildare och demokratiskola (SOU 2024:12).

11.2.4 Stärk kommunernas uppsökande arbete

Bedömning

Kommunerna bör i större utsträckning än i dag arbeta för att nå personer som inte själva söker information och stöd från samhället i enlighet med det uppsökande och motiverande ansvar som återfinns inom bland annat socialtjänst, vuxenutbildning och förskola. Tillsynen över kommunernas uppsökande och motiverande ansvar bör stärkas.

Skälen för utredningens bedömning

Kommunens uppsökande ansvar innebär en skyldighet att aktivt söka upp och identifiera personer som är i behov av stöd eller utbildning, men som inte själva söker hjälp. Ansvaret syftar till att göra samhällets insatser mer tillgängliga och även nå personer som inte har resurser att själva ta reda på vilka möjligheter som finns. Kommunernas uppsökande ansvar omfattar bland annat socialtjänst, förskola och vuxenutbildning. Genom det kommunala aktivitetsansvaret (KAA) är kommunerna också skyldiga att hålla sig informerade om och erbjuda individuella åtgärder till ungdomar under 20 år som inte studerar i gymnasieskolan eller genomför någon motsvarande utbildning (29 kap. 9 § skollagen).

Myndigheterna har serviceskyldighet enligt förvaltningslagen (2017:900) men har i regel inte samma uppsökande ansvar som kommunerna. Det finns exempelvis inget generellt uppsökande ansvar för Arbetsförmedlingen att leta upp och erbjuda arbetsmarknadspolitiska insatser till arbetslösa. Huvudregeln inom den statliga arbetsmarknadspolitiken är att den arbetssökande själv måste skriva in sig och vara aktiv för att få ta del av stöd och program. Det gäller även nyanlända som har möjlighet att delta i etableringsprogrammet.

Som framhållits i tidigare utredningar, exempelvis Barnskyddsutredningen (SOU 2009:68), bygger förebyggande insatser ofta på att verksamheten själv söker upp, initierar och motiverar till insatser. Det innebär att förebyggande arbete i stor utsträckning förutsätter ett aktivt agerande från det offentligas sida. I stället för att avvakta att den enskilde själv tar kontakt behöver verksamheten arbeta uppsökande, tillgängligt och relationsskapande för att tidigt identifiera behov och skapa förutsättningar för stöd.

Kommunernas uppsökande arbete är särskilt viktigt i förhållande till personer och grupper som har svag kontakt med majoritetssamhället, har begränsad tillgång till samhällsinformation eller befinner sig i en stark beroendeställning till familj och släkt. För dessa personer kan det inte förutsättas att stödbehov kommer till det offentligas kännedom genom att den enskilde själv söker hjälp. För personer som befinner sig i parallella samhällsstrukturer kan kommunernas uppsökande arbete därför vara avgörande för att dem ska få ta del av samhällets insatser, stöd och skydd.

Samhällsorientering och sfi

Kommunerna ska aktivt verka för att nå alla nyanlända i kommunen som har rätt till samhällsorientering och motivera dem att delta (5 § lagen [2013:156] om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare). Kommunerna har också motsvarade uppsökande och motiverande ansvar när det gäller personer som saknar grundläggande kunskaper i svenska och som har rätt att studera sfi.

Länsstyrelsen pekar på att den utvidgade målgruppens (främst anhöriginvandrares) deltagande i samhällsorienteringen är lågt och att många kommuner har svårt att identifiera vilka nyanlända i kommunen som tillhör den utvidgade målgruppen (Länsstyrelsen Väster-

norrland 2024). Enligt Länsstyrelsen kan kommunens kännedom om målgruppen förbättras genom bättre informationsöverföring mellan olika aktörer och genom nationella riktlinjer för hur kommunerna kan nå ut till den utvidgade målgruppen. Vidare ser Länsstyrelsen ett behov av ett nationellt system för uppföljning och statistik om deltagande i samhällsorienteringen, exempelvis genom att det läggs till i SCB:s registerdata för integration.

Av förarbetena till bestämmelsen om den uppsökande verksamheten rörande vuxenutbildningen framhålls att det krävs ett omfattande och tidskrävande motivationsskapande arbete för individer som har ett långt steg att ta till att börja en utbildning. Särskilt framhålls vikten av personliga möten för att informera om olika möjligheter till utbildning och för att skapa motivation till studier (prop. 2000/01:72). Den offentliga utredningen för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA-utredningen) visar dock att de flesta kommuner arbetar med insatser som kan betecknas som passiva, exempelvis information på kommunens webbplats. KLIVA-utredningen visade också på en generellt låg kunskapsnivå om hemkommunens ansvar för ett aktivt uppsökande arbete och att många kommuner saknar en klar bild över hur det uppsökande och motiverande arbetet ska gå till (SOU 2020:66).

Vidare visar en granskning som Skolinspektionen (2026a) genomförde under hösten 2025 att en majoritet av de 30 granskade kommunerna behöver utveckla sin uppsökande verksamhet avseende komvux på grundläggande nivå. Granskningen visar till exempel att kommunerna sällan identifierar och motiverar personer som de inte redan har kontakt med, utan framför allt vänder sig till personer som exempelvis studerar svenska för invandrare (sfi) eller har försörjningsstöd. Granskningen pekar också på att de organisatoriska förutsättningarna för ett uppsökande arbete finns men att den uppsökande verksamheten inte alltid prioriteras. Enligt Skolinspektionen känner inte alla kommuner till sitt uppsökande ansvar, vissa har låg insikt i vad uppsökande arbete innebär och det finns också kommuner som inte ser det som en aktuell fråga. Flera tjänstemän som Skolinspektionen intervjuat bedömer att det finns ett mörkertal bland tänkbara elever i kommunen som inte har kontakt med kommunen. Grupper som kommunerna upplever som svåra att nå är bland annat män som arbetar, kvinnor som är hemma med barn, vuxna med psykisk ohälsa och unga vuxna som försörjs av sina föräldrar.

KLIVA-utredningen föreslog skärpta krav på kommunerna avseende den uppsökande verksamhet för sfi. Detta genom att kommunen i en handlingsplan beskriver sitt arbete med den uppsökande verksamheten, samverkan med andra aktörer, ändamålsenliga rutiner samt uppföljning och utvärdering för att nå alla de invånare som har behov av sfi. Sedan den 1 januari 2026 är varje kommun skyldig att upprätta en handlingsplan för sina insatser att aktivt nå personer som har rätt till sfi (20 kap. 29 § skollagen; prop. 2025/26:10). Utredningen om en reformerad samhällsorientering bedömer att en motsvarande skärpning bör gälla för det uppsökande och motiverande arbetet kopplat till samhällsorientering (SOU 2025:55). Samma utredning bedömer att Skolverket bör få i uppdrag att ta fram ett metodstöd för kommunernas uppsökande och motiverande verksamhet som syftar till att få fler att delta i samhällsorientering.

Förskola

Sedan den 1 juli 2023 är kommunen skyldig att arbeta uppsökande och ta kontakt med vårdnadshavarna till de barn som inte har en plats i förskolan (8 kap. 12 a § och 29 kap. 19 § skollagen; prop. 2021/22:132). Det ska göras inför hösten det år barnet fyller tre år och sedan inför varje höst och varje vår om barnet inte har en plats i förskolan. Det gäller även barn som har pedagogisk omsorg. Syftet är att informera om förskolans syfte och barnets rätt till förskola. Alla kommuner behöver dessutom erbjuda och reservera en förskoleplats till vissa barn utifrån vistelsetid i Sverige, även om barnets vårdnadshavare inte har ansökt om förskoleplats (8 kap. 14 a–c §§ skollagen).

Utredningen bedömer att det uppsökande arbetet kopplat till förskolan kan vara ett bra sätt att identifiera personer som inte aktivt söker information och stöd från samhället, och att det kan få positiva effekter för både mammor och barn. Skolinspektionens rapport från 2025 visar dock att 29 av 30 granskade verksamheter har behov av att stärka arbetet med att öka barns deltagande i förskolan i socioekonomisk svaga områden. Det gäller såväl rektorernas och kommunernas arbete med att främja närvaro, som kvalitetsbrister i kommunernas uppsökande arbete. Skolinspektionen (2025a) menar bland annat att kommunen behöver ta reda på orsaker till att vård-

nadshavare inte skriver in sina barn i förskolan för att kunna anpassa insatser i det uppsökande arbetet.

Socialtjänst

I den nya socialtjänstlagen (2025:400) som trädde i kraft den 1 juli 2025 har det förtydligats att socialtjänsten ska arbeta förebyggande och vara lätt tillgänglig. Det anges vidare att kommunernas socialnämnder ska vara väl insatta i levnadsförhållandena i kommunen och genom uppsökande verksamhet och på annat sätt, bidra till att skapa förutsättningar för goda levnadsförhållanden. Socialnämnden ska också informera om socialtjänsten och de insatser som kan erbjudas.[12] Regeringen har samtidigt framhållit att en aktiv uppsökande verksamhet är av grundläggande betydelse för att kommunen ska få kännedom om enskildas behov av stöd och om livsvillkoren i övrigt (prop. 2024/25:89).

När det gäller barn och unga är det uppsökande ansvaret än tydligare. Socialnämnden ska enligt den nya socialtjänstlagen bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa. Nämnden ska också, tillsammans med andra berörda aktörer, uppmärksamma om barn och unga vistas i miljöer som är skadliga för dem och arbeta för att förhindra detta (18 kap. 2 § socialtjänstlagen).

I förarbetena till den nya lagen framhålls också att socialtjänsten genom samlokalisering med andra verksamheter, exempelvis familjecentraler, ungdomsmottagningar och öppna förskolan, tidigt kan komma i kontakt med enskilda, ge information och erbjuda tidiga insatser (prop. 2024/25:89).

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att den nya socialtjänstlagens inriktning är väl avpassad för att stärka arbetet mot parallella samhällsstrukturer genom uppsökande arbete. Samtidigt kan det inte på nuvarande underlag slås fast hur omfattande kommunernas uppsökande verksamhet är. Förutsättningarna för att bedriva ett långsiktigt, närvarande och kunskapsbaserat arbete varierar med stor sannolikhet mellan kommuner. Det gäller både resurser, organisering, lokal kunskap och möjligheten att prioritera förebyggande arbete i förhållande till mer akuta och lagstyrda insatser.

[12] Jfr 6 kap. 1–3 §§ socialtjänstlagen (2025:400).

Ett uppsökande arbetssätt förutsätter också delvis ett förändrat synsätt. Socialtjänsten och andra berörda kommunala verksamheter behöver inte enbart vara tillgängliga för den som själv söker stöd, utan också aktivt kunna identifiera behov och skapa kontakt med personer som annars inte nås av samhällets ordinarie insatser. I miljöer där tilliten till myndigheter är låg, eller där information i första hand förmedlas genom familj, släkt eller andra informella nätverk, kan det krävas ett långsiktigt relationsskapande arbete. Språk, kulturella referensramar, tidigare erfarenheter av myndigheter och rädsla för konsekvenser inom den egna gruppen kan påverka både möjligheten och viljan att ta emot stöd. Vilken typ av uppsökande arbete som är mest ändamålsenligt bör avgöras utifrån den lokala problembilden och de grupper som riskerar att inte nås av ordinarie verksamhet.

Tillsyn och kommunernas förutsättningar för ett uppsökande arbete

Mot bakgrund av ovan nämnda brister i kommunernas uppsökande arbete bedömer utredningen att det är viktigt att fortsätta följa upp och granska kommunernas uppsökande arbete, inte minst för att säkerställa att de förebyggande ambitionerna med den nya socialtjänstlagen får avsedd effekt i praktiken. Uppföljningen bör inte enbart avse om uppsökande verksamhet bedrivs, utan också hur arbetet prioriteras, vilka grupper som nås, vilka hinder som kommunerna möter och om arbetet leder till att fler personer får tillgång till stöd, skydd, samhällsinformation och utbildning, och till att fler barn deltar i förskola. Det uppsökande arbetet är särskilt viktigt för det våldsförebyggande arbetet när det gäller de yngsta barnen som inte omfattas av skolplikt (se avsnitt 11.3.5).

Det är också viktigt att säkerställa att kommunerna har tillräckliga förutsättningar för att arbeta uppsökande i alla delar. Ett verkningsfullt uppsökande arbete förutsätter bland annat att kommunen har en god bild av vilka som bor och vistas i kommunen. Korrekt folkbokföring och tillförlitliga uppgifter om invånarantalet har därför betydelse inte bara för planering och resursfördelning (se avsnitt 8.3.1), utan också för möjligheten att identifiera behov, nå ut med information och erbjuda stöd till personer som annars riskerar att hamna utanför samhällets ordinarie strukturer. Vidare framhåller Skolinspektionen att arbetet med den uppsökande verksamheten

kan vara resurskrävande och riskera att nedprioriteras av kostnadsskäl (Skolinspektionen 2026a). När det gäller uppsökande arbete inom vuxenutbildningen har det bland annat framkommit önskemål om statsbidrag för rekryterande insatser, något som tidigare funnits, samt någon form av nationell marknadsföring (Skolverket 2024b).

En försvårande omständighet i det uppsökande och förebyggande arbetet är den otrygga bostadssituation som många, inte minst nyanlända invandrare och socioekonomiskt svaga hushåll har, som leder till upprepade flyttar och skolbyten (se avsnitt 11.3).

11.2.5 Tillsätt en utredning om hur parallell rättsskipning kan motverkas

Förslag

Regeringen bör låta utreda förekomsten av parallell rättsskipning i Sverige och ta fram förslag på hur sådana ordningar kan motverkas. I uppdraget bör det ingå att bedöma om nuvarande rättsliga verktyg är tillräckliga eller om det bör införas särskild lagstiftning som tar sikte på parallell rättsskipning.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen bedömer att parallell rättsskipning är ett exempel på ett alternativt samhällssystem som kan få allvarliga konsekvenser, i synnerhet för individen, men även för samhället. När brott och tvister hanteras genom informella ordningar som bygger på sedvana i stället för genom det ordinarie rättsväsendet riskerar individens lagstadgade rättigheter att åsidosättas, samtidigt som rättssäkerheten försvagas.

Parallell rättsskipning står i flera avseenden i konflikt med grundläggande principer i den svenska rättsordningen. Det svenska rättssystemet bygger på att brott och tvister prövas av oberoende domstolar med tillämpning av lag, att ansvar utkrävs individuellt och att processerna präglas av rättssäkerhet och insyn. I sedvanebaserade och informella system är det i stället ofta kollektivet som utgör den centrala enheten, och konfliktlösningen syftar i första hand till att återställa relationer mellan grupper och familjer. Det kan innebära att

ansvar och sanktioner knyts till familjen eller släkten snarare än till den enskilde gärningspersonen samt att ekonomisk kompensation ersätter rättslig prövning. Parallell rättsskipning beskrivs närmare i kapitel 8.

Utredningen bedömer att parallell rättsskipning kan få särskilt allvarliga konsekvenser för kvinnor och barn. Dessa system präglas av patriarkala strukturer och det förekommer att kvinnor företräds av manliga släktingar eller andra företrädare. I sådana ordningar riskerar deras rättigheter att underordnas gruppens intressen, inte minst i frågor som rör våld i nära relationer, vårdnad, skilsmässa och andra familjerättsliga konflikter.

Parallell rättsskipning kan också få negativa konsekvenser för samhällets institutioner. Om brott och konflikter hanteras utanför den ordinarie rättsordningen finns en risk att brott inte kommer till myndigheternas kännedom och att tilliten till rättsväsendet undergrävs. I förlängningen riskerar även statens våldsmonopol och rättsordningens legitimitet att försvagas.

Utredningen bedömer samtidigt att frågan är rättsligt och praktiskt komplex. Det kan finnas former av informell medling och intern konfliktlösning som inte i sig är otillåtna och som inte bör likställas med rättsskipning som ersätter eller tränger undan det ordinarie rättssystemet. Det finns därför behov av att närmare analysera var gränsen bör dras mellan sådana förfaranden som kan accepteras i ett öppet och demokratiskt samhälle och sådana ordningar som utgör en parallell rättsskipning, och därmed en parallell samhällsstruktur.

Utredningen kan samtidigt konstatera att det saknas tillräcklig kunskap om omfattningen av parallell rättsskipning i Sverige. Det är svårt att bedöma hur vanligt förekommande sådana ordningar är, i vilka sammanhang de uppstår och vilka konsekvenser de får för enskilda och för samhällets institutioner. Det kan också antas vara en företeelse som i många fall är svår att upptäcka, eftersom den sker informellt och utanför myndigheternas insyn. Därför finns det behov av att närmare undersöka förekomsten av parallell rättsskipning, hur omfattande det är, hur det tar sig uttryck och om nuvarande rättsliga och praktiska verktyg är tillräckliga för att motverka det.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att regeringen bör låta utreda förekomsten av parallell rättsskipning i Sverige och analysera behovet av ytterligare rättsliga eller andra åtgärder. Om analy-

sen visar att nuvarande lagstiftning inte är tillräcklig bör utredaren lämna förslag på hur en reglering kan avgränsas och utformas.

11.3 Åtgärder som stärker det förebyggande och främjande arbetet för barn och unga

Utredningen bedömer att förebyggande och främjande insatser riktade till barn och unga är centralt för att långsiktigt motverka parallella samhällsstrukturer. Att växa upp i utanförskap, både rumsligt och i termer av att inte fullt ut delta i samhället, påverkar individens livschanser. Ofördelaktiga livsvillkor under barn- och ungdomsåren riskerar att kvarstå i vuxen ålder, vilket kan bidra till att parallella samhällsstrukturer reproduceras. Genomgående har de aktörer som utredningen samtalat med lyft behovet av långsiktiga och samordnade satsningar på barn och ungas uppväxtvillkor.

Många aktörer som utredningen samtalat med har också uppmärksammat skolans viktiga roll för att motverka negativa konsekvenser av exempelvis grannskapseffekter och skolsegregation. För barn och unga som växer upp i parallella samhällsstrukturer kan förskolan och skolan vara den främsta, och ibland enda, kontakten med majoritetssamhället. Skolan har därför en särskilt viktig roll i att främja och stå upp för samhällets grundläggande värderingar och bidra till att säkerställa att alla barn åtnjuter sina grundläggande fri- och rättigheter. Flera aktörer som utredningen samtalat med har vittnat om att många barn som lever i vad som kan förstås som en parallell samhällsstruktur upplever att de rättigheter som gäller för barn generellt, inte gäller just dem.

11.3.1 Ojämlika livsvillkor för barn och unga

De flesta barn och unga i Sverige växer upp i trygga miljöer och mår bra. Men det finns stora skillnader i levnadsvillkor mellan olika grupper av unga. Exempelvis är det mer än dubbelt så vanligt att unga i områden med stora socioekonomiska utmaningar varken arbetar eller studerar jämfört med unga som bor i de två områdestyperna med bäst socioekonomiska förutsättningar (MUCF 2025a). Det finns också skillnader när det gäller exempelvis valdeltagande och möjlighet att delta i fritidsaktiviteter.

Ojämlik måluppfyllelse i skola och förskola

Elever med utländsk bakgrund uppvisar i genomsnitt sämre skolresultat än elever med svensk bakgrund. Skillnaderna är dock stora inom gruppen elever med utländsk bakgrund. Utöver föräldrarnas utbildningsbakgrund har ålder vid invandring stor betydelse för skolresultaten. Ju senare elever invandrat till Sverige, desto lägre slutbetyg har de i årskurs 9. Elever som invandrat innan skolstart har betyg och en behörighet till gymnasieskolan som ligger relativt nära genomsnittet för elever med svensk bakgrund (Skolverket 2025c). Det pekar mot att stödet till elever som invandrat efter skolstart kan förbättras i enlighet med skolans kompensatoriska uppdrag som bland annat innebär att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (1 kap. 4 § skollagen).

Det finns vissa verktyg som skolan kan använda för nyanlända elever. Rektorn får exempelvis besluta att en nyanländ elev delvis ska undervisas i förberedelseklass, om eleven saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen (3 kap. 12 f § skollagen). Undervisning i förberedelseklass får inte ges längre tid än två år. En elev räknas som nyanländ om den invandrat efter skolstart och under de fyra första åren i Sverige (3 kap. 12 a § skollagen).

En utvärdering visar att Skolverkets riktade insatser för att stärka skolornas mottagande av nyanlända och höja undervisningskvaliteten för elever med annat modersmål än svenska ledde till förbättrade resultat på nationella prov i svenska och matematik (Mühlrad m.fl. 2026).[13] Utvärderingen visade dessutom att insatserna gynnade alla elevgrupper men att elever med utländsk bakgrund, pojkar och lågpresterande elever gynnades mer.[14] I utvärderingen görs en överslagsberäkning som tyder på att insatsen är samhällsekonomiskt lönsam.

Även förskolan har betydelse för skolresultaten senare i livet och åtgärder har vidtagits för att öka inskrivningsgraden i förskolan bland barn i behov av språkutveckling. Bland annat är kommuner

[13] Skolverkets riktade insatser pågick under 2016–2019 och riktade sig till kommuner som tagit emot många nyanlända elever under 2015, framför allt landsbygdskommuner med liten erfarenhet av mottagande. Insatserna omfattade kompetensutveckling för lärare samt stöd till rektorer och huvudmän.

[14] Matematikresultaten förbättrades oavsett elevernas migrationsbakgrund, och förbättringar finns både under och efter själva insatsperioden. Resultaten i svenska stärktes snabbt för svenskfödda elever med utländsk bakgrund, medan övriga elevers provresultat i svenska förbättrades först åren efter insatserna.

sedan juli 2023 skyldiga att erbjuda och reservera en förskoleplats till vissa barn utifrån vistelsetid i Sverige, även om barnets vårdnadshavare inte har ansökt om förskoleplats (8 kap. 14 a–c §§ skollagen; prop. 2021/22:132). En statlig utredning har också haft i uppdrag att överväga och föreslå obligatorisk språkförskola för barn som inte i tillräcklig utsträckning exponeras för det svenska språket i sin hemmiljö och på grund av detta visar påtagliga brister i språkutvecklingen i svenska (dir. 2024:113). Den utredningen gjorde emellertid bedömningen att införandet av en obligatorisk förskola endast för vissa barn är både juridiskt och praktiskt svårt, och att det väcker frågor om likabehandling och diskriminering. Den utredningen menade dessutom att ett sådant förslag skulle förändra förskolan i grunden, eftersom det i dag är en frivillig skolform, och förordar i stället alternativa åtgärder för att öka andelen barn som deltar i förskolan, till exempel en förstärkt uppsökande verksamhet och en rätt till utökad tid inom den allmänna förskolan. Vidare föreslås en försöksverksamhet inom förskolan med språkstärkande insatser samt införandet av en språkbedömning från tre års ålder som kan föranleda rätt till förskola med språkstärkande stöd (SOU 2026:37). Därutöver har regeringen gett en utredare i uppdrag att ta fram förslag på ett system för obligatorisk screening av små barns kunskaper i svenska språket (S2026/00223).

Samtidigt bör den utbredda skolsegregationen och den bristande likvärdigheten i skolan adresseras. En rapport från Skolverket (2026b) visar att resultatskillnaderna mellan hög- och lågpresterande elever ökar och att socioekonomiska faktorer har stor betydelse för resultaten. Skillnaden mellan olika skolor är stor när det gäller till exempel lärarbehörighet, studiero och tillgång till särskilt stöd. Enligt Skolverket kan flera av skolans utmaningar förklaras av att skolsystemet är splittrat med stora variationer i huvudmännens kapacitet, förutsättningar och finansiering. Skolverket pekar därför på behovet av ett ökat statligt ansvarstagande för skolan, bland annat avseende dess finansiering. Det finns även en påtaglig segregation efter barns socioekonomiska bakgrund och migrationsbakgrund mellan förskolor, samtidigt som det inte sker någon större kompensatorisk resursfördelning till förskolan (Skolverket 2025b). Barn som gått på en förskola med en mindre gynnsam socioekonomisk sammansättning av barn i genomsnitt har lite lägre resultat på de nationella

proven i årskurs 3 och 6, och det gäller framför allt barn som själva har en mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund.

Ojämlika möjligheter till en meningsfull fritid

Fritidsaktiviteter som ett återkommande inslag i barns och ungas vardag kan medföra flera friskfaktorer, men också riskfaktorer (Forte 2023). Fritiden har inte minst betydelse för det långsiktiga våldsförebyggande arbetet. För unga som till exempel lever i en hederskontext kan fritidsverksamheter spela en avgörande roll som frizon med möjlighet till nätverksbyggande utanför familjens kontroll och tillgång till information om sina rättigheter (MUCF 2025c). Forte (2023) pekar dock på ett stort behov av att stärka forskningen kring barn och ungas behov, villkor och tillgång till fritidsaktiviteter, inte minst när det gäller effekterna av ostrukturerade fritidsaktiviteter såsom öppen fritidsverksamhet (se nedan) och kulturella aktiviteter. Den kunskap som finns om ungas fritid i Sverige i relation till psykisk hälsa handlar till stor del om ungas delaktighet i strukturerade aktiviteter, och då framför allt den organiserade idrotten.

Samtidigt är det välbelagt att det finns betydande skillnader när det gäller ungas fritid baserat på kön, funktionsnedsättning, socioekonomisk bakgrund och bostadsområde. En rapport från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) visar att andelen unga som är nöjda med sin fritid ökar ju bättre områdets socioekonomiska förutsättningar är. Av rapporten framgår att ekonomi är ett vanligt hinder i områden med sämre förutsättningar men att skillnader i ungas förutsättningar också kan bero på skillnader i tillgång och utbud av fritidsaktiviteter. Av rapporten framgår också att unga i områden med sämre förutsättningar oftare besöker olika typer av mötesplatser, såsom bibliotek, jämfört med unga i områden med bättre förutsättningar, samt att fritidsgårdar är en viktig del i utbudet av fritidsverksamheter i områden med socioekonomiska utmaningar. Rapporten visar vidare att det är en högre andel unga i områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar som idrottar varje vecka, jämfört med i övriga områdestyper, och att tjejer i områden med sämre förutsättningar är den grupp av unga som idrottar i lägst grad

(MUCF 2025a).[15] En rapport från Delegationen för migrationsstudier (Delmi) visar att föräldrars förväntningar kan vara en orsak till att flickor med utomeuropeiskt födda föräldrar i lägre utsträckning deltar i föreningsidrott (Kassman och Kneck 2021).

Fritidshemmet ska erbjuda eleverna en meningsfull fritid och ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap (14 kap. 2 § skollagen). Fritidshemmet ska komplettera skolan och har i likhet med denna ett kompensatoriskt uppdrag. Verksamheten är dock frivillig och avgiftsbelagd, vilket påverkar deltagandet. Därutöver är rätten till utbildning i fritidshem villkorad av föräldrars sysselsättning och det är därför framför allt barn vars föräldrar arbetar eller studerar som i dag går i fritidshemmet. Utredningen om utökad rätt till fritidshem konstaterar att de barn som kanske mest skulle gynnas av fritidshemmets utbildning deltar i långt mindre utsträckning än andra barn. Den utredningen föreslår därför att en utökad rätt till fritidshem ska utformas som ett avgiftsfritt allmänt fritidshem för alla 6–9-åringar samt att 6–12-åringar ska kunna erbjudas fritidshem eller öppen fritidsverksamhet, eller mer tid i dessa två verksamheter, mot bakgrund av barnets levnadsvillkor (SOU 2022:61).

Fritidshem ska erbjudas till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år. Från och med höstterminen det år då eleven fyller 10 år får öppen fritidsverksamhet erbjudas i stället för fritidshem (14 kap. 7 § skollagen). Öppen fritidsverksamhet regleras i 25 kap. 4 § skollagen och är en frivillig, pedagogisk gruppverksamhet för elever i årskurs 4–6, ibland kallad fritidsklubb. MUCF framhåller betydelsen av den öppna fritidsverksamheten för att upptäcka utsatthet hos unga. Den öppna fritidsverksamheten är inte en lagstadgad verksamhet utan frivillig för kommunerna. Eftersom verksamheten är frivillig och inte ägnar sig åt någon myndighetsutövning menar MUCF att personal inom den öppna fritidsverksamheten har en unik möjlighet att skapa förtroende hos unga jämfört med personal inom till exempel skola och socialtjänst. MUCF menar samtidigt att kommunerna har kommit olika långt i utvecklingen av den öppna fritidsverksamheten. Vissa kommuner har länge arbetat med en professionalisering av verksamheten och arbetar utifrån en tydlig styrning och uppföljning. I andra kommuner saknas uppdragsbeskrivning, rutiner

[15] Bland tjejer idrottar 48 procent i områden med stora socioekonomiska utmaningar, jämfört med 62–69 procent i områden med goda eller mycket goda förutsättningar. Bland killar är andelen som idrottar 80 procent i områden med mycket goda förutsättningar, jämfört med 65–71 procent i de övriga områdestyperna.

för hantering av komplexa situationer, samt mål- och uppföljningsarbete, i kombinationer med ett stort antal outbildade tim- och deltidsanställda. Verksamheten präglas också av stora utmaningar med kompetensförsörjning. Utmaningar i rekryteringen har bland annat att göra med att fritidsledaryrket har låg status, att de tjänster som erbjuds ofta är på deltid och omfattar obekväm arbetstid samt att den öppna fritidsverksamheten kan ha svårt att som arbetsgivare konkurrera med exempelvis skolan och hem för vård och boende (HVB), framför allt lönemässigt (MUCF 2025d).

Yrkesrollen som fritidsledare innebär ett stort ansvar att se unga, att lägga märke till förändringar, att våga ställa rätt frågor och veta vad som behöver följas upp eller när det är tid att lotsa vidare till andra professioner. Fritidsledare behöver även kunna samarbeta med andra aktörer runt de unga såsom vårdnadshavare, skola, polis, socialtjänst, förenings- och kulturliv. MUCF, likt sektorns intresseorganisationer, har därför pekat på behovet av en universitetsutbildning likt de som finns i Island, Finland och Norge, vilket också skulle bidra till att höja statusen i yrket. MUCF och sektorns intresseorganisationer efterfrågar även nationella rekommendationer för att stötta kommunerna i arbetet och tydliggöra de resurser som krävs för att kunna driva en kvalitativ öppen fritidsverksamhet (MUCF 2025d). MUCF har också pekat på behovet av ett tydligare samverkansuppdrag mellan öppen fritidsverksamhet, skola, socialtjänst, polis och det civila samhället för frågor kring våld och hedersrelaterat våld och förtryck (MUCF 2022b). Ett hinder som identifierats i samverkan är att brist på status hos yrkesverksamma inom den öppna fritidsverksamheten kan leda till tolkningsföreträde för övriga aktörer och att den öppna fritidsverksamheten tar mindre plats och upplever begränsningar i samverkan (MUCF 2025d). I syfte att ge kommuner och andra aktörer praktiskt stöd för att utveckla en mer likvärdig och kvalitativ fritidsverksamhet har regeringen gett MUCF i uppdrag att ta fram nationella rekommendationer för öppen fritidsverksamhet (S2026/00989). Uppdraget ska redovisas under våren 2027.

Även idrottsrörelsen är betydelsefull för att barn och unga ska få möjlighet till en meningsfull fritid. Sedan 2023 har idrottsrörelsen fått medel från regeringen för att arbeta i de områden som Polismyndigheten benämner som utsatta områden som möjliggjort för

satsningen Idrottsklivet.[16] Samtidigt bör skadliga normer och diskriminering inom idrotten, exempelvis på grund av etnisk tillhörighet, religion och sexuell läggning uppmärksammas och motverkas. Stiftelsen Friends menar att kränkningar, trakasserier och negativa jargonger inom idrotten riskerar att normaliseras, och betonar vikten av att vuxna inom idrotten arbetar aktivt för att synliggöra och utmana sådana negativa normer och beteenden (Friends 2022).

Otrygg bostadssituation

Bostaden är central i människors liv och en trygg boendesituation är särskilt viktig för barn och unga (Barnombudsmannen 2022; Boverket 2021). Utan ett tryggt boende är det svårt att få ihop livets övriga pusselbitar. Tillfälliga lösningar innebär ofta höga hyror och osäkra boendeförhållanden. Trångboddhet, otrygg närmiljö och upprepade flyttar försvårar etableringen på arbetsmarknaden och den sociala integrationen. För barn innebär det otrygghet i form av skolbyten, uppbrott från vänner och fritidsaktiviteter. Samtidigt försvåras samhällets möjligheter till uppsökande arbete och att erbjuda och upprätthålla kontinuitet i förebyggande och riktade insatser.

En otrygg bostadssituation skapar större sårbarhet hos barn och barnfamiljer. De negativa konsekvenserna för barn som lever under osäkra boendeförhållanden är stora (SOU 2022:14). Upprepade flyttar, trångboddhet och en osäker boendesituation är riskfaktorer som påverkar barn i hög grad och får stora konsekvenser för barnens fortsatta liv ända in i vuxen ålder. Barnen får svårt att upprätthålla kompisrelationer och att skapa nya långvariga relationer. Även tilliten till andra människor minskar. Skolgången och skolarbetet påverkas och möjligheterna att klara av skolan minskar. Det är särskilt allvarligt eftersom forskning visar på att en lyckad skolgång är en av de allra starkaste skyddsfaktorerna mot framtida svårigheter och utsatthet.

Många barn och unga har en otrygg bostadssituation. Det gäller bland annat nyanlända familjer, familjer med en ensamstående förälder, socioekonomiskt svaga hushåll och våldsutsatta kvinnor och barn (Boverket 2021; Länsstyrelsen Stockholm 2020; Jämställdhetsmyndigheten 2025d). Socialstyrelsens senaste kartläggning baserad

[16] Under våren 2026 publicerade Riksidrottsförbundet tre forskningsrapporter om Idrottsklivet som ur olika perspektiv belyser idrottsrörelsens arbete med att nå fler i områden med socioekonomiska utmaningar (Ekholm 2026; Rosales 2026; Urban och Kellecioglu 2026).

på en mätvecka under våren 2023 visade att drygt 9 400 barn var berörda av någon form av hemlöshet (Socialstyrelsen 2024). Av dessa barn bodde 5 900 barn tillsammans med den förälder som var i en hemlöshetssituation, på heltid eller växelvis. Socialstyrelsen framhåller att undersökningen inte fångar alla personer i en hemlöshetssituation och att uppgifterna ska ses som ett absolut minimum. Hemlöshet är framför allt koncentrerat till större kommuner, och särskilt till storstäderna.

11.3.2 Kartlägg kommunernas förebyggande och främjande arbete

Bedömning

Det förebyggande och främjande arbetet för barn och unga bör utgå från kända risk- och skyddsfaktorer koppat till föräldrabarnrelationen, skolan och förskolan, fritiden, boendet och närsamhället. Mycket tyder på att kommunernas förutsättningar att arbeta förebyggande och främjande varierar men det saknas en nationell lägesbild.

Det bör därför genomföras en nationell kartläggning av hur kommunerna arbetar främjande och förebyggande med barn och unga. Länsstyrelsens preventionspalett kan vara vägledande vid en sådan kartläggning som särskilt bör belysa vilka förutsättningar kommunerna har att bedriva ett systematiskt, tvärsektoriellt, likvärdigt och kunskapsbaserat förebyggande och främjande arbete. Ett särskilt fokus bör även riktas mot grupper av barn och unga som kommunerna riskerar att missa i det förebyggande arbetet. Syftet med en nationell kartläggning bör vara att bidra till ett förbättrat, mer likvärdigt och kunskapsbaserat förebyggande och främjande arbete för barn och unga.

Skälen för utredningens bedömning

Förebyggande och främjande insatser för barn och unga kan motverka flera samhällsproblem som riskerar att upprätthålla parallella samhällsstrukturer. Lokalt har ett uthålligt och samordnat arbete kring medborgarservice som samlingsplats, utlokaliserad socialtjänst genom

öppna stödformer, utvecklat skolnära arbete, arenor som stärker delaktighet och social sammanhållning samt föräldraskapsstödjande program lyfts som bidragande faktorer till att Andersberg har tagits bort från polisens lista över utsatta områden (Länsstyrelsen Skåne 2026).

Det finns också stöd i forskningen för att tidiga förebyggande insatser är lönsamt såväl för individen som ur ett samhällsekonomiskt perspektiv (Socialstyrelsen och Skolverket 2023). Främjande och förebyggande insatser kan vända sig till hela befolkningen i ett visst område (universella), till särskilda målgrupper med förhöjd risk (selektiva) eller till individer som uppvisar problem (indikerade). Tidiga och universella insatser ger ofta effekter på befolkningsnivå på lång sikt medan selektiva och indikerade insatser kan ge märkbara effekter snabbare. Det har att göra med att målgruppen för selektiva och indikerade insatser har större svårigheter och därmed större förbättringspotential (Johansson 2021). Insatser på samtliga preventionsnivåer behöver i så stor utsträckning som möjligt baseras på vetenskap eller beprövad erfarenhet.

Det finns också stöd i forskningen kring en rad olika faktorer på individ-, familje- och samhällsnivå som ökar respektive minskar riskerna för att barn och unga ska utveckla problem med exempelvis psykisk ohälsa, kriminalitet och utanförskap. Sådana faktorer brukar benämnas risk- och skyddsfaktorer och bör vara vägledande vid prioriteringar kring förebyggande och främjande insatser. Flera problemutfall har gemensamma risk- och skyddsfaktorer och därför kan förebyggande och främjande insatser motverka flera olika samhällsproblem samtidigt. Exempelvis har negativa uppfostringsstrategier och konfliktfylld hemmiljö samband med såväl missbruk som utanförskap, våld och kriminalitet. Låga skolprestationer har starkt samband med kriminalitet, men också med missbruk, psykisk ohälsa, utanförskap och våld (Johansson 2021).

Skyddsfaktorer är sådana faktorer som visat sig öka ett barns möjligheter till anpassning och utveckling trots utmaningar och problem, det vill säga faktorer som ökar barnets motståndskraft mot belastningar eller dämpar effekten av riskfaktorer (Rikshandboken barnhälsovård 2025). Skyddsfaktorer kan vara kopplade till det enskilda barnet, till föräldrarna eller till förhållanden i närmiljön. Exempel på skyddsfaktorer är positiva kompisrelationer, föräldrarnas lyhördhet för barnets behov, stabila och trygga boendeförhållanden och närmiljö samt en bra förskola. Beroende på hur skolan fungerar för en

elev kan själva skolan vara en stark skyddsfaktor – eller en riskfaktor. En fungerande vardag i förskola och skola är en viktig grund för att barn och unga med allvarliga svårigheter hemma ändå ska kunna utvecklas, nå kunskapsmålen i skolan och må bra (Socialstyrelsen 2014). På individ- och familjenivå är föräldrarnas engagemang och stöd, trygg anknytning och självreglering de mest betydelsefulla skyddsfaktorerna (Johansson 2021).

Preventionspaletten synliggör fördelar med tvärsektoriell samverkan

I Preventionspaletten har Länsstyrelsen Stockholm sammanställt verksamheter och insatser som kommuner enligt forskning, myndighetsrekommendationer eller lag kan/ska erbjuda för att stärka fyra av de viktigaste skyddsfaktorerna för barn och unga (figur 11.1). Det handlar om insatser för en god föräldrabarnrelation, måluppfyllelse i skola och förskola, en meningsfull fritid samt ett tryggt boende och närsamhälle.

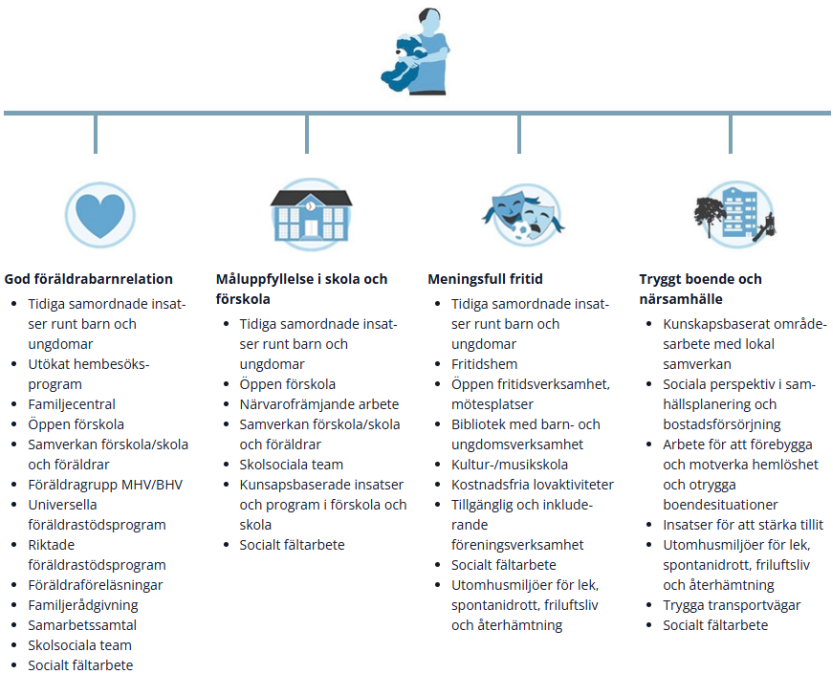
Genom Preventionspaletten vill länsstyrelsen synliggöra att flera olika verksamheter och förvaltningar har betydelse för att motverka olika problemutfall samt att samverkan är central för att nå målsättningarna i respektive förvaltning (Länsstyrelsen Stockholm 2026). Det handlar om samverkan kring insatser riktade till föräldrar, förskola och skola, fritids- och föreningsverksamhet samt insatser för att förändra miljöer som barn och unga rör sig i.

Preventionspaletten fångar flera åtgärdsområden som utredningen har identifierat som viktiga för att långsiktigt motverka parallella samhällsstrukturer, däribland föräldraskapsstöd, skolsociala team, fritidsaktiviteter och tillitsstärkande insatser. Utredningen bedömer därför att preventionspaletten kan vara ett bra verktyg för att strukturera och samordna det långsiktigt förebyggande och främjande arbetet för barn och unga. Bland andra Stockholms stad använder modellen för att kartlägga lokala problembilder, förankra arbetet politiskt och skapa specifika handlingsplaner för olika stadsdelar. Utredningen bedömer också att Preventionspaletten kan användas för att synliggöra utmaningar och brister i kommunernas förebyggande och främjande arbete samt för att bedöma likvärdigheten i arbetet mellan olika kommuner.

Uppgifter kring hur många kommuner eller län som använder Preventionspaletten saknas men troligtvis är användningen koncentrerad till Stockholm, Skåne, Östergötland, Uppsala och Örebro län där länsstyrelserna arbetar aktivt med datadrivna dialoger och stöd gällande främjande och förebyggande arbete riktat till barn och unga.

Figur 11.1 Preventionspaletten

Verksamheter och insatser som kommuner enligt forskning, myndighetsrekommendationer eller lag kan/ska erbjuda för att stärka fyra av de viktigaste skyddsfaktorerna för barn och unga med potential att påverka flera olika problemutfall



Källa: Länsstyrelsen Stockholm 2026.

Det behövs mer kunskap om kommunernas förutsättningar att arbeta förebyggande och främjande

Det finns många myndigheter och lokala aktörer som arbetar med olika uppdrag kopplat till barn och unga, och det saknas ofta tydlig nationell samordning mellan olika parallella uppdrag. Bland annat har Myndigheten för vård- och omsorgsanalys uppmärksammat att kun-

skapsspridningen inom socialtjänsten är omfattande vilket gör det svårt för kommunerna att navigera och prioritera i utbudet, och därmed uppfylla den nya socialtjänstlagens ambition om att socialtjänstens arbete ska vara kunskapsbaserat. En annan utmaning är att det finns flera olika myndigheter och stödstrukturer[17] som erbjuder verksamhetsnära stöd vilket kräver samordning för att undvika överlappande stöd och dubbelarbete. Därutöver bedömer myndigheten att kommunerna behöver stärka sin implementeringskompetens (Myndigheten för vård- och omsorgsanalys 2026).

Mycket pekar också mot att kommunernas förutsättningar att bedriva ett systematiskt, tvärsektoriellt och kunskapsbaserat förebyggande arbete varierar. Det framhålls exempelvis av Länsstyrelsen Skåne (2026) i relation till brottsförebyggande föräldraskapsstöd. Erfarenheter från det brottsförebyggande föräldraskapsstödet pekar på att det ofta finns ett brett utbud av universellt stöd, men att det saknas systematisk uppföljning av vilka som nås av stödet. Kommunerna beskriver bland annat svårigheter att nå föräldrar i utsatta områden och att upprätthålla uthållighet i selektiva och indikerade stödformer. Länsstyrelsen lyfter bland annat behovet av regional överblick, implementeringsstöd och samordning mellan aktörer.

Det finns inte någon samlad nationell kartläggning som systematiskt analyserar hur alla kommuner arbetar förebyggande och främjande med barn och unga ur ett tvärsektoriellt perspektiv. Utredningen bedömer att en sådan kartläggning, i syfte att identifiera hinder och förbättringsområden, i förlängningen kan bidra till ett mer likvärdigt förebyggande och främjande arbetet med barn och unga. Det bör särskilt belysas vilka förutsättningar kommunerna har att arbeta systematiskt och strukturerat och vilka grupper av barn och unga som riskerar att inte nås i det förebyggande och främjande arbetet.

[17] RSS, FoU-miljöer och länsstyrelser.

11.3.3 Formalisera samverkan om förebyggande arbete och inkludera fristående och privata aktörer

Bedömning

För att skapa bättre förutsättningar för ett effektivt och likvärdigt förebyggande arbete med barn och unga bedömer utredningen att samverkan mellan förskola/skola, socialtjänst hälso- och sjukvård och andra relevanta verksamheter behöver bli mer strukturerad och formaliserad. Det är särskilt viktigt för att det förebyggande arbetet med barn och elever ska bli mer likvärdigt mellan kommunala och fristående förskolor/skolor.

Skälen för utredningens bedömning

Samverkan är en central del i arbetet mot parallella samhällsstrukturer. Det förebyggande arbetet för barn och unga är beroende av samverkan mellan flera olika aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Genomgående har de kommuner som utredningen varit i kontakt med understrukit vikten av samverkan för att kunna arbeta främjande och förebyggande, exempelvis för att identifiera och stötta barn och unga i behov av stöd från samhället, kommunicera gemensamma budskap och bygga tillit till samhällets institutioner. Flertalet kommuner har också pekat på utmaningar i samverkan. Det handlar bland annat om oreglerade strukturer för samverkan kring det förebyggande arbetet och att det ofta finansieras med statsbidrag eller projektmedel, vilket medför utmaningar med att arbeta på det långsiktiga sätt som krävs. En annan utmaning som genomgående lyfts av kommunerna är att det är svårt för socialtjänsten att få till stånd samverkan med fristående skolor. Vidare har det fria skolvalet medfört att många elever inte går i skolan i sitt närområde och att skolan därför kan ha många olika socialförvaltningar att samverka med.

Skolverket och Socialstyrelsen hade under åren 2017–2023 i uppdrag av regeringen att genomföra ett utvecklingsarbete i syfte att förbättra samverkan mellan skolan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten, så att barn och unga får tidiga och samordnade insatser (TSI-satsningen). Uppdraget hade också i viss utsträckning en brottsförebyggande inriktning. I redovisningen av uppdraget framgår ett antal framgångsfaktorer för tidiga och samordnade insatser.

Bland annat lyfts vikten av att förstå varandras uppdrag och bygga tillit, fastlägga strukturen för det tvärprofessionella arbetet, införa samma modell i alla kommuner i ett län och samordna det nationella stödet (Skolverket och Socialstyrelsen 2023).

Inom ramen för TSI-satsningen identifierades också ett antal juridiska och strukturella hinder. Bland annat avsaknad av strukturer för samverkan och bristande varaktighet i de strukturer som byggs upp, att det saknas rättsligt stöd för gemensam uppföljning på individnivå, att det skapas parallella strukturer i det förebyggande respektive brottsförebyggande arbetet samt att de regionala samverkans- och stödstrukturerna inte omfattar skolan. Ett annat hinder som identifierades var att fristående skolor och privata vårdgivare i mindre utsträckning deltar i arbete som rör tidiga och samordnande insatser jämfört med offentligt drivna verksamheter. För att stödet ska nå alla barn och unga som är i behov av det, oavsett om de går i en fristående skola eller tillhör en privat vårdcentral, bedömer Skolverket och Socialstyrelsen att det behövs en permanent fastlagd samordning på nationell, regional och lokal nivå för att skapa långsiktighet i det förebyggande arbetet (Skolverket och Socialstyrelsen 2023).

Att möjligheten till tidiga samordnade insatser är olika för elever på fristående och kommunala skolor bekräftas också av Utredningen om en förbättrad elevhälsa. I en enkät riktad till samtliga enskilda och kommunala skolhuvudmän uppger 76 procent av de kommunala huvudmännen och 13 procent av de enskilda huvudmännen att de har samverkansavtal med regionens hälso- och sjukvård för samtliga eller vissa av sina grundskoleelevers regioner. När det gäller samverkan med socialtjänsten anger 54 procent av de kommunala skolhuvudmännen och 19 procent av de enskilda huvudmännen att de har samverkansavtal med socialtjänsten (SOU 2025:113). Samma utredning konstaterar att det saknas en nationell bild av hur många barn som behöver samordnande insatser av samhället men att behovet är stort.

Ett exempel på strukturerad samverkan mellan skola och socialtjänst är skolsociala team som syftar till att stärka förutsättningarna för elever att uppnå målen med utbildningen, öka elevers närvaro i skolan och i ett tidigt skede ge stöd till elever med en ogynnsam utveckling. Teamen har ett tvärprofessionellt arbetssätt där socialtjänsten kan arbeta förebyggande och tillitsskapande. Skolsociala team kan till exempel erbjuda stödinsatser till vårdnadshavare och under-

lätta kommunikation och samarbete mellan vårdnadshavare och övriga aktörer som finns runt den enskilda eleven, till exempel hälso- och sjukvården och fritidssektorn. Regeringen har sedan 2023 gett statsbidrag för personalkostnader till skolsociala team. Satsningen pågår till och med 2028. En uppföljning visar att 228 av de 290 kommunala skolhuvudmännen, men endast en enskild huvudman, tog del av statsbidraget under minst ett år under perioden 2023–2025 (Skolverket och Socialstyrelsen 2025). Uppföljningen visar också att det sällan förekommer samverkan mellan de skolsociala teamen och fristående skolor. Nationella samordnaren mot utanförskap har föreslagit att fler skolsociala team bör inrättas på skolor i utanförskapsområden (SOU 2025:76). De skolsociala team som intervjuades i Skolverkets och Socialstyrelsens uppföljning framhåller dock att behovet av deras stöd finns i alla typer av områden. Uppföljningen visar att de skolsociala teamen som finansieras med statsbidrag är relativt jämnt fördelade mellan skolor från olika socioekonomiska områdestyper.

Sedan 2 juli 2023 har det förtydligats i skollagen att elevhälsan vid behov ska samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten (2 kap. 25 §). Regeringen har också gett Socialstyrelsen och ett antal andra myndigheter[18] i uppdrag att ta fram ett nationellt hälsoprogram för barn och unga till och med 20 års ålder (S2023/02379). Syftet med ett sådant program är att barn- och ungdomshälsovården ska bli mer sammanhållen och genomföra fler förebyggande och hälsofrämjande insatser samt utföras mer systematiskt för att barn och unga ska kunna erbjudas effektiva och likvärdiga insatser. En viktig del i arbetet är en ökad samverkan mellan centrala aktörer såsom mödrahälsovården, barnhälsovården, elevhälsan, ungdomsmottagningar, vård- och hälsocentralerna, tandvården, socialtjänsten och förskolan. Hälsobesök med undersökningar, hälsosamtal och föräldraskapsstöd ska utgöra kärnan i det nationella hälsoprogrammet baserat på kunskapsstöd inom områden såsom psykisk hälsa, livsvillkor och social hälsa, riskfaktorer och skyddsfaktorer, säkerhet och att upptäcka och förebygga våld mot barn samt levnadsvanor. Uppdraget ska slutredovisas i januari 2027.

[18] Utöver Socialstyrelsen ingår Folkhälsomyndigheten, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering samt Skolverket.

11.3.4 Stärk skolväsendets demokrati- och värdegrundsarbete

Bedömning

Det behöver säkerställas att skolväsendets uppdrag att förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på, utförs i praktiken och genomsyrar alla skolor, oavsett bostadsområde och huvudman. En del i det arbetet bör vara att skärpa tillsynen av skolor, särskilt fristående sådana. Det gäller särskilt grundskola, inklusive anpassad grundskola, eftersom det är den enda samhällsinstitution som når alla barn, samt förskolan eftersom de allra yngsta barnen är särskilt sårbara. Därutöver bör effekterna av de beslutade förändringarna i läroplanen avseende sexualitet, samtycke och relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck följas upp.

Bedömning

Skolval kan bidra till att öka kunskapen om, och stärka tilliten till, det demokratiska systemet. Utrikes födda elever är en grupp vars demokratiska kunskaper och intresse särskilt gynnas av skolval. Skolval bidrar därför också till demokratisk integration och bör vara ett prioriterat område inom ramen för skolornas demokratiuppdrag.

Skälen för utredningens bedömningar

Samtidigt som det går bra för många unga med utländsk bakgrund vad gäller högre utbildning och etablering på arbetsmarknaden, går det betydligt långsammare för gruppen som helhet när det gäller sociala och kulturella aspekter av integration (Jonsson 2023). Det integrationspolitiska delmålet avseende social och kulturell integration är bland annat att andelen flickor och pojkar med utländsk bakgrund som upplever tillhörighet och delaktighet i samhället ska öka, att samhällets grundläggande normer och värderingar ska förankras hos och efterlevas av var och en som lever och bor i Sverige, och att förekomsten av företeelser som begränsar utrikes födda flickor

och pojkars möjligheter att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen ska minska. Det bör här beaktas att nyanlända barn och elever i grund- och gymnasieskolan inte omfattas av samhällsorientering eller andra integrationspolitiska insatser utan att dessa barn och unga förväntas tillförskaffa sig nödvändiga kunskaper om det svenska samhället via skolan.

Grundskolan är en obligatorisk skolform och är den enda samhällsinstitutionen som når alla barn. Barn och unga befinner sig dessutom i skolan en betydande del av vardagen, och under många år. Ur det perspektivet är grundskolan den främsta representanten för majoritetssamhället. Utredningen bedömer därför att grundskolans uppdrag att främja grundläggande värderingar kring demokrati, jämställdhet och alla människors lika värde är en viktig del i att motverka parallella samhällsstrukturer. Det behöver säkerställas att det utförs i praktiken och genomsyrar alla skolor, oavsett bostadsområde och huvudman. Även förskolan har en viktig roll att tidigt förmedla grundläggande värderingar, och utredningen har beskrivit utmaningar kopplat till förskolans arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck (se avsnitt 5.4.3).

Skolans demokrati- och värdegrundsuppdrag

Av skollagen framgår att utbildningen inom skolväsendet[19] ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på, och att i samarbete med hemmet främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare (1 kap. 4 §). Av skollagen framgår också att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med principer om individens frihet och integritet, jämställdhet och alla människors lika värde samt att var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling (1 kap. 5 §).

Alla elever har rätt att delta i all undervisning och alla skolor måste följa upp och säkerställa inte bara den totala frånvaron utan även frånvaro från specifik undervisning. Skolverket bedömer också att

[19] I skolväsendet ingår förskola, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning, och fritidshem (1 kap. 1 § skollagen).

det är otillåtet med könsuppdelad undervisning i ett helt ämne, och att utrymmet att dela upp elever efter kön i delar av ett ämne är mycket begränsat eftersom det riskerar att strida mot såväl läroplanen som diskrimineringslagen (Skolverket 2026c).

Av läroplanen framgår att skolan ska förmedla lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter för flickor och pojkar, främja interaktion mellan eleverna oberoende av könstillhörighet, bidra till att eleverna utvecklar sin förmåga att kritiskt granska könsmönster samt stärka elevernas förutsättningar att göra medvetna och självständiga val. Skolan ska också bidra till att eleverna utvecklar förståelse för egna och andras rättigheter och förmedla betydelsen av att sexualitet och relationer präglas av samtycke.

I dag har rektor ett särskilt ansvar för att kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen. Elever som går i de obligatoriska skolformerna ska även få kännedom om hur de kan få hjälp om de upplever otrygghet i eller utanför skolan. Riksdagen beslutade våren 2026 om regeringens proposition för nya läroplaner som innebär att det särskilda rektorsansvaret för värdegrundsområdena inte längre ska lyftas fram i läroplanernas inledande delar, utan i stället hanteras direkt i relevanta kursplaner (prop. 2025/26:194). Utredningen bedömer att det är viktig att konsekvenserna av de beslutade förändringarna följs upp. Jämställdhetsmyndigheten (2025c) har framfört att förändringen riskerar att försvaga skolans roll som normbärande aktör och påverka jämställdheten i skolan negativt eftersom skolans helhetsansvar för frågor om sexualitet, samtycke, relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck försvagas. Jämställdhetsmyndigheten menar att det finns en uppenbar risk att dessa frågor reduceras till faktabaserad kunskap som ska examineras, snarare än att ses som grundläggande värderingsfrågor som kräver kontinuerlig dialog och reflektion i fler sammanhang än rena undervisningssituationer. Jämställdhetsmyndigheten menar vidare att alla vuxna i en skolverksamhet behöver ha kunskap och verktyg för att kunna förebygga, agera på och stoppa våld, att ansvaret inte bör vila på enskilda lärare inom ett fåtal ämnen, och att rektor bör ha ett särskilt ansvar.

Det finns allvarliga brister i skolors demokrati- och värdegrundsarbete

Skolinspektionen har gjort ett antal granskningar de senaste åren som pekar på brister i skolors demokrati- och värdegrundsarbete. Det handlar bland annat om att elever sällan får delta i lärarledda samtal om frågor som kan vara kontroversiella, att normbildning bidrar till att elever inte deltar i samtal, att stöd och kompetensutveckling i värdegrundsarbetet sällan är prioriterat, att jämställdhetsarbetet sällan bedrivs proaktivt eller systematiskt, och att det finns ett stort behov av kompetensutveckling när det gäller lärarnas arbete med hbtq-frågor, hedersrelaterade frågor samt sex- och samlevnadsundervisning för nyanlända elever (Skolinspektionen 2018, 2020, 2022). En granskning från 2025 visar att 23 av 30 granskade grundskolor och 26 av 30 granskade gymnasieskolor behöver höja kvaliteten i undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer (Skolinspektionen 2025b). I granskningen konstaterar Skolinspektionen bland annat att eleverna sällan får möta innehåll om hedersrelaterat våld och förtryck.

Utredningen En uppväxt fri från våld menar att normaliseringen av våld och beteenden som riskerar att leda till våld är relativt utbredd i skolmiljön och att det skett en negativ utveckling över tid. Allt färre elever känner sig trygga i skolan och allt färre elever upplever att de vuxna reagerar när någon elev blir kränkt. Samma utredning menar att denna normalisering drabbar vissa grupper av barn särskilt. Det gäller framför allt rasistiska uttryck, men även uttryck för negativa åsikter om hbtqi-personer och sexuella trakasserier är vanligt i skolmiljön (SOU 2022:70).

Forum för levande historias elevundersökning 2024/2025 visar på negativa tendenser vad gäller tolerans för olika minoritetsgrupper bland svenska skolelever jämfört med den föregående undersökningen som genomfördes 2013 (Österberg 2026).[20] Det har skett en ökning av såväl den andel elever som rapporterar egen utsatthet för mobbning, hot och våld, som andelen med negativa attityder till grupperna i fokus. Den största förändringen handlar om mer negativa attityder till homosexuella, bisexuella och transpersoner. Undersökningen visar på ett samband mellan bristande tillit till andra män-

[20] Undersökningen genomfördes under läsåret 2024/2025 och bygger på svar från totalt 8 127 skolelever: 1 149 elever i grundskolans årskurs 9 och 6 978 elever i gymnasieskolans årskurs 1–3. I fokus är attityderna till sju minoritetsgrupper: invandrare, afrosvenskar/svarta personer, judar, muslimer, romer, samer, homo- och bisexuella samt transpersoner.

niskor, lågt förtroende för institutioner och negativa attityder. Det finns också skillnader i attityder mellan olika skolor. Elever som går i skolor i eller nära storstäder och större städer tenderar att ha mer positiva attityder till de olika grupperna, jämfört med dem vars skolor ligger i mindre städer/tätorter eller i landsbygdskommuner. Elever som går i skolor i områden med stora och mycket stora socioekonomiska utmaningar, samt i socioekonomiskt blandade områden, tenderar också att uppvisa mer negativa attityder än elever vars skolor ligger i områden med goda eller mycket goda socioekonomiska förutsättningar. Elever med positiva attityder har i allmänhet en mer öppen inställning till andra människor och till ett öppet samhälle.

Utredningen bedömer att en central del i att motverka parallella samhällsstrukturer är att säkerställa att skolan är en frizon från negativ social kontroll, till exempel att elever kontrollerar varandra, eller att skolmiljön på andra sätt bidrar till att sprida eller upprätthålla normer och värderingar som står i strid med grundläggande fri- och rättigheter. I samtal med olika aktörer har utredningen fått ta del av exempel då skolpersonal systematiskt uteblir från utbildningar som rör hedersrelaterat våld och förtryck. Det kan handla om personal som själv är bärare av hedersnormer och/eller själva är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Skolväsendets demokrati- och värdegrundsuppdrag omfattar även förskolans verksamhet och även här har utredningen pekat på utmaningar och risker, såsom hot och påtryckningar från föräldrar, och förskolepersonal som upprätthåller hedersnormer (se avsnitt 5.4.3).

Skolverket fick i regleringsbrevet för 2021 i uppdrag att stärka det systematiska arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck inom skolväsendet, genom kunskapshöjande insatser och stöd för olika personalgrupper inom skolan och förskolan (U2021/04946). Skolverket (2025d) bedömer dock att endast ett litet antal rektorer, lärare och elevhälsopersonal tagit del av de utbildningsinsatser som tagits fram inom ramen för uppdraget. Skolverket har även i uppdrag att kartlägga och analysera förskolors, skolors och huvudmäns arbete med att förebygga, upptäcka och åtgärda mäns våld mot kvinnor, inklusive våld i ungas relationer och hedersrelaterat våld och förtryck (U2023/02765). Uppdraget ska slutredovisas den 1 december 2026. I en delredovisning i november 2025 lyfte Skolverket att omfattningen av det strategiska arbetet varierar, och att det är minst vanligt med strategiskt arbete för att motverka hedersrelaterat våld

och förtryck jämfört med de andra våldsområdena som uppdraget innefattar (Skolverket 2025f). Huvudmän uppger stora behov av ytterligare stöd och insatser i arbetet. Många aktörer i skolan vet inte vilket stödmaterial som finns. Förskolan uppger behov av särskilt stöd om hedersrelaterat våld och förtryck anpassat för skolformen. Mot bakgrund av detta har regeringen gett länsstyrelserna och Skolverket i uppdrag att stärka det systematiska arbetet med, och stödja implementering av, kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck i skolväsendet (A2026/00371). Regeringen har också tillsatt en utredning som ska föreslå åtgärder för att stärka arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet (dir. 2025:31). Därutöver har Skolinspektionen i uppdrag att förstärka sin tillsyn och annan granskning av skolor där Skolinspektionen bedömer att det finns en riskbild avseende extremism, påverkan från politisk islam, hedersrelaterat våld och förtryck, antisemitism eller påverkan som syftar till att motarbeta elevers grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket (U2025/00800).

Tillsynen av förskolor fungerar inte tillfredsställande

Tillstånds- och tillsynsansvaret för förskolan är delat mellan kommunerna och Skolinspektionen, där Skolinspektionen utövar tillsyn över kommunala förskolor och kommunerna över fristående. Motsvarande uppdelning av tillsynsansvaret gäller för fritidshem och pedagogisk omsorg.[21] Enligt Riksrevisionen (2025) motverkar det delade tillsynsansvaret en enhetlig och rättssäker tillsyn. Kommunerna beviljar också tillstånd för fristående huvudmän att bedriva förskola och kommunerna ska regelbundet genomföra ägar- och ledningsprövning.

En uppföljning som genomförts av Riksrevisionen (2025) visar att regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskningar av kommunala förskolor sker i liten omfattning, att det finns brister i urvalet utifrån att det inte grundar sig på riskanalyser och att platsbesök sällan genomförs. En del av problemet består i att förskolan ännu inte omfattas av Skolinspektionens nya tillsynsform *planerad tillsyn* som

[21] Kommuner har tillsynsansvar över fristående förskolor, fristående fritidshem som inte hör ihop med en skola samt pedagogisk omsorg med enskild huvudman.

började tillämpas under hösten 2023. Riksrevisionen konstaterar också att Skolverket och Skolinspektionen inte arbetar tillräckligt effektivt för att främja målet om en likvärdig förskola.

När det gäller tillsyn över fristående förskolor visar flera granskningar att kommunernas tillsyn över såväl verksamheterna som huvudmännen behöver utvecklas. Kommuner har bland annat lyft svårigheter med att genomföra prövning av demokrativillkoren och att utöva tillsyn över förskolor med konfessionell inriktning (Skolverket 2025e). Samtidigt råder fri etableringsrätt för förskolor och i dag går fler än vart femte barn i en fristående förskola. Även Riksrevisionen (2025) konstaterar att det är svårt för kommuner att bedriva en effektiv tillsyn av fristående förskolor och föreslår två alternativ: att Skolinspektionen ensam får ansvar för tillsynen av alla förskolor, eller att stödet till kommunerna att utföra tillståndsprövning och tillsyn utökas.

Ägar- och ledningsprövning är ett viktigt verktyg för att förhindra kriminella och andra olämpliga aktörer från att bedriva förskoleverksamhet (prop. 2017/18:158). Ägar- och ledningsprövning kan dock vara resurskrävande, exempelvis när det handlar om bolag med utländska ägare och bolag med många dotterbolag (Skolinspektionen 2025c). Det finns också risker med utländskt ägande inom friskolesektorn utifrån ett säkerhets- och beredskapsperspektiv, något som lyfts av bland andra Totalförsvarets forskningsinstitut (Refors Legge m.fl. 2023).

Enligt Skolinspektionen (2025c) behöver 26 av 30 granskade kommuner utveckla sitt arbete med ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän i syfte att kunna identifiera oseriösa aktörer i förskolan. Det behövs bland annat rutiner för att utreda demokrativillkoren för att förhindra att olämpliga aktörer påverkar barnen negativt genom våld, tvång eller hot, diskriminering eller kränkande behandling, eller påverkan som syftar till att motarbeta grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

När det gäller pedagogisk omsorg (familjedaghem)[22] anser regeringens före detta samordnare mot utanförskap att regeringen bör utreda hur denna verksamhetsform kan avskaffas helt, i såväl kommunal som privat regi. Det mot bakgrund av bristande kvalitet, likvärdighet och svårigheter att följa upp verksamheten. Samordnaren

[22] Pedagogisk omsorg erbjuds som ett alternativ till förskola eller fritidshem och vänder sig till barn i samma åldrar som förskolan och fritidshemmet vänder sig till.

menar att konsekvenserna är särskilt påtagliga i utanförskapsområden och att det riskerar att leda till förstärkt segregation, bristande integration, och till att barns senare skolgång påverkas (SOU 2025:76).

Skolinspektionen har i uppdrag att förstärka sin granskning över hur kommuner uppfyller sitt tillsynsansvar över enskilda förskolor och annan pedagogisk verksamhet.[23] Resultaten från tillsynen ska redovisas under hösten 2026, och därefter årligen (U2025/00800).

Arbetet med registerkontroller behöver förbättras

Huvudmän inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet är enligt lag skyldiga att genomföra registerkontroller inför att någon ska anställdas eller på annat sätt tas emot i verksamheten, till exempel personer under utbildning. Även personer som är över 15 år och är folkbokförda där pedagogisk omsorg bedrivs omfattas av registerkontroll. Från och med den 15 juli 2026 utökas denna registerkontroll, bland annat genom att den utöver dagens uppgifter i belastningsregistret även ska omfatta vissa uppgifter i misstankeregistret. Syftet med den utökade registerkontrollen är likt nuvarande bestämmelser att skydda barn och elever från våld och övergrepp, från att bli utsatta för påverkan som syftar till att motarbeta grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket eller annan skadlig påverkan som står i strid med skolans värdegrund, motverka rekrytering av barn och unga till kriminella nätverk och förhindra radikalisering till våldbejakande extremism (prop. 2025/26:174).

Samtidigt är registerkontroller ett område där såväl kommunala som enskilda huvudmän inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet brister i sina skyldigheter. I Skolinspektionens kvalitetsgranskning påvisades brister i arbetet med registerkontroller hos 27 av 30 kommunala huvudmän inom förskola, pedagogisk omsorg och omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds (Skolinspektionen 2026b). Även vid granskning av kommunala grundskolor och fritidshem med enskild huvudman konstaterades brister i registerkontrollen i majoriteten av de granskade verksamheterna (Skolinspektionen 2025d, 2026c). Det är därför angeläget att säkerställa att huvudmän inom skolväsendet och annan pedagogisk verk-

[23] Annan pedagogisk verksamhet innefattar bland annat pedagogisk omsorg, omsorg när förskolan eller fritidshemmet har stängt, öppen förskola och öppen fritidsverksamhet (25 kap. skollagen).

samhet har förutsättningar att genomföra korrekta registerkontroller och att det sker löpande och systematisk tillsyn över huvudmännens arbete med registerkontroller.

Skolval kan bidra till demokratisk integration

Utredningen har belyst stora och ökande klyftor i valdeltagande bland unga (se kapitel 6). Skolan är en samhällsinstitution som kan kompensera för skillnader i ungas förutsättningar att vara delaktiga i demokratin (Forte 2022). I skolans demokratiuppdrag ingår att eleverna ska få med sig kunskaper och värden för att kunna göra självständiga och välgrundade ställningstaganden i olika frågor. Utbildningen ska genomföras med demokratiska arbetsformer och eleverna ska få färdigheter och förmågor som behövs för ett aktivt och demokratiskt medborgarskap. En rapport från MUCF (2023) visar att skolval bidrar till det arbetet genom att elever upplever att deras kunskaper om de politiska partierna, det svenska valförfarandet, självförtroende och politiska intresse ökar. Det gäller särskilt för elever som inte talar om politik och demokrati hemma, elever i särskola eller med särskilda behov, samt för utrikes födda elever. Enligt MUCF kan skolvalet också bidra till att bygga motståndskraft mot desinformation, hot och hat genom att eleverna lär sig att arbeta och agera demokratiskt.

Skolval har anordnats på grund- och gymnasieskolor i Sverige sedan slutet av 1960-talet och MUCF har haft ansvaret sedan år 2002, genom återkommande regeringsuppdrag i samband med de allmänna valen. MUCF har särskilt haft i uppdrag att nå skolor i socioekonomiskt utsatta områden. I skolvalet 2022 var det en högre andel av skolorna i utsatta områden som deltog jämfört med skolor i andra områden.[24]

Det är upp till varje enskild skola att avgöra om den ska delta i skolval eller inte. I skolvalet 2022 anmälde sig omkring 44 procent av landets grund- och gymnasieskolor vilket motsvarar knappt 68 procent av landets elever. Likt tidigare år deltog kommunala skolor i högre utsträckning än fristående skolor. En större andel av de kom-

[24] MUCF utgick från Polismyndighetens definition av utsatta områden. Enligt denna indelning låg 68 skolor i ett utsatt område och av dessa deltog 42 i skolvalet 2022.

munala skolorna har också haft besök av partier jämfört med friskolorna (MUCF 2023).

MUCF (2023) har föreslagit att myndigheten får en permanent uppgift att arbeta långsiktigt med att främja ungas valdeltagande genom skolval. Enligt myndigheten skulle det möjliggöra ett mer effektivt och långsiktigt arbete med att stärka skolornas insatser. MUCF har även föreslagit att regeringen tillsätter en utredning som gör en bred översyn över regelverket kring skolbesök i syfte att öka förutsättningarna för politiska partier, deras ungdomsförbund samt civilsamhällesorganisationer att under ordnade former besöka skolor.

I de nordiska länderna genomförs skolval på lite olika sätt.[25] I Norge är skolvalen obligatoriska och genomförs i samtliga gymnasieskolor i samband med allmänna val. I samband med valen hålls en skoldebatt med inbjudna partier. Skolvalen i Norge är nationellt administrerade och finansierade (Nordiska ministerrådet 2025).

11.3.5 Stärk arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck

Bedömning

Lagstiftning som syftar till att skydda barn och unga från allvarlig hedersrelaterad utsatthet behöver få större genomslag i praktiken. Därutöver behöver det förebyggande arbetet för barn och unga som växer upp med hedersnormer, eller med annan negativ social kontroll, förbättras. En angelägen fråga är hur samhället ska nå de yngsta barnen i behov av stöd och skydd.

Skälen för utredningens bedömning

Risken att utsättas för våld och förtryck är stor för barn och unga som lever med hedersnormer (se kapitel 5). Dessa barn och unga kan samtidigt vara svåra att nå på grund av den mer eller mindre slutna miljö som karaktäriserar en hederskontext. Utredningen bedömer att arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck är en viktig del i att motverka parallella samhällsstrukturer och att insatser riktade till

[25] För mer information om hur skolval genomförs i de nordiska länderna, se Nordiska ministerrådet (2025).

barn, unga och familjer är särskilt viktiga för att förhindra att parallella normsystem reproduceras över generationer.

Utredningen vill betona vikten av att samhället har kunskap och insatser som svarar mot att problematiken varierar när det gäller graden av utsatthet. Det behövs omfattande stödinsatser och robusta insatskedjor för allvarlig och akut utsatthet, såväl som ett förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga hamnar i allvarlig utsatthet. Det innefattar även ett tidigt förebyggande arbete för att motverka och förändra sådana normer som kan leda till våld och förtryck.

Lagstiftningen behöver få större genomslag i praktiken

Som framgår i kapitel 5 har en rad lagstiftande åtgärder vidtagits för att skydda både barn och vuxna som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Lagstiftningen är en viktig markering mot våldet och förtrycket och Sverige har en av världens mest långtgående och specifika lagstiftningar på området. Samtidigt försvagas signalvärdet av att det rör sig om ytterst få fällande domar. Det gäller allt ifrån könsstympning till den särskilda bestämmelsen om hedersförtryck.

Att lagstiftningen inte fått avsedd effekt innebär ytterst att samhället inte förmår att skydda de utsatta och Brottsförebyggande rådet (Brå) konstaterar att de utsattas situation snarare har förvärrats efter en polisanmälan (Brå 2026a). Mot denna bakgrund har regeringen gett Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i uppdrag att vidta åtgärder för att stärka utredning och lagföring av brott som begås inom ramen för hedersrelaterat våld och förtryck (Regeringen 2026).

Flera aktörer som utredningen varit i kontakt med uttrycker att hindren i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i dag främst ligger i det praktiska arbetet, och att samhället nu måste gå från ord och lagstiftning till handling. Det handlar bland annat om att höja kunskapsnivån inom myndigheter och kommunala förvaltningar, och om att komma till rätta med den beröringsskräck som fortfarande omgärdar hedersrelaterade frågor och ärenden. Det handlar också om förbättrade riskanalyser inför och under stödinsatser. Exempelvis menar Jämställdhetsmyndigheten (2022a, 2023c) att fler bortföranden hade kunnat undvikas om myndigheter agerat tidigare och mer skyndsamt, samtidigt som myndighetsingripanden kan vara en

orsak till att barn riskerar att föras ut ur landet. Därutöver pekar Myndigheten för vård och omsorgsanalys (2023) på behovet av att utreda hur barn som utsätts för hedersförtryck kan få en mer autonom ställning i socialtjänstens processer i förhållande till vårdnadshavarna.

I en proposition som överlämnades till riksdagen den 30 juni 2026 föreslår regeringen att ”negativ social kontroll” ska införas som ett rekvisit i lagen om vård av unga (LVU), avseende förhållanden i hemmet som kan utgöra grund för omhändertagande av ett barn (prop. 2025:26/294). I både Danmark och Norge används uttrycket ”negativ social kontroll” för att beskriva begränsningar och kontroll som kan förekomma inom ramen för hedersrelaterat våld och förtryck, men också i andra miljöer. Regeringen anser att uttrycket ”negativ social kontroll” på ett bra sätt beskriver den kontroll som till exempel föräldrar på olika sätt kan utöva på barn i en hedersrelaterad kontext men också i andra begränsade eller isolerade uppväxtmiljöer (prop. 2025:26/294).

I juni 2026 beslutade regeringen också om en handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck (A2026/00606). Handlingsplanen innehåller fem strategiska områden: våldsförebyggande arbete, upptäckt av hedersrelaterat våld och förtryck, stöd och skydd till utsatta, brottsbekämpning samt återfallsförebyggande arbete. Handlingsplanen syftar bland annat till att ge en överblick över befintliga roller, ansvar och pågående uppdrag. Mot bakgrund av att arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck fått begränsat genomslag i praktiken bedömer utredningen att det är angeläget att åtgärderna följs upp och utvärderas för att se om implementering sker som det var tänkt och om avsedda effekter uppnås.

Det förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck behöver förbättras

Enligt Barnombudsmannen (2026) är hedersrelaterat våld och förtryck en av de allvarligaste och mest komplexa utmaningarna för barnrättsarbetet i Sverige i dag. För att stärka skyddet för barn och unga föreslår Barnombudsmannen bland annat en nationell modell för återkommande hälsosamtal inom förskola och skola med obligatoriska frågor om bland annat hedersrelaterat våld och förtryck, krav på att elevhälsa ska finnas även inom förskolan samt sanktioner mot

personal inom förskola och skola som bryter mot skolans värdegrund och upprätthåller hedersnormer. Barnombudsmannen föreslår även att ett nationellt frånvaroregister för skolan införs, för att förbättra upptäckten av exempelvis barn som riskerar att bli eller har blivit bortförda. Förslag om ett nationellt frånvaroregister har även lämnats av Utredningen om digitalisering mot felaktiga utbetalningar i socialförsäkringen (SOU 2025:108). Skolverket (2026d) ställer sig positiva till ett sådant register i syfte att möjliggöra åtgärder för att främja närvaro, men avstyrker förslaget om ett nationellt frånvaroregister i syfte att upptäcka barn och elever som riskerar att fara illa eftersom huvudmännen redan i dag har en lagreglerad skyldighet att agera vid sådan frånvaro.

Hur skolväsendet kan bidra till att stärka skyddet för barn och unga i en hederskontext är en angelägen fråga. Utredningen om ökade insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet lämnar i augusti 2026 förslag på området (Dir 2025:31). Mot bakgrund av att barn med intellektuell funktionsnedsätting är särskilt utsatta i en hederskontext vill utredningen understryka vikten av att inte förbise anpassad grundskola när det gäller allt ifrån kunskapshöjande insatser för personal till uppföljning och kontroll av skolornas verksamhet och värdegrundsarbete.

Det finns också ett stort behov av kunskap och insatser för ett tidigt förebyggande arbete som handlar om att förändra skadliga normer och jobba med familjer där det inte finns en allvarlig utsatthet. Exempelvis menar Ouis (2021) att det finns mycket lite stödmaterial för terapeuter och psykologer som vill jobba med familjer i en hederskontext. Rädda Barnen (2021) framhåller också att det saknas kunskap om vilka rättigheter, valmöjligheter och stöd som finns för barn som befinner sig i ett sådant ”mellanförskap” som det kan innebära när familjens och samhällets normer skiljer sig åt. En sådan känsla av att vara otillräcklig eller fel, både i familjen och i det omgivande samhället kan resultera i låg självkänsla och negativ självbild och adresseras i ett samtalsstöd för yrkesverksamma som tagits fram av Stockholms läns resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (Origo 2025).

Rädda barnen (2021) föreslår att socialförvaltningen ska arrangera utbildningar och samtalsgrupper för föräldrar och vuxna, särskilt koncentrerat mot nyanlända föräldrar och vuxna inom svenska för invandrare (sfi), med fokus på barnkonventionen och Sveriges lag-

stiftning utifrån en hederskontext. Barnombudsmannen (2026) föreslår att myndigheten får i uppdrag att genomföra en fördjupad kartläggning kring familjebehandling i ärenden där barn utsatts för våld från föräldrar.

Yrkesverksamma har också lyft att stödet till familjer som vill lämna en hederskontext inte är utvecklat och att en ansträngd kommunal budget i stor utsträckning påverkar möjligheterna att utforma hållbara och individanpassade risk- och stödinsatser (Björktomta och Olsson 2025). För att främja utvecklingen av det våldsförebyggande arbetet genom stöd till föräldrar i hederskontexter har regeringen gett flera myndigheter i uppdrag att utvärdera och utveckla stödmaterial, arbetssätt och metoder till föräldrar i hederskontexter (A2026/00527).

Jämställdhetsmyndigheten (2026c) pekar på behovet av fortsatt kunskapsutveckling, bättre uppföljning och stärkt koppling mellan praktik och forskning när det gäller arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Bland annat konstaterar myndigheten att kunskapen är ojämnt fördelad mellan olika former av hedersrelaterat våld och förtryck. Barn- och tvångsäktenskap samt könsstympning av flickor och kvinnor är relativt väl belysta, medan andra områden är mindre utforskade. Därtill är kunskapen om de långsiktiga effekterna av förebyggande insatser begränsad eftersom systematisk uppföljning ofta saknas.

En angelägen fråga är hur samhället ska nå de yngsta barnen i behov av stöd och skydd

De barn och unga som är i störst behov av samhällets stöd är sannolikt de som är svårast att nå. En utmaning i det våldsförebyggande arbetet över lag är att barn yngre än skolåldern inte träffas av några obligatoriska samhällsinsatser. Förskolan har en viktig roll i att upptäcka och uppmärksamma barn som på olika sätt far illa (Socialstyrelsen 2014), men förskolan är en frivillig skolform. Utöver förskolan kan samhället nå utsatta barn via BVC, familjecentraler och öppna förskolan. Även dessa verksamheter är dock frivilliga och når inte alla barn. Utredningen bedömer därför att en angelägen fråga är hur samhället ska kunna identifiera stödbehov hos de yngsta barnen.

Flera aktörer har på olika sätt pekat på att samhällets förmåga att tidigt upptäcka och skydda barn som växer upp med våldsutsatthet och omsorgsbrist behöver stärkas. Regeringens nationella samord-

nare mot utanförskap menar att ett stort antal barn, särskilt i utsatta områden, inte dyker upp på hälsobesök på BVC vilket försvårar för samhället att identifiera behov hos barnet och tidigt uppmärksamma missförhållanden och risk för eller förekomst av våld i familjen, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. Samordnaren rekommenderar därför att det bör utredas hur besök på BVC kan bli obligatoriska för barn mellan 2,5 och 4 år (SOU 2025:76). Vidare har Barnombudsmannen (2025) understrukit vikten av tidiga och samordnade insatser från socialtjänst, skola, hälso- och sjukvård samt tandvård. Barnombudsmannen har exempelvis pekat på obligatoriska hembesöksprogram via BVC, nationell screening för trauma och en sammanhållen strategi mot våld mot barn med särskilt fokus på våldsutsatthet i hemmet. Även barnrättsorganisationen Bris (2026) har föreslagit att det införs obligatorisk screening för våldsutsatthet på BVC, med nationella riktlinjer som följs upp och tillämpas i hela landet. Bris framhåller också att resurser till landets socialtjänster behöver säkerställas för att ge kommunerna reella förutsättningar att genomföra omställningen till den nya socialtjänstlagen. Enligt Bris är dagens statsbidrag alltför kortsiktiga.

I december 2022 lämnade regeringens särskilda utredare förslag till en samlad nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2022:70). Strategin ska anlägga ett helhetsperspektiv och möjliggöra en sammanhållen inriktning för arbetet med att förebygga och bekämpa våld mot barn under den närmaste tioårsperioden. Bland annat föreslås en ny lag som förtydligar hur kommunerna ska arbeta mot våld mot barn genom kommunövergripande kartläggning, analys och planering. Betänkandet har remissbehandlats och bereds nu i Regeringskansliet.

11.3.6 Stärk stödet till barn och unga som växer upp i kriminella miljöer

Bedömning

Barn och unga som växer upp i familjer där kriminalitet har normaliserats bör uppmärksammas särskilt. Det gäller inte minst barn och unga i familjer med koppling till släktbaserade kriminella nätverk. Dessa barn riskerar både att socialiseras in i kriminalitet och

att växa upp under stark social kontroll och hedersnormer som begränsar deras handlingsutrymme.

Socialtjänsten och andra berörda aktörer behöver bättre förutsättningar att ge stöd och skydd till barn i sådana miljöer.

Regeringen bör därför, med utgångspunkt i studien som Brottsförebyggande rådet (Brå) ska genomföra om hur barn och unga påverkas av släktbaserade kriminella nätverk, överväga om socialtjänsten behöver nya eller utvecklade verktyg, metoder och stödinsatser för att bättre kunna ge stöd och skydd till barn som växer upp i sådana miljöer. Ett sådant arbete bör särskilt belysa hur stöd och skydd kan utformas när familjen eller släkten utgör en del av riskmiljön, när det finns säkerhetsrisker vid placering och när barnets egna möjligheter att söka stöd begränsas av social kontroll och lojalitetskrav.

Skälen för utredningens bedömning

Barn som växer upp i familjer där det förekommer kriminalitet behöver uppmärksammas särskilt. Det gäller i synnerhet barn som växer upp i familjer med nära koppling till släktbaserade kriminella nätverk. Dessa barn riskerar både att dras in i kriminalitet och att växa upp under stark social kontroll och hedersnormer.

Socialtjänstens arbete med barn och unga som befinner sig i kriminalitet bygger i stor utsträckning på samverkan med barnens föräldrar. Om en kriminell livsstil har normaliserats inom familjen är det svårt att involvera familjen i processen. Om dessa barn och familjer dessutom befinner sig i en miljö med kollektivistiska normer och värderingar finns det en risk att familjen eller släkten bedömer att kollektivets behov och önskningar är viktigare än det enskilda barnets behov och önskningar.

Vid utredningens besök i socialtjänstens verksamheter har det framkommit att det i vissa fall kan vara mycket svårt att ingripa till skydd för barn som tillhör familjer med koppling till släktbaserade kriminella nätverk. Det kan handla om att ett omhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, medför betydande säkerhetsrisker för barnet, familjehemmet och berörda tjänstepersoner. Utöver de allvarliga konsekvenser som sådana risker kan få, kan skyddsåtgärderna också innebära betydande kostnader

för socialtjänsten. Socialtjänsten försöker i normalfallet placera barn hos en släkting eller hos någon med liknande bakgrund, men om den kriminella livsstilen finns inom en stor del av släkten kan det vara svårt att hitta en möjlig placering. Det finns exempel på situationer när barn och unga har placerats i andra delar av landet men där det har varit svårt att avstå kontakten med familjen. Det kan leda till att många återvänder hem. Det kan också handla om att familjen söker upp barnet och hämtar hem det i strid med LVU-beslutet. Utredningen har under sitt arbete fått ta del av denna typ av exempel men det är svårt att säga hur utbrett det är.

Det har i samband med verksamhetsbesök också framförts till utredningen att socialtjänsten i många fall saknar tillräckligt anpassade stödinsatser för barn som växer upp i kriminella miljöer när förutsättningarna för tvångsvård inte är uppfyllda. Utredningen bedömer därför att det finns behov av att utveckla socialtjänstens möjligheter att ge stöd och skydd till barn i dessa miljöer.

I ett regeringsbeslut i juni 2026 fick Brå i uppdrag att sammanställa kunskap om släktbaserade kriminella nätverk, kartlägga förekomsten av sådana nätverk i Sverige och analysera levnadsvillkoren för barn och unga som växer upp med släktbaserade kriminella nätverk i sin närhet (A2026/00693). I uppdraget ingår även att lämna förslag på åtgärder för att motverka nätverken, den brottslighet som är kopplad till dem och deras negativa påverkan på barns och ungas trygghet och livschanser. Uppdraget ska redovisas i april år 2028. Med utgångspunkt i den kunskap som studien ger, bör regeringen överväga om socialtjänsten behöver nya eller utvecklade verktyg, metoder och stödinsatser för att bättre kunna möta barns behov i dessa komplexa och riskfyllda miljöer.

Nuvarande arbete med barn och unga i kriminalitet

Stödinsatser för barn och unga i kriminalitet bygger i stor utsträckning på samverkan mellan flera aktörer. I många kommuner finns etablerade samverkansformer för barn och unga som uppvisar normbrytande beteende eller befinner sig i riskzonen för kriminalitet. Inom ramen för SSPF samverkar skola, socialtjänst, polis och fritidssektor för att tidigt upptäcka och stötta barn och unga som riskerar att begå brott eller rekryteras till kriminella nätverk. Sociala insatsgrupper,

SIG, riktar sig i regel till unga med högre risk för fortsatt kriminalitet eller med behov av stöd för att lämna en kriminell livsstil. Arbetssätten används i många kommuner, men kan skilja sig åt i fråga om målgrupp, organisering och effektivitet.

Under senare år har även samverkansstrukturen Bob, Barn och unga i organiserad brottslighet, etablerats. Bob bygger på regeringsuppdrag till Polismyndigheten, Brå, Kriminalvården, länsstyrelserna, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Skolverket och Åklagarmyndigheten att inrätta en samverkansstruktur för ett sammanhållet arbete med barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott i miljöer kopplade till organiserad brottslighet (Ju2023/00972; Ju2025/00846). Strukturen består av samverkansråd på nationell, regional och lokal nivå. Den lokala Bob-samverkan är kopplade till lokalpolisområdena och ska bland annat bidra till gemensam kartläggning, analys och individuella handlingsplaner för de barn och unga som valts ut att ingå i arbetet (Brå 2025d).

Gemensamt för dessa samverkansformer är att de i stor utsträckning bygger på frivillighet och på att vårdnadshavare medverkar. På samma sätt som många av socialtjänstens frivilliga insatser förutsätter ofta arbetet att det går att etablera en fungerande allians mellan myndigheterna och barnets föräldrar. När föräldrarna inte vill eller förmår medverka, eller när familjen själv är en del av den kriminella eller kontrollerande miljön, kan förutsättningarna för dessa samverkansformer bli betydligt sämre.

I propositionen *Förebyggande insatser inom socialtjänsten till skydd för barn och unga vid bristande medverkan* föreslår regeringen en ny lag om insatser inom socialtjänsten när samtycke saknas. Syftet är att ge socialnämnden bättre möjligheter att förebygga och förhindra att barn och unga far illa, även när barnet, den unge eller vårdnadshavarna inte samtycker till insatserna. Ett beslut om insatser till en vårdnadshavare ska kunna förenas med vite. Vidare föreslås att socialnämnden ska kunna besluta om särskilda villkor för barn och unga, exempelvis krav på nykterhet och drogfrihet som kan följas upp genom drogtest, eller krav på att under vissa tider uppehålla sig i bostaden eller på en annan anvisad plats. Förslagen, utom de om elektronisk övervakning, föreslås träda i kraft den 2 januari 2027 (prop. 2025/26:295).

I Sverige finns det ännu inga arbetssätt och metoder som specifikt är avsedda för barn och unga som växer upp i familjer där en kriminell livsstil har normaliserats. Modellen *Rätt kurva* är ett brottsförebyggande och individanpassat program som riktar sig till barn och unga som anses löpa särskilt stor risk för att falla in i grov brottslighet, baserat på tidigare kriminalitet. Modellen utvecklades i Tyskland där målgruppen initialt var just barn som växte upp i släktbaserade kriminella nätverk. I Sverige har dock målgruppen utvidgats till att omfatta barn som begår brott oavsett uppväxtförhållanden och i den svenska versionen av modellen involveras även barnets föräldrar. I en utvärdering av Rätt Kurva framhålls att modellen i huvudsak uppfattas positivt av både professionella och deltagande barn och familjer. En förklaring som lyfts fram är att modellen, jämfört med socialtjänstens ordinarie insatser, ger större utrymme för flexibilitet, individuella lösningar och tillgång till kompletterande resurser (Lunneblad m.fl. 2026).

11.4 Åtgärder för att minska segregationen i samhället och stärka områden där utanförskapet är stort

Utredningens analys av parallella samhällsstrukturer har visat att det ofta finns en nära koppling mellan förekomsten av sådana strukturer och situationen i specifika bostadsområden. Det bör dock poängteras att alla som bor i ett område där sådana strukturer finns inte är en del av dem. Även om strukturerna enbart understödjs av en mindre grupp i området kan de påverka långt fler av de boende på samma plats. Det bör också understrykas att parallella samhällsstrukturer inte nödvändigtvis är avgränsad till ett specifikt geografiskt område utan kan sträcka sig utanför områdets, men även landets, gränser. Utredningen bedömer dock att kopplingen till platsen är tillräckligt tydlig för att motivera bedömningar kring hur åtgärder för att minska segregationen och stärka områden där utanförskapet är stort behöver vara en del av arbetet med att motverka parallella samhällsstrukturer.

Socioekonomisk segregation och utanförskap sammanfaller ofta rent geografiskt men är inte samma sak. Socioekonomisk segregation uppstår främst genom att människor med olika bakgrund har begränsad kontakt med varandra, i bostadsområdet och i vardagslivet i

övrigt, vilket kan påverka relationen mellan olika grupper i samhället. Utanförskap handlar om att det finns brist på ekonomiska och sociala resurser bland människor som bor i området, vilket påverkar både enskilda människor och samhället som helhet. Eftersom dessa företeelser ofta förekommer tillsammans är det svårt att avgöra vilken av faktorerna som är viktigast i relation till uppkomst och fortlevnad av parallella samhällsstrukturer. Utredningen bedömer därför att det både behövs åtgärder som riktar in sig mot segregationen som sådan, och åtgärder som syftar till att förbättra förutsättningarna i området där utanförskapet är stort. Segregation, både vad gäller boende och skola, kan skapa omständigheter som underlättar upprätthållandet av parallella samhällsstrukturer. Det finns dock behov av mer forskning på området.

Utredningen vill dock poängtera att förekomsten av exempelvis parallella normsystem, och i vilken utsträckning vissa minoritetsgrupper håller fast vid sådana normsystem trots långt tid i Sverige, beror på ett antal olika samverkande faktorer där segregation och förutsättningar i bostadsområdet är en del av förklaringen. Det är angeläget att samhällets institutioner arbetar med att motverka parallella normsystem som har en negativ inverkan på individers möjligheter att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter. Det är särskilt viktigt i områden där risken bedöms vara stor att sådana normsystem förekommer. Det kan exempelvis handla om att stärka skolväsendets demokrati- och värdegrundsarbete, och om att höja kunskapsnivån inom myndigheter och kommunala förvaltningar när det gäller arbetet kring hedersrelaterade frågor och ärenden. Bedömningar kring denna typ av insatser beskrivs tidigare i det här kapitlet.

Utredningen bedömer vidare att en viktig del i arbetet med att motverka parallella samhällsstrukturer utgörs av generella åtgärder för att personer som befinner sig i socioekonomisk utsatthet, exempelvis genom hög arbetslöshet, högt bidragsberoende, fattigdom och trångboddhet, ska få bättre förutsättningar att hitta arbete och bli egenförsörjande. Därigenom ökar deras möjligheter att välja var de vill bo och att hitta ett boende som passar familjens storlek. Utredningen har tidigare i kapitlet lämnat ett antal bedömningar kring hur exempelvis integration på arbetsmarknaden kan förbättras, i synnerhet bland utrikes födda kvinnor. Det är viktigt både för att individer ska få bättre förutsättningar att göra fria och självständiga livsval, men också för att öka motståndskraften mot parallella makt-

ordningar och kriminella aktörer, krafter som annars kan utnyttja människors utsatthet och sårbarheter.

Inriktningen för politiken mot segregation och utanförskap har dock förändrats över tid, vilket utredningen beskriver i kapitel 2. Från att tidigare haft ett större fokus på minskad segregation, till att numer i större utsträckning fokusera på att minska utanförskapet. Denna typ av skifte riskerar att leda till otydlighet i styrning, och i inriktning på myndigheternas arbete. Exempelvis fick Delegationen mot segregation (Delmos) i regleringsbrevet för 2021 i uppdrag att analysera och beskriva den socioekonomiska segregationens konsekvenser av att bibehålla traditioner och sedvänjor som leder till hedersrelaterat våld och förtryck och motverkar jämställdhet. Uppdraget skulle ha pågått till och med den 20 mars 2023 men avbröts i regleringsbrevet för 2022. Uppdraget som helhet kunde därmed inte slutföras.[26] Även den så kallade boendesegregationsutredningen (Fi 2022:20) som bland annat hade i uppdrag att utveckla verktyg och metoder för att stärka arbetet med att minska och motverka segregation i samhällsplaneringen avvecklades innan den hade slutfört sitt uppdrag. Syftet med den utredningen var att ta fram förslag som på både lång och kort sikt kunde bidra till att minska och motverka boendesegregation på ett sådant sätt att det främjar jämlika uppväxt- och levnadsvillkor och goda livschanser för alla.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att det både behövs åtgärder inriktade mot att minska segregationen, och åtgärder inriktade mot att stärka förutsättningarna i områden där utanförskapet är stort. Samtidigt är det komplext att föreslå konkreta åtgärder inom området. Inom forskningen tycks det exempelvis finnas en samsyn kring att områdesbaserade program har begränsade möjligheter att påverka segregerande samhällsstrukturer (Andersson m.fl. 2010; Grander m.fl. 2022; Örnlind 2025). Forskning visar att sådana insatser kan vara effektiva på individnivå men att de är mindre effektiva för att uppnå mer jämlika livsvillkor mellan olika områden då det är vanligt att hushåll som får det bättre flyttar ifrån dessa områden och ersätts av nya hushåll med sämre socioekonomiska förutsättningar (Grander m.fl. 2022; Andersson och Holmqvist 2019). Utredningen har valt att redovisa ett antal bedömningar kring möjliga åtgärder inom området.

[26] En rapport kunde emellertid publiceras (Baianstovu och Särnstedt Gramnaes 2022).

11.4.1 Gör områden där utanförskapet är stort mer attraktiva att bo i

Bedömning

Det behövs insatser som gör områden där utanförskapet är stort mer attraktiva att bo i. Det kan både bidra till att utflyttningen av socioekonomiskt starka hushåll minskar och att det blir mer attraktivt för socioekonomiskt starka hushåll att flytta till dessa områden. Det kan på sikt bidra till att minska den socioekonomiska segregationen och utanförskapet, och blir på så sätt en viktig del i arbetet med att motverka parallella samhällsstrukturer.

Skälen för utredningens bedömning

Ett konkret sätt på vilket både segregationen och utanförskap med avseende på socioekonomiska faktorer kan minska är genom att en högre andel av invånarna i dessa områden får bättre socioekonomiska förutsättningar genom arbete, utbildning och en högre grad av egenförsörjning, och att dessa personer väljer att bo kvar i området. Det kan på sikt leda till att sammansättningen i området förändras och att situationen i området som helhet förbättras. Om inflyttningen av socioekonomiskt starkare hushåll samtidigt skulle öka kan förändringen av sammansättningen påskyndas.

Om det finns en stor omflyttning där personer som får bättre socioekonomiska förutsättningar flyttar ifrån ett område, samtidigt som hushåll med sämre socioekonomiska förutsättningar flyttar in i området, kommer sammansättningen i området som sådant inte att förändras. Segregationen i samhället som helhet består och kan i vissa fall förvärras ytterligare om de inflyttande hushållen är svagare än de utflyttande hushållen var innan utflytt. Tidigare analyser har visat att omflyttningen i områden där utanförskapet är stort är betydande och det sker en så kallad selektiv ut- och inflyttning från och till dessa områden (se till exempel Andersson 2013). En minskad omflyttning bland personer vars socioekonomiska förutsättningar förbättras skulle också kunna leda till minskad segregation mellan område genom att personer med olika socioekonomiska förutsättningar bor i samma område.

Utöver breda åtgärder för att förbättra socioekonomiska förutsättningar bland invånarna i områden där utanförskapet är stort, bedömer utredningen att det också behövs åtgärder som riktar in sig mot förutsättningarna i dessa områden som sådana. Det handlar om att på olika sätt göra det mer attraktivt att bo i dessa områden genom förbättringar av den byggda boendemiljön, inklusive upprustning och underhåll av bostäder, om en högre närvaro av offentliga institutioner, utbyggnad av samhällsservice och näringsliv, och om ökad trygghet i närområdet. Men det handlar också om att stärka kvalitén på förskolor och skolor i dessa områden så att familjer inte väljer att flytta på grund av bristande kvalité i förskolors och skolors verksamhet.

Nedan pekar utredningen på ett antal områden för åtgärder som har bedömts vara viktiga för arbetet med att motverka parallella samhällsstrukturer: stärka lokalsamhällets motståndskraft mot inflytandet från parallella samhällsstrukturer, prioritera arbetet med korrekt samhällsinformation i områden där utanförskapet är stort, samt stärka arbetet mot parallell bostadsförmedling och felaktig folkbokföring.

11.4.2 Stärk lokalsamhällets motståndskraft mot inflytandet från parallella samhällsstrukturer

Bedömning

Insatser för att stärka lokalsamhällets motståndskraft mot parallella samhällsstrukturers inflytande bör utgöra viktiga delar i arbetet mot parallella samhällsstrukturer. Det behöver ske genom att:

- den offentliga närvaron, samhällsservicen och tillgången till mötesplatser förbättras
- lokalsamhällets kollektiva förmåga och motståndskraft mot kriminella och andra parallella maktordningar stärks.

Skälen för utredningens bedömning

Ett återkommande samtalstema i utredningens möten har varit behovet av förbättrad samhällsservice i områden där utanförskapet är stort, samt ökad statlig närvaro och tillgänglighet från det offentliga. Det

handlar också om att arbeta långsiktigt och förtroendeskapande i dessa områden för att öka tryggheten och möta människor i deras vardag. Forskning visar också att människors upplevelse av den synliga, fysiska närvaron och tillgängligheten avseende vissa grundläggande samhällsfunktioner påverkar lokalsamhälletilliten i ett område. Om vissa grupper i samhället upplever att staten inte uppfyller sin del av samhällskontraktet kan det ha en negativ inverkan på tilliten till samhället. Det kan i sin tur leda till att man inom en grupp ser ett behov av att på egen hand utföra, eller tillhandahålla, det som man upplever att staten inte gör. Bland annat Polismyndigheten har tidigare argumenterat för att ett bristande förtroende för polisen, och för samhället i stort, kan skapa utrymme för alternativa aktörer att erbjuda annan form av rättsskipning eller andra former av samhällsservice, än vad staten eller kommunen vanligen gör (Polismyndigheten 2015).

I en rapport framtagen på uppdrag av Boverket undersöks hur kvinnor med erfarenheter av hederskontextuella miljöer uppfattar den närliggande fysiska utomhus- och inomhusmiljön (Olsson m.fl. 2026). Här framhålls bland annat vikten av att prioritera utsatta bostadsområden genom att säkerställa närvaro av myndigheter och andra samhällsaktörer med god tillgång till service samt genom att utveckla levande och inbjudande miljöer. Det finns också behov av fler mötesplatser i det offentliga rummet som stärker sociala relationer och interaktioner kvinnor emellan. Vidare framhålls att fundamentala kommunala och regionala verksamheter såsom socialtjänsten, barn- och mödravårdscentraler och ungdomsmottagningar bör vara placerade så att möjligheten ges att besöka dem anonymt.

Det finns inte några empiriska undersökningar för svenska förhållanden kring hur sambanden mellan det offentligas närvaro i ett område och förekomsten av parallella samhällsstrukturer ser ut. Utifrån det som framkommit i många av de möten som utredningen har haft med olika aktörer gör utredningen ändå bedömningen att en låg närvaro av det offentliga, samt bristande samhällsservice, kan skapa utrymme för att parallella maktordningar etableras. En ökad lokal närvaro blir då en motkraft till detta.

Motverka parallella samhällsstrukturers inflytande genom att stärka den kollektiva förmågan i lokalsamhället

Under utredningens arbete har det blivit tydligt att lokala problem vad gäller förekomst av parallella samhällsstrukturer ofta sammanfaller geografiskt med områden som definieras som utsatta, eller särskilt utsatta, av Polismyndigheten. Det innebär att problematiken kopplad till sådana strukturer, oavsett om de har kriminella inslag eller ej, ofta sammanfaller geografiskt med områden som har problem med att lokala kriminella aktörer har en påverkan på området. Arbetet med att stärka den kollektiva förmågan, eller kollektiva styrkan, i lokalsamhället kan vara en del i arbetet med att stärka motståndskraften mot påverkan från lokala maktordningar. Genom att stärka de goda krafterna i ett område kan lokalsamhällets förmåga att stå upp emot parallella maktordningar förbättras. Om målet är ett tryggt och säkert område för alla så kan ett sätt att uppnå detta vara att främja utvecklingen av kollektiv styrka (Ivert m.fl. 2015).

Det finns begränsat med empirisk forskning för Sverige kring effekterna av insatser som syftar till att stärka den kollektiva förmågan i samhället. I många av de samtal som utredningen har haft med olika lokala aktörer framkommer dock detta som en viktig del i arbete med att motverka parallella samhällsstrukturer samt att motverka de negativa konsekvenserna dessa kan ha på lokalsamhället.

Det finns viss forskning som har visat på vilken betydelsen den kollektiva förmågan i ett lokalsamhälle kan ha för att bidra till en positiv utveckling av området, bland annat genom att skapa motståndskraft mot störningar och kriminalitet i lokalsamhället (Gerell 2013). Men det finns ingen tydlig samsyn i forskningen kring hur effektivt det är för att förhindra brott (se till exempel Lanfear m.fl. 2020).

Den kollektiva förmågan kan stärkas genom att det skapas mötesplatser eller organisationer med en småskaligt lokal prägel. I de grannskap som har gott om möteslokaler, hobbyrum och liknande finns mer utbredda sociala nätverk och högre socialt kapital. Den kanske viktigaste faktorn, menar Gerell (2013), är dock förekomsten av eldsjälar samt för att uppnå långsiktighet det stöd som dessa eldsjälar kan få av fastighetsförvaltare, myndigheter och organisationer så att engagemanget institutionaliseras. Fyra potentiella sätt att stärka det lokala sociala kapitalet som identifierats i forskningen och som är enkla och konkreta är utökad permanent närvaro av representanter

för fastighetsförvaltaren, att socialtjänsten hjälper bostadslösa att hitta lägenhet, att polisen erkänner och arbetar efter den grannsamverkanspotential som boendesociala organisationer kan ha samt att minska segregation och segmentering mellan olika befolkningsgrupper (Gerell 2013).

11.4.3 Prioritera arbetet med korrekt samhällsinformation i områden där utanförskapet är stort

Bedömning

Insatser för att främja korrekt samhällsinformation behöver prioriteras i områden där utanförskapet är stort, och där tilliten till samhällets institutioner är låg.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har pekat på risker med att invånare i vissa områden får bristfällig eller felaktig samhällsinformation. Det kan både handla om medvetet felaktig information, det vill säga desinformation, och om felaktig information orsakad av missuppfattningar, exempelvis på grund av bristande kunskaper i svenska språket.

Bristande tillit och misstro mot myndigheter och samhällets institutioner kan bidra till att vissa invånare inte litar på den information som de får från samhället. Det tillitsskapande arbetet som olika offentliga aktörer bedriver blir på så sätt en viktig del i arbetet med att nå ut med korrekt och saklig information till invånarna. Genom ett sådant arbetet kan risken för att invånarna tar till sig, och litar mer på, eventuell felaktig information som sprids mellan invånarna, minska. En del i det arbetet kan vara att offentliga aktörer tar hjälp av aktörer inom civilsamhället och /eller aktörer som representerar den aktuella minoritetsgruppen. Det finns utmaningar i detta då det är viktigt att det offentliga kan säkerställa att den information som dessa aktörer, eller ”brobyggare”, förmedlar också är den information som det offentliga önskar nå ut med. I samtal som utredningen har haft med olika aktörer har det också framkommit att tilliten till civilsamhällesaktörer i vissa fall kan vara högre än till offentliga aktörer, och det nämns att civilsamhällesaktörer skulle kunna hjälpa till att föra över

viss del av denna tillit till det offentliga. I praktiken kan det handla om att civilsamhällesaktörer ”talar gott” om myndigheter vilket i förlängningen skulle kunna bidra till en ökad tillit till det offentliga.

Förslag på kommunala insatser för att främja tilliten diskuteras bland annat i Andersson Bruck och Timm Östlund (2025). Det handlar bland annat om att höja den allmänna kännedomen om socialtjänsten, att stärka kommunens kommunikation, dialog och beteende med kommuninvånarna där civilsamhället är en viktig kanal, att kommunikationen ska vara målgruppsanpassad, att stärka institutionsrepresentanters bemötande, och att aktivt arbeta mot misstro. Socialstyrelsen fick under 2022 i uppdrag av regeringen att motverka ryktesspridning och desinformation om socialtjänsten (S2022/03244). Under 2023 gjordes ett tillägg till det befintliga uppdraget och det breddades till att även omfatta ett mer operativt arbete med att identifiera, bemöta och motverka desinformation i digitala kanaler, i nära samverkan med aktörer inom området informationspåverkan och psykologiskt försvar.

Aktörer inom civilsamhället kan bidra med mycket vad gäller att nå ut till befolkningen lokalt med olika typer av samhällsinformation. Det kan både handla om att tilliten till dessa aktörer i vissa fall är högre än tilliten till myndigheter inom vissa grupper, och att civilsamhällesaktörer har en högre lokal närvaro och på det sättet snabbare kan nå ut med information. De finns goda exempel på detta exempelvis när det gällde att nå ut med information under pandemin (Famna m.fl. 2022). Utredningen har också tagit del av flera goda exempel på funktioner som benämns exempelvis som brobyggare, kulturtolkar eller ambassadörer. Sådana funktioner kan bland annat bidra till att skapa förtroende, sprida information och motverka desinformation. De kan vara organiserade som kommunala anställningar eller som mer eller mindre formaliserade samarbeten med civilsamhällesorganisationer. Samtidigt har det lyfts fram att civilsamhällets insatser inte är en ersättning för det stöd och den hjälp som invånarna har rätt till från de offentliga systemen. Det blir också viktigt att samhället säkerställer att det arbete som civilsamhällets aktörer utför är förenligt med samhällets demokratiska värderingar. Det blir viktigt att det finns ett fungerande kontrollsystem, både på lokal och nationell nivå, så att aktörer vars verksamhet inte är förenliga med demokratiska grundprinciper och värderingar inte får samhällets stöd (se även avsnitt 11.5.3).

11.4.4 Stärk arbetet mot parallell bostadsförmedling och felaktig folkbokföring

Bedömning

Arbetet mot parallell bostadsförmedling och felaktig folkbokföring bör stärkas för att motverka parallella samhällsstrukturer.

Skälen för utredningens bedömning

Parallell bostadsförmedling omfattar exempelvis otillåtna andrahandsupplåtelser, handel med hyreskontrakt och andra upplägg där människor får tillgång till bostad genom informella eller exploaterande system i stället för genom den ordinarie bostadsmarknaden. Sådana system kan drabba personer som redan befinner sig i en utsatt situation, exempelvis nyanlända till Sverige, personer med svag ekonomi, personer utan etablerade nätverk eller personer som av olika skäl har svårt att få tillgång till en bostad genom ordinarie kanaler. Problematiken beskrivs närmare i kapitel 8 om alternativa samhällsystem.

Felaktig folkbokföring kan vara ett verktyg i sådana upplägg och kan användas för att dölja otillåtna hyresförhållanden eller försvåra myndigheters kontroll. Som beskrivs i kapitel 9 kan felaktig folkbokföring också ha betydelse för välfärdsbrottslighet och annan brottslighet som utnyttjar offentliga system.

Mot den bakgrunden bedömer utredningen att ett aktivt och systematiskt arbete för att upptäcka och åtgärda felaktig folkbokföring kan vara ett ändamålsenligt led i arbetet med att motverka parallella samhällsstrukturer.

Det har inom ramen för myndighetsgemensam samverkan genomförts insatser på området, däribland insatsen TAKET som är en samverkan mellan Polismyndigheten, Skatteverket, Försäkringskassan, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och Pensionsmyndigheten.[27] Insatserna har bidragit till ökad kunskap om hur felaktig folkbokföring, otillåtna bostadsupplägg och annan brottslighet kan hänga samman. Insatserna har också synliggjort behov av utvecklad samverkan mellan Skatteverket, kommuner, andra berörda myndigheter och fastighetsägare.

[27] RUC Väst startade insatsen i december 2017.

I samband med utredningens möten och verksamhetsbesök har det framförts att processen för att korrigera felaktiga folkbokföringsuppgifter och avregistrera personer som är felaktigt folkbokförda inte är tillräckligt effektiv. Det finns därför skäl att se över hur samverkan på området kan utvecklas och hur information från kommuner, fastighetsägare och andra lokala aktörer bättre kan tas tillvara.

Arbetet måste samtidigt bedrivas med beaktande av rättssäkerhet och den enskildes behov av tillgång till samhällets stöd. Skärpta kontroller och effektivare avregistreringar får inte leda till att människor hamnar mellan stolarna. Sveriges Radio har i en aktuell granskning uppmärksammat att hemlösa personer som avregistrerats från folkbokföringen kan registreras som försvunna och därmed förlora tillgång till bland annat vård, banktjänster och andra delar av välfärdssystemet (Sveriges Radio 2026). Detta illustrerar vikten av att åtgärder mot felaktig folkbokföring förenas med rutiner som säkerställer att utsatta personer, exempelvis hemlösa, fortsatt kan nås av stöd från samhällets ordinarie system.

Vidare är det viktigt att arbetet mot parallell bostadsförmedling inte enbart inriktas på kontroll. Parallell bostadsförmedling beror delvis på att människor saknar reell tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden eller inte känner till vilka rättigheter och skyldigheter som gäller. Åtgärder för att upptäcka och motverka informella bostadssystem bör därför kombineras med åtgärder som stärker individers möjlighet att ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden, få korrekt information och undvika beroendeställning till exploaterande aktörer.

11.5 Åtgärder för att stärka samhällets motståndskraft

Föregående avsnitt i det här kapitlet har främst behandlat åtgärder som syftar till att motverka parallella samhällsstrukturer genom att stärka individers möjligheter till integration och motverka faktorer som bidrar till utanförskap. En sådan inriktning är nödvändig, men inte tillräcklig. Arbetet mot parallella samhällsstrukturer behöver också inriktas på att stärka det offentliga samhällets motståndskraft mot skadlig påverkan från parallella samhällsstrukturer med kriminella inslag.

Som utredningen redogjort för i kapitel 8 och 9 kan förekomsten av parallella samhällsstrukturer innebära att svagheter i samhällets system utnyttjas. När det finns brister i de offentliga verksamheternas förmågor kan det skapas handlingsutrymme för aktörer som vill påverka eller exploatera samhällets institutioner. Om offentliga verksamheter försvagas, påverkas eller utnyttjas av aktörer inom parallella samhällsstrukturer riskerar det att minska människors tillit till samhället och förstärka beroendet av informella eller alternativa system.

Ett motståndskraftigt offentligt samhälle är därför viktigt för att bryta utanförskap. När myndigheter, kommuner och regioner kan agera konsekvent, rättssäkert och likvärdigt minskar utrymmet för aktörer som erbjuder egna lösningar, utövar kontroll eller exploaterar människors utsatthet. Det stärker samtidigt förutsättningarna för enskilda att använda sina rättigheter, söka stöd, delta i samhällslivet och frigöra sig från destruktiva beroenden, vilket är viktigt för att öka människors integration i det svenska samhället.

I det här avsnittet beskrivs de åtgärder som utredningen bedömer behövs för att stärka samhällets motståndskraft. Det handlar om att minska sårbarheter i offentliga verksamheter och säkerställa att myndigheter, regioner och kommuner kan fullgöra sina uppgifter rättssäkert även när de utsätts för påverkan.

11.5.1 Stärk arbetet mot otillåten påverkan och infiltration

Bedömning

Regeringen bör säkerställa att arbetet mot otillåten påverkan, infiltration och annan systemhotande påverkan prioriteras på samtliga nivåer i den offentliga förvaltningen. Arbetet bör stärkas genom tydligare styrning, ökad kunskap och ett mer samlat stöd för hur myndigheter, regioner och kommuner kan förebygga, upptäcka och hantera sådana risker. Regeringen bör ge relevanta myndigheter i uppdrag att vidareutveckla och tillhandahålla ett samlat stöd för arbetet. Stödet bör bygga vidare på befintliga nationella kunskaps- och metodstöd och fokusera på att implementera ett långsiktigt och förebyggande arbete.

Bedömning

Regeringen bör därutöver ta initiativ till forskning och kunskapsuppbyggnad om omfattningen och utbredningen av otillåten påverkan och infiltration i offentlig verksamhet. Ett sådant arbete bör särskilt belysa sådana former av påverkan och infiltration som inte fångas upp genom anmälningar, incidentrapportering eller befintlig statistik.

Skälen för utredningens bedömningar

Offentliga verksamheters motståndskraft mot otillåten påverkan och infiltration behöver stärkas. Sådan påverkan kan ta sig olika uttryck, från direkta hot, trakasserier och andra påtryckningar till mer subtila former av påverkan, såsom vänskapskorruption eller försök att placera personer i strategiska funktioner genom infiltration. Detta beskrivs närmare i kapitel 9. Om påverkan tillåts få fäste riskerar det att skada verksamheternas integritet samt undergräva rättssäkerheten och allmänhetens förtroende för det offentliga. Problemet har under senare år uppmärksammats i nationella lägesbilder och rapporter och på nationell nivå har också flera åtgärder vidtagits, vilket beskrivs nedan.

Samtidigt har utredningen vid möten och verksamhetsbesök fått återkommande signaler om att kunskapen varierar stort mellan olika delar av den offentliga förvaltningen på lokal nivå. Det gäller både förståelsen för hur påverkan kan ta sig uttryck och förmågan att bedöma när en situation bör hanteras som en risk. I vissa fall finns en större medvetenhet om hot och våld, medan kunskapen är mer begränsad om mer subtila former av påverkan.

Utredningen bedömer därför att arbetet mot otillåten påverkan och infiltration behöver ges högre prioritet i offentlig förvaltning på den lokala nivån. För att arbetet ska få genomslag krävs en tydligare styrning och uppföljning av arbetet. Det krävs också ett tydligt ansvar och tillräckliga resurser.

Frågan berör inte endast verksamheter som typiskt sett förknippas med myndighetsutövning eller säkerhetskänslig verksamhet. Även andra delar av offentlig sektor kan vara utsatta. I kommunal kontext kan det handla om verksamheter som hanterar föreningsbidrag, lokaler, boenden, tillsyn, tillstånd eller dagliga kontakter med invånare. Öppna kommunala verksamheter, skolor, fritidsverksamheter,

socialtjänstens förebyggande arbete och kommunala bolag kan också påverkas om kriminella eller andra systemhotande aktörer har lokal närvaro eller inflytande. Inom regioner finns också flera verksamheter med hög risk att utsättas för påverkan, till exempel upphandling och uppföljning av avtal inom tandvård och hälso- och sjukvård.

Utredningen vill särskilt framhålla att otillåten påverkan inte alltid visar sig som en tydlig och avgränsad händelse. Påverkan kan utvecklas gradvis genom anpassning, tystnad och självcensur. Det kan exempelvis handla om att personal avstår från att göra kontroller, inte rapporterar händelser, undviker vissa ärenden eller behandlar vissa klienter annorlunda på grund av rädsla, obehag eller lojalitetskonflikter. Ett verkningsfullt arbete behöver därför omfatta både tydliga incidenter och mer svårupptäckta former av otillåten påverkan.

Regeringen har vidtagit flera åtgärder på området

Regeringens handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan för perioden 2024–2027 betonar att motståndskraften mot infiltration, korruption och annan otillbörlig påverkan behöver stärkas i hela den offentliga förvaltningen (Fi2024/01534). Statskontoret och de övriga myndigheterna som ingår i Forumet för samverkan och korruption[28], har fått i uppdrag att följa upp handlingsplanen och även bistå regeringen med att ta fram en ny nationell strategi på området. Strategin ska rikta sig till hela den offentliga förvaltningen, innehålla mål och indikatorer samt ge förslag på vilka åtgärder regeringen bör prioritera.

I juni 2026 beslutade regeringen om en utredning som ska se över motståndskraften mot infiltration och otillåten påverkan i kommuner, regioner och näringsliv med särskilt fokus på infiltration från organiserad brottslighet i den politiska kontexten (dir. 2026:63). I uppdraget ingår bland annat att göra en översyn av misstänkta oegentligheter i Botkyrka kommun och andra liknande fall, kartlägga hur de politiska partierna arbetar vid misstanke om infiltration av organiserad brottslighet bland förtroendevalda samt bedöma vilka åtgärder som kan vidtas för att motverka infiltration och otillåten

[28] Forumet för samverkan mot korruption inrättades 2020 med syfte att stärka den myndighetsgemensamma samverkan i arbetet mot korruption och otillåten påverkan. I forumet ingår Statskontoret (samordnande myndighet), Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Konkurrensverket, Polismyndigheten och Upphandlingsmyndigheten.

påverkan i kommuner, regioner och näringsliv. Uppdraget ska redovisas i september år 2027.

Regeringen har även tagit flera initiativ för att stärka möjligheterna till bakgrundskontroller och registerkontroller i offentliga verksamheter där risken för infiltration och otillåten påverkan bedöms vara särskilt påtaglig. Utredningen om ett ändamålsenligt regelverk för bakgrundskontroller ska analysera behovet av bakgrundskontroller i både offentlig och privat verksamhet, inför och under anställning samt i vissa andra situationer, till exempel vid ingående eller uppföljning av avtal (dir. 2025:83). Uppdraget ska redovisas i mars 2027.

En ny lagstiftning om utökade registerkontroller vid anställning i kommun trädde i kraft den 1 mars 2026. Den innebär bland annat utökade möjligheter till registerkontroll av personer som ska arbeta i hemmet hos äldre personer eller vuxna med funktionsnedsättning samt av personer som ska anställas till vissa ledande befattningar i kommuner (prop. 2025/26:61).

Även inom rättsväsendet har utökade möjligheter till registerkontroller införts. Förordningsändringar som trädde i kraft den 23 juni 2025 ger bland annat Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Domstolsverket och domstolarna utökade möjligheter att kontrollera personer mot belastnings- och misstankeregistret.

Inom skolväsendet har det införts möjlighet till utökade registerkontroller genom lagändringar som träder i kraft den 15 juli 2026 (prop. 2025/26:174).

Vid sidan av detta har regeringen remitterat förslag om att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska få utökade möjligheter att genomföra registerkontroller i anställningsärenden.

Nationellt stödmaterial finns och behöver omsättas i praktiken

Det finns i dag ett flertal nationella stöd och verktyg som kan bidra till att stärka offentliga verksamheters arbete på området. Statskontoret har bland annat tagit fram ett webbaserat kunskapsstöd om otillåten påverkan som finns tillgänglig på Statskontorets webbplats.

Brottsförebyggande rådet har också tagit fram stödmaterial, för att förebygga otillåten påverkan. Brås senaste handbok, som riktar sig till kommuner, fokuserar särskilt på påverkan från systemhotande aktörer med koppling till kriminella nätverk och våldsbejakande extremistmiljöer. Handboken innehåller konkreta åtgärder för hur organisationer kan förebygga påverkansförsök och rusta de kommunala verksamheterna att stå emot påverkan (Brå 2025b). Även Sveriges Kommuner och Regioner har utvecklat stöd, vägledningar och utbildningar på området.

Utredningen bedömer att dessa stöd är viktiga och kan bidra till att stärka förmågan i offentliga verksamheter. Samtidigt är det avgörande att stöden faktiskt används och att arbetet prioriteras i praktiken. Kunskaps- och metodstöd får begränsad effekt om de inte omsätts i tydliga rutiner, utbildningsinsatser, ansvarsfördelning och fungerande processer i den dagliga verksamheten.

Ett mer samlat stöd bör både bidra till att frågorna prioriteras och ge verksamheterna konkret vägledning i hur arbetet kan genomföras. Det bör bland annat omfatta stöd för lokala riskanalyser, identifiering av sårbara funktioner, rutiner, intern kontroll, utbildning av medarbetare och uppföljning av arbetet över tid.

Stödet bör kunna anpassas till lokala förutsättningar. Det bör också bidra till att verksamheter kan uppmärksamma mer svårupptäckta former av påverkan, såsom lojalitetskonflikter, vänskapskorruption, möjliggörare och försök till infiltration i strategiska funktioner.

Samtidigt är det viktigt att de stödet utformas på ett sätt som inte bidrar till generaliseringar, förenklade föreställningar eller stigmatisering av grupper. Insatserna bör i stället stärka förmågan att upptäcka utsatthet och skapa förståelse de sociala sammanhang inom vilka problemen uppstår, samt hur det offentliga kan agera sakligt och rättssäkert.

Det behövs mer kunskap om hur omfattande problemet är

Det finns samtidigt begränsad kunskap om hur omfattande otillåten påverkan och infiltration är i offentlig verksamhet. Det gäller särskilt påverkan och infiltration som inte anmäls, rapporteras eller dokumenteras. Utredningen bedömer därför att det behövs mer forskning och systematiserad kunskap om problemets omfattning och

utbredning. Det handlar dels om att bättre förstå hur stort problemet är, dels att få mer kunskap om vilka former av otillåten påverkan och infiltration som förekommer i olika delar av offentlig sektor. Ett sådant kunskapsunderlag är viktigt för att kunna göra väl avvägda prioriteringar för åtgärder.

11.5.2 Utöka stödet för ökat informationsutbyte mellan offentliga aktörer

Bedömning

De utökade rättsliga möjligheterna till informationsutbyte mellan offentliga aktörer behöver få större genomslag i praktiken. Det gäller särskilt den information som är relevant för kommuner och regioner. Staten bör därför ta ett tydligare ansvar för att stödja myndigheter, regioner och kommuner i att använda nya och befintliga möjligheter till informationsutbyte på ett effektivt, rättssäkert och ändamålsenligt sätt.

Regeringen bör säkerställa att det finns ett sammanhållet stöd för implementering, kunskapsspridning och uppföljning av de reformer som har genomförts på området. Stödet bör omfatta juridisk vägledning, gemensamma arbetssätt, tydliga kontaktvägar, tekniska lösningar och praktiskt stöd för hur information kan delas inom ramen för gällande regelverk.

Skälen för utredningens bedömning

Ett väl fungerande informationsutbyte är särskilt viktigt i arbetet mot parallella samhällsstrukturer. Som utredningen har beskrivit i tidigare kapitel kan sådana strukturer utnyttja svagheter och sårbarheter i samhällets system. Det kan exempelvis handla om välfärdsbrottslighet, företag som används som brottsverktyg, oegentligheter i samband med upphandlingar, otillåten påverkan och infiltration. I många fall kan en enskild aktör endast se en begränsad del av problemet. För att upptäcka mönster, samband och risker behöver information därför kunna delas mellan berörda aktörer.

Under senare år har de rättsliga förutsättningarna för informationsutbyte mellan offentliga aktörer stärkts genom flera reformer. Bland annat har nya uppgiftsskyldigheter införts för att motverka felaktiga utbetalningar, fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Det har också införts en skyldighet för vissa aktörer att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter. Därutöver har en ny generell sekretessbrytande bestämmelse införts i offentlighets- och sekretesslagen. Sammantaget innebär reformerna att möjligheterna att dela information mellan offentliga aktörer har stärkts avsevärt.

Samtidigt har det vid utredningens möten med kommuner och myndigheter återkommande framhållits att det finns behov av tydligare strukturer för informationsutbyte. Även när det finns rättsliga möjligheter att dela information kan osäkerhet, bristande rutiner eller avsaknad av kontaktvägar leda till att information inte delas, eller delas för sent. Det har också lyfts fram att etablerade arbetssätt och organisationskulturer kan utgöra hinder för informationsöverföring. Detta kan försvåra möjligheten att agera snabbt och samordnat mot brottslighet, felaktiga utbetalningar och annan systemhotande påverkan.

Utredningen bedömer att effekten av den förändrade lagstiftningen är beroende av hur väl de nya bestämmelserna omsätts i praktiken, i verksamheternas dagliga arbete. Det förutsätter kunskap om vad regelverket innebär, men också tydliga processer, ansvarsfördelning, tekniska lösningar och organisatoriska arbetssätt som gör det möjligt att dela information på ett rättssäkert och effektivt sätt.

För statliga myndigheter finns redan i dag ett flertal strukturer för samverkan och informationsdelning. Som beskrivs nedan har regeringen därutöver gett fjorton myndigheter i uppdrag att gemensamt utveckla en effektiv informationsdelning.

Utredningen bedömer att staten behöver ta ett tydligare ansvar för implementeringen av de reformer som har genomförts så att den även omfattar kommuner och regioner.

Ett sådant stöd bör inte enbart bestå av allmän information om lagstiftningen, utan också ge praktisk vägledning om hur informationsutbyte kan genomföras i olika typer av situationer. Det kan exempelvis handla om mallar, kontaktvägar, utbildningsinsatser, gemensamma arbetssätt och stöd för att tolka hur intresseavväg-

ningar ska göras. Det kan också handla om tekniska lösningar som gör det möjligt att dela information på ett rättssäkert sätt.

För att informationsutbytet ska få praktisk betydelse behöver även den mottagande förvaltningen säkerställa en tydlig funktion eller process för att ta emot, bedöma och omsätta informationen i åtgärder. Det behöver alltså finnas en mottagande struktur där informationen kan analyseras, dokumenteras och föras vidare till rätt nivå för att leda till åtgärder. Utan en sådan avsättningsyta riskerar informationsutbyte att bli beroende av enskilda kontakter och att inte få den betydelse som lagstiftningen syftar till.

Det finns goda exempel som kan spridas

Utredningen har tagit del av goda exempel där informationsutbyte inom befintliga samverkansstrukturer har gett kommuner bättre möjligheter att agera. Ett sådant exempel är att några kommuner deltar med adjungerade representanter i det regionala underrättelsecentren (RUC), som utgör myndighetsgemensamma forum för informationsutbyte och underrättelsesamverkan inom den nationella satsningen mot organiserad brottslighet. Uppsala och Göteborg är exempel på kommuner där ett sådant deltagande har beskrivits som ett effektivt sätt att få del av relevant information som de annars inte skulle ha tillgång till. Det har bland annat handlat om information om organiserat fusk inom välfärden och om risker vid upphandlingar. I ärenden som berör den lokala nivån bör möjligheten att adjungera berörd kommun kunna övervägas. Det är dock inte realistiskt eller ändamålsenligt att samtliga kommuner ingår i den regionala samverkansformen RUC. Antalet kommuner är alltför stort, och ett sådant upplägg skulle sannolikt också minska samverkansformens effektivitet. Det centrala är att de samverkansstrukturer som redan finns, används och utvecklas på ett ändamålsenligt sätt. När det gäller informationsdelning mellan kommuner samt mellan kommuner och myndigheter, kan det även finnas behov av att utveckla fler strukturer för informationsdelning.

Uppdrag till myndigheter att samordna arbetet

I juni 2025 gav regeringen 14 myndigheter i uppdrag att samordna utvecklingen av en mer effektiv informationsdelning i arbetet mot brottslighet, den kriminella ekonomin och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi2025/01460). Uppdraget, som samordnats av Skatteverket, har redovisats i en rapport som konstaterar att informationsdelningen mellan myndigheter redan i dag är omfattande, men att den i stor utsträckning är fragmenterad, manuell och ineffektiv. Det saknas bland annat gemensamma kontaktvägar, enhetliga arbetssätt, gemensam semantik och samordnade tekniska lösningar. Detta riskerar att försvåra myndigheternas möjligheter att agera snabbt, rättssäkert och samordnat mot brottslighet och felaktiga utbetalningar. Rapporten föreslår därför både åtgärder som kan genomföras inom befintliga förutsättningar och en mer långsiktig förflyttning mot en gemensam grund för informationsdelning. Den gemensamma grunden ska bygga på samordnade delar för juridik, semantik, teknik samt kompetens- och tillämpningsstöd. Därutöver lyfts behovet av gemensam styrning, fler standardiserade informationsutbyten, ökad användning av befintliga lösningar såsom Säker digital kommunikation och särskild finansiering för gemensam teknisk infrastruktur (Skatteverket 2026a).

Lagstiftningen har gett nya möjligheter till informationsdelning

Under senare år har flera lagändringar genomförts i syfte att förbättra informationsutbytet mellan offentliga aktörer. Den 1 juli 2024 trädde lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet i kraft. Lagen innebär att kommuner, arbetslöshetskassor och vissa statliga myndigheter under angivna förutsättningar är skyldiga att lämna uppgifter till varandra. Syftet är bland annat att ge berörda aktörer bättre förutsättningar att säkerställa korrekta beslutsunderlag och att planera, genomföra och följa upp myndighetsgemensamma arbetsplatskontroller.

Den 1 april 2025 trädde därefter lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna i kraft. Lagen innebär att statliga myndigheter, kommuner, regioner, skolor och vissa andra aktörer i vissa fall ska lämna uppgifter till brotts-

bekämpande myndigheter. Lagen innehåller också en särskild uppgiftsskyldighet för rektorer inom skolväsendet. Uppgifter ska kunna lämnas både på begäran och, i vissa fall, på eget initiativ. Med brottsbekämpande myndigheter avses i lagen Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

I samband med reformen genomfördes även ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Ändringarna innebar bland annat att de sekretessbrytande reglerna för socialtjänsten och hälso- och sjukvården i 10 kap. 18 a–18 c §§ OSL utvidgades, i syfte att förbättra möjligheterna att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter.

Den 1 december 2025 infördes därutöver en ny generell sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. 15 a § OSL. Bestämmelsen innebär att sekretess enligt 21–40 kap OSL inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs för vissa angivna syften. Det gäller bland annat för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda brott, motverka felaktiga utbetalningar samt motverka fusk och regelöverträdelser.

Bestämmelsen är dock inte obegränsad. Innan en uppgift lämnas ska det göras en intresseavvägning. En uppgift får inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Vissa särskilt skyddade sekretessområden är dessutom undantagna från bestämmelsens tillämpningsområde. Det gäller bland annat sekretess enligt 24 kap. 2 a och 8 §§ OSL samt hälso- och sjukvårdssekretess enligt 25 kap. 1–5 och 8 §§ OSL.

Även andra reformer med betydelse för informationsinhämtning och kontroll trädde i kraft den 1 december 2025. Genom de lagändringar som behandlas i propositionen Bättre verktyg för kontroll – uppgiftsinhämtning inom socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd (prop. 2024/25:179), gavs Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten utökade möjligheter att hämta in uppgifter i socialförsäkringsärenden. Ändringarna innebar också att socialnämnder fick en uttrycklig rätt att ta del av uppgifter om arbetsinkomster från Skatteverket som behövs vid handläggningen av ekonomiskt bistånd. Reformen syftar till att stärka kontrollen, förbättra beslutsunderlagen och motverka felaktiga utbetalningar.

Det statliga stödet för implementering har varierat mellan reformerna. När det gäller den generella sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 a § OSL har regeringen gett Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra kunskapshöjande insatser för att stärka socialtjänstens informationsdelning (S2025/01634). Socialstyrelsen har också tagit fram ett meddelandeblad om den nya bestämmelsen. I Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens regleringsbrev för 2026 finns därutöver uppdrag om att redovisa hur nya kontrollverktyg och författningsändringar har implementerats och kommit till användning i verksamheten (S2026/00749; S2025/02092).

11.5.3 Förtydliga riktlinjer och stöd för samverkan med civilsamhället

Bedömning

Offentliga aktörer behöver ha goda förutsättningar att samverka med civilsamhället på ett effektivt, rättssäkert och riskmedvetet sätt. Det bör därför analyseras om det stöd som i dag finns för kommuners, regioners och myndigheters samverkan med civilsamhället är tillräckligt och ändamålsenligt.

Om stödet bedöms vara otillräckligt bör det utvecklas. Ett sådant stöd bör omfatta frågor om roller, ansvar, insyn, risk- och konsekvensanalyser, uppföljning samt bedömningar av om en organisation verkar i enlighet med demokratiska värderingar och grundläggande fri- och rättigheter.

Vidare bedömer utredningen att det bör övervägas om ett demokrativillkor även bör omfatta kommunal och regional bidragsgivning till civilsamhällets organisationer.

Skälen för utredningens bedömning

Samverkan med civilsamhället är en viktig del i arbetet med att motverka parallella samhällsstrukturer. Civilsamhällets aktörer, däribland trossamfund och andra lokalt förankrade organisationer, har i många fall ett förtroende, en närvaro och en räckvidd som offentliga aktörer saknar. De kan därför utgöra viktiga brobyggare till grupper som annars är svåra att nå med samhällsinformation. De kan också bidra

till att motverka desinformation, ryktesspridning och misstro mot myndigheter samt främja demokratiska normer och kunskap om rättigheter och skyldigheter.

Samtidigt behöver sådan samverkan präglas av tydlighet, rättssäkerhet och riskmedvetenhet. Även om den stora majoriteten av civilsamhällets organisationer verkar i linje med demokratiska normer och värderingar, förekommer det organisationer som inte gör det. Samverkan eller bidragsgivning kan i dessa fall riskera att legitimera aktörer som motverkar jämställdhet, barns rättigheter eller tilliten till det offentliga. Det bör därför analyseras om kommuner och myndigheter har tillgång till ett tillräckligt och ändamålsenligt stöd för att möjliggöra en effektiv, rättssäker och riskmedveten samverkan med civilsamhället. Om stödet bedöms vara otillräckligt bör det övervägas hur det kan utvecklas, så att offentliga aktörer ges bättre förutsättningar att samverka med civilsamhället på ett sätt som både tar till vara dess potential och samtidigt hanterar relevanta risker.

Stödet bör vara tillräckligt konkret för att kunna användas i praktisk handläggning, uppföljning och samverkan. Det bör inte enbart ange övergripande principer, utan också ge vägledning i hur offentliga aktörer kan göra välgrundade och rättssäkra bedömningar i konkreta situationer.

Det finns nationellt stöd, men i begränsad utsträckning

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, MUCF, har tagit fram vägledningar och en samverkansmodell som betonar att hållbar samverkan förutsätter tydlighet i fråga om roller, mandat, tillämpliga lagar och andra styrande dokument. Modellen utgår också från de sex principerna för relationen mellan det offentliga och civilsamhället: självständighet och oberoende, dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn samt mångfald. MUCF:s samverkansmodell lyfter också fram att offentliga aktörer behöver analysera sina egna förutsättningar, arbeta med kunskap och attityder internt samt genomföra risk- och konsekvensanalyser innan och under samverkan (MUCF 2021).

Brå har samtidigt utvecklat stöd som visar att samverkan med civilsamhället också är relevant ur ett brottsförebyggande perspektiv. Brå har lyft behovet av mer strukturerad och formaliserad sam-

verkan mellan kommuner och civilsamhälle i det lokala brottsförebyggande arbetet och har publicerat en skriftlig guide som ska stärka sådan samverkan (Brå 2026d). Brå tillhandahåller även kunskapsstöd och webbinarium om framgångsfaktorer och utmaningar i samverkan med civilsamhället på sin webbplats.

Center mot våldsbejakande extremism (CVE) har sedan mars 2025 en funktion dit myndigheter och andra beslutsorgan som fördelar offentliga medel eller granskar offentligt finansierade verksamheter kan vända sig om de misstänker att en civilsamhällesorganisation har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Inom ramen för detta uppdrag kan CVE bistå med fördjupade granskningar av verksamheter och ge ett yttrande som kan användas som stöd i handläggningen.

I praktiken är bedömningarna svåra att göra

Trots att det finns flera former av nationellt stöd har utredningen fått återkommande signaler om att lokala aktörer, såsom kommuner, upplever det som svårt att i praktiken bedöma vilka föreningar och organisationer som är lämpliga att samverka med. Det gäller särskilt i frågor där kommunen behöver avgöra vilka aktörer som utgör goda krafter i lokalsamhället, verkar i enlighet med demokratiska värderingar och främjar grundläggande fri- och rättigheter. Svårigheten ligger inte enbart i att identifiera relevanta samverkansparter, utan också i att göra välgrundade bedömningar av risker kopplade till exempelvis antidemokratiska uttryck, bristande insyn eller kopplingar till miljöer som motverkar tilliten till det offentliga. Mot den bakgrunden bör det analyseras om det stöd som i dag finns till kommuner och myndigheter är tillräckligt och ändamålsenligt, eller om det behöver utvecklas ytterligare.

Demokrativillkoret bör omfatta även kommuner och regioner

Sedan den 1 januari 2025 gäller ett demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen. När det gäller kommuner och regioner har regeringen däremot inte föreslagit något generellt demokrativillkor. Regeringen har i stället framhållit att de statliga demokrativillkoren bör

vara vägledande även för kommunal och regional bidragsgivning (prop. 2023/24:119).

Utredningen bedömer att demokrativillkoret även bör omfatta kommuner och regioner. Ett sådan uppfattning har också förts fram i andra sammanhang, bland annat av den nationell samordnaren för arbetet mot utanförskap (SOU 2025:76)

Vissa kommuner har emellertid redan fört in demokrativillkor eller liknande krav i sin bidragsgivning, men det har samtidigt framförts att kraven kan vara svåra att kontrollera i praktiken. Om prövningen i huvudsak bygger på att en förening själv intygar att den uppfyller demokratiska villkor finns en risk att kontrollen blir alltför formell och får begränsad betydelse.

MUCF fick i regleringsbrevet för 2025 i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att stödja bidragsgivande aktörer och civilsamhällesaktörer i bidragsgivningen. Myndigheten skulle också analysera hur bidragsgivande aktörer hade tillämpat det nya demokrativillkoret och bestämmelser för att motverka felaktiga utbetalningar samt redovisa eventuella behov av ytterligare åtgärder för att stärka regelverken. I återrapporteringen av uppdraget redovisar MUCF att myndigheten under 2025 har etablerat en stödfunktion för bidragsgivande aktörer. Myndigheten har också inrättat en funktionsbrevlåda för löpande frågor och lämnat stöd i frågor som rör bland annat handläggning, juridik, kontroll, bedömningar och demokrativillkor. Vidare bedömer MUCF att de bidragsgivande aktörerna har skilda förutsättningar och att stödet därför behöver vara både behovsstyrt och flexibelt. De behov som särskilt har lyfts fram gäller rättslig vägledning, utbildningsinsatser, handläggarstöd, erfarenhetsutbyte och samlade ställningstaganden. När det gäller de nya demokrativillkoren och bestämmelserna för att motverka felaktiga utbetalningar bedömer MUCF att det ännu är för tidigt att dra generella slutsatser om tillämpningen eller om behovet av ytterligare regeländringar. Myndigheten framhåller dock att behovet av stöd väntas öka under 2026, när fler bidragsgivande aktörer börjar tillämpa uppdaterade förordningar, såsom de förtydligade demokrativillkoren (MUCF 2026b).

Länsstyrelserna har i regleringsbrevet för 2026 fått i uppdrag att ta fram en plan för hur de kan utveckla arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar av stöd och bidrag till företag och civilsamhälle. Uppdraget redovisas till Regeringskansliet senast den 30 oktober 2026.

11.5.4 Verka för en god förvaltningskultur i kommuner och regioner

Bedömning

Kommuner och regioner bör ges bättre förutsättningar att arbeta systematiskt med god förvaltningskultur. Det bör därför säkerställas att det finns ett nationellt stöd som kan användas vid introduktion av nyanställda och vid återkommande kompetensutveckling av befintlig personal.

Stödet bör ta sikte på den offentliga rollen, demokratiska värden, rättsstatens principer, likabehandling, saklighet och opartiskhet. Det bör vara praktiskt användbart och kunna anpassas till olika verksamheter och lokala förhållanden, särskilt i verksamheter som arbetar lokalt och invånarnära.

Skälen för utredningens bedömning

En god förvaltningskultur innebär bland annat att det inom organisationen finns en gemensam förståelse för uppdraget, för de krav som följer av lagstiftning och för de normer som ska styra handläggning, bemötande och beslutsfattande. I statlig kontext beskriver Statskontoret en god förvaltningskultur som de beteenden och förhållningssätt som vilar på den statliga värdegrunden. Dessa utgångspunkter är enligt utredningens bedömning relevanta även för kommuner och regioner.

Kommuner och regioner har en central roll i människors vardag. De ansvarar för verksamheter som socialtjänst, skola, förskola, äldreomsorg, hälso- och sjukvård, samhällsplanering, tillståndsgivning, tillsyn, kultur- och fritidsverksamhet samt olika former av stöd och service till invånarna. Det innebär att anställda i kommuner och regioner ofta möter invånare i situationer där myndighetsutövning, service, stöd och kontroll kan sammanfalla. I sådana möten är det särskilt viktigt att det offentliga uppträder enhetligt och med utgångspunkt i demokratiska värden.

En gemensam förvaltningskultur är därför inte enbart en intern organisationsfråga. Den har också betydelse för hur invånare uppfattar samhällets institutioner och förtroendet för det offentliga. Om invånare möts av olika besked, otydliga gränser eller skilda förhåll-

ningssätt beroende på vilken verksamhet eller vilken enskild tjänsteperson de möter, kan det bidra till osäkerhet och minska tilliten till kommunen eller regionen. I områden där det finns inslag av parallella samhällsstrukturer kan sådana otydligheter också utnyttjas av aktörer som vill etablera alternativa normsystem.

Det är därför viktigt att alla anställda ges grundläggande kunskap om vad den offentliga rollen innebär. Det gäller särskilt anställda som arbetar lokalt och invånarnära, exempelvis inom skola, fritidsverksamhet, bibliotek, medborgarkontor, socialtjänst, vård och omsorg eller annan uppsökande verksamhet. Dessa funktioner kan ha stor betydelse för hur det offentliga uppfattas i lokalsamhället. De kan också vara särskilt exponerade för informella påtryckningar, förväntningar om särbehandling eller försök att påverka verksamhetens prioriteringar.

Flera kommuner och regioner arbetar redan aktivt med dessa frågor. Samtidigt kan förutsättningarna skilja sig åt, inte minst mellan större och mindre kommuner. Mindre kommuner kan ha begränsade resurser att själva ta fram utbildningsmaterial, scenarier, rutiner och stöd för chefer och medarbetare.

Utredningen bedömer att det finns behov av ett utvecklat nationellt stöd för hur kommuner och regioner kan stärka introduktionen av nyanställda och vidareutbildningen av befintlig personal i frågor som rör god förvaltningskultur. Ett sådant stöd skulle kunna tas fram av en lämplig myndighet, i samverkan med relevanta myndigheter och Sveriges Kommuner och Regioner, SKR. Stödet bör utformas så att det kan användas i olika delar av den kommunala och regionala organisationen, även i verksamheter som arbetar lokalt och invånarnära. Stödet bör kunna anpassas efter lokala förhållanden, men som samtidigt bidra till en gemensam grund för hur offentliganställda i kommuner och regioner bör förstå och utöva sitt uppdrag.

11.5.5 Öka kunskapen om släktbaserade kriminella nätverk

Bedömning

Arbetet mot släktbaserade kriminella nätverk bör prioriteras och utgå från ett brett och kunskapsbaserat angreppssätt. Polismyndigheten bör överväga att, tillsammans med lämpliga samverkansaktörer, utveckla formerna för en samlad nationell kunskapsöver-

sikt över släktbaserade kriminella nätverk. Kunskapsöversikten bör bland annat omfatta nätverkens omfattning, organisering, förmågor, brottslighet och skadeverkningar.

Syftet bör vara att utforma långsiktiga brottsbekämpande och brottsförebyggande åtgärder som tar sikte både på att reducera nätverkens brottslighet och att minska den påverkan som nätverken har i lokalsamhället.

Arbetet bör samordnas med det uppdrag som regeringen gett till Brottsförebyggande rådet (Brå) och som innebär att sammanställa kunskap om släktbaserade kriminella nätverk, kartlägga förekomsten av sådana nätverk i Sverige och analysera levnadsvillkoren för barn och unga som växer upp med släktbaserade kriminella nätverk i sin närhet.

Skälen för utredningens bedömning

Som beskrivs i kapitel 4 har utredningen gjort avgränsningen att inte all kriminalitet bör förstås som en del av en parallell samhällsstruktur. För att kriminalitet ska vara relevant i det här sammanhanget krävs att den förekommer tillsammans med andra kännetecken för sådana strukturer, såsom kollektivistiska och patriarkala normer, bristande tillit till samhällsinstitutioner, strukturella förhållanden som bidrar till utanförskap samt förekomsten av alternativa samhällssystem. Mot den bakgrunden är släktbaserade kriminella nätverk särskilt relevanta eftersom de ofta förenar brottslighet med dessa företeelser.

Bättre kunskap behövs för bredare åtgärder

För att åtgärder ska kunna utformas träffsäkert mot släktbaserade kriminella nätverk är utredningens bedömning att det krävs bättre och mer samlad kunskap om nätverken som fenomen. Som beskrivs i kapitel 9 kan släktbaserade kriminella nätverk utgöra en mer långtgående form av kriminell organisering än de mer löst sammansatta kriminella nätverken, eftersom släktband kombineras med hög organiseringsgrad, stark intern kontroll och förmåga att påverka politiska, ekonomiska och sociala strukturer.

Åtgärder mot dessa nätverk bör, förutom kunskap om brottsligheten, också bygga på kunskap om nätverkens organisering, påverkan i lokalsamhället och förmåga att påverka och infiltrera offentliga institutioner.

Som också beskrivs i kapitel 9 saknas det i dag enhetliga metoder för att beskriva släktbaserade kriminella nätverks omfattning och geografiska spridning. Polisregionerna tillämpar inte kategorin släktbaserade kriminella nätverk på ett enhetligt sätt vilket försvårar möjligheten att göra samlade bedömningar av problemets utveckling. En oklar begreppsapparat riskerar också att sudda ut relevanta skillnader mellan olika former av organiserad brottslighet.

En bättre kunskap om nätverkens struktur är även viktig ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Om de kriminella strukturerna kan identifieras, särskiljas och analyseras med större precision minskar risken för att personer som delar släkt- eller gruppanknytning med brottsaktiva individer, men som själva saknar koppling till brottsligheten, felaktigt pekas ut eller stigmatiseras.

Nätverken har långtgående påverkan på lokalsamhället

Släktbaserade kriminella nätverk kan ha en betydande negativ påverkan på lokalsamhället som i sin tur kan leda till tystnadskultur och självcensur. Om personer som bor eller arbetar i områden som kontrolleras av kriminella nätverk avstår från att anmäla brott eller på andra sätt reagera mot normbrytande beteenden, stärks nätverkens handlingsutrymme ytterligare. Det riskerar även i förlängningen att försvaga tilliten till det offentliga och till samhällets förmåga att upprätthålla ordning, trygghet och rättssäkerhet.

Som också beskrivs i kapitel 9 har släktbaserade kriminella nätverk förmågor som gör att de är särskilt robusta och svåra att motverka, såsom intern sammanhållning, lojalitet och en stark lokal förankring. Utredningen bedömer därför att det finns behov av åtgärder som riktar sig såväl mot de släktbaserade kriminella nätverkens förmågor och mot den negativa påverkan som de har på lokalsamhället.

Arbetet behöver omfatta fler aktörer än rättsväsendet

Arbetet mot släktbaserade kriminella nätverk kan således inte vara en uppgift för rättsväsendet ensamt. Nätverkens påverkan är sammanflätad med företagande, välfärdsbrottslighet, bostadsmarknad, föreningsliv, lokala mötesplatser och social kontroll i lokalsamhället. De tongivande släktbaserade kriminella nätverken har förmåga till institutionaliserad brottslighet, det vill säga förmåga att påverka politiska, kulturella och ekonomiska strukturer i samhället. Detta talar för att åtgärder mot sådana nätverk inte enbart bör utgå från att bekämpa brottsligheten, utan även bekämpa nätverkens sociala förankring och förmåga att påverka lokalsamhällen och offentliga institutioner. Insatser kan därför behöva omfatta fler aktörer i lokalsamhället.

Vid sidan av de myndigheter som vanligtvis ingår i myndighetsgemensamma insatser mot organiserad brottslighet kan arbetet behöva utökas till att vara lokalt förankrat och involvera kommunens och regionens verksamheter samt andra lokala aktörer. Det gäller inte minst de brottsförebyggande åtgärderna som kräver långsiktighet och uthållighet.

I ett regeringsbeslut i juni 2026 fick Brå i uppdrag att sammanställa kunskap om släktbaserade kriminella nätverk, kartlägga förekomsten av sådana nätverk i Sverige och analysera levnadsvillkoren för barn och unga som växer upp med släktbaserade kriminella nätverk i sin närhet (A2026/00693). I uppdraget ingår även att lämna förslag på åtgärder för att motverka nätverken, den brottslighet som är kopplad till dem och deras negativa påverkan på barns och ungas trygghet och livschanser. Studien bör kunna ge värdefull kunskap kring hur släktbaserade kriminella nätverk kan bekämpas. Uppdraget ska redovisas i april år 2028.

Skapa motståndskraft i lokalsamhället genom ökad integration och minskat utanförskap

Åtgärder mot brottslighet har i de flesta fall en tydligare koppling till kriminalpolitiken än till integrationspolitiken eller politiken mot utanförskap. När det gäller släktbaserade kriminella nätverk är kopplingen mellan dessa politikområden dock mer relevant (vilket beskrivs närmare i kapitel 9). Släktbaserade kriminella nätverk har lättare

att få fäste i miljöer där avståndet till majoritetssamhället är stort, där tilliten till myndigheter är låg och där kontakterna med arbetsmarknad, utbildning och andra samhällsinstitutioner är svaga. Sammantaget skapar det förutsättningar som kriminella aktörer kan utnyttja. Brottsförebyggande åtgärder mot släktbaserade kriminella nätverk bör därför ha en betydligt bredare ansats än de åtgärder som ryms inom det kriminalpolitiska området. Utredningen bedömer att ett sådant bredare angreppssätt på sikt kan komma att minska nätverkens handlingsutrymme.

11.6 Sammanfattning och slutsatser

Utredningen har pekat på att parallella samhällsstrukturer kan uppstå som ett resultat av ett samspel mellan faktorer på både individ- och samhällsnivå. Det kan handla om att det inom vissa grupper finns en begränsad vilja, önskan eller förmåga att ansluta sig till samhällets institutioner och grundläggande värderingar. Det kan också handla om att samhället inte fullt ut har säkerställt att alla invånare har likvärdig tillgång till tjänster, rättigheter och skydd. Dessa faktorer kan samverka och ömsesidigt förstärka varandra.

Utredningen bedömer därför att det behövs flera typer av åtgärder för att motverka parallella samhällsstrukturer. I stor utsträckning handlar det om åtgärder som syftar till att förbättra integrationen och minska utanförskapet mer generellt. Inte minst är åtgärder riktade mot barn, unga och deras familjer viktiga för att motverka att ofördelaktiga förutsättningar och kriminalitet går i arv, och att parallella normsystem och maktstrukturer reproduceras.

I möten och samtal som utredningen har haft med olika samhällsaktörer framkommer behovet av att kunna erbjuda rimliga och reella alternativ till de parallella samhällsstrukturerna. Samtidigt varierar individers handlingsutrymme. För vissa kan det finnas ett faktiskt val, men många har begränsade möjligheter att välja. Utredningen anser att detta i större utsträckning behöver beaktas i integrations- och utanförskapspolitiska åtgärder. Individer riskerar annars att hamna i kläm mellan samhällets krav och parallella norm- och maktstrukturer. Det handlar bland annat om flickor och pojkar som slits mellan skolans och föräldrarnas krav, och om kvinnor som hamnar i kläm mellan samhällets krav på arbetsmarknadsetablering och familjens

eller släktens norm- och maktstrukturer som inte tillåter det. När familjens eller släktens krav innefattar våld och förtryck blir det svårt för enskilda individer att fullfölja sina samhälleliga skyldigheter. Samhällets krav och förväntningar behöver därför i större utsträckning understödjas av adekvata insatser, stöd och skydd som möjliggör för individen att fullfölja sina skyldigheter gentemot samhället. Annars riskerar integrations- och utanförskapspolitiska insatser att få begränsat genomslag i praktiken. Exempelvis behövs mer kunskap om hur kollektivistiska och patriarkala normer och maktstrukturer kan utgöra ett hinder för kvinnors arbetsmarknadsetablering och framför allt vilken typ av stöd och insatser som dessa kvinnor behöver. Samtidigt måste samhället kraftsamla för att motverka destruktiva normer och maktstrukturer som upprätthåller ojämlikhet och utanförskap.

Mycket tyder på att parallella samhällsstrukturer är mer vanligt förekommande i områden där utanförskapet är stort och utredningen ser också behov av lokalt riktade åtgärder. Det handlar exempelvis om åtgärder för att stärka den kollektiva förmågan i lokalsamhället, förbättra samhällsservicen och tillgången till mötesplatser samt öka närvaron från det offentliga. Denna typ av insatser, tillsammans med åtgärder för att förbättra den byggda miljön, kan bidra till att det blir mer attraktivt att bo i dessa områden. På sikt kan det både bidra till att utflyttningen av socioekonomiskt starka hushåll minskar och att det blir mer attraktivt för socioekonomiskt starka hushåll att flytta till dessa områden. Andra viktiga frågor är hur samhället kan främja korrekt samhällsinformation i områden där många individer riskerar att få information från släktingar eller grannar snarare än från samhällets institutioner, och hur parallell bostadsförmedling kan motverkas.

Utredningen bedömer vidare att arbetet mot parallella samhällsstrukturer inte enbart kan inriktas på att stärka individers livsvillkor och egenmakt. Även samhällets institutioner behöver rustas mot aktörer som utnyttjar svagheter i de ordinarie systemen. Det handlar bland annat om att stärka motståndskraften mot otillåten påverkan och infiltration, förbättra förutsättningarna för effektiv, rättssäker och riskmedveten samverkan mellan myndigheter, kommuner och civilsamhälle samt säkerställa att alla verksamheter inom kommuner och regioner präglas av en god förvaltningskultur med förankring i demokratiska värden.

Utredningen bedömer också att släktbaserade kriminella nätverk behöver uppmärksammas särskilt. Sådana nätverk kan förena brottslighet med parallella normsystem, social kontroll och påverkan på offentliga verksamheter. För att samhällets åtgärder ska bli träffsäkra behövs mer kunskap om nätverkens struktur och utveckling, deras påverkan på lokalsamhället och flickor och pojkars uppväxtvillkor i sådana miljöer.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att arbetet mot parallella samhällsstrukturer bör innefatta en bred uppsättning av åtgärder för att förbättra människors livsvillkor och stärka individers möjligheter att forma sina egna liv, stärka tilliten till staten och dess institutioner, och främja grundläggande normer och värderingar som rör jämställdhet, barnets rättigheter och demokratiskt deltagande. Det handlar också om att stärka samhällets förmåga att stå emot negativ påverkan från parallella samhällsstrukturer, och att bekämpa de som medvetet skapar eller upprätthåller sådana strukturer för egen vinning i form av makt eller ekonomiska resurser. Arbetet mot parallella samhällsstrukturer behöver innefatta såväl proaktiva som reaktiva åtgärder, och såväl universella som riktade åtgärder. I vissa fall finns behov av nya metoder och i andra fall handlar det snarare om implementering av befintliga. Arbetet behöver involvera en bred uppsättning aktörer på såväl nationell som regional och lokal nivå. Det handlar om ett långsiktigt och uthålligt arbete där hela samhället behöver kraftsamla, samverka och jobba tillsammans. Det är därför viktigt att det finns en gemensam förståelse för problemen och hur de kan lösas, att utvecklingen kan följas över tid och att arbetssätt och metoder kan utvärderas.

11.6.1 Sammanställning av utredningens förslag och bedömningar

Nedan redovisar utredningen sina bedömningar och förslag i punktform. Läsaren hänvisas till respektive delavsnitt för en utförlig motivering.

Styrning, uppföljning och mer kunskap kring parallella samhällsstrukturer

- Precisera begreppet parallella samhällsstrukturer i relation till målet för politiken mot utanförskap.
- Förtydliga målet för politiken mot utanförskap.
- Ge uppdrag till Boverket och SCB att ta fram indikatorer för att mäta förekomst och utveckling av parallella samhällsstrukturer.
- Följ upp parallella normsystem med indikatorer för hedersrelaterat våld och förtryck.
- Ge uppdrag till Boverket, SCB och Polismyndigheten att verka för ökad jämförbarhet mellan olika områdesindelningar.
- Tillför medel för forskning om parallella samhällsstrukturer.
- Utöka stödet till kommunerna i arbetet mot parallella samhällsstrukturer.
- Tillsätt en nationell samordnare mot parallella samhällsstrukturer.

Åtgärder för förbättrad integration och ökad jämställdhet

- Utöka målgruppen för de integrationspolitiska insatserna.
- Öka kunskapen om hur negativ social kontroll påverkar arbetsmarknadsetablering.
- Stärk arbetet med social, kulturell och demokratisk integration.
- Stärk kommunernas uppsökande arbete.
- Tillsätt en utredning om hur parallell rättsskipning kan motverkas.

Åtgärder som stärker det förebyggande och främjande arbetet för barn och unga

- Kartlägg kommunernas förebyggande och främjande arbete.
- Formalisera samverkan om förebyggande arbete och inkludera fristående och privata aktörer.

- Stärk skolväsendets demokrati- och värdegrundsarbete.
- Stärk arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.
- Stärk stödet till barn och unga som växer upp i kriminella miljöer.

Åtgärder för att minska segregationen i samhället och stärka områden där utanförskapet är stort

- Gör områden där utanförskapet är stort mer attraktiva att bo i.
- Stärk lokalsamhällets motståndskraft mot inflytandet från parallella samhällsstrukturer.
- Prioritera arbetet med korrekt samhällsinformation i områden där utanförskapet är stort.
- Stärk arbetet mot parallell bostadsförmedling och felaktig folkbokföring.

Åtgärder för att stärka samhällets motståndskraft

- Stärk arbetet mot otillåten påverkan och infiltration.
- Utöka stödet för ökat informationsutbyte mellan offentliga aktörer.
- Förtydliga riktlinjer och stöd för samverkan med civilsamhället.
- Verka för en god förvaltningskultur i kommuner och regioner.
- Öka kunskapen om släktbaserade kriminella nätverk.

12 Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens konsekvensutredning sker i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Av utredningens direktiv framgår att utredaren ska analysera konsekvenserna för den enskilde, för myndigheter samt för andra samhällsaktörer av de förslag som lämnas. Utredaren ska genomgående ha ett barnrätts-, funktionshinders- och jämställdhetsperspektiv i de analyser och konsekvensbeskrivningar som görs. Utredaren ska bedöma hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Syftet med utredningen har varit att tillhandahålla ett fördjupat kunskapsunderlag som kan bidra till regeringens arbete för att bekämpa parallella samhällsstrukturer, förbättra integrationen och minska utanförskapet i Sverige. Det har inte ingått i utredningens uppdrag att lämna författningsförslag vilket innebär att utredningens förslag i stora delar är av en annan karaktär än vad som ofta är fallet i statliga utredningar.

En del i utredningens uppdrag har varit att analysera konsekvenserna av parallella samhällsstrukturer för individer och samhälle. Dessa analyser redovisas i de olika temakapitlen samt i kapitel 10. Det innebär att utredningen redan i dessa kapitel utförligt har redogjort för problembilden kopplad till fenomenet parallella samhällsstrukturer samt vilka konsekvenser det får. Konsekvenser om inga åtgärder skulle vidtas, det vill säga om det inte sker någon förändring av regelverk, politikens inriktning eller myndigheternas arbete, skulle således vara de konsekvenser som utredningen redan har redogjort för.

Det är också viktigt att poängtera att det under de senaste åren har vidtagits en rad åtgärder, inte minst kopplat till arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, och utredningen bedömer att denna typ

av åtgärder i förlängningen kan ha en inverkan på problematiken kopplad till parallella samhällsstrukturer. Det finns även utredningar och uppdrag som analyserar behov av åtgärder för att motverka utanförskapet mer generellt (se till exempel SOU 2025:76), åtgärder för att förbättra arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (se till exempel SOU 2023:24; Arbetsförmedlingen 2023b), och åtgärder för att stärka samhällets motståndskraft mot otillåten påverkan (se till exempel Brå och Statskontoret 2026). Det är dock för tidigt att säga vilken effekt dessa åtgärder kommer att få och om vissa åtgärder är mer effektiva än andra. Därför är det viktigt att förutsättningarna för att analysera och följa upp problemen kopplade till parallella samhällsstrukturer förbättras. Det kan bland annat ske genom att det inom ramen för integrationspolitiken och politiken mot utanförskap förtydligas vad som avses med parallella samhällsstrukturer. Förutsättningarna för att följa upp och analysera problematiken behöver också förbättras, exempelvis genom att myndigheterna tar fram relevant statistik, och att kommuner tar fram lägesbilder där lokala aktörer bidrar med mer kvalitativa bedömningar kring den lokala problembilden.

De mer konkreta förslag som utredningen lämnar kring förbättrad styrning, uppföljning och behov av mer kunskap riktar in sig mot just detta. De konsekvenser som utredningen redogör för i det här kapitlet avgränsas till konsekvenser av dessa *förslag*, och beskriver inte konsekvenser av problemen kopplade till parallella samhällsstrukturer som sådana.

12.1 Konsekvenser av förslag kring styrning, uppföljning och behov av mer kunskap

I det här avsnittet redovisar utredningen förväntade konsekvenser av de förslag kring styrning, uppföljning och behov av mer kunskap som utredningen lämnar i kapitel 11. Det övergripande syftet med de föreslagna förändringarna är att politiken ska bli mer effektiv och träffsäker vad gäller att förbättra integration och minska utanförskapet. Utredningen bedömer inte att förslagen har några konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

12.1.1 Förtydliga målet för politiken mot utanförskap

Konsekvenser för enskilda

Utredningen bedömer att det finns en risk med den föreslagna formuleringen kring *parallella normsystem* i målet för politiken mot utanförskap. Det finns en risk att en sådan formulering uppfattas som en signal att det är förekomsten av parallella normsystem i sig som ska motverkas, trots att det avgörande är om dessa normer leder till handlingar som står i strid med demokratiska principer och som begränsar individers möjligheter att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter.

Om förändringen inte genomförs bedömer utredningen att det även fortsättningsvis kommer att vara otydligt vilken problematik som avses med parallella samhällsstrukturer i relation till målet för politiken mot utanförskap. Det skulle innebära att det även fortsättningsvis är otydligt vad det är som ska bekämpas eller motverkas, och vilka aktörer som ska bidra i arbetet. Arbetet mot parallella samhällsstrukturer, och i förlängningen också politiken mot utanförskap, riskerar då att bli diffust utan riktning och mål, utan samsyn bland involverade aktörer och utan möjlighet till uppföljning.

Konsekvenser för myndigheter

Förslaget antas inte medföra några kostnader för myndigheter. Ett förtydligande förväntas leda till ökad tydlighet för de myndigheter som har uppdrag inom området, exempelvis vad gäller att vidta åtgärder för att minska utanförskapet och att följa upp resultaten av dessa åtgärder.

12.1.2 Ge uppdrag till Boverket och SCB att ta fram indikatorer för att mäta förekomst och utveckling av parallella samhällsstrukturer

Konsekvenser för enskilda

Utredningen föreslår att Boverket och SCB ska få i uppdrag att ta fram indikatorer baserade på registerdata som kan användas för att mäta förekomst och utveckling av parallella samhällsstrukturer. Syftet är i första hand att skapa förutsättningar för regeringen att följa upp målet för politiken mot utanförskap som helhet.

Om det inte görs, det vill säga om inte begreppet operationaliseras och indikatorer tas fram, blir det inte heller möjligt att identifiera var det finns en förhöjd risk att det förekommer parallella samhällsstrukturer. Det blir då inte heller möjligt att följa utvecklingen i områden med avseende på denna problematik. Det går inte heller att utvärdera effekten av åtgärder som vidtas för att motverka dessa strukturer. Det kan i förlängningen leda till att individer inte får ta del av effektiva insatser som minskar risken för att de påverkas negativt av förekomsten av parallella samhällsstrukturer.

Konsekvenser för myndigheter

Uppdraget riktar sig till Boverket och SCB och handlar om att bedriva ett utvecklingsarbete kring framtagandet av nya indikatorer. Denna typ av utvecklingsarbete är tidskrävande och det behövs samverkan, både mellan olika funktioner inom respektive myndighet och mellan myndigheter. För att utveckla indikatorer som kan visa på i vilka områden, och i vilka grupper, det finns en förhöjd risk att det förekommer parallella samhällsstrukturer, krävs ett utforskande angreppssätt där det finns utrymme för myndigheterna att utreda olika alternativ. Myndigheterna kan även ha behov av att tillsätta en referensgrupp bestående av forskare med specialkompetens inom områden som bedöms vara relevanta. SCB har tidigare gjort på detta sätt vid arbetet med förstudien om uppföljning av integration.

Utredningen bedömer att det finns vissa risker med att ge myndigheter uppdrag kopplad till att ta fram indikatorer kring parallella samhällsstrukturer. Även om begreppet förtydligas i relation till målet för politiken mot utanförskap på det sätt som utredningen föreslår,

det vill säga genom att precisera att det handlar om parallella normsystem, maktstrukturer och samhällssystem som begränsar individers möjligheter att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter, finns det en risk att det uppfattas som alltför vagt av myndigheter. Det blir då fortsatt otydligt vilken typ av indikatorer som kan fånga upp och mäta detta.

Då det finns en tydlig geografisk dimension när det gäller målet för politiken mot utanförskap är det viktigt att indikatorer kan redovisas uppdelat på olika typer av områden. Utredningen bedömer att detta är möjligt när det gäller indikatorer baserade på registerdata, vilket bedöms vara en stor fördel. Som utredningen redogör för i kapitel 11 finns det också behov av att ta fram indikatorer baserade på enkäter. I dessa fall är det betydligt svårare att redovisa, och därmed följa utvecklingen, uppdelat på olika områden.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att det finns en risk att det arbete som myndigheter genomför, och som de lägger tid och resurser på, inte kommer att leda fram till indikatorer som går att använda i den del av uppföljningen av politiken mot utanförskap som avser parallella samhällsstrukturer.

Utredningen föreslår att Boverket och SCB ska tilldelas vardera 1 000 000 kronor för att under 2027 påbörja arbetet med att föreslå indikatorer. Vidare föreslår utredningen att Boverket och SCB ska tilldelas vardera 500 000 kronor för att under 2028 färdigställa och publicera sådana indikatorer som ett tillägg till de indikatorer som tidigare har tagits fram inom ramen för uppdraget att genomföra en uppföljning av myndigheternas fördjupade analys om utanförskap (A2025/01209). Utredningen föreslår därför att Boverkets och SCB:s förvaltningsanslag tillförs vardera 1 000 000 kronor för år 2027 och 500 000 kronor för år 2028.

12.1.3 Följ upp parallella normsystem med indikatorer för hedersrelaterat våld och förtryck

Konsekvenser för enskilda

Regeringen har pekat på behovet av att kunna mäta och följa upp förekomst av hedersrelaterat våld och förtryck, både i relation till det jämställdhetspolitiska delmålet att hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra, och inom ramen för uppföljningen av det integrationspoli-

tiska delmålet om social och kulturell integration. Dock finns det metodologiska utmaningar när det gäller att undersöka förekomst av hedersrelaterat våld och förtryck, samt förekomst av negativ social kontroll. Av regeringens handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck för perioden 2026–2028 framgår att det finns flera metodologiska utmaningar med att mäta omfattningen. Det förmodade mörkertalet innebär att anmälda brott inte kan användas som en direkt indikator, och gruppen som utsätts är ofta särskilt sårbar och svår att nå genom konventionella statistiska undersökningar och metoder.

Inom ramen för uppdraget att genomföra en förstudie om uppföljning av integration bedömde SCB att det inte skulle vara möjligt att inkludera området hedersrelaterat förtryck, givet tillgänglig kunskap och den tidsram som gavs. SCB bedömde vidare att det är ett komplext och utmanande område där det finns begränsad erfarenhet både inom SCB och hos andra, och att inkludera området i undersökningen skulle kräva betydligt mer utredning och ambitiösa tester än vad som var möjligt inom ramen för förstudien.

Sammantaget bedömer utredningen att även om det finns behov av att mäta och kartlägga förekomst av hedersrelaterat våld och förtryck, samt negativ social kontroll, behöver dessa undersökningar vara nogsamt utformade för att de ska leda till tillförlitliga resultat, och inte ha en negativ inverkan på enskilda individers integritet eller säkerhet. Om en person är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck kan det i sig innebära en risk att till exempel delta i en undersökning och svara på frågor kring utsatthet.

Konsekvenser för myndigheter

Utredningens förslag bygger på att insamling av statistik som görs inom ramen för andra uppdrag, och i syfte att följa upp målen för andra politikområden, också kan användas för att mäta och följa upp förekomsten av parallella samhällsstrukturer, särskilt avseende parallella normsystem. Förslaget kommer således inte att få några konsekvenser för myndigheter, särskilt Jämställdhetsmyndigheten och SCB, utöver de konsekvenser som kan förväntas utifrån den ursprungliga uppdragen. Det som krävs av myndigheterna handlar snarast om att det sker en samordning inom respektive myndighet, samt mellan myn-

digheter, så att dubbelarbete undviks och att olika delar av respektive organisation kan dra fördel av varandras insikter och arbete.

Utredningen bedömer därför att kostnaderna för det arbetet som myndigheterna behöver göra rymmas inom befintliga kostnadsramar.

12.1.4 Utöka stödet till kommuner i arbetet mot parallella samhällsstrukturer

Konsekvenser för myndigheter

Förslaget innebär att länsstyrelserna får ett utökat uppdrag att stödja kommunerna i arbetet mot parallella samhällsstrukturer. Uppdraget bör bygga vidare på länsstyrelsernas befintliga regionala och tvärsektoriella uppdrag. Det medför att uppdraget inte behöver byggas upp från grunden. Samtidigt bedömer utredningen att det krävs ett särskilt resurstillskott för att uppdraget ska kunna genomföras på ett likvärdigt och ändamålsenligt sätt. Storleken på dessa kostnader beror på hur uppdraget avgränsas.

Länsstyrelserna har redan i dag en etablerad roll i att stödja kommunerna i genomförandet av lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. I det praktiknära stödet ingår en nära samverkan med Brå, vilket enligt både Brå och länsstyrelserna fungerar väl. Det talar för att ett utökat uppdrag om stöd i arbetet mot parallella samhällsstrukturer kan bygga vidare på befintliga strukturer, kontaktvägar och arbetssätt. Marginalkostnaden bedöms därför bli lägre än om en ny stödstruktur skulle behöva byggas upp från grunden.

Utredningen bedömer att länsstyrelserna bör tillföras särskilda medel för uppdraget. Medlen bör fördelas mellan länsstyrelserna med hänsyn till länens storlek, kommunstruktur och bedömd problembild. Eftersom förekomsten av parallella samhällsstrukturer varierar stort mellan kommuner och län kommer behovet av att ge stöd att skilja sig åt mellan länsstyrelserna. Finansieringen bör därför ge utrymme för att uppdraget kan anpassas till olika regionala och lokala förutsättningar.

Utredningen bedömer att länsstyrelserna bör tillföras 15 miljoner kronor per år för uppdraget. Utredningen föreslår att beloppet anvisas under anslaget 1:1 *Integrationsåtgärder*.

Beloppet utgår från att uppdraget ska kunna förstärka länsstyrelsernas regionala kapacitet, men att behovet av stöd kommer att variera mellan olika delar av landet. I de län där problembilden är mer omfattande bör medlen kunna finansiera upp till en årsarbetskraft. I andra län kan uppdraget genomföras med en mer begränsad resursförstärkning och genom samordning med länsstyrelsernas befintliga uppdrag. Medlen bör också ge utrymme för nationell samordning, gemensam kompetensutveckling, metodstöd, resor och andra kostnader som är nödvändiga för att länsstyrelserna ska kunna ge ett praktiknära stöd till kommunerna.

Vidare bör finansieringen utformas så att den möjliggör ett långsiktigt stöd till kommunerna. Utredningen bedömer därför att medlen bör anvisas för minst tre år och därefter följas upp. En sådan ordning ger länsstyrelserna bättre förutsättningar att bygga upp kompetens, samordna arbetet med Brå och utveckla ett stöd som kan anpassas efter olika kommuners behov.

Förslaget bedöms också få konsekvenser för Brå. Myndigheten förväntas bidra med nationell kunskap, metodutveckling och stöd till länsstyrelserna. Brå har tidigare haft i uppdrag att ta fram stödmaterial för lokala aktörer om hur de kan identifiera och arbeta mot parallella samhällsstrukturer[1], och den brottslighet och otrygghet som kan vara förknippad med sådana strukturer. Ett utökat och mer långsiktigt samverkansuppdrag med länsstyrelserna kan därför antas kräva viss förstärkning även vid Brå. Utredningen bedömer dock att detta i huvudsak bör kunna hanteras inom ramen för Brås befintliga uppdrag som innebär samverkan med länsstyrelserna kring det praktiknära stödet till kommuner inom brottsförebyggande arbete, alternativt genom ett mindre resurstillskott om regeringen bedömer att uppdraget ska ges en mer omfattande inriktning.

Konsekvenser för kommunerna

Förslaget innebär inte ett nytt lagstadgat krav på kommunerna, utan ett erbjudande om stöd. Förslaget bedöms därför inte inskränka det kommunala självstyret. Kommunerna behåller sin rätt att avgöra vilka åtgärder som vidtas utifrån den lokala problembilden.

[1] Notera att detta stödmaterial i första hand riktar in sig på arbetet med att motverka det som denna utredning benämner *alternativa samhällssystem* (se kapitel 8).

De kommuner som omfattas av problematiken, och därmed tar del av stödet, kan dock behöva avsätta tid och resurser för att medverka i kartläggningar, dialoger, utbildningar och utvecklingsarbete. Kostnaderna för detta bedöms variera beroende på kommunens storlek, organisation och lokala problembild. Eftersom stödet är frivilligt och behovsanpassat bedöms dock dessa kostnader inte vara sådana att de bör kompenseras särskilt.

Förslaget kan samtidigt minska kommunernas egna kostnader för att utveckla kunskap, metoder och arbetssätt. Ett samordnat regionalt stöd kan bidra till att kommunerna inte behöver ta fram egna lösningar var för sig. Det kan särskilt gynna mindre och medelstora kommuner, som ofta har begränsade resurser för analys, metodutveckling och uppföljning.

12.1.5 Tillsätt en nationell samordnare mot parallella samhällsstrukturer

Konsekvenser för enskilda

Förslaget innebär att regeringen bör tillsätta en nationell samordnare mot parallella samhällsstrukturer. Förslaget medför inte i sig några direkta rättsliga eller ekonomiska konsekvenser för enskilda. Samordnaren ska inte fatta beslut i enskilda ärenden och förslaget innebär inte några nya skyldigheter för enskilda.

På längre sikt kan förslaget dock få positiva konsekvenser för enskilda. Syftet med samordnaren är att arbetet mot parallella samhällsstrukturer ska bli mer långsiktigt, sammanhållet och kunskapsbaserat. Om arbetet leder till bättre stöd till kommuner och andra lokala aktörer kan det bidra till att personer som påverkas av parallella normsystem, maktstrukturer eller samhällssystem får bättre möjligheter att ta del av samhällets stöd och skydd. Det gäller särskilt barn och unga, kvinnor och andra personer som riskerar att begränsas i sina grundläggande fri- och rättigheter.

Det kan samtidigt finnas vissa risker. Ett nationellt arbete mot parallella samhällsstrukturer kan, om det inte utformas med noggrannhet, bidra till att vissa bostadsområden eller grupper pekas ut på ett sätt som förstärker stigmatisering och misstro. Det är därför viktigt att samordnarens arbete tar sikte på handlingar, strukturer

och maktutövning som begränsar enskildas fri- och rättigheter, inte på grupper eller kulturella uttryck som sådana.

Konsekvenser för myndigheter

Förslaget innebär att regeringen behöver avsätta resurser för en tidsbegränsad nationell samordnare. Kostnaderna består främst av arvode till samordnaren, kostnader för sekretariat, expert- och sakkunnigmedverkan, kunskapsinhämtning, möten, resor, konferenser, kommunikationsinsatser och eventuella externa analyser.

Utredningen föreslår att 7 miljoner anvisas årligen under perioden 2027–2030 under anslaget 4:1 *Åtgärder mot utanförskap*. Den samlade kostnaden uppgår därmed till 28 miljoner kronor. Beloppet utgår från att samordnaren behöver ha ett mindre sekretariat och möjlighet att bedriva ett aktivt utåtriktat arbete gentemot länsstyrelser, kommuner, statliga myndigheter, civilsamhällesaktörer och andra relevanta aktörer. Om regeringen bedömer att samordnarens uppdrag ska vara mer begränsat kan kostnaden beräknas till ett lägre belopp. Om uppdraget däremot ska omfatta mer omfattande kartläggningar, externa delstudier eller särskilda pilotinsatser kan kostnaden behöva beräknas till ett högre belopp.

Förslaget bedöms även få vissa konsekvenser för länsstyrelserna. Samordnaren ska vara ett stöd för länsstyrelserna i deras uppdrag att stödja kommunerna i arbetet mot parallella samhällsstrukturer. Länsstyrelserna kan därför behöva avsätta tid för dialog, erfarenhetsutbyte, gemensam metodutveckling och medverkan i nationella nätverk. Dessa kostnader bör dock i huvudsak kunna hanteras inom ramen för det resurstillskott till länsstyrelserna som utredningen föreslår i avsnitt 12.1.4.

Även andra myndigheter kan komma att behöva bidra med kunskap och erfarenheter till samordnarens arbete. Det kan exempelvis handla om myndigheter med uppdrag inom brottsförebyggande arbete, integration, jämställdhet, barns rättigheter, socialtjänst, skola, civilsamhälle och arbetet mot otillåten påverkan och infiltration. Sådan medverkan bedöms i huvudsak kunna hanteras inom ramen för myndigheternas ordinarie verksamhet.

En nationell samordnare kan samtidigt minska risken för dubbelarbete. Om erfarenheter, metoder och stödmaterial samlas och sprids nationellt behöver inte varje myndighet eller länsstyrelse utveckla arbetssätt var för sig. Förslaget kan därför på sikt bidra till ett mer effektivt utnyttjande av statliga resurser.

Det är dock viktigt att samordnarens uppdrag avgränsas tydligt i förhållande till befintliga myndighetsuppdrag. Samordnaren bör inte ta över ansvar som i dag ligger på myndigheter, länsstyrelser eller kommuner. Rollen bör i stället vara att driva på, stödja, samordna och synliggöra behov av fortsatt utveckling. Om uppdraget inte avgränsas tydligt finns det en risk för oklar ansvarsfördelning.

Konsekvenser för kommunerna

Förslaget innebär inte något nytt lagstadgat krav på kommunerna och bedöms därför inte inskränka det kommunala självstyret. Kommunerna behåller ansvaret för att utforma sitt arbete utifrån den lokala problembilden och sina egna förutsättningar.

Kommuner som deltar i samordnarens arbete kan behöva avsätta tid för dialoger, nätverk, kunskapsutbyte och utvecklingsarbete. Det kan innebära vissa administrativa kostnader. Eftersom medverkan inte är förenad med något nytt obligatoriskt uppdrag bedöms dessa kostnader inte behöva kompenseras särskilt.

Förslaget kan samtidigt ge kommunerna bättre förutsättningar att bedriva ett kunskapsbaserat arbete. En nationell samordnare kan bidra till att kommuner får tillgång till erfarenheter från andra delar av landet, exempel på fungerande arbetssätt och tydligare vägledning om hur arbetet kan bedrivas. Det kan särskilt gynna mindre och medelstora kommuner, som ofta har begränsade resurser för egen analys, metodutveckling och uppföljning.

Konsekvenser för andra samhällsaktörer

Förslaget kan få vissa konsekvenser för civilsamhällesorganisationer, trossamfund, näringslivsaktörer och andra lokala aktörer som berörs av arbetet mot parallella samhällsstrukturer. Dessa aktörer kan komma att bjudas in till dialoger, erfarenhetsutbyte eller samverkansforum.

Medverkan kan kräva tid och resurser, men bedöms samtidigt kunna bidra till att deras erfarenheter tas till vara i det nationella arbetet.

Det är särskilt viktigt att samordnaren har förmåga att inhämta kunskap från aktörer som möter problematiken i praktiken. Det kan handla om skolor, socialtjänst, polis, kvinnojourer, barnrättsorganisationer, föreningsliv, bostadsbolag och lokala näringsidkare.

12.1.6 Tillsätt en utredning om hur parallell rättsskipning kan motverkas

Konsekvenser för enskilda

Förslaget innebär att regeringen bör tillsätta en utredning om hur parallell rättsskipning kan motverkas. De konsekvenser som beskrivs här avser därför endast förslaget om att tillsätta en utredning, inte konsekvenser av eventuella framtida åtgärder som en sådan utredningen kan komma att föreslå.

Förslaget medför inte i sig några direkta rättsliga eller ekonomiska konsekvenser för enskilda. På sikt kan dock en utredning på området få betydelse för enskildas möjligheter att få sina rättigheter tillgodosedda. Parallell rättsskipning bedöms kunna få särskilt allvarliga konsekvenser för kvinnor, barn och Hbtqi-personer. Parallell rättsskipning präglas av patriarkala och kollektivistiska strukturer vilket innebär att individens rättigheter riskerar att åsidosättas, inte minst i frågor som rör våld i nära relationer, vårdnad, skilsmässa och andra familjerättsliga konflikter. En utredning som kartlägger och föreslår åtgärder mot sådana ordningar kan på sikt stärka dessa gruppers rättsskydd.

Konsekvenser för myndigheter

Förslaget innebär att regeringen behöver avsätta resurser för att genomföra en särskild utredning. Kostnaderna består främst av arvode till särskild utredare, kostnader för sekretariat, expert- och sakkunnigmedverkan samt kostnader för möten, resor, hearingar och kunskapsinhämtning. Därutöver bör det finnas visst utrymme för externa analyser eller kartläggningsinsatser, exempelvis för att belysa hur parallell rättsskipning kommer till uttryck i olika miljöer och

vilka hinder som finns för att enskilda ska vända sig till samhällets ordinarie institutioner.

Utredningen bedömer att kostnaden för en sådan utredning bör beräknas till 4 miljoner kronor och att det kan anvisa under anslaget 4:1 *Åtgärder mot utanförskap*. Om regeringen bedömer att uppdraget ska omfatta en mer omfattande empirisk kartläggning eller flera externa delstudier kan kostnaden behöva beräknas till ett högre belopp.

Berörda myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer kan komma att behöva bidra med uppgifter, erfarenheter och expertkunskap till utredningen. Sådan medverkan bedöms kunna hanteras inom ramen för ordinarie verksamhet.

Referenser

A2019/01517. Uppdrag att höja kunskapen om hur våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck påverkar arbetslivet.

A2020/01734/SV. Uppdrag till Delegationen mot segregation och Statistiska Centralbyrån att utveckla ett rikstäckande index.

A2022/00842. Uppdrag om ökad upptäckt av våld m.m. 2022–2024.

A2023/01649. Uppdrag att genomföra en fördjupad analys om utanförskap.

A2024/01396. Uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att förbereda inordnandet av vissa uppgifter enligt förordningen om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck.

A2024/01441. Uppdrag till Statistiska centralbyrån att genomföra en uppföljning av de integrationspolitiska delmålen om demokratisk samt social och kulturell integration.

A2025/00128. Uppdrag till Statistiska centralbyrån att utföra en förstudie om uppföljning av hörförståelse och muntlig förmåga.

A2025/00129. Uppdrag till Statistiska centralbyrån att utföra en uppföljning av läsförståelse.

A2025/00883. Uppdrag till Statistiska centralbyrån att genomföra en uppföljning av de integrationspolitiska delmålen om demokratisk samt social och kulturell integration.

A2025/01209. Uppdrag till Boverket och Statistiska centralbyrån att genomföra en uppföljning av myndigheternas fördjupade analys om utanförskap.

A2025/01258. Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Jämställdhetsmyndigheten.

A2026/00292. Uppdrag till Barnombudsmannen att kartlägga barns och ungas uppväxtvillkor i utanförskapsområden.

A2026/00369. Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.

A2026/00371. Uppdrag om stärkt systematiskt arbete och stöd för implementering av kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck i skolväsendet.

A2026/00417. Uppdrag om uppföljning av delmålen mot våld, förtryck och utnyttjande och nollvisionen för dödligt våld mot kvinnor.

A2026/00527. Uppdrag att utvärdera och utveckla stödmaterial, arbetssätt och metoder med fokus på föräldrar i hederskontexter.

A2026/00596. Uppdrag om stöd i myndigheters arbete med att undersöka och hantera risker för etnisk diskriminering.

A2026/00606. Handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck 2026–2028.

A2026/00638. Uppdrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor om skolors arbete med studiebesök till demokratiska institutioner.

A2026/00693. Uppdrag till Brottsförebyggande rådet om släktbaserade kriminella nätverk och levnadsvillkor för barn och unga.

Abdelzadeh, A. och Lundberg, E. (2025). The longitudinal link between institutional and community trust in a local context – findings from a Swedish panel study. *Local Government Studies*, vol. 51(4), s. 747–767.

Acta Publica (2020). Klanerna. Rapport 2020:07. Stockholm: Acta Publica.

Aftonbladet (2002). Fadimes hela tal i riksdagen. 4 februari 2002. https://www.aftonbladet.se/debatt/a/e1EeGa/fadimes-hela-tal-i-riksdagen

Ager, A. och Strang, A. (2008). Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, vol. 21(2), s. 166–191.

Ahmed, A. (2015). Etnisk diskriminering – vad vet vi, vad behöver vi veta och vad kan vi göra? *Ekonomisk Debatt*, nr 4, årg. 43.

Ahmed, A. och Hammarstedt, M. (2008). Discrimination in the rental housing market: A field experiment on the Internet. *Journal of Urban Economics*, vol. 64(2), s. 362–372.

Ahmed, A. och Nsabimana, U. (2024). Brick by brick bias: Arab Muslim experience of intersectionality in housing. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 50(8), s. 4522–4544.

Akavia (2023). Hot, våld, trakasserier och annan otillbörlig påverkan mot medarbetare i medborgarnas tjänst 2023. Stockholm: Akavia.

Aldén, L. och Hammarstedt, M. (2016). Boende med konsekvens – en ESO-rapport om etnisk boendesegregation och arbetsmarknad. Rapport till expertgruppen i offentlig ekonomi 2016:1.

Allum, F., Merlino, R. och Colletti, A. (2019). Facilitating the Italian Mafia: The Grey Zone of Complicity and Collusion. *South European Society and Politics*, vol. 24(1), s. 79–101.

Andersen, R., Trägårdh, L., Juhlin, M. och Barnevik Olsson, M. (2022). Tillit till det svenska samhällskontraktet. Fores 2022.

Andersson, E. och Fransson, U. (2008). Från Babylon och Chicago till Fittja. I *Den delade staden*, L. Magnusson Turner (red.), s. 85–118. Umeå: Boréa bokförlag.

Andersson, H., Lajevardi, N., Lindgren, K-O. och Oskarsson, S. (2022). Effects of settlement into ethnic enclaves on immigrant voter turnout. *The Journal of Politics*, vol. 84(1), s. 578–584.

Andersson, H., Dehdari, S. och Lindgren, K-O. (2026). Age at migration and the political integration of immigrants—Evidence from a sibling analysis. *International Migration Review*, vol. 60(1), s. 337–357.

Andersson, H. och Lindgren, K-O. (2026). Vad förklarar röstgapet mellan inrikes och utrikes födda – och vad kan göras åt det? *Ekonomisk Debatt*, nr 3, årg. 54.

Andersson, M., Larsson, J.P. och Öner, Ö. (2024). Goda grannar – en ESO-rapport om grannskapets betydelse för integration. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2024:3.

Andersson, R. (2013). Reproducing and reshaping ethnic residential segregation in Stockholm: the role of selective migration moves. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol. 95(2).

Andersson, R., Bråmå, Å. och Holmqvist, E. (2010). Counteracting Segregation: Swedish Policies and Experiences. *Housing Studies*, vol. 25(2), s. 237–256.

Andersson, R. och Kährik, A. (2015). Widening gaps: Segregation dynamics during two decades of economic and institutional change in Stockholm. I *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities. East meets West*, T. Tammaru, S. Marcińczak M. Van Ham och S. Musterd (red.), s. 110–131. Routledge.

Andersson, R. och Holmqvist, E. (2019). Grannskapseffekter och politik och planering för minskad segregation. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.

Andersson Bruck, K. och Timm Östlund, K. (2025). Tillit – ett kunskapsunderlag. FoU_Nordväst; Stockholms län. Forskningsrapport 2025:2.

Andersson Joona, P. (2020). Aktiviteter för flykting- och anhöriginvandrare inom etableringsprogrammet. IFAU rapport 2020:4.

Andreasson, U. (2017). Tillit – det nordiska guldet. NMR analys; Nordiska Ministerrådet.

Arbetsförmedlingen (2018). Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv. Working Paper 2018:2.

Arbetsförmedlingen (2023a). Arbetsmarknadsutsikterna våren 2023 – Utvecklingen på arbetsmarknaden 2023–2024. Dnr Af-2023/0039 4014.

Arbetsförmedlingen (2023b). Uppdrag att implementera en myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden. Dnr Af-2023/00923.

Arbetsförmedlingen (2025a). Statistik- och analysuppdrag. Återrapport enligt regleringsbrev 2024. Dnr Af-2024/0053 2568.

Arbetsförmedlingen (2025b). Effektivare arbete för integration och minskat utanförskap. Delrapport. Återrapport enligt regleringsbrevet 2024. Dnr Af-2024/0114 2348.

Arbetsförmedlingen (2026). Effektivare arbete för integration och minskat utanförskap. Slutrapport. Återrapport enligt regleringsbrevet 2024. Dnr Af-2024/0114 2348.

Avorin, D. (2018). Varken svensk, invandrare eller en del av urfolket. Stammar, familjeheder och rättskipning i Sveriges äldsta och mest osynliga klankultur: romanifolket. I *Klanen*. P. Brinkemo, och J. Lundberg, (red). Timbro förlag.

Ayçiçegi-Dinn, A. och Caldwell-Harris, C. L. (2011). Individualism–collectivism among Americans, Turks and Turkish immigrants to the U.S. *International Journal of Intercultural Relation*s, vol. 35(1), s. 9–16.

Bade, K. J. (2007). Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik. I H.-G. Hiesse-rich (red), *Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis*. V&R Unipress.

Baianstovu, R. och Särnstedt Gramnaes, E. (2021). Vägar ut och vägar in – Hedersrelaterat våld och förtryck och kvinnors etablering i arbetslivet. Örebro universitet.

Baianstovu, R. och Särnstedt Gramnaes, E. (2022). Segregationens betydelse för hedersnormer samt för hedersrelaterat våld och förtryck – nya analyser utifrån Storstadskartläggningen. I Socioekonomisk segregation och hedersrelaterat våld och förtryck: Återrapportering av regeringsuppdrag: DELMOS 2021/437. Delegationen mot segregation (Delmos).

Baianstovu, R. och Strid, S. (2024). Complexities facing social work: Honor-based violence as lived reality and stereotype. *Journal of Social Work*, vol. 24(4), s. 552–570.

Baianstovu, R., Strid, S., Cinthio, H., Särnstedt Gramnaes, E. och Enelo, J-M. (2019*). Heder och samhälle, det hedersrelaterade våld*ets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar. Örebro universitet.

Baianstovu, R., Lundqvist, M. och Young Håkansson, S. (2025). Honour, Violence and Gender – An international research review. Swedish Secretariat for Gender Research. ISBN 978-91531-2737-6.

Barnombudsmannen (2018). Utanförskap, våld och kärlek till orten. Barns röster om att växa upp i utsatta kommuner och förorter.

Barnombudsmannen (2022). Blir det nån skillnad – eller säger vi det här helt i onödan? Barnkonventionen i barns vardag.

Barnombudsmannen (2025). ”Det har alltid funnits våld, alltså när det har funnits problem.” Återrapportering av regeringsuppdraget om barn och ungas uppväxt- och levnadsförhållanden och risk för att involveras och utnyttjas i kriminalitet.

Barnombudsmannen (2026). ”Det var som att leva i ett fängelse. Jag kunde knappt andas” – om hedersrelaterat våld och förtryck mot barn och unga, barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av flickor. Dnr BO 2025–0186.

Baudin, T., Govind, Y. och Moriconi, S. (2025). Migration policy backlash, identity and integration of second-generation migrants in France. CESifo Working Paper, 12362.

Bergh, A. och Bjørnskov, C. (2011). Historical trust levels predict the current levels of the welfare state. *Kyklos*, 64(1), s. 1–19.

Berggren, N., Enger Karlsson, E. och Hodzic, E. (2025). Trust and income among immigrants in Europe. *Kyklos*, vol. 78(4), s. 1513.

Bet. 2008/09:AU1. Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet. Arbetsmarknadsutskottets betänkande.

Bet. 2023/24:AU1. Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet. Arbetsmarknadsutskottets betänkande.

Bet. 2023/24:FiU21. Vårändringsbudget för 2024.

Bevelander, P. (2021). Särskilt yttrande av experten Pieter Bevelander. Språk- och kunskapskrav leder till lägre och senare Naturalisering. Särskilt yttrande i SOU 2021:2.

Bevelander, P. (2022). Vilka är mest benägna att rösta i svenska lokala val? Lokalt valdeltagande bland utrikes född i Sverige. Delmi Policy Brief 2022:7.

Bevelander, P. och Hutcheson, D. S. (2022). Voting behavior of immigrants and their children in Sweden. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, vol. 20(3), s. 427–443.

Björktomta, S-B. (2026). Multiple Layers of Vulnerability: Having a Disability in an Honour-Based Context. *Social Sciences*, vol. 15(2); 97.

Björktomta, S-B. och Olsson, H. (2025). Hedersrelaterat våld och förtryck – Om funktionshinder, oskuldskrav och heteronormativitet. Myndigheten för delaktighet. Nr 2025:25.

Borås Stad (2019). Lägesbild Norrby. Perioden 2014–2019. Dnr 2019–01055. Borås: Borås Stad, Centrum för kunskap och säkerhet, 9 december 2019.

Borås Tidning, (2026), ”Släkten som styr på Norrby – han pekas ut som ledare”. 9 mars 2026.

Boverket (2015). Boendesituationen för nyanlända. Slutrapport. Rapport 2015:40.

Boverket (2021). Risk för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden. Rapport 2021:9.

Boverket (2023). Boendesegregationens utveckling och mekanismer. Årsrapport 2023 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige. Rapport 2023:23. Dnr 75/2023.

Boverket (2024). Boendesegregationens utveckling. Årsrapport 2024 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige. Rapport 2024:18.

Boverket (2025). Livsvillkor i utanförskapsområden. Rapport 2025:13.

Boverket (2026). Utvecklingen i områden med stort utanförskap. Rapport 2026:17.

Boverket och SCB (2024). Fördjupad analys om utanförskap. Slutrapport regeringsuppdrag 2024:2.

Boverket och SCB (2026a). Fördjupad analys om utanförskap. Slutredovisning av regeringsuppdrag 2024. Korrigerad 2026.

Boverket och SCB (2026b). Uppföljning av fördjupad analys om utanförskap. Delredovisning av regeringsuppdrag 2026. 2026:2

Brandén, M. (2018). Grannskapseffekter. En forskningsöversikt om boendesegregation och bostadsområdets betydelse. Jämlikhetsutredningen 17, LO.

Bratsberg, B., Ferwerda, J., Finseraas, H. och Kotsadam, A. (2021). How settlement locations and local networks influence immigrant political integration. *American Journal of Political Science*, vol. 65(3), s. 551–565.

Bredal, A., Beegsi, M., Bjøranger, T., Wittrup Djup, H., Mekonen, L., Gording Stang, E., Zomorodi, P., Grøtteland, E. och Stifjeld, A. M. (2020). «Det var ikke bare ferie» Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje. Helse- og omsorgsdepartementet.

Brinkemo, P. (2014). *Mellan stat och klan. Somalier i Sverige*. Timbro förlag.

Brinkemo, P. (2023a). Romani kris, sedvanerätt och likhet inför lagen. *Bulletin*, 4 maj 2023.

Brinkemo, P. (2023b). Klanvälde och separatism. I *Separatismen i Sverige*, M. Rojas och R. Hannah, R. (red.), Timbro förlag.

Brinkemo, P. och Lundberg, J. (2018). *Klanen*. Timbro förlag.

Bris (2026). Barnrapporten 2026.

Brå (2007). Våld mot personer med funktionshinder. Rapport 2007:26.

Brå (2008a). Diskriminering i rättsprocessen. Om missgynnande av personer med utländsk bakgrund. Rapport 2008:4.

Brå (2008b). Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen. Om ungdomsbrott, relationsvåld och organiserad brottslighet. Brå rapport 2008:8.

Brå (2009a). Polisens möte med organiserad brottslighet. En undersökning om otillåten påverkan. Brå rapport 2009:7.

Brå (2009b). Otillåten påverkan mot åklagare och domare. Brå rapport 2009:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2012). Otillåten påverkan mot företag. En undersökning om utpressning. Brå rapport 2012:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2014). Korruption i Myndighetssverige: Otillåten påverkan mot insider. Brå rapport 2014:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2015). Hot och våld. Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället. Brå rapport 2015:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2016a). Kriminella nätverk och grupperingar. Polisers bild av maktstrukturer och marknader. Rapport 2016:12.

Brå (2016b). Otillåten påverkan mot myndighetspersoner: En uppföljning. Rapport 2016:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2018). Relationen till rättsväsende i socialt utsatta områden. Rapport 2018:6.

Brå (2019). Tystnadskulturer – En studie om tystnad mot rättsväsendet. Rapport 2019:10.

Brå (2022a). Agera mot brott och otrygghet med koppling till parallella samhällsstrukturer. Metodstöd till lokala aktörer.

Brå (2022b). Tore 2. En myndighetsgemensam insats mot organiserad brottslighet i Södertälje. Brå rapport 2022:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2023a). Barn och unga i kriminella nätverk. En studie av inträde, brott, villkor och utträde. Rapport 2023:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2023b). Polisens arbete med profilering och likabehandling. Med fokus på diskriminerande etnisk profilering. Rapport 2023:12.

Brå (2024). Möjliggörare för kriminella nätverk. Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor. Rapport 2024:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2025a). Företag som brottsverktyg. Upplägg, systemsårbarheter och kopplingar till den kriminella miljön. Brå rapport 2025:20. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2025b). Otillåten påverkan från kriminella och extremistiska grupperingar. Rapport 2025:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2025c). Handbok för att förebygga otillåten påverkan. Stöd till kommuner för att rusta sig mot påverkan från kriminella och extremistiska grupperingar. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2025d). Bob-guide. En guide för lokal Bob-samverkan.

Brå (2025e). *Politikernas trygghetsundersökning*. Tillgänglig: https://bra.se/statistik/statistik-fran-enkatundersokningar/politikernas-trygghetsundersokning. [Hämtad 2026-07-18].

Brå (2025f). *”Välfärdsbrott – ett samlingsbegrepp”*. Tillgänglig: https://bra.se/nyheter/arkiv/2025-12-03-valfardsbrott---ett-samlingsbegrepp. [Hämtad 2026-07-18].

Brå (2026a). Hedersförtryck. En utvärdering av den nya straffbestämmelsen. Rapport 2026:19.

Brå (2026b). Tabell 40G. Lagföringsbeslut, efter huvudbrott 2016–2025. [Hämtad 2026-07-06].

Brå (2026c). *Otillåten påverkan*. Tillgänglig: https://bra.se/amnen/otillaten-paverkan. [Hämtad 2026-07-18].

Brå (2026d). Tillsammans med civilsamhället mot brott. Guide. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå och Statskontoret (2026) Stöd för arbetet mot otillåten påverkan i den offentliga förvaltningen. Slutredovisning.

Bråmå, Å. (2006). ”White Flight”? The Production and Reproduction of Immigrant Concentration Areas in Swedish Cities, 1990–2000. *Urban Studies*, vol. 43(7), s. 1127–1146.

Bråmå, Å. (2007). Etnisk diskriminering på bostadsmarknaden - en forskningsöversikt. Uppsala: Institutet för bostads-och urbanforskning, Arbetsrapport Nr 55.

Bråmå, Å., Andersson, R. och Solid, D. (2006). Bostadsmarknadens institutioner och grindvakter i den etniskt segmenterade staden – Exemplen Stockholm och Uppsala: Bilaga till Rapport Integration 2005. Norrköping: Integrationsverket.

Bursell, M. (2014). The Multiple Burdens of Foreign-Named Men – Evidence from a Field Experiment on Gendered Ethnic Hiring Discrimination in Sweden. *European Sociological Review*, vol. 30(3), s 99–409.

Bursell, M. och Bygren, M. (2026). The making of ethnic segregation on the labor market – evidence from a field experiment. *European Societies*, vol. 28(3), s. 462–490.

Bäckström Lerneby, J. (2020). *Familjen. Ett reportage*. Mondial, Stockholm.

Böhlmark, A., Holmlund, H. och Lindahl, M. (2016). Parental choice, neighbourhood segregation or cream skimming? An analysis of school segregation after a generalized choice reform. *Journal of Population Economics*, vol. 29, s. 1155–1190.

Böhlmark, A. och Willén, A. (2020). Tipping and the effects of segregation. *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 12(1), s. 318–347.

Carlsson, M. och Rooth, D-O. (2007). Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data. *Labour Economics*, vol. 14(4), s. 716–729.

Carlsson, M. och Eriksson, S. (2014). Discrimination in the rental market for apartments. *Journal of Housing Economics*, vol. 23, s. 41–54.

Cassel, F., Rönnerstrand, B., Wessman, F. och Öhberg, P. (2024). All inclusive eller baspaket? Svenska folket tecknar ett samhällskontrakt. I *Inferno*, U. Andersson, B. Rönnerstrand och A. Carlander (Red.), SOM-institutet vid Göteborgs universitet.

Catino, M. (2019). *Mafia Organizations: The Visible Hand of Criminal Enterprise*. Cambridge University Press.

Catino, M., Rocchi, S. och Vittucci Marzetti, G. (2022). The network of interfamily marriages in 'Ndrangheta. *Social Networks*, vol. 68, s. 318–329

Chan, J., Ho-Pong, T. och Chan, E. (2006). Reconsidering social cohesion: Developing a definition and analytical framework for empirical research. *Social Indicators Research*. Vol. 75, s. 273–302.

Cheung, M., Dahlberg, M. och Hasani, H. (2024). Migranters välbefinnande och befolkningens attityder till migration. Sverige i ett europeiskt perspektiv. Delmi, rapport 2024:5.

Cinthio, H. (2023). Rörelser i gränslandet – Om komplexa hedersnormer och samhälleliga markeringar. Fakulteten för hälsa och samhälle, Malmö universitet.

Clawson, R., Patterson, A., Fyson, R. och McCarthy, M. (2020). The demographics of forced marriage of people with learning disabilities: findings from a national database. *The Journal of Adult Protection*. Vol. 22(2), s. 59–74.

Collins, K. (2004). The Logic of Clan Politics. Evidence from Central Asian Trajectories. *World Politics*, vol. 56, s. 224–261.

Dagens Nyheter (2022a). "Larmet från Göteborg: Problemet med släktbaserade kriminella nätverk växer". 5 maj 2022.

Dagens Nyheter (2022b). "Malmvägen – gänget i källaren". 10 oktober 2022.

Dagens Nyheter (2023). "Desperata larmen om ungdomsgängen: 'Känner oss utlämnade'". 25 april 2023.

Dahlberg, M., Egebark, J. och Vikman, U. (2023). Long-run integration of refugees: RCT evidence from a Swedish early intervention program. IFAU Working Paper 2023:23.

Darj, F., Nathorst-Böös, H. och Jarl-Åberg, C. (2011). Hbt & Heder – En intervjustudie om unga hbt-personer som lever i familjer med hedersnormer. ALMAeuropa & RFSL Ungdom.

Darvishpour, M. och Westin, C. (2015). Maktperspektiv på etniska relationer. I *Migration och etnicitet. Perspektiv på ett mångkulturellt Sverige*, M. Darvishpour och C. Westin (red.), Studentlitteratur.

Delmos (2021). Segregation i Sverige. Årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling. Dnr Delmos 2021/334.

Delmos (2022). Skillnader och likheter mellan polisens lista och områdestyper. Dnr Delmos 2021/568.

Dinesen, P. T., Schaeffer, M. och Sønderskov, K. M. (2020). Ethnic Diversity and Social Trust: A Narrative and Meta-Analytical Review. *Annual Review of Political Science*, vol. 23, s. 441–465.

Dir. 2022:42. *Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor.*

Dir. 2024:113. *En likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola.*

Dir. 2025:31. *Ökade insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet.*

Dir. 2025:83. *Ett ändamålsenligt regelverk för bakgrundskontroller.*

Dir. 2025:103. *Tydligare ansvar och högre kvalitet i komvux.*

Dir. 2026:53. *Religiös radikalisering med fokus på politisk islam – konsekvenser för demokratin, integration och utanförskap.*

Dir. 2026:63. *Motståndskraft mot infiltration och otillåten påverkan i kommuner, regioner och näringsliv.*

Diskrimineringsombudsmannen (2025). Yttrande över betänkandet Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (SOU 2025:53). Dnr DO 2025/3181.

Dribe, M. och Lundh, C. (2008). Intermarriage and Immigrant Integration in Sweden: An Exploratory Analysis. *Acta Sociologica*, vol. 51(4), s. 329–354.

Dribe, M. och Lundh, C. (2011). Cultural Dissimilarity and Intermarriage. A Longitudinal Study of Immigrants in Sweden 1990–2005. *International Migration Review*, vol. 45(2), s. 297–324.

Ds 2024:20. Förbud mot äktenskap mellan kusiner och vissa andra nära släktingar.

Edin, P-A., Fredriksson, P. och Åslund, O. (2003). Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants—Evidence from a Natural Experiment. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118(1), s. 329–357.

Edquist, E., Cederberg, E. och Tengqvist, A. (2017). Socialtjänstens arbete med hedersrelaterat våld och förtryck – Kunskap och handlingsberedskap inom socialtjänsten i Uppsala kommun.

Egge, M. och Solhjell, R. (2018). Parallellsamfunn – en del av den norske virkeligheten? Politihøgskolen, PHS Forskning 2018:2.

Ekholm, D. (2026). I spänningen mellan egenintresse och samhällsnytta – Om politik och idrott i utsatta områden. Riksidrottsförbundets FoU-serie 2026:2.

Ekström, A. (2021). Finns det en tystandskultur i Göteborgs stad? Styrelsehandling nr 8 2021-08-26 Bilaga 1A.

Engdahl, M. och Liljeberg, L. (2024). Arbetsmarknadsanknytning och utbildning: skillnader mellan svensk och utländsk bakgrund. IFAU rapport 2024:24.

Eriksson, S. (2011). Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011.

Eriksson, S. och Rooth, D-O. (2022). God svenska – vägen till arbete för utrikes födda? SNS, forskningsrapport.

Esaiasson, P. och Sohlberg, J. (2018). Asylsökandes möte med Sverige. Lärdomar från en panelundersökning. Delmi, rapport 2018:8.

ESV (2023). Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. ESV 2023:22. Stockholm: Ekonomistyrningsverket. Dnr 2023–04213.

EU (2004). Pressmeddelande från Europeiska unionens råd, Rättsliga och inrikes frågor, av den 19 november 2004, C/04/321.

EUCPN (2020). *Sweden: "The Initiative TICKAN and the Phase model" and "Unlawful Influence"*. European Crime Prevention Award, ECPA 2020. Tillgänglig: https://eucpn.org/document/sweden-the-initiative-tickan-and-the-phase-model-and-unlawful-influence [hämtad 2026-07-18].

Famna, Forum, Fremia och Giva Sverige (2022). Pandemin och civilsamhället – konsekvenser, insatser och stödåtgärder.

Fi2022:20. Boendesegregation och verktyg för att räkna på sociala värden. En kunskapsöversikt för samhällsbyggnadssektorn. Boendesegregationsutredningen.

Fi2022/01731. Svar på fråga 2021/22:1637 av Tobias Andersson (SD). Kartläggning av parallellsamhällen.

Fi2024/01522. Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statistiska centralbyrån.

Fi2024/01534. Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027.

Fi2025/01460. Uppdrag att samordna utvecklingen av effektiv informationsdelning i arbetet mot brott.

Fi2026/00592. Uppdrag att utveckla det strategiska arbetet mot korruption och otillåten påverkan.

Freiesleben, A. M. (2016). Et Danmark af parallelsamfund: Segregering, ghettoisering og social sammenhængskraft: Parallelsamfundet i dansk diskurs 1968–2013 – fra utopi til dystopi. Københavns Universitet: Det Humanistiske 61 Fakultet. Doktorgradsavhandling. Nedladdad den 29 oktober 2025. Ph.d._2016_Freiesleben.pdf.

Friends (2022). ”Inte kul, men det får man tåla!” Friends idrottsrapport.

Folkhälsomyndigheten (2022). *Hur normer kan påverka vår psykiska hälsa*. Dinpsykiskahälsa.se. https://dinpsykiskahalsa.se/artiklar/vad-paverkar-var-psykiska-halsa/normer-och-forvantningar/ [hämtad 2026-05-20].

Foged, M., Freitas-Monteiro, T. och Hasager, L. (2025). Harsh Rhetoric and Cultural Identity: Backlash Effects of Denmark’s Ghetto List. Rockwool Foundation Berlin. Discussion Paper Series 158/25.

Forslund, A. och Liljeberg, L. (2021). Unga som varken arbetar eller studerar. En beskrivning av gruppen och effekter av insatser för att möte problemet. IFAU rapport 2021:12.

Forte (2022). Ungas organisering och politiska deltagande.

Forte (2023). Fritidens betydelse för ungas psykiska hälsa – rättigheter, möjlighet och hinder.

Galster, G. (2012). The mechanism (s) of neighbourhood effects: Theory, evidence, and policy implications. I *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*,. M. van Ham, D. Manley, N. Bailey, L. Simpson och D. Maclennan (red.), 23-56. Netherlands: Springer.

Gamella, J.F. och Muntean, V.M. (2024). Kris in a Roma diaspora: New insights on transnational conflict resolution. *Romani Studies*, vol. 34(2), s. 147–203.

Gelin, L. (2023). Han skickades på uppfostringsresa: ”Jag litade på mina föräldrar”. SVT, 8 november 2023. https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/han-skickades-pa-uppfostringsresa-jag-litade-pa-mina-foraldrar--r3bnth

Gerell, M. (2013). Bränder, skadegörelse och socialt kapital. Malmö university publications in urban studies 11.

Gerell, M. och Hallin, P.O. (2014). Att arbeta med grannskapsutveckling och sociala risker. I *Att laga revor i samhällsväven - om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden*, R. Ek, M. Gerell, N. Guldåker, P. O. Hallin, M. Herbert, T. Nieminen Kristofersson, A. Nilsson och M. Tykesson. Malmö University Publications in Urban Studies.

Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, vol. 78(6), s. 1360–1380.

Grander, M., Roelofs, K. och Salonen, T. (2022). Area-based development initiatives: a means to an end or an end in itself? – a literature overview on the case of Sweden. *Nordic social work research*, vol. 12(2), s. 243–255.

Grange, K. och Björling, N. (2020). Migrationens ojämna geografi. Bosättningslagen ur ett rättviseperspektiv. Mistra Urban Futures Report 2020:2.

Granström, T. (2023). *Kriget om Södertälje. Nätverken, narkotikan, polisen, politiken*. Stockholm: Ordfront förlag.

Grönqvist, H., Niknami, S. och Santavirta, T. (2023). *Bostadsområdets betydelse för brottslighet och barns möjligheter*. Forskningsrapport. SNS Förlag.

Grönqvist, H. och Niknami, S. (2025). Särskilt utsatt – en ESO-rapport om sambandet mellan etnisk segregation och brottslighet. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2025:4.

Gunnarson, C. (2023). Den sårbara staten. En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun. Stockholm: SNS Förlag.

Gunnarson, C. (2024). Företagare och konsumenter mot maffia – lärdomar från Italien. Stockholm: SNS Förlag.

Gunnarsson, S., Ghadimi, M., Davidian, T. och Hellberg, M. (2020). Gömd & Glömd – Hedersrelaterat våld och förtryck mot vuxna med intellektuell funktionsnedsättning. TRIS.

Göteborgs-Posten (2025). ”Ali Khan-män misstänks försökt stoppa omhändertagande av tonårsflicka.” 5 mars 2025.

Göteborgs Stad (2022). Lägesbild. Släktbaserade kriminella nätverk.

Hammar, O. (2021). Migranters attityder och värderingar. SNS Analys 80, november 2021.

Harder, N., Figueroa, L., Gillum, R., Hangartner, D., Laitin, D. och Hainmueller, J. (2018). Multidimensional measure of immigrant integration. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 115(45), s. 11483–11488.

Hayes, B. E., Freilich, J. D. och Chermak, S. M. (2016). An Exploratory Study of Honor Crimes in the United States. *Journal of Family Violence*, vol. 31, s. 303–314.

Hedin Ekström, A. (2021). Finns det en tystnadskultur i Göteborgs stad? Styrelsehandling nr 8, 2021-08-26, bilaga 1A. Göteborgs stad.

Helsingborgs Dagblad (2021). ”Hemlig rapport visar – Skåne har flest kriminella klaner i landet.” 11 april 2021.

Hernes, V., Bolvig, I. och Liljeberg, L. (2022). Scandinavian integration policies for refugees. An updated comparative analysis of qualification and labour-market integration outcomes. TemaNord 2022:534.

Hickman, M., Crowely, H. och Mai, N. (2008). *Immigration and social cohesion in the UK. The rhythms and realities of everyday life*. York: Joseph Rowntree Foundation.

Holmberg, S. och Rothstein, B. (2019). Partikulär tillit – lita på människor i området där man bor. I *Storm och stiltje*, U. Andersson, B. Rönnerstrand, P. Öhberg, P. och A. Bergström, (red.), Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.

Holmberg, S. och Rothstein, B. (2020). Minskar mångkulturella samhällen den sociala tilliten? I *Regntunga skyar*, U. Andersson, A. Carlander och P. Öhberg (red.), Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.

Holmberg, S. och Rothstein, B. (2022). Den svenska tilliten fortsatt hög – men sjunker i utsatta grupper. I *Du sköra nya värld*, U. Andersson, H. Oscarsson, B. Rönnerstrand, och N. Theorin (red.), Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Holmberg, S. och Weibull, L. (2013). Det viktiga institutionsförtroendet. I *Vägskäl,* L. Weibull, H. Oscarsson och A. Bergström (red.), SOM-institutet vid Göteborgs universitet.

Holmlund, H. (2020). Vad kan den nationalekonomiska forskningen lära oss om framgångsfaktorer i skolan? *Ekonomisk Debatt*, nr 3, årg. 48.

Holmlund, H., Sjögren, A. och Öckert, B. (2019). Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019; SOU 2019:40.

Holmqvist, M. (2017). *Leader communities: The consecration of elites in Djursholm*. New York: Columbia University Press.

Holtug, N. (2010). Immigration and the politics of social cohesion. *Ethnicities*. Vol. 10(4), s. 435–451.

Holtug, N. (2025). Trust, solidarity, and the causal significance of (shared) values. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. https://doi.org/10.1080/13698230.2025.2528378.

Hudson, V.M., Bowen, D.L. och Nielsen, P. L. (2015). Clan Governance and State Stability: The Relationship between Female Subordination and Political Order. *American Political Science Review*, vol. 109(3), s. 535–555.

Hüttermann, J. (2010). *Entzündungsfähige onfliktkonstellationen: Eskalations- und Integrationspotentiale in Kleinstädten der inwanderungsgesellschaft*. Juventa.

IFAU (2025). Remissvar. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Dnr 74/2025.

Ivert, A.K., Torstensson Levander, M. och Mellgren, C. (2015). Den ojämlika tryggheten – stabilitet och förändring i bostadsområden över tid. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 3–4.

Jamieson, A. (2000). *The Antimafia: Italy's Fight Against Organized Crime.* London: Macmillan Press.

Jenkins, S.P., J. Micklewright och Schnepf, S. V. (2008). Social segregation in secondary schools: How does England compare with other countries? *Oxford Review of Education*, vol. 34(1), s. 21–37.

Jernbro, C. och Landberg, Å. (2018). Det är mitt liv! – om sambandet mellan barnmisshandel och att inte få välja sin framtida partner. Stockholm: Stiftelsen Allmänna Barnhuset.

Jernbro, C. och Landberg, Å. (2024). Våld i ungas nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck – Förekomst, riskfaktorer och hälsokonsekvenser. Stiftelsen Allmänna Barnhuset och Jämställdhetsmyndigheten.

Jernbro, C. Landberg, Å. och Thulin, J. (2023). Våld mot barn 2022 – En nationell kartläggning. Stiftelsen Allmänna Barnhuset. ISBN 978-91-86759-57-5.

Johansson, M. (2021). Risk- och skyddsfaktorer – vad vet vi och vad kan göras med kunskapen? RISE rapport 2022:34. ISBN 978-91-89561-71-7.

Jonsson, J.O. (2023). Integration av unga i Sverige i ett flerdimensionellt perspektiv. Delmi Policy Brief 2023:11.

Jonsson, J. O. och Mood, C. (2023). Karriärer och barriärer. En ESO-rapport om skolgång och etablering för unga med utländsk bakgrund. ESO2023:8.

Jonsson, J.O., Mood, C. och Treuter, G. (2022). *Integration bland unga. En mångkulturell generation växer upp*. Göteborg och Stockholm: Makadam förlag.

Ju2015/08327/KRIM. Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Brottsförebyggande rådet.

Ju2016/03126/L5. Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Brottsförebyggande rådet.

JU2020/01660. Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Brottsförebyggande rådet.

Ju2023/00880. Uppdrag att studera otillåten påverkan som utövas av systemhotande aktörer och grupperingar.

Ju2023/00972. Uppdrag att föreslå en samverkansstruktur för arbete med barn och unga i och i närheten av miljöer kopplade till organiserad brottslighet.

Ju2025/00269. Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Brottsförebyggande rådet.

Ju2025/00846. Uppdrag att fortsätta utveckla stödet till arbetet med barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott med koppling till organiserad brottslighet.

Ju2025/00949. Promemoria. Ett höjt bidrag vid återvandring.

Jämställdhetsmyndigheten (2022a). Bortförda barn och unga – Delredovisning av uppdraget att kartlägga och sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse. Rapport 2022:25.

Jämställdhetsmyndigheten (2022b). Samverkan för ökad upptäckt av våld – Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket och Socialstyrelsen i samverkan – Samlad redovisning av uppdrag om ökad upptäckt av våld med mera 2019–2021. Rapport 2022:9.

Jämställdhetsmyndigheten (2022c). Stärkta möjligheter genom samverkan – Insatser för att underlätta utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden.

Jämställdhetsmyndigheten (2023a). Mellan tillit och misstro. Utrikes födda kvinnor om sina behov och hinder i relation till arbetsmarknadsetablering. Rapport 2023:5.

Jämställdhetsmyndigheten (2023b). Utrikes födda kvinnor om sina behov och hinder i relation till arbetsmarknadsetablering. Rapport 2023:5.

Jämställdhetsmyndigheten (2023c). När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd – Slutredovisning av uppdrag att kartlägga och sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse.

Jämställdhetsmyndigheten (2024). Mäns delaktighet och ansvar – En kunskapsöversikt om att främja jämställdhet och motverka mäns våld mot kvinnor. Rapport 2024:13.

Jämställdhetsmyndigheten (2025a). Ett liv präglat av våld – Slutredovisning av uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av barnäktenskap, tvångsäktenskap och månggifte i Sverige samt andra närliggande frågor. Rapport 2025:2.

Jämställdhetsmyndigheten (2025b). Att förebygga våld är att förebygga brott – Återrapportering gällande uppdrag att bidra till att utveckla det brottsförebyggande arbetet (Ju2024/02612). Rapport 2025:18.

Jämställdhetsmyndigheten (2025c). Jämställdhetsmyndighetens remissvar på betänkandet Kunskap för alla – Nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande, SOU 2025:19. Dnr ALLM 2025/104.

Jämställdhetsmyndigheten (2025d). Ett inneboende jämställdhetsproblem – Om ekonomisk jämställdhet på svensk bostadsmarknad. Rapport 2025:17.

Jämställdhetsmyndigheten (2026a). Vad är hedersrelaterat våld och förtryck? Nationella samordningen mot hedersrelaterat våld och förtryck. https://nshrv.jamstalldhetsmyndigheten.se/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/vad-ar-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/ [hämtad 2026-01-15].

Jämställdhetsmyndigheten (2026b). Det gränslösa våldet – en kartläggning av den digitala teknikens betydelse för mäns våld mot kvinnor och våld mot barn. Rapport 2026:1.

Jämställdhetsmyndigheten (2026c). Kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck – Sammanställning av rapporter, stödmaterial och kurslitteratur. Rapport 2026:9.

Jämställdhetsmyndigheten (2026d). Förstärkt arbete mot bortföranden – Slutredovisning av uppdrag att fortsätta sprida kunskap om erfarenheter av hedersrelaterat förtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse.

Jämställdhetsmyndigheten (2026e). Vanliga frågor och svar om hedersrelaterat våld och förtryck. Hur vanligt är hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige? Nationella samordningen mot hedersrelaterat våld och förtryck. https://nshrv.jamstalldhetsmyndigheten.se/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/vanliga-fragor-och-svar-om-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/ [hämtad 2026-05-30].

Järvaveckan Research (2025). Sverigerapporten: Trygghet, tillhörighet och integration i vardagen.

Järvaveckan Research (2026). Upplevda normer i utsatta områden och övriga Sverige.

Järvinen, J. (2017). Finländsk 12-åring fördes till en uppfostringsanstalt i Kenya: ”Vi blev slagna med alla slags tillhyggen”. YLE. https://yle.fi/a/7-10091765 [hämtad 2026-05-20].

Jörwall, E. (2025). Särskilt yttrande av advokaten Emelie Jörwall. Särskilt yttrande i SOU 2025:99.

Karimi, A., Mühlrad, H., Niknami, S., Ornstein, P. och Sandberg, A. (2024). Våld i nära relationer: riskfaktorer och konsekvenser. SNS Analys 102.

Kassman, A. och Kneck, Å. (2021). Idrott och hälsa bland flickor: Uppfattningar och erfarenheter bland föräldrar från Somalia, Eritrea, Syrien och Sverige. Delmi rapport 2021:1.

Klaesson, J. och Öner, Ö. (2021). Ethnic enclaves and segregation – self-employment and employment patterns among forced migrants. *Small Business Economics*, vol. 56, s. 985–1006.

Knight, J. (2003). Social Norms and the Rule of Law: Fostering Trust in a Socially Diverse Society. I K. Cook (red.) *Trust in Society*. New York: The Russell Sage Foundation.

Konjunkturinstitutet (2023). Utrikes föddas uppåtgående sysselsättning: Hur mycket förklaras av demografi? Specialstudie december 2023. Dnr 2023–534.

Konjunkturinstitutet (2025). Samhällsekonomiska effekter av migrationen till Sverige – en kunskapsöversikt med fokus på arbetsmarknad, makroekonomi och offentliga finanser. Specialstudie juni 2025. Dnr 2024–307.

Kriminalvården (2020). Kriminalvårdens strategi för arbetet mot organiserad brottslighet, våldsbejakande extremism och hedersrelaterad brottslighet. Dnr 2017-27832.

Kumlin, S. och Rothstein, B. (2005). Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State Institutions. *Comparative Political Studies*, vol. 38(4), s. 339–365.

Kunskapsverket (2026). Hur går integrationen? https://www.kunskapsverket.org/artiklar/hur-gar-integrationen.

La Spina, A. (2014). The Fight Against the Italian Mafia. I *The Oxford Handbook of Organized Crime*, L. Paoli (red.), Oxford University Press, s. 593–611

Lagrådet (2026). *Yttrande över lagrådsremissen Skärpta krav för svenskt medborgarskap*. Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-02-20.

Lagrådsremissen *Skärpta villkor för anhöriginvandring* av den 1 juni 2026.

Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen (2025). Clankriminalität. Lagebild NRW 2024. Düsseldorf: Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, juli 2025.

Lanfear, C. C., Matsueda, R. L. och Beach, L. R. (2020). Broken Windows, Informal Social Control, and Crime: Assessing Causality in Empirical Studies. *Annual Review of Criminology*, vol. 3, s. 97–120.

Legeby, A. och Marcus, L. (2025). Den byggda miljöns betydelse för att minska boendesegregation och ojämlika livsvillkor – en systematisk kunskapsöversikt. Delmi kunskapsöversikt 2025:3.

LI2025/00469. Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Boverket.

Liljegren, L. och Lundin, M. (2025). Introduktion till jobb. Kartläggning av subventionerade anställningar och effekter av introduktionsjobben. IFAU rapport 2025:22.

Lindbeck, A., Palme, M. och Persson, M. (2016). Sickness absence and local benefit cultures. *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 118(1), s. 49–78.

Lindgren, K-O. (2025). Insatser för ökat valdeltagande i bostadsområden med socioekonomiska utmaningar. Delmi och Vetenskapsrådet, kunskapsöversikt 2025:5.

Linell, H. och Lundberg, L. (2023). Hedersförtryck samt annat våld och förtryck under utlandsvistelse – Slutrapport. Stockholms universitet. Arbetsrapport/Institutionen för socialt arbete, 2023:2.

Lorentsson, J. och Ziegerer, J. (2024). Reportage- och poddserien ”Var är Yamina” i Sydsvenskan. https://www.sydsvenskan.se/var-ar-yamina.

Lunneblad, J., Borg, A.-L. och Hammarén, N. (2026). Rätt Kurva. Utvärdering av arbetet med Rätt Kurva. Slutrapport för utvärderingen av projektet Rätt Kurva. Dnr 0429–23. Göteborgs universitet.

Länsstyrelsen Skåne (2026). Återrapportering av Länsstyrelsernas regeringsuppdrag Brottsförebyggande föräldraskapsstöd.

Länsstyrelsen Stockholm (2020). Bostad sist? Om bosättningslagen och nyanländas boendesituation i Stockholms län. Rapport 2020:4.

Länsstyrelsen Stockholm (2022). Bostad eller arbete? Om bosättningslagen och flyttmönster ur ett socioekonomiskt perspektiv. Rapport 2022:18.

Länsstyrelsen Stockholm (2026). Preventionspaletten – Ett stöd för verksamhetskartläggning och analys utifrån skyddsfaktorer för barn och unga. https://dataidialog.se/preventionspaletten/1-introduktion/.

Länsstyrelsen Västernorrland (2024). Samhällsorientering – Länsstyrelsen i Västernorrlands redovisning enligt förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Länsstyrelsen Östergötland (2023a). Slutredovisning av uppdrag att förebygga och bekämpa könsstympning av flickor och kvinnor (A2021/01029). Rapport 2023:18.

Länsstyrelsen Östergötland (2023b). Kartläggning av bortförda personer i en hederskontext under 2022. Rapport 2023:17.

Länsstyrelsen Östergötland (2024). Myndighetsgemensam vägledning vid hedersrelaterad brottslighet – Att agera och ge stöd och skydd när barn och vuxna riskerar att bli eller har blivit bortförda till utlandet i syfte att utsättas för hedersrelaterad brottslighet. För yrkesverksamma inom socialtjänst, skola, polis och hälso- och sjukvård. Rapport 2024:8.

Länsstyrelsen Östergötland (2025a). Hur utbrett är könsstympning i Sverige? En skattning baserad på registerdata från 2004–2023. Nationellt centrum för hedersrelaterat våld och förtryck. Rapport 2025:14.

Länsstyrelsen Östergötland (2025b). Vad vet vi om omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck? Tidigare studier, kunskapsluckor och metodologiska medskick. Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck. Rapport 2025:13.

Maine, H.S (1986). *Ancient Law: Its Connection with the Early History of Society and its Relation to Modern Ideas*. Tucson: University of Arizona Press.

Malmberg, B. och Clark, W. A. V. (2020). Migration and Neighborhood Change in Sweden: The Interaction of Ethnic Choice and Income Constraints. *Geographical Analysis*, vol. 53(2), s. 1–24.

Malmberg, B., Andersson, E. K., Nielsen, M. och Haandrikman, K. (2018). Residential segregation of European and Non-European Migrants in Sweden: 1990-2012. *European Journal of Population*, vol. 34, s. 169–193.

Malmö stad (2024). Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck – Fördjupad granskning. Dnr SR-2023-81.

Martén, L., Hainmuller, J. och Hangartner, D. (2019). Ethnic networks can foster the economic integration of refugees, *PNAS*, vol. 116 (33), s. 16280–16285.

Martinsson, J. och Tipple, F. (2018). SOM-undersökningen i Göteborg. SOM-rapport 2018:30.

Massey, D.S. och Denton, N. A. (1988). The Dimensions of Residential Segregation. *Social Forces*, vol. 67(2), s. 281–315.

MDF (2025). Särskild sårbarhet, särskilt ansvar - Stödmaterial för att motverka våld mot barn och unga med funktionsnedsättning och kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck mot personer med funktionsnedsättning. Nr 2025:6.

Meyer, T. (2002). Parallelgesellschaft und Demokratie. I H. Münkle, M., Llanque och C. Stepina (red.), *Der Demokratische Nationalstaat in den Zeiten der Globalisierung: Politische Leitideen Für Das 21. Jahr-hundertfestschrift Zum 80. Geburtstag von Iring Fetscher,* s. 193–230. Akademie Verlag.

Migrationsverket (2019). Somalia – Rätts- och säkerhetssektorn. Lifosrapport 2019-07-01, version 1.0.

Migrationsverket (2023). Vilka är det som kommer till Sverige – och varför? https://www.migrationsverket.se/om-migrationsverket/migrationsverket-svarar/2023/2023-10-20-vilka-ar-det-som-kommer-till-sverige---och-varfor.html

Migrationsverket (2025). Remissvar över slutbetänkandet Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar, SOU 2025:99. Dnr 1.4-2025-13115.

Mondani, H. och Rostami, A. (2023). Kriminella på kartan. En ESO-rapport om den organiserade brottslighetens geografi. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2023:3.

Mood, C. och Jonsson, J. O. (2026). Persistent boundaries. Partnership patterns among children of immigrants and natives in Sweden. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 52(3), s. 635–663.

Motion 2025/26:1064. Ett slutgiltigt avskaffande av EBO.

MUCF (2021). Samverkansmodell för offentliga aktörer och civilsamhället. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

MUCF (2022a). Unga hbtq-personers utsatthet för omvändelseförsök i Sverige.

MUCF (2022b). Uppdrag att ta fram och sprida ett kunskapsunderlag till fritidsledare och andra yrkesverksamma på ungas fritid om arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck och våldsförebyggande arbete. Delrapportering för regeringsuppdrag. A2021/01300.

MUCF (2023). Skolval 2022 i samband med riksdagsvalet. Slutrapport av uppdraget. KU2021/01889.

MUCF (2024). ”Det får inte existera” Om unga hbtq-personers utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck samt omvändelseförsök. Redovisning av regeringsuppdrag Ku2022/01123.

MUCF (2025a). Olika plats – olika liv. Unga och socioekonomisk ojämlikhet. FOKUS 25.

MUCF (2025b). Så tycker unga 2025 – Demokrati och viktiga samhällsfrågor. Attityd- och värderingsstudien 2025.

MUCF (2025c). Uppdrag att ta fram och sprida kunskapsunderlag med fokus på hedersrelaterat våld och förtryck och våldsförebyggande arbete till fritidsledare och andra yrkesverksamma som arbetar med ungas fritid.

MUCF (2025d). Kartläggning av den öppna fritidsverksamheten.

MUCF (2026a). Indikatorer – Arbete och boende – Varken arbetar eller studerar (UVAS). https://ungidag.se/indikator/arbete_och_boende/varken-arbetar-eller-studerar-uvas [hämtad 2026-07-15].

MUCF (2026b). Återrapportering av MUCF stöd till bidragsgivande aktörer. Åtgärder för stöd i bidragsgivning samt stöd i efterlevnad av nya demokrativillkor och bestämmelser för att motverka felaktiga utbetalningar. MUCF 0099/26.

Mühlrad, H., Sibbmark, K., Sjögren, A. och Tallås Ahlzén, M. (2026). Bättre skola för nyanlända och flerspråkiga elever – Utvärdering av en randomiserad stödinsats för bättre mottagande och undervisningskvalitet. IFAU rapport 2026:1.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2023). Bära eller brista. Rapport 2023:8.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2024). Väl förtrogen? Befolkningens förtroende för socialtjänstens arbete med barn, unga och familjer. Rapport 2024:2.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2026). Med kunskap som kompass – En kartläggning och analys av styrning med kunskap inom socialtjänsten. Rapport 2026:1.

Nannestad, P., Svendsen, G. T., Dinesen, P. T. och Sonderskov. K. M. (2014). Do Institutions or Culture Determine the Level of Social Trust? The Natural Experiment of Migration from Non-western to Western Countries. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 40(4), s. 544–565.

Nationellt centrum för kvinnofrid, NCK (2010). Hedersrelaterat våld och förtryck – en kunskaps- och forskningsöversikt. Uppsala universitetet.

Nekby, L. (2012). Cultural integration in Sweden. I *Cultural Integration of Immigrants in Europe*, Y. Algan, A. Bisin, A. Manning och T. Verdier (red.), Oxford University Press.

Nilsson Lundmark, E. och Nilsson, I. (2022). Att synliggöra det osynliga – En socioekonomisk analys av hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelsen Östergötland.

Norberg, K. och Törnsén, M. (2013). In the name of honor: Swedish school leaders' experiences of honor-related dilemmas. *Journal of Educational Administration*, vol. 51(6), s. 855–867.

Norberg, K. och Thörn, M. (2020). Amanda-kommissionen – Granskning av Göteborgs Stads arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck 2017–2018. Göteborgs stad.

Nordiska ministerrådet (2025). Skolval och andra val riktade till unga i Norden – En praktisk guide över att ordna val riktade till unga. TemaNord 2025:569.

Nordiska ministerrådet (2026). Hedersrelaterat våld och förtryck i Norden – Styrning, organisering och lagstiftning. TemaNord 2026:502.

Nordström Skans, O. och Åslund, O. (2010). Etnisk segregation i storstäderna – bostadsområden, arbetsplatser, skolor och familjebildning 1985–2006. IFAU rapport 2010:4.

Nybru Gleditsch, R., Kjeøy, I., Ravn Lysvik, R. och Inez Lien, M. (2026). Parallellsamfunn i Skandinavia? En kunnskapsstatus om parallellsamfunn, utsatte områder og boligsegregering. Fafo-rapport 2025:27.

Näslund, L. (2018). Förtroende och tillit – vad är det? Vad vet forskningen om hur förtroende och tillit fungerar? *Organisation & Ledarskap*, 2018-10-12.

OECD (2019). An updated OECD framework on drivers of trust in public institutions to meet current and future challenges. OECD Working Papers on Public Governance nr 48.

OECD (2021). Survey design and technical documentation supporting the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Government Institutions. OECD Working Papers on Public Governance nr 53.

Olsson, H. (2022). Röster från hedersvåldsutsatta unga kvinnor – om utsatthet och stöd och hjälp från socialtjänsten. Vetenskaplig artikel i *Socionomen*, red. Hans Swärd.

Olsson, H. (2024). Voices of Women Exposed to Honour-Based Violence: On Vulnerability, Needs and Support from Social Services. I *British Journal of Social Work*, vol. 54(6), s. 2623-2641.

Olsson, H. och Bergman, A. (2018). Socialtjänstens arbete med hedersvåld. Resultat från en intervju-undersökning. Rapport 2018:01. Länsstyrelsen Dalarnas län.

Olsson, H., Carlerby, H. och Svanholm, S. (2026). Kvinnors upplevelser av hedersrelaterat våld och förtryck i den offentliga närmiljön. Rapport till Boverket. Mittuniversitetet.

Olsson, H., Strand, S. och Källvik, E. (2022). Hedersrelaterat våld och förtryck i kombination med prostitution och människohandel – Ett vidgat perspektiv. Rapport till Jämställdhetsmyndigheten 2022.

Origo (2025). Origomodellen: att mötas i samtal – om våld i en hederskontext. Stockholm: Origo.

Oskooii, K. A. R. (2020). Perceived discrimination and political behavior. *British Journal of Political Science*, vol. 50(3), s. 867–892.

Ouis, P. (2021). Hedersrelaterade familjekonflikter: Konsekvenser av förändrade normer i migrationsprocessen. *Fokus på familjen* 3–2021 (213–236). Universitetsforlaget.

Paoli, L. (2003) *Mafia Brotherhoods: Organized Crime, Italian Style*, Oxford University Press.

Persson, J. och Wahlström, J. (2024). *Klanerna. Den systemhotande brottsligheten*. Stockholm: Mondial.

Pettersson, T. (2022). *Att balansera mellan kontroll och kontakt: lokala polisers arbete med ungdomar*. Lund: Studentlitteratur.

Piil Damm, A. (2009). Ethnic Enclaves and Immigrant Labor Market Outcomes: Quasi-Experimental Evidence. *Journal of Labor Economics*, vol. 27(2), s. 281-314.

Polismyndigheten (2015). Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser. Dnr HD 5800-61/2015.

Polismyndigheten (2017). Utsatta områden - social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen. Dnr HD 44/14A203.023/2016.

Polismyndigheten (2021). Metodstödsfrågor. Kriminell påverkan på lokalsamhällen (utsatta områden).

Polismyndigheten (2022a). Samhälls- och systemhotande kriminella nätverk i Sverige. Underrättelseorientering/arbetsmaterial, öppen version, 2022-10-26. Nationella operativa avdelningen.

Polismyndigheten (2022b), *Hatbrott och andra brott som hotar demokratin. Delredovisning 1*, PMY Rapport, Nationella operativa avdelningen, mars 2022.

Polismyndigheten (2023). Lägesbild över utsatta områden. Regeringsuppdrag 2023. Dnr A658.585/2023.

Polismyndigheten (2025a). Lägesbild över utsatta områden. Regeringsuppdrag 2025. Dnr A034.946/2025.

Polismyndigheten (2025b). Hedersrelaterade brott. Tillsynsrapport 2025:3. Dnr A059.138/2025.

Polismyndigheten m.fl. (2025c). Myndighetsgemensam lägesbild: Organiserad brottslighet 2025. Stockholm: Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen. Dnr A022.594/2024 (saknr 492).

Polismyndigheten (2026a). Så bekämpar polisen den kriminella ekonomin. Tillgänglig: https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/kriminell-ekonomi/ [hämtad 2026-07-19].

Polismyndigheten (2026b). Sammanställning av svar till utredningen om parallella samhällsstrukturer. PM, 2026-04-22.

Polismyndigheten m.fl. (2026c). Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2025. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten m.fl. (2026d). Myndighetsgemensam rapport om organiserad brottslighet i välfärden. Stockholm: Polismyndigheten.

Præsttun, C. och Strand, T. (2017). Jasmin (19) til NRK: – Utsatt for tortur på koranskole i Somalia. NRK, 12 maj. https://www.nrk.no/urix/jasmin-_19_-til-nrk_-_-utsatt-for-tortur-pa-koranskole-i-somalia-1.13511980

Prop. 1997/98:165. *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*.

Prop. 2000/01:72. *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen.*

Prop. 2003/04:48. *Åtgärder mot barnäktenskap och tvångsäktenskap*.

Prop. 2008/09:1. *Budgetpropositionen för 2009*.

Prop. 2009/10:60. *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*

Prop. 2013/14:208. *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor.*

Prop. 2017/18:158. *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden.*

Prop. 2017/18:288. *Förbud mot erkännande av utländska barnäktenskap.*

Prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020.*

Prop. 2019/20:10. *Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande.*

Prop. 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021*.

Prop. 2020/21:149. *Förbud mot erkännande av utländska månggiften.*

Prop. 2020/21:170. *Barn som bevittnar våld.*

Prop. 2021/22:132. *Förskola för fler barn.*

Prop. 2021/22:138. *Ett särskilt brott för hedersförtryck.*

Prop. 2022/23:1. *Budgetpropositionen för 2023*.

Prop. 2022/23:43. *Kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete.*

Prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024*.

Prop. 2023/24:18. *Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl*.

Prop. 2023/24:72. *Ett utvidgat utreseförbud för barn.*

Prop. 2023/24:99. *Vårändringsbudget för 2024*.

Prop. 2023/24:100. *2024 års ekonomiska vårproposition*.

Prop. 2023/24:119. *Statens stöd till trossamfund och civilsamhället - enhetliga och rättssäkra villkor*.

Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025*.

Prop. 2024/25:49. *En ny ordning för asylsökandes boende.*

Prop. 2024/25:89. *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*.

Prop. 2024/25:179. *Bättre verktyg för kontroll – uppgiftsinhämtning inom socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd.*

Prop. 2024/25:189. *Kriminalisering av oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp*.

Prop. 2025/26:1. *Budgetpropositionen för 2026*.

Prop. 2025/26:10. *Skärpta krav i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi)*.

Prop. 2025/26:42. *Straffansvar för olovlig finansiell verksamhet*.

Prop. 2025/26:61. *Utökade registerkontroller vid anställning i Kommun*.

Prop. 2025/26:136. *Kvalificering till socialförsäkringen*.

Prop. 2025/26:138. *En särskild straffbestämmelse för psykiskt våld.*

Prop. 2025/26:154. *Förbud mot kusinäktenskap och äktenskap mellan andra nära släktingar*.

Prop. 2025/26:174. *Utökade registerkontroller i skolväsendet.*

Prop. 2025/26:175. *Skärpta krav för svenskt medborgarskap*.

Prop. 2025/26:194. *Nya läroplaner –för en stark kunskapsskola.*

Prop. 2025/26:201. *Reformerat försörjningsstöd – bidragstak och ökade möjligheter till arbete.*

Prop. 2025/26:207. *Aktivitetskrav för mottagare av försörjningsstöd.*

Prop. 2025/26:213. *Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck.*

Prop. 2025/26:215. *Tidsbegränsat boende för vissa nyanlända invandrare – en ny lag om bosättning*.

Prop. 2025/26:229. *En ny mottagandelag.*

Prop. 2025/26:235. *Skärpta regler om utvisning på grund av brott*.

Prop. 2025/26:262. *Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt.*

Prop. 2025/26:264. *Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd.*

Prop. 2025:26/294. *För barns rättigheter och trygghet – en ny lag om omhändertagande för vård av barn och unga*.

Prop. 2025/26:295. *Förebyggande insatser inom socialtjänsten till skydd för barn och unga vid bristande medverkan*.

Puranen, B. (2019). Med migranternas röst. Den subjektiva integrationen. Institutet för framtidsstudier.

Puranen, B. (2023). Med migranternas röst III. Hur förändras värderingar? En forskningsrapport om migranters värderingar och sociala normer i Sörmland.

Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Putnam, R.D. (2000). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. I L. Crothers och C. Lockhart(red.) *Culture and Politics*. Palgrave Macmillan, New York.

Putnam, R. D. (2007). E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-First Century the 2006 Johan Skytte Prize Lecture. *Scandinavian Political Studies*, vol. 30(2), s. 137–174.

Ranstorp, M., Ahlin, F., Hyllengren, P. och Normark, M. (2018). Mellan salafism och salafistisk jihadism – Påverkan mot och utmaningar för det svenska samhället. CATS och Försvarshögskolan.

Ranstorp, M. och Ahlerup, L. (2023). LVU-kampanjen. Desinformation, konspirationsteorier och kopplingarna mellan det inhemska och det internationella i relation till informationspåverkan från icke-statliga aktörer. Försvarshögskolan.

Raoof, D. och Khairallah, L. (2024). En splittrad identitet: unga hbtq personers navigering mellan hedersnormer och hbtq-sammanhang. MUCF.

Redar, L., Sayeler Behnam, M., Lindberg, K. och Moula, P. (2023). *Framväxten av parallellsamhällen*. Arbetsgruppen "Ökad samhällsgemenskap genom att vi delar ett gemensamt språk". Socialdemokraterna.

Refors Legge, M., Budryk, M., Dahl, A., Lackenbauer, H. och Lusua, J. (2023). Utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola - En studie om risker. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

Regeringen (2014). En strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.

Regeringen (2018). Konventionen om barnets rättigheter (svenska). Dnr S2018.010.

Regeringen (2024). Handlingsplan mot rasism och hatbrott. Regeringskansliet.

Regeringen (2025). Stolt och trygg: Handlingsplan för hbtqi-personers lika rättigheter och möjligheter.

Regeringen (2026). Regeringen ger uppdrag för att stärka arbetet mot hedersrelaterad brottslighet. Pressmeddelande från Justitiedepartementet, 23 juni 2026. https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/06/regeringen-ger-uppdrag-for-att-starka-arbetet-mot-hedersrelaterad-brottslighet/

Regeringskansliet (2011). FN:s konventioner om Mänskliga rättigheter. Erlanders Sverige. Artikelnummer A11.017.

de los Reyes, P., Hörnqvist, M., Boréus, K., Estrada, F., Flyghed, J., Gonzáles, A. A., Lundgren, M. och Lundström, M. (2014). *”Bilen brinner … men problemen är kvar”: Berättelser om Husbyhändelserna i maj 2013.* Stockholm: Stockholmia.

Reuter, P. och Paoli, L. (2020). ”How Similar Are Modern Criminal Syndicates to Traditional Mafias?”, *Crime and Justice*, vol. 49, 2020, s. 223–287.

Revisorsinspektionen (2023). *”Ny nationell riskbedömning om hawala”*. Tillgänglig: https://www.revisorsinspektionen.se/publikationer/nyheter/2023/ny-nationell-riskbedomning-om-hawala/ [hämtad 2026-07-19].

Rexvid, D. (2024). Förskolans möte med hederskulturen. Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

RH 1998:8. Hovrätten för Övre Norrland dom 1997-05-26 i mål nr B119-97.

Rigspolitiet (2025a). Overblik over kriminelle familier. København: Rigspolitiet, 30 april 2025.

Rigspolitiet (2025b). Overblik over kriminelle familier (del 2). Center for Politifaglig Styring. J.nr 2025–186954, dok.nr 4289150. København: Rigspolitiet, 1 december 2025.

Rikshandboken barnhälsovård (2023). Könsstympning av flickor. Hälsobesök. https://www.rikshandboken-bhv.se/halsobesok/barn-som-riskerar-att-fara-illa/konsstympning-av-flickor/ [hämtad 2026-02-01].

Rikshandboken barnhälsovård (2025). Identifiera skyddsfaktorer och riskfaktorer. https://www.rikshandboken-bhv.se/halsobesok/identifiera-skyddsfaktorer-och-riskfaktorer/#section-23212

Riksrevisionen (2021). Bosättningslagen – har reformen levt upp till intentionerna? RiR 2021:29.

Riksrevisionen (2025). Likvärdighet i förskolan – statens stöd, uppföljning och tillsyn. RiR 2025:15.

Riksrevisionen (2026a). Etnisk diskriminering – statens arbete för att motverka risker vid myndigheters beslut. RiR 2026:8.

Riksrevisionen (2026b). Infiltration i staten – tre myndigheters arbete för att motverka illojalt beteende. RiR 2026:3. Stockholm: Riksrevisionen.

Rojas. M. och Hannah, R. (2023). Kampen mot separatismen. I Rojas. M. och Hannah, R. (red.) *Separatismen i Sverige.* Timbro förlag.

Rosales, R. L. (2026). Att vägra förminskas – Föreningsidrott i strukturellt missgynnade områden. Riksidrottsförbundets FoU-serie 2026:1.

Rosquist, J. (2020). *Moral i rätten – Utredningar av hedersrelaterat våld i Sverige 1997–2017*. Göteborgs universitet, Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap.

Rostami, A. och Appelgren, G. (2021). ”Caset Södertälje”. I M. Ghazinour och M. Eriksson (red.), *Polisiärt arbete i utsatta områden: Utmaningar och möjligheter*. Lund: Studentlitteratur.

Rostami, A., Mondani, H., Mellberg, J., och Roine, J. (2026). Svarta siffror – en ESO-rapport om den kriminella ekonomins omfattning. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2026:1.

Rothstein, B. (2011). Social tillit, lycka, korruption och välfärdsstat. I S. Holmberg. L. Weibull och H. Oscarsson (red). *Lycksalighetens ö*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.

Rothstein, B. och Uslaner, E. (2005). All for all. Equality, corruption, and social trust. *World Politics*, vol. 58(1), s. 41–72.

Rothstein, B. och Eek. D. (2009). Political Corruption and Social Trust – An Experimental Approach. *Rationality and Society*, vol. 21(1), s. 81–112.

Rothstein, B. och Holmberg, S. (2022). Social tillit i höglitarlandet Sverige. SOM-institutets temaserie, 2022:1.

Ruist, J. (2018). Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering. ESO-rapport 2018:3.

Rädda Barnen (2021). Allt jag inte får göra – Unga om hedersrelaterat våld och förtryck.

Rönnerstrand, B. (2024). *Det svenska samhällskontraktet.* Anförande vid det nationella SOM-seminariet 2024.

Rönnerstrand, B. och Solevid, M. (2021). Förtroende och tillit i en segregerad stad. I B. Rönnerstrand, M. Solevid och H. Oscarsson (red.) Hög tid för Göteborg. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

S2018/03696/JÄM. Uppdrag att planera för utökad samverkan i frågor om förbättrad upptäckt av våld i nära relationer m.m.

S2022/03244. Uppdrag att motverka ryktesspridning och desinformation om socialtjänsten.

S2023/02379. Uppdrag att ta fram ett nationellt hälsoprogram för barn och unga. Socialdepartementet.

S2025/00979. Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Barnombudsmannen.

S2025/02092. Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Pensionsmyndigheten.

S2025/01634. Uppdrag om stärkt stöd i tillämpningen av nya regler om informationsutbyte.

S2026/00223. Uppdrag att föreslå ett system för obligatorisk screening av små barns kunskaper i svenska språket inom barnhälsovården.

S2026/00749. Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Försäkringskassan.

S2026/00989. Uppdrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor att ta fram nationella rekommendationer för öppen fritidsverksamhet. Socialdepartementet.

Sarnecki, J. (2025). Kriminella nätverk i Sverige förr och nu. Vetenskapsrådet.

SCB (2020a). Rikstäckande områdesindelning för statistisk uppföljning av socioekonomisk segregation – Slutrapportering av uppdrag till Statistiska centralbyrån att ta fram en rikstäckande områdesindelning för statistisk uppföljning av socioekonomisk segregation. A2018/0048.

SCB (2020b). Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige – Statistisk lägesbild 2019. Reviderad 23 mars.

SCB (2021). Det statistiska registrets framställning och kvalitet. Registret över totalbefolkningen (RTB). Version 1, 2021-04-26.

SCB (2023). Delat deltagande. En studie av integration och segregation baserat på valdeltagande i 2022 års allmänna val. Demokratistatistik 2023:2.

SCB (2024). Utrikes och inrikes föddas syn på samhället Resultat från SCB:s medborgarundersökning 2023. Integration: Rapport 19.

SCB (2025a). Förstudie om uppföljning av integration. Slutredovisning av regeringsuppdrag 2025.

SCB (2025b). Indelning i områdestyper efter socioekonomiskt index. https://www.scb.se/contentassets/9298e48af12640d19385dafb05dad257/indelning-i-omradestyper-efter-socioekonomiskt-index-pa-deso-niva.pdf

SCB (2026a). Uppföljning av demokratisk, social och kulturell integration – Slutredovisning av regeringsuppdrag 2026.

SCB (2026b). Utveckling av Integrationsstatistik – Redovisning av regeringsuppdrag 2026.

Schaeffer, M. (2014): *Ethnic Diversity and Social Cohesion: Immigration, Ethnic Fractionalization and Potentials for Civic Action*. Farnham: Ashgate Publishing Group.

Schclarek Mulinari, L. (2017). Slumpvis utvald. Ras-/etnisk profilering i Sverige. Civil Right Defenders, Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.

Schlytter, A. och Rexvid, D. (2016). *Mäns heder. Att vara både offer och förövare*. Lund: Studentlitteratur.

Schneider, J.C. och Schneider, P.T. (2003). *Reversible Destiny: Mafia, Antimafia, and the Struggle for Palermo*. University of California Press.

Schultz Larsen, T. (2022). Parallelsamfundets sociologi. *Dansk Sociologi*, nr 1/33.

Sciarrone, R. (2019). The Economic Dimension of Mafias, Social Capital and the 'Grey Area'. *I Italian Mafias Today: Territory, Business and Politics*, F. Allum, I. Clough Marinaro och R. Sciarrone (red.), Edward Elgar Publishing, s. 76–91.

Seemann, A. (2021). The Danish 'ghetto initiatives' and the changing nature of social citizenship, 2004–2018. *Critical Social Policy*, vol. 41(4), s. 586–605.

Segregationsbarometern. https://segregationsbarometern.boverket.se/ojamlikhetsindex-och-omradestyper/.

Seifert, N. (2018). Yet Another Case of Nordic Exceptionalism? Extending Existing Evidence for a Causal Relationship Between Institutional and Social Trust to the Netherlands and Switzerland. *Social Indicator Research*, vol. 136, s. 539–555.

Sergi, A. (2021).'Ndrangheta Dynasties: A Conceptual and Operational Framework for the Cross-Border Policing of the Calabrian Mafia. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, vol. 15(2), s. 1522–1536.

Sergi, A. (2022). *Chasing the Mafia: 'Ndrangheta, Memories and Journeys*. Policy Press.

Sergi, A. (2025). *How to Recognize the Mafia Abroad: Critical Notes on 'Ndrangheta Mobility*. Bristol: Bristol University Press.

Sjögren, A. och Zenou, Y. (2007). Integration eller utanförskap? En teoriöversikt. *Ekonomisk Debatt*, nr 3, årg. 35, s. 7–20.

Skatteverket (2024). Vad skapar förtroende för myndigheter? En forskningsöversikt. En rapport från Skatteverkets analysenhet. Rapportnummer 2024:2.

Skatteverket (2025a). Skatteverkets kartläggning av barnäktenskap och månggifte i Sverige. En promemoria från Skatteverkets analys- och dataenhet. Rapportnummer 2025:07.

Skatteverket (2025b). Nationell lägesbild över befolkningen. Solna: Skatteverket.

Skatteverket (2026a). Delredovisning av regeringsuppdrag att samordna utvecklingen av effektiv informationsdelning i arbetet mot brott. Rapportnummer 8-2958-2026.

Skatteverket (2026b). Nationell lägesbild över befolkningen 2026. Dnr 8-178699-2026. Skatteverket.

Skolinspektionen (2018). Sex- och samlevnadsundervisning. Tematisk kvalitetsgranskning 2018. Dnr 400-2016:11445.

Skolinspektionen (2020). Grundskolors arbete med jämställdhet – med särskilt fokus på en trygg skolmiljö för alla elever. Tematisk kvalitetsgranskning 2020. Dnr 40-020:10842.

Skolinspektionen (2022). Skolans hantering av kontroversiella frågor i undervisningen – Inriktning samhällskunskap och biologi i årskurs 8 och 9. Tematisk kvalitetsgranskning 2022. Dnr 40-2020:8334.

Skolinspektionen (2024). Skolinspektionens årsrapport 2024. Iakttagelser och erfarenheter under år 2024. Årsrapport. Dnr 2024:5009.

Skolinspektionen (2025a). Rektorers, huvudmäns och kommuners arbete för deltagande i förskolor i socioekonomisk svagare områden. Rapport 2025:6.

Skolinspektionen (2025b). Undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer. Rapport 2025:4.

Skolinspektionen (2025c). Kommuners ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän i förskolan – Prövning av insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar. Rapport 2025:18.

Skolinspektionen (2025d). Skolors kontroll av registerutdrag inför anställning. Dnr 2024:4177.

Skolinspektionen (2026a). Kommuners uppsökande verksamhet för komvux på grundläggande nivå – En tematisk kvalitetsgranskning av arbetet i 30 kommuner. Rapport 2026:04.

Skolinspektionen (2026b). Registerkontroll inom förskola, pedagogisk omsorg och omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds. Dnr 2025:3367.

Skolinspektionen (2026c). Registerkontroll vid fritidshem med enskild huvudman. Dnr 2025:5116.

Skolverket (2018). Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. Rapport 467.

Skolverket (2024a). Elever och skolenheter i grundskolan. Läsåret 2023/24. Dnr 2023:2057

Skolverket (2024b). Regionala dialoger om komvux 2024 - En lägesbild av utvecklingen inom komvux. Rapport 2024:6.

Skolverket (2025a). Likvärdighet i slutet av grundskolan. En kvantitativ studie av utveckling över tid. Rapport 2025:19.

Skolverket (2025b). Segregation och likvärdighet i förskolan. Rapport 2025:5.

Skolverket (2025c). Migration och elevers kunskapsresultat i skolan – Sammanställning av tidigare studier. Dnr 2025:247.

Skolverket (2025d). Stärkt systematiskt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Rapport 2025:3944.

Skolverket (2025e). Enskilda huvudmän i förskolan. Rapport 2025:9.

Skolverket (2025f). Huvudmäns, förskolors och skolors arbete mot mäns våld mot kvinnor – En kartläggning. Rapport 2025:26.

Skolverket (2026a). Uppdrag att för kommunal vuxenutbildning ta fram yrkeskurser på grundläggande nivå. Dnr. 2024:2403.

Skolverket (2026b). Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2026. Rapport 2026:5.

Skolverket (2026c). Motverka hedersrelaterat våld och förtryck i skolan. https://www.skolverket.se/larande-och-trygghet/trygghet-vardegrund-och-arbetsmiljo/brottsforebyggande-arbete/motverka-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/motverka-hedersrelaterat-vald-och-fortryck-i-skolan

Skolverket (2026d). Yttrande över betänkandet Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro, SOU 2025:108. Dnr 2025:3892.

Skolverket och Socialstyrelsen (2023). Tidiga och samordnade insatser för barn och unga – Slutredovisning av regeringsuppdrag 2017–2023. Dnr Skolverket: 2020:392.

Skolverket och Socialstyrelsen (2025). I gränslandet mellan skolan och socialtjänsten – Slutredovisning av regeringsuppdrag skolsociala team 2023–2025. Dnr Skolverket: 2023:2063.

Skr. 2007/08:39. *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer*. 15 november 2007.

Skr. 2023/24:163. *Nationell säkerhetsstrategi*. 4 juli 2024.

Skr. 2024/25:69. *Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor*. 12 december 2024.

Skr. 2025/26:245. *Frihet från våld, förtryck och utnyttjande – En nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck*. 9 april 2026.

Social- og Boligministeriet (2024). Liste over parallelsamfund pr. 1. december 2024.

Socialstyrelsen (2014). Barn som anhöriga – Stöd till barn i förskola och skola som har svårigheter hemma. ISBN 978-91-7555-179-1. Artikelnummer 2014-5-10.

Socialstyrelsen (2019). Ett liv utan våld och förtryck. Slutredovisning av uppdraget att genomföra en nationell kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck. Artikelnummer 2019-3-17.

Socialstyrelsen (2020). Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende. Stockholm: Socialstyrelsen. Artikelnummer 2020-2-6597.

Socialstyrelsen (2021). Bedömning av hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i nära relationer. Stöd till socialtjänst och hälso- och sjukvård. Artikelnummer 2021-11-7606.

Socialstyrelsen (2023a). Om könsstympning. Kunskapsguiden. https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/vald-och-fortryck/konsstympning-av-flickor-och-kvinnor/om-konsstympning/ [hämtad 2026-02-01].

Socialstyrelsen (2023b). Uppskattning av antalet kvinnor och flickor i Sverige 2021 som kan ha varit utsatta eller riskerar att utsättas för könsstympning. Artikelnummer 2023-6-8599.

Socialstyrelsen (2023c). Våld i nära relationer – Handbok för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården.

Socialstyrelsen (2024). Kartläggning av hemlösheten 2023. Personer i hemlöshet i behov av socialtjänsten. Artikelnummer 2024-2-8927.

Socialstyrelsen (2025). Könsstympning av flickor och kvinnor. Kunskapsstöd och regler. https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/vald-och-brott/konsstympning/ [hämtad 2026-02-01].

Socialstyrelsen och Skolverket (2023). TSI-BOKEN – Stöd i arbetet med tidiga och samordnade insatser för barn och unga. Elanders Sverige AB.

SOM-institutet (2025). Svenska förtroendetrender 1986–2025.

SOM-institutet (2026). Demokrati och trygghet. SOM-rapport nr 2026:32.

SOU 1996:55. Sverige, framtiden och mångfalden. Slutbetänkande från invandrarpolitiska kommittén.

SOU 1997:118. Delade städer. Storstadskommittén.

SOU 2005:56. Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige. Betänkande av Utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet.

SOU 2006:30. Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. J. Sarnecki (red.) Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering.

SOU 2006:79. Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning. Slutbetänkande av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering.

SOU 2009:68. Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). Betänkande av Barnskyddsutredningen.

SOU 2012:35. Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. Betänkande av Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap.

SOU 2012:69. Med rätt att delta - Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. Slutbetänkande av utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen).

SOU 2014:6. Män och jämställdhet. Betänkande av Utredningen om män och jämställdhet.

SOU 2017:86. Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. Betänkande av Utredningen om åtgärder mot handel med hyreskontrakt.

SOU 2020:46. En gemensam angelägenhet. Betänkande av Jämlikhetskommissionen.

SOU 2020:57. Ett särskilt hedersbrott. Betänkande av Hedersbrottsutredningen.

SOU 2020:66. Samverkande krafter– för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. Betänkande av KLIVA-utredningen.

SOU 2021:7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagning. Delbetänkande av 2020 års valutredning.

SOU 2021:54. Ändrade regler i medborgarskapslagen – Slutbetänkande av utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (USSMA).

SOU 2022:4. Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsetablering – analys och bedömning av möjliga. Bilaga 4 till *Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. Betänkande av Kommissionen för jämställda livsinkomster*.

SOU 2022:14. Sänk tröskeln till en god bostad. Betänkande av utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning.

SOU 2022:61. Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid. Betänkande av Utredningen om utökad rätt till fritidshem.

SOU 2022:70. En uppväxt fri från våld – En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn. Betänkande av Utredningen En uppväxt fri från våld.

SOU 2023:24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. Delbetänkande av utredningen om Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor.

SOU 2023:25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Betänkande av Utredningen om språk och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd.

SOU 2023:37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp samt omvändelseförsök.

SOU 2023:52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen.

SOU 2024:12. Mål och mening med integration. Delbetänkande av utredningen om En målstyrd integrationspolitik.

SOU 2024:41. Styrkraft för lyckad integration. Slutbetänkande av utredningen om En målstyrd integrationspolitik.

SOU 2025:15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare.

SOU 2025:38. Att omhänderta barn och unga. Delbetänkande av Utredningen om stärkt barnrättsperspektiv i LVU.

SOU 2025:53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper.

SOU 2025:55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. Betänkande av Utredningen om en förbättrad samhällsorientering för nyanlända.

SOU 2025:75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Betänkande av Utredningen om brottsbekämpning inom Skatteverket.

SOU 2025:76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. Betänkande av Nationell samordnare för arbetet mot utanförskap.

SOU 2025:92. En kulturkanon för Sverige. Betänkande av kommittén En kulturkanon för Sverige.

SOU 2025:99. Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. Slutbetänkande av Miniminivåutredningen.

SOU 2025:108. Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro. Betänkande av Utredningen om digitalisering mot felaktiga utbetalningar i socialförsäkringen.

SOU 2025:113. En förbättrad elevhälsa. Slutbetänkande av Utredningen om en förbättrad elevhälsa.

SOU 2026:23. Tolkavgift och förbud mot barntolkning. Betänkande av Utredningen om tolkavgifter och förbud mot barntolkning.

SOU 2026:37. Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. Betänkande av Utredningen om en likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola.

Statskontoret (2019). Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet. Rapport 2019:1.

Statskontoret (2026). *Otillåten påverkan och korruption är två sidor av samma mynt*. Tillgänglig: https://www.statskontoret.se/kunskapsstod-och-regler/forvaltningskultur/otillaten-paverkan/. [Hämtad 2026-07-18].

Strid, S., Baianstovu, R. och Enelo, J-M. (2021). Inequalities, isolation, and intersectionality: A quantitative study of honour-based violence among girls and boys in metropolitan Sweden. *Women's Studies International Forum*. Vol. (88), 102518, ISSN 0277-5395.

Strindberg, A. (2021). Våldsbejakande islamistisk extremism och hedersrelaterat våld och förtryck – En förstudie om skärningspunkter. FOI-R—5143-SE.

Strindlöv, J. (2024). *Romani kris: parallella rättegångar i Sverige: ett reportage.* Stockholm: Mondial.

Sverige läkarförbund (u.å.). Oskuldsintyg och oskuldsoperationer https://slf.se/rad-och-stod/etik/oskuldsintyg-och-oskuldsoperationer/ [hämtad 2026-02-15].

Sverige mot organiserad brottslighet (SMOB) (2026). Samhällsgemensam lägesbild över organiserad brottslighet: Aktörer, relationer och strategiska sårbarheter. Stockholm: Sverige mot organiserad brottslighet.

Swanberg, L. K. (2002). *Hedersmordet på Pela: Lillasystern berättar*. Bokförlaget DN.

Sveriges Kommuner och Regioner (2021). Välfärdsbrott och otillåten påverkan – intervjustudie. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

Sveriges Kommuner och Regioner (2026). *Otillåten påverkan.* Tillgänglig: https://skr.se/demokratiutveckling/otillatenpaverkan.9088.html [hämtad 2026-07-18].

Sveriges Radio (2020) ”Klarar polisen gängkriminaliteten, Mats Löfving?” *Ekots lördagsintervju*, 5 september 2020.

Sveriges Radio (2026). ”De försvunna”. *Kaliber*, 4 maj 2026.

SVT. (2022). Val 2022: Så har Sverige röstat. https://valresultat.svt.se/2022/index.html.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (2023). *Polismyndighetens behandling av personuppgifter om släktbaserade kriminella nätverk.* Uttalande med beslut, 29 mars 2023. Dnr 140-2020.

Sønderskov, K. M. och Dinesen, P. T. (2014). Danish Exceptionalism: Explaining the Unique Increase in Social Trust Over the Past 30 Years. *European Sociological Review*, vol. 30(6). S-7. 2–795.

Sønderskov, K. M. och Dinesen, P. T. (2016). Trusting the State, Trusting Each Other? The Effect of Institutional Trust on Social Trust. *Political Behavior*, vol. 38(1), s. 179–202.

Thalberg, S. och Liljeberg, L. (2022). Nyanländas integration. En enkätstudie om språkstuderandes erfarenheter av livet i Sverige. Delmi, rapport 2022:8.

The Danish Immigration Service (2025). Re-education Trips of Somali Children and Youth. Centre for Documentation and Counter Extremism.

TRIS (2021). Ensammast i rymden – Om barn och unga i en asylprocess som blir utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck – yrkesverksammas erfarenheter.

TRIS (2024). Allt fler lärare är rädda för att orosanmäla hedersförtryck visar statistik från TRIS-jouren. https://www.tris.se/nyheter/lista/2024/2/23/allt-fler-lrare-krrdda-fr-att-orosanmla-hedersfrtryck-visar-statistik-frn-trisjouren [hämtad 2026-04-15].

Trägårdh, L. (2018). Värderingskollisioner. Därför är Sverige klansamhällets absoluta motpol. I *Klanen*, P. Brinkemo och J. Lundberg (red). Timbro förlag.

Trägårdh, L., Wallman Lundåsen, S., Wollebæk, D. och Svedberg, L. (2013). Den svala svenska tilliten. Förutsättningar och utmaningar. SNS Förlag.

van Tubergen, F. och Maas, I. (2007). Ethnic Intermarriage among Immigrants in the Netherlands: An Analysis of Population Data. *Social Science Research*, vol. 36(3), s. 1065–1086.

U2021/04946. Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk.

U2022/02495. Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolinspektion.

U2023/02765. Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolverk.

U2024/01818. Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolinspektion.

U2025/00800. Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Statens skolinspektion.

Unicef (2024). Barnkonventionen – kort version. Utgåva 2024.

Unicef (2025). Percentage of girls and women aged 15-49 years who have undergone FGM (by place of residence and household wealth quintile). https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2019/10/XLS_FGM-Women-prevalence-database_Mar-2025.xlsx?client_id=1345124388.1770657119&session_id=296668086 [hämtad 2026-02-09].

United Nations (2001). Working towards the elimination of crimes against women committed in the name of honour. Resolution 55/66. Resolution adopted by the General Assembly 31 January 2001.

Uppdrag granskning (2023). Uppfostringsresan. SVT, 8 november 2023. https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/yasin-lastes-in-pa-uppfostringsanstalt-skulle-sluta-vara-homosexuell--ar5j5n

Urban, S. (2018). *Integration och grannskap: Hur kan staden hålla samman?* Lund: Studentlitteratur.

Urban, S. och Kellecioglu, I. (2026). Mer än idrott – Idrottsklivet som vardagsstöd i bostadsområden där välfärden brister. Riksidrottsförbundets FoU-serie 2026:3.

Uslaner, E. M. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. Tillgänglig visa SSRN 824504.

Uslaner, E.M. (2010). Segregation, mistrust and minorities. *Ethnicities*, vol. 10(4), s. 415-434.

Utbetalningsmyndigheten (2025). *Lägesbild med fokus på avancerade angrepp mot välfärdssystemen*. Kunskapsrapport 2025:1. Dnr UBM 2025–58. Stockholm: Utbetalningsmyndigheten.

Utrikesdepartementet (2026). Ärenden gällande familjerelaterat tvång 2025. https://www.regeringen.se/contentassets/d3b66c28a9954d719723a7d6eb9e0821/statistik---arenden-gallande-familjerelaterat-tvang-2025.pdf

Valmyndigheten (2026). https://www.val.se/valresultat-och-statistik/riksdags--region--och-kommunval/valresultat-2022 [hämtad 2026-02-13].

van Dijk, M. Kleemans, E. och Eichelsheim, V. (2019). Children of organized crime offenders: like father, like child? An explorative and qualitative study into mechanisms of intergenerational (dis)continuity in organized crime families. *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 25, s. 345–363.

Veiden, P. (2012). Parallellsamfunn. I K. Dahlgren och H. E. Næss (red.), *Tanker om samfunn*. Universitetsforlaget.

Vision (2025). Socialchefsrapporten 2025 – En omställning med förhinder. Rapport. September 2025.

von Lampe, K. (2025). The Complexity of the Relationships between ”Clans” and Crime: Four Scenario. I Wollinger, A. (ed.), *Critical analyses of so-called 'clan crime'. Phenomenological observations and the constitution of a social problem*. Wiesschultzn: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2025.

Wallman Lundåsen, S. (2021). Lokalsamhälletillit i Sverige före och efter flyktingkrisen. Delmi. Rapport 2021:3.

Weiner, M.S. (2013). *Klanvälde. Från stamsamhälle till rättsstat.* Dualis Förlag AB; Ludvika.

WHO (2004). Preventing violence: A guide to implementing the recommendations of the World report on violence and health.

WHO (2010). Violence prevention: the evidence. ISBN 978-92-4-150084-5.

WHO (2025). Female genital mutilation. https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/female-genital-mutilation [hämtad 2026-02-09].

Widmalm, S. och Persson, T. (2024). Medborgarattityder i socioekonomiskt och brottsutsatta områden. En målgruppsanalys i Uppsala kommun. Myndigheten för psykologiskt försvar, MPF skriftserie 5/2024.

Wierup, L., (2024). *Maffiapakten. När samhällets betrodda säljer sig till gängen*. Stockholm: Bokförlaget Forum.

Wimark, T. (2018). Boendesegregation i Sverige. En översikt av det aktuella forskningsläget. Bostad 2030. Rapport/5.

Wollinger, A. (2025), ”A Contested Subject in the Tension Between Scientific Knowledge and Discursively Disseminated Assumptions”, i A. Wollinger (red.), *Critical analyses of so-called 'clan crime': Phenomenological observations and the constitution of a social problem*, Wiesschultzn: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2025.

World Values Survey (2026a). https://www.iffs.se/world-values-survey/ [hämtad 2026-07-15]

World Values Survey (2026b). https://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp [hämtad 2026-07-15]

Åklagarmyndigheten (2023). Svårt att bevisa könsstympning. https://www.aklagare.se/for-media/aktuellt-pa-aklagarmyndigheten/2023/februari/svart-att-bevisa-konsstympning/ [hämtad 2026-05-10].

Åklagarmyndigheten (2026). Åklagarmyndighetens årsredovisning 2025.

Åslund, O., Böhlmark, A. och Nordström Skans, O. (2015). Childhood and family experiences and the social integration of young migrants. *Labour Economics*, vol. 35, s. 135–144.

Örnlind, H. (2025). Hegemoni utan ekonomi. Urbanpolitikens framväxt och utveckling i Sverige 1988–2023. Linnaeus University Dissertations nr 563/2025.

Österberg, O. (2026.) Unga tycker om andra – en studie av skolelevers attityder, tillit och utsatthet. Forum för levande historia.

Kommittédirektiv 2025:68

Förbättrad integration och minskat utanförskap

Beslut vid regeringssammanträde den 3 juli 2025

Sammanfattning

En särskild utredare ska sammanställa kunskap om parallella samhällsstrukturer och analysera deras konsekvenser för integrationen och utanförskapet i det svenska samhället. Syftet är att tillhandahålla ett fördjupat kunskapsunderlag som kan bidra till regeringens arbete för att bekämpa parallella samhällsstrukturer, förbättra integrationen och minska utanförskapet i Sverige.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och analysera förekomsten, omfattningen och utvecklingen av parallella samhällsstrukturer i Sverige,
- sammanställa kunskap om orsaker till parallella samhällsstrukturers uppkomst och fortlevnad,
- sammanställa metoder och erfarenheter av arbete med att bekämpa parallella samhällsstrukturer,
- analysera hur parallella samhällsstrukturer påverkar integrationen och utanförskapet i samhället, och
- identifiera viktiga områden för åtgärder, bedöma vilka områden och typer av åtgärder som är mest prioriterade och lämna förslag på hur arbetet mot parallella samhällsstrukturer kan stärkas.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 augusti 2026.

Uppdraget att sammanställa kunskap om parallella samhällsstrukturer

Integrationsproblemen i Sverige är betydande

Sverige har varit ett invandringsland sedan 1930-talet. Efter andra världskriget och fram till mitten av 1970-talet hade Sverige främst arbetskraftsinvandring. Under senare år har krig och konflikter i världen haft stor påverkan på invandringen till Sverige. Ökad invandring har bidragit till att Sveriges befolkning vuxit snabbt under 2000-talet, framför allt under perioden 2004–2017. Andelen utrikes födda är 21 procent och 15 procent av befolkningen är född utanför EU, vilket är en högre andel än i andra jämförbara EU-länder. Sveriges befolkningssammansättning har förändrats och nästan 2,9 miljoner människor, motsvarande 27 procent, har utländsk bakgrund, dvs. är antingen utrikes födda själva eller inrikes födda med två utrikes födda föräldrar. Sammansättningen varierar mycket mellan kommuner och inom kommuner (SCB 2024 och Eurostat 2024).

Integrationsproblemen i Sverige är betydande. Individens förutsättningar för integration påverkas av flera faktorer: ursprungsland, tidigare livserfarenheter t.ex. från andra samhällssystem, orsak till invandring, utbildningsbakgrund och livssituation i Sverige. Kunskaperna i svenska samt delaktighet på arbetsmarknaden och i samhällslivet förbättras i allmänhet med tid i landet (SOU 2024:12). Samtidigt är det alltför många som fastnar i ett utanförskap trots många år i Sverige. Regeringen har lagt om integrationspolitiken i syfte att förtydliga krav och förväntningar på den enskilda individen. Det nya integrationspolitiska målet innebär att den som långvarigt befinner sig i Sverige ska anstränga sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ska ställa krav och ge möjligheter till integration. Utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Fem delmål tydliggör inriktningen på politiken: ekonomisk integration, språklig integration, utbildning, demokratisk integration samt social och kulturell integration.

Integration och utanförskap påverkar varandra

Utanförskapet i Sverige har vuxit under lång tid och de negativa konsekvenserna är särskilt tydliga i vissa geografiska områden. En fördjupad analys av utanförskapet som Statistiska centralbyrån (SCB) och Boverket redovisade 2024 visar att det finns 180 områden i 66 kommuner med en sammansatt problematik som innebär att de benämns ”områden där utanförskapet är stort”. Analysen baseras på skolresultat, arbetsmarknadsetablering, bidragsberoende, demokratiskt deltagande, kriminalitet, trångboddhet och ohälsa. Det bor drygt 700 000 personer i områden där utanförskapet är stort, varav drygt 170 000 är barn. Mer än hälften av dem som bor i dessa områden är utrikes födda och en stor andel är födda utanför Europa. I storstäder och i större kommuner är det vanligare med områden med stort utanförskap, men det finns sådana områden även i mindre kommuner.

I områden där utanförskapet är stort kan tillgången på samhällsservice vara begränsad och såväl näringslivet som civilsamhället kan ha svårt att verka. Omflyttningen är generellt sett hög och det innebär att socioekonomiskt starkare hushåll flyttar från området när de får möjlighet och ersätts av resurssvaga hushåll, däribland många utrikes födda. Livsvillkoren påverkas på flera sätt och särskilt bekymmersam är situationen för barn och ungdomar. Skolmisslyckanden och svag etablering på arbetsmarknaden i unga år är kända riskfaktorer för problem senare i livet, t.ex. långvarig arbetslöshet, långvarigt ekonomiskt bistånd och brottslighet.

När ett område präglas av låg utbildningsnivå, hög arbetslöshet eller långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd, försämras förutsättningarna för integration och det innebär att utanförskapet i samhället ökar. Forskning visar även att utanförskap förs över mellan generationer. Bristande integration och stort utanförskap kan innebära att sociala normer och strukturer inom den egna gruppen uppstår, förstärks och upprätthålls. Det kan i sin tur påverka människors delaktighet i samhället och därmed förutsättningarna för integration och möjligheterna att motverka utanförskap.

Sedan regeringen tillträdde har arbetet mot utanförskap fokus på insatser i områden där utanförskapet är stort. Målet är att antalet människor som lever i utanförskap ska minska, att parallella samhällsstrukturer ska bekämpas, att det egna ansvaret att bli en del av sam-

hället ska uppmuntras samt att människors trygghet och livschanser ska öka.

Parallella samhällsstrukturer hotar vårt demokratiska samhälle

Sverige är ett land byggt på demokratiska värderingar, med stabila offentliga institutioner och hög grad av rättssäkerhet. Samhället präglas i stor utsträckning av mellanmänsklig tillit och starkt samhällsengagemang, där också civilsamhället har en viktig roll. I regeringens nationella säkerhetsstrategi (skr. 2023/24:163) betonar regeringen vikten av att motverka framväxten av parallella samhällsstrukturer i Sverige. Bekämpandet av den organiserade brottsligheten och den kriminella ekonomin samt ordning och reda i migrationspolitiken är viktiga led i detta, men det behöver också vidtas ytterligare åtgärder för att motverka olika former av antidemokratisk verksamhet som motarbetar demokratin och det öppna samhället.

I samhällsdebatten används flera olika begrepp för att beskriva hur individers agerande påverkas av normstrukturer inom avgränsade grupperingar, däribland parallella samhällsstrukturer, klaner, släktbaserade nätverk och kriminella nätverk. I rapporten Utsatta områden lyfte Polismyndigheten redan 2015 fram parallella samhällsstrukturer som en lokal social ordning med alternativa system för ekonomi och rättsskipning samt med andra normer än det svenska samhället i övrigt. Konsekvenserna kan beskrivas som en stat i staten som utmanar det demokratiska samhället, rättsstaten och statens våldsmonopol. Problemen förstärks av att det också finns kopplingar till internationella nätverk (Nationella operativa avdelningen 2015). Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) finns det inte någon vedertagen definition av begreppet parallella samhällsstrukturer, men begreppet används ofta för att beskriva relationer mellan minoritetsgruppers traditioner eller sociala strukturer och majoritetssamhällets regler eller institutioner (Brå 2018:6 och Brå 2022, Metodstöd till lokala aktörer). Brå identifierar två huvudsakliga typer av parallella samhällsstrukturer: dels strukturer kopplade till kriminella nätverk som i första hand har ekonomiska intressen av att etablera parallella strukturer för illegala marknader, dels andra typer av parallella strukturer som bygger på släktskap, etnicitet, kollektivistiska sedvänjor eller religiös

praktik. De senare förekommer inom vissa minoritetsgrupper med syfte att underlätta för gruppen.

Inom forskning har både begreppen parallella samhällsstrukturer och klaner använts i bredare sammanhang, bl.a. för att beskriva och analysera sociala normer och strukturer inom olika former av grupperingar, exempelvis oppositionella grupper och kollektiv samt alternativa normsystem inom ekonomiska eliter. Begreppet klaner har också använts för att beskriva hur vissa invandrargrupper agerar i förhållande till det omgivande samhället. Grupper som beskrivs som klaner har ofta bakgrund i länder där det saknas fungerande statsförvaltning och institutioner, vilket kan innebära att grupperingar som baseras på släktskap har stor betydelse i samhället. Parallella samhällsstrukturer uppstår ofta kring kriminella nätverk som är familje- eller släktbaserade och bygger på en klanstruktur med en stark ledare, patriarkala och heteronormativa strukturer samt förekomst av hedersrelaterat våld och förtryck. Inom dessa strukturer förekommer legal företagsamhet och inflytande inom föreningsliv och politik, men också infiltration av offentlig verksamhet och olika typer av brottslig verksamhet. Inom sådana parallella samhällsstrukturer saknas respekt för svensk lagstiftning och vissa samhällsfunktioner har tagits över av familjer och släkter (se t.ex. skr. 2023/24:67 och SOU 2024:55).

Med begreppet parallella samhällsstrukturer avses i dessa kommittédirektiv grupperingar som har sociala normer och strukturer som innebär negativ inverkan på individens förutsättningar att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter samt att agera i enlighet med de skyldigheter som alla individer i det svenska samhället har.

Problemens omfattning och komplexitet kräver mer kunskap

Regeringen bedömer att problemen med bristande integration och växande utanförskap har medfört ökande problem med parallella samhällsstrukturer i Sverige. Omvänt har förekomsten av parallella samhällsstrukturer negativ inverkan på integrationen och bidrar till utanförskapet i samhället. Problemen är av sådan omfattning och komplexitet att det krävs mer kunskap för att kunna bekämpa parallella samhällsstrukturer på ett effektivt, långsiktigt och kraftfullt sätt.

Det krävs därför en samlad analys av de underlag och studier som redan finns tillgängliga.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera förekomsten, omfattningen och utvecklingen av parallella samhällsstrukturer i Sverige,
- kartlägga geografisk spridning och analysera hur förutsättningar i närområdet kan påverka utvecklingen av parallella samhällsstrukturer,
- sammanställa kunskap om orsaker till parallella samhällsstrukturers uppkomst och fortlevnad,
- göra en internationell utblick och studera eventuella kopplingar mellan parallella samhällsstrukturer i Sverige och andra länder, med fokus på det som är relevant utifrån svenska förhållanden, och
- sammanställa metoder och erfarenheter av arbete med att bekämpa parallella samhällsstrukturer med fokus på Sverige, och andra länder när det är relevant.

Utredaren ska i sitt arbete ha en bred ansats och utgå från det riksdagsbundna målet för integrationspolitiken och delmålen för politiken, samt det riksdagsbundna målet för politiken mot utanförskap (prop. 2023/24:99, bet. 2023/24:FiU21, rskr. 2023/24:250 och prop. 2023/24:1 utg.omr. 13, bet. 2023/24:AU1, rskr. 2023/24:102). Utredaren ska i första hand utgå från relevant arbete när det gäller parallella samhällsstrukturer som har gjorts av regeringen, myndigheter och andra relevanta aktörer samt inom forskning.

Uppdraget att analysera konsekvenser av parallella samhällsstrukturer

Konsekvenser av parallella samhällsstrukturer har främst studerats med fokus på specifika aspekter av problematiken och inte utifrån integrations och utanförskapsperspektiv. Några konsekvenser av parallella samhällsstrukturer som påverkar förutsättningarna för integration och arbetet mot utanförskap beskrivs nedan, men det kan finnas ytterligare faktorer.

Trygghet och människors livsvillkor

Det svenska demokratiska samhället utgår från individen, både när det gäller fri- och rättigheter och skyldigheter. Gemensamt för olika former av parallella samhällsstrukturer är att den enskilda individen är underordnad gruppens prioriteringar och intressen. Gruppens krav på lojalitet innebär stark social kontroll, vilket begränsar individers möjligheter att fatta självständiga beslut, röra sig i samhället och leva ett fritt liv. Även det omkringliggande lokalsamhället påverkas. Inom parallella samhällsstrukturer förekommer också patriarkala och heteronormativa värderingar och hedersnormer som främst påverkar flickor och kvinnor, men även pojkar och män samt hbtqi-personer. Vissa personer med funktionsnedsättning eller andra i behov av särskilt stöd kan vara särskilt utsatta. Individer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck kan samtidigt vara utövare av våldet. I syfte att stärka släkten och nätverket kan individer förväntas gifta sig och bilda familj med andra släkt- eller klanmedlemmar och det är inte ovanligt med tvångs- och barnäktenskap (se t.ex. skr. 2024/25:69, Ds 2024:20 och Brå 2018:6).

I vissa bostadsområden upplever de boende i högre grad otrygghet och oro för att utsättas för brott. En högre andel är också utsatta, framför allt för egendomsbrott samt för misshandel och trakasserier (Brå, Nationella trygghetsundersökningen 2024). Parallella samhällsstrukturer med kriminella inslag påverkar livsmiljön genom t.ex. narkotikahandel och utpressning mot näringsidkare. Maktdemonstrationer av olika slag påverkar människors möjligheter att leva fritt och kan leda till en allmän ovilja att delta i rättsprocessen. Det kan även förekomma systematiskt hot och våld mot vittnen, målsägare och anmälare, som innebär att en tystnadskultur etableras i området. Parallella samhällsstrukturer kan också medföra påverkansförsök som får allvarliga följder för det demokratiska styrelseskicket. Det är svårt att ta kontakt med polisen och andra samhällsinstitutioner för dem som bor i områden där den synliga brottsligheten är hög eller när tilliten till myndigheter och institutioner är svag. Dessutom påverkas anmälningsbenägenheten av det våldskapital som finns inom ramen för parallella samhällsstrukturer. Hedersstrukturer och normer möjliggör och förstärker kriminalitet genom starka lojalitetsband inom gruppen (se t.ex. Ds 2024:20, Brå 2023:3, Brå 2022, Brå 2018:6 och Polismyndigheten 2023, Lägesbild över utsatta områden).

För integrationen av barn och unga är skolgången viktig. I delrapporteringen av uppdraget Effektivare arbete för integration och minskat utanförskap (2025) konstaterar Skolverket att skolan inte lyckas kompensera för elevernas olika förutsättningar. Det innebär att invandringsbakgrund och föräldrarnas utbildningsnivå kan påverka elevers kunskapsresultat. Därmed ökar risken för utanförskap. Studier om utanförskap visar också att barn och unga i jämförelse med vuxna påverkas i högre grad av förhållanden i sin närmiljö eftersom de tillbringar mer tid där. Utöver skolan finns andra faktorer i uppväxtmiljön som har betydelse för barn och ungas livschanser såsom föräldraskap, utsatthet för våld, boendeförhållanden, fritidsaktiviteter, utemiljöns utformning, hälsa, trygghet och brottslighet i närmiljön. Barn och unga som växer upp i områden där utanförskapet är stort upplever utanförskap och exkludering från stora delar av samhället (Brå 2023:3 och Barnombudsmannen 2018, Utanförskap, våld och kärlek till orten).

Människor som har en svag ställning i samhället påverkas i hög grad av trösklar för arbete, svårigheter att hitta bostad eller att beviljas banklån och kan därför bli utnyttjade inom parallella samhällsstrukturer. Exempelvis förekommer både illegal uthyrning och andrahandsuthyrning av bostäder och andra lokaler för boende. Det kan innebära orimliga boendesituationer och upprepade flyttar, vilket får särskilt stora konsekvenser för barnfamiljer. Personer i utsatt ställning utnyttjas också på arbetsmarknaden och skuldsätts genom privata uppgörelser som påverkar både individen och dennes familj (SOU 2025:5 och Brå 2018:6).

Samhällets institutioner samt tillit och sammanhållning i Sverige

Förtroendet för samhällets institutioner är generellt sett lägre i områden där utanförskapet är stort. Polisen och rättsväsendet i övrigt har lägre förtroende bland personer med låg utbildningsnivå och bland personer med utländsk bakgrund. Särskilt lågt är förtroendet bland personer som är födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar. Män har lägre förtroende för institutioner än kvinnor (Brå, Nationella trygghetsundersökningen 2024).

Tilliten till samhällets institutioner påverkas av tillgången till korrekt information samt bemötande och stöd från myndigheter och andra samhällsaktörer, t.ex. banker och bostadsbolag. Parallella samhällsstrukturer orsakar problem när de kolliderar med majoritetssamhällets institutioner och strukturer. Även normer som innebär att problem löses inom familjen eller klanen begränsar exempelvis socialtjänstens möjligheter att verka. Hot och rädsla kan vidare innebära att personal och tjänstemän undviker att göra orosanmälningar om barn eller att beslut fattas på felaktiga grunder, exempelvis när det gäller bidrag och förmåner från välfärdssystemen. Medling i olika former av tvister skapar ett parallellt rättssystem som begränsar individers fri- och rättigheter. Sammantaget innebär det att individers tillgång till det offentligas stödsystem begränsas när myndigheter och andra samhällsaktörer inte kan verka fritt. Parallella samhällsstrukturer kan också inverka negativt på demokratiska processer (se t.ex. Brå 2018:6 och Ds 2024:20).

När parallella samhällsstrukturer medför brottslighet och kriminalitet försvåras polisens och övriga rättsväsendets arbete av t.ex. starka hierarkier, en stark tystnadskultur och människors ovilja att vittna. Inom parallella samhällsstrukturer förekommer missbruk och överutnyttjande av välfärdssystemen samt avancerade bolagsupplägg i syfte att finansiera och möjliggöra kriminell verksamhet. Kriminell verksamhet kan medföra hot, kontroll och repressalier som påverkar boende i området, näringsliv och service samt civilsamhällets verksamhet. Även om brottsliga handlingar kräver ingripande av polis och övriga rättsväsendet, behöver grundorsakerna till många problem inom parallella samhällsstrukturer åtgärdas av andra aktörer i samhället (Brå 2018:6).

Korruption, infiltration och otillåten påverkan får konsekvenser för institutioners och myndigheters möjlighet att verka. Kommunala och statliga myndigheter är sårbara, i synnerhet myndigheter som fattar beslut i enskilda ärenden. Politiska partier är sårbara för infiltration av personer som vill utnyttja det demokratiska systemet för att påverka kommunala beslut, och mindre partier är mer utsatta. Tilliten och sammanhållningen i samhället påverkas och i förlängningen hotas det demokratiska systemet och rättsstaten (se t.ex. Brå 2024:2 och Brå 2025:4).

Kunskapen om konsekvenserna behöver stärkas

Parallella samhällsstrukturer påverkar människor som lever i dessa strukturer, men även dem som bor i närområdet och samhället som helhet. Kunskapen om vilka konsekvenser detta medför för integrationen och utanförskapet i samhället behöver stärkas.

Utredaren ska därför

- analysera hur parallella samhällsstrukturer påverkar trygghet, individens frihet och livsvillkor i de områden där de förekommer,
- analysera hur parallella samhällsstrukturer påverkar tilliten och sammanhållningen i samhället samt det demokratiska systemet,
- analysera hur parallella samhällsstrukturer påverkar olika samhällssektorer och samhällets institutioner samt deras förmåga att verka,
- analysera hur parallella samhällsstrukturer påverkar integrationen och utanförskapet i samhället, och
- i sina analyser särskilt belysa vilka konsekvenser parallella samhällsstrukturer får för barn och unga.

Uppdraget att föreslå hur parallella samhällsstrukturer kan bekämpas

Arbetet för att förbättra integrationen och minska utanförskapet behöver stärkas och bli mer träffsäkert. I regeringens nationella säkerhetsstrategi (skr. 2023/24:163) anges tre fokusområden varav ett är Ett tryggt, öppet och sammanhållet Sverige. Öppenhet, demokrati och sammanhållning i det svenska samhället skyddas genom att vi värnar mänskliga fri- och rättigheter och rättsstatens principer. Parallella samhällsstrukturer behöver motverkas och förebyggas och det är centralt i arbetet mot utanförskap. För att komma åt grundorsaker till parallella samhällsstrukturer behövs insatser inom många olika politik- och samhällsområden. Insatser och samverkan behövs på nationell, regional och lokal nivå.

Regeringen bedömer att det behövs ett bättre kunskapsunderlag om hur parallella samhällsstrukturer kan bekämpas i syfte att förbättra integrationen och minska utanförskapet i samhället. Underlaget bör belysa centrala utvecklingsområden och åtgärder exempel-

vis när det gäller människors livssituation samt myndigheters uppgifter och andra samhällsaktörers roller.

Utredaren ska därför

- identifiera viktiga områden för åtgärder i arbetet med att bekämpa parallella samhällsstrukturer,
- belysa eventuella brister i gällande regelverk som försvårar bekämpandet av parallella samhällsstrukturer,
- bedöma vilka områden och typer av åtgärder som är mest prioriterade för att effektivt bekämpa parallella samhällsstrukturer, och
- lämna förslag på hur arbetet mot parallella samhällsstrukturer kan stärkas.

Förslagen ska i första hand ges inom nuvarande myndighetsstruktur.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera konsekvenserna av de förslag som lämnas för den enskilde respektive för myndigheter och andra samhällsaktörer. Konsekvensanalysen ska utgå från förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Utredaren ska genomgående ha ett barnrätts-, funktionshinders- och jämställdhetsperspektiv i de analyser och konsekvensbeskrivningar som görs. Utredaren ska bedöma hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska utgå från svensk och internationell forskning samt underlag från myndigheter och andra relevanta samhällsaktörer. I den utsträckning som det bedöms lämpligt ska utredaren också ha dialog med och inhämta synpunkter från myndigheter och andra aktörer som är relevanta för uppdragets genomförande. Det är också viktigt att fånga perspektiv från barn och unga. Utredaren ska även ta del av erfarenheter från andra länder som är jämförbara med Sverige när det bedöms vara relevant. Utredaren ska hålla sig informerad

om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, myndigheter och kommittéväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 augusti 2026.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Utredningens externa möten och besök

Myndigheter

Datum	
2025-10-10 2025-11-07	Barnombudsmannen
2025-12-02	Brottsförebyggande rådet
2025-11-10	Jämställdhetsmyndigheten
2025-10-14 2025-11-05	MUCF
2026-01-26	SCB
2026-05-18	Skatteverket
2025-12-17	Skolverket
2025-12-04	Säkerhetspolisen
	Polismyndigheten
2025-10-17 2025-11-25	Nationella operativa avdelningen (Noa)
2025-10-09	Polisregion Väst, Polisområde Storgöteborg (inkl. Lokalpolisområde Nordost, Lokalpolisområde Kungälv)
2025-11-18	Polisregion Syd, Polisområde Malmö (inkl. Lokalpolisområde Hyllie, Lokalpolisområde Fosie)
2025-10-28	Lokalpolisområde Södertälje (Polisområde Stockholm syd)
2026-03-13	Lokalpolisområde Borås (Polisområde Älvsborg)
2026-04-13	Lokalpolisområde Södra Vätterbygden (Polisområde Jönköping)

Kommuner

Datum	
2026-03-13	**Borås Stad** Besök och möten med bland annat Stadsledningskansliet, Centrum för kunskap och säkerhet, Socialtjänsten, Fritids- och folkhälsoförvaltningen, BVC, Förskoleförvaltningen och familjecentralen samt Bostäder i Borås
2025-10-09	**Göteborgs Stad** Besök och möten med bland annat Socialförvaltningen Nordost, Bostadsbolaget
2026-03-10	**Helsingborgs stad** Digitalt möte med stadsdirektör, Stadsledningsförvaltningen, Trygghet och säkerhet, Socialförvaltningen samt Helsingborgshem
2026-04-07	**Huddinge kommun** Digitalt möte med biträdande kommundirektör
2025-11-17	**Malmö stad** Besök och möten med bland annat Stadskontoret, Arbetsmarknad och socialförvaltningen samt Fritidsförvaltningen
2026-03-02 2026-03-11	**Stockholms stad** Besök och möten med bland annat Stadsledningskontoret, Järva stadsdelsförvaltning, Socialförvaltningen Farsta och Arbetsmarknadsförvaltningen i Johanneshov
2025-10-28	**Södertälje kommun** Besök och möte med kommunstyrelsens ordförande och stadsdirektören
2026-03-27	**Uppsala kommun** Digitalt möte med stadsdirektören, Kommunledningskontoret, Trygghet- och hållbarhet samt Socialförvaltningen.
	Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
2025-10-13	Avdelningen för demokrati och ledarskap
2026-02-12	SKR:s kommundirektörsnätverk
2026-03-12	SKR:s beredning för demokratifrågor
2026-03-12	SKR:s styrelses arbetsutskott

Möten med enskilda personer med sakkunskap

Datum	
2026-03-05	Ayse Andersson, Arbetsförmedlingen Kista Stockholm Järva
2026-03-03	Carina Gunnarson, docent i statsvetenskap, forskare vid FOI.
2026-04-17	David Sausdal, docent och universitetslektor vid Sociologiska institutionen, Lunds universitet
2025-10-28	Gunnar Appelgren, kriminalkommissarie och senior rådgivare vid Polismyndigheten
2026-03-19	Per Brinkemo, författare och föreläsare
2025-10-10	Ulf Merlander, vd för Gårdstensbostäder

Internationella möten

Datum	
2026-03-23	**Tyskland, Düsseldorf** Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen (LKA NRW). Besök och möten om klanrelaterad brottslighet i Nordrhein-Westfalen, den aktuella lägesbilden och åtgärder för att motverka brottsligheten.
2026-03-24	**Tyskland, Wiesbaden** Bundeskriminalamt (BKA) Besök och möten om klanrelaterad brottslighet i Tyskland, polisens organisation och arbetssätt, arbetsgruppen Sicario, den organiserade brottslighetens påverkan samt vetenskapliga perspektiv på klanrelaterad brottslighet.

Särskilda möten med företrädare för vissa myndigheter

Den särskilde utredaren hade möten med myndighetschefer som utredningen bedömt som särskilt berörda av utredningens bedömningar och förslag. I några fall deltog ersättare för myndighetschefen. Mötena ägde rum den 5 och 11 maj 2026.

Deltagare
Lise Tamm, Jämställdhetsmyndigheten
Jonas Trolle, Brottsförebyggande rådet
Katrin Westling Palm, Skatteverket
Stefan Holmgren, MUCF
Clas Olsson, Statskontoret
Juno Blom, Barnombudsmannen
Anders Sjelvgren, Boverket

Deltagare
Johan Olsson, Polismyndigheten
Christina Månberg, Skolverket
Tor-Björn Åstrand, Myndigheten för psykologiskt försvar
Annette Olsson, Ekobrottsmyndigheten
Urban Lindberg, Socialstyrelsen
Per Eleblad, Utbetalningsmyndigheten
Marie Axelsson, Skolinspektionen
Daniel Gustafsson, Länsstyrelsen
Katarina Johansson Welin, Åklagarmyndigheten

Referensgrupp

Utredningens referensgrupp bestod av forskare och experter som på olika sätt belyst problematiken kring parallella samhällsstrukturer i sin forskning och i sitt arbete. Referensgruppen hade två möten, den 18 december 2025 och 29 januari 2026.

Deltagare
Aje Carlbom, biträdande professor i socialantropologi
Bi Puranen, docent i ekonomisk historia och generalsekreterare vid World Values Survey
Devin Rexvid, universitetslektor i socialt arbete
Hans Grönqvist, professor i nationalekonomi
Linna Martén, docent i nationalekonomi
Manne Gerell, docent och universitetslektor i kriminologi
Michael Tärnfalk, lektor i socialt arbete
Peter Esaiasson, seniorforskare i statsvetenskap

Rundabordssamtal

För att samla in perspektiv, erfarenheter och kunskap från relevanta aktörer med särskild kompetens bjöd utredningen in företrädare för myndigheter, organisationer och i vissa fall enskilda personer med särskild sakkunskap till rundabordssamtal. Fyra sådana möten genomfördes i Stockholm den 16 och 17 mars 2026.

Deltagare
Temamöte: Hedersrelaterat våld och förtryck
Barnombudsmannen
Jämställdhetsmyndigheten
MUCF
Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet
Polismyndigheten
Resurscentrum Origo
Rädda Barnen
Socialstyrelsen
Åklagarmyndigheten
Linnéa Lindquist, biträdande rektor på Husbygårdsskolan
Siv-Britt Björktomta, socionom, fil.dr.
Rebecca Lagh, advokat och särskild utredare i utredningen om ökade insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet (dir. 2025:31).
Temamöte: Att växa upp i parallella samhällsstrukturer. Hur påverkas barn och unga?
Barnombudsmannen
Länsstyrelsen
MUCF
Myndigheten för delaktighet
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF)
Rädda Barnen
Skolinspektionen
Skolverket
Socialstyrelsen
Linnéa Lindquist, biträdande rektor på Husbygårdsskolan
Jonas Forsberg, rektor, Nordost, Göteborgs stad
Jan O. Jonsson, professor, Nuffield College, Oxford
Temamöte: Hur kan förutsättningar i närområdet påverka utvecklingen av parallella samhällsstrukturer?
Boverket
Delegationen för migrationsstudier, Delmi
Fastighetsägare i Järva
MUCF
Polismyndigheten
Statens servicecenter
Svenskt Näringsliv
Sveriges Allmännytta
Ahmed Abdirahman, vd och grundare för Stiftelsen Järvaveckan

Deltagare
Temamöte: Systemhotande brottslighet, infiltration och otillåten påverkan
Brottsförebyggande rådet (Brå)
Ekobrottsmyndigheten
Försäkringskassan
Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
Myndigheten för psykologiskt försvar
Polismyndigheten
Region Stockholm
Saco
Skatteverket
Statskontoret
Svenskt Näringsliv
TCO
Utbetalningsmyndigheten

Övriga möten

Datum	
2026-05-27	MUCF:s civilsamhällsråd

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
   Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
   Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.
17. Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. LI.
18. Odlingstorv och klimatet. Fi.
19. Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. S.
20. Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. Fi.
21. Återkallelse av svenskt medborgarskap. Ju.
22. Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. S.
23. Tolkavgift och förbud mot barntolkning. A.
24. Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. Fi.
25. Ett smittskydd för framtiden. S.
26. Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. Ju.
27. Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. Ju.
28. Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
29. Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. LI.
30. Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. Ju.
31. Ett investeringsprogram för kultur. Ku.
32. Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. KN.
33. Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. KN.

34. Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. Ju.
35. En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. S.
36. Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. S.
37. Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. U.
38. Behovsstyrd vård. S.
39. Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. S.
40. Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. KN.
41. Jämställdhet i en föränderlig tid – nuläge och vägar framåt. Volym 1 & 2. A.
42. Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter. Volym 1 och 2. Ju.
43. Åtgärder mot överskuldsättning. Fi.
44. En stärkt förmåga till modern datadelning – integritetsfrämjande teknik i offentlig förvaltning. Fi.
45. Effektiva ingripanden mot brott i cybermiljö. Ju.
46. Ett sammanhållet, robust och konkurrenskraftigt Sverige – framtidens politik för utveckling i landsbygder och regioner. LI.
47. Rätt till ersättning vid avveckling av kärnkraft på grund av politiska beslut – reaktorer som inte tagits i drift. KN.
48. Tillträdesförbud. Ju.
49. Traditionell eller rationell. En premiepension som kan nå målen. S.
50. En ny speciallärarutbildning. U.
51. Fri att lära och leva. Insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. U.
52. En reform av den statliga barn- och ungdomsvården. Volym 1, 2 och 3. S.
53. Parallella samhällsstrukturer – ett kunskapsunderlag för förbättrad integration och minskat utanförskap. A.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]

Tolkavgift och förbud mot barntolkning. [23]

Jämställdhet i en föränderlig tid – nuläge och vägar framåt. Volym 1 & 2. [41]

Parallella samhällsstrukturer – ett kunskapsunderlag för förbättrad integration och minskat utanförskap. [53]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]

Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. [5]

Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]

Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]

Odlingstorv och klimatet. [18]

Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. [20]

Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. [24]

Åtgärder mot överskuldsättning. [43]

En stärkt förmåga till modern datadelning – integritetsfrämjande teknik i offentlig förvaltning. [44]

Försvarsdepartementet

Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. [16]

Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]

Registrering av EES-medborgare. [9]

Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]

Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. [13]

Återkallelse av svenskt medborgarskap. [21]

Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. [26]

Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. [27]

Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. [28]

Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. [30]

Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. [34]

Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter. Volym 1 och 2. [42]

Effektiva ingripanden mot brott i cybermiljö. [45]

Tillträdesförbud. [48]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. [14]

Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. [32]

Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. [33]

Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. [40]

Rätt till ersättning vid avveckling av kärnkraft på grund av politiska beslut – reaktorer som inte tagits i drift. [47]

Kulturdepartementet

Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]

Ett investeringsprogram för kultur. [31]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. [17]

Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. [29]

Ett sammanhållet, robust och konkurrenskraftigt Sverige – framtidens politik för utveckling i landsbygder och regioner. [46]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken. Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser. Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. [19]

Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. [22]

Ett smittskydd för framtiden. [25]

En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. [35]

Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. [36]

Behovsstyrd vård. [38]

Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. [39]

Traditionell eller rationell. En premiepension som kan nå målen. [49]

En reform av den statliga barn- och ungdomsvården. Volym 1, 2 och 3. [52]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]

Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. [37]

En ny speciallärarutbildning. [50]

Fri att lära och leva. Insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. [51]