



Kommittédirektiv

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, arbetsmarknads-etablering, 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, försämrar 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 samhället 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 mellanmännisklig 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 omkringsiggande 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 individens fri- och rättigheter. Sammantaget innebär det att individens 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 exempelvis 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)