

**RAPPORT
2025:4**

Otillåten påverkan från kriminella och extremistiska grupperingar

Påverkansförsök mot förtroendevalda och
kommunal förvaltning

Brå – kunskapscentrum för rättsväsendet

Myndigheten Brå verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete, till främst regeringen, rättsväsendets myndigheter och brottsförebyggande aktörer, men även allmänheten.

Publikationen finns som pdf på www.bra.se. På begäran kan Brå ta fram ett alternativt format. Frågor om alternativa format skickas till tillgangligt@bra.se

Vid citat eller användande av tabeller, figurer och diagram ska källan Brå anges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

Författare: David Andersson, Anna Horgby och Albin Östervall

urn:nbn:se:bra-1227

ISSN 1100-6676

© Brottsförebyggande rådet 2025

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-527 58 400, e-post registrator@bra.se, www.bra.se

Otillåten påverkan från kriminella och extremistiska grupperingar

Påverkansförsök mot förtroendevalda och kommunal
förvaltning

Rapport 2025:4

Förord

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått i uppdrag av regeringen att studera otillåten påverkan från systemhotande aktörer mot förtroendevalda och mot kommunala förvaltningar. I december 2023 publicerade Brå en delredovisning som fokuserade på utsatthet bland förtroendevalda. I den här slutredovisningen är fokus framför allt på utsattheten inom den kommunala förvaltningen. Rapporten analyserar även partiernas, kommunernas och andra aktörers arbete för att motverka otillåten påverkan, och ger förslag på hur arbetet kan utvecklas. Inom ramen för uppdraget har Brå även tagit fram en handbok som riktar sig till landets kommuner.

Den här rapporten vänder sig i första hand till regeringen, men även till partier, kommuner och myndigheter som arbetar för att förebygga och hantera otillåten påverkan. Brås förhoppning är att rapporten kan bidra till att utveckla arbetet för att begränsa möjligheterna för kriminella och extremistiska aktörer att få inflytande i samhället.

Rapporten är skriven av Anna Horgby (projektledare), David Andersson och Albin Östervall, samtliga utredare på Brå. Projektgruppen har även haft en rådgivande intern referensgrupp knuten till sig. Brå vill särskilt tacka professor emeritus Sven-Åke Lindgren och professor Peter Esaiasson, båda vid Göteborgs universitet, som har utfört en vetenskaplig granskning av ett utkast till rapporten och lämnat värdefulla synpunkter. Det är dock Brå som i alla avseenden ansvarar för innehållet i rapporten. Avslutningsvis vill Brå rikta ett varmt tack till alla intervjupersoner och andra personer som deltagit i studien och bidragit med sin tid, erfarenhet och kunskap.

Stockholm i april 2025

Jonas Trolle
T.f. Generaldirektör

Anna Hansson
Enhetschef

Innehållsförteckning

Sammanfattning	9
Vad är otillåten påverkan från systemhotande aktörer?	9
Lokala nivån i fokus för organiserad brottslighet.....	10
Olika motiv bakom otillåten påverkan från systemhotande aktörer....	11
Särskilda sårbarheter på den kommunala nivån	12
Konsekvenserna kan bli stora	13
Utmaningar i arbetet mot otillåten påverkan	13
Mycket otillåten påverkan går att förebygga	15
Brås bedömning och rekommendationer	15
Inledning.....	19
Brås uppdrag	19
Tidigare studier om otillåten påverkan.....	22
Metod och material	23
Disposition	24
Kapitel 1. Vad är otillåten påverkan från systemhotande aktörer?	26
Otillåten påverkan.....	26
Systemhotande aktörer	30
Kapitel 2. Utsatthet och sårbarhet för otillåten påverkan i kommunerna	34
Svårt att bedöma omfattningen	34
Kategorisering av utsatthet utifrån motiv.....	35
1. Försök att påverka individbeslut	37
2. Försök att påverka verksamhetsbeslut	41
3. Försök att påverka i lokalsamhället	45
4. Försök till ideologiskt motiverad påverkan	48
Resultat i fokus: utsatthet och sårbarhet	51
Kapitel 3. Kommunanställdas upplevelser och konsekvenser av påverkansförsök.....	53
Kunskap, erfarenhet och vana påverkar upplevelsen	53

Skrämselkapitalet används i påverkansförsöken.....	54
Enbart kännedom om ett skrämselkapital skapar oro	54
Vissa påverkansförsök leder till faktisk påverkan	56
Arbetsplatsen påverkas av utsatthet	58
Utsatthet påverkar framför allt privatlivet	60
Resultat i fokus: upplevelser och konsekvenser	62
Kapitel 4. Arbetet mot otillåten påverkan mot kommunanställda.....	63
Åtgärder mot sårbarheter	63
Ofta otydlig styrning och prioritering av kommunerna.....	67
Glapp mellan strategisk och operativ nivå.....	70
Svårt att polisanmäla otillåten påverkan från systemhotande aktörer	75
Resultat i fokus: arbetet som rör kommunanställda	79
Kapitel 5. Arbetet mot otillåten påverkan mot förtroendevalda.....	81
Utsattheten liknar delvis kommunanställdas.....	81
Förtroendevalda är mer beredda på otillåten påverkan	82
Svårigheter att avgöra vad som är olämpligt	83
Stora skillnader i ansvar nationellt, regionalt och lokalt.....	86
Brott mot förtroendevalda har prioriterats	89
Resultat i fokus: arbetet som rör förtroendevalda.....	91
Slutsatser och bedömning.....	93
Ett fenomen med stora skaderisker	93
Påverkansförsök riktas mot både förtroendevalda och kommunanställda	94
Störst möjligheter att komma åt problemet genom att arbeta förebyggande.....	96
Brås bedömning och rekommendationer	101
Referenser	105
Bilageförteckning	117
Bilaga 1 Metod och material.....	118

Sammanfattning

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått i uppdrag av regeringen att studera otillåten påverkan som utövas av systemhotande aktörer och grupperingar i Sverige. Uppdraget är att kartlägga otillåten påverkan mot enskilda förtroendevalda, politiska partier och beslutande församlingar, liksom att belysa hur otillåten påverkan kan ta sig uttryck mot den kommunala förvaltningen. Särskilt fokus är på aktörer och grupperingar inom organiserad brottslighet (Ju2023/00880). Projektets övergripande syfte är att bidra till arbetet med att förebygga och förhindra att organiserad brottslighet och andra systemhotande aktörer i Sverige får inflytande över några av de mest grundläggande institutionerna och aktörerna i det demokratiska systemet. Projektet delredovisades i december 2023 genom promemorian Utsatthet bland förtroendevalda (Brå 2023). Den här studien utgör projektets slutredovisning. Inom ramen för uppdraget har Brå även tagit fram en separat handbok som framför allt riktar sig till kommunerna (Brå 2025).

Underlaget till delredovisningen utgjordes primärt av svar på Politikernas trygghetsundersökning (PTU), som genomförts vid sex tillfällen sedan 2012, kompletterat med intervjuer med utsatta förtroendevalda, sakkunniga och experter inom området. Den här slutredovisningen bygger därutöver på intervjuer med kommunanställda i ett antal utvalda kommuner, samt med partiernas säkerhetsansvariga och andra partirepresentanter. Sammanlagt har nära 200 personer intervjuats. Intervjuerna i kommunerna kompletterades med en enkät till kommunala säkerhetschefer.

Vad är otillåten påverkan från systemhotande aktörer?

Otillåten påverkan är 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 sitt uppdrag – i det här fallet en förtroendevald eller en kommunanställd. Påverkaren ska ha en intention att påverka och förmedlar intentionen genom exempelvis trakasserier, hot, våld, skadegörelse eller otillbörliga erbjudanden eller relationer (såsom muta eller vänskapskorruption). Givet en viss kontext kan det också göras genom mer indirekta tillvägagångssätt som inte behöver vara brottsliga, såsom obehagliga indirekta hot eller olämpliga kommentarer. Lyckas påverkansförsöket kan det leda till faktisk påverkan.

Systemhotande aktörer tolkas i den här studien som organiserad brottslighet och våldsbejakande extremistmiljöer. Det är aktörer som har antagonistiska motiv eller på andra sätt utmanar samhällets skyddsvärden och som besitter ett så kallat kollektivt skrämsekapital. Typiskt för otillåten påverkan från dessa aktörer är att det kollektiva skrämsekapitalet gör att det kan räcka med subtila hot och antydningar för att de ska upplevas som skrämmande och uppnå liknande effekt som annars kommer med faktiska hot- eller våldshandlingar.

Lokala nivån i fokus för organiserad brottslighet

Att kriminella grupperingar försöker påverka förtroendevalda och kommuner har uppmärksammats på flera olika håll de senaste åren. I den här studien kan vi konstatera att påverkansförsök från systemhotande aktörer förekommer, men att det är svårt att dra några säkra slutsatser om omfattning och utveckling. Som framgick av delredovisningen har den rapporterade utsattheten bland förtroendevalda varken ökat eller minskat under det senaste årtiondet. Däremot är utsattheten större under valåren, och utsattheten på sociala medier har ökat. Sett över hela den studerade perioden utsätts årligen minst var tionde förtroendevald för hot, våld eller skadegörelse av en systemhotande aktör. Höger- och vänsterextremister står bakom de flesta av de händelserna. Riksdagsledamöter är den mest utsatta gruppen, men kommunpolitiker är mer utsatta för påverkansförsök från personer med kopplingar till organiserad brottslighet. Vidare visar delredovisningen att konsekvenserna kan bli allvarigare på lokal nivå då hoten oftare förmedlas muntligt, risken är större att träffa på påverkaren i lokalsamhället och de förtroendevalda upplever sig som mer ensamma när de drabbas.

När det gäller påverkansförsöken mot kommunanställda är vår samlade bild att påverkansförsök framför allt kommer från kriminella grupperingar eller personer med koppling till sådana grupperingar, och i mindre utsträckning från personer med kopplingar till våldsbejakande extremism. Sammantaget handlar det troligtvis om relativt få händelser, men det är ett reellt problem på vissa platser och för vissa verksamheter. Dessutom vittnar intervjupersoner om att enskilda påverkansförsök från systemhotande aktörer kan få långvariga konsekvenser för såväl den enskilt utsatta som hela verksamheten.

Olika motiv bakom otillåten påverkan från systemhotande aktörer

Personer och aktörer inom organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism har olika motiv för sina påverkansförsök, vilket speglar vilka som utsätts och på vilket sätt. Vi har identifierat fyra övergripande kategorier av påverkansförsök mot förtroendevalda och kommunanställda.

1. Försök att påverka individbeslut

På ett individuellt plan kan personer med kopplingar till kriminella eller extremistiska grupperingar vilja påverka beslut som rör deras eget privatliv. Särskilt utsatta och sårbara är kommunpolitiker och kommunanställda som tar beslut och tar fram beslutsunderlag som rör barn och unga, såsom individ- och familjeomsorgen inom socialtjänsten. Vid individbeslut handlar påverkansförsöken framför allt om hot som uttalas som en reaktion på ett beslut, eller trakasserier och indirekta hot inför ett beslut.

2. Försök att påverka verksamhetsbeslut

Systemhotande aktörer kan också ha ett strategiskt intresse av att påverka förtroendevalda och kommunanställda att ta beslut som rör aktörernas möjlighet att använda företag och föreningar som en legitim fasad för sin kriminella eller extremistiska verksamhet, eller för ekonomisk vinning. Anställda inom tillstånds- och tillsynsverksamhet beskrivs som särskilt utsatta för trakasserier och obehagliga beteenden i samband med kontroller, särskilt från kriminella grupperingar. Kommunpolitiker och kommunanställda med inflytande över beslut om föreningsbidrag, upphandling och avtal lyfts också upp som sårbara för påverkansförsök från systemhotande aktörer – speciellt genom försök till vänskapskorruption. Till följd av svaga kontrollfunktioner indikerar våra resultat dock att otillåten påverkan inte alltid är nödvändig för att aktörerna ska få gynnsamma beslut.

3. Försök att påverka i lokalsamhället

Systemhotande aktörer kan i andra fall vilja kunna bedriva sin kriminella eller extremistiska verksamhet ostört, eller kunna rekrytera eller radikalisera nya medlemmar. Kommunanställda som arbetar med unga personer i utsatta områden, såsom personal på fritidsgårdar och andra som arbetar relationsbyggande och trygghetsskapande, beskrivs som särskilt utsatta. Påverkansförsöken inkluderar både mer strategiska handlingar såsom maktpositionering, strategiskt uttalade hot liksom korruptions-

försök, och reaktioner i affekt. Kommunpolitiker och kommunanställda i ledningsfunktioner som aktivt arbetar för att försvåra eller agera mot lokala kriminella eller extremistiska grupperingar kan också bli föremål för hot och hämndaktioner.

4. Försök till ideologiskt motiverad påverkan

Den sista kategorin är påverkansförsök som utövas av personer med koppling till våldsbejakande extremism med syfte att påverka samhällsdebatten, sakfrågor eller inriktningen i en verksamhet av ideologiska skäl. Merparten av påverkansförsöken mot förtroendevalda på samtliga nivåer hamnar i den här kategorin. De allra flesta händelserna handlar om muntliga eller skriftliga hot från högerextremistiska personer och grupperingar. Förtroendevalda som driver eller tar ställning i omdebatterade frågor, såsom invandring eller jämställdhet, är särskilt utsatta. Andra riskfaktorer för att utsättas är att tillhöra något av partierna på ytterkanterna, utländsk bakgrund, låg ålder och kort tid som förtroendevald. Påverkansförsöken kan även rikta sig mot förtroendevalda som enligt påverkansaktören representerar fel värden. Också kommunanställda som arbetar med omdebatterade frågor eller representerar något den extremistiska grupperingen är emot kan utsättas. Både när det gäller förtroendevalda och kommunanställda är påverkansförsöken ofta också en del i en politisk kommunikation, varför de i stor utsträckning sker i digitala kanaler.

Särskilda sårbarheter på den kommunala nivån

Systemhotande aktörer är mer strategiska än andra påverkansaktörer, och de utnyttjar sårbarheter såväl hos individen som hos funktionen i sina påverkansförsök. Det ökar även risken att påverkansförsöken ska övergå i faktisk påverkan. Ensamarbete och kort erfarenhet är exempel på sårbarheter som utnyttjas. Särskilt obehagligt upplevs det när påverkansförsök anspelar på den utsatta personens privata sfär och samtidigt hänvisar till grupperingens kollektiva skrämsekapital. Tillgängligheten till personuppgifter beskrivs därför som en särskild utmaning.

För kommunanställda och kommunpolitiker finns dessutom särskilda sårbarheter som medför ökad risk för både utsatthet och övergång i faktisk påverkan – särskilt när det önskade beteendet är passivitet. Det handlar först och främst om att det i kommunerna är lättare för påverkarna att komma fysiskt nära och skapa obehag i sina påverkansförsök, eftersom utsatta löper större risk att träffa påverkarna i lokalsamhället. Samtidigt

upplevs skyddet för de anställda och förtroendevalda på lokal nivå som svagare jämfört med skyddet för riksdagspolitiker och anställda vid statliga myndigheter.

Vissa kommunanställda har även roller där stor vikt läggs vid relationsbyggande samtidigt som rollen också ofta lämnar utrymme för subjektiva bedömningar, vilket kan skapa otydlighet både för dem själva och för potentiella påverkare. Det ökar även risken för att påverkarna utnyttjar de personliga band som skapas mellan dem och de kommunanställda för att väcka empati, osäkerhet och rädsla hos de anställda. De sårbarheterna kan bli särskilt påtagliga i små kommuner, där personliga band är svårare att undvika och möjligheten till anonymitet och riskspridning kan vara mer begränsad. Risken att personliga band till förtroendevalda utnyttjas är också större ju mindre avståndet är mellan de förtroendevalda och potentiella påverkare.

Konsekvenserna kan bli stora

Utsatthet för otillåten påverkan från systemhotande aktörer leder ofta till oro i vardagen och kan resultera i att den utsatta personen byter arbetsuppgifter, avsäger sig sitt uppdrag eller byter jobb. Oron kan också sprida sig till kollegor, partikamrater, verksamheten och anhöriga, samt bidra till ett försämrat arbetsklimat och hög personalomsättning, vilket dessutom kan göra verksamheten mer sårbar.

I de fall påverkansförsök leder till att förtroendevalda eller kommunanställda ändrar beslut eller ställningstaganden eller frångår rutiner och arbetssätt, får de systemhotande aktörerna inflytande i beslutsprocesser, kommunala verksamheter och samhällsfrågor. Av oro för att utsättas föregriper ibland kommunanställda och förtroendevalda påverkansförsök genom självrensning, vilket kan leda till samma allvarliga konsekvenser. På sikt och på samhällsnivå kan otillåten påverkan också innebära att omdebatterade frågor och verksamheter begränsas eller tystas ner, samt att det blir svårare att rekrytera till utsatta tjänster och få medborgare att vilja engagera sig politiskt. I längden riskerar otillåten påverkan att skada förtroendet för rättsstaten och demokratin.

Utmaningar i arbetet mot otillåten påverkan

Både kommuner, partier och andra aktörer vidtar åtgärder för att förebygga och hantera otillåten påverkan. Arbetet har kommit längst när det gäller riksdagsledamöter. Det finns en robust organisation där partierna,

riksdagens säkerhetsavdelning och Säkerhetspolisen gemensamt ansvarar för att motverka otillåten påverkan. När det gäller förtroendevalda på andra nivåer och kommunanställda är arbetet mer varierande. Gemensamt för samtliga nivåer är dock att tillvägagångssätt som är typiska för systemhotande aktörer, det vill säga subtila påverkansmetoder och korruptionsförsök, ofta inte fångas upp i arbetet. Det bidrar till bland annat underrapportering, att påverkansförsöken inte diskuteras och riskerar att normaliseras, att parti- och kommunledningen inte får en fullständig problembild, och att åtgärder för att förebygga och hantera otillåten påverkan inte alltid sätts in.

De förebyggande åtgärderna på verksamhetsnivå i kommunerna handlar vanligtvis om att undvika ensamarbete och personfixering i riskmoment, även om det för vissa funktioner kan vara svårt eller olämpligt. På strategisk nivå finns det ofta en säkerhetsmedvetenhet i kommunerna, men den når inte alltid ner till cheferna på verksamhetsnivå, vilket gör att de ofta blir ensamma i att förebygga och hantera otillåten påverkan. Kombinerat med en låg kunskapsnivå och bristande säkerhetsmedvetenhet gör det att risker inte alltid fångas upp och att problemet inte synliggörs. Motstridiga signaler inom kommunen och brister i kommunikationen mellan kommun och polis försvårar processen kring en eventuell polisanmälan, och gör att den utsatta personen ofta upplever att utsattheten inte tas på allvar.

När det gäller förtroendevalda är partierna på nationell nivå ofta relativt omedvetna om problembilden på regional och kommunal nivå, samtidigt som kommunerna tar olika mycket ansvar. Det medför att förtroendevalda på de nivåerna ibland är omedvetna om risker och att de ofta känner sig ensamma i hanteringen av utsatthet. Den föreslagna lagstiftningen om stärkt skydd för vissa förtroendevalda (prop. 2024/25:80) förtydligar delvis ansvarsfördelningen, men omfattar enbart kommun- och regionråd, vilket medför att otydligheten kvarstår för andra förtroendevalda, såsom ordförande och ledamöter i socialnämnder, som också är utsatta.

Rättsväsendet har kommit längre när det gäller otillåten påverkan mot förtroendevalda, och insatserna har också intensifierats i och med att straffen har skärpts för brott mot förtroendevalda. Den föreslagna lagstiftningen om ett starkare skydd för offentliganställda (prop. 2024/25:141) kan bidra till att minska skillnaderna. Polismyndigheten har också ett utvecklat utredningsarbete som rör brott mot förtroendevalda och har genomfört insatser för att öka anmälningsbenägenheten. De regionala skillnaderna i polisens arbete är dock stora.

Mycket otillåten påverkan går att förebygga

De systemhotande aktörerna använder ofta metoder som inte är tydligt olagliga, vilket gör det svårt att komma åt vissa påverkansförsök rättsligt. Det är därför nödvändigt att kommuner, partier och andra aktörer arbetar förebyggande i sina egna verksamheter. Det handlar både om att minska tillfällena till påverkansförsök och om att stärka individernas och organisationernas motståndskraft. På så vis kan utsattheten och oron minskas, samtidigt som påverkansförsök hindras från att övergå i faktisk påverkan.

Det handlar om att skapa en trygg arbetsmiljö och att ge anställda och förtroendevalda kunskap, redskap och rutiner för att undvika, avvisa och hantera påverkansförsök. Medvetenheten om sårbarheter och andra omständigheter som kan utnyttjas av påverkansaktörer behöver också öka. Kommuner behöver vidare stärka förvaltningskulturen och tydliggöra myndighetsrollen. Skärpt kontrollarbete, tydliga beslutsprocesser och konsekvent myndighetsutövning kan fungera avskräckande och minska de systemhotande aktörernas möjligheter att utöva otillåten påverkan.

Också polisen kan bidra i det förebyggande arbetet, bland annat genom att genomföra och sprida hot- och riskbedömningar. För att de ska grundas på en fullständig problembild behöver Polismyndigheten dock bli bättre på att fånga upp mer subtila påverkansförsök från systemhotande aktörer och identifiera påverkansmotiv i de anmälningar som kommer in, samt koordinera arbetet som finns inom myndigheten. De behöver också förbättra sin information och återkoppling till både utsatta och verksamheterna.

Även om mycket av otillåten påverkan kan förebyggas, ser vi också att det finns en intressekonflikt mellan å ena sidan lagstiftningen och den svenska förvaltningsmodellen och å andra sidan behovet av åtgärder för att minska risken för otillåten påverkan. Exempelvis innebär öppenheten i förvaltningsmodellen svårigheter i skyddet av den enskilda, och i andra delar kan behovet av verksamhetskydd behöva trumfa den personliga integriteten.

Brås bedömning och rekommendationer

Otillåten påverkan mot förtroendevalda och kommunanställda kan få långtgående konsekvenser, särskilt när den utövas av personer med koppling till kriminella eller extremistiska grupperingar. Sådana aktörer är

ofta strategiska i sina påverkansförsök och utnyttjar de sårbarheter som finns. Risken är därför större att påverkansförsöken leder till att yrkesutövningen eller förtroendeuppdraget faktiskt påverkas. Ibland räcker det med oro för att utsättas för att de förtroendevalda eller kommunanställda ska anpassa sitt agerande. Brå bedömer därför att det är ett problem som behöver tas på allvar. Svårigheterna med att komma åt otillåten påverkan rättsligt gör att Brå bedömer att det framför allt är det brottsförebyggande arbetet som behöver stärkas.

Begreppet otillåten påverkan har kommit att användas i allt fler sammanhang. Det gör att det kan uppstå oklarheter kring vad som ingår i begreppet och hur man bör arbeta för att motverka problemet. Brå och andra samhällsaktörer som tar fram eller förmedlar kunskap på området behöver därför reflektera över och förklara innebörden i de begrepp som används.

Kommunerna är en central del i den offentliga förvaltningen i Sverige och har ett brett uppdrag. Det gör att påverkansförsöken också kan ta sig många olika uttryck. Problemet med otillåten påverkan blir därför särskilt komplext för kommunerna, samtidigt som det är relativt utforskat. Den här studien har gett exempel på hur otillåten påverkan kan se ut i kommunerna, men Brås bedömning är att det fortfarande finns ett behov av att studera fenomenet mer ingående. I framtida studier skulle det till exempel kunna ingå ytterligare analyser av omfattningen av påverkansförsök och faktisk påverkan, samt dess konsekvenser för samhället. Otillåten påverkan mot privata utförare av offentlig verksamhet, såsom privata HVB-hem, eller verksamheter av strategisk betydelse, såsom hamnar, är andra områden som skulle vara relevanta att belysa. Därtill skulle studier utifrån gärningspersonernas perspektiv kunna ge mer information om vilken roll otillåten påverkan spelar i kriminella och extremistiska grupperingars verksamheter.

Rekommendationer till kommuner, partier och myndigheter

- **Kommunerna** behöver arbeta aktivt mot otillåten påverkan och integrera arbetet i existerande processer. Den handbok som Brå har tagit fram som en del i regeringsuppdraget och som publiceras samtidigt med den här rapporten innehåller våra samlade rekommendationer för hur ett sådant arbete kan se ut.
- **Kommunerna** kan också gå längre i sitt stöd av förtroendevalda än vad som föreslås i prop. 2024/25:80 om kommunernas ansvar för förtroendevaldas säkerhet genom att också förebygga hot och våld

mot andra förtroendevalda än kommunalråd, som omfattas av förslaget. Likaså bör kommuner i större utsträckning utreda och anmäla oegentligheter, tjänstefel och misstänkta brott begångna av anställda och uppdragstagare.

- **Partierna** nationellt bör säkerställa att även subtila påverkansförsök, korrruption och infiltration identifieras, synliggörs och motarbetas på samtliga nivåer. Sveriges Kommuner och Regioner, Statskontoret, Säkerhetspolisen och Brå med flera har relevanta stödmaterial som partierna kan utgå från, inklusive den handbok som släpps samtidigt med den här rapporten. Partierna kan även lära av varandra.
- **Partierna** nationellt behöver också i vissa hänseenden mer aktivt stötta partiorganisationerna och de förtroendevalda på lokal och regional nivå, bland annat med kunskap om otillåten påverkan och riskanalyser inför nomineringsprocesser, liksom psykosocialt stöd vid oro och utsatthet. Även där kan stödmaterialen vara till stor hjälp.
- **Polismyndigheten** bör förstärka och utveckla arbetet mot otillåten påverkan genom att
 - utvärdera arbetet mot otillåten påverkan och grupperna mot demokratihotande brottslighet (GDB), samt överväga hur utredningar av brott mot offentligt anställda bäst kan organiseras
 - förbättra arbetet med att ta upp anmälningar och tips där det finns ett påverkanssyfte, samt analysera informationen
 - förbättra kommunikationen och återkopplingen till målsägare som utsatts för otillåten påverkan och deras organisationer
 - i större utsträckning samla och sprida den kunskap och de förmågor som finns på området inom olika delar av myndigheten.
- **Kommuner, partier och Polismyndigheten** behöver i större utsträckning arbeta tillsammans för att identifiera risker för otillåten påverkan, förbättra hanteringen av polisanmälningar och tips, samt få en gemensam förståelse av såväl problemet som hur det kan hanteras och förebyggas.
- **Universitet och högskolor** bör överväga att ta upp risker för otillåten påverkan och skyddsfaktorer i socionomutbildningen mot bakgrund av utsattheten bland socialsekreterare. Även inom utbildningar riktade till andra yrkesgrupper med stor utsatthet eller stor sårbarhet kan det övervägas att ta upp otillåten påverkan.

Rekommendationer till regeringen

- Flera statliga utredningar har lämnat förslag med bäring på arbetet mot otillåten påverkan (Ds 2024:24, SOU 2024:1, SOU 2024:75, se även prop. 2024/25:141). Brå har i huvudsak tillstrykt förslagen. Brå ser dock fortsatt ett behov av att överväga att införa en möjlighet att i vissa fall ersätta namn med en anonym beteckning i kombination med ett adekvat sekretesskydd för den offentliganställdes namn.
- Brå ser ett fortsatt behov av att förtydliga ansvaret för de kategorier av förtroendevalda på kommunal och regional nivå som inte omfattas av lagförslaget i prop. 2024/25:80 (se vidare under avsnittet Kommuner med ett strategiskt arbete tar ett större ansvar i kapitel 5). Regeringen bör överväga på vilket sätt det skulle kunna göras.
- Regeringen bör överväga att stärka arbetsgivarens ställning i rättsprocesser där anställda varit utsatta för påverkansförsök. Det skulle ge arbetsgivaren en tydligare roll i rättsprocessen, bidra till att minska oron hos utsatta kopplat till rättsprocessen, och bidra till att fler händelser polisanmäls.
- Regeringen bör överväga om anmälningsskyldigheten som finns för statlig sektor enligt 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning också ska omfatta kommuner. Utifrån våra och tidigare rapporters resultat (Brå 2024:2) finns ingen anledning att exkludera korruption inom kommunal sektor.

Inledning

När en utomstående genom exempelvis hot, trakasserier eller muta försöker få förtroendevalda eller kommunanställda att agera på ett visst sätt kan det röra sig om otillåten påverkan. Otillåten påverkan kan leda till allvarliga konsekvenser för den som utsätts, den personens anhöriga och hela arbetsplatser. Enbart oron för att utsättas kan räcka för att enskilda tjänstepersoner, förtroendevalda eller verksamheter ska tveka inför att fatta viktiga beslut eller uttrycka sina åsikter.

En fjärdedel av de förtroendevalda uppgav i Politikernas trygghetsundersökning (PTU) att de påverkats i sitt förtroendeuppdrag till följd av utsatthet eller oro för hot, våld eller skadegörelse (Brå 2023:14). I en undersökning av fackförbundet Akavia uppgav hälften av de kommun- och regionanställda som svarat att de utsatts för hot, våld och trakasserier att det påverkat dem i deras tjänsteutövning (Akavia 2023).

Konsekvenserna kan bli särskilt allvarliga när den som försöker påverka tillhör eller har kopplingar till ett kriminellt nätverk eller våldsbejakande extremism (Brå 2016:13, Brå 2023, Brå 2024:2). Dessa aktörer upplevs som mer skrämmande och skapar större oro hos den som utsätts, vilket bland annat medför mer omfattande säkerhetsåtgärder i vardagen. Riskerna är också större att tjänsteutövningen eller det politiska uppdraget påverkas (Brå 2023). Samtidigt använder dessa aktörer i större utsträckning subtila tillvägagångssätt i sina påverkansförsök, såsom indirekta hot, vilka är svårare att leda i bevis (Brå 2005:18, Brå 2009:7, Brå 2012:12, Brå 2016:13, Brå 2023). Det är därför särskilt angeläget att förebygga otillåten påverkan som utövas av aktörer inom organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism (se även Brå 2016:13, Brå 2024:2). Samtidigt saknas kunskap på området.

Brås uppdrag

Mot den bakgrunden gav regeringen Brottsförebyggande rådet (Brå) i uppdrag att studera otillåten påverkan som utövas av systemhotande aktörer och grupperingar i Sverige. Särskilt fokus är på otillåten påverkan från aktörer och grupperingar inom organiserad brottslighet och i kriminella nätverk. Uppdraget är att kartlägga otillåten påverkan mot enskilda förtroendevalda, politiska partier och beslutande församlingar, liksom att belysa hur otillåten påverkan mot den kommunala förvaltningen

kan ta sig uttryck. I det ingår att beskriva några kommunala verksamheter som är särskilt sårbara för otillåten påverkan, samt att beskriva vilka aktörer eller grupperingar som utgör de största riskerna för otillåten påverkan, på vilket sätt de agerar samt deras motiv. Avslutningsvis ska Brå lämna förslag på åtgärder som kan vidtas av relevanta aktörer för att motverka otillåten påverkan och uppdatera befintligt metodstöd med kunskap om systemhotande aktörer (Ju2023/00880).

Syfte och frågeställningar

Projektet syftar till att bidra med ett kunskapsunderlag som kan användas för att utveckla arbetet mot otillåten påverkan och begränsa möjligheterna för kriminella och extremistiska aktörer att få inflytande i samhället.

Utifrån uppdraget och syftet har vi formulerat följande frågeställningar:

- 1 Med vilka motiv och tillvägagångssätt försöker kriminella och extremistiska aktörer påverka enskilda förtroendevalda och kommunanställda?
- 2 Hur ser utsattheten för otillåten påverkan från kriminella och extremistiska aktörer ut bland förtroendevalda?
- 3 Vilka verksamheter eller funktioner inom den kommunala förvaltningen är särskilt sårbara för att utsättas för otillåten påverkan från kriminella och extremistiska aktörer?
- 4 På vilket sätt påverkar utsatthet och oro för otillåten påverkan från kriminella och extremistiska aktörer enskilda förtroendevalda och kommunanställda, kommunala verksamheter och partierna?
- 5 Hur arbetar kommuner, partier och andra aktörer i dag för att förebygga och agera mot otillåten påverkan?
- 6 Vad behövs för att arbetet med att motverka otillåten påverkan ska fungera ännu bättre?

Projektets kartläggning av utsatthet bland förtroendevalda delredovisades i enlighet med uppdraget genom en fördjupad analys av Politikernas trygghetsundersökning (PTU) i december 2023 (Brå 2023). Frågeställning 2 samt de delar av frågeställning 1 och 4 som berör förtroendevalda är därmed redan besvarade. Den här slutredovisningen knyter an till resultaten från delredovisningen men har ett särskilt fokus på att belysa påverkansförsök och konsekvenser av otillåten påverkan inom kommunala förvaltningar. Utöver det besvarar slutredovisningen också de sista två frågeställningarna om arbetet mot otillåten påverkan.

Utifrån studiens resultat har Brå tagit fram en separat handbok för att hantera och förebygga otillåten påverkan som utövas av systemhotande aktörer. Handboken riktar sig framför allt till kommuner (Brå 2025).

Sammanfattande resultat från delredovisningen

I delredovisningen beskrivs omfattning, karaktär och konsekvenser av otillåten påverkan som utövas av systemhotande aktörer mot förtroendevalda. Underlaget till studien är primärt svar från Politikernas trygghetsundersökning (PTU), som genomförts vid sex tillfällen sedan 2012, kompletterat med intervjuer med utsatta förtroendevalda, sakkunniga och experter inom området.

I studien framgår att var tionde förtroendevald årligen utsätts för hot, våld eller skadegörelse av en systemhotande aktör på grund av sitt politiska uppdrag. Vänster- och högerextremister står bakom de allra flesta av de händelserna, men det förekommer även att förövaren tillhör en kriminell gruppering. Andelen förtroendevalda som utsätts för systemhotande aktörer har inte förändrats nämnvärt sedan 2012, men hot på sociala medier har ökat. Utsattheten är ojämnt fördelad mellan förtroendevalda, där Vänsterpartiet, Miljöpartiet och Sverigedemokraterna är överrepresenterade, liksom förtroendevalda med utländsk bakgrund, samt unga och nya förtroendevalda.

Brå har identifierat två huvuddrag i påverkansförsöken mot förtroendevalda från systemhotande aktörer. Det ena är den mer utbredda förekomsten av olika former av hot från extremistiska grupperingar som drivs av en ideologisk övertygelse. Det är en stor bredd i allvarligheten i hoten, men mycket handlar om hatiska kommentarer eller andra påhopp mot politiker, ofta kopplat till omdebatterade frågor, såsom migration, integration och jämställdhet. Påverkansförsöken sker i stor utsträckning digitalt och är koncentrerade till valår. Den andra formen av påverkansförsök är betydligt mer sällsynt – men desto allvarligare för den som drabbas. Det handlar framför allt om situationer där systemhotande aktörer, ofta kriminella grupperingar, riktat in sig på en specifik förtroendevald. I de fallen är påtryckningarna mer subtila, men samtidigt mer omfattande och strategiska.

Andelen som uppger att de utsatts av en systemhotande aktör är högre bland riksdagsledamöter än förtroendevalda på regional och lokal nivå. Samtidigt visar studien att konsekvenserna kan bli allvarligare på lokal nivå då hoten oftare förmedlas muntligt, risken är större att träffa på påverkaren

i lokalsamhället och de förtroendevalda upplever sig som mer ensamma när de drabbas.

Tidigare studier om otillåten påverkan

Begreppet otillåten påverkan myntades i rapporten Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner (Brå 2005:18). Sedan dess har Brå släppt en rad rapporter om otillåten påverkan riktad mot bland annat brottsoffer, rättsväsendet, myndigheter, företag och journalister (bland annat Brå 2005, Brå 2008:8, Brå 2009:7, Brå 2009:13, Brå 2012:12, Brå 2014:4, Brå 2015:12, Brå 2016:13, Brå 2018:5, Brå 2019:10, Brå 2020). Genom Politikernas trygghetsundersökning har också utsattheten bland förtroendevalda regelbundet undersökts av Brå (senast Brå 2023:14). Den samlade bilden från de studierna är att otillåten påverkan i de allra flesta fallen utövas av enskilda privatpersoner, inklusive personer i en desperat situation, med psykisk ohälsa eller med rättshaveristiskt beteende. Brå har inte tidigare fokuserat särskilt på otillåten påverkan från systemhotande aktörer eller påverkansförsök mot kommunal förvaltning.

Utöver Brå återfinns delar av fenomenet i olika forskningsfält, framför allt i svensk och internationell forskning om hot och våld i arbetslivet, samt i forskning om korruption. Internationella studier som rör förtroendevalda har i stor utsträckning fokuserat på utsatthet för hot och våld och beskrivit förtroendevalda som en utsatt grupp (se bland annat Bjørge m.fl. 2022, James m.fl. 2016, Marijnissen m.fl. 2020). Också att socialarbetare är särskilt utsatta har konstaterats i studier från flera länder (se bland annat Harris och Leather 2012, Sicora m.fl. 2022, Vidal-Marti 2023).

I Sverige har hot och våld som ett arbetsmiljöproblem studerats inom ett flertal olika verksamheter av myndigheter, fackförbund och forskare (se bland annat Akademikerförbundet SSR 2022, Akavia 2023, Arbetsmiljöverket 2024, Brodin och Shanks 2024, DIK 2023, Lärarförbundet 2021, Munobwa 2023, Scaramuzzino 2020, TCO 2023, Vision 2021, Vårdförbundet 2022). Även hur hat, hot och våld tar sig uttryck mot förtroendevalda har belysts i svensk forskning (se bland annat Erikson m.fl. 2021, Håkansson 2022, SKL 2018, SKR 2021a, Svensson m.fl. 2021).

Förekomsten av korruption har studerats med särskilt fokus på kommunsektorn, och otillåten påverkan har undersökts i enskilda kommuner (Bergh m.fl. 2013, Ekström 2021, Ekström 2022, Statskontoret

2023). På senare år har svenska forskare och journalister också visat ett ökande intresse för organiserad brottslighet kopplad till korruption, infiltration och välfärdsbrott. De är problem som gränsar till och delvis överlappar otillåten påverkan (se bland annat Bäckström Lerneby 2020, Gunnarson 2023, Strindberg och Svensson 2022, Wierup 2024).

Litteraturen om hot och våld tar dock sällan upp frågan om det finns ett bakomliggande påverkanssyfte eller om yrkesutövningen påverkas av utsattheten. Det är också ovanligt med studier som särskilt tar upp hot och våld från systemhotande aktörer. Studier om korruption fokuserar å sin sida ofta på myndighetsutövning eller högre beslutsfattare inom kommunerna, vilket innebär att stora delar av den kommunala verksamheten inte direkt berörs. Den här studien kan därmed bidra till att fylla det kunskapsglappet.

Åtgärder mot otillåten påverkan, hot, våld samt korruption tas upp i många olika stödmaterial (se bland annat Akademikerförbundet SSR 2024, Partsrådet u.å., SKL 2016, SKR 2024a, SKR 2024b, Statskontoret 2025, Suntarbetsliv u.å., Säkerhetspolisen 2021). Stödmaterial saknas dock om den särskilda problematik som påverkansförsök från systemhotande aktörer kan innebära, och stödmaterialet är inte alltid anpassade till kommunala verksamheter. Syftet med den här studien är att, tillsammans med handboken, komplettera kunskaperna på området och fylla luckorna när det gäller stödmaterial för att hantera problematiken.

Metod och material

I det här avsnittet beskrivs kortfattat de metoder och det material vi använt för att besvara studiens frågeställningar. En längre beskrivning återfinns i bilaga 1.

Intervjuer

Studien bygger huvudsakligen på intervjuer. Intervjuer har gjorts dels med kommunanställda i ett tiotal utvalda kommuner, dels med partiernas säkerhetsansvariga, andra partirepresentanter och utsatta förtroendevalda, dels med sakkunniga och experter såsom forskare, fackförbund och representanter från Riksdagsförvaltningen, Polismyndigheten samt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Kommunerna valdes ut strategiskt för att säkerställa att det där fanns exempel på otillåten påverkan från systemhotande aktörer att analysera. Vi eftersträvade även en variation av kommunstorlek och spridning över landet. Intervjuerna i

kommunerna bestod av nyckelpersonsintervjuer med personer på strategisk nivå, såsom säkerhetspersonal och HR- eller personalfunktioner, liksom av intervjuer med anställda och chefer inom en rad olika kommunala verksamheter som identifierats som sårbara för otillåten påverkan.

Intervjuerna gjordes både enskilt och i grupp. Merparten av intervjuerna spelades in, transkriberades och analyserades efter ett framtaget kodschema i ett analysverktyg. Vid möten och kortare intervjuer togs enbart anteckningar, vilka analyserades på samma sätt som övriga intervjuer. Sammanlagt har 197 personer intervjuats.

Enkät till kommunernas säkerhetschefer

Intervjuerna med kommunanställda kompletterades med en enkät som skickades ut till säkerhetschefer i samtliga 290 kommuner. Enkäten fokuserade framför allt på kommunernas arbete med att förebygga och hantera otillåten påverkan. Sammanlagt har 109 svar inkommit, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 38 procent. Inför enkäten genomfördes ett samråd med Sveriges Kommuner och Regioner i enlighet med förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

Övrigt material

Som ett komplement till intervjuerna i de utvalda kommunerna och enkäten har vi genomfört deltagande observationer vid en myndighets-gemensam inspektion samt vid ett antal samverkansmöten inom kommunerna och mellan kommuner och andra lokala aktörer. I de kommunerna har även diverse skriftlig dokumentation, såsom rutiner, riktlinjer, policyer och medarbetarundersökningar, samlats in och analyserats.

Vi har därtill gått igenom forskning, liksom myndighets-, revisions- och fackrapporter som berör otillåten påverkan eller systemhoande aktörer.

Disposition

Efter det här inledande kapitlet följer ett kapitel (kapitel 1) där vi definierar uppdragets två viktigaste begrepp: otillåten påverkan och systemhotande aktörer. Därefter följer fyra resultatkapitel som handlar om utsatthet och sårbarhet för otillåten påverkan i kommunerna (kapitel 2), upplevelser och konsekvenser av påverkansförsök (kapitel 3), arbetet för att motverka

otillåten påverkan mot kommunanställda (kapitel 4), samt arbetet för att motverka otillåten påverkan mot förtroendevalda (kapitel 5). Rapporten avslutas med ett kapitel där vi diskuterar resultaten och föreslår åtgärder för att hantera och motverka otillåten påverkan.

Kapitel 1. Vad är otillåten påverkan från systemhotande aktörer?

I det här kapitlet utvecklar vi studiens två viktigaste begrepp: otillåten påverkan och systemhotande aktörer.

Otillåten påverkan

Otillåten påverkan är det samlingsbegrepp som Brå använder 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 sitt uppdrag (se exempelvis Brå 2005:18, Brå 2016:13). När det gäller kommunanställda och förtroendevalda kan det handla om att försöka förmå dem att frångå gällande regler och rutiner i beslutsfattande, att lämna ut sekretessbelagd information, att sluta driva eller engagera sig i vissa politiska frågor, eller att inte rapportera brottslig verksamhet.

Centralt i begreppet är att den utomstående har en intention att påverka ett agerande och att den på något sätt förmedlar den intentionen. Den kan förmedlas exempelvis genom trakasserier, hot, våld, skadegörelse, otillbörliga erbjudanden (såsom muta) eller otillbörliga relationer (såsom vänskapskorruption). Givet en viss kontext kan det också göras genom mer indirekta tillvägagångssätt, såsom obehagliga indirekta hot eller olämpliga kommentarer. Det är därmed inte ett juridiskt begrepp, utan både brottsliga och icke-brottsliga företeelser inkluderas.

Definitionen innebär också att det alltid finns två parter vid otillåten påverkan: en eller flera personer som står utanför organisationen, och en eller flera personer som påverkansförsöket riktas mot, i den här rapporten kommunanställda och förtroendevalda.

Påverkansförsök och faktisk påverkan

En viktig anledning till att Brå använder begreppet otillåten påverkan är att begreppet omfattar två potentiellt problematiska ageranden som behöver synliggöras. Det första agerandet är själva påverkansförsöket, där den utomstående påverkaren genom en handling förmedlar sin intention till den som utsätts. Det är framför allt det problemet som studien fokuserar på i kapitel 2.

Det andra agerandet rör de fall då påverkansförsöket lyckas och övergår i faktisk påverkan. Det beskrivs närmare i kapitel 3. Faktisk påverkan handlar om att den utsatta personen agerar annorlunda i sin yrkesutövning eller sitt uppdrag till följd av påverkansförsöket (Brå 2016:13). Det innebär att spelreglerna som finns i de demokratiska processerna sätts ur spel och att förtroendet för exempelvis den kommunala förvaltningen eller de politiska partierna riskerar att skadas. När det gäller myndighetsutövning kan sådant agerande utgöra tjänstefel. I många fall kan den faktiska påverkan bestå av passivitet, alltså att den som påverkas exempelvis avstår från att ta beslut, att anmäla brott eller att engagera sig i vissa politiska frågor.

Figur 1 illustrerar de olika komponenter som ingår i begreppet otillåten påverkan. Hur ett påverkansförsök upplevs beror på vem påverkaren är, hur hen går till väga och den utsatta personens sårbarheter och skyddsfaktorer. Sårbarheter och skyddsfaktorer kan handla om individens egenskaper och erfarenheter, om formella och informella rutiner och arbetssätt på arbetsplatsen eller i partiet för att förebygga och hantera otillåten påverkan, och om externa omständigheter såsom andra aktörers agerande eller lagar och regelverk. De aspekterna har också betydelse för sannolikheten att påverkansförsöket resulterar i faktisk påverkan och har även betydelse för vilka konsekvenser påverkansförsöket får för den enskilda och verksamheten.

Figur 1. Otillåten påverkan



Normalisering och självcensur

Vad som uppfattas som ett påverkansförsök varierar från person till person. Inom vissa verksamheter är hot och trakasserier vanligt förekommande. Påverkansförsök kan i sådana fall normaliseras så att de av den utsatta personen inte uppfattas som försök att påverka, trots att det är påverkarens intention (se även Brå 2019:10). Intentionen kan vara särskilt svår att uppfatta eller tolka när påverkansaktören inte använder sig av olagliga metoder utan enbart indirekt hänvisar till att den skulle kunna tillgripa våld eller ta till andra brottsliga handlingar. Normalisering kan också skapa en typ av tystnadskultur där utsatthet inte diskuteras, vilket kan resultera i att verksamheten får en snedvriden och skönmålad bild av verkligheten (se även Brå 2019:10 och Göteborgs Stad 2021).

Anställda och förtroendevalda kan ibland också uppfatta en intention att påverka även om så inte är fallet. Att föregripa eventuella påverkansförsök och anpassa sitt agerande utifrån en förväntan om ett påverkansförsök är inte otillåten påverkan. Samtidigt kan konsekvenserna bli desamma: att de anställda eller förtroendevalda påverkas i sitt agerande, till exempel genom att avvika från regler, rutiner eller arbetssätt, eller genom att undvika att engagera sig i eller uttala sig om vissa frågor. Det är alltså inte fråga om konsekvenser av påverkansförsök, utan om självcensur som bland annat kan vara en följd av oro eller rädsla för att utsättas (se även Brå 2008:8, Brå 2016:13, Brå 2018:5, Brå 2019:10, Vision 2023).

Vad är inte otillåten påverkan?

Att försöka påverka ett agerande, såsom ett beslut, är varken olagligt eller olämpligt så länge det görs inom ramen för vad som är tillåtet och accepterat i en demokrati, till exempel genom bestridanden eller överklaganden av beslut. En förälder som får sitt barn omhändertaget har exempelvis rätt att få beslutet motiverat och omprövat om hen inte håller med om kommunens bedömning, och en meningsmotståndare har rätt att debattera en fråga med en förtroendevald. I de fallen finns en intention att påverka, men det är inte otillåten påverkan så länge tillvägagångssättet inte är hotfullt eller olämpligt.

Det finns också situationer som kan vara hotfulla, men där det inte finns en intention att påverka en kommunanställd eller förtroendevald.

Trakasserier, hot, våld och skadegörelse från utomstående är arbetsmiljöproblem som förekommer i många olika verksamheter i varierande grad. I de fall det inte sker i syfte att påverka ett agerande, eller inte grundar sig i

den utsatta personens yrkesroll eller roll som förtroendevald, räknas det inte som otillåten påverkan. Det kan exempelvis handla om elever eller brukare med aggressionsproblem som tar till våld mot en anställd men utan intention att påverka, eller om elever som slåss med varandra.

Närliggande och överlappande begrepp

Det finns ett antal begrepp och situationer som är närliggande till det vi menar med otillåten påverkan i den här rapporten. Ett av begreppen är korrupktion, vilket delvis överlappar otillåten påverkan (se även Regeringen 2024, Statskontoret 2023). Det är dock enbart i de fall det förekommit yttre påverkan, så kallade tvåpartsförfaranden, som det kan vara fråga om otillåten påverkan. Enpartsförfaranden, där en person i offentlig ställning agerat på egen hand, omfattas inte av otillåten påverkan då det inte förekommit något påverkansförsök utifrån.

Två andra begrepp som gränsar till otillåten påverkan är infiltration och möjliggörare. Personer som infiltrerar en organisation eller som på annat sätt möjliggör brottslig verksamhet kan i vissa fall vara utsatta för påtryckningar utifrån (se även Brå 2024:2). Att agera möjliggörare blir i de fallen en konsekvens av påverkansförsök. Det innebär att många av de åtgärder som fokuserar på att förebygga möjliggörare och infiltration generellt också kan vara verkningsfulla för att förhindra att påverkansförsök övergår i faktisk påverkan.

Påverkansförsök som sker inom organisationen

Kommunanställda beskriver ibland att de utsätts för otillåten påverkan från förtroendevalda, ibland kallat intern påverkan. Det framstår som ett förhållandevis vanligt fenomen, vilket också framkommer i en undersökning bland fackligt anslutna tjänstepersoner. Där uppger 15 procent av utsatta kommun- och regionanställda att de utsatts av en politiker (Akavia 2023). Bilden från intervjuerna är dock att påverkansförsök från förtroendevalda typiskt sett handlar om att de förtroendevalda inte upplevs respektera anställdas bedömningar eller beslut. I sådana fall handlar det därmed snarare om att gränsen mellan politik och förvaltning är otydlig än om att de förtroendevalda påverkats av en utomstående (se även Erlingsson m.fl. 2022). De situationerna faller därför utanför det som beskrivs som otillåten påverkan i den här studien.

Studien utgår från hur påverkansförsök upplevs

I den här studien har vi studerat otillåten påverkan utifrån den utsatta personens perspektiv. Det innebär att vi utgår från hur den som utsätts

uppfattar och tolkar händelsen. Vi kan därmed inte med säkerhet veta vad den faktiska intentionen var vid ett givet påverkansförsök, utan beskriver händelser som enligt den utsatta personen gjordes i syfte att påverka ett agerande. Det betyder att det är möjligt att våra beskrivningar i efterföljande resultatkapitel också inkluderar händelser där det inte egentligen funnits något påverkanssyfte. Det är också möjligt att ageranden som blivit normaliserade inte fullt ut fångas upp trots att det handlar om otillåten påverkan.

Systemhotande aktörer

Uppdraget från regeringen är att studera otillåten påverkan som utövas av systemhotande aktörer. Det saknas dock konsensus inom forskningen kring exakt vad begreppet innebär. Tidigare har termen systemhotande aktörer ibland använts specifikt för att beskriva brottslighet som riktar sig mot rättsväsendet, exempelvis hot mot vittnen (se bland annat Rikskriminalpolisen 2005). På senare år verkar begreppet fått en bredare innebörd. I dag används det ofta för att beskriva ett mer allmänt hot mot samhällssystemet (se bland annat Gunnarson 2023). Sådana hot kan innefatta bland annat infiltration, organiserade våldsbrott, parallella samhällsstrukturer eller omfattande välfärdsbrott.

I den här studien har vi valt att tolka systemhotande aktörer som aktörer som har *antagonistiska motiv*, det vill säga har för avsikt att angripa samhällets skyddsvärden med våld, sabotage eller stöld (Häggström och Brun 2019), eller som på andra sätt utmanar skyddsvärdena. Samhällets skyddsvärden är ett begrepp som används inom det civila beredskaps-systemet för att definiera det som ska värnas. Dit räknas

- människors liv och hälsa
- samhällets funktionalitet
- demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter
- miljö och ekonomiska värden
- nationell suveränitet (MSB 2024).

När det gäller otillåten påverkan är det framför allt den andra och tredje punkten som är relevanta, alltså samhällets funktionalitet samt demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. I förlängningen kan det också handla om de andra punkterna, exempelvis miljö i de fall påverkansförsöken riktas mot miljöinspektörer. Systemhotande aktörer är därmed

aktörer som underminerar det demokratiska systemet, och som rättfärdigar brott eller begår brottsliga handlingar för att nå sina ändamål (CVE 2022).

Gemensamt för systemhotande aktörer är även att de besitter ett så kallat *kollektivt skrämsekapital*. Kollektivt skrämsekapital definieras som den samlade upplevda våldskapacitet som tillskrivs personer i en grupp eller ett nätverk och som kan ge upphov till rädsla för personer som tillhör gruppen eller nätverket (Brå 2016:12). Det kan ses som en särskild form av socialt kapital¹ där gruppens samlade resurser och relationerna till gruppen gör att personer i gruppen upplevs som mer skrämmande än personer utanför gruppen. Systemhotande aktörer kan därmed använda sitt kollektiva skrämsekapital för att utöva otillåten påverkan mot förtroendevalda eller kommunanställda (Mattsson 2009, se även Brå 2016:13, Brå 2018:5).

Organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism

Aktörer som omnämns som systemhotande eller antagonistiska omfattar vanligtvis organiserad brottslighet och våldsbejakande extremistmiljöer (CVE 2020a, CVE 2020b, CVE 2022, CVE 2024, Häggström och Brun 2019, Mattsson 2009, Polismyndigheten 2023a, Ranstorp och Ahlerup 2022, Ranstorp och Ahlin 2020, Rostami m.fl. 2018, Sarnecki 2021, Sarnecki m.fl. 2023, Strindberg och Svensson 2022).

Med organiserad brottslighet avser vi brottslighet utövad av kriminella nätverk. Termerna *organiserad brottslighet* och *kriminella nätverk* används för att beskriva brottslig samverkan inom en struktur (Europeiska rådets rambeslut 2008/841/RIF, Polismyndigheten 2024b). Sådana strukturer kan vara till exempel gatugång, mc-gång och släktbaserade nätverk (Acta Publica 2024, Rostami m.fl. 2018, Rostami och Mondani 2024).

Våldsbejakande extremism beskrivs av Centrum mot våldsbejakande extremism (CVE) som ett ”samlingsbegrepp för rörelser, ideologier och miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och grundlagsskyddade fri- och rättigheter” (CVE 2024). Säkerhetspolisen har delat in extremismmiljöerna i tre huvudkategorier: våldsbejakande vänster- och högerextremism samt islamistisk extremism (Säkerhetspolisen 2023). Det finns även andra, mindre omfattande, våldsbejakande extremistmiljöer

¹ Se bland annat Nahapiet och Ghoshal (1998), där socialt kapital definieras som: "The sum of the actual and potential resources embedded within, available through, and derived from the network of relationships possessed by an individual or social unit" (Nahapiet och Ghoshal 1998).

som faller utanför de kategorierna. Dessa miljöer är oftast fokuserade på specifika sakfrågor, till exempel djurrätt, miljörett, kvinnohat (så kallade incels) (CVE 2022) eller konspirationsteorier (Bjørge m.fl. 2022).

Suddiga gränser och varierande organisationsgrad

En vilja att förändra samhällsordningen är en central del i våldsbejakande extremism. Det särskiljer den också från organiserad brottslighet, som framför allt beskrivs som ekonomiskt motiverad. Det återspeglas också när det gäller motiven för att använda otillåten påverkan, vilket vi beskriver närmare i kapitel 2. I praktiken finns dock flera överlappningar mellan organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism, samt mellan deras drivkrafter (CVE 2024, Göteborgs Stad 2021, Rostami m.fl. 2018).

Även i vilken mån olika aktörer är organiserade varierar. I vissa fall finns det ingen tydlig organisation bakom aktören, men kontexten eller miljön som den befinner sig i gör ändå att den upplevs som skrämmande. När det gäller våldsbejakande extremism kan det handla om personer som är aktiva i forum på nätet och använder symboler och språk som är tydligt kopplade till våldsbejakande extremism. Miljöerna har också hybridiserats, av Säkerhetspolisen benämnd som ”salladsbuffén”, vilken gör det svårt att definiera våldsbejakande miljöer (Svensson 2024). Det innebär att individer både inom och utanför extremistmiljöerna väljer ut element från olika extrema ideologier och konspirationsteorier, och sätter samman dem baserat på den egna personliga världsuppfattningen och tolkningen av vem som utgör fienden (Säkerhetspolisen 2023).

Också främmande makt – andra stater med intressen i Sverige – kan drivas av antagonistiska motiv, och det förekommer exempel där främmande makt använt sig av såväl extremistiska som kriminella personer och grupperingar för att uppnå sina ändamål (Expo 2023, Säkerhetspolisen 2024). Bland annat beskrivs att främmande makt eller dess ombud eldade på den så kallade LVU-kampanjen, där socialtjänsten anklagades för att kidnappa muslimska barn (Ranstorp och Ahlerup 2023). Syftet för främmande makt är dock sällan att påverka ett enskilt agerande, utan det kan i stället handla om att få känslig eller strategisk information, eller att göda ett visst narrativ för att skapa ett polariserat debattklimat som i förlängningen kan gynna den (se bland annat Ekman 2023, Sundqvist och Lindberg 2022, Säkerhetspolisen 2023).

Systemhotande aktörer är främst aktiva i större kommuner

Förekomsten av de aktörer som vi i studien betecknar som systemhotande varierar över landet. Exempelvis är alla kommuner med områden på Polismyndighetens lista över utsatta områden storstadskommuner, större städer eller pendlingskommuner till endera. De områdena kännetecknas bland annat av förekomst av organiserad brottslighet (Polismyndigheten 2023b, SKR 2022). En liknande variation mellan kommuner finns när det gäller våldsbejakande extremism. Undantaget är högerextremism: den kan ha starka fästen även i mindre kommuner utanför storstadsregionerna (se bland annat CVE 2020b, Expo 2023, Expo 2024, Polismyndigheten 2023b, Ranstorp och Ahlerup 2022).

Studien utgår från hur aktörerna upplevs

I den här rapporten utgår vi från hur de som utsätts för otillåten påverkan upplever påverkarna och om påverkarna uppfattas tillhöra systemhotande aktörer. Det innebär att det är möjligt att vi inkluderar beskrivningar där påverkansaktörerna inte har haft något samröre med systemhotande aktörer, samtidigt som det är möjligt att händelser där aktörerna har varit otydliga för de utsatta personerna inte fångas upp.

Kapitel 2. Utsatthet och sårbarhet för otillåten påverkan i kommunerna

I det här kapitlet beskrivs hur otillåten påverkan som utövas av systemhotande aktörer mot den kommunala förvaltningen kan ta sig uttryck. Kapitlet inkluderar beskrivningar av motiven bakom påverkansförsök, utsatta och sårbara yrkesgrupper, samt på vilket sätt de utsätts. Där det är relevant görs också kopplingar till utsatthet bland förtroendevalda (Brå 2023). I slutet av kapitlet görs en sammanfattande analys utifrån resultaten, liksom utifrån delredovisningen om utsatthet bland förtroendevalda.

Kapitlet bygger huvudsakligen på intervjuer med kommunanställda, experter och sakkunniga samt på enkäten till kommunala säkerhetschefer. Om inget annat anges utgår beskrivningen från händelser som kommunanställda själva varit med om eller om händelser som de har god kännedom om. Det empiriska materialet kompletteras med forskning och annat skriftligt material, såsom revisionsrapporter, medarbetarundersökningar, fackliga rapporter, myndighetsrapporter och journalistiska granskningar.

Svårt att bedöma omfattningen

Omfattningen av utsatthet för otillåten påverkan från systemhotande aktörer, liksom hur utsattheten utvecklats över tid, är svårbedömd. Otillåten påverkan har generellt fått ökad uppmärksamhet de senaste åren, vilket också medfört att beteenden som tidigare inte uppmärksammats nu synliggörs. Intervjupersonerna ger uttryck för att det inte är ett nytt problem och att exempelvis socialtjänsten alltid varit utsatt. Däremot beskriver de att när kommunen börjat arbeta mot otillåten påverkan, har de också börjat prata om utsattheten, vilket också gjort att de fått nya perspektiv på tidigare händelser. Samtidigt beskriver flera otillåten påverkan som ett växande problem som hänger ihop med samhällsutvecklingen i stort. I en intervjustudie utförd av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) år 2021 konstateras att problematiken med otillåten påverkan verkar öka (SKR 2021b). Intervjustudien, liksom två lokala kartläggningar i Sollentuna och Göteborg (Ekström 2021, Ekström 2022),

beskriver otillåten påverkan från kriminella grupperingar som ett tilltagande problem i utsatta områden.

Kategorisering av utsatthet utifrån motiv

Otillåten påverkan mot kommunal förvaltning kan i huvudsak delas in i fyra kategorier utifrån vad påverkansaktören vill påverka. De fyra kategorierna tar avstamp i tidigare studier om otillåten påverkan (se bland annat Brå 2016:13), men har anpassats och utvecklats under projektets gång utifrån det empiriska materialet för att passa den kommunala verksamheten och de systemhotande aktörernas motiv med påverkansförsöken. Kategorierna är följande:

- 1 Försök att påverka individbeslut: att påverka beslut som rör en individs privatliv eller privatekonomi
- 2 Försök att påverka verksamhetsbeslut: att påverka möjligheterna att använda företag eller föreningar som en legitim fasad för kriminell eller extremistisk verksamhet eller för ekonomisk vinning
- 3 Försök att påverka i lokalsamhället: att påverka aktörens möjligheter att bedriva eller utöka kriminell eller extremistisk verksamhet lokalt
- 4 Försök till ideologiskt motiverad påverkan: att påverka samhällsdebatten eller den kommunala verksamheten av ideologiska skäl.

Tidigare studier av otillåten påverkan mot myndigheter har enbart omfattat myndighetsutövning. Det kommunala uppdraget innefattar dock mycket som inte är myndighetsutövning och som systemhotande aktörer kan ha intresse av att påverka. Två av kategorierna (3 och 4) handlar därför om påverkansförsök som inte gäller myndighetsutövning.

De fyra kategorierna har lite olika karaktär. Den första kategorin handlar om att individer med kopplingar till kriminella eller extremistiska aktörer kan ha ett privat intresse av att påverka beslut. Den andra och tredje kategorin handlar om att kriminella och extremistiska grupperingar kan ha ett intresse av att påverka beslut eller verksamheter för att gynna grupperingarnas verksamhet. Den fjärde kategorin handlar om att aktörer med ideologisk drivkraft genom påverkansförsöken försöker gynna den ideologi eller samhällsvision som aktörerna står för.

I tabell 1 ges för varje kategori exempel på vilken typ av beslut eller verksamhet en påverkare kan försöka påverka, samt vilka funktioner och

verksamheter inom respektive kategori som riskerar att utsättas. Tabellen utgår från de exempel som har kommit upp i studien och är inte uttömmande, utan också andra funktioner och verksamheter som inte nämns kan ingå.

Tabell 1. Kategorier av otillåten påverkan mot kommunal förvaltning med exempel på vad systemhotande aktörer vill påverka, samt funktioner och verksamheter som riskerar att utsättas för otillåten påverkan inom respektive kategori.

Kategori	Exempel på vad påverkaren vill påverka	Exempel på funktioner och verksamheter som riskerar att utsättas
1. Försök att påverka individbeslut	Ekonomiskt bistånd Omhändertagande, placering och vård av barn och ungdomar Betyg och skolplaceringar Bygglov Bostadsköplacering	Handläggare, ekonomiskt bistånd Handläggare, individ- och familjeomsorg Rektorer* Bygglovshandläggare* Lärare* Handläggare, bostadsbolag
2. Försök att påverka verksamhetsbeslut	Upphandling Inköp och tjänster Bidrag till ideella föreningar Bygglov Tillstånd Inspektioner Tillsyn Kontroller Uthyrning Samhällsplanering	Upphandlingshandläggare Föreningsbidragshandläggare* Bygglovshandläggare* Miljö- och hälsoskyddsinspektörer Livsmedelsinspektörer Alkohol- och tobakshandläggare FUT-handläggare (felaktiga utbetalningar) Ekonomer Controllers Uthyrningsverksamhet Samhällsbyggnadsverksamhet Serveringstillståndshandläggare
3. Försök att påverka i lokalsamhället	Tillgång till platser Avhysning från platser Särbehandling Hindrande av oros- eller polisanmälan Hindrande av eller påverkan på vittnesmål Hindrande av att väktare eller polis tillkallas Hindrande av insatser mot grupperingen Information eller tjänster	Fritidsgårdspersonal Bibliotekschefer* Socialarbetare Fältassistenter Trygghetsvårdar Husvårdar Vaktmästare Lärare* Elevassistenter Mentor Bibliotekarier Äldrevårdspersonal Behandlingsassistenter Socialpedagoger
4. Försök till ideologiskt motiverad påverkan	Samhällsdebatt Medieutbud Evenemang Utställningar Undervisning i vissa ämnen Bidrag, insatser och aktiviteter för specifika grupper Valresultat	Bibliotekschefer* Rektorer* Föreningsbidragshandläggare* Museipersonal Lärare* Kommunikatörer Röstmottagare

*Funktioner som ingår i flera kategorier.

1. Försök att påverka individbeslut

Påverkansförsök mot anställda som arbetar med individbeslut handlar framför allt om att försöka påverka utgången i ett beslut som rör en individs privatliv, familjeliv eller privatekonomi, oavsett om påverkaren är kopplad till en systemhotande aktör eller inte (se även Brå 2015:12). Intresset av att påverka beslutet kan delas av grupperingen, till exempel om en bostad används för illegal verksamhet eller ett bidrag används för att ge sken av en legitim inkomst, men det förefaller ovanligt (se även Brå 2008:8, Brå 2009:13). Ofta ligger det inte i den kriminella eller extremistiska grupperingens intresse att enskilda påverkare hänvisar till gruppen i de här fallen, eftersom gruppen då riskerar att "få ögonen på sig".

Relativt ovanligt med påverkansförsök från systemhotande aktörer

Påverkansförsök på individbeslut från personer med kända kopplingar till systemhotande aktörer framstår som relativt ovanliga. De flesta exemplen från intervjuerna kommer från anställda som arbetar i utsatta områden eller i kommuner med en tydlig närvaro av en kriminell gruppering eller våldsbejakande extremism. Även där handlar det om enstaka fall om året, enligt intervjupersonerna. Som en intervjuperson i en relativt sett utsatt verksamhet illustrerade det:

Det är inte vardagsmat att man får hot och att folk påverkar, utan det är enstaka fall. Men enstaka fall kan räcka.

De påverkansförsök som förekommer inom den här kategorin handlar ofta om trakasserier och om indirekta, subtila hot. Mer allvarliga hot, såsom dödshot eller hot om att skada eller använda våld mot anställda eller anhöriga, förekommer i intervjumaterialet, men är sällsynta. Både våld och skadegörelse framstår som ännu mer ovanligt, vilket ligger i linje med vad som framkommit i tidigare undersökningar om otillåten påverkan (bland annat Brå 2016:13).

Sårbarheter vid individbeslut

Grovt sett finns det två olika typer av individbeslut som kan trigga individer på olika sätt och innebära en stor utsatthet för dem som handlägger sådana ärenden. Den första är mer rutinbaserade beslut där beslutsprocessen är relativt kort, såsom beslut om ekonomiskt bistånd eller beslut om skol- eller bostadsköplaceringar. Den andra typen av beslut är de som föregås av en längre process och täta kontakter mellan handläggaren och påverkansaktören, såsom insatser och placeringar som gäller barn och ungdomar.

Påverkansförsöken vid mer rutinbaserade beslut är typiskt sett situationsbetingade: en person som beslutet berör blir upprörd, frustrerad eller desperat och agerar i affekt när ett negativt beslut meddelas (se även Brå 2016:13). Själva förmedlandet av negativa beslut utgör därmed en sårbarhet.

Den andra typen av beslut innebär ofta ett relationsbyggande, vilket medför att besluten och beslutsprocessen kan upplevas som personbundna och ökar risken att påverkansaktören fokuserar sina påverkansförsök mot den enskilda handläggaren för att påverka olika delar av processen (se även Brå 2016:13, Brå 2018:5). Det gäller särskilt anställda som är ensamma i sina ärenden eller då det är samma person som tar fram underlag till och meddelar ett beslut (se även Brå 2016:13). Samtidigt finns mer utrymme för handläggaren att skapa tillit hos påverkansaktören och förbereda personen på kommande beslut, vilket kan minska sårbarheten för att utsättas. Anställda som arbetar med myndighetsutövning som rör ungdomar i utsatta områden har även tagit upp att deras kontakter med ungdomar ofta är via sms, mejl eller sociala medier, vilket skiljer sig från andra grupper, där kontakten typiskt sett sker via fysiska möten och telefon. En intervjuperson förklarar vad det innebär för möjligheterna att utöva otillåten påverkan:

Det kan komma väldigt mycket. Och sms är svårt att auto-svara eller vidarebefordra [...] Det finns ju de som bara har en fast telefon och telefontider, men jobbar du med ungdomar så funkar inte det. Ungdomar vill sms:a, de ringer inte till dig. Vi måste anpassa oss till målgruppen som vi har, men det gör oss samtidigt sårbara.

En annan aspekt som tas upp i flera intervjuer är att tekniken möjliggör att hoten framförs anonymt, genom anonyma samtal med inspelade röster eller skriftliga meddelanden. Kontexten kan göra att den utsatta personen förstår vem meddelandet kommer från, men det finns samtidigt inga bevis för det.

Socialtjänsten beskrivs som särskilt utsatt

Den samlade bilden från såväl intervjuerna, Brås enkät till de kommunala säkerhetscheferna, tidigare Brå-rapporter och fackliga undersökningar är att socialsekreterare som arbetar med myndighetsutövning är särskilt utsatta och sårbara för den här typen av otillåten påverkan (se bland annat Akademikerförbundet SSR 2017, Brå 2015:12, Brå 2016:13, Ledarna 2022, Vision 2021, Vision 2022, Williamsson och Skagert 2023). Det gäller särskilt socialsekreterare och chefer som tar beslut om barn och ungdomar. Också förtroendevalda som sitter i socialnämnder och individutskott och

som ytterst fattar beslut om bland annat omhändertagande av barn är särskilt utsatta för hot, våld och skadegörelse från personer med koppling till systemhotande aktörer, särskilt till kriminella grupperingar (Brå 2023).

Utöver de sårbarheter som gäller generellt för individbeslut, liksom specifikt för verksamheter som innebär relationsbyggande, kan också särskilt nämnas att den delen av socialtjänsten under längre tid har varit utsatt för en desinformationskampanj, också kallad LVU-kampanjen, där socialtjänsten anklagades för att kidnappa muslimska barn. Kampanjen eldades till viss del på av medlemmar i släktbaserade kriminella nätverk, samt av kända islamistaktörer med intresse av att så misstro mellan stat och invånare (Ranstorpe och Ahlerup 2023). Även om kampanjen numera ses som överspelad, påverkar kampanjens narrativ och den misstro den gödde alltjämt socialtjänstens arbete, särskilt bland minoritetsgrupper och i utsatta områden (Vision 2023). Påverkansförsök inom ramen för kampanjen bestod i hög grad av inlägg och uthängningar på sociala medier, där privat information eller filmer av enskilda handläggare, chefer eller förtroendevalda spreds tillsammans med desinformation. En intervjuad kommunanställd illustrerar väl hur exponeringen har ökat sårbarheten för att utsättas och hur enskilda vårdnadshavare utnyttjades för att sprida desinformationen:

Det är enormt mycket material som var allt från filmer på autentiska omhändertaganden när polisen kommer in i familjer och tar barn, som även om det finns väldigt goda skäl, ser fruktansvärt ut, till rena fabrikationer. Och det här fick extrem spridning, så när en person säger att nu ligger ditt namn på fyra språk, nu kommer du att få betala för vad ni gjort, då blir det en helt annan känsla av utsatthet i den kontexten [...] Frustrerade vårdnadshavare är absolut inga spridare av organiserad desinformationskampanj, det är människor som vill ha tillbaka sina barn, men kampanjen har ju den idén om att det är människor i utsatthet som man vill fånga upp och som ska bära narrativen vidare.

Graden av subtilitet beror på hur tydlig kopplingen till våldskapaciteten är

I likhet med tidigare studier om otillåten påverkan beskrivs att reaktioner och påverkansförsök från individer med kopplingar till systemhotande aktörer ofta inkluderar mer eller mindre tydliga hänvisningar till det kollektiva skrämsekapitalet (se bland annat Brå 2008:8, Brå 2016:13). De som väldigt tydligt hänvisar till en koppling beskrivs antingen som mer perifera i grupperingarna, eller som personer i en desperat situation (se även Brå 2008:8). Skillnaderna i koppling illustreras tydligt i det här citatet:

Sen har vi ungdomarna som vi vet har gängkopplingar, men inte riktigt organiserad brottslighet, men de flörtar med det. Det använder det subtilt, "du vet vilket gäng jag är med". "Gör ni så, så kommer det bli problem, det förstår du ju", lite luddigt. Den är svårare att komma åt i stunden. Svårt att avgöra hur mycket kontakter de har egentligen, ibland har vi koll och ibland inte, osäkerheten är en faktor. Sen har vi de som är med aktivt i ett organiserat gäng, där vi har mycket kontakt med polisen och vi vet vilka de umgås med, vilket våldskapital de har, vi vet vad de kan göra, alltifrån misshandel till skjutningar. "Om ni inte omplacerar mig från SIS så ska du se vad som händer och det är ditt beslut och jag vet att det är din bedömning och gör du inte det så vet du vad jag och mina bröder är kapabla till." [...] och de som använder det, vet att jag vet vad deras gäng är kapabla till. De har full koll på att jag har full koll.

Systemhotande aktörer är ofta strategiska i sina påverkansförsök

I rapporten Otillåten påverkan mot myndighetspersoner beskrivs att personer inom organiserad brottslighet är mer målrationella – alltså mer strategiska – än andra aktörer (Brå 2016:13). Samma resultat framkommer i delredovisningen (Brå 2023) och i andra Brå-rapporter (bland annat Brå 2018:5). I den här studien beskrivs personer med koppling till kriminella grupperingar och andra systemhotande aktörer som särskilt duktiga på att hitta sårbarheter hos anställda som de kan utnyttja när det gäller beslut som föregås av mycket kontakt mellan påverkare och anställda.

Ofta kollar påverkarna upp den anställdas privatliv och indikerar i samtal att de vet var personen bor, eller på vilken skola eller förskola personens barn går. Ibland understryker de indirekta hot genom andra handlingar, till exempel att de dyker upp utanför personens bostad. Det kan också handla om att de begär ut handlingar med personens namn på eller hänger ut anställda i sociala medier. Tillvägagångssätten har beskrivits tidigare (bland annat i Brå 2016:13), men sårbarheterna blir extra påtagliga i de här fallen till följd av de personliga kontakterna mellan anställda och påverkare.

Också andra metoder som tagits upp i tidigare Brå-studier (bland annat Brå 2008:8, Brå 2009:7, Brå 2016:12, Brå 2016:13) återkommer här, såsom att aktörerna använder numerärt överläge för att inge osäkerhet, samt att de testar gränser. Det gäller exempelvis när de tar med sig många personer eller experter, såsom jurister, till möten eller när de varierar mellan att vara trevliga och aggressiva i sina kontakter med den kommunanställda. En intervjuperson förklarar:

De med gängkoppling är streetsmarta, de håller sig på rätt sida gränsen. Kliver över den och sen backar man och ber om ursäkt. Vissa använder det som en strategi.

Det behöver dock inte alltid vara medvetna strategier, utan kan helt enkelt handla om att personerna ibland är manipulativa och ibland impulsiva:

Det är ofta trasiga individer, samtidigt som de är livsfarliga. Det gör att de kan landa på båda sidorna, de kan maktspela och de kan totalt spricka och bli bananasgalen.

Ett uttryck av det senare är olika former av hämndaktioner efter att ett beslut meddelats, exempelvis skadegörelse på anställdas privata egendom, på tjänstebilar eller på kommunens lokaler. Handlingarna kan upplevas ske i syfte att tysta anställda eller för att påverka framtida beslut mot individer i grupperingen, men det kan också handla om att påverkansaktörer vill visa missnöje, eller få upprättelse: ”man känner sig kränkt och då ska man kränka tillbaka” (se även Brå 2016:13).

Ytterligare en form av strategiskt påverkansförsök som ter sig ovanligt men förekommer i intervjumaterialet är att systemhotande aktörer erbjuder muta för att få till ett annat beslut. Några intervjupersoner berättar även om att personer med kriminella kopplingar försöker använda privata relationer till kommunanställda för att påverka individbeslut. Också det fenomenet har lyfts i andra Brå-rapporter (Brå 2018:6, Brå 2024:2).

2. Försök att påverka verksamhetsbeslut

Systemhotande aktörer kan ha ett intresse av att påverka verksamhetsbeslut för att öka eller försvara sina möjligheter att använda företag eller föreningar som en legitim fasad för kriminell eller extremistisk verksamhet. Till exempel kan det bedrivas illegal eller extremistisk verksamhet i föreningslokaler, och företag kan användas för att tvätta pengar. Det kan också handla om att aktörerna vill kunna utnyttja kommunala medel, såsom föreningsbidrag eller ekonomiskt stöd till aktiviteter, för egen vinning (Wierup 2024).

Flera funktioner beskrivs som sårbara

Inom den här kategorin beskrivs handläggare och inspektörer som tar beslut om tillstånd och utövar tillsyn generellt som särskilt utsatta för otillåten påverkan (se även Brå 2015:12, KAF-T 2022). Det är också funktioner som tas upp som särskilt sårbara för att utsättas för otillåten påverkan från organiserad brottslighet, inklusive organiserad ekonomisk brottslighet (se även Brå 2016:13, Ekström 2022). I intervjuerna ges även bilden att risken att utsättas för otillåten påverkan från systemhotande aktörer är stor hos funktioner som beslutar om eller tar fram beslutsunderlag som rör föreningsbidrag och upphandlingar, eftersom sådana beslut kan röra stora belopp (se även Brå 2018:5). Det kan exempelvis handla om stöd till föreningar som har fritidsverksamhet, såsom läxhjälp,

eller som är aktiva i utsatta områden (se även Wierup 2024). Också personer som hanterar avtal med byggbranschen och andra branscher med stor risk för arbetslivskriminalitet² beskrivs som sårbara. I likhet med individbesluten beskrivs sårbarheten som störst när handläggaren eller inspektören är ensam i sitt ärende, eller under en inspektion eller tillsyn.

Precis som med de rutinbaserade individbesluten handlar exempel på påverkansförsök från systemhotande aktörer mot verksamheterna främst om reaktioner på negativa beslut eller på kontroller (se även Brå 2016:13). Situationer med hot, våld och skadegörelse från systemhotande aktörer i syfte att påverka verksamhetsbeslut framstår dock som ovanligt. Gemensamt för de få exempel med våld eller skadegörelse från systemhotande aktörer i intervjumaterialet som är kopplade till verksamhetsbeslut är att de har handlat om vedergällningar efter avslagsbeslut om föreningsbidrag.

Starka kontrollfunktioner kan vara avskräckande

En förklaring till att det finns få exempel på påverkansförsök från systemhotande aktörer mot funktioner som tar verksamhetsbeslut i intervjuerna är att kontrollen av exempelvis föreningsbidrag ofta är svag (se även Brå 2022:1). Kriminella och extremistiska aktörer behöver därför sällan utöva otillåten påverkan eftersom de får gynnsamma beslut ändå. ”Hittills har föreningsbidrag nog varit en kassako för många” exemplifierar en intervju-person (se även Wierup 2024). En farhåga bland vissa intervju-personer är att mer noggrann granskning och kontroll skulle kunna öka utsattheten för otillåten påverkan på kort sikt, eftersom kontrollerna begränsar oseriösa eller kriminella verksamheters tillgång till de kommunala medlen. På lång sikt är det dock troligt att fler kontroller och mer åtstramade beslutsprocesser med bättre efterlevnad av gällande regler, liksom konsekvent myndighetsutövning, medför att brottsligheten försvinner eller flyttar på sig (se även Brå 2005:18, Brå 2022:1). I kommuner där man skärpt sin kontroll av föreningsbidrag berättar intervju-personer att de snarare sett att föreningar som begår bidragsbrott avregistrerar sig:

Det vi märkt är mer att då kommer man inte tillbaka till oss. I stället för att söka konfrontation så söker man sig bort. Det märker vi, att det är ett antal organisationer som försvinner ur systemet och inte uppdaterar sina uppgifter.

² Enligt Ekobrottsmyndigheten förekommer arbetslivskriminalitet främst i personalintensiva branscher, såsom byggbranschen, städbranschen, restaurang och transport, samt vård och omsorg (ekobrottsmyndigheten.se/arbetslivskriminalitet/).

En liknande bild ges av inspektörer som berättar att ”när vi kommer på dem [företag som bedriver kriminell verksamhet] så försvinner de eller upphör med sin verksamhet”. Inspektörerna berättar också att det är vanligt att företagen byter organisationsnummer och representanter när den illegala verksamheten upptäcks. Det ligger sällan i aktörernas intresse att exponera sig genom tydliga påverkansförsök. De kan i stället vilja hålla låg profil gentemot myndigheterna. ”Det är upplevelsen nästan att det är tvärtom, man gör rättelse direkt, väldigt tyst”, beskriver en intervjuperson. Samma fenomen uppmärksammas i Brå-rapporten Välfärdsbrott mot kommuner och regioner (Brå 2022:1, se även Brå 2016:13).

Lagliga men obehagliga metoder

Brås analys utifrån intervjuerna med kommunanställda och tidigare forskning är att företag som har kopplingar till organiserad brottslighet i stor utsträckning använder sig av tillvägagångssätt som är lagliga men upplevs obehagliga, för att minska risken att deras kriminella verksamhet exponeras vid kontroller, eller att företaget får ett negativt beslut (se bland annat Brå 2016:13, Brå 2008:8, Brå 2009:7, Brå 2016:12). Tillvägagångssätten känns igen från tidigare studier och handlar bland annat om att företagsrepresentanter med misstänkta kriminella kopplingar tar med sig jurister eller läkare till möten, eller att det dyker upp flera personer vid ett möte eller en inspektion.³ ”Är det ett viktigt beslut för företaget skickar de ett artilleri med folk”, beskriver en intervjuperson som arbetar med kontroll av företag. Syftet är ofta inte tydligt för den utsatta personen – inte heller om det är fråga om ett påverkansförsök, men det kan upplevas som att det handlar om en maktdemonstration och om att skapa osäkerhet:

Det visar på något sätt att 'vi är fler än er', så uppfattar jag det [...] det är för att visa ett övertag.

I andra fall upplevs syftet vara att avleda inspektörens uppmärksamhet från själva inspektionen, genom att till exempel följa efter inspektören under inspektionen eller genom att pendla mellan att vara trevlig och hotfull. Liknande beskrivningar återfinns i rapporten Otillåten påverkan mot myndighetspersoner, där det beskrivs att ”stök” på platsen används av personer inom organiserad brottslighet i syfte att störa tjänsteutövningen (Brå 2016:13). En del intervjupersoner beskriver också att representanter för företag där de misstänker kopplingar till kriminella grupperingar kan

³ Även icke-systemhotande påverkare kan använda sig av juridiska påtryckningar mot politiker och tjänstemän (se exempelvis Brå 2016:13, Nilsson 2017, Bjørge m.fl. 2022, TT 2024).

vara överdrivet trevliga, inställsamma eller tillmötesgående på ett obehagligt sätt (se även Brå 2016:13). Det illustreras i det här citatet:

Han var överdrivet trevlig. Så klart ska ni titta på det här, öppnar allt, och det blir ju också obehagligt, att de är så jäkla tillmötesgående helt plötsligt. Lite för trevlig.

Mer tydliga påverkansförsök är när företagsrepresentanter med kriminella kopplingar fokuserar på anställda som privatpersoner. Det kan handla om att de fotograferar anställdas legitimation eller filmar dem under inspektioner, att subtila hänvisningar görs till anställdas privatliv, eller att de kontaktar personerna privat (se även Brå 2009:7, Brå 2016:13). En intervjuperson exemplifierar:

Vi har haft lite från [kriminella grupperingar] som har lokaler på ett visst ställe och blir irriterade när man kommer och gör tillsyner. De använder samma modus, genom att förklara att de vet var man bor någonstans, går och tar bilder.

Risk för korruption, men få exempel

Intervjupersoner, media och studier har lyft att det finns risk att kriminella grupperingar försöker få igenom avtal, upphandlingar och bygglov genom mutor eller vänskapsrelationer (se bland annat Brå 2024:2, Expressen 2024, Lakomaa 2021, Polismyndigheten 2024). Få intervjupersoner ger dock konkreta exempel på korruptionsförsök i deras egna kommuner, vilket kan bero på att det är ett känsligt ämne, men också tyda på att det är ovanligt. I stället berättar de hellre om händelser i andra kommuner eller hänvisar till fall som uppmärksammats i media eller i forskningen (se bland annat Expressen 2024, Hällsten m.fl. 2024, Ranstorp m.fl. 2018).

Också när det gäller tillstånd, tillsyn och kontroll tas risken för korruption upp, bland annat risken att företag med kopplingar till kriminella grupperingar försöker skapa vänskapsrelationer med anställda som kontrollerar deras verksamheter.

Påverkansförsök mot förtroendevalda kan gå ut över kommunanställda

Det finns flera exempel i intervjuerna där förtroendevalda fungerat som en slags mellanhand mellan en utomstående påverkare – som kan ha kopplingar till en systemhotande aktör – och kommunanställda. Själva påverkansförsöket riktar sig därmed mot förtroendevalda, men i de fall det lyckas spillas det även över på kommunanställda. De flesta exemplen handlar om någon form av vänskapskorruption eller tveksamma relationer mellan utomstående och förtroendevalda, till exempel att det finns

kontakter mellan politiker och krögare, byggherrar eller föreningar. Som en intervjuperson illustrerar det kan byggföretag bli "väldigt tjejis med politikerna för att det är så det är när man bygger nätverk". Genom sina vänskapsrelationer får de inflytande över de förtroendevalda, som i sin tur försöker påverka handläggare eller chefer att ändra utredningsförslag, skrivningar eller beslut. Andra beskriver att förtroendevalda utsatts för hot som sedan förmedlats vidare till förvaltningen. Ibland beskrivs även hur påverkansförsök riktas mot eller förmedlas via chefer (se även Horn af Rantzien m.fl. 2018).

3. Försök att påverka i lokalsamhället

Påverkansförsök i lokalsamhället handlar om att systemhotande aktörer försöker påverka funktioner som inte tar myndighetsbeslut att frångå sina rutiner och arbetssätt, bland annat för att kunna bedriva sin kriminella eller extremistiska verksamhet ostört eller kunna rekrytera eller radikaliserar nya medlemmar. Konkret kan det handla om att grupperingen försöker markera sin maktposition i lokalsamhället, försöker få tillgång till en viss plats eller information, eller försöker förmå en anställd att inte berätta för exempelvis kommunen, väktare eller polis om olämpliga eller brottsliga beteenden eller verksamheter (se även Brå 2019:10, SKR 2021b).

Vanligt på vissa ställen, ovanligt på andra

Denna typ av påverkansförsök förekommer huvudsakligen i socialt utsatta områden och i kommuner med lokalt förankrade kriminella eller våldsbekämpande extremistiska grupperingar. I dessa områden och kommuner är bilden att påverkansförsök mot personer som arbetar i lokalsamhället från personer med koppling till den lokala systemhotande aktören kan vara relativt frekventa (se även Akademikerförbundet SSR 2021, Ekström 2021, Ekström 2022, SKR 2021b), medan förekomsten i andra områden och kommuner kan vara näst intill obefintlig. Vårt intervjumaterial inkluderar kommuner med närvarande kriminella, högerextremistiska och islamistiska aktörer. Vår undersökning har inte identifierat några påverkansförsök från vänsterextremister, men tidigare forskning visar att även vänsterextremister kan utöva otillåten påverkan (CVE 2022).

Personer som arbetar relationsbyggande är särskilt utsatta

En mängd olika roller och funktioner beskrivs som sårbara för den här formen av otillåten påverkan. Personer som arbetar relationsbyggande med unga personer beskrivs dock som särskilt utsatta och sårbara, eftersom

såväl rekrytering till organiserad brottslighet som radikalisering ofta sker bland yngre personer. Också andra funktioner som arbetar trygghets-
skapande och relationsbyggande med personer i lokalsamhället, liksom
anställda som arbetar på platser där många i lokalsamhället rör sig,
beskrivs som utsatta. Gemensamt för de funktionerna är att de arbetar nära
de lokala systemhotande aktörerna, och att påverkansförsöken framför allt
sker i eller med anledning av relationerna dem emellan.

Till skillnad från anställda som arbetar med myndighetsutövning har de här
funktionerna ofta som primär uppgift att bygga relationer, vårda, stötta och
vägleda medborgare. Det är också närheten och relationerna som skapas
mellan anställda och potentiella påverkare som utnyttjas av påverkans-
aktören, genom att skapa empati eller rädsla (se även Brå 2014:4, Brå
2016:13, Brå 2018:5). I de sammanhangen finns ofta också en bristande
förståelse av och respekt för kommunanställdas roll som myndighets-
personer bland potentiella påverkare, vilket medför en risk att de uppfattar
att de anställda agerar som privatpersoner och inte som representanter för
verksamheten. De sårbarheter som togs upp för anställda som arbetar
relationsbyggande med individbeslut (se avsnittet Sårbarheter vid
individbeslut) är därmed ännu mer påtagliga i de här fallen.

Ledningsfunktioner som tar ställning mot en gruppering riskerar att utsättas

Personer inom den kommunala förvaltningen som aktivt arbetar för att
försvara eller agera mot lokala kriminella eller extremistiska grupperingar
kan också vara extra sårbara för att utsättas för otillåten påverkan (se även
Brå 2023). Det handlar dels om publika personer såsom kommundirektörer
eller förtroendevalda som uttalar sig om eller tar ställning mot en viss
gruppering, dels om personer där det delvis är inbyggt i deras roller att de
ska motverka kriminalitet eller extremism, såsom säkerhetschefer,
samordnare mot våldsbejakande extremism eller liknande.

Syftet med påverkansförsöken kan därmed antingen vara att försöka
påverka hela kommunen eller kommunledningen att inte sätta in insatser
mot grupperingen, eller att hämnas för åtgärder som satts in mot dem. I
delredovisningen beskrevs exempelvis att enskilda förtroendevalda blivit
måltavla för kriminella grupperingar på grund av att de drivit frågor om
hårdare tag mot lokala kriminella (Brå 2023). Att kommundirektörer kan
vara extra utsatta för otillåten påverkan framkommer i en enkät genomförd
av Statskontoret, där 45 procent av kommundirektörerna uppger att de

utsatts för trakasserier, hot, våld och skadegörelse i syfte att de ska agera på ett sätt som de annars inte hade gjort. Det framgår dock inte i enkäten vem som står bakom påverkansförsöken, vilket innebär att vi inte kan se i vilken mån det rör påverkansförsök från systemhotande aktörer.⁴

Både reaktioner i affekt och strategiska påverkansförsök

En del av påverkansförsöken i lokalsamhället handlar om reaktioner på ett agerande, till exempel att personer med koppling till en lokal systemhotande gruppering nekats inträde eller blivit avhysta från en plats. Andra påverkansförsök beskrivs som mer välplanerade i syfte att få till eller förhindra ett agerande. I båda fallen använder kriminella grupperingar framför allt tillvägagångssätt som är typiska för gängkriminella och mot verksamheter som arbetar relationsbyggande (se även Brå 2009:7, Brå 2016:13): trakasserier och hot där hänvisning görs till de anställdas privatliv. Ett typexempel:

Ofta när det går till rättegång, så har det ju varit hot. Det är samma modus överallt, de använder inte olika modus på olika ställen, de vet var folk bor någonstans, de vet var barnen bor någonstans, de hänger utanför skolan eller deras hem.

Även om hoten ofta är subtila, antyder aktörerna inte sällan att det kan gå illa för de kommunanställda eller andra personer i deras närhet om de inte gör som påverkansaktören önskar: ”vänta tills jag är tillbaka” eller ”tänk på hur det gick för er kollega”. Hoten kan vara mer konkreta än i andra situationer och anspela på tidigare incidenter i området.

Ytterligare ett tillvägagångssätt som framför allt beskrivs i samband med kriminella grupperingar är olika former av korrptionsförsök. Det handlar främst om försök att utnyttja vänskapsrelationer eller släktband för att få information om specifika individer, om en verksamhets rutiner eller besökare, eller för att få en anställd att utföra tjänster till fördel för aktören. Resultaten ligger i linje med vad som framgår i rapporten Möjliggörare för kriminella nätverk (Brå 2024:2). Det finns även exempel på ungdomar med koppling till ett kriminellt nätverk som försökt flörta sig till fördelar eller information på fritidsgårdar och som erbjudit muta för att få information.

I intervjumaterialet förekommer också att kommunanställda utsatts för skadegörelse på privat egendom till följd av ett agerande från deras sida.

⁴ Enkäten genomfördes med högre tjänstepersoner och förtroendevalda i kommuner år 2022–2023 som en del av Statskontorets undersökning om korrption (2023:13). Vi har fått ta del av aggregerade resultat från enkäten. De siffror vi hänvisar till redovisas inte i Statskontorets rapport.

Som framkommer i tidigare avsnitt är uppfattningen att skadegörelse används både som hämnd och som en varning framledes.

Maktpositionering genom passiva hänvisningar till skrämsekapitalet
Påverkansförsök i syfte att ”ta revir” eller ”äga en plats” skiljer ut sig, då det inte enbart handlar om hot och trakasserier som riktas direkt mot anställda, utan också om andra beteenden och ageranden med bäring på det kollektiva skrämsekapitalet. I intervjuerna berättar anställda till exempel att ungdomar med koppling till kriminella grupperingar har kommit in maskerade eller visat upp vapen på fritidsgårdar. Andra tillvägagångssätt är mer subtila, men förutsätter samtidigt att grupperingens skrämsekapital är välkänt. Det handlar exempelvis om att personer med kända kopplingar till grupperingen visar sig på eller i anslutning till en viss plats, eller att de ”stirrar” för att markera att ”det är vi som bestämmer här”. Ibland är det dock svårt för de anställda att veta de exakta relationerna till den lokala grupperingen, vilket medför att ungdomsgång som ”hänger” på vissa platser men har otydliga kopplingar till grupperingen också kan skapa osäkerhet:

Det finns ju en lång svans och det är nog snarare dem vi ser mest. Inte de som är högst i hierarkin, men det finns ju många led under, ner till ganska små barn ibland. I de här områdena som är utsatta, där finns det många kanske som kommer från området, som hänger i området och det är ibland svårt att veta vad som är vad.

Att personer med koppling till organiserad brottslighet markerar sin närvaro på ett obehagligt sätt har beskrivits tidigare (bland annat Brå 2016:13), men inte så här detaljerat och lika tydligt kopplat till en lokal närvaro.

4. Försök till ideologiskt motiverad påverkan

Ideologiskt motiverad påverkan handlar om att ideologiskt motiverade systemhotande aktörer försöker påverka inriktningen i en kommunal verksamhet av ideologiska skäl. De kan också utöva otillåten påverkan mot kommunen eller dess anställda för att försöka påverka samhällsdebatten. Konkret kan det handla om att aktörerna vill ändra medieutbud, evenemang eller innehållet i skolundervisningen, eller vill styra vilka kommunala projekt eller bidrag som kommunen satsar på. Också påverkansförsök mot val- och röstningslokaler där syftet kan vara att påverka valet eller personers röster ingår i kategorin.

De exempel vi har påträffat i insamlingen av vårt material inkluderar främst högerextremistiska grupperingar och våldsbejakande islamism, men kategorin inbegriper också påverkansförsök från andra extremistiska grupperingar.

Troligtvis ett relativt ovanligt fenomen

Medan ideologiskt motiverad påverkan utgör merparten av påverkansförsöken som riktas mot förtroendevalda är bilden från såväl intervjuerna som fackliga undersökningar att ideologiskt motiverade påverkansförsök mot kommunanställda förekommer, men inte är särskilt vanliga (se bland annat DIK 2023, Myndigheten för kulturanalys 2017). Enligt en rapport från Myndigheten för kulturanalys (2017) hade till exempel var tredje museum utsatts för hot, skadegörelse eller våld under det studerade året, och ett av tjugo museer hade valt att inte genomföra vissa utställningar på grund av risken för sådana reaktioner. Undersökningen särskiljer dock inte systemhotande aktörer.

Personer som arbetar med omdebatterade frågor är särskilt utsatta

De ideologiskt motiverade påverkansförsöken riktas framför allt mot personer eller verksamheter som enligt påverkansaktören tar ställning för ”fel” politik eller ”fel” åsikter (se även Brå 2023, CVE 2020b, DIK 2023). Det gäller särskilt frågor om invandring, religion, genus, hbtqi, klimat, demokrati och vaccinering. Flera biblioteksanställda vi intervjuat berättar till exempel att barnböcker och evenemang såsom ”drag queen story hour”, där det inte är den traditionella kärnfamiljen som är i centrum, kan medföra påverkansförsök från såväl religiösa som högerextremistiska aktörer. Resultatet ligger även i linje med delredovisningen, där det framkom att en stor del av hoten mot förtroendevalda kunde kopplas till politiskt känsliga frågor (Brå 2023). Samma bild framkom i en undersökning om hot på bibliotek, utförd av DIK (DIK 2023).

Anställda med inflytande över innehållet i exempelvis medieutbud, evenemang, skollektioner, särskilda insatser eller bidrag som berör de frågorna är därmed extra sårbara för att utsättas för den här formen av otillåten påverkan. Det gäller även funktioner som arbetar för att motverka extremism, såsom samordnare mot våldsbejakande extremism eller liknande, eller personer som kommunicerar en nyhet. En intervjuperson illustrerar på vilket sätt kommunikatörer är sårbara för att utsättas, även när det gäller andra frågor, såsom lokala byggprojekt:

I kommunikatörernas roll så ingår att kommunicera och informera om det här, de blir väldigt utsatta för det. Det är också något som ligger nära folk. Kommunikatörerna är bufferten, de sitter emellan och får hantera det.

Anställda som representerar ”fel värden” är också särskilt utsatta

Enskilda anställda kan också utsättas av ideologiskt motiverade aktörer på grund av sin identitet eller vad de anses representera, exempelvis utifrån deras kön, etniska bakgrund, sexuella läggning eller religion. I såväl tidigare forskning som delrapporten framhålls exempelvis att personer med utländsk bakgrund är särskilt utsatta för hot från högerextremistiska aktörer (Brå 2023, CVE 2020c, Svensson m.fl. 2021). En kommunanställd som utsatts för påverkansförsök av en högerextremistisk gruppering beskriver den typen av utsatthet:

Jag fick också en stark känsla av att det var utifrån att jag var kvinna, med mitt namn, ett plötsligt fokus på mina rötter.

Påverkansförsöken är ofta en del i en politisk kommunikation

Till skillnad från övriga kategorier är påverkansförsöken i de här fallen ofta också ett sätt att kommunicera ett budskap till en vidare krets. Påverkansförsöken sker därför ofta helt eller delvis digitalt, exempelvis genom att enskilda anställda eller verksamheter omnämns på ett hotfullt sätt i kommentarsfält eller att de hängs ut i sociala medier. I likhet med övriga kategorier är fokus i påverkansförsöken ofta på de anställda som privatpersoner. Kopplingen till det privata handlar dock inte enbart om att skrämja den utsatta personen, utan också om att för andra visa på vilket sätt hen symboliserar det som anses ”fel”:

Det blev väldigt mycket mitt privata jag som blev uthängd på deras sociala kanaler [...] Då blev jag ju en person de pratade om i sina kanaler. Lades upp på deras hemsida, radiokanaler, flera kanaler där de pratade om mig som person.

Typiskt för vissa extremistiska grupperingar är också att de demonstrativt närvarar vid eller i anslutning till en viss plats eller aktivitet som anordnas av kommunen, dokumenterar sin närvaro genom att fotografera eller filma och sprider materialet till en vidare krets av anhängare (se även CVE 2020b, CVE 2020d). Det kan också handla om att de filmar anställda under arbetstid eller muntligt ställer dem till svars för ett påstått missförhållande, och att filmerna sedan sprids digitalt. Filmning som metod beskrevs även i förhållande till förtroendevalda i delredovisningen (Brå 2023).

Också mindre strategiska påverkansförsök

Alla ideologiskt motiverade påverkansförsök uppfattas dock inte som lika strategiska. Det skulle delvis kunna förklaras av att det också kan vara enskilda personer med kopplingar till en extremistisk gruppering – eller som sympatiserar med grupperingens värderingar – som reagerar på en aktivitet eller verksamhet som kommunen bedriver. Reaktionerna kan uttryckas i form av hot mot anställda via mejl, i sociala medier eller i möten, eller genom skadegörelse i kommunens lokaler, till exempel att affischer rivs ner, att prideflaggor vandaliseras, att böcker förstörs eller att valsedlar tas bort (se även CVE 2020c).

Resultat i fokus: utsatthet och sårbarhet

Här sammanfattas kapitlets viktigaste resultat. Sammanfattningen inkluderar även resultat från delredovisningen om utsatthet bland förtroendevalda (Brå 2023).

- Minst var tionde förtroendevald utsätts för hot, våld eller skadegörelse från systemhotande aktörer varje år. Även kommunanställda utsätts, men omfattning och utveckling är oklar.
- Påverkansförsöken kan delas in i fyra kategorier utifrån syfte:
 - 1 *Försök att påverka individbeslut.* Anställda inom socialtjänsten beskrivs som särskilt utsatta, speciellt i ärenden som rör barn och ungdomar. Också förtroendevalda i socialnämnder är särskilt utsatta för påverkansförsök från kriminella grupperingar.
 - 2 *Försök att påverka verksamhetsbeslut.* Anställda inom tillstånds- och tillsynsverksamhet beskrivs som särskilt utsatta. Resultaten indikerar också att svaga kontrollfunktioner gör att påverkansförsök mot kommunanställda eller förtroendevalda inte alltid behövs för att få gynnsamma beslut inom upphandling och föreningsbidrag.
 - 3 *Försök att påverka i lokalsamhället.* Påverkansförsök riktas framför allt mot kommunanställda som arbetar relationsbyggande med unga i utsatta områden, exempelvis på fritidsgårdar. Även kommunpolitiker och kommundirektörer som arbetar mot lokala grupperingar kan utsättas.
 - 4 *Försök till ideologiskt motiverad påverkan.* Påverkansförsöken är oftare digitala än vid andra försök, eftersom syftet ofta är att också förmedla ett politiskt budskap. Merparten av påverkansförsöken mot förtroendevalda på samtliga nivåer rör den här kategorin. De som tar ställning i omdebatterade frågor,

som tillhör något av partierna på ytterkanterna eller som har utländsk bakgrund är särskilt utsatta. Kommunanställda som arbetar med omdebatterade frågor eller som av påverkaren anses representera "fel värden" kan också utsättas.

- Ensamarbete, exempelvis ensamhandläggning, ensaminspektion eller ensamarbete på fritidsgårdar, medför risk för personbundenhet och personfixering, vilket ökar risken att utsättas för påverkansförsök.
- Anställda som arbetar i utsatta områden och i relationsbyggande roller beskrivs som särskilt utsatta, särskilt för kriminella grupperingar.
- Påverkansförsöken som utövas av systemhotande aktörer utgörs typiskt sett av subtila hot med hänvisning till det kollektiva skrämsekapitalet. Ofta görs kopplingar till anställdas privatliv.

Kapitel 3. Kommunanställdas upplevelser och konsekvenser av påverkansförsök

I det här kapitlet beskriver vi hur kommunanställda upplever påverkansförsök från systemhotande aktörer och på vilket sätt det påverkar de anställdas yrkesutövande, arbetsliv och privatliv. Vi beskriver även hur oro för att utsättas påverkar anställda, liksom vilka sårbarheter och skyddsfaktorer som påverkar upplevelser av påverkansförsök. Ytterst kan otillåten påverkan även få konsekvenser för samhället. De riskerna diskuteras dock inte i det här kapitlet, utan berörs övergripande i rapportens avslutande kapitel.

Det här kapitlet utgår framför allt från intervjuerna med kommunanställda och kompletteras med resultaten från enkäten till de kommunala säkerhetscheferna och genomgången litteratur.

Kunskap, erfarenhet och vana påverkar upplevelsen

Om en händelse upplevs som ett påverkansförsök och i så fall hur besvärligt det upplevs beror på en mängd olika faktorer, oavsett vem som försöker påverka. På ett personligt plan är kunskap och erfarenhet det som beskrivs ha störst inverkan på upplevelsen. Anställda med mer kunskap och erfarenhet framställs som mer motståndskraftiga och bättre rustade att undvika, motta och hantera påverkansförsök. Det handlar bland annat om att de har bättre förståelse av fenomenet, att de är mentalt förberedda och att de hittar strategier för att undvika och hantera svåra situationer på ett bättre sätt (se även Brå 2016:13, Brå 2018:5).

Liten erfarenhet och ovana av att hantera svåra situationer beskrivs i stället öka såväl oro som osäkerhet och obehagskänslor vid utsatthet. Det gäller även bristfällig kunskap. Till exempel lyfter flera intervjupersoner att det i socionomutbildningen saknas information om otillåten påverkan och vad socialsekreterare kan utsättas för, vilket medför att nyutexaminerade socionomer inte är förberedda på vad de kan möta i arbetslivet.

Samtidigt kan anställda med längre erfarenhet och mer vana också tendera att tolerera mer, vilket både kan leda till att utsatthet för hot och trakasserier normaliseras och att de inte tar reella hot på allvar. De riskerar

då att hamna i en situation där de tar omotiverade risker, till exempel vid hot från systemhotande aktörer.

Skrämselkapitalet används i påverkansförsöken

Det är tydligt att påverkansförsök från aktörer med ett kollektivt skrämselkapital upplevs som betydligt mer skrämmande än de från andra aktörer, vilket inte är förvånande och stämmer väl överens med tidigare studier (bland annat Brå 2016:13, Brå 2018:5, Brå 2023). Det krävs också mindre för att något ska upplevas som obehagligt och som ett påverkansförsök, vilket innebär att också lagliga handlingar kan upplevas som obehagliga när det utförs av systemhotande aktörer. En intervjuperson förklarar:

Det är inget konkret hot, alla har rätt att begära ut en handling, men sen finns det vissa organisationer där det upplevs som ett hot när de begär ut en handling på det sättet.

I likhet med resultaten från delrapporten och från tidigare studier upplevs det som särskilt obehagligt när systemhotande aktörer hänvisar till anställdas privatliv i sina påverkansförsök (se även Brå 2016:13, Brå 2018:5, Brå 2023). En intervjuperson illustrerar detta väl:

Det man uttryckte var att hur skulle du känna om det hände dina barn och så började man diskutera min bostadsort, vilken del av [staden] jag bor i. De ville få mig ur balans tänker jag och att de ville visa mig att de hade koll på mig. Och det lyckades de ju med, jag tyckte att det var jätteobehagligt. Framför allt när man rör in mina egna barn i det.

När påverkansförsöken från de systemhotande aktörerna upplevs som mer strategiska eller välplanerade skapas det därutöver en osäkerhet kring om det finns ett underliggande motiv och hur långt aktören i så fall är villig att gå för att nå sina mål.

Enbart kännedom om ett skrämselkapital skapar oro

Personer med kopplingar till en systemhotande aktör med välkänt skrämselkapital behöver inte ens utöva tydliga påtryckningar för att skapa oro bland anställda. Enbart vetskapen om personens kopplingar kan göra de anställda osäkra, rädsla och otrygga (se även Brå 2005:18, Brå 2008:8, Brå 2016:13). Oron sprider sig ofta till hela arbetsgruppen och grundar sig i en rädsla för att grupperingen ska använda sin våldskapacitet, vilket illustreras i det här citatet:

Oftast är det inte att de säger att de tillhör ett kriminellt nätverk, utan det är oftast att handläggarna blir oroliga utifrån att de hanterar de här ungdomarna och att om man tar från gängen, hur kommer då gängen att reagera [...] kommer de få hot eller bli uppsökta i hemmet just för att de handlägger de här individerna?

Stor oro att skylta med sitt namn

Ett återkommande tema i intervjuerna är oro och rädsla för att stå med sitt namn på beslut, beslutsunderlag, orosanmälningar, polisanmälningar eller i rättsprocesser som rör systemhotande aktörer (se även Borås Stad 2022, Flink m.fl. 2023, Karlsson och Rehnberg 2020, Magnusson 2024, SOU 2024:1, Vision 2021). Vissa intervjupersoner berättar att de inte ens vill handlägga eller arbeta med personer som de vet eller misstänker har kopplingar till en systemhotande aktör. Oron beskrivs som särskilt stor när man är ensam i ärendet eller med att genomföra en arbetsuppgift, liksom om man har ett ovanligt namn eller medverkar i media med namn eller bild. Det gör det lättare att hitta information om och leta upp de anställda utanför arbetstid eller i andra sammanhang.

Risk att oron leder till självcensur

Att anställda föregriper eventuella påverkansförsök från systemhotande aktörer genom självcensur tas upp som en allvarlig risk i intervjuerna (se även Brå 2008:8, Brå 2016:13, Brå 2019:10).⁵ Det finns även flera konkreta exempel på där det skett. När det gäller myndighetsutövning (kategori 1 och 2 i kapitel 2) kan självcensur handla om att anställda av oro för en eventuell konsekvens undviker att fatta beslut eller gör mindre noggranna granskningar eller kontroller. Det här citatet illustrerar vad det kan handla om:

Att man inte vågar göra den bedömning som kanske är rätt i ärendet egentligen [...] Det händer att man fattar beslut som man kanske inte skulle fattat i något annat ärende baserat på att man har bakgrundskännedom om klienten.

När det gäller anställda som inte arbetar med myndighetsutövning kan det handla om att inte våga polisanmäla kriminalitet (kategori 3 i kapitel 2) eller att avstå från att arrangera evenemang om omdebatterade frågor (kategori 4 i kapitel 2). Riskerna för att det skapas en tystnadskultur som medför att exempelvis brott inte kommer till polisens och andras kännedom upplevs som särskilt stora i utsatta områden. Riskerna för självcensur förefaller därmed som störst inom kategori 3 – försök att påverka i lokalsamhället. Det ligger även i linje med tidigare forskning (se bland annat Brå 2019:10, SKR 2021b). En intervjuad chef exemplifierar:

⁵ Läs mer om självcensur i kapitel 1.

Att man utelämnar information, det är nog den största delen. Information till mig, till medarbetare, till socialtjänsten, till polisen. Att man väljer det aktivt för att man vet att man kan råka ut för något i fall man lämnar ut information.

Vissa påverkansförsök leder till faktisk påverkan

I intervjuerna är beskrivningarna av hur otillåten påverkan från systemhotande aktörer har påverkat anställdas yrkesutövning ofta försiktiga. Att erkänna att yrkesutövningen påverkats är en känslig fråga då det kan handla om att man har begått tjänstefel. Det gör det svårt att bedöma omfattningen av påverkansförsök som lett till faktisk påverkan. I tidigare studier om otillåten påverkan framhålls att det finns en risk för underrapportering eftersom människor kan vara ovilliga att erkänna att de gjort fel, även i anonyma undersökningar (Akavia 2023, Brå 2016:13, Brå 2024:2). Många intervjuade kommunanställda har uppfattningen att det finns en överhängande risk att yrkesutövningen blir lidande till följd av påverkansförsök – särskilt vid utsatthet från systemhotande aktörer.

Mot bakgrund av resultaten från den här och tidigare studier kan vi därför konstatera att det förekommer att kommunanställda påverkas att agera på det sätt som den systemhotande aktören önskar (se bland annat Akademikerförbundet SSR 2021, Akavia 2023, Ledarna 2022, TCO 2023, Vision 2023). Våra resultat indikerar att risken att påverkansförsök leder till faktisk påverkan är som störst när det önskade beteendet är passivitet. Det bekräftar resultaten från tidigare studier, som pekar på att underlåtenhet att rapportera kriminalitet och annan passivitet kan vara vanligare än vad många tror (Brå 2014:4, Brå 2024:2). Såväl i tidigare studier som i intervjuerna är det samtidigt inte alltid helt tydligt om passivitet följer av ett påverkansförsök eller snarare handlar om självcensur. Något som flera intervjupersoner tar upp är även att utsatthet kan påverka hur anställda agerar framledes:

En påverkan på gruppen och individen är att man går runt och bär med sig det och att det skapar ett litet tvivel och att det påverkar handläggningen i framtiden. Att man kommer ihåg att man hade en upplevelse förra gången, ska det här hända den här gången igen.

Personliga band ökar risken för faktisk påverkan

Risken att påverkansförsök leder till faktisk påverkan ökar också i de fall det finns personliga band mellan den som utsätts och påverkansaktören. De personliga banden kan handla om att anställda arbetar i en relationsbyggande roll, att de bor och arbetar i samma område, eller att de har släkt-

eller vänskapsrelationer med personer inom kriminella nätverk eller våldsbejakande extremism. De personliga banden kan leda till att gränsen mellan privat och professionellt blir otydlig för anställda, och att de prioriterar relationerna framför ett korrekt agerande och framför kommunens intressen (se även Brå 2014:4, Brå 2016:13, Brå 2018:5). Det kan de fallen bli svårare för anställda att fatta negativa beslut eller bedömningar eller att ingripa eller rapportera när de ser exempelvis kriminalitet eller extremism. Gränsen mellan person och profession kan vara särskilt svår att upprätthålla i verksamheter med mer utrymme för subjektiva bedömningar eller där man värdesätter relationsbyggande. Som vi beskrivit i kapitel 2 finns det i dessa roller dessutom särskilda sårbarheter för att utsättas för påverkansförsök.

Särskilt stor risk i utsatta områden

Risken att personliga band utnyttjas verkar vara särskilt stor när påverkansaktören är kopplad till en kriminell gruppering, vilket också konstateras i rapporten *Möjliggörare för kriminella nätverk* (Brå 2024:2). Risken tycks också vara särskilt stor i utsatta områden och är därmed särskilt relevant när det gäller påverkansförsök i lokalsamhället samt vid individbeslut som rör personer bosatta i utsatta områden (se mer under kategori 1 och 3 i kapitel 2). Flera intervjupersoner i den här studien berättar till exempel om kommunanställda som arbetar i lokalsamhället med ungdomar eller med individbeslut, bland annat på fritidsgårdar och inom socialtjänsten, och som av kommunen upptäckts agera möjliggörare åt en kriminell gruppering (se även Brå 2018:6, Brå 2024:2). Det har handlat om att de lämnat ut information om specifika individer, släppt in kriminella individer på fritidsgårdar trots att personerna passerat den tillåtna åldern, eller ändrat på beslut. Intrycket från såväl vår studie som tidigare studier (Brå 2024:2) är att det främst handlat om att anställda lämnat ut information. En intervjuperson berättar:

Det som har förekommit är olaga datainrång, att man tittat på släktingars eller grannars socialakt. Antingen för eget intresse eller för att lämna uppgifter vidare till andra personer som står utanför.

Det finns dock även exempel på att anställda har möjliggjort att lägenheter upplåtits till släktingar eller bekanta som använt bostaden till kriminell verksamhet. Därtill finns exempel på att anställda som arbetar med ungdomar själva har bidragit i rekryteringen till kriminella nätverk, att de hanterat narkotika samt att de försökt påverka kollegor att inte polisanmäla brott. I intervjuerna är det dock otydligt om de exemplen handlar om anställda som agerat möjliggörare till följd av påverkansförsök eller om det

handlar om infiltration. En intervjuad HR-ansvarig menar att ”det är lätt hänt att man får in personer med kopplingar till kriminella gäng och det har hänt”.

Osunda relationer kan vara ett problem även vid verksamhetsbeslut

Intervjupersoner tar också risker med att kommunanställda som arbetar med tillstånd och tillsyn utvecklar osunda relationer med dem de kontrollerar. Som beskrivits i kapitel 2 förekommer också osunda relationer mellan företagare och förtroendevalda. De relationerna kan i sin tur leda till vänskapskorruption. I båda fallen beskrivs riskerna som större i mindre kommuner där organisationen är mindre och avståndet till politiken och förvaltningen är kortare:

Man är så nära allting, man är mycket mer en kompis med de man tillsynar [...] Alla är uppväxta här, har gått i skolan ihop och känner varandra. Folk är släkt och vänner. Man pratar om att 'jaha, du är hans kusin'. Och släktband [...] Infiltration annars är nog inget vi aktivt ser utan mer att man redan är infiltrerad för att alla känner alla.

Det är inte ovanligt att utsatta anställda byter arbetsuppgifter

En relativt vanlig konsekvens av påverkansförsök tycks vara att den utsatta personen överväger att byta jobb eller arbetsuppgifter (se även Akavia 2023, Brå 2016:13). Det kan exempelvis handla om att någon annan, såsom en annan grupp, chef eller medarbetare, får ta över det aktuella ärendet, skriva under ett beslut eller göra en anmälan. En intervjuperson som arbetar med individbeslut exemplifierar hur särskilt svåra ärenden med systemhotande aktörer kan bollas runt:

Vi har fått ta över ärenden, han som hotade oss har vi fått ta över från en annan enhet just utifrån att han hotade där och handläggarna dolde det här, de berättade inte att de hade blivit utsatta för hot. Situationen blev ohållbar och det kommer fram till slut för de blev alldeles för rädda. Vi tog över ärendet då.

I likhet med vad som framkommit i tidigare rapporter om otillåten påverkan finns det även i vårt material flera exempel på anställda som faktiskt har sagt upp sig efter att ha utsatts för påverkansförsök (bland annat Akademikerförbundet SSR 2022, Brå 2016:13).

Arbetsplatsen påverkas av utsatthet

Utsatthet för otillåten påverkan kan också påverka hela eller delar av verksamheten. I enkäten till kommunernas säkerhetschefer bedömer majoriteten av respondenterna att otillåten påverkan leder till otrygg arbetsmiljö (se även Vision 2023). I intervjuerna är det tydligt att det

särskilt gäller utsatthet från systemhotande aktörer, där obehag efter utsatthet ofta inte stannar hos den utsatta personen, utan även sprider sig till kollegor.

Utsattheten och oron för att utsättas kan också leda till att det blir svårare att rekrytera och behålla personal inom verksamhetsområden som är särskilt utsatta för påverkansförsök. Exempelvis berättar intervjupersoner att enheter inom socialtjänsten som arbetar med barn och unga har svårt att behålla sin personal, och att anställda byter till arbetsområden där utsattheten inte är lika stor. ”Och det gör att barn och unga blir ingångsjobbet, vilket är bananas”, säger en intervjuperson.

Arbetsplatsen kan också påverkas av utsatthet genom att verksamheten tvingas förändra rutiner, riktlinjer och arbetssätt. I de fall det finns ett akut skyddsbehov som verksamheten tidigare inte tagit höjd för kan det handla om att införa tillfälliga avvikelser i arbetssätt. Exempelvis har inspektioner på kvällstid stoppats, fritidsgårdar i utsatta områden begränsat sina öppettider och andra verksamheter tagit in väktare. Vissa av dessa åtgärder medför minskad tillgänglighet eller service för kommunens invånare, vilket dessutom kan skada det relations- och tillitsskapande arbetet mellan kommunen och medborgarna.

I andra fall beskrivs att utsatthet har medfört att kommunen eller verksamheten vidtagit mer långsiktiga och förebyggande åtgärder. Det gäller exempelvis permanenta justeringar av delegationsordningar där avslagsbeslut som rör föreningsbidrag inte längre delegeras till enskilda handläggare. I andra fall har man infört mer åtstramade rutiner och processer, eller helt nya rutiner och arbetssätt, såsom ärenderotation eller begränsat ensamarbete för att kunna hantera eventuella framtida händelser.

Tryggheten på arbetsplatsen påverkar upplevelsen

Samtidigt som utsatthet påverkar arbetsmiljön, påverkar tryggheten på arbetsplatsen hur utsatthet upplevs och vilka konsekvenser det får för de anställda och verksamheten. Också tydlighet i styrdokument, rutiner och riktlinjer påverkar hur en händelse upplevs.

Stöttning eller brist på stöttning av chef, ledning och kollegor framhålls i både intervjuerna och forskningen som en avgörande faktor för såväl upplevelsen som konsekvenserna (bland annat Brå 2016:13). Det handlar till exempel om i vilken mån man kan diskutera påverkansförsök och oro

för att utsättas med sina kollegor och sin chef, samt om möjligheten att byta arbetsuppgifter. Medan beskrivningarna av stöttning i intervjuerna framför allt är positiva, finns några exempel på hur brist på stöd från chefer har medfört att anställda känt sig både otrygga och påverkade i sin yrkesutövning:

Min chef tillät inte ett handläggarsbyte och skötte situationen ganska, eller väldigt otryggt. Så jag valde att inte polisanmäla hotet mot mig för jag kände att jag inte hade min chef med i det här. [...] ja, för han ville att jag skulle fortsätta handlägga ärendet. Och jag kan ju inte polisanmäla i ett ärende där jag fortsätter att handlägga barnet. Det är ju helt orimligt för mig, och orimligt för föräldrarna. Det är orimligt på alla plan. Efter ett tag, när jag var jättetydlig, och grät på arbetstid, så byttes ärendet. Men då får man tänka att hade jag varit helt ny hade jag bara fortsatt att handlägga, och det hade ju varit en fruktansvärd situation. Att vara orolig för mina barn och tryggheten i mitt hem parallellt med att jag ska handlägga ett ärende på det sättet, det är ju en helt orimlig situation. [...] Men också, handlägger vi deras barn, då måste vi ha en så bra relation med dem som möjligt, och det kan vi ju inte ha om vi har utsatts för hot igen. Börjar de nämna att jag vet om dina barn, jag hoppas att de känner sig trygga där de är, då kommer ju inte jag våga gå in i ganska tuffa samtal med föräldrarna.

Utsatthet påverkar framför allt privatlivet

Den generella bilden från intervjuerna är att anställda påverkas mer privat än arbetsmässigt av utsatthet från systemhotande aktörer. Det handlar bland annat om att anställda känner sig otrygga och osäkra i sina egna hem, att deras psykiska hälsa påverkats negativt, samt att de vidtar privata säkerhetsåtgärder till följd av utsatthet. Vanliga beskrivningar i intervjuerna med kommunanställda är ökad vaksamhet i vardagen eller att de tar bort sina privata uppgifter från internet. Ett typexempel från intervjuerna:

Jag tittade mig ganska mycket över axeln, under den perioden, när jag var hemma. Jag kollade upp registreringsskyltar på bilar jag inte kände igen som stod parkerade utanför vår port.

Beskrivningarna ligger även i linje med delrapporten och tidigare studier (Brå 2016:13, Brå 2023). I delrapporten framgick det att utsatta för kriminella grupperingar påverkades mest i det privata, främst genom att de förändrade sina rutiner eller sitt beteende.

Något som verkar vara särskilt framträdande för utsatthet från systemhotande aktörer är de långvariga konsekvenserna av påverkansförsöken. En intervjuad kommunanställd som blev måltavla för en extremistisk grupperings påverkanskampanj illustrerar detta:

Det är klart att det var otroligt omskakande på så många plan, det är en händelse man bär med sig i livet och det händer något med före och efter på något sätt. Hela ens familj påverkas, min arbetssituation.

Föga förvånande blir påverkan på privatlivet särskilt påtaglig för anställda som bor nära påverkarna, eftersom risken är större att man stöter på varandra i vardagen. Det gäller både personer som bor och arbetar i samma område, och anställda i små kommuner där avståndet är mindre till kommuninvånarna och exponeringen kan vara större. Som en intervjuperson illustrerar:

Vi bor på en ganska liten ort. Vi handlar i samma affärer, är med i samma föreningar, har barn i samma skolor. Det är inte så konstigt om man träffas hela tiden.

Det gäller dock inte i alla små kommuner eller områden, utan framför allt i socialt utsatta områden eller mindre städer, samt i kommuner med en närvarande kriminell eller extremistisk gruppering. Närhet till påverkaren utgör också en utökad risk att yrkesutövningen ska påverkas (Brå 2009:13).

Påverkansförsök med koppling till den privata sfären påverkar mest

I likhet med tidigare rapporter beskrivs att påverkansförsök där koppling görs till den privata sfären påverkar anställdas privatliv mest (se bland annat Brå 2016:13, Brå 2018:5). Det är också påverkansförsök mot den privata som leder till mest omfattande skyddsåtgärder till följd av utsatthet från systemhotande aktörer. Precis som i delrapporten finns mer extrema exempel på åtgärder, exempelvis att personer fått skyddade personuppgifter eller behövt lämna sin bostad eller bostadsort (Brå 2023).

Det är också vanligt att utsatthet som berör den privata sfären även påverkar anhöriga (se även Brå 2023). Det handlar om allt från rädsla för att något ska hända familjemedlemmar till att skolan eller förskolan fått sätta in säkerhetsåtgärder för att kunna skydda anställdas barn. Även om det här citatet inte är ett typexempel, visar det tydligt vad påverkansförsök från systemhotande aktörer kan innebära för den enskilda personen:

Det blev ett obehag och det påverkade mig och min familj. [Vi] började jobba hemifrån i skift. Mina barn som var tillräckligt stora för att gå själva till skolan fick det inte längre och vi började prata om det hemma, vad händer och vad gör du om det är någon som du inte känner som stannar och vill prata med dig? Vad gör du om den personen uppger att den har koll på mamma och pappas namn, eller om du svarar i mobilen, vad gör du då? Det med att gamla gubbar hänger i skogen, det fick en annan dimension. Jag hade ju personlarm och ett obehag, tyckte jag. Jag tyckte att det var ett obehag om jag hade glömt att låsa förrådsdörren eller på stan att jag undvek områden där jag misstänkte att personerna kunde befinna sig. För på jobbet hade man ju sin roll. Jag tyckte att det var obehagligt och kröp under skinnet att de nämnde mina barn och min privata sfär.

Resultat i fokus: upplevelser och konsekvenser

Här sammanfattas kapitlets viktigaste resultat, inklusive resultat från delredovisningen om utsatthet bland förtroendevalda (Brå 2023).

- Det kollektiva skrämselfkapitlet gör att systemhotande aktörer upplevs som särskilt skrämmande – i synnerhet när en koppling görs till den utsatta personens privata sfär. Även lagliga handlingar kan upplevas som obehagliga. I delredovisningen framgår att förtroendevalda upplever kriminella grupperingar som mest skrämmande.
- Utsatthet leder ofta till oro i vardagen och kan resultera i byte av arbetsuppgifter eller uppdrag, eller att den utsatta personen avsäger sig sitt uppdrag eller byter jobb. Oron kan även sprida sig till kollegor, partikamrater, verksamheten och anhöriga. För anställda kan det bland annat bidra till ett försämrat arbetsklimat, hög personalomsättning eller oro för att skylta med sitt namn i beslut.
- Erfarenhet, kunskap och stöd från arbetsgivaren påverkar kommunanställdas upplevelser av ett påverkansförsök, vilket i sin tur påverkar sannolikheten att påverkansförsöket ska påverka såväl yrkesutövningen som arbetsplatsen och privatlivet.
- Risker att påverkansförsök leder till faktisk påverkan framstår som särskilt stor när syftet är att kommunanställda ska vara passiva i sitt agerande, när det finns utrymme för subjektiva bedömningar och när anställda har personliga band till påverkarna. I vårt intervjumaterial finns flest exempel på faktisk påverkan i utsatta områden och till följd av påverkansförsök från kriminella grupperingar.
- Av oro för att utsättas föregriper ibland kommunanställda och förtroendevalda påverkansförsök genom själv censur – vilket också ofta verkar yttra sig i passivitet. Också risken för själv censur framstår som särskilt stor för anställda i utsatta områden.

Kapitel 4. Arbetet mot otillåten påverkan mot kommunanställda

I det här kapitlet beskriver vi hur kommunerna arbetar för att förebygga och motverka otillåten påverkan mot kommunanställda, hur arbetet är organiserat samt vilka utmaningar som finns. Arbetet mot otillåten påverkan är sällan inriktat på specifika aktörer, men utgångspunkten i redovisningen är de sårbarheter för otillåten påverkan från systemhotande aktörer som identifierats i kapitel 2 och kapitel 3.

Kapitlet utgår framför allt från intervjuer med kommunanställda och enkätsvar från kommunernas säkerhetschefer. De källorna har kompletterats med skriftlig dokumentation från kommunerna, deltagande observationer från samverkansmöten och annat skriftligt publicerat material.

Åtgärder mot sårbarheter

Flera av de sårbarheter som identifierats i kapitel 2 är relativt unika för kommunanställda. Det handlar om kombinationen av deras relationsskapande roll och närhet till kommuninvånarna, vilket kan utnyttjas av systemhotande aktörer i syfte att påverka kommunanställda i deras yrkesutövning.

Olika strategier för att undvika ensamarbete och personfixering

I kapitel 2 framkommer att risken att utsättas för påverkansförsök är särskilt stor i moment där anställda är ensamma i möten med påverkare eller i beslutsfattande, vilket framför allt har tagits upp som en sårbarhet vid myndighetsutövning (kategori 1 och 2 i kapitel 2). Även själva meddelandesituationen, ögonblicket då ett negativt beslut förmedlas, utgör en sårbarhet, framför allt för situationsbetingade påverkansförsök.

Inom vissa verksamhetsområden kan det vara relativt enkelt att förebygga dessa risker, exempelvis genom att vara flera personer som medverkar i möten och på inspektioner, att flera skriver på beslut, att chef eller nämnd formellt fattar negativa beslut, eller att ärenden roteras mellan flera. Intervjupersoner inom socialtjänsten berättar exempelvis att de ibland har olika personer som står på underlag eller beslut och går på möten, för att på så sätt sprida riskerna.

Inom tillsyns- och inspektionsverksamheter beskriver många inspektörer att de har rutiner för att rotera ärenden, eller för att utföra vissa kontroller eller ta vissa möten tillsammans. Det kan handla om att de markerar tillsynsobjekt där det finns kända kopplingar till systemhotande aktörer, där det förekommit hotfulla situationer tidigare eller där kommunen får tips från polisen, och vidtar särskilda åtgärder kopplade till dessa objekt. Det kräver att riskobjekt identifieras och att det finns ett system för att kommunicera det till andra inspektörer. Vissa intervjupersoner upplever dock att det är svårt att dokumentera den typen av information eftersom förvaltningsmodellen innebär en långtgående insyn för potentiella påverkare. En intervjuad handläggare förklarar hur de brukar agera om de vet om kopplingar till kriminella grupperingar:

Då har vi diskuterat det bland handläggare, vi är en tight grupp och har man känt minsta oro så har man lyft det i gruppen. Tycker någon att någonting är obehagligt så kan man se om någon annan tycker att det är mindre obehagligt eller vara två på ett ärende. Är det någon som kommer hit och har begärt ett möte så sitter vi nästan alltid två, om det är ett sanktionsärende på gång. Man har ett väldigt stöd om man skulle vilja ha det.

I en del kommuner lämnas tillsynen över till specialistgrupper. De kan hantera tillsynen av objekt med mer komplexitet eller risk, eller arbetar med myndighetsgemensamma inspektioner. Det är framför allt möjligt i större kommuner med fler inspektörer. I de fallen blir inspektörerna ofta vana vid att möta systemhotande aktörer och kan därför bättre förbereda sig inför inspektionerna:

I några fall har vi haft ganska mycket säkerhetsåtgärder innan. Att vi som handläggare inte stått på beslutet, att man inte gått ut med [våra] namn på inspektionen och att vi har haft informationsmöten innan.

Ibland svårt eller olämpligt att sprida ut arbetet

Den här typen av arbetssätt kräver mer personal, vilket gör att den förebyggande effekten behöver vägas mot tillgängliga resurser och effektivitet. Det gör att det också blir svårare i mindre kommuner med mindre personalgrupper, där enskilda handläggare eller inspektörer har större ansvarsområden och där det finns mindre utrymme att byta handläggare eller på annat sätt sprida riskerna. Det finns dock exempel där man bytt handläggare och inspektörer mellan kommuner för att på så sätt minska personfixeringen.

Komplexiteten och vikten av goda relationer i vissa ärenden eller arbetsmoment gör att det inte alltid är önskvärt eller att det kan vara särskilt svårt att byta eller rotera ärenden eller arbetsuppgifter. Det gäller

exempelvis inom individ- och familjeomsorgen eller i det relationsskapande arbetet med ungdomar i lokalsamhället, där den personliga relationen ofta är en förutsättning för att skapa tillit och förtroende (kategori 1 och 3 i kapitel 2). I sådana fall beskriver en del intervjupersoner att de i stället för att byta ärenden snarare arbetar med att vara flera personer som ingår i ärendena eller som arbetar i lokalsamhället.

Tydlig myndighetsroll och tydlig kommunikation kan förebygga utsatthet

I kapitel 2 och 3 konstateras att personliga band och utrymme för subjektiva bedömningar både kan öka utsattheten och göra det otydligt för anställda hur de bör agera. I sammanhanget är det dock viktigt att poängtera att en tydlig myndighetsroll går att kombinera med att värdesätta relationsbyggande. Även när myndighetsrollen är tydlig kan goda relationer och tillit vara viktiga. På samma sätt kan även roller där relationsbyggande är centralt innefatta viktigt beslutsfattande.

Utöver att en tydlig roll kan utgöra en skyddsfaktor, beskrivs tydlig kommunikation som särskilt viktigt för att undvika påverkansförsök från personer med kopplingar till kriminella grupperingar. Det handlar om att de anställda dels är tydliga med att de agerar som tjänstepersoner och inte privatpersoner, dels förmedlar exempelvis beslut på ett tydligt och förståeligt sätt till dem som besluten berör (se även Brå 2017):

Kommunikation är ju så otroligt viktigt i vårt jobb. För om man inte betar sig och de känner sig kränkta, det är en helt annan femma. Då är det illa. Det är ofta där det brister.

Tillgängligheten till personuppgifter är en utmaning

En ytterligare aspekt av personfixering som beskrivs i kapitel 2 och 3 är att systemhotande aktörer ofta utnyttjar kunskap om anställdas privatliv. Vissa intervjupersoner beskriver hur de minimerar sin exponering av personuppgifter på nätet och i sociala medier för att förebygga att potentiella påverkansaktörer kommer åt uppgifterna. Oftast sker det på de anställdas eget bevåg, även om chefer ibland rekommenderar medarbetare att se över sina sociala medier med tanke på risken att klienter försöker kolla upp dem. Det beskrivs dock som en utmaning eftersom personuppgifter är lättillgängliga, samtidigt som sekretessmarkering eller skyddade personuppgifter innebär omfattande begränsningar i privatlivet (Skatteverket 2023). I en statlig utredning (SOU 2024:75) föreslås att ett undantag införs i mediegrundlagarna som innebär minskad tillgänglighet till personuppgifter. Utredningen bedömer att förslaget skulle minska offentliganställdas exponering för hot och trakasserier.

Dokumentationsskyldigheten i nuvarande förvaltningsmodell innebär därtill att det är svårt att minska exponeringen av tjänstepersoners namn i beslut och andra handlingar. Regeringen har föreslagit att förvaltningslagen ändras så att det finns lagstöd för att utelämna namn i en skriftlig underrättelse om beslut om det kan befaras att personen utsätts för hot, trakasserier eller annan allvarlig olägenhet (prop. 2024/25:141). Vissa intervjupersoner bekräftar dock bilden av att en ökad anonymisering av beslut inte nödvändigtvis kommer åt utsattheten, särskilt i de fall beslutet följer på en handlägningsprocess där handläggaren haft mer omfattande kontakt med påverkaren.

Strategier för att undvika att personliga band utnyttjas

Ytterligare en sårbarhet som framkommer i kapitel 2 är att anställda har personliga band till systemhotande aktörer som aktörerna kan utnyttja i sina påverkansförsök. Det kan handla om vänskaps- eller släktband, en gemensam tillhörighet eller att anställda bor och arbetar i samma område.

Vissa intervjupersoner berättar att de valt att inte anställa personer som bor i samma område som verksamheten ligger i för att minimera risken att de personliga banden utnyttjas. Det gäller framför allt i utsatta områden. När det gäller mindre kommuner är det däremot svårare att undvika att anställa personer med band till området. I sådana fall berättar vissa intervjupersoner i stället att de stramat åt sina processer samt förtydligat sina strukturer och rutiner, för att minska risken att anställda utsätts för påverkansförsök. Det kan också handla om att rotera ärenden, men då snarast i syfte att minska risken för korruption. Det finns också intervjupersoner på strategisk nivå som berättar att kommunen ser över rekryteringsprocessen och tittar på hur säkerhetsfrågor kan inkorporeras i anställningsintervjuer.

Lågt säkerhetsmedvetande och begränsningar i lagstiftningen försvårar

Den övergripande bilden är dock att kommunerna i låg grad har med säkerhetsperspektivet och risker för korruption eller möjliggörare i relation till anställda och rekryteringsprocessen. Det märks inte minst i att det på chefsnivå saknas vana av att fundera kring vilka risker som finns kopplade till en viss tjänst, om det finns behov av säkerhetsklassning, att ta upp frågor som rör säkerhet i medarbetarsamtal eller att ens ställa tuffa frågor i anställningsintervjuer. En intervjuperson på strategisk nivå beskriver naiviteten inom kommunen och varför kommunen gått över till digital referenstagning:

Man vill tro gott om folk och inte ifrågasätta och att det då är smidigt att slippa ringa upp folk och ha en dialog.

Har verksamheten dessutom svårt att rekrytera, kan de kontroller som finns få ge vika: ”man har svårt att få personal och då kanske man bara tar dem man får i vissa fall”. Exempel som ges i intervjuerna rör hemtjänst och fritidsverksamhet.

Ytterligare en utmaning som lyfts i intervjuerna är begränsningar i lagstiftningen när det gäller kontroller under anställningsprocessen och av anställda. Södertälje kommun testade att utöka sina kontroller men kritiserades av Justitieombudsmannen för sitt agerande.⁶ Det har gjort andra kommuner oroliga för att testa gränserna eller att utnyttja lagrummen fullt ut.

Flera intervjupersoner menar att anledningen till att personer med koppling till systemhotande aktörer lyckats få anställning inom kommuner ligger i att dagens kontroller av belastningsregistret är begränsade. De möjligheterna kan komma att utökas då ett förslag om utökade registerkontroller vid anställning i kommun för närvarande bereds (Ds 2024:24). Samtidigt visar tidigare forskning från Brå att det viktigt att inte enbart fokusera åtgärder på rekryteringsprocesser och kontroller, då det är vanligare att redan anställda blir möjliggörare än att rena infiltrationsförsök görs (Brå 2024:2). Mer strategiska infiltrationsförsök kan dessutom vara svåra att komma åt genom ytterligare kontroller eftersom, som flera intervjupersoner beskriver, det inte är personer som förekommer i belastningsregistret som används i sådana situationer.

Ofta otydlig styrning och prioritering av kommunerna

Tre av fem säkerhetschefer uppger i enkäten att deras kommuner har ett strategiskt arbete mot otillåten påverkan mot anställda, se Figur 3. Styrningen lyfts samtidigt fram som en svårighet av många säkerhetschefer. Det handlar om att arbetet inte prioriteras av kommunledningen, att det är otydligt vem som ansvarar för vad och att det saknas styrdokument och rutiner. Färre än hälften av säkerhetscheferna anser att kommunen har tydliga styrdokument för arbetet mot otillåten påverkan, även om sådana är något vanligare i kommuner med ett strategiskt arbete mot otillåten

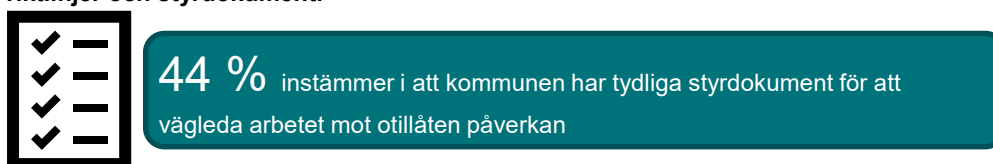
⁶ Kritiken riktades mot Södertälje efter att de anlitat ett externt företag för att löpande kontrollera om kommunens anställda gjort sig skyldiga till vissa typer av brott (se JO:s beslut den 19 oktober 2023 i ärende 7143–2022).

påverkan, se Figur 2. En intervjuperson på strategisk nivå beskriver svårigheterna med arbetet:

Vi är en jättestor kommun med väldigt autonoma förvaltningar, så svårigheten i mitt arbete är ofta att få alla med sig, så att vi drar åt samma håll och skapar det här tillsammans.

Intervjumaterialet i övrigt bekräftar bilden av svårigheter med styrning. Flera intervjupersoner beskriver dock hur arbetet utvecklats utifrån en tydlig styrsignal från ledningen.

Figur 2. Andel av säkerhetscheferna som instämmer i att kommunen har tydliga riktlinjer och styrdokument.



Arbetet leds ofta av säkerhetsfunktionen

I enkäten framkommer också att arbetet mot otillåten påverkan oftast involverar flera olika funktioner i kommunen, framför allt säkerhetsfunktionen och HR, men att även andra funktioner såsom juridik, ekonomi, intern kontroll eller revision ibland ingår, se Figur 3. Vilka funktioner som ingår och hur de samarbetar med varandra påverkar inriktningen på arbetet, och det finns ingen enhetlig form för hur arbetet är organiserat. En intervjuperson på strategisk nivå beskriver hur de rekommenderar att förvaltningarna arbetar med frågan:

HR och Säkerhet bör vara inne, utifrån otillåten påverkan [...], men exempelvis en förvaltning som sitter med både upphandling och beslut kan behöva ha med kontrollfunktioner och juridisk kompetens. Det är väldigt tydligt att det behöver finnas en rutin kring vem som ska ta lead, när något sker. Då är det nästan alltid HR eller Säkerhet, då får de besluta vem som ska hålla de här ärendena. HR ser nu mer och mer att de är en nyckelfunktion.

Huvudansvaret ligger dock vanligtvis på säkerhetsfunktionen, vilket också indikerar att arbetet framför allt ses som en säkerhetsfråga på strategisk nivå.

Figur 3. Hur det strategiska arbetet mot otillåten påverkan är strukturerat i kommunerna.

62 % av säkerhetscheferna uppger att kommunen bedriver ett strategiskt arbete mot otillåten påverkan för anställda

De vanligaste enheter eller funktioner som ingår i arbetet på strategisk nivå:

- Säkerhetsfunktion (90 %)
- HR/personal (63 %)
- Samordnande funktion för brottsförebyggande arbete, välfärdsbrottslighet, våldsbejakande extremism eller liknande (62 %)
- Juridik, ekonomi, intern kontroll eller revision (32 %)

Huvudansvaret ligger vanligtvis på:

- Säkerhetsfunktion (44 %)
- Samordnande funktion för brottsförebyggande arbete, välfärdsbrottslighet, våldsbejakande extremism eller liknande (25 %)

Otillåten påverkan är ett relativt okänt begrepp

I intervjuerna beskrivs otillåten påverkan ofta som ett relativt nytt och lite svårångat område som är svårt att ta sig an. På strategisk nivå kan det handla om att man relativt nyligen börjat arbeta mot otillåten påverkan, eller håller på att utveckla arbetet.

På strategisk nivå ses det ofta som överlappande med välfärdsbrottslighet

Ofta handlar det om att otillåten påverkan ses som delvis överlappande med välfärdsbrottslighet, vilket fått ökad uppmärksamhet de senaste åren. Överlappningen märks exempelvis genom revisionsrapporter om välfärdsbrottslighet, där också otillåten påverkan nämns, och genom att vissa kommuner har tillsatt strategier eller samordnare mot välfärdsbrottslighet, vilka också fått ansvar för arbetet mot otillåten påverkan.

Otillåten påverkan diskuteras även mellan kommuner eller mellan kommuner och statliga myndigheter i samverkansforum, som ofta kretsar kring just välfärdsbrottslighet. Samverkan fungerar ibland som ett tidigt varningssystem, där kommuner kan förbereda sig utifrån aktörer och modus i grannkommuner, i fråga om både otillåten påverkan och välfärdsbrottslighet.

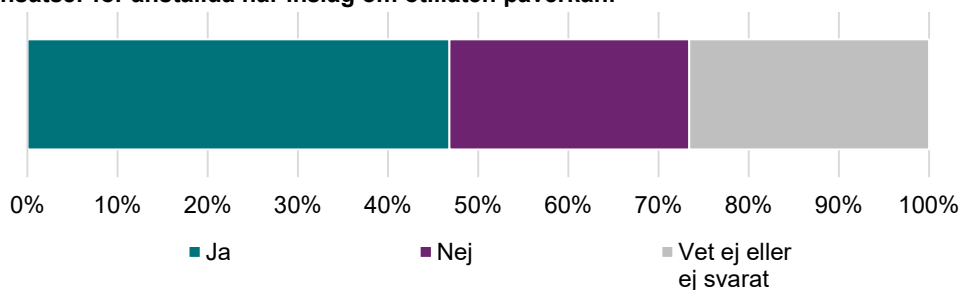
Välfärdsbrottslighet kan vara det bakomliggande syftet med påverkansförsök, men sammanblandningen av områdena gör att tyngdpunkten i arbetet mot otillåten påverkan i de fallen ligger på välfärdsbrottslighet och

att fokus hamnar på verksamheter där risken för välfärdsbrott är större, medan andra verksamheter och perspektiv riskerar att missas.

Många kommuner saknar kunskapshöjande insatser

Att otillåten påverkan inte är ett särskilt etablerat begrepp i kommunerna framgår också när det gäller utbildning av anställda. Färre än hälften av säkerhetscheferna uppger i enkäten att otillåten påverkan ingår i kommunens kunskapshöjande insatser för anställda, även om det är något vanligare i kommuner som arbetar strategiskt med frågan. Där det ingår är det oftast i obligatoriska utbildningar för anställda eller chefer, många gånger kombinerat med frivilligt eller obligatoriskt material för arbetsplatsträffar (APT).

Figur 4. Andel av kommunernas säkerhetschefer som uppger att kunskapshöjande insatser för anställda har inslag om otillåten påverkan.



Glapp mellan strategisk och operativ nivå

Medan sakfrågan ses som en säkerhetsfråga ses utsattheten operativt ofta som en HR-fråga. Det skapar ett glapp mellan den strategiska och operativa nivån, vilket medför att säkerhetsfunktionen inte får en fullständig problembild och inte alltid ger det stöd som verksamheterna behöver.

Operativt ses utsattheten framför allt som en HR-fråga

HR är ofta mer involverade i hanteringen av specifika incidenter än säkerhetsfunktionerna, då de processer och verktyg som finns till hands ofta ligger hos HR eller personal i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Hot och våld är också tydliga arbetsmiljöfrågor, vilket innebär att det finns en stark lagstiftning, tydligt utpekat ansvar och redan existerande processer för hur utsatthet ska hanteras. Bilden bekräftas också i enkäten, där åtta av tio säkerhetschefer instämmer i att det finns tydliga riktlinjer för hur anställda ska agera när de utsätts för hot eller våld med mera, se Figur 5. Till exempel har de flesta kommuner incidentrapporteringssystem som

används för att registrera incidenter där anställda skadats eller löpt risk att skadas i arbetet.

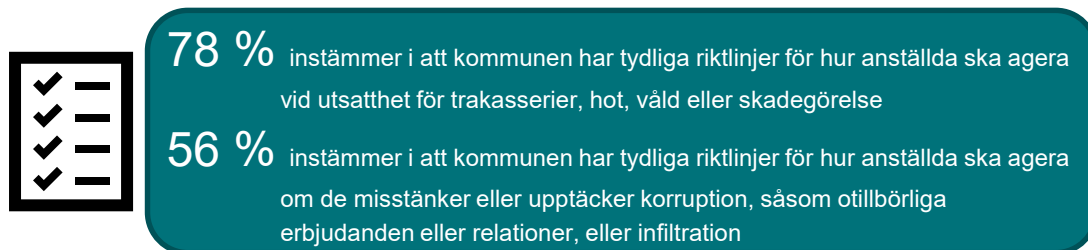
Medan chefer inom verksamheterna är vana vid att ha kontakt med HR är det mindre vanligt att de har direkt kontakt med kommunernas säkerhetsfunktioner. Sådan kontakt upprättas ofta först vid allvarigare utsatthet eller om verksamheten efterfrågar exempelvis riskbedömningar. Säkerhetsperspektivet är därför mindre närvarande på den operativa nivån jämfört med HR-perspektivet. Själva påverkansaspekten – att syftet har varit att påverka verksamheten eller ett beslut – riskerar därmed att missas vid hanteringen av incidenter. Eftersom det ofta är den utsatta personens välmående som är i fokus läggs även mindre vikt vid vem påverkansaktören är. Det innebär att säkerhetsfunktionen, som oftast har huvudansvaret för sakfrågan, riskerar att få en sämre underbyggd problembild och därmed inte vidtar de åtgärder som kan behövas för att hantera eller förebygga vidare utsatthet.

Korruptionsförsök riskerar i högre grad att missas än hot och våld

Korruptionsförsök och faktisk påverkan i form av korruption och möjliggörare berör ofta inte direkt arbetsmiljön, så misstankar om detta faller utanför de typer av händelser som incidentrapporteringssystemen framför allt är avsedda att hantera. Betydligt färre, drygt hälften, av respondenterna i enkäten instämmer också i att kommunen har tydliga riktlinjer för hur anställda ska agera om de misstänker eller upptäcker korruption, se Figur 5. För att upptäcka sådana händelser är intern kontroll, visselblåsarfunktioner och andra kontrollsystem viktiga, men inte heller de funktionerna är lika närvarande i den operativa verksamheten.

Samtidigt är upptäckt eller misstänkt korruption eller infiltration särskilt känsliga problem för organisationen, varför de oftast resulterar i personalärenden eller samtal med medarbetaren. Det kan också handla om att flytta personen till andra arbetsuppgifter eller att försöka få personen att säga upp sig. Bilden bekräftas också av Nationella anti-korruptionsgruppen vid Polismyndigheten som baserat på underrättelser konstaterar att misstänkt korruption ofta hanteras genom att anställda köps ut, vilket innebär att personen kan agera på liknande sätt i andra organisationer (Polismyndigheten 2024a).

Figur 5. Andel av säkerhetscheferna som instämmer i att kommunen har tydliga riktlinjer och styrdokument för hur anställda ska agera vid hot och våld respektive korruption och infiltration.



Säkerhetsfunktionen har inte den fulla problembilden

I intervjuerna har den strategiska nivån ofta svårt att ge en detaljerad bild av hur utsattheten för otillåten påverkan i kommunen ser ut, eller på vilket sätt den varierar mellan förvaltningar. En intervjuperson på strategisk nivå sammanfattar situationen:

Jag upplever nog att vi har ganska dålig koll på hur det ser utom inom kommunen. Jag upplever att man kanske har koll på hur det ser ut med otillåten påverkan inom sin förvaltning, men vi har ingen övergripande koll.

Det bekräftas också i enkäten, där det endast är en fjärdedel som kan särskilja otillåten påverkan i kommunens incidentrapporteringsystem och därmed systematiskt fånga upp händelser med påverkansmotiv. Flera kommuner har dock nyligen infört, eller planerar att införa, incidentrapporteringsystem med möjlighet att markera att det handlar om otillåten påverkan.

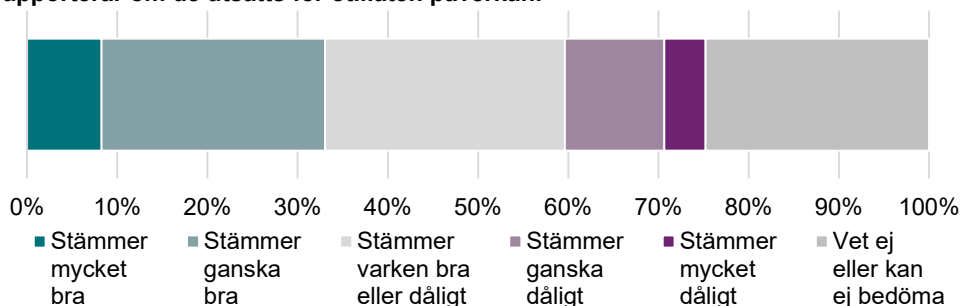
Tabell 2. Andel av kommunernas säkerhetschefer som uppger att anställda kan rapportera utsatthet för otillåten påverkan, och i så fall hur.

Ja, i ett system för incidentrapportering där otillåten påverkan kan särskiljas	26 %
Ja, i ett system för incidentrapportering, men utan möjlighet att särskilja otillåten påverkan	41 %
Ja, på annat sätt	24 %
Nej	5 %
Vet ej eller ej svarat	5 %

Särskilt subtila och normaliserade påverkansförsök som missas

Även om möjligheten att rapportera finns, framkommer det både i enkäten och i intervjuerna att inte all utsatthet fångas upp. Det gäller särskilt subtila påverkansförsök, som ofta används av systemhotande aktörer. I enkäten instämmer enbart en tredjedel av säkerhetscheferna i att ”anställda rapporterar om de utsätts för otillåten påverkan”. Samtidigt kan en fjärdedel inte bedöma rapporteringsbenägenheten, vilket gör det svårt att veta hur stor underrapporteringen är.

Figur 6. Andel av kommunernas säkerhetschefer som instämmer i att anställda rapporterar om de utsätts för otillåten påverkan.



När det finns medarbetarundersökningar att jämföra med indikerar de betydligt större utsatthet än vad som fångas upp i incidentrapporterings-systemet, berättar intervjupersoner. I intervjuerna beskriver flera anställda att det är just det subtila som de inte alltid tar upp med chef eller rapporterar in i incidentrapporterings-system, medan mer tydliga och allvarliga händelser rapporteras. Resultatet stämmer väl överens med tidigare studier om otillåten påverkan (bland annat Brå 2016:13). Liksom i tidigare studier är bilden också att vanligt förekommande händelser inte alltid rapporteras. En intervjuperson exemplifierar:

Man gör det i regel när det blir lite större hot, men jag upplever att när det är en klient som hotar ofta så blir det lite att det är så den här klienten är, i stället för att skriva ett tillbud varje vecka, vilket ju inte är bra för då syns det inte i statistiken. Tycker också att vi börjar prata mer om det, att det varit så normaliserat. Det här mer subtila, att lägga över skulden, att man inte gör tillbud på de grejerna så ofta, vi borde bli bättre på att göra det och markera att det är otillåten påverkan.

Ofta bedömer intervjupersonerna att det handlar om att utsattheten är normaliserad eller spelas ner i vissa verksamheter, eller att man upplever att rapporteringen tar för mycket tid eller är för krånglig. De beskriver också att det saknas kunskap och information om otillåten påverkan, om syftet med att rapportera och om vad som bör rapporteras, liksom återkoppling efter att en incident har rapporterats. Att organisationen ofta brister när det gäller återkoppling och uppföljning till utsatta som rapporterat incidenter har också tagits upp i tidigare studier om otillåten påverkan (Brå 2009:7, Brå 2016:13).

Att subtila eller normaliserade påverkansförsök inte rapporteras gör också att det inte är något man pratar om i verksamheterna och heller inte får så mycket kunskap om eller sätter in åtgärder mot. Brist på återkoppling och faktiska åtgärder kan också bidra till att skapa och förstärka en tystnads-

kultur kring utsattheten (Dellve och Weichselberger 2024). Det blir i längden lätt en ond cirkel (se även Brå 2016:13):

Man är kanske inte alltid så bra på att skriva en tillbudsanmälan och att det också ligger ett ansvar på oss som socialsekreterare att informera. Det kommer ju aldrig att skrivas en tillbudsanmälan om vi inte informerar om vad vi blir utsatta för. Men vi behöver ju också mer kunskap om det för att veta när vi ska göra det. Det primära ansvaret kanske ligger hos oss, men jag ser en sårbarhet om vi inte erbjuder mer kunskap om det.

Över tid riskerar det att bidra till att påverkansförsök normaliseras ytterligare och att toleransnivån förskjuts. Det kan särskilt påverka dem som är unga och nya på arbetsplatsen: de kan lättare hamna i att de accepterar mer än de borde för att visa vad de går för på jobbet. Socialtjänsten lyfts fram som ett område där utsatthet för hot är normaliserad och att det ofta finns en kultur av att ”lite får man tåla”, vilket gör att särskilt nyanställda inte alltid tar upp vad de utsätts för eller vilka problem de ser. Enligt intervjuerna är chefers bristande stöd vid och förståelse av utsatthet en bidragande faktor till kulturen inom socialtjänsten, vilket också Arbetsmiljöverket lyfte redan 2018 (Arbetsmiljöverket 2018).

Chefer har inte alltid tillgång till rätt stöd och utbildning

Både när det gäller hanteringen av specifika händelser av otillåten påverkan och det förebyggande arbetet på verksamhetsnivå understryker ofta både säkerhetsfunktioner och HR att de fungerar som stödfunktioner till förvaltningarna och cheferna. Till exempel är det vanligtvis förvaltningen eller verksamheten som får stå för kostnader för personlarm och andra åtgärder om en anställd utsätts för påverkansförsök.

Mycket är chefsansvar i det här, alltså ett arbetsmiljöproblem, sen kan det tangera säkerhet, men det går inte att ta bort chefsansvar i det här.

I vilken mån stödfunktionerna är närvarande i verksamheterna och kan ge ett operativt stöd varierar mellan kommunerna i vår undersökning. Tillgängligheten beror dels på hur kommunerna har valt att lägga stödfunktionerna organisatoriskt, till exempel om det finns kontaktpunkter ute på förvaltningarna, dels på kommunstorlek och dels på hur stödfunktionerna arbetar med att kommunicera ut sin stödjande roll. Svårigheterna gäller framför allt säkerhetsfunktionen, då HR har en mer naturlig ingång i verksamheterna. En intervjuperson exemplifierar:

Vi har tidigare varit lite mer av en hemlig grupp men vi har tagit en mer utåtagerande och stödjande roll så att man vågar ta kontakt med oss och att man vet att vi finns. Säkerhetsenheterna har varit lite för hemliga i kommunerna.

Även om HR ofta kan hjälpa till med stöd till den utsatta personen, har de inte expertis när det gäller det som rör säkerhetsperspektivet, såsom riskbedömningar och riskanalyser. I verksamheten riskerar cheferna därför att bli ensamma i att förebygga och hantera sådana aspekter av otillåten påverkan.

Att cheferna har en viktig roll både för att hantera utsatthet och för att förebygga framtida händelser har tagits upp i flera tidigare studier om otillåten påverkan (se bland annat Brå 2005:18, Brå 2009:7, Brå 2014:4, Brå 2016:13). Chefernas ansvar i att förebygga och hantera utsattheten innebär samtidigt att de har ett stort behov av såväl stöd som utbildning. Både intervjuerna, enkäten till de kommunala säkerhetscheferna och tidigare studier indikerar att det finns brister i stödet. I en enkätundersökning gjord av Ledarna uppgav två tredjedelar av de chefer i kommunal och regional sektor som utsatts för hot att de inte fått tillräckligt stöd från ledningen i sina roller som chefer (Ledarna 2022). Bristande kunskap om otillåten påverkan och dess hantering är den svårighet som flest säkerhetschefer lyfter i enkäten till de kommunala säkerhetscheferna. Kunskapsbristen finns både på strategisk nivå, i verksamheterna och bland anställda. I en kommun där anställda kan markera i incidentrapporteringssystemet att det handlar om otillåten påverkan konstaterar en intervjuperson att det är fler felrapporteringar på de förvaltningar som inte fått utbildning än på de förvaltningar som fått utbildning kring just otillåten påverkan.

Stort behov av stöd vid utsatthet från systemhotande aktörer

Eftersom påverkansförsök från systemhotande aktörer upplevs som mer skrämmande är också behovet av stöd till utsatta ofta större. Vid allvarlig utsatthet kan det handla om omfattande stöd- och skyddsåtgärder, men ofta är det fråga om att bedöma risker och att få tillgång till exempelvis personlarm. Påverkansförsök från sådana aktörer riskerar också i större utsträckning att påverka även kollegor, exempelvis genom ökad oro för att själv utsättas. Det innebär att även den omgivande arbetsgruppen kan behöva stöd för att hantera oron.

Svårt att polisanmäla otillåten påverkan från systemhotande aktörer

Stöd vid polisanmälan kan vara särskilt viktigt när det gäller påverkansförsök från systemhotande aktörer på grund av den ökade oro som anställda beskriver vid sådana påverkansförsök.

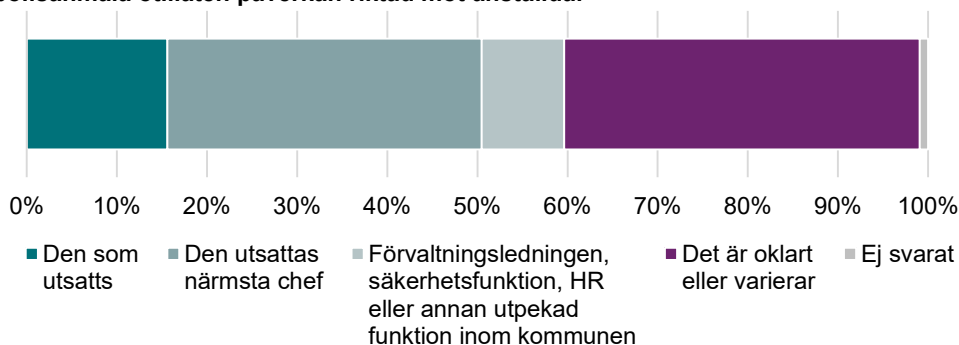
Figur 7. Andel av säkerhetscheferna som uppger att kommunen har en kommunövergripande rutin eller liknande för polisanmälan av otillåten påverkan riktad mot anställda.



Majoriteten av säkerhetscheferna uppger att kommunen har en kommunövergripande rutin för polisanmälan av otillåten påverkan mot anställda. Vanligtvis ligger ansvaret att anmäla på den utsatta medarbetarens närmsta chef eller medarbetaren själv, se Figur 8. I många fall varierar det dock mellan den utsatta, den personens chef och ibland säkerhetschefen.

I intervjuerna är det få som beskriver att händelser skulle anmälas utan att den utsatta personen medverkar. Ibland blir dock den personen inte ens tillfrågad om en anmälan ska göras. Hur tydlig förväntan arbetsgivaren eller chefen har på att händelser ska anmälas varierar också. Det kan dessutom komma olika budskap från olika delar av organisationen, där exempelvis säkerhetsfunktionen tycker att allt ska polisanmälas, medan andra funktioner trycker på för att enbart det som är uppenbart brottsligt ska anmälas.

Figur 8. Kommunernas säkerhetschefers svar på vem som ansvarar för att polisanmäla otillåten påverkan riktad mot anställda.



De olika budskapen och otydliga förväntningarna kring om en polisanmälan ska göras skapar en svårhanterad situation för den utsatta medarbetaren och den personens chef. Det gäller särskilt i de fall där påverkaren är en systemhotande aktör eftersom påverkansförsöket kan upplevas som skrämmande för den utsatta medarbetaren till följd av

aktörens skrämsekäpital, samtidigt som händelsen kan ligga i gränslandet mellan lagligt och olagligt. Den föreslagna lagstiftningen om starkare skydd för offentliganställda (prop. 2024/25:141) innebär att fler händelser kommer att betraktas som olagliga.

Många anställda beskriver också rädslan för att stå som målsägare. När upplevelsen dessutom ofta är att en polisanmälan inte leder till något kan det göra att den som utsatts känner att utsattheten inte riktigt tas på allvar (se även Brå 2016:13). Situationen försvåras ytterligare av att det ofta handlar om brott med relativt låga straffvärden, som ofredande, förtal eller våld eller hot mot tjänsteman. En chef inom socialtjänsten beskriver:

Polisen gjorde bedömningen att de lade ner det för att han var misstänkt för så mycket grövre brott. Så lägger man ner mitt olaga hot för vad är det i jämförelse med allt annat han är misstänkt för. Jag förstår att man inte vill lägga resurser på det, problemet för oss blir att vi hotas och när vi polisanmäler så läggs det ner. Signalvärdet för oss tillbaka till medarbetare blir svårt, svårt att motivera medarbetare till att anmäla och ladda för den processen och så blir det ingenting. Min säkerhet då?

Utmaningar i kommunikationen mellan polisen och kommunerna

Intervjupersoner inom Polismyndigheten är tydliga med att det inte är polisens uppgift att agera på sådant som inte är brottsligt. Samtidigt uppmuntrar man polisanmälan eftersom det innebär att polisen får information som kan vara användbar även om ärendet läggs ner.

För att minska anställdas oro när det gäller polisanmälningar har vissa kommuner upprättat anmälningsrutiner med polisen lokalt. Det innebär att det är kommunerna som anmäler hot och våld mot de anställda och att de i ett inledande skede inte behöver ange de utsattas personuppgifter. Intervjuade kommunanställda vittnar samtidigt om att rutinerna inte sprids till alla delar av Polismyndigheten, vilket försvårar kommunikationen mellan polisen och kommunen. Trots rutinerna beskriver exempelvis vissa intervjupersoner att de ibland mött motstånd från polisen om det inte är den utsatta personen själv som anmäler.

Utsatta anställda tar också upp den olust de kan känna inför att polisanmälan kopplas till dem som privatpersoner, även om det är i tjänsten de utsatts. Problematiken har också beskrivits i tidigare studier (Brå 2016:13). Intervjupersoner berättar även att kommunen ofta inte får återkoppling på vad som händer med anmälningar. Inom polisen berättar intervjupersoner att om informationen i anmälan är knapphändig så är det stor risk att ärendet prioriteras ner:

Vi vill ju att man anmäler allt, så får vi avgöra vad som är brottsligt. Det finns ingen motsättning i att kommunen anmäler. Problemet är att systemet är byggt för att få så mycket information som möjligt i ett tidigt skede. Operatören skriver anmälan som sedan granskas av förundersökningsledare som sedan bedömer huruvida man ska inleda en förundersökning eller inte och då går det vidare till utredningsorganisationen som ska utreda brottet. Om man har knapphändig information i granskningssituationen så kommer man göra en bedömning, också utifrån att man har en stor press på att minska balansen, vi vill inte ha ärenden liggande.

Ytterligare en omständighet som försvårar kommunikationen mellan kommunerna och polisen när det gäller polisanmälan är att det inte finns någon enhetlig definition eller gemensam förståelse av otillåten påverkan inom Polismyndigheten. De flesta delar av Polismyndigheten, inklusive de specialiserade utredande grupperna som arbetar mot demokratihotande brottslighet (GDB-grupperna), använder begreppet påverkansbrott och inkluderar i det enbart olagliga händelser, medan kommunerna vanligtvis också inkluderar händelser som inte nödvändigtvis är olagliga.

Samtidigt som gränsdragningen mellan lagligt och olagligt är viktig och relevant i förhållande till rättsväsendet, förmedlar polisen inte alltid sin tolkning av begreppet till kommunerna och andra aktörer. Det innebär att det blir ett kommunikationsglapp mellan polisen och kommunerna, vilket bland kommunanställda kan skapa förväntningar om att polisen även ska agera på sådant som inte olagligt.

Interna utmaningar hos Polismyndigheten

Inom Polismyndigheten innebär den snäva definitionen å andra sidan att man har svårt att fånga upp och hantera det som är subtilt. Sammantaget eller givet en viss kontext kan sådana händelser ändå vara av intresse ur ett underrättelseperspektiv eller ge anledning för polisen att agera (se även Brå 2016:13). Det gäller särskilt när det handlar om systemhotande aktörer där informationen kan bidra till att polisen kan få en bild av olika individers och aktörers motiv och tillvägagångssätt.

Intervjupersoner inom Polismyndigheten vittnar om att de inte har någon samlad lägesbild över fenomenet otillåten påverkan liksom hur omfattande det är. Det beror dels på att det framför allt är grövre och tydligt brottsliga händelser som polisen får in anmälningar och tips om, dels på att eventuella påverkansmotiv ofta inte fångas upp vid anmälningstillfället, dels på att informationen finns och hanteras inom olika delar av Polismyndigheten. Till exempel hanterar GDB-grupperna vissa påverkansbrott mot demokratibärande funktioner i de fall det fångas upp

att det finns en påverkansaspekt, den nationella anti-korruptionsgruppen hanterar mutbrott och lokalpolisområdena hanterar resten.

Underrättelseenheterna kan å sin sida sitta på information om individer inom organiserad brottslighet. En intervjuperson förklarar:

Bristen på koordinering internt gällande en större problematik gör att det hamnar i olika stuprör och att man missar att se mönstret.

Resultat i fokus: arbetet som rör kommunanställda

Här sammanfattas kapitlets viktigaste resultat.

- Kommunanställdas strategier för att minska risken för personbundenhet handlar ofta om att vara flera personer eller att rotera ärenden. Ibland är det dock svårt att sprida ut arbetet, till exempel i små kommuner eller i roller där relationsbyggande är viktigt.
- En tydlig myndighetsroll och tydlig kommunikation kan också skydda mot såväl utsatthet som risk att anställda agerar möjliggörare.
- Kraven på dokumentation i offentlig förvaltning och tillgängligheten till personuppgifter försvårar anonymitet. Anställda rensar nätet och sociala medier från sina personuppgifter för att minska exponeringen.
- Rekryteringsprocesser saknar ofta ett säkerhetsperspektiv och medvetenhet om att personliga band kan utnyttjas. Lagstiftningen är också begränsande när det gäller kontroller i anställningsprocessen.
- Arbetet mot otydlig påverkan präglas ofta av otydlig styrning och prioritering, vilket delvis beror på att arbetet är relativt nystartat och ibland sammanblandas med arbetet mot välfärdsbrottslighet.
- Det saknas ofta kontakt mellan verksamheterna och säkerhetsfunktionen vid specifika händelser, vilket medför att kommunen på strategisk nivå ofta får en ofullständig problembild och inte ger verksamheterna det stöd de behöver. Särskilt subtila påverkansförsök och misstankar om faktisk påverkan och korruption riskerar att missas. Det gäller även själva påverkansaspekten, liksom konsekvenser av påverkansförsök för verksamheten.
- Många kommuner saknar kunskapshöjande insatser, samtidigt som chefer och anställda har stort behov av stöd och utbildning, särskilt när det gäller påverkansförsök från systemhotande aktörer.
- Utsatta och chefer får ibland motstridiga signaler från kommunen när det gäller om en händelse ska polisanmälas eller ej, vilket särskilt gäller påverkansförsök från systemhotande aktörer som inte alltid

utgör brott.

- Bristande kommunikation mellan polisen och kommunen medför att utsatta kommunanställda ofta upplever att deras utsatthet inte prioriteras av polisen.
- Polismyndigheten saknar en samlad lägesbild av otillåten påverkan, vilket beror på att allt inte anmäls, att man ofta inte fångar upp påverkansmotiv och att problemet hanteras inom olika delar av myndigheten.

Kapitel 5. Arbetet mot otillåten påverkan mot förtroendevalda

I det här kapitlet beskriver vi hur olika aktörer arbetar för att förebygga och hantera otillåten påverkan mot förtroendevalda, politiska partier och beslutande församlingar. Kapitlet börjar med att återknyta till den utsatthet mot förtroendevalda som framkom i delredovisningen, och drar sedan paralleller till arbetet för att motverka otillåten påverkan mot kommunanställda. Precis som i kapitel 4 utgår beskrivningarna från arbetet mot otillåten påverkan generellt, och går in på det som är specifikt när det gäller systemhotande aktörer när det är relevant. Kapitlet utgår framför allt från intervjuer med partiföreträdare och förtroendevalda, liksom med kommunanställda på strategiska funktioner och företrädare från Polismyndigheten, kompletterat med enkäten till kommunernas säkerhetschefer samt litteratur.

Utsattheten liknar delvis kommunanställdas

Den utsatthet bland förtroendevalda som framkom i delredovisningen påminner i delar om det som beskrivits om kommunanställda. Det handlar om att systemhotande aktörer ofta använder sig av lagliga men obehagliga eller olämpliga metoder. Unga förtroendevalda eller de som är nya i rollen är också särskilt utsatta. Framför allt handlar påverkansförsöken om muntliga eller skriftliga hot. Det är mindre vanligt med våld och skadegörelse, även om det finns exempel på allvarliga händelser med mer omfattande handlingar och konsekvenser.

Likt kommunanställda som bor och arbetar i samma område eller i mindre kommuner, löper förtroendevalda på lokal nivå större risk att stöta på påverkare i vardagen jämfört med förtroendevalda på nationell nivå. Det skapar en större oro för konsekvenserna. Både förtroendevalda och kommunanställda upplever också händelser som kopplas till den privata sfären eller deras anhöriga som betydligt mer skrämmande.

Till skillnad från hoten mot kommunanställda förmedlas hoten mot förtroendevalda ofta via digitala kanaler, och oftast uppfattas förövaren tillhöra en högerextremistisk gruppering. För förtroendevalda utmärker sig utsattheten också genom att den ökar tydligt under valåren och ofta handlar

om ideologiskt motiverade påverkansförsök med koppling till omdebatterade frågor (kategori 4 i kapitel 2) (Brå 2023).

Förtroendevalda är mer beredda på otillåten påverkan

I rollen som förtroendevald ingår att ha kontakt med många delar av samhället, att ta intryck av olika åsikter och att debattera frågor. Det finns därmed en viss insikt och mental beredskap bland förtroendevalda för att man kan komma att utsättas för påverkansförsök. Otillåten påverkan och att människor ibland går över gränsen för vad som är acceptabelt är därför ett mer bekant fenomen bland förtroendevalda än bland kommunanställda. Säkerhetsansvariga inom några av de större partierna upplever också att medvetenheten ökat på senare år, och att det blir allt vanligare att förtroendevalda kommer till dem när de utsätts för hot, hat, otillbörliga erbjudanden eller annat.

Också organisationerna runt riksdagsledamöterna är mer förberedda på att förtroendevalda kan utsättas för påverkansförsök – särskilt när det gäller situationer med hot och våld. Riksdagens säkerhetsavdelning, Säkerhetspolisen och partikanslierna på nationell nivå hjälps där åt för att få en komplett problembild och sätta in relevanta brottsförebyggande och reaktiva åtgärder. De förebyggande åtgärderna handlar bland annat om att hot- och säkerhetsbedömningar görs inför arrangemang, att säkerheten utökas vid riskaktiviteter, att förtroendevalda erbjuds möjlighet till personlarm och att kunskapshöjande insatser ges med fokus på fysisk säkerhet. Intervjuade riksdagsledamöter berättar också att de lär sig hur de kan undvika att medieuttalanden leder till påverkansförsök, att de fått tips om att i förebyggande syfte rensa sina sociala medier och att de aldrig är ute och kampanjar ensamma.

Generellt sett sätts färre förebyggande insatser in när det gäller förtroendevalda på region- och kommunnivå, men det varierar i stor utsträckning mellan olika kommuner och regioner.

Subtila påverkansförsök fångas inte alltid upp

I likhet med vad som framkommit när det gäller kommunanställda och i tidigare studier (bland annat Brå 2016:13) fångas subtila påverkansförsök mot förtroendevalda sällan upp av partierna och de beslutande församlingarna. Det finns flera anledningar till att den utsattheten inte rapporteras. Intervjupersoner nämner bland annat tidsbrist och en normalisering av utsatthet: en attityd att ”lite ska man tåla”. Det får bland

annat till följd att såväl reaktiva som förebyggande åtgärder främst fokuserar på konkreta hot och risk för våld, inte på subtila påverkansförsök.

Utsattheten på lokal nivå fångas inte upp nationellt

Utsatthet för otillåten påverkan på lokal och regional nivå lyfts sällan till partierna centralt. Det innebär att partierna på nationell nivå ofta är relativt ovetande om påverkansförsök som sker på kommun- och regionnivå. Däremot finns det kommuner som har en förhållandevis god uppfattning om problembilden i den egna kommunen i de fall det finns utarbetade kontaktvägar mellan förtroendevalda och säkerhetsansvariga, eller när kommunen aktivt undersöker utsattheten bland förtroendevalda genom exempelvis enkäter. En kommun berättar till exempel att de i sin omvärldsbevakning ibland kan upptäcka att det börjar ”bubbla kring vissa förtroendevalda” som arbetar med omdebatterade frågor, och att de då kan sätta in åtgärder för att förebygga att den förtroendevalda utsätts för påverkansförsök. En kommunanställd på en säkerhetsfunktion förklarar:

Kommunen har ju ett ansvar för att demokratin ska fungera, och det gör den ju inte om de inte vågar ta beslut, så där någonstans blir ju kommunens ansvar nästan som att de är anställda, fastän de inte är det. Annars är det svårt att upprätthålla demokratin fullt ut.

Svårigheter att avgöra vad som är olämpligt

Samtidigt som den kontaktskapande rollen kan göra förtroendevalda mer förberedda på påverkansförsök, exponerar rollen dem också för aktörer som använder sig av otillåten påverkan (Brå 2023). I sådana fall är det ibland svårt för de förtroendevalda att avgöra när en hård ton i en debatt övergår i personangrepp. Påverkansförsök som sker på sociala medier beskrivs som särskilt svårbedömda. Även lämpligheten i att möta vissa organisationer eller företrädare beskrivs som svår att avgöra, och ofta är det upp till enskilda förtroendevalda att själva bestämma vilka de ska möta. En säkerhetsansvarig reflekterar över balansgången:

För att vinna röster och förtroende måste du synas och verka i ute samhället. Det är också där sårbarheterna finns [...] Det är ett moment 22 i den här verksamheten [...] Huvudsyftet är att bygga förtroende och vinna röster för ett parti och det medför ibland obehag för vissa politiker, när en person fattar intresse för dem som inte är nyttigt.

Förtroendevalda kan bli en ”mjuk väg in i systemen”

Förtroendevaldas kontaktskapande roll kan också utnyttjas av systemhotande aktörer. I intervjuerna beskrivs förtroendevalda på kommunal och regional nivå ofta som mer omedvetna än riksdagsledamöter om risker för

otillåten påverkan från systemhotande aktörer, särskilt om det riskerar att leda till korruption och infiltration. Flera intervjupersoner lyfter risker med att systemhotande aktörer ”försöker gå med i partier och på det sättet tar sig in i beslutsfattandet, att man tar sig in i vår organisation genom att använda de demokratiska rättigheterna”. En av partiernas säkerhetsansvariga beskriver sårbarheten:

Man har uppgifter som man ansvarar för, totalförsvarsviktig infrastruktur och liknande och alla uppgifter som en motståndare kan samla in är ju av intresse. Politiker får ju inte säkerhetsklassas och det är rimligt eftersom de är medborgarnas företrädare, men det gör att man får information som man inte alltid förstår vad det innebär och man har inte samma juridiska ansvar för information.

Begränsade möjligheter att agera mot korruption och möjliggörare

Även om förtroendevalda därmed kan utgöra en sårbarhet för kommunerna framstår det som relativt ovanligt att förtroendevalda inkluderas i kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser. Kommunerna har dessutom få egna verktyg till sitt förfogande om de misstänker eller upptäcker att förtroendevalda agerar olämpligt eller har olämpliga kontakter. Ofta kan de bara uppmärksamma partierna på risker. Också partiernas säkerhetsansvariga tar upp att de ibland saknar tillräckliga verktyg för att agera från nationellt håll när det gäller förtroendevalda på kommunal nivå. En person som blivit utesluten ur partiet kan till exempel välja att stanna kvar på sitt förtroendeuppdrag.

Precis som för kommunerna är korruption och infiltration väldigt känsliga frågor för partierna, eftersom det kan vara förtroendeskadligt för partierna om sådana problem skulle bli allmänt kända (Brå 2023). Det medför ibland att partierna försöker hantera händelser själva och söker hjälp först när det har gått riktigt långt.

Vissa svårigheter i nomineringsprocessernas kontrollfunktion

Risken för ett skadat förtroende och svårigheterna att agera vid misstänkt eller upptäckt korruption eller infiltration gör att partierna fokuserar på det förebyggande arbetet. Partiernas säkerhetsansvariga tar exempelvis upp nomineringsprocesserna, när partierna sätter sina kandidatlistor, som den viktigaste kontrollmöjligheten för att minska risken för infiltration. ”Vi ser över vilka som representerar oss, man kan inte komma som helt okänd” beskriver en av partiernas säkerhetsansvariga. Samtidigt lyfter flera intervjupersoner att processen ofta bygger på förtroende, till exempel att kandidater får skriva på kandidatförsäkran eller etiska dokument. Det är

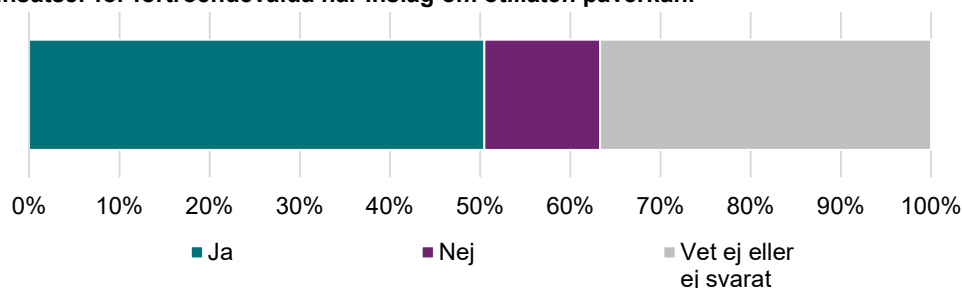
också ofta upp till respektive nivå att tillämpa partiernas nomineringsprocesser och göra egna riskbedömningar utifrån nationella riktlinjer. Intervjupersoner tar upp att det finns en risk att partierna på lokal nivå sänker kraven och därmed gör det lättare för den som är illojal att ta sig in när det är svårt att hitta personer som vill ställa upp på listor.

Skillnader i erbjudandet av kunskapshöjande insatser

De specifika svårigheterna kopplade till förtroendevaldas roll speglas också i de kunskapshöjande insatser som ges till förtroendevalda. Utöver att fokusera på kampanjsäkerhet och fysisk säkerhet, handlar insatserna ofta om förtroendevaldas egna uppträdande och agerande, såsom hur man använder sociala medier. Riksdagens säkerhetsansvariga har även säkerhetssamtal med nya ledamöter.

Partiernas utbildningsinsatser anordnas ofta inför val och för nya kandidater, medan utbildningar som kommunerna och riksdagsförvaltningen står för typiskt sett anordnas i början på en ny mandatperiod eller ibland årligen. I Brås enkät svarade hälften av säkerhetscheferna i kommunerna att otillåten påverkan tas upp i kunskapshöjande insatser för förtroendevalda, och det var vanligare i kommuner med ett strategiskt arbete.

Figur 9. Andel av kommunernas säkerhetschefer som uppger att kunskapshöjande insatser för förtroendevalda har inslag om otillåten påverkan.



Av de kommuner som tar upp otillåten påverkan i kunskapshöjande insatser för förtroendevalda svarar en tredjedel av säkerhetscheferna att det är insatser som är obligatoriska för åtminstone vissa förtroendevalda, vanligtvis förtroendevalda med heltidsuppdrag. I knappt hälften av fallen är det enbart i frivilliga utbildningar som otillåten påverkan tas upp. Det innebär att förtroendevalda i vissa kommuner enbart tar del av utbildningar som erbjuds av deras respektive partier. Samtidigt brottas flera partier med hur de ska nå alla förtroendevalda ute i landet. På central nivå har de ofta

enbart kapacitet till att ta fram material och stöd som kan användas på regional och lokal nivå. Hur materialet sedan används är upp till respektive nivå. Sammantaget riskerar det att leda till stora skillnader när det gäller kunskapshöjande insatser mellan olika kommuner, regioner och partier.

Stora skillnader i ansvar nationellt, regionalt och lokalt

När en förtroendevald utsätts för otillåten påverkan i form av hot, våld, skadegörelse med mera hanteras det oftast på den nivå där den förtroendevalda befinner sig, vilket innebär stora skillnader mellan å ena sidan riksdagen och å andra sidan region- och kommunnivån. Ansvaret för riksdagsledamöter ingår i Säkerhetspolisens uppdrag och ledamöterna stöttas därutöver av riksdagens säkerhetsavdelning, vilket gör att det finns en tydlig struktur för att både förebygga och hantera påverkansförsök. Det medför också att riksdagsledamöter generellt upplever att de får bra stöd och skydd vid utsatthet. För förtroendevalda i regioner och kommuner varierar det däremot i vilken utsträckning det är tydligt för kommunens säkerhetsfunktion, partiet och den förtroendevalda var ansvaret ligger. Den otydliga ansvarsfördelningen bidrar i sin tur till att det upplevda stödet och skyddet vid utsatthet varierar stort bland utsatta förtroendevalda på kommunal och regional nivå.

Partierna kan stötta förtroendevalda, men har begränsad kapacitet

Partierna beskrivs ofta som relativt små och decentraliserade organisationer med små resurser, där man från nationell nivå framför allt kan stötta de lägre nivåerna, exempelvis genom att identifiera partispecifika risker för att utsättas för påverkansförsök. Som nämnts tidigare kan det också handla om att tillhandahålla utbildningsmaterial. Partierna erbjuder också ofta samtalsstöd vid utsatthet, men har begränsad kapacitet att sätta in andra former av stöd- eller skyddsåtgärder. En av partiernas säkerhetsansvariga förklarar partiets roll i förhållande till övriga aktörer på nationell nivå:

Vår roll blir att stötta våra förtroendevalda, att ge dem råd i den här typen av frågor, men också att kunna se våra partiinterna mönster. Blir våra rutor kraschade i vår partilokal i flera kommuner kan vi se ett mönster, som vi har lättare att se än kommunerna. Medan riksdagens säkerhetstjänst kan se mönster oavsett partitillhörighet och polisen och säkerhetspolisen har musklerna att sätta in åtgärder. Det kan inte vi göra, och inte heller riksdagens säkerhetstjänst. Vi kan agera stöttande.

Även tillgången till psykosocialt stöd från partierna kan variera på lokal och regional nivå beroende på vilka resurser partierna har.

Kommuner med ett strategiskt arbete tar ett större ansvar

Partiernas begränsade kapacitet att stötta innebär att utsatta förtroendevalda ofta blir beroende av de insatser som erbjuds av kommunerna och regionerna. I kommuner där det finns ett strategiskt arbete mot otillåten påverkan när det gäller förtroendevalda är tydligheten större och innebär typiskt sett att kommunen tar större ansvar för förtroendevaldas säkerhet jämfört med kommuner som saknar ett strategiskt arbete. Ungefär hälften av de säkerhetschefer som svarat på Brås enkät uppger att kommunen har ett strategiskt arbete för förtroendevalda, vilket oftast leds av säkerhetsfunktionen.

I intervjuerna är bilden att större kommuner, eller mindre kommuner med stor utsatthet, oftare har en tydligare struktur, ibland med särskilda rutiner eller riktlinjer som riktar sig till förtroendevalda. Bilden stämmer väl överens med resultaten från delredovisningen, där det var vanligare att förtroendevalda i storstäder och storstadsnära kommuner uppgav att det fanns en säkerhetsansvarig att vända sig till inom den politiska församlingen och att kommunen hade en handlingsplan för att hantera förtroendevaldas utsatthet (Brå 2023).

Sammantaget innebär den otydliga ansvarsfördelningen att särskilt förtroendevalda i mindre kommuner eller kommuner utan ett strukturerat arbete mot otillåten påverkan erbjuds mindre stöd och skydd från kommunerna, och därmed blir mer ensamma att hantera sin utsatthet. Intervjupersoner tar exempelvis upp att vissa kommuner inte velat eller ansett sig ha möjlighet att hantera utsatthet bland förtroendevalda i kommunen. När kommunen eller regionen har erbjudit konkreta åtgärder såsom vakter eller personlarm, bidrar det i stället till att skapa trygghet hos den enskilda förtroendevalda, vilket illustreras av en utsatt förtroendevald:

Det bidrog ju också till känslan att jag är inte ensam, jag har faktiskt, även om inte partiet hjälpte och polisen tog några dagar, så fanns den kommunala organisationen där och hjälpte mig.

För lokala förtroendevalda är kommunen och dess säkerhetsfunktion oftast den resurs som finns närmast till hands, även om det vid allvarigare utsatthet också kan handla om personskydd och polisbevakning. Mer omfattande stöd- och skyddsinsatser kan dock bli kostsamma, vilket aktualiserar frågan om vem som ska betala för åtgärder. En del kommuner

kan vara beredda att betala i en akut fas, men inte för åtgärder som sträcker sig över en längre tid.

Ansvarsfördelningen på kommunal och regional nivå väntas bli förtydligad framöver, eftersom kommunerna och regionerna föreslås få ett större ansvar för förtroendevaldas säkerhet (prop. 2024/25:80). Förslaget innebär att kommuner och regioner blir ansvariga för att förebygga hot och våld mot förtroendevalda på lokal och regional nivå som fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid, oftast kallade kommunal- och regionråd. Alla förtroendevalda omfattas dock inte, så otydligheterna kan kvarstå för dem som exkluderas i förslaget.⁷ Det handlar bland annat om ledamöter i socialnämnder som i delrapporten identifierades som särskilt utsatta för påverkansförsök från kriminella grupperingar (Brå 2023).

Vissa situationer och personer faller mellan stolarna

Utöver otydligt och ibland bristfälligt skydd av förtroendevalda inom vissa kommuner och regioner tar några intervjuade partirepresentanter och förtroendevalda upp att skyddet är begränsat när det gäller den privata sfären och anhöriga. Samtidigt är det en svår balansgång mellan å ena sidan den utsatta personens upplevda hotbild och å andra sidan den hotbild och de eventuella åtgärder som partiet, organisationen och polisen bedömer är rimliga att vidta. Det begränsade skyddet illustreras av en intervjuad förtroendevald:

Jag är störd över att inte få mer skydd än vad vi får. Alltså bara det att jag ska betala för det här jävla hemlarmet själv är ju helt absurt. [...] Här i riksdagen har jag Säpo, och jag vet att är det någonting så tar de det på allvar, men just i vardagen, det vardagliga skyddet, uppföljningen. Den är ju jävligt bristfällig. [...] varför ingår inte i alla fall någon form av bedömning kring våra nära och kära? Min familj, varför ska de utsättas för att jag har detta uppdraget? Det är absurt att inte skyddet av ens familj inkluderas i skyddet av mig. För att man kan ju skydda mig hur mycket som helst, men ger man sig på familjen, då är man ju maktlös.

Andra intervjupersoner beskriver att profilerade kandidater till riksdagen eller Europaparlamentet kan vara extra sårbara för att utsättas, men att de inte omfattas av Säkerhetspolisens skydd.

⁷ Förslaget finns i proposition 2024/25:80 och innebär att kommuner och regioner blir skyldiga att förebygga att en sådan förtroendevald som anges i 4 kap. 2 § första stycket kommunallagen (2017:725), bland andra kommunal- och regionråd, utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld.

Partierna saknar kontaktvägar in till polisen

Medan personskyddet för den centrala statsledningen, inklusive riksdagspolitiker, är en av Säkerhetspolisens huvuduppgifter, ansvarar Polismyndigheten för skyddet av lokala och regionala förtroendevalda. Det senare ingår i myndighetens personsäkerhetsarbete, men är inte reglerat i lika stor utsträckning som skyddet för den centrala statsledningen (Holm och Holm 2024). Uppgiften konkurrerar därmed med all annan brottslighet som ingår i Polismyndighetens uppdrag. Polisen behöver ibland sätta in insatser för att öka säkerheten kring en förtroendevald, till exempel personskydd, bevakning, rondering med mera. En utmaning är dock att det inom Polismyndigheten inte finns ett sammanhållet ansvar för förtroendevaldas säkerhet, utan olika delar av myndigheten ansvarar för anmälningsupptagning, utredning, personsäkerhet samt samverkan och förebyggande arbete.

Till skillnad från kommunerna, som ofta har ett väletablerat samarbete med lokalpolisområdet, tycks partierna i regel sakna utarbetade kontaktvägar in till polisen för att exempelvis få stöd i hot- och riskanalyser vid arrangemang som anordnas i partiernas regi på lokal nivå. De enskilda partierna får därmed ett stort ansvar för att göra hot- och riskbedömningar själva, vilket ställer höga krav på såväl information som kompetens. En säkerhetsansvarig i ett parti illustrerar svårigheterna:

Att ha ett lokalt arrangemang och bedöma säkerheten utan dialog med polisen, det är omöjligt. Vi har inte den kompetensen, det blir amatörmässigt och då kan vi behöva ha någon hos polisen att bolla med.

Brott mot förtroendevalda har prioriterats

Eftersom påverkanssyftet kan tyckas mer uppenbart när det gäller förtroendevalda har också rättsväsendet kommit längre i vissa delar i arbetet för att motverka otillåten påverkan när det gäller den gruppen jämfört med kommunanställda. Den föreslagna lagstiftningen om ett starkare skydd för offentliganställda (prop. 2024/25:141) kan dock bidra till att stärka skyddet för kommunanställda. Otillåten påverkan mot förtroendevalda har prioriterats av Polismyndigheten, bland annat utifrån den straffskärpning för brott mot förtroendevalda som infördes 2020 (29 kap. 2 § 9 p. brottsbalken). Det har att göra med att straffvärdet ofta blir vägledande i hur ett ärende prioriteras. Brotten har dock fortfarande i regel relativt låga straffvärden, såsom olaga hot eller ofredande, vilket medför att tillgängliga utredningsverktyg alltjämt är begränsade.

Delar av polisen jobbar med brott mot förtroendevalda

Prioriteringen av brott mot förtroendevalda märks inte minst genom att Polismyndigheten inrättat tre specialistgrupper mot demokratihotande brottslighet (GDB) i polisregionerna Stockholm, Väst och Syd. I huvudsak arbetar grupperna med utredningar, bland annat utredning av brott mot förtroendevalda. Grupperna har också ett visst ansvar för samordning och förebyggande arbete på området. I övriga regioner finns utpekade utredare och samordnare, och i vissa regioner även utpekade förundersökningsledare. Det gör att det inom delar av myndigheten finns mer utvecklad kompetens att utreda den här typen av brottslighet. De regionala skillnaderna beskrivs dock som stora, och grupperna arbetar på olika sätt i de olika regionerna. Det varierar exempelvis i vilken grad grupperna utreder brott mot kommunanställda.

Polisen nås dock enbart av mer allvarliga händelser

I delredovisningen beskrev vi att det är vanligare att förtroendevalda polisanmäler händelser med kriminella grupperingar, 40 procent, jämfört med händelser med andra aktörer.⁸ Samtidigt beskrevs att en stor andel av påverkansförsöken inte utgör brott och därför inte anmäls till polisen (Brå 2023). Precis som när det gäller kommunanställda och i likhet med resultat från tidigare Brå-rapporter (bland annat Brå 2016:13), beskriver såväl intervjuade säkerhetsansvariga som förtroendevalda att det mest är rena hot som anmäls till polisen.

Anledningarna till att utsattheten inte polisanmäls är i många delar desamma som för kommunanställda och för andra myndighetsanställda. Det gäller exempelvis normalisering, låg uppkläring och brist på återkoppling (se även Brå 2016:13). Förtroendevalda har samma oro som kommunanställda för att påverkaren ska få vetskap om anmälan, kompletterad med en oro för att anmälan ska komma ut i media.

Jämfört med kommunanställda har inte förtroendevalda lika ofta någon annan som anmäler åt dem, vilket också skulle kunna bidra till låg anmälningsbenägenhet. Precis som när det gäller kommunanställda försvårar avsaknaden av en enhetlig definition av otillåten påverkan arbetet, både inom Polismyndigheten och i kontakten med det övriga

⁸ 19 procent av händelserna från ideologiska grupperingar och 17 procent av händelserna från övriga aktörer uppgavs ha polisanmälts.

samhället. Det gör att påverkansmotiv inte alltid dokumenteras vid anmälningstillfället, vilket kan bidra till att ärenden läggs ner.

Särskilda insatser för att höja anmälningsbenägenheten

Utöver det utredande och lagförande arbetet har Polismyndigheten genomfört särskilda satsningar kopplade till valrörelser med bland annat information, omvärldsbevakning och ett särskilt telefonnummer för förtroendevalda för att anmäla brott. Numret har senare permanentats och bidrar till att ge Polismyndigheten en bild av inflödet av ärenden. Syftet har framför allt varit att höja anmälningsbenägenheten bland förtroendevalda. En intervjuperson från polisen lyfter att högre anmälningsbenägenhet också skulle bidra till att synliggöra problemet:

Det som inte anmäls finns inte när det kommer till den resursmässiga fördelningen inom polisen. Det skulle bli ett helt annat fokus om fler anmälde. Då hade det varit enklare, det hade fått ljuset på sig rent politiskt och vi skulle kunna vara fler som arbetade med det.

Säkerhetsansvariga i partierna upplever att det särskilda numret bidragit till att sänka tröskeln för förtroendevalda att anmäla, men lyfter också fram möjligheten att åtkomstskydda⁹ polisanmälan som en viktig faktor för att förtroendevalda ska känna sig trygga med att anmäla. Åtkomstskyddet ökar sekretessen kring en anmälan fram till dess att en eventuell utredning överlämnas till åklagare och bidrar därmed till att dämpa oron för att en anmälan som kanske inte leder till någon utredning kommer ut i media. Det är dock polisen som bedömer om en anmälan ska åtkomstskyddas, och den bedömningen upplevs av en del säkerhetsansvariga i partierna som alltför restriktiv.

Resultat i fokus: arbetet som rör förtroendevalda

Här sammanfattas kapitlets viktigaste resultat, inklusive resultat från delredovisningen om utsatthet bland förtroendevalda (Brå 2023).

- Förtroendevalda och organisationerna runt dem är mer förberedda på att de kan komma att utsättas för påverkansförsök än kommunanställda.
- Förtroendevaldas kontaktskapande roll exponerar dem dock för aktörer som är beredda att gå utanför de demokratiska ramarna för att påverka, samtidigt som det kan vara svårt för förtroendevalda att

⁹ Åtkomstskyddet för anmälningar innebär att åtkomsten till anmälan begränsas inom Polismyndigheten. Det används i ärenden av känslig natur eller där målsägare eller misstänkt är en offentlig person.

avgöra vad som är olämpligt.

- Kommuner och partier har begränsade möjligheter att agera vid misstankar om möjliggörare eller korrruption. Nomineringsprocesser för förtroendevalda beskrivs som särskilt viktiga i det förebyggande arbetet.
- Subtila påverkansförsök och utsatthet på lokal nivå fångas ofta inte upp av de beslutande församlingarna och partierna nationellt.
- Det finns stora skillnader i utbildning, stöd och ansvar mellan riksdagsnivån jämfört med övriga nivåer. Riksdagsledamöter har bra tillgång till stöd och utbildning, medan det varierar kraftigt för förtroendevalda på regional och lokal nivå – mycket beroende på vilket ansvar kommunerna tar. Partierna har begränsad kapacitet att erbjuda mer än psykosocialt stöd. Regeringen har lämnat förslag på förtydligande av ansvarsfördelningen för kommunal- och regionråd, men otydligheten kvarstår för andra förtroendevalda.
- Skyddet av riksdagsledamöter är en av Säkerhetspolisens huvuduppgifter, medan förtroendevalda på regional och lokal nivå ingår i Polismyndighetens personsäkerhetsarbete. Polismyndigheten har dock inget sammanhållet ansvar för förtroendevaldas säkerhet och partierna saknar i regel kontaktvägar till polisen, vilket försvårar möjligheterna till stöd i exempelvis hot- och riskbedömningar.
- Brott mot förtroendevalda har prioriterats av Polismyndigheten, delvis till följd av straffskärpningen för sådana brott. Bland annat finns ett särskilt nummer för förtroendevalda för att anmäla brott, och anmälningarna kan i vissa fall åtkomstskyddas. Polismyndigheten har även regionala utredningsgrupper som arbetar mot demokratihotande brottslighet. De regionala skillnaderna är dock stora.

Slutsatser och bedömning

I det här avslutande kapitlet diskuterar vi resultaten som framkommit i den här rapporten liksom i den delredovisning som handlade om utsatthet bland förtroendevalda (Brå 2023). Avslutningsvis går vi in på vad vi bedömer behöver göras för att förbättra arbetet mot otillåten påverkan.

Ett fenomen med stora skaderisker

Otillåten påverkan kan få allvarliga konsekvenser för utsatta förtroendevalda och kommunanställda. Det gäller särskilt när det är en kriminell eller extremistisk aktör med ett kollektivt skrämsekapital som försöker påverka (se även Brå 2016:13, Brå 2023, Brå 2024:2). Utöver att utsatthet för påverkansförsök från sådana aktörer ofta leder till oro och förändrat beteende i vardagen medför det ibland att den utsatta personen byter arbetsuppgifter, avsäger sig sitt uppdrag eller byter jobb. Oron och rädslan kan även sprida sig till kollegor eller partikamrater, verksamheten och anhöriga, och kan bland annat leda till ett försämrat arbetsklimat och hög personalomsättning. Studiens resultat visar även att oron för att utsättas ibland leder till att förtroendevalda och kommunanställda föregriper påverkansförsök och genom självzensur anpassar sitt agerande på samma sätt som om de faktiskt utsatts.

Särskilt allvarliga blir konsekvenserna när påverkansförsöket eller oron övergår till att innebära att kommunanställda också frångår gällande regler, rutiner och arbetssätt, eller att förtroendevalda ändrar politiska beslut eller skräms till tystnad. De systemhotande aktörerna kan då få inflytande i beslutsprocesser, kommunala verksamheter och samhällsfrågor. När påverkansförsök övergår i faktisk påverkan kan det också försvaga förtroendet för politiken och den kommunala förvaltningen om det blir känt att misstankar om korruption inte hanteras (Jönsson i Strindberg och Svensson 2022, Statskontoret 2023).

Otillåten påverkan riskerar även att bidra till att kriminella och extremistiska aktörer kan fortsätta att bedriva och utöka sina verksamheter. På samhällsnivå kan skadeverkningarna i längden innebära att organiserad brottslighet utmanar de offentliga institutionerna (Polismyndigheten 2024c). Det kan också leda till att omdebatterade frågor och verksamheter begränsas eller tystas ner, och att det blir svårare att rekrytera till utsatta tjänster och få medborgare att vilja engagera sig politiskt – särskilt på lokal

nivå (Brå 2023). I längden riskerar otillåten påverkan från de här aktörerna att skada förtroendet för rättsstaten och demokratin (se även Regeringen 2024).

Påverkansförsök riktas mot både förtroendevalda och kommunanställda

I den här studien har vi kunnat konstatera att såväl förtroendevalda som kommunanställda utsätts för otillåten påverkan från kriminella och extremistiska aktörer. Vilka verksamheter och personer som utsätts beror i stor utsträckning på vad kriminella och extremistiska aktörer, eller personer med kopplingar till dessa, är intresserade av att påverka.

När det gäller förtroendevalda framgår det att minst var tionde årligen utsätts för hot, våld eller skadegörelse av en systemhotande aktör, samt att utsattheten varken har ökat eller minskat under det senaste årtiondet. Inte särskilt förvånande handlar merparten av påverkansförsöken mot förtroendevalda på samtliga nivåer om att personer som uppfattas ha koppling till våldsbejakande extremism försöker påverka de förtroendevalda att ändra sin politik eller samhällsdebatten i linje med grupperingens ideologiska mål. Påverkansförsöken kan även rikta sig mot förtroendevalda som enligt påverkansaktören representerar fel värden, eller vara en del i en politisk kommunikation. Kommunpolitiker utsätts dock också för påverkansförsök som syftar till att påverka individbeslut, verksamhetsbeslut eller kommunala verksamheter. Såväl motiven som påverkansaktörerna är i sådana fall ofta desamma som vid påverkansförsök mot kommunanställda.

När det gäller kommunanställda har vi inte studerat omfattning av påverkansförsök eller förändring över tid. Vår samlade bedömning är att påverkansförsök från systemhotande aktörer är koncentrerade till vissa verksamheter och vissa geografiska områden, där kommuner och områden med aktiva kriminella och extremistiska grupperingar är mer utsatta. Verksamheter som bedöms som särskilt utsatta är individ- och familjeomsorgen inom socialtjänsten samt anställda som arbetar relationsbyggande i utsatta områden – särskilt de som arbetar med barn och ungdomar.

Intervjuerna ger en bild av att påverkansförsöken framför allt kommer från kriminella grupperingar eller personer med koppling till en sådan gruppering, och i mindre utsträckning från personer med kopplingar till

våldsbejakande extremism – även om det förekommer. En förklaring till det skulle kunna vara att kriminella grupperingar i större utsträckning än extremistiska bedriver sin verksamhet lokalt och därmed har fler kontaktytor med personer som arbetar och verkar i kommunen (se även Brå 2016:13). Möjligen kan extremistiska grupperingars ambition till samhällsförändring också göra att de aktörerna i många fall är mer intresserade av att rikta sina påverkansförsök mot nationell nivå. Både personer med kopplingar till kriminella och till extremistiska grupperingar kan bo och leva i kommunen, och kan därmed ha ett personligt intresse av att påverka beslut som tas av kommunanställda eller kommunpolitiker.

Särskilda sårbarheter på den kommunala nivån utnyttjas

Utöver motiven med påverkansförsöken finns det även andra omständigheter på den lokala nivån som gör kommunpolitiker och kommunanställda särskilt sårbara både för att utsättas för påverkansförsök och för att faktiskt påverkas, jämfört med riksdagsledamöter och anställda på statliga myndigheter (se bland annat Brå 2016:13). I kommunerna är det lättare för påverkare att komma fysiskt nära och att skapa ett obehag hos kommunpolitiker och kommunanställda i sina påverkansförsök. Hot med hänvisningar till den utsatta personens privata sfär kan exempelvis upplevas mer realistiska och skrämmande när risken är större att träffa på påverkarna i lokalsamhället.

Dessutom har många kommuner som uttalat mål att öka delaktigheten och involvera medborgarna mer aktivt i fler delar av beslutsprocesserna och styrningen av kommunala verksamheter (se bland annat SKR 2024c). Det kontaktskapande och debatterande som är en naturlig del av rollen som förtroendevald betonas därmed ytterligare. Det innebär också ett mer dialogbaserat arbetssätt för kommunanställda gentemot lokalbefolkningen. Samtidigt som det är eftersträvansvärt och bland annat kan öka medborgar-engagemanget och förbättra kvaliteten i den kommunala verksamheten (SKR 2024c), kan det utgöra en sårbarhet både för att utsättas och för att påverkas.

Risken att utsättas för otillåten påverkan beror också på vilken roll anställda har. Vid myndighetsutövning finns tydliga ramar kring beslutsfattandet, vilket minskar risken eftersom anställda i obekväma eller pressade situationer kan hänvisa till lagar och regler (Brå 2025). En del kommunanställda, såsom vissa socialtjänsthandläggare och anställda som arbetar vårdande och stöttande med bland annat barn och ungdomar, har i

stället roller där relationsbyggande är en viktig del i deras uppdrag. Samtidigt lämnar deras roll ofta utrymme för subjektiva bedömningar, vilket kan skapa otydlighet både för dem själva och för potentiella påverkare. Det ökar risken att påverkarna får svårt att se skillnad mellan funktion och privatperson och att de utnyttjar de personliga band som skapas för att väcka såväl empati, som osäkerhet och rädsla hos de anställda (se även Brå 2016:13, Brå 2024:2). Sårbarheten blir särskilt påtaglig vid ensamarbete och för anställda med kort erfarenhet. Personliga band, såsom släkt- och vänskapsband, kan därtill vara svårare att undvika i små kommuner för både kommunanställda och förtroendevalda. Möjligheterna till anonymitet och riskspridning kan i de fallen dessutom vara mer begränsade.

Sådana och andra sårbarheter, hos såväl individen som funktionen, utnyttjas av systemhotande aktörer och ökar risken att påverkansförsöken ska övergå i faktisk påverkan (se även Brå 2016:13, Brå 2023). Flera av dessa omständigheter ökar också risken att förtroendevalda och kommunanställda anpassar sitt agerande av oro för att utsättas. Samtidigt upplevs skyddet för de anställda och förtroendevalda på lokal nivå som särskilt svagt. Det finns exempelvis inte samma säkerhetsorganisation runt förtroendevalda på lokal nivå som på riksdagsnivå.

Samhället har inte heller historiskt tagit utsatthet bland kommunanställda på lika stort allvar som utsatthet mot andra offentliganställda. Därtill upplevs skyddet som svagt även när det gäller den privata sfären. Det beror bland annat på att det är möjligt att begära ut allmänna handlingar där personuppgifter framgår, att det är enkelt att med öppna källor ta reda på personuppgifter, samt att åtgärder för att stärka säkerheten för utsatta inte alltid omfattar det privata hemmet eller anhöriga. Risken att påverkansförsöken leder till faktisk påverkan ökar därmed i dessa fall – särskilt när det önskade beteendet är passivitet.

Störst möjligheter att komma åt problemet genom att arbeta förebyggande

I studien har vi stött på ett antal mycket konkreta och allvarliga påverkansförsök. I sådana fall har konsekvenserna blivit särskilt stora för de enskilda, och händelserna har också ofta lett till rättsprocesser. Till följd av bland annat subtila påverkansmetoder som inte alltid är uppenbart olagliga, normalisering av utsatthet, uppgivenhet och rädsla anmäls många påverkansförsök inte. Av dem som anmäls är det få som utreds. I de fall det

blir en fällande dom är det dessutom ofta brott med lågt straffvärde, såsom olaga hot eller våld eller hot mot tjänsteman. Förtroendevalda omfattas av en straffskärpningsregel eftersom det också handlar om ett angrepp mot det demokratiska systemet. Den nuvarande lagstiftningen beaktar inte på samma sätt den skada påverkansförsöken kan utgöra för enskilda kommunanställda, verksamheten och samhället. Lagförslaget om starkare skydd för offentliganställda (prop. 2024/25:141) kan bidra till att minska skillnaderna.

Även om det kan vara svårt att komma åt vissa delar av otillåten påverkan rättsligt, indikerar resultaten från vår undersökning att mycket kan förebyggas. Eftersom tillvägagångssätten som systemhotande aktörer använder ofta inte är olagliga behöver mycket också kunna hanteras av den egna verksamheten. Det handlar om att både minska tillfällena till påverkansförsök och stärka enskilda förtroendevaldas, kommunanställdas och organisationernas skyddsfaktorer och motståndskraft, och därigenom skapa förutsättningar för att stävja oro, minska utsattheten och hindra att påverkansförsök övergår i faktisk påverkan. Behovet av att arbetsgivaren fångar upp och agerar även på mer subtila och lagliga påverkansförsök har lyfts även i tidigare rapporter (Brå 2008:8, 2016:13).

Såväl kommunerna som partierna och andra aktörer vidtar redan nu åtgärder för att förebygga otillåten påverkan. Längst har arbetet kommit när det gäller förtroendevalda på riksdagsnivå. När det gäller förtroendevalda på regional och kommunal nivå liksom den kommunala förvaltningen finns det en stor variation. Arbetet kantas dock i mångt och mycket av liknande utmaningar.

Organisationerna behöver bli bättre på att fånga upp otillåten påverkan från systemhotande aktörer

Otillåten påverkan är ett relativt nytt begrepp för partierna, kommunerna och andra aktörer. Subtila påverkansmetoder liksom korrptionsförsök och misstankar om faktisk påverkan fångas ofta inte upp i diskussioner, interna rapporteringssystem, polisanmälningar och problembilder. Som Brå framhållit i tidigare studier är det särskilt de påverkansmetoderna som organisationerna behöver satsa mer på (se även Brå 2005:18, Brå 2008:8, Brå 2016:13).

I kommunerna finns det ofta en säkerhetsmedvetenhet och förståelse av verksamhetsriskerna med otillåten påverkan på strategisk nivå, men det når inte alltid ner till verksamhetsnivån och till chefer. Det medför att

säkerhetsfunktionen inte får en fullständig problembild och inte alltid ger cheferna inom verksamheterna det stöd som de behöver för att kunna stötta sina medarbetare och för att kunna identifiera och agera vid misstänkt korrupktion och när anställda misstänks agera möjliggörare. I stället lämnas cheferna ofta ensamma i att förebygga och hantera otillåten påverkan samt att bedöma risker vid exempelvis rekrytering. I vissa fall har det inneburit att risker för infiltration har negligerats eller bortprioriterats. En låg kunskapsnivå om otillåten påverkan bland dem som riskerar att utsättas bidrar även till att problemet inte synliggörs och att påverkansaspekten inte fångas upp.

Inom partierna och organisationerna runt förtroendevalda är det huvudsakliga problemet i stället att kommuners, regioners och partiers ansvar för lokal- och regionalpolitikens säkerhet är otydligt. Förtroendevalda är vana att möta påverkansförsök men många känner sig ensamma i hanteringen av utsattheten och saknar verktyg för att minska risken att utsättas. Partierna har förhållandevis små resurser avsatta och kommunerna tar olika mycket ansvar. Det medför att den nationella nivån ofta har en ofullständig problembild av utsattheten på kommunal och regional nivå, samt att stöttningen till förtroendevalda blir väldigt ojämn över landet. Den föreslagna lagstiftningen om stärkt skydd för vissa förtroendevalda (prop. 2024/25:80) hanterar delar av problematiken genom att kommunerna blir ansvariga för kommun- och regionråds säkerhet. Samtidigt kvarstår en otydlighet för andra förtroendevalda, såsom ordförande och ledamöter i socialnämnder, som också löper risk att utsättas.

Kommunernas och partiernas skyddsfaktorer behöver stärkas

I vissa organisationer leder bristen på trygghet till att förtroendevalda och anställda inte vågar stå emot påverkansförsök eller slå larm när de utsätts eller misstänker oegentligheter. En tydlig styrsignal från ledningen samt en trygg och stöttande arbetsmiljö i kombination med kunskap, erfarenhet och vana ger förvaltningen, liksom anställda och förtroendevalda, bättre redskap att undvika, motta och hantera påverkansförsök. Det signalerar också att frågan tas på allvar (Brå 2025). För att stödja myndigheter, kommuner och regioner i detta har regeringen också gett Statskontoret och Brå i uppdrag att ta fram och sprida stödmaterial som kan användas i arbetet mot otillåten påverkan (Fi2024/01456).

Kommuner och partier behöver samtidigt vara medvetna om sårbarheter och andra omständigheter som kan utnyttjas av påverkansaktörer, samt minska risken för personfixering och utnyttjande av personliga band. De behöver även ha tydliga rapporteringsrutiner, samt arbeta för att skydda skyddsvärd information och säkerställa en robust rekryteringsprocess (se även Brå 2024:2). Kommuner behöver också utveckla rutiner för att identifiera, utreda och polisanmäla fel som begåtts av anställda.

Även förvaltningsperspektivet behöver inkluderas på ett bättre sätt i kommunernas arbete eftersom förvaltningskulturen ofta är svagare på kommunal nivå än hos statliga myndigheter. En stark förvaltningskultur och tydlig myndighetsroll bidrar till att bygga motståndskraft hos enskilda kommunanställda och i organisationen, och gör det lättare att hantera de påverkansförsök som sker. Våra resultat visar att ett skärpt kontrollarbete, åtstramad beslutsprocesser och en konsekvent myndighetsutövning dessutom minskar dessa aktörers intresse av och möjligheter att utöva otillåten påverkan.

Polismyndigheten behöver utveckla sitt arbete mot otillåten påverkan

Polismyndigheten har inte något koordinerat arbete mot otillåten påverkan eller övergripande lägesbild som omfattar samtliga aspekter i otillåten påverkan. Det finns inte heller någon gemensam ståndpunkt kring vad otillåten påverkan är och vad som bör anmälas som de kan förmedla till partier, kommuner och andra aktörer. Polismyndighetens grupper mot demokratihotande brottslighet (GDB) i de tre storstadsregionerna har visserligen utvecklat myndighetens utredande förmågor när det gäller brott mot förtroendevalda. I dagsläget finns det dock stora regionala skillnader, exempelvis när det gäller i vilken grad man utreder brott mot kommunanställda. Det finns därför behov av att utvärdera grupperna och arbetet inom myndigheten när det gäller otillåten påverkan. Det kan då också övervägas hur utredningar av otillåten påverkan mot kommunanställda bäst kan organiseras inom myndigheten.

Sammantaget bidrar bristen på koordinering bland annat till att många påverkansförsök från systemhotande aktörer inte kommer till polisens kännedom, och att påverkansmotiv inte alltid fångas upp i de anmälningar som kommer in. Det medverkar i sin tur till att analyser och hotbedömningar som kommuniceras till partier, kommuner och andra aktörer riskerar att bygga på en ofullständig problembild. Det är också information som flera delar av Polismyndigheten kan vara intresserade att

ta del av för att kunna kartlägga och agera mot kriminella och extremistiska aktörer.

Mer samverkan mellan polis, partier och kommuner behövs

I studien framgår det att det inte finns en gemensam förståelse av vad otillåten påverkan innebär och vem som har ansvar för att förebygga och hantera olika delar av problematiken. Dessutom är det tydligt att kommunikation till olika verksamheter och återkoppling till utsatta inte alltid värderas högt inom polisen. Sammantaget riskerar det att leda till att polisen, kommuner och partier har olika problembilder och olika förväntningar på vilka åtgärder och vilket stöd som polisen kan ge. Det finns dock kommuner som har en välfungerande samverkan med lokalpolisområdet om otillåten påverkan, till exempel genom att otillåten påverkan ingår i de lokala lägesbilderna. Polisen får i de fallen en bättre förståelse av problembilden i kommunerna, samtidigt som kommunerna lättare kan få hjälp med att bedöma hot eller sätt att rapportera en händelse till polisen. Det är däremot inte säkert att den instans inom Polismyndigheten som mottar informationen gör samma bedömning eller återkopplar på den till kommunerna. När det gäller förtroendevalda har anmälningrutinerna förbättrats på senare år, men i stället efterfrågar flera partiorganisationer fler kontaktvägar in till lokalpolisområdet.

Den öppna förvaltningen, skyddet för den enskilda och verksamhetsskydd

Den svenska förvaltningsmodellen bygger på bland annat öppenhet, tillgänglighet och insyn, men som studiens resultat visar utnyttjas transparensen också i försöken att påverka beslutsprocesser. Det gör att förvaltningsmodellen i vissa delar står i konflikt med skyddet för enskilda, exempelvis när det gäller tillgängligheten till personuppgifter.

Åtgärder för att minska risken för otillåten påverkan måste därför vägas mot de värden som är centrala för förvaltningen. Avvägningen mellan en öppen förvaltning och ett ökat skydd för enskilda har behandlats av ett antal utredningar i närtid. Bland annat har det föreslagits att vissa underrättelser om beslut ska kunna anonymiseras (prop. 2024/25:141) och att undantag införs i mediegrundlagarna som innebär att tillgängligheten till personuppgifter skulle minska (SOU 2024:75). De förslagen skulle i vissa fall försvåra för påverkare att utöva otillåten påverkan. Ökad anonymisering av beslut skulle kunna innebära ett utökat skydd för enskilda, men det är ibland svårt eller direkt olämpligt i praktiken. En

avpersonifierad förvaltning riskerar de goda relationer och den tillit som är central i exempelvis socialtjänstens uppdrag. Det kan leda till att personer som behöver stöd och hjälp inte känner sig trygga eller tappas förtroendet för processen och därför inte vänder sig till kommunen. Ytterligare möjligheter att i vissa fall ersätta namn med en anonym beteckning, kombinerat med ett adekvat sekretesskydd för offentliganställdas namn, bör därför enbart övervägas i de fall det bedöms vara lämpligt.

Vidare känner sig utsatta förtroendevalda och tjänstepersoner ofta ensamma i mötet med rättsväsendet. Det kan därmed finnas anledning att markera att otillåten påverkan inte enbart är ett angrepp på en enskild tjänsteperson eller förtroendevald, utan också en fientlig handling mot förvaltningen och det demokratiska systemet. Ett starkare skydd för offentliganställda skulle till exempel också kunna synliggöra den rättsstatliga dimensionen som blir aktuell när personer utsätts i sin tjänsteutövning (Jonason 2023).

I vissa fall kan det också finnas anledning att göra avkall på den personliga integriteten för att kunna tillgodose behovet av verksamhetsskydd. Kommunernas möjlighet att göra registerkontroller har utretts (Ds 2024:24), och det finns en stor efterfrågan inom kommunerna på större möjligheter att kontrollera mer för att minska risken att personer som inte är lojala med det offentliga uppdraget tar sig in i organisationen. Samtidigt bekräftar vår studie tidigare resultat som visar att kommunerna inte fullt ut nyttjar de möjligheter som finns i dag, och det finns exempel på kommuner som inte tar problemet på tillräckligt stort allvar (Brå 2024:2). En svårighet som kvarstår är också att personer som misstänks för korruption eller infiltration ofta köps ut och därför kan få anställning i andra organisationer.

Brås bedömning och rekommendationer

Otillåten påverkan mot förtroendevalda och kommunanställda kan få långtgående konsekvenser, särskilt när den utövas av personer med koppling till kriminella eller extremistiska grupperingar. Sådana aktörer är ofta strategiska i sina påverkansförsök och utnyttjar de sårbarheter som finns. Risken är därför större att påverkansförsöken leder till att yrkesutövningen eller förtroendeuppdraget faktiskt påverkas. Ibland räcker det med oro för att utsättas för att den förtroendevalda eller kommunanställda ska anpassa sitt agerande. Brå bedömer därför att det är ett problem som behöver tas på allvar. Svårigheterna med att komma åt otillåten påverkan

rättsligt gör att Brå bedömer att det framför allt är det brottsförebyggande arbetet som behöver stärkas.

Begreppet otillåten påverkan har kommit att användas i allt fler sammanhang. Det gör att det kan uppstå oklarheter kring vad som ingår i begreppet och hur man bör arbeta för att motverka problemet. Brå och andra samhällsaktörer som tar fram eller förmedlar kunskap på området behöver därför reflektera över och förklara innebörden i de begrepp som används.

Kommunerna är en central del i den offentliga förvaltningen i Sverige och har ett brett uppdrag. Det gör att påverkansförsöken också kan ta sig många olika uttryck. Problemet med otillåten påverkan blir därför särskilt komplext för kommunerna, samtidigt som det är relativt utforskat. Den här studien har gett exempel på hur otillåten påverkan kan se ut i kommunerna, men Brås bedömning är att det fortfarande finns ett behov av att studera fenomenet mer ingående. I framtida studier skulle det till exempel kunna ingå ytterligare analyser av omfattningen av påverkansförsök och faktisk påverkan, samt dess konsekvenser för samhället. Otillåten påverkan mot privata utförare av offentlig verksamhet, såsom privata HVB-hem, eller verksamheter av strategisk betydelse, såsom hamnar, är andra områden som skulle vara relevanta att belysa. Därtill skulle studier utifrån gärningspersonernas perspektiv kunna ge mer information om vilken roll otillåten påverkan spelar i kriminella och extremistiska grupperingars verksamheter.

Rekommendationer till kommuner, partier och myndigheter

- **Kommunerna** behöver arbeta aktivt mot otillåten påverkan och integrera arbetet i existerande processer. Den handbok som Brå har tagit fram som en del i regeringsuppdraget och som publiceras samtidigt med den här rapporten innehåller våra samlade rekommendationer för hur ett sådant arbete kan se ut.
- **Kommunerna** kan också gå längre i sitt stöd av förtroendevalda än vad som föreslås i prop. 2024/25:80 om kommunernas ansvar för förtroendevaldas säkerhet genom att också förebygga hot och våld mot andra förtroendevalda än kommunalråd, som omfattas av förslaget. Likaså bör kommuner i större utsträckning utreda och anmäla oegentligheter, tjänstefel och misstänkta brott begångna av anställda och uppdragstagare.
- **Partierna** nationellt bör säkerställa att även subtila påverkansförsök, korruption och infiltration identifieras, synliggörs

och motarbetas på samtliga nivåer. Sveriges Kommuner och Regioner, Statskontoret, Säkerhetspolisen och Brå med flera har relevanta stödmaterial som partierna kan utgå från, inklusive den handbok som släpps samtidigt med den här rapporten. Partierna kan även lära av varandra.

- **Partierna** nationellt behöver också i vissa hänseenden mer aktivt stötta partiorganisationerna och de förtroendevalda på lokal och regional nivå, bland annat med kunskap om otillåten påverkan och riskanalyser inför nomineringsprocesser, liksom psykosocialt stöd vid oro och utsatthet. Även där kan stödmaterialen vara till stor hjälp.
- **Polismyndigheten** bör förstärka och utveckla arbetet mot otillåten påverkan genom att
 - utvärdera arbetet mot otillåten påverkan och grupperna mot demokratihotande brottslighet (GDB), samt överväga hur utredningar av brott mot offentliganställda bäst kan organiseras
 - förbättra arbetet med att ta upp anmälningar och tips där det finns ett påverkanssyfte, samt analysera informationen
 - förbättra kommunikationen och återkopplingen till målsägare som utsatts för otillåten påverkan och deras organisationer
 - i större utsträckning samla och sprida den kunskap och de förmågor som finns på området inom olika delar av myndigheten.
- **Kommuner, partier** och **Polismyndigheten** behöver i större utsträckning arbeta tillsammans för att identifiera risker för otillåten påverkan, förbättra hanteringen av polisanmälningar och tips, samt få en gemensam förståelse av såväl problemet som hur det kan hanteras och förebyggas.
- **Universitet** och **högskolor** bör överväga att ta upp risker för otillåten påverkan och skyddsfaktorer i socionomutbildningen mot bakgrund av utsattheten bland socialsekreterare. Även inom utbildningar riktade till andra yrkesgrupper med stor utsatthet eller stor sårbarhet kan det övervägas att ta upp otillåten påverkan.

Rekommendationer till regeringen

- Flera statliga utredningar har lämnat förslag med bäring på arbetet mot otillåten påverkan (Ds 2024:24, SOU 2024:1, SOU 2024:75, se även prop. 2024/25:141). Brå har i huvudsak tillstrykt förslagen. Brå ser dock fortsatt ett behov av att överväga att införa en möjlighet att i vissa fall ersätta namn med en anonym beteckning i kombination med ett adekvat sekretesskydd för den offentliganställdes namn.

- Brå ser ett fortsatt behov av att förtydliga ansvaret för de kategorier av förtroendevalda på kommunal och regional nivå som inte omfattas av lagförslaget i prop. 2024/25:80 (se vidare under avsnittet Kommuner med ett strategiskt arbete tar ett större ansvar i kapitel 5). Regeringen bör överväga på vilket sätt det skulle kunna göras.
- Regeringen bör överväga att stärka arbetsgivarens ställning i rättsprocesser där anställda varit utsatta för påverkansförsök. Det skulle ge arbetsgivaren en tydligare roll i rättsprocessen, bidra till att minska oron hos utsatta kopplat till rättsprocessen, och bidra till att fler händelser polisanmäls.
- Regeringen bör överväga om anmälningsskyldigheten som finns för statlig sektor enligt 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning också ska omfatta kommuner. Utifrån våra och tidigare rapporters resultat (Brå 2024:2) finns ingen anledning att exkludera korrupcion inom kommunal sektor.

Referenser

Acta Publica (2024). *Årsrapport 2023. Nätverkskriminaliteten i Sverige*. Stockholm: Acta Publica.

Akademikerförbundet SSR (2017). *Yrkesverksamma medlemmar om hot eller våld i samband med arbete*. Novus.

Akademikerförbundet SSR (2021). *Socialsekreterare i utsatta områden*.

Akademikerförbundet SSR (2022). *Kartläggning socialsekreterare*. Novus.

Akademikerförbundet SSR (2024). *Otillåten påverkan på offentliga tjänstemän – en facklig handbok*.

Akavia (2023). *Hot, våld, trakasserier och annan otillbörlig påverkan mot medarbetare i medborgarnas tjänst 2023*. Rapport. Stockholm: Akavia.

Arbetsmiljöverket (2018). *Projektrapport "Socialsekreterares arbetsmiljö"*. Arbetsmiljöverket: Enheten för region syd.

Arbetsmiljöverket (2024). *Hot och våld mot lärare, andra yrkesgrupper och elever inom skolväsendet*. Arbetsmiljöverket: Enheten för statistik och analys.

Bergh, A., Erlingsson, G., Sjölin, M. och Öhrvall, R. (2013). *Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska*. Rapport 2013:2. Stockholm: Finansdepartementet.

Bjørge, T., Ravik Jupskås, A., Thomassen, G. och Strype, J. (2022). Patterns and Consequences of Threats Towards Politicians. *Perspectives on Terrorism*, 16:6, Special Issue on Anti-Government Extremism, s. 100–119.

Borås Stad (2022). *Motverka otillåten påverkan. Sammanställning av enkätsvar avseende risker för otillåten påverkan, själv censur och otillbörlig påverkan i Borås Stads verksamheter*. Borås Stad.

Brodin, H. och Shanks, E. (2024). Effects of organisational factors and employee characteristics on employers' reporting of client violence in non-institutional social services in Sweden. *Social Policy & Administration*, s. 1–16.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2005). *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner. Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration*. Rapport 2005:18. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen. Om ungdomsbrott, relationsvåld och organiserad brottslighet*. Rapport 2008:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). *Polisens möte med organiserad brottslighet. En undersökning om otillåten påverkan*. Rapport 2009:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). *Otillåten påverkan mot åklagare och domare*. Rapport 2009:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2012). *Otillåten påverkan mot företag: En undersökning om utpressning*. Rapport 2012:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). *Korruption i Myndighets Sverige. Otillåten påverkan mot insider*. Rapport 2014:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015). *Hot och våld. Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället*. Rapport 2015:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2016). *Kriminella nätverk och grupperingar. Polisens bild av maktstrukturer och marknader*. Rapport 2016:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2016). *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner. En uppföljning*. Rapport 2016:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2017). *Att förebygga och hantera påverkansförsök. En handbok*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2018). *Att motverka otillåten påverkan inom idrotten*. Rapport 2018:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2018). *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden*. Rapport 2018:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2019). *Tystnadskulturer. En studie om tystnad mot rättsväsendet*. Rapport 2019:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2020). *Polisanställdas utsatthet relaterad till tjänsten: förekomst och följder av otillåten påverkan*. Kortanalys 6/2020. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2022). *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*. Rapport 2022:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2023). *Politikernas trygghetsundersökning 2023. Förtroendevaldas utsatthet och oro för trakasserier, hot och våld under valåret 2022*. Rapport 2023:14. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2023). *Utsatthet bland förtroendevalda. Delredovisning: Otillåten påverkan av systemhotande aktörer*. PM. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2024). *Möjliggörare för kriminella nätverk. Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor*. Rapport 2024:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2025). *Handbok för att förebygga otillåten påverkan. Stöd till kommuner för att rusta sig mot påverkan från kriminella och extremistiska grupperingar*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Bäckström Lerneby, J. (2020). *Familjen*. Stockholm: Mondial.

Center mot våldsbejakande extremism, CVE (2020a). *Våldsbejakande djurrättsaktivism. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Center mot våldsbejakande extremism, CVE (2020b). *Den autonoma miljön. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Center mot våldsbejakande extremism, CVE (2020c). *Vit makt-miljön: En kunskapsöversikt*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Center mot våldsbejakande extremism, CVE (2020d). *Den våldsbejakande islamistiska miljön: En kunskapsöversikt*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Center mot våldsbejakande extremism, CVE (2022). *Våldsbejakande extremism i Sverige*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Center mot våldsbejakande extremism, CVE (2024). *Kunskapsöversikt 2023/2024. Våldsbejakande extremism i Sverige*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Dellve, L. och Weichselberger, G. (red.) (2024). *Tystnadskultur? Två studier av Göteborgs Stads organisation*. Förvaltningshögskolans rapporter nummer 167. Göteborg: Förvaltningshögskolan.

DIK (2023). "Hakkors utanför museet". *DIK-medlemmar om hat och hot på jobbet*. DIK 2023:2.

Ds 2024:24. *Utökade registerkontroller vid anställning i kommun*. Stockholm: Justitiedepartementet.

Ekman, I. (red.) (2023). *Diaspora och påverkan från främmande makt: En översikt över fem staters extraterritoriella auktoritära styre*. FOI-R-5436--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Ekström, A. (2021). *Finns det en tystnadskultur i Göteborgs stad?* Styrelsehandling nr 8.

Ekström, A. (2022). *En kartläggning av otillåten påverkan i Sollentuna kommun*.

Erikson, J., Håkansson, S. och Josefsson, C. (2021). Three Dimensions of Gendered Online Abuse: Analyzing Swedish MPs' Experiences of Social Media. *Perspectives on Politics*, 21:3, 896-912.

Erlingsson, G., Karlsson, D., Wide, J. och Öhrvall, R. (2022). *Demokratirådets rapport 2022: Den lokala demokratins vägval*. Stockholm: SNS Förlag.

Europeiska rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet. *Europeiska unionens officiella tidning*. L 300, s. 42-45.

Expo (2023). *Svensk rasideologisk miljö 2022. Konspirationism, pro-rysk propaganda och nya strategier*. Stockholm: Expo.

Expo (2024). *Svensk rasideologisk miljö 2023. En ny våldsam generation högerextremism i tider av kris*. Stockholm: Expo.

Expressen (2024). Gängledaren på bröllopet är bara toppen på sopberget. *Expressen*. Hämtat den 28 januari 2025 från Expressens webbplats: <https://www.expressen.se/ledare/gangledaren-pa-brollopet-ar-bara-toppen-pa-sopberget/>.

Flink, A., Gunnarson, C. och Åkerwall, M. (2022). Läxan från Södertälje. *Kvartal*. Hämtat den 12 juni 2023 från Kvartals webbplats: <https://kvartal.se/artiklar/laxan-fran-sodertalje/>.

Gunnarson, C. (2023). *Den sårbara staten. En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun*. Stockholm: SNS Förlag.

Göteborgs Stad, Stadsledningskontoret (2021). *Hederskultur, våldsbejakande extremism och gängkriminalitet. En studie av samband*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Harris, B. och Leather P. (2012). Levels and Consequences of Exposure to Service User Violence: Evidence from a Sample of UK Social Care Staff. *The British Journal of Social Work*, 42:5, s. 851–869.

Holm, F. och Holm, J. (2024). Vem ska skydda politikerna? Ett fragmenterat rättsligt skydd för förtroendevalda som möter hot och våld. *Svensk Juristtidning*, s. 421–438.

Horn af Rantzien, K., Pinzke, S. och Lundqvist, P. (2018). *Möjligheter och hinder i inspektörers yrkesroll – med speciellt fokus på livsmedelsinspektion*. Rapport 2018:5. Alnarp: Sveriges lantbruksuniversitet, Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap.

Håkansson, S. (2022). *Betalar kvinnor ett högre pris för makten? Hot och våld mot svenska politiker*. SNS Analys 92. Stockholm: SNS Förlag.

Häggström, H. och Brun, H. (red.) (2019). *Antagonistiska hot och dess påverkan på lokalsamhället: En antologi*. Stockholm: Försvarshögskolan (FHS).

Hällsten, A., Johansson, A. och Nilsson, C. (2024, oktober). Chef stängs av – är släkt med kriminella. *Aftonbladet*. Hämtat den 27 januari 2025 från Aftonbladets webbplats:
<https://www.aftonbladet.se/nyheter/krim/a/gwz9Jk/chef-inom-uppsala-kommun-avstangd-kopplas-till-okant-natverk/>.

James, D.V., Sukhwai, S., Farnham, F.R., Evans, J., Barrie, C., Taylor, A. och Wilson, S.P. (2016). Harassment and stalking of Members of the United Kingdom Parliament: associations and consequences. *The Journal of Forensic Psychiatry & Psychology*. 27:3, s. 309–330.

Jonason, P. ”Hot och våld mot offentliganställda, hot mot rättsstaten” i Statskontoret (2023). *Rättsstaten i den svenska förvaltningen*. Stockholm: Statskontoret.

Justitiedepartementet (2023). *Uppdrag att studera otillåten påverkan som utövas av systemhotande aktörer och grupperingar*. Ju2023/00880.

Justitieombudsmannen (19 oktober 2023). Dnr 7143-2022.

Karlsson, H. och Rehnberg, A. (2020). Så jobbar vi med utmaningarna i Angered. *Socionomen*, nummer 7.

Kommunala alkohol och tobakshandläggares förening, KAF-T (2022). *Redovisning KAF-T medlemsenkät 2021/22. Arbetsmiljö och säkerhet för alkohol- och tobakshandläggare*.

Lakomaa, E. (2021). Bygglovsfusk kan finansiera brottslighet. *Smedjan*. Hämtat den 30 januari 2024 från Smedjans webbplats:
<https://timbro.se/smedjan/bygglovsfusk-kan-finansiera-brottslighet/>.

Ledarna (2022). *Hotad på jobbet - vem stöttar chefen? Chefer om kriminalitet i arbetslivet*. Stockholm: Ledarna.

Läraryrket (2021). *När tryggheten brister - En rapport om lärares utsatthet för hot och våld inom grundskolans årskurs 7–9, gymnasieskolan och vuxenutbildningen*. Stockholm: Läraryrket.

Magnusson, E. (2024). Säpo vill anonymisera känsliga offentliga beslut. *Sydsvenskan*. Hämtad den 26 april 2024 från:
<https://www.sydsvenskan.se/2024-04-23/sapo-vill-anonymisera-kansliga-offentliga-beslut/>.

Marijnissen, D., Kolthoff, E. och Huberts, L. (2020). Coping with Threats and Harassment in Politics. *Public Integrity*, 22:5, s. 1–22.

Mattsson, T. (2009, april). *Systemhotande brottslighet – ett hot mot samhället?* Kungl Krigsvetenskapsakademien avd V, 4-2009.

Munobwa, S. (2023). *“I know where you live”*: Statutory social work, client violence, and dilemmas for safety and practice. Doktorsavhandling, Högskolan i Gävle.

Myndigheten för kulturanalys (2017). *Utsatta museer? En kartläggning av skadegörelse, våld och hot mot museer i Sverige*. Kort om kultur 2017:1. Stockholm: Myndigheten för kulturanalys.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (19 november 2024). *Det svenska civila beredskapssystemet*. Hämtat den 4 mars 2025 från Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps webbplats: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskapssystemet/>.

Nahapiet, J. och Ghoshal, S. (1998). Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantage. *The Academy of Management Review*. Volym 23, nr 2, s. 242–266.

Nilsson, E. (2017). Skatteverkets anställda stäms av ekobrottslingar. *Publikt*. Hämtat 27 januari 2025 från Publikts webbplats: <https://www.publikt.se/nyhet/skatteverkets-anstallda-stams-av-ekobrottslingar19421#:~:text=F%C3%B6r%20ett%20%C3%A5r%20sedan%20blev,en%20miljon%20kronor%20i%20skadest%C3%A5nd.>

Partsrådet (u.å.). Tema: Hantera hot, våld och otillåten påverkan. Hämtat den 4 mars 2025 från Partsrådets webbplats: <https://partsradet.se/arbetsomraden/arbetsmiljo/tema-hantera-hot-vald-och-otillaten-paverkan/>.

Polismyndigheten (2023a). *Myndighetsgemensam lägesbild: Organiserad brottslighet 2023*. Stockholm: Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen.

Polismyndigheten (2023b). *Lägesbild över utsatta områden. Regeringsuppdrag 2023*. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2024a). *Korruptionen i Sverige – En lägesbild. Årsrapport från Nationella Anti-korruptionsgruppen*. Stockholm: Polismyndigheten, Nationella anti-korruptionsgruppen.

Polismyndigheten (2024b). *Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige*. Stockholm: Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen.

Polismyndigheten (2024c). *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2023*. Stockholm: Polismyndigheten.

Proposition 2024/25:80. *Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner*.

Proposition 2024/25:141. *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier m.m.*

Ranstorp, M. och Ahlerup, L. (2022). *Salafism och salafistisk jihadism 2.0: Påverkan mot och utmaningar för det svenska demokratiska samhället*. Stockholm: Försvarshögskolan (FHS).

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*. Stockholm: Försvarshögskolan (FHS).

Ranstorp, M., Ahlin, F., Hyllengren, P. och Normark, M. (2018). *Mellan salafism och salafistisk jihadism. Påverkan mot och utmaningar för det svenska samhället*. Stockholm: Försvarshögskolan (FHS).

Ranstorp, M. och Ahlin, F. (2020). *Från Nordiska motståndsrörelsen till alternativhögern: En studie om den svenska radikalnationalistiska miljön*. Stockholm: Försvarshögskolan (FHS).

Regeringen (2024). *Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027*. Stockholm: Regeringskansliet.

Rikskriminalpolisen (2005). *Problembild 2007*. RKP KUT rapport 2005:7a. Stockholm: Rikskriminalpolisen.

Rostami, A., Mondani, H., Carlsson, C., Sturup, J., Sarnecki, J. och Edling, C. (2018). *Våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet i Sverige*. Forskningsrapport 2018/4. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.

Rostami, A. och Mondani, H. (2024). *Kriminella entreprenörer – en studie av den organiserade brottslighetens kopplingar till näringslivet*. Stockholm: Stockholms Handelskammare.

Sarnecki, H.P. (2021). *Fascismens gröna rötter: konspirationsteorier, kris och kollaps*. FOI-R--5161--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Sarnecki, H. P., Lioufas, A. och Jarlsbo, M. (2023). *Rutten demokrati: Konspirationpropaganda, rasism och våld*. FOI-R--5473--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Sicora, A., Nothdurfter, U., Rosina, B. och Sanfelici, M. (2021). Service user violence against social workers in Italy: Prevalence and characteristics of the phenomenon. *Journal of Social Work*. 22:1, 255–274.

Scaramuzzino, G. (2020). Workplace violence. A threat to autonomy and professional discretion. *Sociologisk Forskning*, årgång 57, nr 3–4, s. 249–270.

Skatteverket (2023). *Att leva med skyddade personuppgifter – Resultat från Skatteverkets enkätstudie*. Malmö: Skatteverket.

SOU 2024:1. *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Betänkande av Utredningen om åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2024:75. *Personuppgifter och mediegrundlagarna. Betänkande av Utredningen om ett förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

Statskontoret (2023). *Nya utmaningar och gamla problem: Om korruption i kommuner och regioner*. Stockholm: Statskontoret

Statskontoret (2025). *Förvaltningskultur*. Hämtat den 4 mars 2025 från Statskontorets webbplats:
<https://www.statskontoret.se/forvaltningskultur/>.

Strindberg, A. och Svensson, E. (red.) (2022). *Demokratisk säkerhet: en antologi*. FOI-R--5233--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Sundqvist, G. och Lindberg, F. (2022). *Statliga kinesiska påverkansoperationer mot demokratin i svenska kommuner*. Mälardalens universitet och Nationellt kunskapscentrum om Kina.

Suntarbetsliv (u.å.). *Säkerhetsdialogen*. Hämtat den 4 mars 2025 från Suntarbetslivs webbplats: <https://sakerhetsdialogen.suntarbetsliv.se/>.

Svensson, M. (2024). Svårare att bedöma vad som är terrorism. *Sveriges Radio*. Hämtat den 28 januari 2025 från <https://www.sverigesradio.se/artikel/sapo-svarare-att-bedoma-vad-som-ar-terrorism>.

Svensson, M., Björkenfeldt, O., Åström, F., Dahlstrand, K. (2021). *Näthat och demokratiskt deltagande - en kunskapsöversikt*. Umeå: Brottsoffermyndigheten.

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2016). *Korruption och otillåten påverkan*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2018). *Hot och hat påverkar: intervjuer med utsatta förtroendevalda*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR (2021a). *Olika typer av trakasserier på nätet*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR (2021b). *Välfärdsbrott och otillåten påverkan: Från bidragsfusk till systemhotande brottslighet*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR (2022). *Kommungruppsindelning: Sveriges Kommuner och Regioners kommungruppsindelning 2023*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR (2024a). *Anmäl alltid hot, hat och våld: Det handlar om demokratin*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR (2024b, 6 september). Guide motverka hot, hat och våld mot förtroendevalda. Hämtat den 4 mars 2025 från SKR:s webbplats: <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/hotmotdemokrati ochsamhall>

ssystem/hothatvaldmotfortroendevalda/forebyggandearbetenatverkverktyg/guidemotverkahothatochvald.83123.html.

Sveriges kommuner och regioner, SKR (2024c). *Medborgardialog: Från projekt till systematiskt arbetssätt*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

Säkerhetspolisen (2021). *Personlig säkerhet*. Stockholm: Säkerhetspolisen.

Säkerhetspolisen (2023). *Våldsbejakande extremism*. Hämtat den 28 januari 2025 från Säkerhetspolisens webbplats:
<http://sakerhetspolisen.se/hoten-mot-sverige/terrorism-och-extremism/valdsbejakande-extremism.html/>.

Säkerhetspolisen (2024). *Iran använder kriminella i Sverige*. Hämtat den 28 januari 2025 från Säkerhetspolisens webbplats:
<https://sakerhetspolisen.se/ovriga-sidor/nyheter/nyheter/2024-05-30-iran-anvander-kriminella-i-sverige.html#:~:text=S%C3%A4kerhetspolisen%20kan%20konstatera%20att%20den,mot%20Sverige%20under%20flera%20%C3%A5r.>

TT (2025). Föräldrar tar advokater till skolan – ”Hotfullt”. *Dagens Samhälle*. Hämtat den 27 januari 2025 från Dagens Samhälles webbplats:
<https://www.dagenssamhalle.se/samhalle-och-valfard/skola/foraldrar-tar-advokater-till-skolan-hotfullt/>.

Tjänstemännens centralorganisation, TCO (2023). *Hatad och hotad i demokratins tjänst II: Hot och våld mot tjänstemän i offentlig sektor*. Stockholm: Tjänstemännens centralorganisation.

Vidal-Martí, C. (2023). Client Violence Towards Social Workers in Spain: A Systematic Review. *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*. 12:1, s. 69–92.

Vision (2021). *”Har du familj...?” En rapport om utsatthet för hot, personangrepp och våld i socialt arbete*. Vision.

Vision (2022). *Visions arbetsmiljöundersökning 2022: VAMU 2022 – Arbetsmiljön för de som arbetar i medborgarnas tjänst*.

Vision (2023). *Ryktet går. En kortrapport om desinformation om socialtjänsten och dess konsekvenser*. Vision.

Vårdförbundet (2022). *Vårdförbundet – Hot och våld*. Novus.

Wierup, L. (2024). *Maffiapakten: När samhällets betrodda säljer sig till gängen*. Stockholm: Bokförlaget Forum.

Williamsson, A. och Skagert, K. (2023). *Trygghet i professionen: En vetenskaplig omvärldsanalys av socialsekreterares arbetssituation*. RISE Rapport 2023:51. Stockholm: RISE Research Institutes of Sweden.

Bilageförteckning

Bilaga 1 Metod och material.....	118
----------------------------------	-----

Bilaga 1 Metod och material

I det här avsnittet beskrivs kortfattat de metoder och det material som vi har använt för att uppfylla studiens syfte och besvara dess frågeställningar. Studien bygger huvudsakligen på intervjuer. Sammanlagt har 197 personer intervjuats inom ramen för hela studien. För en beskrivning av den metod och det material som ligger till grund för resultaten i delredovisningen hänvisar vi till bilaga 1 i delredovisningen (Brå 2023).

Fallstudie i ett antal kommuner

För att kunna beskriva sårbarheter och utsatthet för otillåten påverkan från systemhotande aktörer inom den kommunala förvaltningen valde vi ut ett tiotal kommuner. Urvalet var strategiskt och beaktade vilka systemhotande aktörer som förekommer i kommunerna och hur långt kommunerna kommit i sitt förebyggande arbete mot otillåten påverkan. Urvalet tog också hänsyn till förekomst av vad Polismyndigheten definierar som utsatta områden, uppgifter om förekomst av otillåten påverkan, samt kommunernas invånarantal.

Syftet var dels att säkerställa att det i kommunerna finns exempel på otillåten påverkan från systemhotande aktörer att analysera, dels att säkerställa en variation av kommunstorlek och spridning över landet. Urvalet representerar dock endast en del av variationen mellan kommuner när det gäller exempelvis organisering, storlek, utsatthet och i vilken utsträckning man tar ansvar för förtroendevaldas säkerhet. Det är därför troligt att vi inte fångat upp alla goda exempel eller utmaningar i arbetet, men vi hoppas att urvalet bidrar till att göra resultaten relevanta för fler kommuner.

Till stöd i urvalet har vi utgått från Polismyndighetens lista över utsatta områden (2023), tidigare kartläggningar och studier med beskrivningar av olika typer av våldsbejakande extremism (bland annat CVE 2020a, CVE 2020b, Expo 2023, Ranstorp m.fl. 2018, Ranstorp och Ahlerup 2022), data från Politikernas trygghetsundersökning (PTU), samt tips om kommuner som är särskilt utsatta eller bedriver ett aktivt arbete mot otillåten påverkan. När det gäller PTU-data (2013–2023) har syftet varit att identifiera kommuner med en hög andel utsatta förtroendevalda, eller kommuner där en hög andel av de utsatta angett att de påverkats av kriminella grupperingar. Tipsen har framför allt kommit från intervju-personer och kontakter i samband med projektets delredovisning.

En ytterligare förutsättning vid urvalet var kommunernas intresse av att medverka i studien, eftersom vi behövde få tillgång till relevanta intervju-personer. Fem av kommunerna i urvalet har vi besökt och intervjuat personer på både strategisk nivå och verksamhetsnivå, medan resterande har varit referenskommuner där vi enbart intervjuat personer på strategisk nivå.

I uppdraget ingick att ge en bild av vissa kommunala verksamheter som är särskilt sårbara. Utöver urvalet av kommuner har vi därför även utgått från ett antal riskfaktorer i urvalet av verksamheter för att belysa hur otillåten påverkan kan ta sig olika uttryck i olika delar av den kommunala förvaltningen. Riskfaktorerna, som baserades på resultaten från delredovisningen och tidigare forskning, utgjorde tillsammans med information och kontakter från intervju-personer på strategisk nivå en utgångspunkt i urvalet av verksamheter och funktioner inom kommunerna att intervjuas. Utifrån studiens resultat har kategorierna av dessa verksamheter och funktioner justerats. Kategorierna redovisas i kapitel 2.

Intervjuer i kommunerna

I kommunerna har vi genomfört intervjuer med nyckelpersoner på strategisk nivå, såsom säkerhetschefer, säkerhetssamordnare, HR- eller personalfunktion, brottsförebyggande samordnare, välfärdsbrottsamordnare, samordnare mot våldsbejakande extremism, kommunikatörer med mera. Sammanlagt gjordes intervjuer med 46 personer. I många fall har personerna intervjuats vid två tillfällen, dels om utsatthet och sårbarhet för otillåten påverkan från systemhotande aktörer, dels om hur kommunerna arbetar för att motverka otillåten påverkan. De initiala intervjuerna har också syftat till att identifiera verksamheter, funktioner och personer att intervjuas om deras egen utsatthet.

Därutöver har vi genomfört intervjuer med anställda och chefer inom verksamheter som varit utsatta eller har en utsatt eller sårbar funktion. Det omfattar bland annat personal inom socialtjänst, inklusive familje- och individomsorg samt ekonomiskt bistånd, bygglovshandläggare, miljö- och hälsoinspektörer, alkoholhandläggare, handläggare för föreningsbidrag och upphandling, skolpersonal, anställda inom fritidsverksamhet, bibliotekschefer och kommunala bolag. De har framför allt intervjuats om sin egen utsatthet och om sina funktioners eller arbetsgruppers sårbarhet för otillåten påverkan från systemhotande aktörer. Frågorna har också inkluderat hur de upplever att utsatthet och sårbarhet hanteras av

kommunen, inklusive vilka förebyggande insatser som vidtagits och vilket stöd de erbjudits. Sammanlagt har 68 personer inom olika kommunala verksamheter intervjuats.

I de fem kommuner vi har besökt har vi även intervjuat representanter från Polismyndigheten lokalt och regionalt. De fick bland annat frågor om den lokala lägesbilden, inklusive förekomst av systemhotande aktörer, och hur otillåten påverkan hanteras och förebyggs av polisen. Intervjuerna innehöll också frågor om deras upplevelse av utsatthet och sårbarhet för otillåten påverkan från systemhotande aktörer i kommunerna.

Övrigt material

Utöver intervjuerna deltog vi i ett antal samverkansmöten inom kommunen eller mellan kommunen och andra aktörer, samt medverkade vid en myndighetsgemensam inspektion. Observationerna dokumenterades i form av minnesanteckningar som analyserades utifrån samma kodschema som intervjuerna.

Vi har även samlat in och gått igenom diverse skriftlig dokumentation från kommunerna, såsom rutiner, riktlinjer, policyer och medarbetarundersökningar.

Intervjuer och samtal med sakkunniga och experter

Vi har också intervjuat personer som är sakkunniga eller experter på området. Det inkluderar bland annat forskare, representanter från fackförbund, representanter från Polismyndigheten nationellt liksom från de tre regionala grupperna mot demokratihotande brottslighet (GDB-grupperna), Säkerhetspolisen, riksdagens säkerhetsavdelning liksom företrädare från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Sammanlagt har 35 personer med expertkompetens medverkat i en intervju eller ett möte med Brå. Syftet har varit att få en breddad förståelse av otillåten påverkan, specifika systemhotande aktörer och andra organisationers arbete för att motverka otillåten påverkan.

Intervjuer med partirepresentanter och förtroendevalda

För att få en bild av hur partierna arbetar för att motverka otillåten påverkan mot sina partier och förtroendevalda har samtliga säkerhetsansvariga för riksdagspartierna intervjuats vid åtminstone ett tillfälle. Flera intervjuades både om utsatthet och om sårbarhet för otillåten påverkan inom ramen för delstudien, liksom om hantering och

förebyggande arbete vid ett senare tillfälle. Därtill har partirepresentanter på regional eller lokal nivå intervjuats. Totalt har 15 partirepresentanter eller säkerhetsansvariga intervjuats.

Inom ramen för delstudien intervjuades förtroendevalda som i PTU 2023 uppgav att de hade utsatts för hot, våld eller skadegörelse från en kriminell eller extremistisk gruppering under 2022. Några förtroendevalda intervjuades också efter tips från andra personer som medverkat i studien. I intervjuerna fick de förtroendevalda berätta om sin utsatthet. De fick även frågor om hur de upplever att händelserna hanterades och vilka förebyggande åtgärder de hade tagit del av innan händelsen. Sammanlagt har 28 förtroendevalda intervjuats.

Genomförande, bearbetning och analys av intervjuerna

Vilka verksamheter och personer som har intervjuats har inte legat fast från start utan har till stor del vuxit fram efter hand och till följd av den kunskap som har utvecklats under arbetets gång. Det har också skett ett visst snöbollsurval, det vill säga att intervjupersoner har tipsat om ytterligare personer att intervjua.

Samtliga intervjuer har varit semistrukturerade och utgått från en intervjuguide framtagen utifrån studiens frågeställningar och anpassad efter den aktuella intervjupersonen. Intervjuerna genomfördes både fysiskt, digitalt och över telefon, och bestod av både enskilda intervjuer och gruppintervjuer. Huvudparten av intervjuerna spelades in och transkriberades, samt bearbetades, systematiserades och analyserades utifrån ett kodschema som utgick från projektets frågeställningar. De intervjuer som inte spelades in sammanställdes i minnesanteckningar som analyserades i samma kodschema. Citat som presenteras i rapporten har anonymiserats och skrivits om till läsbar form.

Enkät till kommunernas säkerhetschefer

Intervjuerna med kommunanställda kompletterades med en enkät som skickades ut till samtliga 290 kommuner. Enkäten inkluderade frågor om kommunernas organisering av arbetet mot otillåten påverkan mot anställda och förtroendevalda, hur otillåten påverkan hanteras och förebyggs, liksom bedömning av utsatthet, konsekvenser, skyddsfaktorer och svårigheter i arbetet. Syftet med enkäten var att undersöka hur väl resultaten från intervjuerna med kommunanställda stämmer överens med hur övriga

kommuners säkerhetschefer bedömer såväl utsatthet som arbetet för att motverka otillåten påverkan.

Inför enkäten genomfördes ett samråd med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i enlighet med SFS 1982:668. Enkäten mejlades till den e-postadress som respektive kommun uppgett som kontaktadress till SKR och var adresserad till kommunens säkerhetschef eller motsvarande funktion. I rapporten refererar vi till respondenterna som kommunernas säkerhetschefer, även om det inte nödvändigtvis är säkerhetscheferna som har fyllt i enkäten.

Sammanlagt har 109 svar inkommit, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 38 procent. Sett till kommunstorlek svarade säkerhetschefer i kommuner med över 70 000 invånare i störst utsträckning på enkäten, 53 procent, medan säkerhetschefer i kommuner med upp till 15 000 invånare svarade i lägst utsträckning, 31 procent. De som svarat är relativt jämnt fördelade över landet. Sett till polisregion varierade svarsfrekvensen mellan 35 och 43 procent, med undantag för region Öst där 26 procent av kommunernas säkerhetschefer svarat på enkäten. Svarsfrekvensen tyder inte på några tydliga skevheter i representation när det gäller vilka säkerhetschefer som valt att svara. Däremot finns det en risk att säkerhetschefer i kommuner med större utsatthet är något överrepresenterade, då det är möjligt att de som inte ser otillåten påverkan som ett problem valt att inte svara på enkäten.

Svårigheter i fråga om begreppet otillåten påverkan

Otillåten påverkan är ett begrepp utan en väletablerad definition, så det finns vissa svårigheter när det kommer till olika verksamheters och personers förståelse av begreppet och fenomenet. Det blir tydligt i intervjuerna, där intervjupersonerna ibland använder otillåten påverkan synonymt med otillbörlig påverkan och där otillåten påverkan ibland enbart tolkas som sådant som utgör ett brott. För en del av intervjupersonerna omfattar begreppet enbart trakasserier, hot och våld, medan andra också inkluderar korrptionsförsök i begreppet. Ibland har intervjupersonerna även pratat om påtryckningar inom organisationerna som otillåten påverkan.

Skillnader i förståelsen av begreppet framkommer också genom att utsatta kommunanställda ibland inte sett det som de har varit utsatta för som otillåten påverkan. Det finns därför en risk att intervjupersoner valt att

exkludera händelser som vi skulle betrakta som otillåten påverkan. Liknande problematik skulle kunna återspeglas i enkätsvaren, där vi till skillnad från intervjuerna inte hade möjlighet att ställa följdfrågor och specificera vad vi menade i de fall vi upptäckte att intervjupersonerna tolkade otillåten påverkan på ett annat sätt än Brå.

Vissa aspekter av otillåten påverkan kan också vara svårare att prata om, då det innebär att man erkänner att fel har begåtts av en själv eller i den egna verksamheten. Det gäller särskilt när påverkansförsöken övergått i faktisk påverkan på yrkesutövningen eller förtroendeuppdraget.

Otillåten påverkan är det samlingsbegrepp som Brå använder 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 sitt uppdrag. På uppdrag av regeringen har Brå studerat otillåten påverkan som utövas av systemhotande aktörer och grupperingar i Sverige mot förtroendevalda och kommunala förvaltningar. Det här är slutredovisningen av uppdraget. I december 2023 släppte Brå en delredovisning som fokuserade på utsatthet bland förtroendevalda. Fokus i den här rapporten är framförallt på utsattheten inom den kommunala förvaltningen, samt på kommunernas, partiernas och andra aktörers arbete för att motverka otillåten påverkan. Inom ramen för uppdraget har Brå även tagit fram en handbok som riktar sig till landets kommuner.

Studiens resultat bygger huvudsakligen på intervjuer med kommunanställda, partiföreträdare, förtroendevalda och experter. Intervjuerna i kommunerna kompletterades med en enkät till kommunala säkerhetschefer.

Rapporten vänder sig i första hand till regeringen, men även till partier, kommuner och myndigheter som arbetar för att förebygga och hantera otillåten påverkan. Brås förhoppning är att rapporten kan bidra till att utveckla arbetet för att begränsa möjligheterna för kriminella och extremistiska aktörer att få inflytande i samhället.



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

Box 1386/Tegnérsgatan 23, SE-111 93 STOCKHOLM

Tel +46 (0) 8 527 58 400, registrator@bra.se, www.bra.se

urn:nbn:se:bra-1227