



DET KONGELIGE
KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Meld. St. 13

(2024–2025)

Melding til Stortinget

Forebygging av ekstremisme

Trygghet, tillit, samarbeid og demokratisk motstandskraft



London pub: Steffen Trumf/dpa
Al-Noor: NTB
Utøya: NTB
Regjeringskvartalet: Fartein Rudjord
Tillit: Fartein Rudjord
Gutt med hånda i været: Fartein Rudjord
Dame med roperten: FG Trade/iStockphoto.com
Gutt foran PC: artoleshko/iStockphoto.com



DET KONGELIGE
KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Meld. St. 13

(2024–2025)

Melding til Stortinget

Forebygging av ekstremisme

Trygghet, tillit, samarbeid og demokratisk motstandskraft

Innhold

1	Innledning	5	4.3.1	Pågående forskning	29
1.1	Bakteppe for melding	6	4.3.2	Kompetanseheving	30
1.1.1	Ekstremismekommisjonen	7			
1.2	Regjeringens mål – sammendrag	8	5	Samfunnets innsats for tidlig forebygging	32
1.3	Tiltak	9	5.1	Tidlig forebygging	32
			5.1.1	Risiko-, sårbarhets- og beskyttelsesfaktorer	32
2	Begreper	14	5.1.2	Kommuners forebyggings- arbeid	33
2.1	Radikalisering	14	5.1.3	Barn og foreldre	34
2.2	Ekstremisme	14	5.1.4	Barnehage og skole	35
2.3	Terrorisme	15	5.1.5	Høyere utdanning	36
2.4	Hatkriminalitet	16	5.1.6	Deltakelse i arbeidslivet	37
2.5	Forebygging	16	5.1.7	Arbeids- og velferds- forvaltningen (Nav)	37
3	Utfordringsbildet	17	5.1.8	Integreringspolitikk	38
3.1	Utviklingstrekk og utfordringer som påvirker radikalisering og ekstremisme i Norge	17	5.1.9	Helse- og omsorgstjenestene og det forebyggende folkehelse- arbeidet	38
3.1.1	Internasjonale forhold og konflikter påvirker trusselbildet nasjonalt	17	5.1.10	Innsats for likestilling og mot diskriminering	40
3.1.2	Ekstremisme er en reell og vedvarende trussel	17	5.2	Forebygging av kriminalitet	42
3.1.3	Et mer sammensatt utfordrings- og trusselbilde	18	5.2.1	Barne- og ungdomskriminalitet ...	42
3.1.4	Holdninger, rasisme og kjønn	19	5.2.2	Politiet og PSTs forebyggende arbeid mot voldelig ekstremisme	43
4	Nasjonal koordinering og bedre samhandling	21	5.2.3	Politiets arbeid mot hatkriminalitet	44
4.1	Dagens organisering for forebygging av voldelig ekstremisme	21	5.2.4	Direkte berørte og trussel- utsatte grupper	45
4.1.1	Den nasjonale kontraterror- strategien	22	5.2.5	Støttesentre for kriminalitets- utsatte	46
4.1.2	Handlingsplaner mot radikalisering og voldelig ekstremisme	22	5.2.6	Kriminalomsorgen	46
4.1.3	Internasjonalt samarbeid	23	5.2.7	Utlendingslovgivningen	47
4.2	En helhetlig struktur for styrket forebyggende innsats	25	5.2.8	Tilskuddsordning for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme	48
4.2.1	Nasjonalt senter for innsats mot radikalisering og voldelig ekstremisme	25	5.2.9	Reintegrering og exit-arbeid	48
4.2.2	Taushetsplikt og informasjons- deling	26	6	Demokrati og medvirkning	51
4.2.3	Lokale og regionale samarbeids- arenaer	27	6.1	Styrket oppslutning om demokrati og menneske- rettigheter	51
4.2.4	En mer strukturert samhandlingsmodell og risiko- vurderingsverktøy	28	6.1.1	Tillit til politiske institusjoner og prosesser	51
4.3	Kunnskap og kompetanse for god forebygging	29	6.1.2	Ytringsfrihet	53
			6.1.3	Redaktørstyrte medier	53
			6.1.4	Regulering av digitale plattformer	54
			6.1.5	Desinformasjon	55
			6.1.6	Barn og unge på nett	56

6.1.7	Dataspill	58	6.2.4	Dialog og tillit	67
6.1.8	Bibliotek	59	6.2.5	Veivisere – sosial kontakt og kunnskap	68
6.1.9	Museer	59			
6.1.10	Minne-, lærings- og fredssentre	60			
6.1.11	Skoleturer	62	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	70
6.2	Sivilsamfunn og frivillighet	63			
6.2.1	En aktiv frivillighet	63			
6.2.2	Tros- og livssynssamfunn	65	Referanser		71
6.2.3	Støttegrupper	67			



DET KONGELIGE
KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Meld. St. 13

(2024–2025)

Melding til Stortinget

Forebygging av ekstremisme

Trygghet, tillit, samarbeid og demokratisk motstandskraft

*Tilråding fra Kultur- og likestillingsdepartementet 21. mars 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Innledning

Ekstremisme har store konsekvenser for individer og samfunn lokalt, regionalt og globalt. Ekstremisme truer demokratiet og det mangfoldet av stemmer og posisjoner det er avhengig av. Terrorhandlinger er ekstremisme i ytterste konsekvens.

Til sammen 77 mennesker ble drept i det høyreekstreme terrorangrepet på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011. Terrorangrepet savner sidestykke i norsk fredstid, både i omfang og i brutalitet. Angrepet var rettet mot det norske mangfoldet og demokratiet, og Arbeiderpartiet.

Norge har opplevd ytterligere to terrorangrep. Det høyreekstreme terrorangrepet på Al-Noor Islamic Centre 10. august 2019 ble gjennomført etter at terroristen hadde drept sin adopterte stesøster i deres felles hjem. Dette angrepet var også rettet mot det norske mangfoldet, og mot muslimer.

To ble drept og flere ble skadet i det ekstreme islamistiske terrorangrepet mot utesteder og mennesker i Rosenkrantzgate i Oslo, under Pride-

feiringen, 25. juni 2022. Angrepet var rettet mot skeive. Erfaringer viser med all tydelighet at det forebyggende arbeidet mot ekstremisme må styrkes.

Hatkriminalitet har også tatt liv og ført til tap av trygghet for mennesker i Norge. Det finnes også rasisme, antisemittisme og muslimfiendtlighet og negative forestillinger og holdninger til minoriteter i befolkningen. Dette skaper utrygghet for mange mennesker, og er en trussel for bred demokratisk deltakelse.

Norske myndigheter har over mange år gjort seg erfaringer med hva slags arbeid som har fungert mot ekstremisme og hva som har sviktet. Mennesker har kommet ut av radikaliseringsløp, angrep har blitt avverget, og det bygges demokratisk motstandskraft i norske skoler og på andre fellesarenaer hver dag. Det er likevel behov for å styrke det forebyggende arbeidet mot ekstremisme i Norge i dag.

Regjeringen vil gi den forebyggende innsatsen mot ekstremisme et løft for å hindre enkeltmennesker og grupper fra å radikaliseres i Norge.

Regjeringen vil bidra til at det norske demokratiet har tilstrekkelig motstandskraft mot antidemokratiske krefter og at samfunnet hegner om menneskerettighetene og beskytter alle som bor her. Dette er et oppdrag som favner hele samfunnet.

Regjeringens utgangspunkt er at det forebyggende arbeidet mot terror og ekstremisme, til enhver tid må foregå i samsvar med individers rettigheter og innenfor rettsstatens prinsipper. Dette medfører at et åpent, demokratisk samfunn må leve med en viss risiko for ekstremisme. Alt kan ikke forebygges eller forhindres, men målet må være å redusere denne risikoen mest mulig.

Forebygging koster. Forebygging som lykkes og angrep som avverges, vil aldri få like mye oppmerksomhet som de tilfellene hvor det ikke lykkes. Det er vanskelig å dokumentere resultatene og effektene av tidlig forebyggende innsats som har lykkes. Samtidig er kostnadene av voldelig ekstremisme og terrorisme svært store. Direkte berørte etter ekstremistiske angrep betaler en pris som ikke kan kostnadsberegnes. Liv går tapt. Familie og venner får sine liv endret for all tid. Mange opplever en utrygghet i hverdagen i lang tid. Hele samfunnet påvirkes.

Mange samfunnssektorer involveres i krisehåndtering og gjenoppbygging, på kort og lang sikt. Byrom og infrastruktur blir berørt. Lokalsamfunn og frivilligheten rammes. Gjenreisningen av Utøya har vært et stort og krevende arbeid for AUF og etterlatte familier. I 2015 ble den første sommerleiren etter terrorangrepet avholdt på øya igjen og den politiske aktiviteten på øya er gjenopptatt. I tillegg forvalter Utøya i dag et minne- og læringsarbeid som retter seg mot alle innbyggere uavhengig av politisk ståsted. Det er også etablert et nasjonalt minnesteid på Utøyakaia, som stod ferdig i 2022.

Bomben mot regjeringskvartalet 22. juli 2011 tok åtte menneskeliv og skadet flere hundre mennesker. Både de nærmeste bygningene og bygninger lengre unna ble ødelagt og skadet. Minner og læring om 22. juli blir en del av topografien i det nye regjeringskvartalet når det permanente nasjonale minnesteid kommer på plass og 22. juli-senteret flytter tilbake i tilknytning til Høyblokka.

Trygghet i religiøse rom og lokalsamfunn tar også tid å gjenreise. Bærum kommune og Al-Noor moskeen har arbeidet kontinuerlig med dette etter angrepet 10. august 2019. London pub og øvrige barer i Rosenkrantz' gate er fortsatt vitale utesteder etter terroren 25. juni 2022. Selv om mange i det skeive miljøet fremdeles preges av utrygghet og frykt etter angrepet 25. juni 2022, er

både pridefeiringen og gatene tatt tilbake. Jødiske trossamfunn og institusjoner har levd med strenge sikkerhetstiltak i lang tid, og gjør det fortsatt.

Forebygging handler om å fange opp individer og grupper, før de utøver ekstremistisk vold eller terrorisme. Å sikre trygghet for alle innbyggere er en av statens viktigste oppgaver og en del av samfunnskontrakten.

Forebygging av radikaliserings og ekstremisme handler også om å bygge samfunn som har motstandskraft mot autoritære og antidemokratiske strømninger. Det handler om å motarbeide ideer som forfekter at noen mennesker er mer verdt enn andre. Forebygging handler om å skape inkluderende samfunn, med rom for ulikhet og uenighet.

1.1 Bakteppe for melding

Etter terrorangrepet 22. juli 2011 ble 22. juli-kommisjonen raskt satt ned, for å gjennomgå og trekke lærdom. Kommisjonen hadde fokus på myndighetenes håndtering av angrepet og på svikt i beredskapen og krisehåndteringen. Rapporten avdekket alvorlige svakheter på flere områder under håndteringen av angrepet.¹ Blant hovedkonklusjonene var at ressursene ikke fant hverandre; angrepet på regjeringskvartalet kunne vært forhindre og myndighetenes evne til å beskytte menneskene på Utøya sviktet. Det var imidlertid ikke en del av 22. juli-kommisjonens mandat å se nærmere på spørsmål knyttet til gjerningsmannens motiv, og kommisjonen skrev selv at disse spørsmålene ville fortjene mer oppmerksomhet enn det de kunne rekke over.

Som oppfølging av 22. juli-kommisjonens rapport la Stoltenberg II-regjeringen i 2013 fram en melding til Stortinget om terrorberedskap.² Denne dannet den overordnede strategien for å forebygge og håndtere terror i Norge. Sentrale tiltak var å styrke politiets kapasitet, etablere Politiets nasjonale beredskapssenter og øke samvirket mellom aktørene i krisehåndtering.

Det ble også gjennomført evalueringer av politiets og politiets sikkerhetstjenestes (PST) håndtering av terrorangrepet i Bærum 10. august 2019 og terrorangrepet i Oslo 25. juni 2022. Etter begge angrepene ble det satt ned eksterne utvalg for å identifisere læringspunkter knyttet til politiets og

¹ NOU 2012: 14

² Meld. St. 21 (2012–2013)

PSTs evne til å forhindre, forebygge og håndtere terrorangrepene.³

Regjeringen har ved flere anledninger styrket politiet og PST for at de bedre skal kunne møte utviklingen i trusselbildet. Viktige lovendringer som skal sette PST og politiet bedre i stand til å håndtere et endret trusselbilde har også blitt vedtatt.

For å forstå mer om forhold som har gitt grobunn for framvekst av radikalisering og ekstremisme i Norge i nyere tid, og hvordan dette kan forebygges bedre framover, oppnevnte regjeringen Ekstremismekommisjonen i 2022.

Nå legger regjeringen fram en melding til Stortinget om forebygging av ekstremisme. Meldingen bygger i stor grad på Ekstremismekommisjonens situasjonsbeskrivelse og kunnskapsgrunnlag. Meldingen bygger også på myndighetenes arbeid på feltet gjennom en årrekke, samt erfaringer og kunnskap fra tidligere hendelser og internasjonalt samarbeid. En rekke av kommisjonens anbefalinger følges opp. Regjeringens mål med meldingen er å styrke den forebyggende innsatsen mot ekstremisme på tvers av sektorer og myndigheter.

Forebygging av radikalisering, ekstremisme og terror krever innsats og arbeid på en rekke ulike områder. Politikken og tiltakene som legges fram og omtales i denne meldingen, samvirker med politikk som velferdspolitik, utenrikspolitikk og beredskap og sikkerhet i stort.

1.1.1 Ekstremismekommisjonen

Norge har hatt en bred innsats mot ekstremisme over flere år, og det foreligger mye kunnskap både nasjonalt og internasjonalt. Bakgrunnen for opprettelsen av Ekstremismekommisjonen var blant annet ønsket om og behovet for å få mer kunnskap om spørsmål som ikke ble dekket av 22. juli-kommisjonen. Ekstremismekommisjonen fikk i oppdrag å frambringe og analysere kunnskap, og fremme anbefalinger for å forbedre landets evne til å forebygge radikalisering og framvekst av ekstremisme. Kommisjonen skulle belyse ulike forhold som har gitt grobunn for framvekst av radikalisering og ekstremisme i Norge i nyere tid og hvordan dette kan forebygges bedre framover. Kommisjonen skulle ha en bred tilnærming til ekstremismefeltet.

Ekstremismekommisjonen var satt sammen av 17 medlemmer fra ulike erfarings- og fagområder, og ble ledet av forsker Cathrine Thorleifsson. Kommisjonen leverte sin utredning NOU 2024: 3 *Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet*, til regjeringen i mars 2024.

Utredningen inneholder 41 anbefalinger, fordelt på fire områder:

1. Bedre organisering og mer forpliktende samarbeid
2. Kunnskaps- og kompetanseløft i det forebyggende arbeidet
3. Bedre ivaretagelse av og medvirkningsmuligheter for utsatte grupper
4. Styrket oppslutning om demokrati og menneskerettigheter

Utredningen ble sendt på offentlig høring og det kom inn 120 høringsuttalelser fra ulike kommuner, etater, organisasjoner og forskningsinstitusjoner over hele landet. Ekstremismekommisjonens 41 anbefalinger ble overveiende positivt mottatt. De fleste høringsinstansene støttet situasjonsbeskrivelsen som presenteres i utredningen og så behovet for å møte utfordringene som skisseres med koordinerte tiltak, både nasjonalt, regionalt og lokalt. I høringsuttalelser framkom det også forskjellige tilnærminger til hvordan de ulike tiltakene kan innrettes, og hvilke aktører som skal ha ansvaret for dem.⁴

En del av Ekstremismekommisjonens oppdrag var å gjennomgå og vurdere alvorlige saker som omhandler ekstremisme for å bidra til å innsikt i hvordan ekstremisme kan oppstå. Gjennom en egen lov⁵ fikk kommisjonen tilgang til taushetsbelagt informasjon. Etter loven kunne enhver uten hinder av taushetsplikt gi kommisjonen de opplysningene som var nødvendige for at kommisjonen skulle kunne utføre sitt arbeid i henhold til mandatet. Ifølge mandatet skulle kommisjonen vurdere «alvorlige saker som omhandler ekstremisme». I Prop. 10 L (2022–2023) framgår det at departementet la «til grunn at straffebestemmelser må ha en strafferamme på minimum seks år for at en overtredelse skal kunne falle inn under alvorlighetskravet». I proposisjonen framgår også at kommisjonen gis adgang til å gjennomgå inntil 20 enkeltsaker. Ekstremismekommisjonen kontaktet flere aktører i arbeidet med sakene, herunder PST, politiet, Nav, kommuner, barnevernet og kriminalomsorgen. Slik kunne kommisjonen

³ Dalgaard-Nielsen, Eriksen, Hansen, Ilum, Ishaq, Ravndal og Renå 2020; Jansen, Eriksen, Hoven, Løberg, Ravndal, Rolfheim-Bye og Skoglund 2023

⁴ Kultur- og likestillingsdepartementet 2024b

⁵ Lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen 2022

Boks 1.1 Diskursen om 22. juli

22. juli-terroristens radikaliserings, motiv og tankegods har vært en kilde til offentlig debatt i Norge i årene etter terrorangrepet. Spørsmålet om helse og ideologi sto sentralt i rettssaken og debatten om terroristens tilregnelighet i 2012.

Om 22. juli-kommisjonens rapport sa daværende statsminister Jens Stoltenberg «*Det avgjørende er at vi nå har fått en felles fortelling om 22. juli*» og «*Vi har fått en felles virkelighetsforståelse.*» Utviklingen i det offentlige ordskiftet i årene som fulgte, har vist at det er ulike oppfatninger av hva uttrykket *en felles fortelling* skulle inneholde. Mange aktører i samfunnet etterlyste at den offentlige samtalen om 22. juli i større grad løftet fram nettopp de problemstillingene som ikke ble drøftet av 22. juli-kommisjonen. Forskning og debatt har vist at det har eksistert betydelige motsetninger i hvordan befolkningen forstår 22. juli.¹

I alle årene etter 22. juli har særlig overlevende og etterlatte etter terrorangrepet i 2011, men også andre aktører i samfunnet, savnet at

det tas et sterkere *oppgjør* med terrorangrepet. Mange har ønsket større oppmerksomhet på terroristens høyreekstremer tankegods. Konspirasjonstenkningen, rettet mot Arbeiderpartiet, mot muslimer og innvandrere og terroristens sterke hat mot kvinner var heller ikke særegent for ham, men deles av langt flere enn den offentlige samtalen kunne gi inntrykk av, mente flere. Kritikken har også handlet om at budskapet om kjærlighet og fellesskap som ble formulert av myndigheter og opinionsdannere i den umiddelbare ettertiden fikk for stor plass, for lenge. Det gjorde det vanskelig å sette ord på vanskelige følelser og løfte fram spørsmål som er mindre forsonende og som har potensial til å skape uenighet. Med 22. juli ble Norge påført en varig nasjonal sorg. De som gjennomlevde angrepet, enten som overlevende eller etterlatte, har tatt et uforholdsmessig stort ansvar når det gjelder å sette temaet på dagsorden i årene som fulgte.

¹ Solheim og Jupskås 2021

undersøke myndighetenes håndtering av disse sakene samt faktorer som oppvekst og bakgrunn, radikaliseringsprosessen, kriminalitet og eventuelt soning, samt tiden etter den straffbare hendelsen og eventuelle forsøk på reintegrering.

1.2 Regjeringens mål – sammendrag

Denne meldingen til Stortinget presenterer regjeringens politikk for forebygging av radikaliseringsprosessen og ekstremisme, og gir retning for det forebyggende arbeidet framover.

Regjeringen vil sikre en bred og felles forankring, og effektive virkemidler. Å forebygge og forhindre radikaliseringsprosessen og i verste fall terrorisme krever et kontinuerlig arbeid, et oppdatert kunnskapsgrunnlag og oversikt over ulike typer utviklingstrekk og trusler. Ekstremisme er en reell og vedvarende trussel, og internasjonale forhold og konflikter påvirker utviklingen i Norge.

Et stadig mer komplekst utfordringsbilde må møtes med mer samarbeid på tvers av sektorer og tjenester. Regjeringen vil legge til rette for at myndigheter på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå

har bedre strukturer, verktøy og kompetanse som styrker samarbeidet og legger til rette for et langsiktig forebyggingsarbeid.

Forebygging av radikaliseringsprosessen og ekstremisme må foregå på ulike nivåer samtidig, gjennom ulike tilnærminger og med ulike verktøy. Forebygging skal rettes inn mot både enkeltpersoner og grupper der risiko- og sårbarhetsfaktorer allerede er identifisert, og inn mot størstsamfunnet og alle innbyggere i landet. Regjeringens mål er med andre ord både å skape motstandskraft mot krefter som aktivt undergraver demokratiet, og å forebygge radikaliseringsprosessen og voldelig ekstremisme.

Regjeringen vil etablere et nytt nasjonalt senter for innsats mot radikaliseringsprosessen og voldelig ekstremisme. Sentrale oppgaver for senteret vil være veiledning og støtte til kommuner og førstelinjetjenester i hele landet. Senteret skal formidle kompetanse og kunnskap om fenomener, utviklingstrekk og forebyggende arbeid til nasjonale, regionale og lokale aktører. Senteret skal også veilede pårørende, nærstående og andre aktører ved bekymring for radikaliseringsprosessen.

Regjeringen vil også, gjennom forslag til endringer i lovverk om informasjonsdeling og inn-

føring av nye samarbeidsformer, legge til rette for at kommuner og førstelinjetjenester får bedre verktøy i sitt forebyggende arbeid

Forebygging av ekstremisme innebærer videre å arbeide for styrket oppslutning om demokrati og menneskerettigheter. Undervisning i demokrati og medborgerskap, styrking av freds- og menneskerettighetssentre, støtte til sivilsamfunn, arbeid mot hatkriminalitet, rasisme og diskriminering, og et oppdatert kunnskapsgrunnlag er viktig i dette arbeidet.

Kapittel 1 presenterer regjeringens mål, og en samlet oversikt over tiltak, kapittel 2 og 3 gjennomgår begrepsbruk, utfordringsbilde og utviklingstrekk. Kapittel 4 presenterer politikk og tiltak som bidrar til å etablere bedre strukturer og verktøy for samarbeid ved konkrete bekymringer om radikaliserings og voldelig ekstremisme. Her løftes blant annet spørsmål rundt taushetsplikt og informasjonsdeling, og det nye nasjonale senteret omtales. Kapitlet omhandler også viktigheten av kunnskap og kompetanse. Kapittel 5 redegjør for samfunnets og myndighetenes arbeid, roller og ansvar i det tidlige forebyggingsarbeidet. Kapittel 6 handler om å bygge demokratisk motstandskraft i befolkningen og styrke oppslutningen om demokrati og menneskerettigheter. Det redegjøres for politikk og tiltak knyttet til ytringsfrihet og medier, museer og bibliotek, demokrati og menneskerettigheter i skolen, og minne-, lærings- og fredscentre. Dette kapitlet løfter også fram sivilsamfunnsaktørers rolle i det forebyggende arbeidet. Kapittel 7 omtaler økonomiske og administrative konsekvenser.

1.3 Tiltak

I denne meldingen presenterer regjeringen en rekke tiltak for å forebygge radikaliserings og ekstremisme. Tiltakene presenteres i den rekkefølgen de omtales i teksten.

Nasjonal koordinering og bedre samhandling

Videreutvikle den nasjonale kontraterrorstrategien

Regjeringen vil revidere den nasjonale kontraterrorstrategien for å sikre at prioriteringene i strategien er i tråd med utviklingen på feltet. I den sammenheng vil regjeringen også vurdere en videreutvikling av Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Videreføre deltakelsen i det internasjonale samarbeidet

Regjeringen viderefører Norges deltakelse i det internasjonale samarbeidet mot radikaliserings og forebygging av voldelig ekstremisme og terrorisme, og vil særlig synliggjøre Norges rolle i nordiske, europeiske og multilaterale fora.

Etablere et nasjonalt senter for innsats mot radikaliserings og voldelig ekstremisme

Regjeringen vil etablere et nasjonalt senter for innsats mot radikaliserings og voldelig ekstremisme med oppstart i 2026. Senteret skal blant annet støtte det lokale forebyggende arbeidet, bidra til bedre organisering, og tydelige samarbeidsstrukturer for arbeidet nasjonalt.

Oppdatere og utarbeide veiledere for bruk av taushetsplikt og informasjonsdeling

Regjeringen vil igangsette arbeidet med en veileder om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt med retningslinjer for det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Utrede lovendringer og forskrift om deling av taushetsbelagt informasjon

Regjeringen utreder mulige lovendringer for å sikre utveksling av nødvendige opplysninger mellom helsetjenesten, politiet og PST om personer med psykiske lidelser og antatt voldsrisiko.

Vurdere et mer strukturert, formalisert og forpliktende kriminalitetsforebyggende samarbeid

Regjeringen vil vurdere et mer strukturert, formalisert og forpliktende kriminalitetsforebyggende samarbeid hvor informasjonsutveksling inngår som et sentralt element. Hensynet til det kommunale selvstyret og den kommunale organisasjonsfriheten skal ligge til grunn for en slik utredning.

Utvikle et felles risikovurderingsverktøy for å styrke arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme

Regjeringen vil gi det nasjonale senteret for innsats mot radikaliserings og voldelig ekstremisme i oppgave å utvikle et felles risikovurderingsverktøy for aktører som PST, politiet og andre førstelinjetjenester til bruk i arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Vurdere kommunenes virkemidler for forebygging av radikaliserings og ekstremisme

Regjeringen vil se på hvilke virkemidler kommunene har til å forebygge radikaliserings og ekstremisme i forbindelse med det videre arbeidet med opprettelsen av et nasjonalt senter og det igangsatte arbeidet med utveksling av taushetsbelagte opplysninger.

Videreføre støtte til Senter for ekstremismeforskning – C-REX

C-REX er garantert finansiering gjennom Norges forskningsråd til slutten av januar 2026. Regjeringen vil vurdere om finansieringen av C-REX fremdeles skal skje via Norges forskningsråd eller med en direktebevilgning til Universitetet i Oslo, og kommer tilbake til dette i kommende statsbudsjetter.

Vurdere behov for justeringer i den fremtidige innretningen av terrorismeforskningen, herunder Terra

I forbindelse med den kommende revisjonen av den nasjonale kontraterrorstrategien, skal det vurderes om det er behov for å gjøre justeringer i den fremtidige innretningen av terrorismeforskningen, herunder Terra.

Samfunnets innsats for tidlig forebygging*Legge fram melding til Stortinget om sosial utjevning og mobilitet*

Regjeringen vil våren 2025 legge fram en melding til Stortinget om sosial utjevning og mobilitet. Meldingen vil omtale viktige faktorer for at barn får en god start på livet, og på hvilke måter arenaer som barnehage, skole og fritidstilbud kan bidra til sosial mobilitet.

Opprette og styrke beredskapsteam og skolemiljøteam for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet

Regjeringen gir midler til beredskapsteam i utvalgte kommuner med særlige utfordringer. Regjeringen gir også midler til skolemiljøteam i utvalgte kommuner.

Styrke demokratiopplæringen i skolen

Regjeringen styrker demokratiopplæringen gjennom å støtte skolens arbeid med de nye læreplanene og det tverrfaglige temaet *folkehelse og livsmestring*.

God tilgang til pedagogiske ressurser i skolene

Regjeringen vil bidra til at skolene får god tilgang til pedagogiske ressurser for å øke kompetansen hos ansatte på forebygging av ekstremisme og radikaliserings.

Mobilisere og motivere flere unge til arbeid

Regjeringen vil utvikle bedre lavterskeltilbud og mer tilpassede tjenester for unge med sammensatte utfordringer.

Styrke kompetansen i arbeids- og velferdsforvaltningen

Regjeringen vil styrke den eksisterende veiledningsfunksjonen ved Nav Grønerløkka, og utvide rollen for å kunne jobbe mer med kompetanseheving om radikaliserings og ekstremisme.

Styrke innsatsen innen psykisk helse

Psykisk helse er ett av regjeringens viktigste satsningsområder. Målet er at flere skal oppleve god psykisk helse og livskvalitet, og at hjelp skal være lett tilgjengelig når den trengs. Regjeringen vil styrke innsatsen innen psykisk helse gjennom *Opptrappingsplan for psykisk helse (2023–2033)*.

Igangsette ny holdningsundersøkelse til etniske og religiøse minoriteter

Regjeringen har regelmessig bestilt undersøkelser om befolkningens holdninger til etniske og religiøse minoriteter, gjennomført blant annet av HL-senteret. Regjeringen vil utlyse en ny undersøkelse i 2025, som skal lanseres i 2027.

Legge fram melding til Stortinget om gutter og menns likestillingsutfordringer

Regjeringen vil legge fram en melding til Stortinget om gutter og menns likestillingsutfordringer. Flere av Mannsutvalgets forslag er også relevante når det gjelder forebygging av ekstremisme, og forslagene fra utredningen vil vurderes og følges opp.

Innhente mer kunnskap om hvordan idealer og forestillinger om kjønn har betydning for radikaliserings og ekstremisme

Det er behov for mer kunnskap om hvordan idealer og forestillinger om kjønn inngår i både

den brede ekstremismen og påvirker rekruttering til voldelig ekstremisme. Regjeringen vil hente inn mer kunnskap om dette.

Satsing på forebygging av barne- og ungdomskriminalitet

Regjeringen har styrket innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet, blant annet ved ekstra midler og lovendringer.

Etablere tilskuddsordning til møteplasser for gutter og unge menn

Regjeringen har etablert en tilskuddsordning til møteplasser for gutter og unge menn, som er målrettet mot forebygging av kriminalitet og skal bidra til å hindre rekruttering til kriminelle miljøer i utsatte områder. Dette er en del av regjeringens innsats mot barne- og ungdomskriminalitet.

Videreutvikle den nasjonale statistikken om hatkriminalitet

Regjeringen har videreutviklet den nasjonale statistikken om hatkriminalitet for å få mer kunnskap om hvordan hatkriminalitet rammer ulike grupper i befolkningen.

Studie om rammede og berørte etter terrorangrepet 25. juni 2022

Regjeringen har tildelt Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) midler til en forskningsstudie om rammede og berørte etter terrorangrepet 25. juni 2022. Regjeringen har gitt ekstra midler slik at alle som ble rammet av angrepet kan få mulighet til å delta, og for å sikre et godt grunnlag for videre forskning som kan følge individene over tid.

Videreføre prosjekt med livssynsteam/-medarbeidere i kriminalomsorgen

Regjeringen vil utrede behovet for ordningen med livssynsteam/-medarbeidere i kriminalomsorgen, herunder om og hvordan dette bør organiseres på lang sikt.

Videreføre og styrke tilskuddsordningen til tiltak mot forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme

Regjeringen vil videreføre tilskuddsordningen hvor kommuner og fylkeskommuner kan søke om

midler til tiltak som retter seg mot forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, og gjøre tilskuddsordningen mer kjent. Fra 2026 styrkes tilskuddsordningen for å stimulere til økt bruk av mentorordninger – både for exit-arbeid og for tidlig forebygging. Det skal legges vekt på samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner.

Oppdatere veileder for exit-arbeid

Norge har ikke et eget nasjonalt exit-program for enkeltpersoner som søker bistand for å trekke seg ut av ekstreme miljøer, men det foreligger en egen veileder for slikt arbeid som retter seg mot ansatte i førstelinjen. Regjeringen vil gi i oppdrag til relevante underliggende virksomheter å oppdatere denne veilederen for exit-arbeid.

Demokrati og medvirkning

Legge fram nasjonal strategi for en åpen og opplyst offentlig samtale

Regjeringen vil legge fram en nasjonal strategi for en åpen og opplyst offentlig samtale i 2025. Arbeidet følger blant annet opp Ytringsfrihetskommisjonens utredning.

Gjennomføre Digital Service's Act (DSA) i norsk rett

Regjeringen vil gjennomføre DSA i norsk rett og opprette en modell for nasjonal håndheving.

Legge fram nasjonal strategi for å styrke motstandskraften mot desinformasjon

Regjeringen vil lansere en strategi for å styrke motstandskraften mot desinformasjon våren 2025. Strategien har som utgangspunkt at motstandskraft mot desinformasjon må bygges gjennom et bredt samarbeid mellom myndigheter, sivilsamfunn, medier og forskning.

Legge fram melding til Stortinget om trygg digital oppvekst

Regjeringen vil legge fram en melding til Stortinget om trygg digital oppvekst. Meldingen vil presentere regjeringens mål for at barn skal ha en trygg, aktiv og deltakende digital oppvekst, som ivaretar deres rettigheter og mulighetene som internettet gir, samtidig som de beskyttes mot for eksempel ekstremistisk innhold og skadelig bruk.

Øke aldersgrensen for behandling av personopplysninger og for bruk av sosiale medier

Regjeringen har foreslått at aldersgrensen for når barn kan samtykke til at blant annet sosiale medier kan behandle personopplysningene deres, økes fra 13 til 15 år. Regjeringen vil i tillegg utrede lovfesting av en absolutt aldersgrense på 15 år på sosiale medier.

Innføre ny prøveordning under Norsk filminstitutt (NFI) for innkjøp av dataspill og dataspill-lisenser

Regjeringen vil opprette en ny prøveordning under Norsk filminstitutt for innkjøp av dataspill og dataspill-lisenser til bruk for barn og unge i offentlige rom og offentlige arrangementer.

Bibliotekenes rolle i demokratiarbeidet i ny biblioteksstrategi

Regjeringen vil utarbeide ny biblioteksstrategi som skal gjelde fra 2026. Bibliotekenes rolle i arbeidet med å forebygge ekstremisme, vil vurderes i dette arbeidet.

Sikre minner etter terror

Regjeringen vil igangsette arbeid for å sikre at både fysiske gjenstander og fortellinger etter terror blir tatt vare på. Regjeringen vil også gi Kulturdirektoratet i oppdrag å etablere faglige fora om tematikken.

Etablere flere undervisningsstillinger ved freds- og menneskerettighetssentrene

Regjeringen har i 2025 styrket freds- og menneskerettighetssentrene og Dembras forebyggende arbeid inn mot skolen. Det er opprettet flere stillinger ved freds- og menneskerettighetssentrene. Dembras arbeid mot rasisme, gruppefiendtlighet og udemokratiske holdninger er også styrket.

Ny strategi for freds- og menneskerettighetssentrene

Regjeringen vil i 2025 sette i gang arbeidet med en ny strategi for freds- og menneskerettighetssentrene for årene som kommer.

Evaluerer ordningen med skoleturer

Regjeringen har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å evaluere ordningen med skoleturer.

Øke kompetansen om forebygging av radikaliserings og ekstremisme hos sivilsamfunnsaktører

Regjeringen vil bidra til økt kompetanse om forebygging av radikaliserings og ekstremisme hos sivilsamfunnsaktører. Frivillighet Norge får midler for å utarbeide opplegg for slik kompetanseheving.

Øke tilskudd til tiltak mot rasisme og hatprat

Regjeringen har økt tilskuddsordningen *Tiltak mot rasisme, diskriminering og hatefulle ytringer*. Tilskuddsordningen skal legge til rette for initiativer og aktiviteter som har til hensikt å motvirke rasisme, diskriminering og hatefulle ytringer på grunn av etnisitet, religion og livssyn. Støtten til Stopp Hatprat er også økt i 2025.

Igangsette et forsknings- og utredningsoppdrag om tros- og livssynsdialogen

Regjeringen vil ta initiativ til et forsknings- og utredningsoppdrag om tros- og livssynsdialogen.

Utlyse et forsknings- og utredningsoppdrag om religiøse ledere og utdanning

Regjeringen vil, for å få mer kunnskap og se nærmere på mulige tiltak, utlyse et forsknings- og utredningsoppdrag om religiøse ledere og utdanning.

Støtte til støttegrupper etter terrorangrep

Støttegrupper etter terror gjør et viktig arbeid både for sine medlemmer og for samfunnet. Regjeringen gir støtte til støttegrupper etter terrorangrep i Norge. I 2025 er det gitt driftsmidler til Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli og Støttegruppa 25. juni.

Støtte tiltak og prosjekter som bidrar til dialog og tillit

Regjeringen vil fortsette å støtte tiltak og prosjekter som bidrar til dialog og tillit mellom grupper. Regjeringen vil videre skaffe oversikt over ulike typer dialogtiltak som benyttes rundt i landet. Oversikten vil danne grunnlag for å organisere og innrette offentlig finansierte dialogtiltak på best mulig måte.

Etablere en formalisert ordning med muslimske veivisere

Regjeringen vil etablere en statlig finansiert muslimsk veiviserordning. Barne-, ungdoms- og

familiedirektoratet (Bufdir) har fått i oppdrag å lyse ut et anbud om å etablere, være sekretariat og opplæringsinstitusjon for Muslimsk veiviserordning.

2 Begreper

Ingen eksisterende begreper for å beskrive utfordringene og fenomenene som denne meldingen adresserer, er uproblematiske. Begrepet radikaliserings er omdiskutert. Begrepene ekstremisme og terrorisme defineres svært ulikt i nasjonale lovverk, og mellom land. Akademiske definisjoner skiller seg også fra legaldefinisjoner. Tilsvarende er det ikke allmenn enighet om definisjoner av ulike ekstremismeretninger, inkludert ekstrem islamisme og høyreekstremisme. Tilgrensende former for kriminalitet, eksempelvis ulike former for hatkriminalitet, kan grense opp mot terrorisme. I tillegg kan begrepene fylles med forskjellig meningsinnhold, ut fra hvem som benytter seg av dem og hvem som har definisjonsmakt. Meldingen omhandler forebygging av radikaliserings og ekstremisme. Forebygging i denne sammenheng involverer mange ulike aktører og foregår på ulike nivåer. I dette kapitlet omtales begreper som anvendes i meldingen.¹

2.1 Radikaliserings

Radikaliserings og *radikaliseringsprosess* er innarbeidede begreper i norsk og internasjonal sammenheng. Samtidig kritiseres begrepene for å være upresise, fordi de rent semantisk peker tilbake til *radikal*. Det er legitimt å være radikal, som ikke er det samme som å være radikaliserings. Begrepene har også blitt kritisert for å i for stor grad vektlegge ideer framfor øvrige forhold som kan skape grobunn for ekstremisme, som relasjoner, prosesser i samfunnet eller nasjonale eller internasjonale politiske konflikter.

I meldingen benyttes begrepet radikaliserings i tråd med forståelsen som legges til grunn i regjeringens nasjonale kontraterrorstrategi. Med radikaliserings menes: «en prosess der en person i økende grad aksepterer bruk av vold for å nå politiske, ideologiske eller religiøse mål. En radikaliseringsprosess som leder fram til voldelig ekstremisme kjennetegnes av en stadig mer ensidig

virkelighetsoppfatning, der det ikke er rom for alternative perspektiver. Dette følges gjerne av en utvikling der en ensidig virkelighetsoppfatning oppleves så akutt og alvorlig at voldshandlinger er nødvendige og rettferdige».² At radikaliserings beskrives som en *prosess* skal ikke forstås som at alle som radikaliseres følger samme rute. Hvert enkelt radikaliseringsforløp er unikt, men med noen fellestrekk.

2.2 Ekstremisme

Det er ulike oppfatninger om hva ekstremisme er. Ekstremisme defineres forskjellig, fra aksept for å bruke vold som politisk virkemiddel, til å avvise demokratiet.

Til grunn for regjeringens styrkede innsats på forebygging som foreslås i det videre, ligger de to definisjonene som brukes i Ekstremismekommisjonens utredning:

1. Ekstremisme som aksept av og bruk av vold til å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.
2. Ekstremisme som aktiv avvisning av demokratiet og aktiv motarbeidelse av grunnleggende menneskerettigheter, i det følgende omtalt som den brede definisjonen på ekstremisme.

I den første definisjonen er det voldskriteriet, altså virkemiddelet, som er det sentrale. I det følgende omtales dette som voldelig ekstremisme. Definisjonen viser til det straffbare ved handlingene. Definisjonen har en klar avgrensning. Den skiller ekstremistisk vold fra annen type vold, fordi den framhever motivet for handlingen. Dette er viktig, og får konsekvenser både for forebygging og avverging.

I et bredt forebyggingsperspektiv er det hensiktsmessig å benytte begge definisjonene. En gradvis forvitring av tilliten til demokratiet som institusjon, kan berede grunnen for en større aksept for vold. Å avgjøre hva som kan betegnes som ekstremt *uten* voldselementet, kan på sin side

¹ For en dypere drøfting av definisjoner, se NOU 2024: 3, s. 52–70

² Justis- og beredskapsdepartementet 2022

ikke gjøres uten å foreta vurderinger om handlinger og utsagn. Gjennom ulike tider har hva som har blitt ansett som ekstremt, forandret seg, også i Norge. Definisjoner henger sammen med hvem som har makt til å definere, og begreper som ekstrem og radikal brukes til å undertrykke samfunnsgrupper og enkeltborgere, flere steder i verden i dag.

Demokratier kan utfordres, svekkes og bygges ned ved at enkeltindivider med makt og posisjon eller grupper i samfunnet tar i bruk antidemokratiske retorikk, eller iverksetter tiltak som undergraver demokratiet innenfor demokratiets egne institusjoner. Ulike aktører kan bevisst søke å så mistillit og polarisering i befolkningen for å skape ustabilitet og politisk uro. Utsatte grupper kan gjennom dette trues til taushet og livsbegrensning. Dette er eksempler på ekstremisme som kommer til uttrykk gjennom andre virkemidler enn vold.

Det er et behov for å identifisere og bygge motstandskraft i befolkningen mot strømninger i samfunnet som aktivt underminerer demokratiet. De forebyggende virkemidlene mot slike krefter kan aldri være de samme som ved den spissere definerte ekstremismen som aksepterer voldsbruk.

Den brede definisjonen skal ikke legge til rette for å begrense ytringsfriheten. Det er lov å ha antidemokratiske holdninger i Norge. Myndighetene skal i særdeleshet ha en svært høy terskel for å bruke betegnelsen ekstremistisk om grupper og enkeltborgere. Aktører som besitter mye makt, skal ha særlig høy bevissthet omkring forskjellen på ekstremisme og legitime utsagn, holdninger og handlinger. Betegnelsen ekstrem kan brukes som hersketeknikk i den offentlige samtalen og presse viktige posisjoner, som avviker fra hovedstrømmen, ut av debatten. Et fungerende demokrati er avhengig av et mangfold av meninger og ytringer, også meninger og ytringer majoriteten vil være sterkt uenige i.

Fenomener som favnes av den brede ekstremismedefinisjonen kan gjerne ikke reguleres ved lov, fordi dette nettopp kan omfatte lovlige ytringer og handlinger. Noen ytringer er imidlertid ikke tillatt, og dette gjelder blant annet ytringer som omfattes av straffelovens § 185.³ Samtidig vil regjeringen understreke at selv om det skal være stort ytringsrom og høyt under taket for ulike meninger, så er samfunnet avhengig av at innbyggerne har tillit til demokratiet og dets institusjoner, og til hverandre.

I Norge er det ikke forbudt å ytre seg om undergravende konspirasjonsteorier, som for

eksempel at holocaust ikke har funnet sted, eller at muslimer ønsker å ta over Europa. Når slike konspirasjonsteorier får feste hos individer og grupper og spres til flere, er det likevel et samfunnsproblem, som kan ha store konsekvenser for utsatte grupper og demokratiet som sådan. Det er derfor viktig å slå fast at dette er holdninger som ikke er ønsket i bred utstrekning i samfunnet. Dette er ekstremisme som forebygges gjennom å bygge demokratisk motstandskraft i hele befolkningen.

2.3 Terrorisme

Det finnes ikke en allment akseptert definisjon av terrorisme, verken nasjonalt eller internasjonalt. Norske myndigheter legger straffelovens kapittel 18 til grunn som definisjon av terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Straffeloven lister opp en rekke straffbare handlinger som straffes som terrorhandlinger dersom de begås med terrorhensikt. Dette gjelder blant annet grov kroppsskade, drap, kapring av luftfartøy og skip og anslag mot infrastrukturen. Etter straffeloven § 131 andre ledd foreligger terrorhensikt dersom handlingen er begått i den hensikt a) å forstyrre alvorlig en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, b) å skape alvorlig frykt i en befolkning, eller c) urettmessig å tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen, eller for et annet land eller en mellomstatlig organisasjon. De øvrige bestemmelsene i straffeloven kapittel 18 omtales i loven som terrorrelaterte handlinger.

Straffeloven kapittel 18 har blitt endret flere ganger de siste årene. Flere bestemmelser har blitt lagt til, blant annet som følge av samfunnsutviklingen og for å oppfylle folkerettslige forpliktelser.

³ Straffeloven 2005 § 185 rammer for det første diskriminerende eller hatefulle ytringer som fremsettes offentlig og for det andre slike ytringer som fremsettes i andres nærver overfor noen som rammes av ytringene. Med diskriminerende eller hatefulle ytringer menes det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse, religion eller livssyn, seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, eller nedsatte funksjonsevne.

Boks 2.1 Eksempler på terrordommer i Norge

Tre personer er dømt for terrorangrep i Norge siden 2010: gjerningspersonene bak angrepene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011, angrepet på Al Noor moskeen i Bærum i 2019 og angrepet i Oslo 25. juni 2022. Gjenopptakelseskommissjonen besluttet i mars 2024 at dommen for angrepet i Bærum i 2019 skal gjenåpnes for en ny vurdering.

Etter 2019 har man sett en ny generasjon ekstreme islamister som ikke har bakgrunn fra fremmedkrigervirksomhet eller knytning til de gamle ekstreme nettverkene. Dette framkommer også i nyere norske terrordommefellelser hvor domfellelsen dreier seg om angrepsplanlegging og angrepsoppfordringer.

2.4 Hatkriminalitet

Hatkriminalitet har tatt liv og ført til tap av trygghet for mennesker i Norge. Straffelovens §§ 185 og 186 rammer henholdsvis hatefulle ytringer og visse former for diskriminering. Dersom trusler, kroppskrenkelser, kroppsskade eller skadeverk er motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, livssyn, seksuelle orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk eller nedsatte funksjonsevne skal det vektlegges i vurderingen av om overtredelsen er grov, jf. straffeloven §§ 264, 272, 274 og 352. Om en straffbar handling er motivert av forhold som nevnt ovenfor vil det være en skjerpene omstendighet ved straffutmålingen, jf. straffeloven § 77.

2.5 Forebygging

Forebygging er et bredt begrep som omfatter tiltak og strategier for å hindre og håndtere

uønskede hendelser og redusere uønsket utvikling på en rekke områder. Tidlig forebygging av radikaliserings og ekstremisme innebærer, i likhet med annen forebygging, blant annet å sikre gode oppvekstvilkår, muligheter for deltakelse i arbeidslivet og hjelp ved psykisk uhelse eller rusproblemer, for alle innbyggere.

I denne meldingen benyttes begrepet forebygging om den totale samfunnsinnsatsen for å redusere risiko- og sårbarhetsfaktorer og styrke beskyttelsesfaktorer slik at enkeltindivider og grupper i minst mulig grad vender seg til eller trekkes til grupper eller strømninger som fremmer voldelige og ekstreme ideologiske budskap. Se mer om dette i kapittel 5.1.1.

Forebygging innebærer også å bygge motstandskraft mot antidemokratiske holdninger og bevissthet rundt menneskerettigheter og likeverd. Dette kan være ulike innsatser som har som mål å styrke demokratiet og motarbeide fenomener som kan undergrave det. Eksempler er tiltak for å styrke innbyggers demokratiske deltakelse eller programmer for å styrke barn og unges kunnskap om demokratiske prinsipper og prosesser for problemløsning og uenighet. Andre eksempler er tiltak og programmer som handler om menneskerettigheter, interreligiøs dialogarbeid, arbeid mot konspirasjonsteorier og gruppefiendtlighet eller kampanjer mot hatprat. Dette omtales primært i kapittel 6.

Meldingen tegner opp et utfordringsbilde som følger Ekstremismekommissjonens tilnærming til ekstremisme gjennom de to definisjonene. Det samme gjøres for tilnærmingen til forebygging. Dette betyr at tiltak som handler om å forebygge enkeltpersoners radikaliserings til voldelig ekstremisme, kan rettes mot individer eller grupper. Tiltak som søker å redusere for eksempel rasisme og antidemokratiske holdninger, bør møtes med byggende tiltak eller universell forebygging, altså innsatser som retter seg mot hele befolkningen eller store samfunnsgrupper.

3 Utfordringsbildet

Årsakene til hvorfor mennesker trekkes mot eller vender seg til ekstreme miljøer og retninger er sammensatte og komplekse. Flere utviklingstrekk vil påvirke ekstremismefeltet framover. Utfordringsbildet som beskrives nedenfor tar utgangspunkt i begge definisjoner på ekstremisme, som redegjort for i meldingens innledning. Beskrivelsen av utfordringsbildet vil derfor omhandle både ekstremisme som kommer til uttrykk gjennom vold eller aksept for vold, og trusler mot demokratiet som kommer til uttrykk gjennom andre handlinger enn legitimering av eller bruk av vold.

3.1 Utviklingstrekk og utfordringer som påvirker radikaliserings- og ekstremisme i Norge

Verden er inne i en periode med økende ustabilitet og uro. Den internasjonale og sikkerhetspolitiske situasjonen endrer seg raskt og den høye endringstakten stiller nye og flere krav til det norske samfunnets håndteringsevne. Ekstreme ideologier undergraver tilliten til demokratiet og demokratiske institusjoner. Det blir derfor enda viktigere å bedre forutsetningene for et trygt og stabilt samfunn framover. Sentrale årsaker til radikaliserings- og ekstremisme kan være opplevd utenforskap, manglende tilhørighet til storsamfunnet, og sårbarheter som følge av omsorgssvikt, rus, psykisk uhelse, vold og kriminalitet. Dette kan gjøre individer mer mottakelige for voldelige og ekstreme ideologiske budskap.¹ Tidlig forebygging er avgjørende for å kunne hindre stor oppslutning om antidemokratiske holdninger, radikaliserings- og ekstremisme, og i ytterste konsekvens terrorhandlinger.

3.1.1 Internasjonale forhold og konflikter påvirker trusselbildet nasjonalt

Terrorisme og ekstremisme har størst tilstedeværelse i konfliktområder og krig. Samtidig er det flere forhold og utfordringer i vestlige land som

kan gi grobunn for ekstremisme, og potensielt nye terrorhandlinger mot Vesten.² Kriger og konflikter i andre land kan mobilisere mennesker til ekstremisme, også i Norge.

Ekstremisme som samfunnsfenomen vil alltid være til stede, og det finnes få enkle løsninger for å hindre oppslutning til ekstremt tankegodt. Parallelt med at man må søke å forebygge utenforskap, omsorgssvikt og kriminalitet er det nødvendig å forstå sikkerhetspolitiske, økonomiske og teknologiske utviklingstrekk som kan påvirke framveksten av ekstremisme.

Ekstremister og ekstreme organisasjoner kan ofte beskrives som opportunistiske. De søker å forankre sine argumenter og forklaringsmodeller i dagsaktuelle problemstillinger og forhold som befolkningen er opptatt av. Der mennesker kan kjenne på utrygghet og uro i møtet med en verden hvor nye kriser stadig oppstår, står ekstremister klare med tilsynelatende enkle løsninger og tydelig opptegnede fiendebilder.

Konflikt og politisk ustabilitet flere steder i verden har gitt terrorgrupper økt vekstgrunnlag og handlingsrom. For eksempel har krigen i Gaza betydelig polariserende effekt og forsterker anti-vestlige holdninger i store deler av verden. IS og al-Qaida utnytter dette i radikaliserings- og rekrutteringsøyemed.³

3.1.2 Ekstremisme er en reell og vedvarende trussel

Det er i dag en framvekst av både nye former for ekstremisme og en utvikling innen eksisterende retninger. Kategoriseringen av ekstremisme i ulike ideologiske retninger er ikke alltid like treffende. Det kan være uklare linjer når det gjelder ideologi, og ekstremister benytter seg gjerne av hverandres ideologiske budskap. For eksempel kan høyreekstreme og antistatlige ekstremister ha overlappende ideologiske overbevisninger. Ekstremismefeltet er dynamisk og passer ikke nødvendigvis inn i konvensjonelle rammer for

¹ PST 2022

² PST 2025

³ Etterretningstjenesten 2025

hvordan de ulike fenomenene forstås. Dette har betydning for hvordan samfunnet bør forstå radikaliseringsprosesser som fenomen, og for hvordan myndighetene bør innrette arbeidet med forebyggende tiltak.

Ekstrem islamisme

Terrororganisasjonene al-Qaida (AQ) og Den islamske staten (IS) utgjør den største transnasjonale trusselen fra ekstreme islamister. De mener USA, Israel og Europa har erklært krig mot islam og undertrykker muslimer og at det pågår en krig mellom Vesten og islam. Ekstreme islamister ønsker å etablere et globalt islamistisk kalifat, og IS og AQ har en transnasjonal, global agenda for å nå dette målet. I perioden før krigen i Gaza prioriterte AQ og IS å styrke seg utenfor Europa. Krigen i Gaza har imidlertid styrket terrororganisasjonenes ønske om og vilje til å ramme vestlige mål.⁴

PST anser i den nasjonale trusselvurderingen for 2025 at terrortrusselen fra ekstreme islamister er den mest alvorlige. Dette skyldes blant annet økt ekstrem islamistisk angrepsaktivitet i Europa, at terrororganisasjonen IS har økt angrepsintensjon i Vesten og at krigføringen mellom Israel og Hamas i Gaza har ført til mer radikaliserings.

Det er særlig registrert en økning av mindreårige ekstreme islamister som planlegger og utøver terrorhandlinger i kjølvannet av terrorangrepet mot Israel 7. oktober og krigen i Gaza. Sett opp mot bekymringen knyttet til løslatelse av fremmedkrigere fra europeiske fengsler, vil ekstreme islamistiske nettverk i Europa kunne trekke veksel på både eldre, erfarne ekstremister og yngre ekstremister som viser risikovilje.

Høyreekstremisme

Ekstremismekommisjonens rapport peker på at den største trusselen fra ytre høyre framover ikke nødvendigvis må handle om konkrete terrorhandlinger, men påvirkning og svekkelse av det liberale demokratiet. Etter terrorangrepet på New Zealand i 2019 økte antallet høyreekstreme terrorangrep i vestlige land, for så å falle under pandemien. Samtidig har den høyreekstreme doktrinen akselerasjonisme etablert seg som den mest bekymringsfulle ideologiske driveren for høyreekstremisme. Sentralt i doktrinen står ideen om at en «rasekrig» er nært forestående, og at det haster med å framskynde en samfunnskollaps

mens den «hvite rase» fortsatt er i demografisk flertall i Vesten. Akselerasjonister framhever terror som et viktig verktøy for å destabilisere samfunnet og å sette i gang «rasekrigen». Gjerningspersoner i flere gjennomførte og avvergede høyreekstreme terrorhandlinger i vestlige land de siste årene har vært inspirert av dette tankegodset.⁵

Klimaekstremisme

Klima, miljø og naturvernsaker er en tematikk som har potensial til å radikalisere enkelte personer. En eksistensiell frykt og en opplevd manglende handlekraft fra politisk hold kan for noen klimaaktivister legitimere bruken av vold for å nå deres politiske mål.⁶

Klimaendringene kan også brukes aktivt av ekstremister for å rettferdiggjøre deres narrativ om at verden er i oppløsning, og kun en autoritær og totalitær verdensorden er løsningen. På digitale plattformer fremmes til dels fascistiske budskap forkledd som idyllisering av tradisjonelle verdier, som også kobles til en renhetstanke som trekkes lengre enn kun ren natur og ren mat.

Antistatlig ekstremisme

Antistatlig ekstremisme er et marginalet fenomen i Norge. Få personer slutter opp om tankegodset om at staten ikke er legitim og få støtter konspirasjonsteorier med et voldselement.⁷ Samtidig er fenomenet til stede i flere land, som eksempelvis Tyskland og USA, hvor det har vært alvorlige voldssaker knyttet til antistatlige overbevisninger. Eksempler på dette er Reichsburgersaken i Tyskland i 2022, hvor antistatlige ekstremister planla et statskupp, og stormingen av den amerikanske kongressen i USA i 2021. Antistatlige ekstremister henter ofte legitimitet for sin voldsutøvelse fra antidemokratiske strømninger som ikke nødvendigvis eksplisitt fremmer vold som middel for å oppnå samfunnsendring.

3.1.3 Et mer sammensatt utfordrings- og trusselbilde

Den teknologiske utviklingen legger til rette for digitale løsninger og verktøy som kan brukes for en rekke gode formål, også i det forebyggende arbeidet mot ekstremisme og terrorisme. Samtidig er det også slik at digitale løsninger og verk-

⁵ Ibid.

⁶ PST 2024a

⁷ PST 2024b

⁴ PST 2025

tøy utnyttet av aktører som truer samfunns- og statssikkerheten.

Grensene mellom digitale og fysiske trusler kan være vanskelige å definere. I dette landskapet ser man også såkalte sammensatte eller hybride trusler. Sammensatt virkemiddelbruk handler om at statlige aktører som ønsker å ramme andre stater på andre måter enn væpnet konflikt, bruker en rekke ulike metoder og midler for blant annet å undergrave og svekke styresett og institusjoner. For eksempel kan fordekke påvirkningsoperasjoner og desinformasjon bidra til å destabilisere demokratier gjennom å svekke befolkningens tillit til sentrale samfunnsinstitusjoner. På denne måten kan for eksempel autoritære regimer søke å skape kaos eller påvirke politiske beslutninger i et annet land til sin fordel.

Det blir stadig mer krevende å avdekke hvem som står bak sammensatt virkemiddelbruk. Bruk av stedfortredere, ofte kriminelle, til å gjennomføre sabotasjeoperasjoner gjør det enda vanskeligere å avdekke hvem som faktisk står bak.

Organisert kriminalitet og kriminelle nettverk representerer en alvorlig og samfunnstruende kriminalitet som rammer samfunnets felles verdier. Trusselen fra organisert kriminalitet har aldri vært høyere i Europa, og den er også betydelig i Norge.

Digitaliseringen av samfunnet, samt integreringen av økonomier og arbeidsmarkeder, øker mulighetene for grensekryssende kriminalitet. Kriminelle nettverk har direkte eller indirekte kontroll over foretak. Profesjonelle aktører og stråpersoner benyttes for å skjule kriminelle handlinger og eierskap. Vold, trusler, hvitvasking og korrupsjon er økende risikoområder.

Internasjonale konflikter og endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen er faktorer som påvirker kriminalitetsbildet i Norge. Sammensatte trusler, bruk av ulike virkemidler i kombinasjon for å påvirke en motstander med størst mulig effekt, utgjør en del av trusselbildet. Kriminelle nettverk kan bli brukt som utøvere (stedfortredere) av andre stater for å gjennomføre voldshandlinger eller andre handlinger som truer den nasjonale sikkerheten.

En særlig bekymring knyttes til mindreåriges deltakelse i transnasjonale digitale nettverk. Mye av den ekstremistiske propagandaen er utformet og distribuert på en måte som også appellerer til et yngre publikum. Sosiale medier kan fungere som radikaliserings- og rekrutteringsportaler. I denne sammenhengen er det særlig bekymringsfullt at unge møter ekstremt tankegodt og voldsforherliggende ideologier, kombinert med grovt videomateriale.

Det er blitt vanskeligere å forutsi hvilke trusler Norge vil møte i framtiden. Ekstremisme kommer til uttrykk både innenfor og utenfor rammen av det demokratiske ytringsrommet, men også i samspill med aktører som kan ha en annen agenda enn en rent ideologisk motivert overbevisning. Aktørkartet er blitt langt mer mangfoldig. Bruken av mindreårige hos organiserte kriminelle i Norges naboland, og potensialet for organiserte kriminelle som stedfortredere for andre aktører, skaper ytterligere utfordringer for stats- og samfunnssikkerheten.

Tett dialog og samhandling mellom etatene er en forutsetning for å lykkes med det forebyggende arbeidet. Flere evalueringer etter alvorlige voldshendelser og terrorangrep i Norge viser at viktige samfunnsaktører har utfordringer med å etablere felles situasjonsforståelse og dele informasjon i tide, og at dette påvirker evnen til god oppdragsløsning.

Forebygging av ekstremisme og terrorhandlinger er mer krevende i en tid hvor stadig flere radikaliserede er mindreårige. En annen utfordring er saker som kan være i skjæringspunktet mellom voldelig ekstremisme og psykisk uhelse. Dette krever at dagens regelverk for utveksling av informasjon mellom helsetjenestene og politiet utbedres for å redusere risikoen for alvorlige voldshandlinger.

3.1.4 Holdninger, rasisme og kjønn

Noen ekstremister har rasistiske holdninger, og mange retter hatet sitt mot bestemte grupper, som jøder, muslimer eller personer med innvandrerbakgrunn. Noen retter hatet mot flere av disse gruppene. Skeive kan utsettes for ekstremisters handlinger og ytringer. Romer er en gruppe som utsettes for rasisme og marginalisering. Personer med nedsatt funksjonsevne kan oppleve både hets, trakassering og i noen tilfeller vold. Samer utsettes også for trakassering og hets.

Fiendebilder fremmes ved at samfunnsgrupper tillegges bestemte, iboende negative karakteristikk som det påstås at alle som man oppfatter at inngår i denne gruppen, har. Slik reduseres mennesker til en enkelt kategori og fratras sin individualitet og kompleksitet. Det er kort vei fra en slik tenkning om andre mennesker, til påstander om at de ikke skal være en del av fellesskapet. Det er dette som skjer når norske jøder får høre at de er mer lojale mot staten Israel enn landet de bor i, når det hevdes at muslimer ikke kan være gode norske borgere på grunn av sin religion eller kultur, eller at norske statsborgere får beskjed om

å reise hjem til det landet de «egentlig» kommer fra på grunn av sin hudfarge eller klesdrakt.

Rasisme, antisemittisme, muslimfiendtlighet, homofobi, og antisiganisme⁸ er til stede i samfunnet. Det er ikke slik at dette er forestillinger som kun er forbeholdt voldelige ekstremister, eller mennesker man tenker på som ekstreme. Holdningsundersøkelser viser at negative forestillinger om jøder og muslimer i Norge også påvirkes av internasjonale forhold. Den norske befolkningens holdninger til både jøder og muslimer er for eksempel påvirket etter Hamas' terrorangrep mot Israel 7. oktober 2023 og Israels påfølgende krig mot Hamas på Gazastripen.⁹ Dette er bekymringsfullt og fører til utrygghet hos gruppene det gjelder.

Ekstremismekommisjonen viste til at flere mennesker og grupper i Norge opplever at det ikke finnes nok kunnskap i befolkningen og tjenesteapparatet eller på myndighetsnivå om deres utfordringer. Flere utenlandsadopterte mener det er lav bevissthet om den rasismen de blir utsatt for og etterlyser en kunnskapsheving hos myndigheter og i befolkningen som kan bedre deres livssituasjon. Ahmadiyyamuslimer rapporterer at det er lav kunnskap om at de blir utsatt for dobbel diskriminering, både fra majoritetssamfunnet og fra andre muslimer ettersom de ikke anerkjennes som muslimer av de to hovedretningene innen islam, sunni og shia. Noen negative forestillinger er mer eller mindre inn-

⁸ Antisiganisme er fordommer, hatefulle ytringer og propaganda mot minoriteten romer. Termen brukes som en samlebetegnelse på diskriminering av romer.

⁹ HL-senteret 2024

arbeidet i samfunnet, uten at det er særlig stor bevissthet omkring dem. Antisiganisme er et lite kjent begrep som det bør bli mer oppmerksomhet omkring, ettersom negative holdninger til den nasjonale minoriteten romer er særlig utbredt, samtidig som den sosiale avstanden også er stor. HL-senterets holdningsundersøkelse viser at en tredjedel av den norske befolkningen ikke ønsker sosial kontakt med romer.

Forestillinger og idealer om kjønnsroller, maskulinitet og feminitet er faktorer i flere ekstremistiske ideologier. Oppfatninger av kvinners rolle i samfunnet inngår i ulike grupperingers fiendebilde, og kvinnehat kan være en drivkraft i både høyrekestrime og ekstreme islamistiske miljøer.

Videre er det viktig å identifisere faktorer som gjør særlig menn sårbare for å bli rekruttert av ekstremistiske grupper. Ifølge Mannsutvalget kan gutter og menn oppleve utenforskap på måter som henger sammen med at de er gutter og menn.¹⁰ Utvalget pekte på at de fleste som faller fra i videregående opplæring er gutter. Blant elever som begynte i videregående opplæring i 2017, fullførte 86 prosent av jentene mot 78 prosent av guttene innen seks år. Å ikke fullføre kan få betydning for både helse, økonomi og livsmuligheter senere i livet. Gutter erfarer marginalisering og utenforskap, og noen av disse søker seg til fellesskap som tar aktivt avstand fra samfunnet, gjennom å tilslutte seg kriminelle eller ekstremistiske grupper eller arenaer. Se også kapittel 5.1.10.

¹⁰ NOU 2024: 8

4 Nasjonal koordinering og bedre samhandling

En rekke aktører spiller viktige roller i forebyggingen av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Departementene skal følge opp de politiske føringene, direktoratene skal koordinere og styrke samvirke hos aktørene, og de ulike første-linjetjenestene skal forebygge og håndtere enkelt-saker.

En godt koordinert innsats der kommuner og alle relevante sektorer er involvert, vil ha stor betydning i forebyggingsarbeidet. For å kjenne igjen bekymringstegn og sette inn målrettede tiltak, må ansatte ha kunnskap om radikaliserings og ekstremisme og ha kjennskap til effektive forebyggende strategier. Det er behov for bedre organisering av arbeidet med å forebygge ekstremisme i Norge. Regjeringen vil bidra til at første-linjetjenester enklere får tilgang til fenomenkunnskap og veiledning når det er behov for det, og tilrettelegge for styrket samarbeid mellom ulike etater og tjenester.

4.1 Dagens organisering for forebygging av voldelig ekstremisme

Justis- og beredskapsdepartementet har det koordinerende ansvaret for den nasjonale innsatsen på kontraterrorfeltet. Dagens forebyggende arbeid er blant annet forankret i den nasjonale kontraterrorstrategien og i Handlingsplan for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. En rekke departementer har ansvar for å følge opp og samordne tiltak i egen sektor og for samspillet på tvers av sektorene. Dette er i tråd med den helhetlige tilnærmingen til forebyggingsansvaret hvor det legges til grunn at en rekke sektorer har et ansvar i forebyggingsarbeidet.

Sivilt samfunn og en rekke myndigheter spiller viktige roller i dette arbeidet, som begynner tidlig gjennom barnehage, skole og fritidsaktiviteter. Politiet og PST har viktige oppgaver med å forebygge, avdekke og håndtere de alvorligste truslene.

Boks 4.1 Sikkerhets- og etterretningstjenestene i Norge

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er Norges nasjonale innenlands etterretnings- og sikkerhetstjeneste, underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. PST har som oppgave å forebygge og etterforske alvorlig kriminalitet mot nasjonens sikkerhet. Som ledd i dette skal tjenesten identifisere og vurdere trusler knyttet til etterretning, sabotasje, spredning av masseødeleggelsesvåpen, terror og ekstremisme samt trusler mot myndighetspersoner. Vurderingene skal bidra i utformingen av politikk og støtte politiske beslutningsprosesser.

Etterretningstjenesten (E-tjenesten) er Norges utenlands etterretningstjeneste. Tjenesten er underlagt forsvarssjefen, men arbeidet omfatter både sivile og militære problemstillinger. E-tjenestens hovedoppgaver er å varsle om ytre trusler mot Norge og prioriterte norske inte-

resser, støtte Forsvaret og forsvarsallianser Norge deltar i og understøtte politiske beslutningsprosesser med informasjon av spesiell interesse for norsk utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er Norges direktorat for forebyggende sikkerhet. Direktoratets hovedoppgave er å bedre Norges evne til å beskytte seg mot spionasje, sabotasje, terror og sammensatte trusler. Gjennom rådgivning, tilsyn, testing, forskning og utvikling bidrar NSM til at virksomheter sikrer sivil og militær informasjon, systemer, objekter og infrastruktur med betydning for nasjonal sikkerhet. NSM er ansvarlig for et nasjonalt varslings-system (VDI) som skal avdekke og varsle om cyberoperasjoner mot digital infrastruktur.

4.1.1 Den nasjonale kontraterrorstrategien

Den første nasjonale kontraterrorstrategien ble lagt fram av regjeringen i 2021.¹ Den beskriver roller og ansvar, og danner grunnlaget for en samlet innsats på tvers av alle relevante sektorer. Strategien ble revidert i november 2022.² Tiltak som retter seg mot saker som kan være i skjæringspunktet mellom voldelig ekstremisme og psykiatri er blant de viktigste prioriteringene i den reviderte strategien. Det omfatter særlig bedre informasjonsutveksling mellom politiet, PST og helse- og omsorgstjenestene, innenfor rammene av reglene om taushetsplikt og personvern.

Kontraterrorstrategien bygger på fire hovedområder: forebygge, beskytte, avverge og håndtere terror. Det skal være en samordnet felles innsats innenfor de fire hovedområdene slik at de utgjør en helhetlig tilnærming til bekjempelse av terrorisme.

På bakgrunn av de fire hovedområdene er tiltakene i den nasjonale kontraterrorstrategien inndelt i følgende fem innsatsområder: regelverksutvikling, teknologiutvikling, trusselkommunikasjon, kunnskap og kompetanse samt samarbeid. Justis- og beredskapsdepartementet koordinerer implementeringen av strategien.

Regjeringen vil revidere den nasjonale kontraterrorstrategien for å sikre at prioriteringene er i tråd med utviklingen på feltet. I den sammenheng vil regjeringen også vurdere en videreutvikling av Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.

4.1.2 Handlingsplaner mot radikaliserings og voldelig ekstremisme

Den første handlingsplanen mot radikaliserings og ekstremisme *Felles trygghet – felles ansvar* ble lagt fram i 2010 av regjeringen Stoltenberg II.³ I 2014 la regjeringen Solberg fram en ny handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.⁴ Den må ses i lys av at Norge hadde opplevd terroren 22. juli 2011. Den internasjonale utviklingen på feltet, primært innen ekstrem islamisme, hvor flere personer fra blant annet Norge hadde reist til Syria som fremmedkrigere, utgjorde også et viktig bakteppe. Ambisjonen i handlingsplanen er å

fange opp personer i risikosonen så tidlig som mulig og møte dem med tiltak som virker.

Handlingsplanen er revidert flere ganger, sist i 2020.⁵ Planen er dynamisk, tiltak er justert og nye tiltak har kommet til i tråd med utviklingen på feltet. Etter siste revisjon i 2020 består handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme av 30 tiltak. En viktig prioritet i arbeidet har vært å øke kunnskap og kompetanse hos praktikere i førstelinjen, slik at personer som er i en radikaliseringsprosess kan blir fulgt opp så tidlig som mulig og på en god måte. Innsatsområdene er, i tillegg til kunnskap og kompetanse, samarbeid og koordinering, å forebygge tilvekst til ekstreme miljøer, forebygge radikaliserings og rekruttering på nett og internasjonalt samarbeid.

Planen inneholder tiltak rettet mot alle former for ekstremisme. Det har vært et viktig premiss å benytte allerede eksisterende forebyggingsstrukturer for samarbeid og oppgaveløsning. Samarbeid på tvers av fagområder og samfunnssektorer er sentralt, både på nasjonalt og lokalt plan. Mye av det forebyggende arbeidet gjøres i lokalsamfunn. Det ble gjennomført en rapportering om status på tiltakene i handlingsplanen i 2024.⁶ Gjennomgangen viste at 29 av 30 tiltak var påbegynt eller fullført.

Det er etablert en tverrdepartemental gruppe som skal følge opp og videreutvikle handlingsplanen. Gruppen koordineres av Justis- og beredskapsdepartementet, og har medlemmer fra ni departementer.⁷ Gruppen bidrar til koordinering av arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, blant annet ved å utveksle informasjon fra de ulike sektorene og diskutere eventuelle behov for justering av eksisterende tiltak eller utvikling av nye.

Direktoratsgruppen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme ble opprettet i 2017. Gruppen koordineres av Sekretariatet for konfliktrådene, og består ellers av medlemmer fra ni direktorater og etater.⁸ Direktoratsgruppen skal styrke koordineringen og samvirket mellom ulike sektorer. Med-

¹ Justis- og beredskapsdepartementet 2021

² Justis- og beredskapsdepartementet 2022

³ Justis- og politidepartementet 2010

⁴ Justis- og beredskapsdepartementet 2014

⁵ Justis- og beredskapsdepartementet 2020

⁶ Justis- og beredskapsdepartementet 2024

⁷ I tillegg til Justis- og beredskapsdepartementet inngår Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Utenriksdepartementet.

⁸ Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste, Utdanningsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet.

lemmene skal følge utviklingen, utveksle erfaringer og informasjon og gi faglige vurderinger og anbefalinger om utvikling av nye eller eksisterende tiltak på feltet.

4.1.3 Internasjonalt samarbeid

Internasjonalt samarbeid samt utveksling av kunnskap og erfaringer er grunnleggende for å kunne utvikle det forebyggende arbeidet. Norske myndigheter deltar i nordiske, europeiske og globale samarbeidsfora. Regjeringen vil videreføre Norges deltakelse i det internasjonale samarbeidet mot radikaliserings og forebygging av voldelig ekstremisme og terrorisme, og særlig synliggjøre Norges rolle i nordiske, europeiske og multilaterale fora. Nedenfor omtales kort utvalgte internasjonale samarbeid. Omtalen er ikke uttømmende. Det pågår samarbeid med en rekke ulike aktører ut over det som omtales under.

Nordisk samarbeid

Det er etablert et nordisk nettverk mot ekstremisme, hvor en formell samarbeidsavtale ble inngått mellom relevante departementer i 2015.⁹ Nettverket bidrar til å styrke den systematiske kunnskapsdelingen mellom de nordiske landene om forskning og metodeutvikling, samt styrke utveksling av erfaringer om forebyggende tiltak og deres praktiske gjennomføring, inkludert involvering av sivilsamfunnsaktører og andre lokale samarbeidspartnere.

Høsten 2024 etablerte Nordisk Ministerråd i samarbeid med Nordic Safe Cities et nytt årlig *Nordic Democracy Forum*. En rekke norske aktører deltok i dette forumet som skal bidra til strategisk og langsiktig tenkning mellom nordiske aktører om forebygging av polarisering og ekstremisme.

Europeisk og globalt samarbeid

EU har samlet sin innsats mot radikaliserings og ekstremisme og lanserte sommeren 2024 samarbeidsmodellen EU Knowledge Hub.¹⁰ Bakgrunnen var at et bredere forebyggende arbeid må til, og det må omfatte forskning, mer samarbeid mellom land og på tvers av faglige profesjoner. I tillegg er det behov for å styrke det langsiktige strategiske arbeidet for blant annet å kunne identifisere nye utviklingstrekk innen radi-

Boks 4.2 Nordic Safe Cities og Trygg by Norge

Nordic Safe Cities ble etablert i 2016 og er en allianse av medlemsbyer i Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island. Gjennom jevnlig konferanser møtes lokale aktører for å utveksle informasjon og erfaringer i arbeidet for å skape trygge byer og motvirke polarisering, hat og ekstremisme. I 2025 er 11 norske byer medlemmer av Nordic Safe Cities.

Nordic Safe Cities og Gjensidigestiftelsen har sammen med de norske byene og en rekke sivilsamfunnsorganisasjoner etablert samarbeidet Trygg by Norge.

Formålet med samarbeidet er å skape sterke og motstandsdyktige lokaldemokratier, ved å støtte ulike prosjekter som har som mål å bygge demokratisk motstandskraft og motvirke hat, ekstremisme og konspirasjonsteorier.

Gjennom samarbeidet utvikles en rekke prosjekter som kan tas i bruk i andre norske kommuner og byer.

kalisering på et tidlig stadium. Selv om Norge ikke er medlem av EU, inngår Norge i EU Knowledge Hub som et prioritert tredjeland.

FNs globale kontraterrorstrategi GCTS er et sentralt dokument som skal styrke nasjonalt, regionalt og internasjonalt arbeid mot terror og voldelig ekstremisme. Resolusjonen (A/RES/60/288) ble vedtatt første gang i Generalforsamlingen i 2006 og er senere revidert annethvert år.¹¹ Norske myndigheter har vært særlig opptatt av å styrke fokuset på forebyggingsagendaen, menneskerettigheter, kvinners og sivilsamfunnets rolle, og at folkeretten – inkludert internasjonal humanitærrett – respekteres i kontraterrorarbeidet. Den uavhengige organisasjonen, Global Center on Cooperative Security¹² har det siste tiåret vært Norges viktigste samarbeidspartner for å fremme disse perspektivene i arbeidet med GCTS.

Global Counter Terrorism Forum (GCTF) ble initiert av USA i 2011 og har fungert som en plattform for strategisk dialog, faglig utveksling og praktisk samarbeid for å bekjempe terrorisme og voldelig ekstremisme. GCTF har 32 medlemmer.

⁹ Regjeringen 2015

¹⁰ European Commission u. å

¹¹ United Nations 2006

¹² Global Center 2024

Norge er ikke medlem, men da det i 2021 ble etablert et eget initiativ mot voldelig høyreekstremisme, ble Norge invitert inn som co-lead og har hatt dette vervet sammen med USA. Initiativet har hatt som mål å utvikle en handlingsplan og verktøykasse for helhetlig innsats mot voldelige høyreekstremisme. Handlingsplanen ble lansert under FNs høynivåuke i 2022, og siden da har det blitt avholdt flere møter for å synliggjøre rammeverket og fremme implementering av anbefalingene. Norge ved Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet arrangerte i samarbeid med USA et seminar i forumet i Oslo og på Utøya sommeren 2024.

Norske myndigheter samarbeider med flere relevante FN-organer, herunder FNs kontraterrorkontor (UNOCT) og FNs kontraterrordirektorat (CTED).¹³ Blant annet har politiet i flere år samarbeidet tett med UNOCT i etableringen av bistandsprosjektet *CT Travel*. Prosjektet har som mål å styrke medlemslandenes kapasitet til å forebygge, oppdage og etterforske terrorvirksomhet ved å bruke data fra Advance Passenger Information System (APIS) og Passenger Name Record (PNR) i tråd med ulike FN-resolusjoner, internasjonale standarder, anbefalte praksiser og menneskerettighetsprinsipper.

CTED har som hovedoppgave å støtte Sikkerhetsrådets kontraterrorkomité, som ble etablert for å overvåke implementeringen av FNs sikkerhetsråd resolusjon 1373 (2001) (S/RES/1373 (2001)).¹⁴ Resolusjonen pålegger alle stater å kriminalisere støtte til terrorisme, nekte finansiell støtte og tilfluktssted til terrorister og dele informasjon om terrorgrupper som planlegger angrep. CTED gjennomfører besøk til medlemslandene for å kartlegge og vurdere i hvilken grad landene har fulgt opp resolusjon 1373 og andre forpliktelser om forebygging og bekjempelse av terrorisme og voldelig ekstremisme. Norge ble i 2012 gjenstand for et slikt besøk og det planlegges for et nytt CTED-besøk i løpet av 2025.

Norge har vært medlem av Financial Action Task Force (FATF) siden 1991. FATF er den internasjonale standardsetteren når det gjelder bekjempelse av hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen. Norsk regelverk er utformet i henhold til FATFs anbefalinger når det gjelder terrorfinansiering og båndlegging (frys) av terrormidler.

¹³ United Nations – Office of Counter-Terrorism u. å , United Nations – Security Council – Counter-Terrorism Committee (CTC) u. å

¹⁴ United Nations 2001

Boks 4.3 Terrorfinansiering

I Nasjonal Trusselvurdering 2025 fra PST framgår det at PST mener det gjennomføres pengetransaksjoner fra Norge som har til formål å støtte terrorvirksomhet i andre land. I større grad enn tidligere gjennomføres transaksjonene ved bruk av tjenestetilbydere eller finansinstitusjoner som ikke er rapporteringspliktige til norske myndigheter. Eksempelvis brukes kryptovaluta og utenlandske finansinstitusjoner som rekrutterer kunder via internett. PST forventer at denne utviklingen vil fortsette. I Nasjonal Risikovurdering – hvitvasking og terrorfinansiering fra 2022 framgår det at flere kjente utenlandske og norske ekstremistiske organisasjoner og miljøer ber om finansiell støtte på sosiale medier.¹ Disse aktørene oppfordrer til innbetalinger via ulike, gjerne krypterte, betalingsplattformer, og virtuell valuta brukes i økende grad. Finansiering som understøtter terrorgrupper og terrorister, enten dette er ekstrem islamisme eller høyreekstremisme, vil kunne bidra til økte muligheter for radikalisering og rekruttering.

¹ Økokrim 2022

Internasjonalt samarbeid, og felles standarder som gjelder både for myndigheter og for private aktører som for eksempel banker eller betalingsforetak, er essensielt for å hindre pengestrømmer på vei til terrorister eller terrororganisasjoner. FATF publiserer jevnlig rapporter om risiko og modus knyttet til terrorfinansiering. De siste årene har det også vært fokus på at land ikke skal misbruke FATFs standarder om terrorfinansiering for å hindre sivilt samfunn i å utføre sitt legitime arbeid. EU er også en viktig premissleverandør på dette feltet, og det pågår et arbeid for å vurdere hvordan Norge skal implementere EUs nye antihvitvaskingspakke som ble vedtatt i EU sommeren 2024.

Norge er medlem av, og militær bidragsyter til, den globale koalisjonen mot IS, og støtter flere tiltak innen forebygging og bekjempelse av voldelig ekstremisme og terrorisme globalt. Dette inkluderer blant annet program-/prosjektsamarbeid mellom Norad og FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC), Global Community

Engagement and Resilience Fund (GCERF), International Civil Society Action Network (ICAN) og Global Center on Cooperative Security. Flere av tiltakene fokuserer på anti-terrorfinansiering i henhold til FATFs standarder.

Norske myndigheter deltar også i andre fora med tematikk som kan ha relevans for radikalisering og ekstremisme. Europarådets styringskomité for ikke-diskriminering, mangfold og inkludering (CDADI) og Styringskomiteen for like muligheter for kvinner og menn (GEC) dekker samarbeidsområder innen likestilling mellom kvinner og menn, bekjempelse av hatefulle ytringer og hatkriminalitet, antisemittisme og muslimfiendtlighet, lhbt+-rettigheter, nasjonale minoriteters rettigheter, diskriminering på grunnlag av etnisk opprinnelse, samt utfordringer knyttet til kunstig intelligens, likestilling og ikke-diskriminering. Videre arbeider Styringskomité for media og informasjonssamfunnet (CDMSI) for en fri og uavhengig presse, journalisters sikkerhet, ytringsfrihet, samt utfordringer knyttet til kunstig intelligens og digitalisering. Styringskomiteene setter rammen for departementenes Europarådsarbeid, og er premissleverandør for de vedtakene som treffes.

4.2 En helhetlig struktur for styrket forebyggende innsats

Erfaringer viser at relevant kunnskap om ekstremisme og radikalisering ikke i tilstrekkelig grad når førstelinjetjenesten, og at det mangler et nasjonalt knutepunkt for informasjon, kunnskap og veiledning om forebygging på feltet. Flere europeiske land har erkjent liknende utfordringer og løst dette med ulike modeller for styrket forebyggende innsats og samarbeid. For eksempel har Sverige og Danmark etablert nasjonale sentre for innsats mot radikalisering og voldelig ekstremisme.

Ekstremismekommisjonen mente det mangler tydelig nasjonal styring og fagutvikling på feltet, og at etablerte funksjoner ikke møter behovene godt nok. I Norge finnes det sterke fagmiljøer, men ingen struktur som sikrer den nødvendige broen mellom fagmiljøer, førstelinjetjenestene og myndighetene. Kommisjonen anbefalte at det burde opprettes et nasjonalt senter for innsats mot radikalisering og voldelig ekstremisme. Ekstremismekommisjonens vurderinger og anbefalinger på dette punktet fikk bred støtte under høringsrunden våren 2024. Samtidig ble det reist noen spørsmål, blant annet om et nasjonalt senter

kommer til å duplisere eksisterende arbeid, og om det vil være mer effektivt å styrke eksisterende institusjoner framfor å bruke ressurser på å etablere en helt ny aktør.

Regjeringen erkjenner at dagens organisering av arbeidet ikke har vært tilstrekkelig for å videreutvikle og koordinere et felt med stor betydning for nasjonal sikkerhet og trygghet. Dagens organisering er heller ikke god nok for å støtte kommunene og aktører i førstelinjen med kunnskap, kompetanse og bistand i konkrete saker.

Regjeringen har vurdert ulike tiltak for en helhetlig struktur for innsatsen og kompetanseheving på feltet. Forslaget om nasjonalt senter er vurdert opp mot andre løsninger for et mer tydelig samarbeid for å redusere sårbarheten i dagens arbeid, som for eksempel å videreutvikle dagens strukturer eller å gi et utvidet ansvar til en av de eksisterende aktørene på feltet.

4.2.1 Nasjonalt senter for innsats mot radikalisering og voldelig ekstremisme

Regjeringen vil etablere et nasjonalt senter for innsats mot radikalisering og voldelig ekstremisme. Senteret skal bidra til bedre organisering, en helhetlig struktur, og tydeligere samarbeidsstrukturer som reduserer sårbarheten i dagens arbeid på feltet.

Det nasjonale senteret skal ha som oppgave å forebygge ekstremisme forstått som aksept av og bruk av vold for å nå bestemte mål. Sentrale oppgaver vil være å gi veiledning og støtte til kommuner i hele landet, formidle kompetanse og kunnskap om fenomener og utviklingstrekk, og bistå med forebyggende arbeid til nasjonale, regionale og lokale aktører. Senteret skal også veilede pårørende, øvrige nærstående og andre aktører ved bekymring for radikalisering, inkludert bekymringer knyttet til barn og unge. Ekstremismekommisjonens anbefalinger om å utvikle risikovurderingsverktøy er en oppgave som også skal ivaretas av det nasjonale senteret.

Regjeringen ser behov for at det utarbeides en særlig veileder om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen som omfatter spørsmål knyttet til det forebyggende arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme. Senteret skal i samarbeid med relevante aktører utarbeide en slik veileder. Senteret skal også gi kurs og opplæring i regler om taushetsplikt og informasjonsdeling for aktørene i førstelinjen.

Det nasjonale senteret skal fylle et totalbehov som i dag ikke dekkes fullstendig av noen enkelt-

aktører. Senteret skal ikke overta ansvaret for håndtering og oppfølging av enkeltsaker som andre myndigheter utfører i dag. Senteret skal bistå og veilede andre aktører ved situasjoner og konkrete spørsmål, med mål om at saker skal håndteres før de når et alvorlighetsnivå som tilsier at de må overtas av PST.

Senteret skal bidra inn i departementenes arbeid med politikkutvikling på feltet, og delta i internasjonalt arbeid. Det skal søke samarbeid med liknende sentre i andre land, som sentrene i Danmark og Sverige. Senteret skal også sikre involvering av sivilsamfunn og utsatte grupper. Senteret skal ikke bedrive egen forskning, men samarbeide med aktuelle og relevante forskningsinstitusjoner, og benytte og videreformidle oppdatert kunnskap og forskning. Det vil også kunne være aktuelt at senteret får oppdrag knyttet til andre, tilgrensende fenomener.

For å styrke tjenesteapparatets arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, ble det i 2020 etablert en nasjonal veilednings- og ressursfunksjon på feltet. De regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) fikk denne oppgaven. Veiledningsfunksjonen rettes primært mot tjenester i kommunene og direktorater som jobber med ulike innsatser mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Den kan også gi råd til privatpersoner om hvor de kan henvende seg lokalt med en bekymring. RVTS' nettressurs *utveier.no* kan benyttes av alle som søker kunnskap om forebygging av utenforskap og håndtering av radikaliserings og voldelig ekstremisme.¹⁵

Ekstremismekommisjonen påpekte at denne ordningen er lite kjent, og at det fortsatt er et udekket behov for råd og veiledning, kunnskap og informasjon til førstelinjetjenester og til privatpersoner. Dette mener kommisjonen blant annet skyldes at det er uklart hvilket organ eller myndighet man skal kontakte ved bekymring, og at det kan være utfordrende for regionale sentre å gjennomføre et nasjonalt mandat.

Det er naturlig at det nye senteret overtar ansvaret for den nasjonale veilednings- og ressursfunksjonen, som i dag ligger hos RVTS. Det foreligger samtidig god fagkunnskap og kompetanse i RVTS, som skal ivaretas og benyttes i det fremtidige arbeidet. RVTS vil fortsatt ha en sentral rolle som faginstans på de helserelaterte perspektivene på feltet og er en naturlig samarbeidspartner for et nasjonalt senter.

Det skal utarbeides et mandat for senterets arbeid, hvor blant annet betydningen av samhandling på tvers av sektorer vektlegges. Regjeringen vil jobbe videre med spørsmål knyttet til økonomiske og administrative rammer samt lokasjon for senteret med sikte på etablering i 2026. Senteret skal evalueres etter noen års virketid.

4.2.2 Taushetsplikt og informasjonsdeling

Mange aktører er involvert i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og ekstremisme i Norge. For at disse tjenestene skal kunne samarbeide om enkeltsaker, er det ofte en forutsetning at de kan dele informasjon seg imellom. Ofte vil det være spørsmål om å dele personopplysninger som er underlagt taushetsplikt.

Aktører som arbeider med forebygging av voldelig ekstremisme, er underlagt taushetsplikt enten de arbeider i politiet, kommunen, helsevesenet, barnevernet eller andre deler av tjenesteapparatet. Taushetsplikten for de nevnte aktørene er regulert i ulike lover, og reglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt henger sammen med samfunnsoppdraget og oppgavene aktørene er pålagt. Hvordan regelverket tolkes og utøves, kan også variere mellom tjenester og mellom alle menneskene som benytter det.

Forholdet mellom taushetsplikt og informasjonsdeling berører flere problemstillinger. Reglene om taushetsplikt skal sikre tillit til at opplysninger om personen det gjelder, forvaltes forsvarlig og ikke spres unødvendig. For eksempel har helsepersonell og ansatte i barnevernet strengere taushetsplikt og snevrere unntak fra taushetsplikten enn andre offentlige tjenester. Trygghet for at helsetjenesten ikke deler opplysninger som er gitt i fortrolighet, er viktig for at pasienter skal ha den nødvendige tilliten til behandleren sin.

Balansen mellom mulighet for informasjonsdeling og taushetsplikt i det forebyggende arbeidet er et spørsmål som gjør seg gjeldende på flere områder enn forebygging av ekstremisme. Problematikken er blant annet tatt opp av Partnerdrapsutvalget,¹⁶ Barnevoldsutvalget,¹⁷ Barnevernslovutvalget¹⁸ og Forvaltningslovutvalget¹⁹. I desember 2023 behandlet Stortinget flere saker knyttet til organisert kriminalitet og ungdomskriminalitet, og det ble i den forbindelse fattet ved-

¹⁶ NOU 2020: 17

¹⁷ NOU 2017: 12

¹⁸ NOU 2016: 16

¹⁹ NOU 2019: 5

¹⁵ Utveier u. å

tak om at regjeringen skal gjennomføre «en juridisk gjennomgang av relevant lovverk knyttet til taushetsplikt og informasjonsplikt for alle relevante instanser som jobber med barn og unge som har høy risiko for å begå alvorlige lovbrudd, med spesielt henblikk på mulighetsrommet for informasjonsflyt».²⁰

Også andre arbeider kan trekkes fram. Det finnes i dag en veileder om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen.²¹ Denne inneholder ikke et eget punkt om det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Veilederen er generell og gir en overordnet oversikt over reglene. Regjeringen deler Ekstremismekommisjonens vurdering om at det er behov for en mer spesialisert og omfattende veileder om temaet. Regjeringen vil igangsette arbeidet med å utarbeide en veileder om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt med retningslinjer for det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, samt sørge for at det tilbys kurs og opplæring i regler om taushetsplikt og informasjonsdeling for aktørene i førstelinjen.

Blant annet på bakgrunn av flere alvorlige hendelser hvor psykisk syke har begått alvorlig voldskriminalitet, og etter innspill fra blant annet Helsedirektoratet, politiet og PST, vil regjeringen utrede mulige lovendringer for å sikre utveksling av nødvendige opplysninger mellom helse-tjenesten, politiet og PST om personer med psykiske lidelser og antatt voldsrisiko.

Ekstremismekommisjonen har også foreslått at det utarbeides kurs og gis opplæring i reglene om taushetsplikt og informasjonsdeling for aktørene i førstelinjetjenesten. Kommisjonen har blant annet ment at opplæringen bør gjennomføres som en del av de profesjonsbaserte opplærings- og utdanningsløpene for blant annet radikaliseringskontakter og koordinatorene i politiet og kriminalomsorgen. Som det framkommer i kapittel 4.2.2 skal det nye nasjonale senteret tilby kurs og opplæring i regler om taushetsplikt og informasjonsdeling for aktørene i førstelinjen.

Når det gjelder skole, er det kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere som har ansvar for at ansatte har kompetanse til å anvende regelverket som gjelder for skolen, inkludert regler om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for rett og nødvendig kompetanse i skolen.²²

²⁰ Dokument 8:13 S (2023–2024), Innst. 86 L (2023–2024), Lovvedtak 23 (2023–2024)

²¹ Justis- og beredskapsdepartementet 2023

Ansatte i skolen kan på nærmere vilkår gi informasjon om lovbrudd til politiet uten hinder av taushetsplikten. Ansatte i skolen kan også dele opplysninger med politiet når det er nødvendig for å unngå fare for liv og helse.²³ Opplæringsloven pålegger ingen særskilte plikter for skolens ansatte til å samarbeide med politiet, men etter straffeloven har ansatte som andre, plikt til å avverge visse straffbare forhold.²⁴ Ansatte kan drøfte bekymringer om elever anonymt med politiet, forutsatt at behovet for beskyttelse må anses ivaretatt ved at opplysningene gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte.²⁵ Det vises også til ordninger for kompetanseheving og støtte og veiledningsmateriell, slik som lenken til *Nasjonal veileder for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme* på Udir.no sine sider for Sikkerhet og beredskap.²⁶

Revisjon av rundskrivet om *Helsetjenestens og politiets ansvar for personer med psykisk lidelse – oppgaver og samarbeid* ble sluttført sommeren 2023. I rundskrivet redegjøres det for relevant regelverk om samhandling og utveksling av helse- og personopplysninger mellom helse-tjenesten, politiet og PST, fortrinnsvis i forbindelse med politiets bistand til helsetjenestene. For å implementere det reviderte rundskrivet i etatene ga Helsedirektoratet og Politidirektoratet underliggende virksomheter i oppdrag å gjennomføre ulike former for opplæringstiltak gjennom 2024. Regjeringen vil legge til rette for at politiet, PST og helsetjenesten skal få en større gjensidig forståelse av hverandres taushetsplikt, og informasjonsdeling. Dette er i tråd med arbeidet Politidirektoratet og Helsedirektoratet har gjort i forbindelse med implementeringen av samarbeidsrundskrivet.

4.2.3 Lokale og regionale samarbeidsarenaer

Samordnede og helhetlige tiltak i situasjoner hvor en person eller grupper radikaliseres, eller det er fare for ekstremistisk vold, er svært viktig. Det er derfor nyttig for kommunene å ha faste og kjente strukturer som kan benyttes for informasjonsutveksling og samarbeid i slike situasjoner.

²² Opplæringslova 2024 § 17-1

²³ Forvaltningsloven 1970 § 13 b første ledd nr. 6 og 7

²⁴ Straffeloven 2005 § 196

²⁵ Forvaltningsloven 1970 § 13a nr. 2

²⁶ Udir u. å

Statsforvalterne er viktige bindeledd mellom kommunene og de sentrale myndighetene. Statsforvalteren veileder, har dialog og fører tilsyn med kommunene innenfor sine sektorområder, og er klageinstans for mange kommunale vedtak. Statsforvalteren har flere oppgaver av betydning for beredskap, sivil motstandskraft og totalforsvaret, herunder utvikling av kommunenes evne til forebygging, beredskap og krisehåndtering. Statsforvalteren skal videre sørge for at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på regionalt nivå er samordnet og forberedt på krisehåndtering. Det nasjonale senteret vil også kunne være en ressurs for statsforvalterne, for kompetanseheving og som diskusjonspart.

På kommunalt nivå finnes det i dag primært to samarbeidsstrukturer mellom kommune og lokalt politi; Politiråd og Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT). I tillegg finnes det enkelte andre lokale samhandlingsordninger. Hensikten med slike ordninger kan for eksempel være å skape fora for informasjons- og erfaringsutveksling, vie mer oppmerksomhet til forebyggende tiltak, og utvikle koordinerende tiltak. Det er frivillige for kommunene om de vil delta i politiråd og SLT, og det er ikke regulert i lov.

Nesten alle landets kommuner deltar likevel i et politirådssamarbeid. I tillegg har om lag 200 kommuner etablert et samarbeid etter SLT-modellen. Dette samarbeidet bidrar til å koordinere informasjon, kunnskap og ressurser mellom kommunale aktører og politi, samt næringsliv og frivillige organisasjoner når det er naturlig. For å ivareta formålet med effektiv innsats, opprettes det som regel en egen stilling eller funksjon som SLT-koordinator i kommunen.²⁷ Det er Sekretariatet for konfliktrådene som har det nasjonale ansvaret for faglig oppfølging og støtte til SLT-samarbeidet i kommunene.

SLT-ordningen organiseres ulikt i forskjellige kommuner. Hovedfokus er på målgruppen barn og unge, og forebygging av kriminalitet og rus. I flere kommuner inngår også arbeidet mot radikaliserings og ekstremisme i ordningen. Noen kommuner, blant annet Oslo og Kristiansand, har også forebygging av radikaliserings og ekstremisme blant voksne som en del av sitt mandat.

Det nasjonale senteret skal, som omtalt i 4.2.1, bidra med informasjon, kompetanse og veiledning til ulike aktører, blant annet i kommunene. Det er opp til kommunene selv å vurdere hvordan de kan sikre at nødvendig informasjon og kompetanse

når de tjenestene som er involvert i en konkret sak.

4.2.4 En mer strukturert samhandlingsmodell og risikovurderingsverktøy

Ekstremismekommisjonen anbefalte bedre og mer forpliktende samhandlingsmodeller for forebygging og utvidede hjemler for informasjonsdeling av taushetsbelagte opplysninger i det tverretatlige samarbeidet.

Tidlig intervensjon og tverretatlig samarbeid er nøkkelfaktorer i det kriminalitetsforebyggende arbeidet, også når det gjelder forebygging av radikaliserings og ekstremisme. Informasjonsdeling mellom etater er en forutsetning for å kunne samarbeide om enkeltsaker og sette inn egnede tiltak fra ansvarlige fagetater. Slikt samarbeid krever ofte deling av personopplysninger som er underlagt taushetsplikt.

Regjeringen vil vurdere et mer strukturert, formalisert og forpliktende kriminalitetsforebyggende samarbeid hvor informasjonsutveksling inngår som et sentralt element. Hensynet til det kommunale selvstyret og den kommunale organisasjonsfriheten skal ligge til grunn. Et viktig punkt er å balansere hensynene til samfunnsvern og personvern. Informasjonsdelingen må være egnet til å forebygge kriminalitet og forholdsmessigheten av informasjonsdelingen (unntaket fra taushetsplikten) må også vurderes opp mot kriminalitetstrusselen.

Ekstremismekommisjonen anbefalte også å utvikle et felles risikovurderingsverktøy for å styrke arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme i Norge. En standardisering for vurdering av enkeltsaker kan bidra til en mer enhetlig og systematisk tilnærming til risikovurdering på tvers av kommuner og sektorer. Verktøyet vil også gjøre det lettere å følge utviklingen over tid. Et standardisert verktøy kan gjøre det lettere for ulike aktører å dele informasjon og samarbeide om risikovurderinger, noe som kan forbedre kvaliteten på forebyggende tiltak. Et felles verktøy kan også bidra til å effektivisere arbeidet med å identifisere og håndtere radikaliserings, ved å gi klare retningslinjer og prosedyrer for vurdering og oppfølging.

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet Politidirektoratet (POD), Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) høsten 2023 en anbefaling om mulig bruk av et felles risikovurderingsverktøy for politiet, PST og kriminalomsorgen i arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Virk-

²⁷ Konfliktrådet u. å

somhetene anbefalte å utrede en forpliktende samhandlingsmodell for vurdering og oppfølging av bekymringer knyttet til radikaliserings og voldelig ekstremisme i Norge. De viste i den forbindelse til relevante samhandlingsmodeller i andre land, herunder Infohus-modellen i Danmark.

Regjeringen vil gi det nasjonale senteret for innsats mot radikaliserings og voldelig ekstremisme i oppgave å utvikle et slikt risikovurderingsverktøy. Arbeidet må sees i sammenheng med vurderingen av et mer strukturert, formalisert og forpliktende kriminalitetsforebyggende samarbeid, da et risikovurderingsverktøy vil ha størst gevinst innenfor rammene av et slikt samarbeid.

Ekstremismekommisjonen anbefalte videre at det etableres regionale samarbeidsfora og at kommunenes rolle i det forebyggende arbeidet tydeliggjøres. Kommunene står fritt til å organisere det forebyggende arbeidet i sin kommune, og det vil være variasjoner mellom kommuner blant annet på grunn av ulikheter i kommunenes størrelse, lokale forhold, behov og prioriteringer. Det vil være behov for lokale tilpasninger også på dette saksfeltet.

Regjeringen erkjenner at kommunene er forskjellige og at ikke alle jobber med radikaliserings i det daglige. Gitt de svært alvorlige konsekvensene for liv og samfunn ekstremisme kan ha, vil regjeringen se på hvilke virkemidler kommunene har til å forebygge radikaliserings og ekstremisme i forbindelse med det videre arbeidet med opprettelsen av et nasjonalt senter og det igangsatte arbeidet med utveksling av taushetsbelagte opplysninger.

4.3 Kunnskap og kompetanse for god forebygging

Et solid og oppdatert kunnskapsgrunnlag er en forutsetning for å treffe riktig med politikk og tiltak for å forebygge ekstremisme. Kunnskap om ekstremisme og årsaker til radikaliserings samt kunnskap om konkrete forebyggingspraksiser er en forutsetning for å kunne utføre godt arbeid. Oppdatert kunnskap bidrar til forståelsen av hvordan antidemokratiske holdninger kan utvikle seg og til å identifisere bekymringsfulle tegn. En bredt anlagt forskning bidrar til å løfte ulike synspunkter, og bringer nye perspektiver inn i forebyggingsarbeidet. Forskning, kunnskapsoppsummeringer og evalueringer gir kunnskap om hva som virker og hva som bør endres for å få best mulig og ønskede resultater.

4.3.1 Pågående forskning

En rekke ulike forskningsinstitusjoner, universiteter og høyskoler har i flere år forsket mye på ekstremismefeltet. Noen spesialiserer seg på forskning med utgangspunkt i voldelig ekstremisme, terror og internasjonal konflikt. Andre forskningsinstitusjoner og forskningsmiljøer har prosjekter og forskning som på ulike måter er viktige for forståelsen av hvordan man kan forebygge ekstremisme i bredere forstand. Relevante forskningsfelt kan være digital utvikling og framveksten av ekstremisme, voldsforskning, forskning på kjønn og ekstremisme, minneforskning, dokumentasjon og historisk forskning, forskning på rettsprosesser og lovgiving, forskning på barrierer for deltakelse og på utenforskap i ulike former, og på demokratibygging, tilhørighet og tillit. Ekstremismekommisjonens utredning gir en grundig oversikt over relevant forskning.

PSTs årlige trusselvurderinger de siste årene har pekt på at terrortrusselen i Norge primært kommer fra ekstreme islamister og høyreekstremister. For å møte dette trusselbildet, vil regjeringen sikre sterke forskningsmiljøer som kan levere kunnskap av høy forskningsmessig kvalitet.

Etter terrorangrepet 22. juli 2011 økte oppmerksomheten om behovet for mer forskning på høyreekstremisme. I 2015 bevilget Stortinget midler til å styrke slik forskning. Midlene ble tildelt Norges forskningsråd og lyst ut i nasjonal konkurranse som en senterbevilgning. C-REX – *Senter for ekstremismeforskning* – vant konkurransen og fikk midler for ti år, med forbehold om positiv midtveiseevaluering. C-REX er derfor garantert en bevilgning gjennom Norges forskningsråd til og med januar 2026. Ekstremismekommisjonen anbefalte at C-REX videreføres som et permanent senter og fortsetter med dagens mandat om høyreekstremisme samt tilgrensende temaer. Regjeringen vil vurdere om finansieringen av C-REX fremdeles skal skje via Norges forskningsråd eller med en direktebevilgning til Universitetet i Oslo, og kommer tilbake til dette i kommende statsbudsjetter.

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) etablerte i 1999 et forskningsprosjekt for å bygge kunnskap om trusselen som voldelige ikke-statlige aktører representerer for norsk og internasjonal sikkerhet under navnet *Terrorisme og asymmetrisk krigføring* (TERRA). Formålet med forskningen er å frembringe forskningsbasert kunnskap og aktørforståelse som kreves for at norske myndigheter har tilstrekkelig situasjonsforståelse i en tid med et komplekst trussel- og aktørbilde. Nåværende

forskningsprosjekt er det niende i rekken, det videreføres og er finansiert i 2025.

Konsortiet for terrorismeforskning (Konsortiet) er et av Europas ledende forskningsmiljøer på terrorisme, kontraterror, radikaliserings, voldelig ekstremisme og relatert tematikk, og bidrar til forskningsformidling, grunnforskning, kompetansebygging og informasjonsutveksling. Konsortiet ble opprettet i 2002 og består av forskere ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), Senter for ekstremismeforskning (C-REX), Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og Politihøgskolen (PHS). Regjeringen gir Konsortiet ytterligere midler i 2025.

Den nasjonale kontraterrorstrategien slår fast at innsatsen på kontraterrorfeltet skal være kunnskapsbasert. Terrorismeforskning er et tverrsektorielt anliggende. I forbindelse med den kommende revisjonen av den nasjonale kontraterrorstrategien, vil Justis- og beredskapsdepartementet, i samråd med berørte departementer, vurdere om det er behov for å gjøre justeringer i den fremtidige innretningen av terrorismeforskningen, herunder Terra.

4.3.2 Kompetanseheving

Det er nødvendig at alle aktører som gjennom sitt generelle arbeid kan komme i kontakt med personer som er i ferd med å radikaliseres, har kunnskap nok til å gjenkjenne bekymringsfulle tegn slik at de eventuelt kan gå videre med saken. Dette kan for eksempel være lærere, idrettsledere og ansatte i helsetjenesten og ved Nav-kontorer. Med kompetanse menes fenomenforståelse og kjennskap til verktøy og virkemidler, og kunnskap om risiko-, sårbarhets- og beskyttelsesfaktorer hos personer som står i faresonen for å bli radikalisert eller trekkes til ekstreme miljøer.

Mange kommuner og førstelinjetjenester har ansatte med kompetanse på forebyggende arbeid mot radikaliserings og ekstremisme, og det gjøres mye godt arbeid rundt om i landet. Ekstremismekommisjonen pekte på at det til tross for mye kunnskap totalt sett, likevel er mange aktører som mangler nødvendig og oppdatert kunnskap. Det er videre vanskelig å finne fram til relevant kunnskap, og vite hvor man kan henvende seg dersom man er bekymret. Dessuten er det ofte få muligheter i arbeidshverdagen til å holde seg oppdatert om nye fenomener og problemstillinger.

Det nasjonale senteret for innsats mot radikaliserings og voldelig ekstremisme vil gjøre forskning og relevant kunnskap enklere tilgjengelig for tjenesteapparatet, for lokale og nasjonale myndig-

heter, for sivilsamfunn og for befolkningen. Slik vil ansatte og ulike tjenester hos kommunale, regionale og nasjonale myndigheter få enklere tilgang til oppdatert kunnskap som er nyttig i deres arbeid. Sivilsamfunnsaktører, media og befolkningen ellers vil også kunne holdes oppdatert om fenomener og forebyggende arbeid. I tillegg til det nasjonale senteret styrker regjeringen arbeidet med intern kompetanseheving i arbeids- og velferdsforvaltningen, skole og helsetjenestene.

Ekstremismekommisjonen har foreslått at det opprettes et tverrsektorielt studieemne for dem som jobber med forebygging av radikaliserings og ekstremisme. Ved ulike universiteter og høyskoler tilbys en rekke studier og emner som er relevante for dem som arbeider med forebygging. Den viktigste forutsetningen for at relevante profesjonsgrupper får den kompetansen de trenger, er et tett samspill mellom arbeidsliv og institusjonene i høyere utdanning. Regjeringen forventer at universiteter og høyskoler innenfor sine faglige forutsetninger tilbyr utdanninger som er relevante for de som skal fylle viktige samfunnsfunksjoner, herunder profesjonsutøvere og andre som jobber med forebygging av radikaliserings og ekstremisme.

Studietilbud som tilbys i Norge, skal være akkreditert av NOKUT eller av et universitet, en vitenskapelig høyskole eller en høyskole med myndighet til å akkreditere sine egne tilbud. Universiteter og høyskoler kan ikke gis pålegg om læreinnholdet i undervisningen. Flere universiteter og høyskoler tilbyr likevel relevante studieemner som bidrar til å bygge kompetanse om forebygging av radikaliserings og ekstremisme.

Politihøgskolen har utviklet et studieemne innen forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Formålet med studiet er å gi politiets radikaliseringskontakter og deres samarbeidspartnere i PST, kommuner og kriminalomsorgen kunnskap om sentrale teorier og utfordringer knyttet til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i konteksten av liberale demokratier. Studiet har oppstart høsten 2025.

OsloMet – storbyuniversitetet tilbyr i dag videreutdanning i kunnskap om ekstremisme og radikaliserings som særlig retter seg mot profesjonsutøvere som møter ungdom, slik som lærere, helsesykepleiere, barneverns- og sosialarbeidere og politi. Forskere fra C-REX foreleser om ulike emner, blant annet ved Universitetet i Oslo og Politihøgskolen.

Ekstremismekommisjonen har anbefalt at kompetansehevende tilbud innen forebygging av radikaliserings og ekstremisme gjøres systematisk tilgjengelig for ansatte i skolen. Det er skole-

eier som har ansvar for at de ansatte har nødvendig og relevant kompetanse til å oppfylle kravene i sektorregelverket. Staten legger til rette for at kommunene og skoleeierne har tilgang på den kompetansen de trenger. Ifølge rammeplanene for lærerutdanningene skal alle nyutdannede lærere ha kunnskap om barn og unge i vanskelige livssituasjoner, herunder kunnskap om mobbing og vold, gjeldende lovverk og barn og unges rettigheter. Slik kunnskap er avgjørende for å være i stand til å fange opp elever som man frykter er på vei til å radikaliseres eller på vei inn i ekstremistiske miljøer.

Regjeringen vil gi Utdanningsdirektoratet i oppdrag å bidra til at skolene får god tilgang til pedagogiske ressurser for å øke kompetansen hos ansatte når det gjelder forebygging av radikalisering og ekstremisme. Arbeidet med ressursen må sees i sammenheng med det som omtales i meldingen når det gjelder etablering av nasjonalt senter og veiledningstjeneste, utvikling av risikovurderingsverktøy og veileder om og retningslinjer for taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt.

5 Samfunnets innsats for tidlig forebygging

En velfungerende velferdsstat som gir like muligheter og trygghet for at alle har et sterkt fellesskap i ryggen, virker generelt forebyggende.

Tidlig innsats og en bred, tverrsektoriell tilnærming er viktig i arbeidet med å forebygge ekstremisme og radikaliseringsarbeid. En slik tilnærming har ligget til grunn for myndighetenes innsats og forebyggingsarbeid på feltet i mange år. Et godt samspill mellom de forskjellige aktørene, både myndigheter på flere forvaltningsnivå, og sivilsamfunn, er sentralt i det brede forebyggende arbeidet mot radikaliseringsarbeid og ekstremisme. En bred forebyggende tilnærming omfatter også holdningsskapende arbeid, opplæring i kritisk tenkning og demokratisk kompetanse. Målet er å skape trygge og inkluderende miljøer der ekstremisme ikke får grobunn.

5.1 Tidlig forebygging

Forebygging av radikaliseringsarbeid og ekstremisme krever en helhetlig innsats, og involverer i praksis en rekke myndigheter og samfunnsaktører, fra departementer til fylkeskommuner og kommuner. Ulike myndigheter har ulike mandater for sitt arbeid, og bidrar på forskjellige måter inn i det forebyggende arbeidet. Forebygging av voldelig ekstremisme ligger primært til andre tjenester og aktører, som politi og PST, enn arbeid som har som mål å forebygge avvisning av demokrati og aktiv motarbeidelse av grunnleggende menneskerettigheter, som skader mennesker og samfunn på andre måter enn ved vold. Tidlig forebygging av radikaliseringsarbeid og ekstremisme krever at relevante aktører samarbeider på tvers av egne ansvarsområder.

Universell forebygging rettes inn mot alle innbyggere. Samtidig finnes mer selektive tiltak som rettes inn mot grupper eller personer med spesifikke utfordringer.

5.1.1 Risiko-, sårbarhets- og beskyttelsesfaktorer

Det er noen faktorer som går igjen hos personer som radikaliseres, selv om det ikke gjelder alle. Mange har løs tilknytning til arbeidslivet, lav utdanning og sliter med sosiale og økonomiske utfordringer. Mange har vokst opp med en dårlig omsorgssituasjon og vært utsatt for vold eller andre traumatiske hendelser.¹ Psykiske plager og lidelser, og rusproblemer, både hos den enkelte og i familien, kan også ha betydning.² Denne type faktorer og opplevelser gjelder mange mennesker, uten at de nødvendigvis blir ekstremister. Slike erfaringer kan imidlertid gjøre enkeltindivider mer sårbare for påvirkning fra ekstremistiske grupper som tilbyr tilhørighet i et fellesskap.

Som en del av sitt mandat, gikk Ekstremismekommisjonen gjennom 20 alvorlige saker med domfellelse som omhandlet ekstremisme og terror. Kommisjonens gjennomgang av de 20 sakene ga innsikt i ulike radikaliseringsløp, og fant fellestrekk ved disse.

I en høy andel av sakene avdekket Ekstremismekommisjonen sårbarhetsfaktorer som rus, utfordrende omsorgssituasjon i barndommen, erfaring fra krig og konflikt, lav sosioøkonomisk status og utdanning. I de fleste sakene ble personen først introdusert for ekstremistisk tankegods fra venner, bekjente eller familie, og få saker handlet om enslige aktørers radikaliseringsarbeid gjennom nettsøk alene. Gjennomgangen viste at i de aller fleste sakene observerte omgivelsene en bekymringsfull utvikling, gjennom for eksempel markante holdningsendringer eller endringer i den ytre framtoningen. Samtlige kommuniserte med andre mennesker om fundamentalistiske holdninger. Over halvparten skaffet, eller forsøkte å skaffe til veie våpen og beskyttelsesutstyr, og satte seg inn i hvordan disse brukes. Politisk engasjement i kriger og konflikter motiverte mange, og over halvparten av personene radikaliserte andre.

¹ PST 2016, PST 2019, Pfundmair, Wood, Hales og Wesselmann 2024

² PST 2022

Mange av personene i de 20 sakene som kommisjonen gikk gjennom, hadde vært i kontakt med tjenesteapparatet, uten at radikaliseringsnødvendigvis var et tema. Det var da heller ikke naturlig for tjenestene å ta opp spørsmål om radikaliseringsring. Tre fjerdedeler av dem hadde vært i kontakt med politiet før den straffbare handlingen. Med enkelte unntak handlet dette om kriminalitet uten kjent tilknytning til personens radikaliseringsring. I over halvparten av sakene hadde personen vært i kontakt med barnevernet, enten som barn eller som foresatt. I halvparten av sakene hadde personen vært i kontakt med helsevesenet. Kontakten gjaldt både psykisk og somatisk sykdom. I de fleste sakene i utvalget var personens radikaliseringsring kjent for omgivelsene, uten at tjenesteapparatet ble kontaktet. I svært få av sakene fant kommisjonen informasjon om forebyggende innsats før den straffbare handlingen.

Ekstremismekommisjonens gjennomgang av enkeltsaker viser at individene i flertallet av de 20 sakene hadde få beskyttende faktorer i sine liv, som kunne demmet opp for risiko og sårbarhet for påvirkning til ekstremisme. Beskyttende faktorer kan være alt fra opplevelse av gode og stabile familieforhold, gode sosiale nettverk og tilhørighet til samfunnet gjennom skole, trossamfunn, idrett eller andre aktiviteter.

5.1.2 Kommuners forebyggingsarbeid

Kommunene har ansvaret for sentrale velferdstjenester som barnehage, skole, helse- og omsorgstjenester og barnevern. Samtidig er kommunen en viktig arena for politisk deltakelse og demokrati. Kommunene skal også utøve myndighet på ulike områder og har et ansvar som samfunnsutvikler.

Norge har 357 kommuner som varierer betydelig i størrelse, geografi, ressurser og befolkning. Kommunene har selvstendig styremakt grunnet i kommuneloven og legitimert gjennom lokalt demokrati. Dermed blir det variasjoner i hvordan tjenester organiseres og leveres mellom kommunene.

Kommunene spiller en viktig rolle i forebyggingsarbeidet. Dette gjelder både for forebygging av konkrete saker og arbeid rettet mot enkeltpersoner, og når det gjelder å bidra til demokratisk beredskap og motstandskraft. De brede, universelle tiltakene kommer hele befolkningen til gode og bidrar til å skape inkluderende samfunn. Samtidig kan de ha stor betydning for og effekt på de som trenger det mest. Kommunene er, gjennom å utvikle gode lokalsamfunn med til-

gjengelige tjenester og tilrettelegging for sosiale aktiviteter, en viktig aktør. Lokale medvirkningsorganer, som for eksempel ungdomsråd og innvandreråd, er sammen med frivillige organisasjoner og idrettsforeninger, nødvendige for å sikre deltakelse og tilhørighet i lokalsamfunn. Ved at innbyggere deltar i lokalpolitikken og blir innvalgt i lokaldemokratiske organer som kommunestyre og medvirkningsorganer, representerer dette en «skole i demokrati».

Kommunene besitter lokal kunnskap og kan tilpasse forebyggingstiltakene til behovene i sitt lokalsamfunn. De kommunale tjenestene har nær-

Boks 5.1 Demokratisk beredskap i kommunen

Kommunesektorens organisasjon (KS) har siden 2014 hatt en egen satsing, KS Ung, som består av en rekke læringsressurser og læringsspill om lokaldemokrati for elever på 10. trinn og i videregående opplæring. Alle tilbudene er tilpasset relevante kompetansemål i læreplanen. En viktig del har vært et interaktivt besøkssenter i Kommunenes Hus i Oslo med et digitalt læringsspill om lokaldemokrati – *Kommunespillet*. Skoleelever fra hele landet har besøkt KS og/eller brukt de nettbaserte læringsressursene.

KS lanserte høsten 2024 et nytt interaktivt læringsspill – *Stemme*. Læringsopplevelsen utspiller seg over fire akter. Læringsspillet kan både spilles i et nytt kunnskapssenter i Kommunenes Hus og som en heldigital versjon i klasserom eller andre lokaler. Spillet starter med at elevene føler på kroppen hvordan det er å leve i et autoritært regime. Videre skal elevene bygge opp lokaldemokratiet og spille rollene som folkevalgte og ansatte i administrasjonen. Opplegget avsluttes med at elevene laster opp en «demokratisk verktøykasse» (nettside) på egen mobil. Overordnet mål er å bidra til å styrke den demokratiske beredskapen og handlingskompetansen i den unge delen av befolkningen. Gjennom elevene kan man også nå fram til familier som er underrepresentert i valg og annen demokratisk deltakelse. *Stemme* er også tilgjengelig for andre grupper, for eksempel medvirkningsorgan for ungdom. Les mer om *Stemme* på ks-ung.no.

het til innbyggerne og har gode forutsetninger for å fange opp utfordringer på et tidlig tidspunkt. Mange forebyggende tjenester, som helse, bolig og skole, ligger til kommunale aktører sitt ansvar. Kommunene kan også fremme tverrfaglig samarbeid mellom tjenester som skole, helsevesen og barnevern, noe som er essensielt for effektiv forebygging. For å kunne gjøre nødvendige prioriteringer ut fra lokale behov, trenger kommunene økonomisk og juridisk handlingsrom til å tilpasse sine tjenester og sin organisering.

5.1.3 Barn og foreldre

Et trygt familieliv er viktig for helsen, livskvaliteten og utviklingen til barn og unge. Barneloven slår fast at foreldre både har rett, plikt og ansvar for å gi barnet omsorg, og til å ta avgjørelser på vegne av barnet. De som har foreldreansvar skal gi barnet forsvarlig oppdragelse og forsørgelse, og skal sørge for at barnet får utdanning etter evne og anlegg. Det er lovfestet at barnet ikke må bli utsatt for vold eller på annen måte bli behandlet slik at den fysiske eller psykiske helsen blir utsatt for skade eller fare.

Foreldre kan ha behov for støtte for å kunne ivareta det ansvaret de har som omsorgspersoner for barna sine. Dette gjelder ikke minst der foreldre er bekymret for om barn eller ungdom de har ansvar for, er utsatt for risiko eller miljøer som kan lede til ekstremisme. I slike tilfeller kan foreldre også ha behov for veiledning om hvilke instanser som kan eller bør kontaktes. Se kapittel 4.2.1 om nasjonalt senter og veiledningstjeneste.

Foreldrehverdag.no er en inngangsport til digital informasjon for foreldre, drevet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Nettsiden gir foreldre lett tilgang til informasjon av høy kvalitet, til hjelp og støtte i foreldrerollen. Bufdir drifter også en nettressurs for foreldrestøttende tiltak, rettet mot ansatte fagpersoner i kommunene og andre som har foreldre som målgruppe. Formålet er faglig støtte for ansatte og ledere i kommuner som ønsker å styrke det foreldrestøttende arbeidet i ulike tjenester. Nettressursen beskriver metoder, hjelpetiltak og programmer som kommunene, ulike tjenester og frivillig sektor kan ta i bruk.

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Omsorgssvikt, tap av omsorgsperson eller vold i hjemmet er eksempler på risiko- og sårbarhetsfaktorer for å bli radikalisert og involvert i ekstremistiske aktivi-

teter. Når problematiske forhold i hjemmet er kjent og meldt som bekymring til barnevernet, vil tjenesten kunne spille en rolle i tidlig forebygging av ekstremisme. Det er kommunen, og ikke den enkelte barnevernstjeneste, som har ansvar for forebygging, overfor både barn generelt, og barn og unge med forhøyet risiko. Kommunen skal sørge for å samordne tjenestetilbudet til barn og familier ut fra lokale hensyn og forutsetninger. Det er opp til den enkelte kommune å vurdere hvilke oppgaver barnevernstjenesten og andre tjenester skal ha i det forebyggende arbeidet.

Meldeplikten til barnevernstjenesten er et personlig ansvar som går foran lovfestet taushetsplikt. Offentlige myndigheter, samt en rekke yrkesutøvere med profesjonsbestemt taushetsplikt, har plikt til å melde fra til barnevernstjenesten. Dette skal blant annet gjøres når det er grunn til å tro at et barn blir utsatt for mishandling, andre former for alvorlig omsorgssvikt eller når barnets atferd gir alvorlig grunn til bekymring. Dersom barnevernstjenesten mottar en bekymringsmelding som gjelder radikalisering, må barnevernstjenesten vurdere barnets omsorgssituasjon og behovet for å iverksette tiltak etter barnevernsloven. Barnevernstjenesten må også vurdere behovet for samarbeid og dialog med andre myndigheter.

Ansvar for å sikre barn og unge en god oppvekst og muligheter i utdanning, arbeid og samfunnsliv, omfatter en rekke politikkområder, forvaltningsnivåer og samfunnsaktører. Dette fordrer tett samarbeid mellom forskning, utdanning, tjenester, arbeidsgivere og frivillig og privat sektor. Regjeringen vil legge fram en melding til Stortinget våren 2025 om sosial utjevning og mobilitet. Meldingen vil omtale familiens rolle og betydningen av økonomisk trygghet og støtte til familiene. Det legges vekt på at barn må få en god start på livet. Videre vil meldingen omhandle arenaene hvor barn og unge er, som barnehager, skoler og fritidstilbud, og hvordan de kan bidra til sosial mobilitet, og ulike aktørers rolle i dette arbeidet. Regjeringen jobber også med et målrettet samfunnsoppdrag for å inkludere flere barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Dette ble lansert i langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023–2032.³ Det er også opprettet en «kjernegruppe» på departementsnivå for å styrke samarbeidet mellom flere departementer om utforming av politikken på feltet, som understøttes av etatssamarbeid mellom direktorater og etater under de aktuelle departementene.

³ Meld. St. 5 (2022–2023)

5.1.4 Barnehage og skole

Barnehage og skole er viktige fellesarenaer i det norske samfunnet. En god og inkluderende barnehage og skole kan virke beskyttende mot sårbarhet og forhindre utenforskap, og gi motstandskraft mot antidemokratiske holdninger.

Barnehagen skal synliggjøre, verdsette og fremme mangfold og gjensidig respekt. Barna skal oppleve at det finnes mange måter å tenke, handle og leve på, og samtidig få felles erfaringer og opplevelser av fellesskap. Skolen skal gi alle elever ferdigheter, holdninger og verdier som hjelper dem å mestre livet, delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Opplæringen skal bygge på grunnleggende verdier, som blant annet respekt for menneskeverdet, likeverd og solidaritet.⁴

Barnehagens og skolens samfunnsoppdrag er med andre ord sentrale i det forebyggende arbeidet. I skolens læreplanverk fra 2020 er demokrati og medborgerskap ett av tre tverrfaglige temaer. Elevene skal lære om demokratiets forutsetninger, verdier og spilleregler, og rustes til å delta i demokratiske prosesser. Elevene skal lære om å leve sammen med ulike perspektiver, holdninger og livsanskuelser, øve opp evnen til å tenke kritisk, håndtere meningsbrytninger og respektere uenighet. Gjennom arbeidet med temaet skal elevene lære hvorfor demokratiet ikke kan tas for gitt, og at det må utvikles og vedlikeholdes.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet ulike støtteressurser og kompetansepakker til de nye læreplanene. Regjeringen styrker demokratiopplæringen gjennom å støtte skolens arbeid med de nye læreplanene og det tverrfaglige temaet *folkehelse og livsmestring*. Styrkingen av 22. juli-senteret og freds- og menneskerettighetssentrene er en viktig del av dette arbeidet, se kapittel 6.1. Videre vil regjeringen videreføre støtten i 2025 til undervisningsressurser som Dembra og Tenk.no.

Barn og elever skal ha det trygt og godt i barnehagen og på skolen, og barnehagene og skolene skal arbeide kontinuerlig for å fremme helse, trivsel og inkludering. Ansatte må være årvåkne for barns behov og utvikling, gripe inn mot krenkelser og melde fra til ledelsen hvis de får mistanke om eller kjennskap til at barn og elever ikke har det trygt og godt. Barnehagen og skolen har plikt til å undersøke og rette opp situasjonen med egnede tiltak.

⁴ Barnehageloven 2005 § 1, Opplæringslova 2024 § 1-3, Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver 2017

Boks 5.2 International Civic and Citizenship Education Study

International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) ser på fjortenåringers kunnskap, forståelse, holdninger og engasjement rundt demokrati og medborgerskap.¹ ICCS gjennomføres i regi av International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), med seks til syv års mellomrom. I 2022 deltok 23 land, i hovedsak europeiske. Norske elever skåret i 2022 bedre enn gjennomsnittet på kunnskapstesten, men resultatene har gått ned siden 2016. Flere norske elever er nå på det laveste kunnskapsnivået.

Elevene støtter fortsatt viktige demokratiske verdier. Støtten til likebehandling av innvandrere og etniske grupper har økt siden 2009, men støtten til likestilling mellom kvinner og menn har gått litt ned blant gutter.

Data fra 2022 viser at 9. klassingers tillit til politiske institusjoner og folk flest har økt mye siden 2016. I andre land har tilliten gått ned. Norske elever er også mest fornøyde med det politiske systemet i sitt eget land.

Nedgangen i elevenes kunnskap om demokrati må sees i sammenheng med en generell nedgang i læringsresultater og skolemiljø, som kommer fram i andre undersøkelser.

¹ Udir 2023

Regjeringen har innført flere tiltak som skal bidra til trygt og godt barnehagemiljø, blant annet kompetansepakker om trygt og godt barnehagemiljø og tilbud om støtte og veiledning til ansatte gjennom Læringsmiljøprosjektet.⁵ Gjennom tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling kan barnehager og skoler også utvikle og styrke ansattes kompetanse ut fra lokale behov, gjennom partnerskap med universitet eller høyskole. Det gis ingen føringer for tema eller innhold, men nasjonale prioriteringer samsvarer ofte med de lokale vurderingene av kompetansebehov.

I 2024 la regjeringen fram Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn*.⁶ Her foreslo

⁵ Udir 2024b

⁶ Meld. St. 34 (2023–2024)

regjeringen grep for å sikre bedre støtte til arbeidet med å utvikle og opprettholde trygge og gode miljøer, som å videreutvikle digitale støtte- og veiledningsressurser, videreføre Læringsmiljøprosjektet, etablere skolemiljøteam og lage en ny og helhetlig strategi for et trygt og godt barnehage- og skolemiljø.

I 2025 setter regjeringen av midler til å etablere eller styrke kommunale skolemiljøteam slik at skoler som har særlige utfordringer i skolemiljøet, får ekstra tett oppfølging og sikres raskere og bedre innsats. Skolemiljøteamene kan også ha barnehage som en målgruppe. Skolemiljøteamene er også et viktig tiltak i den brede innsatsen med å forebygge og hindre utenforskap, marginalisering og kriminalitet. For områder med de største utfordringene med barne- og ungdomskriminalitet, og dermed også utrygge nær- og skolemiljø, vil regjeringen opprette beredskaps- team som skal jobbe målrettet med forebyggende innsats mot barne- og ungdomskriminalitet. I aktuelle områder hvor det allerede er opprettet tilsvarende team, skal disse teamene styrkes.

Utdanningsdirektoratet oppdaterte høsten 2024 veilederen om hvordan skoler kan arbeide med å beskytte barn mot skadelig innhold på internett.⁷ Rådene er oppdatert med innspill fra blant annet KS, partene i arbeidslivet og leverandører av digitale løsninger. Skolen skal bidra til at elevene gradvis utvikler selvstendighet og dømmekraft i valg og bruk av digitale kilder og verktøy. Gjennom utdanningsløpet skal elevene lære ansvarlig, positiv og trygg nettbruk slik at de også kan nyttiggjøre seg av mulighetene i et digitalt samfunn. Skolen skal legge til rette for at elevene reflekterer over problemstillinger knyttet til kildekritikk, personvern, nettvett, digital mobbing og digital dømmekraft.

Utdanningsdirektoratet anbefaler at skoler og skoleeiere begrenser tilgang til internett og apper ut fra elevenes alder og modenhet, gjennom filter på elevenes digitale enheter og på skolens nettverk. Dette er ikke bare viktig for å begrense at elevene utsettes for blant annet hatefulle ytringer, negativ påvirkning og feil- og desinformasjon, men også med tanke på muligheter for radikaliseringsring. Tekniske løsninger er ikke 100 prosent effektive, og må derfor komme i tillegg til grundig opplæring i digital dømmekraft, god læringsledelse og relasjonsledelse i klasserommet.

Ansatte kan komme opp i situasjoner der enkeltelever eller grupper viser faresignaler for radikaliseringsring eller gir uttrykk for tilslutning til

ekstremistisk ideologier eller tankesett som fremmer vold. For ansatte i skolen og instruktører i lærebedrifter kan det være vanskelig å vite når det er grunn til bekymring for om en ungdom står i fare for å bli radikaliseret. De kan være usikre på hvordan de bør gå fram både i dialogen med den enkelte ungdom og i den eventuelle kontakten med politi, PST eller andre forebyggende instanser. Det er viktig at ansatte vet hvor de skal henvende seg om de har en slik bekymring. Regjeringen vil bidra til at skolene får god tilgang til pedagogiske ressurser for å øke kompetansen hos ansatte på forebygging av ekstremisme og radikaliseringsring. Det nasjonale senteret for innsats mot radikaliseringsring og voldelig ekstremisme vil også være en støtte i dette.

5.1.5 Høyere utdanning

Forebygging av radikaliseringsring og voldelig ekstremisme er et felles samfunnsansvar som også inkluderer høyere utdanningssektor. Norske universiteter og høyskoler, fagskoler og folkehøgskoler har et ansvar for å bygge demokratisk kompetanse gjennom å legge til rette for fri debatt og åpen meningsutveksling. Arbeids- og læringsmiljøet ved lærestedene skal være preget av et sunt yringsklima, tillit og respekt. Det er dessuten et overordnet mål å styrke det inkluderende arbeidet som ivaretar godt læringsmiljø og studentvelferd, noe som kan bidra til å forebygge ensomhet, marginalisering og utenforskap. Samtidig er det viktig å erkjenne at institusjonene også kan være arenaer for radikaliseringsring og hatefulle ytringer og trusler, og at det er behov for å jobbe systematisk og målrettet for å forebygge dette.

Rådet for samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren (Beredskapsrådet) ga i 2018 ut en tiltaksliste for forebygging av radikaliseringsring og voldelig ekstremisme i universitets- og høyskolesektoren.⁸ Beredskapsrådet inngikk et samarbeid med *sikresiden.no* om å lage sektortilpasset materiell som kan brukes i opplæring av ansatte og studenter.⁹ I 2023 ble tiltakslisten revidert og erstattet med 11 anbefalinger fordelt på tre hovedkategorier: (1) Studentvelferd og læringsmiljø (2) Opplæring og kompetanse og (3) Varsling og koordinering ved bekymring.

⁸ Universitetet i Stavanger 2020. Råd for samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren ble oppnevnt av Kunnskapsdepartementet i 2017. Et viktig mål for rådet er å styrke arbeidet med sikkerhet og beredskap i et bredt lag av kunnskapssektoren, samt å utvikle og dele kunnskap og erfaringer mellom virksomhetene.

⁹ Sikresiden.no 2025

⁷ Udir 2024a

Et viktig premiss for anbefalingene er at institusjonenes totale sikkerhetsarbeid må ses under ett, og at forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme må kobles på allerede eksisterende prosesser og rutiner. Ledelsen har et særskilt ansvar for å tilrettelegge og følge opp dette arbeidet i egen organisasjon.

5.1.6 Deltakelse i arbeidslivet

Arbeid til alle i et trygt arbeidsliv og gode velferdsordninger, er nøkkelen til mer rettferdig fordeling og frihet for den enkelte. Det å ha en jobb å gå til og en inntekt man kan leve av, er viktige beskyttelsesfaktorer mot mange typer utenforskap. Arbeidsplassen er en viktig sosial arena for mange, og et sted hvor den enkelte kan få brukt sine ressurser. Personer som ikke har stabilt arbeid kan få økonomiske utfordringer, men kan også oppleve sosial isolasjon, en følelse av avmakt og manglende tilhørighet. Det kan gjøre enkelte mer mottakelige for ekstreme ideologier og grupper som tilbyr en opplevelse av fellesskap og mening. Deltakelse i samfunnet og arbeidslivet er derfor viktig for at utsatte personer har et godt alternativ til miljøer eller aktiviteter som bidrar til radikaliserings.

Arbeids- og velferdspolitikken omfatter en bred innsats på en rekke områder. Regjeringen arbeider for å fornye og utvikle arbeids- og velferdspolitikken slik at flere får mulighet til å delta i arbeidslivet. Det er iverksatt en rekke satsinger rettet mot inkludering av unge i arbeidslivet de senere årene. I Meld. St. 33 (2023–2024) *En forsterket arbeidslinje* som ble lagt fram høsten 2024, presenterte regjeringen en mer aktiv politikk for å få flere i arbeid og færre på trygd.¹⁰ Regjeringen vil sette i gang en rekke tiltak for å mobilisere, motivere og kvalifisere flere av dem som i dag står uten arbeid og styrke mulighetene deres til å komme i jobb. Det er også viktig å redusere hindre og barrierer for arbeidsgivere som trenger arbeidskraft og støtte opp om mulighetene deres til å inkludere og kvalifisere personer med den arbeidsevnen de har.

5.1.7 Arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav)

Arbeids- og velferdsforvaltningen har en viktig rolle i arbeidet for å motvirke utenforskap gjennom å bidra til at flere kommer i arbeid og å forebygge og redusere fattigdom og sosiale proble-

mer. Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for de statlige arbeids- og velferdstjenestene innenfor arbeid, trygd og pensjon, mens kommunene har ansvar for de sosiale tjenestene. Arbeids- og velferdsdirektoratet er fagdirektorat for de sosiale tjenestene ved Nav-kontoret. I Nav-kontoret samarbeider stat og kommune om å tilby én dør inn til de offentlige arbeids- og velferdstjenestene og om å finne gode løsninger for brukerne.

Selv om de arbeids- og velferdspolitiske virkemidlene er utformet for å bistå utsatte grupper mer generelt, kan arbeids- og velferdsforvaltningen ha en viktig rolle i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og ekstremisme. I Ekstremismekommisjonens saksgjennomgang kom det fram at alle personene i gjennomgangen hadde en løs tilknytning til arbeidslivet, og de fleste var uten arbeid på gjerningstidspunktet for den straffbare handlingen de ble dømt for. Arbeids- og velferdsforvaltningen var også en av aktørene som flest personer hadde kontakt med, selv om radikaliserings og ekstremisme ikke direkte ble tatt opp med den det gjaldt. Det betyr at Nav-kontoret kan være en viktig aktør lokalt. Det er derfor viktig at ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen har kompetanse på radikaliserings og ekstremisme eller har mulighet til å innhente dette på en effektiv måte.

Som ledd i revideringen av handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme i 2020, ble det lagt vekt på å sikre et godt kompetansemiljø og et tydelig kontaktpunkt mot øvrige Nav-kontorer som kunne tilby nødvendig råd og veiledning i saker som omhandler radikaliserings og voldelig ekstremisme. I juni 2020 ble det opprettet en nasjonal veiledningsfunksjon ved Nav Grünerløkka. Dette Nav-kontoret hadde lang erfaring som rådgivende enhet på nasjonalt nivå om menneskehandel, negativ sosial kontroll og vold i nære relasjoner.

Nav Grünerløkka har siden opprettelsen hatt ansvar for å gi råd og veiledning til andre Nav-kontorer om hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen kan arbeide for å forebygge og håndtere saker som omhandler radikaliserings og voldelig ekstremisme. Veiledningsfunksjonen har vært tilgjengelig for råd og veiledning, eller for å delta i drøfting av enkeltsaker med andre Nav-kontorer. Eksterne samarbeidspartnere, som politiet og PST, har også kunnet kontakte veiledningsfunksjonen. I 2023 hadde tjenesten 27 henvendelser fra ulike Nav-kontorer, statsforvalter, politiet og PST. I 2024 hadde tjenesten til sammen 32 henvendelser, hvorav 14 henvendelser var fra politi/PST og 18 henvendelser fra ulike Nav-kontor.

¹⁰ Meld. St. 33 (2023–2024)

Flertallet av disse henvendelsene kom fra Nav-kontorer i Oslo kommune.

De fleste henvendelsene til veiledningsfunksjonen dreier seg om spørsmål knyttet til personvern og hvordan sensitiv informasjon skal journalføres. Funksjonen har også bidratt på kompetansehevende arrangementer, og hatt en viktig rolle som veileder.

Ekstremismekommisjonen anbefalte at veiledningsfunksjonen ved Nav Grünerløkka flyttes til Arbeids- og velferdsdirektoratet for å gis en tydeligere nasjonal posisjon. Det vurderes imidlertid at det nasjonale råd- og veiledningsansvaret overfor Nav-kontorer på feltet radikaliserings og voldelig ekstremisme fortsatt bør være lokalisert ved Nav Grünerløkka. Det har sammenheng med at enkeltsaksbehandling i arbeids- og velferdsforvaltningen ivaretas på lokalt nivå og de fleste henvendelsene til veiledningsfunksjonen består i å ivareta råd- og veiledningsansvaret i enkeltsaker. At veiledningsfunksjonen forblir ved Nav Grünerløkka, vil sikre at funksjonen fortsatt er tett på praksisfeltet, samt at råd- og veiledningsfunksjonen i enkeltsaker videreføres. Nav Grünerløkkas kompetanse på temaer som menneskehandel, negativ sosial kontroll og vold i nære relasjoner gir også grunnlag for et bredere fagmiljø lokalt. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil på sin side sikre at funksjonen ved Nav Grünerløkka koples tett opp til direktoratet slik at den kan nå ut til alle Nav-kontorer og delta i samarbeidet med andre

Boks 5.3 Arbeids- og velferdsdirektoratets tilskudd til kompetanse og utviklingstiltak

Kommunene har gjennom sosialtjenesteloven ansvar for viktige fellesoppgaver for å sikre alle innbyggere gode levekår. Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter en tilskuddsordning for midler til kommunene for å utvikle de sosiale tjenestene i Nav-kontoret og prosjekter rettet mot sosialt og økonomisk vanskeligstilte. Midler fra denne posten kan også gå til kompetanse- og utviklingstiltak og prosjekter knyttet til de sosiale tjenestene i kommunene rettet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.¹ Det er tidligere tildelt midler til prosjekter i Fredrikstad kommune og Tønsberg kommune.

¹ Prop. 1 S (2024–2025)

aktuelle aktører på nasjonalt nivå. Det kan gi funksjonen en tydeligere nasjonal posisjon.

For regjeringen er det viktig å styrke kunnskapen i Nav-kontorene om radikaliserings og voldelig ekstremisme. Regjeringen vil derfor legge bedre til rette for at arbeids- og velferdsforvaltningen får økt bevissthet og kompetanse om sin rolle i det forebyggende arbeidet på feltet. Regjeringen vil styrke den eksisterende veiledningsfunksjonen ved Nav Grünerløkka, og utvide rollen for å kunne jobbe mer med kompetanseheving om radikaliserings og ekstremisme. Det kan blant annet bestå i å utvikle kompetansemateriell om fenomenforståelse og håndtering av slike saker gjennom samtalemotodikk og tydelige retningslinjer for samarbeid på tvers av etater.

5.1.8 Integreringspolitikk

Politikk og tiltak som bidrar til økt deltakelse i arbeids- og samfunnsliv for innvandrere er viktig i det forebyggende arbeidet. En god integreringspolitikk som bidrar til deltakelse i arbeidslivet og i sivilsamfunn er beskyttelsesfaktorer mot radikaliserings og ekstremisme.

Integreringspolitikkenes overordnede mål er at flere kommer inn i og får varig tilknytning til arbeidslivet. Regjeringens politikk for integrering er sektorovergripende, der blant annet levekår, barrierer for deltakelse og innvandreres tilknytning til lokal- og storsamfunnet er sentrale temaer.¹¹ For å kunne bidra og delta på samfunnets ulike arenaer må nyankomne innvandrere få og benytte mulighetene til å lære norsk, kvalifisere seg til det norske arbeidslivet og bli kjent med lover, normer og kultur i Norge. Myndighetene bidrar med introduksjonsprogram, norskopplæring og kvalifiseringstiltak. Frivilligheten og sivilsamfunnsaktører bidrar med møteplasser og arenaer for deltakelse. Inkluderende og trygge lokalsamfunn hvor alle føler seg velkomne og verdsatt, bidrar til å forhindre at individer føler seg marginalisert eller utenfor.

5.1.9 Helse- og omsorgstjenestene og det forebyggende folkehelsearbeidet

Målet med regjeringens helse- og omsorgspolitik er å skape helsefremmende samfunn, forebygge sykdom og sikre en desentralisert helse- og omsorgstjeneste som yter gode, trygge og likeverdige tjenester i hele landet. Likeverdige tjenester for hele befolkningen skal gjelde uavhengig av

¹¹ Meld. St. 17 (2023–2024)

bosted og inntekt.¹² Folkehelsepolitikken skal bidra til å utjevne sosiale helseforskjeller, og tiltakene skal være bra for alle, men innrettes slik at de virker for dem som trenger det mest.

Regjeringen har igangsatt flere innsatser som underbygger det forebyggende arbeidet i helsesektoren. Helse- og omsorgssektoren skal også være forberedt i møte med kriser og katastrofer.¹³ Helseberedskapen er en del av regjeringens arbeid med samfunnsikkerhet.

Det er et mål for regjeringen å styrke det helsefremmende og forebyggende arbeidet for barn, unge og familier. Det er også et mål at befolkningen skal ha god helse og mestring uavhengig av sosial bakgrunn, og at sosiale helseforskjeller som fortsatt finnes, utjevnes. Regjeringen har lagt fram en folkehelsemelding som vektlegger dette.¹⁴ Regjeringen har, sammen med Frivillighet Norge, lagt til rette for *Møteplass for folkehelse*. Dette er en arena for å ta opp folkehelseutfordringer og samfunnsproblemer, der frivilligheten kan bidra med løsninger. Helsesektoren er også med i den tverrsektorielle områdesatsingen som har som mål å skape inkluderende og gode nærmiljøer og bedre oppvekstvilkår. Slikt arbeid er en del av det brede forebyggende arbeidet som kan bidra til å redusere sårbarheter, øke motstandskraft og styrke den sosiale bærekraften i samfunnet.

Program for folkehelsearbeid i kommunene (2017–2026) er en satsing for å utvikle og styrke det kommunale arbeidet for å fremme psykisk helse og livskvalitet i befolkningen. Barn og unge er en prioritert gruppe, og programmet vektlegger samarbeid mellom ulike aktører. Hovedgrep som å fremme psykisk helse, mestring og tilhørighet gjennom de ordinære virkemidlene som barnehage, skole, sivilsamfunn og frivillige organisasjoner, nærmiljøet og arbeidslivet, er i tråd med formål i folkehelseloven og folkehelsearbeidet hvor universelle tiltak bidrar til å forebygge utenforskap, redusere ulikhet og bygge sosialt inkluderende samfunn.

Helse- og omsorgstjenestene skal bidra til å forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt og har en viktig rolle i dette arbeidet.¹⁵ Helse- og omsorgstjenestene har en viktig rolle i å følge opp voldsutsatte med helseutford-

ringer, men også mennesker som utøver eller står i fare for å utøve vold mot andre. Ansatte i helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal ha kunnskap om vold, overgrep og omsorgssvikt, og om hvordan man etterlever opplysningsplikten. I helse-samtalen på 8. trinn på ungdomsskolen anbefales det å spørre alle ungdommer om de har opplevd vold eller overgrep, eller om de selv har utøvd vold. Det anbefales videre at elevene i forkant av samtalen får informasjon om at vold og overgrep, herunder negativ sosial kontroll, vil være blant temaene i helsesamtalen. Dersom det er grunn til å tro at barnet blir utsatt for vold, utøver vold eller det foreligger noen form for alvorlig omsorgssvikt, skal helsepersonell sende bekymringsmelding til barnevernet.

Helsepersonell har en plikt til å varsle politiet dersom dette er nødvendig for å avverge alvorlig skade på person eller eiendom. Helsepersonell er også omfattet av den generelle plikten etter straffeloven¹⁶ til å forsøke å avverge noen nærmere opplistede lovbrudd eller følgene av slike lovbrudd, blant annet brudd på straffelovens bestemmelser om terrorhandlinger,¹⁷ terrorforbund¹⁸ og terrorbombing.¹⁹ Forsøk på avverging kan for eksempel skje ved å anmelde forholdet til politiet. Avvergingsplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikten. Det er tilstrekkelig at helsepersonellet vurderer det som sikkert eller mest sannsynlig at det aktuelle lovbruddet er eller vil bli begått.²⁰

Helsedirektoratet har på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet og i samarbeid med flere andre statlige aktører utarbeidet en nasjonal strategi for helsesektorens arbeid med personer som utøver vold og overgrep. I oppfølgingen jobbes det blant annet med et felles faglig rammeverk for å tilgjengeliggjøre kunnskap, verktøy og metoder som kan brukes på tvers av sektorer til å identifisere, vurdere og følge opp barn og unge i risiko for å skade andre. Flere direktorater har fått i oppdrag å bidra i arbeidet i 2025.

Sammenhengen mellom psykisk uhelse og radikaliserings har vært gjenstand for debatt og forskning de senere årene. Forskningen har ikke etablert noen klare årsakssammenhenger mellom psykisk helse og ekstremisme, og diagnostiserte psykisk lidelser er bare påvist i en liten gruppe av dem som utøver ekstremistiske voldshandlinger.

¹² Meld. St. 5 (2023–2024)

¹³ Ibid., Meld. St. 9 (2023–2024), Meld. St. 5 (2023–2024), Meld. St. 9 (2023–2024)

¹⁴ Meld. St. 15 (2022–2023)

¹⁵ Helse- og omsorgstjenesteloven 2011 § 3-3a, Spesialisthelsetjenesteloven 1999 § 2-1f, Tannhelsetjenesteloven 1983 § 1-3c

¹⁶ Straffeloven 2005 § 196

¹⁷ Ibid. § 131

¹⁸ Ibid. § 133

¹⁹ Ibid. § 138

²⁰ Straffeloven 2005 § 196

Studier finner imidlertid en noe høyere forekomst av psykiske lidelser blant såkalte soloterrorister. PST peker i sin trusselvurdering for 2025 på at flere av de mindreårige som radikaliseres har ulike utfordringer som gjør dem sårbare for ekstremistiske budskap.²¹ Psykiske plager og lidelser, ensomhet og utenforskap er eksempler på slike sårbarheter. Se også omtale av risiko-, sårbarhets- og beskyttelsesfaktorer i kapittel 5.1.1.

Psykisk helse er ett av regjeringens viktigste satsningsområder og regjeringen vil styrke innsatsen innen psykisk helse. Regjeringen la i 2023 fram Meld. St. 23 (2022–2023) *Opptrappingsplan for psykisk helse (2023–2033)*, en plan som peker retning for utviklingen av den psykiske helsepolitikken i ti år framover.²² Målet er at flere skal oppleve god psykisk helse og livskvalitet, og at hjelp skal være lett tilgjengelig når den trengs. Planen omfatter hele befolkningen og hele bredden i det psykiske helsearbeidet, fra forebygging og helsefremming, til hjelp, behandling og oppfølging i kommunen og spesialisthelsetjenesten.

5.1.10 Innsats for likestilling og mot diskriminering

Ekstremistisk tankegodts har ofte diskriminerende eller rasistisk innhold. Alle mennesker i et samfunn kan bli utsatt for terror eller ekstremisme. Noen grupper i samfunnet er særlig utsatt fordi de inngår i ekstremisters fiendebilder, som gjerne har en idé om at enkelte grupper har mindre verdi eller plass i samfunnet enn andre. Dette bidrar til å skape utrygghet for mange mennesker som tilhører en minoritet eller som på andre måter befinner seg i «målgruppen» for ekstremister. På den andre siden – et likestilt, inkluderende og mangfoldig samfunn vil kunne fungere som en beskyttende faktor mot radikaliserings og ekstremisme.

Innsats for likestilling og for å hindre ulike former for diskriminering og hatytringer er derfor viktig også for å forebygge ekstremisme, og må skje på flere måter og nivåer. Dette gjøres gjennom lovverket, et solid likestillingsapparat både nasjonalt og regionalt, samt kunnskap om faktorer som fører til diskriminering og utenforskap. I tillegg er virkningsfulle tiltak for likestilling og inkludering avgjørende.

Vernet mot diskriminering er nedfelt i både grunnloven og likestillings- og diskriminerings-

loven. Enkelte andre lover forbyr også diskriminering, som for eksempel arbeidsmiljøloven, skipsarbeidsloven og boliglovene. Grunnloven § 98 stadfester et likhets- og ikke-diskrimineringsprinsipp: «Alle er like for loven. Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling». Likestillings- og diskrimineringsloven forbyr diskriminering på en rekke grunnlag,²³ og pålegger virksomheter, organisasjoner og offentlige virksomheter plikt til aktivt likestillingsarbeid. Norge har sluttet seg til en rekke internasjonale menneskerettskonvensjoner og er forpliktet etter rettsutviklingen i EU, som de senere årene har vedtatt en rekke relevante direktiver. Håndhevingsapparatet på likestillingsområdet består av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda. Sammen med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) sine oppgaver på områdene likestilling og ikke-diskriminering og de regionale likestillingssentrene, utgjør de det nasjonale apparatet for å sikre en målrettet innsats for likestilling og for å hindre diskriminering.

I desember 2022 nedsatte regjeringen et ekspertutvalg for å utrede konsekvensene av å inkorporere FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk rett. Utvalget leverte sin utredning i januar 2024 og den var på høring fram til juni 2024. Regjeringen besluttet i februar 2025 at CRPD skal inkorporeres i menneskerettsloven.

Regjeringen har i løpet av regjeringperioden lagt fram fem handlingsplaner som del av arbeidet for likestilling og mot diskriminering. I 2023 la regjeringen fram *Handlingsplan for kjønns- og seksualitetsmangfold (2023–2026)*. Handlingsplanen skal bidra til å bedre livskvaliteten til skeive, sikre rettighetene deres og bidra til større aksept for kjønns- og seksualitetsmangfold. *Handlingsplan mot rasisme og diskriminering – ny innsats 2024–2027* ble lansert i november 2023. Høsten 2024 la regjeringen fram *Handlingsplan mot antisemittisme* og *Handlingsplan mot muslimfiendtlighet*. *Handlingsplan mot hets og diskriminering av samer* ble lansert i begynnelsen av 2025. De tre siste handlingsplanene gjelder for perioden 2025 til 2030. Samlet utgjør disse handlings-

²¹ PST 2025

²² Meld. St. 23 (2022–2023)

²³ Likestillings- og diskrimineringsloven – ldl 2017 § 6 første ledd. Diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene er forbudt. Med etnisitet menes blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk.

planene regjeringens fornyede og forsterkede innsats mot rasisme og diskriminering. Handlingsplanene har tiltak med vekt på å skape dialog og et velfungerende demokrati, gi kunnskap og kompetanse til tjenester og befolkning, og å skape trygghet og sikkerhet for utsatte grupper. Dette er viktige forutsetninger i et forebyggingsperspektiv.

Gjennom handlingsplanene iverksetter regjeringen flere tiltak som skal styrke kunnskapen og kompetansen om rasisme og diskriminering i samfunnet for å sikre en målrettet innsats for å redusere diskriminering.

Regjeringen har regelmessig bestilt undersøkelser om befolkningens holdninger til etniske og religiøse minoriteter, gjennomført av blant annet HL-senteret. Senteret har gjennomført tidsserieundersøkelser av befolkningens holdninger til særlig jøder og muslimer i 2012, 2017 og 2022. Befolkningens holdninger til den nasjonale minoriteten romer er også med. Slike undersøkelser gir et godt grunnlag for viktig kunnskap om hvordan befolkningens holdninger utvikler seg over tid. Regjeringen har derfor lyst ut en ny undersøkelse i 2025, som skal lanseres i 2027.

Mannsutvalget leverte sin utredning NOU 2024: 8 *Likestillingens neste steg*²⁴ til regjeringen i april 2024. Utvalget har pekt på en rekke forhold som kan være særlig relevante for å forebygge at gutter og menn trekkes mot ekstremistiske miljøer, fordi de opplever at de står utenfor i enkelte sammenhenger. Regjeringen vil legge fram en melding til Stortinget om gutter og menns likestillingsutfordringer. Flere av Mannsutvalgets forslag er også relevante når det gjelder forebygging av ekstremisme, og forslagene fra utredningen vil vurderes og følges opp.

*Strategi for likestilling mellom kvinner og menn 2025–2030*²⁵ ble lansert i desember 2024. Strategien inneholder seks hovedmål for den nasjonale innsatsen framover. Et indikatorsett skal årlig følge utviklingen på hvert av strategiens hovedmål. Strategien peker på betydningen av å anerkjenne kvinners og menns likestilte plass i samfunnet, gjennom å skape likestilte muligheter og rom for deltakelse på sentrale arenaer. Det dreier seg blant annet om å redusere frafall i videregående skole, iverksette tiltak for færre kjønnsdelte yrkesvalg og et mer likestilt arbeidsliv, samt bekjempe vold og netthets; alle sentrale faktorer som også kan beskytte mot radikaliserings og ekstremisme.

Kjønn inngår som sentral faktor i «mannosfæren», en digital subkultur med ulike kvinne-

Boks 5.4 «Tate og gutta»

Reform – ressurscenter for menn gjennomfører for tiden prosjektet «Tate og gutta». Prosjektet kartlegger hvordan unge gutter påvirkes av influensere som fremmer destruktive forestillinger om kjønn og maskulinitet. Ved å gjennomføre fokusgrupper og intervjuer med tenåringsgutter, gis det en dypere forståelse av hvordan disse guttene selv opplever og håndterer påvirkning fra ekstreme og ofte skadelige idealer. Målet er å utvikle ressurser som kan gi kompetanseheving og styrke lærere, rådgivere og andre fagpersoner i møte med gutter og denne problematikken. Prosjekter støttes av Bufdir.¹

¹ Reform u. å

fiendtlige fora og stemmer. Enkelte mannlige influensere målbærer en giftig form for maskulinitet som har vist seg å appellere til en del unge gutter og menn. Incels er også en del av mannosfæren. Incels er menn, som mener de blir avvist fra å ha fysisk kontakt med kvinner, og derfor lever i ufri-villig sølibat. Voldsfantasier rettet mot kvinner og minoriteter, og dyrking av massedrap og terror har preget fora som frekventeres av incels. Det er samtidig viktig å understreke at de aller fleste incels ikke tyr til vold. Incels retter imidlertid mye hat mot seg selv, og oppfordringer til selvdrap er utbredt blant incels. Det er liten kvantitativ og kvalitativ kunnskap om norske menn som identifiserer seg som incels, men en undersøkelse utført av Reform-ressurscenter for menn peker på ensomhet som den største fellesnevneren.²⁶

Tradwives-begrepet oppsto på høyreekstreme nettfora hvor kvinnelige antifeminister portretter seg som tradisjonelle husmødre som hegner om tradisjonelle verdier som barn og hjem.²⁷ Disse foraene har bestemte særtrekk og må ikke forveksles med blogger eller andre fora hvor kvinner eller menn tar til orde for å være hjemme med barn eller leve i tråd med konservative verdier. I disse foraene finnes mennesker og grupper med vilje og evne til å radikaliseres andre til hvit overmakt-ideologi og såkalt anti-kjønn-tenkning. Terminologi, memer og kulturproduk-

²⁴ NOU 2024: 8

²⁵ Kultur- og likestillingsdepartementet 2024c

²⁶ Hammer og Storbækken 2022

²⁷ Sykes og Hopner 2024

ter lekker også inn i mer mainstream kanaler fra disse foraene, noe som kan bidra til å normalisere ekstremistiske og konspiratoriske påstander om kjønn og kjønnsroller. Det er behov for mer kunnskap om hvordan disse fenomenene påvirker samfunnsutviklingen og hvilken betydning det kan ha for rekruttering til voldelig ekstremisme. Regjeringen vil hente inn mer kunnskap om dette.

5.2 Forebygging av kriminalitet

Voldelig ekstremisme og terrorisme er alvorlige former for kriminalitet. Forebygging av ulike former for kriminalitet i vid forstand har også effekt og betydning for forebygging av ekstremisme. Det er i stor grad mange av de samme risiko- og sårbarhetsfaktorene som gjør seg gjeldende hos personer som radikaliseres inn i ekstremistiske grupper og vold, som hos dem som begår annen type kriminalitet. Faktorer som utenforskap, traumer, løs tilknytning til arbeidsmarkedet eller rus kan spille inn.

Terrorrelaterte handlinger truer borgernes grunnleggende trygghet og frihet. Det er derfor av stor betydning å ha tiltak som rammer både potensielle terrorister og deres støttespillere og aktive sympatisører. Hvis myndighetene for eksempel klarer å forhindre tilførselen av midler til terroraktivitet, kan det bli vanskeligere å rekruttere og radikalisere, og det kan virke forebyggende mot terrorangrep.

Erfaringer viser også at det ofte er en vekselvirkning mellom ulike former for kriminalitet. I 2019 publiserte PST en rapport om personer i høyreekstreme miljøer i Norge. Flere personer i PSTs materiale hadde begått straffbare handlinger, mange av dem voldsrelaterte. I tillegg hadde en stor andel selv blitt utsatt for voldshandlinger.²⁸ Forskning på ekstreme islamistiske miljøer i Europa viser et sammensatt bilde. Det er ikke uvanlig å ha begått lovbrudd, inkludert vold, i forkant av en terrorhandling, men personer uten rulleblad har også vært involvert i terrorhendelser.²⁹ De fleste i kriminelle nettverk er imidlertid motstandere av voldelig ekstrem islamisme.³⁰

Tilskuddsordningen for forebygging av kriminalitet, som forvaltes av Sekretariatet for konfliktrådene på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet, retter seg mot organisasjoner som driver frivillig virksomhet. Ordningen skal bidra til å

forebygge kriminalitet, særlig blant barn og unge. Midlene skal bidra til at hjelpeapparatet får økt kunnskap om hvordan kriminalitet forebygges, og at hjelpeapparatet fanger opp ungdom som er i risikozonen. Videre skal midlene bidra til at utsatt ungdom opplever mestring og at ungdomsmiljøer blir tryggere. Ordningen støtter tidlig kriminalitetsforebyggende tiltak, og kan dermed også ha en forebyggende effekt på radikalisering og ekstremisme. Sekretariatet for konfliktrådene forvalter også tilskuddsordningen for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme, omtalt i kapittel 5.2.8.

5.2.1 Barne- og ungdomskriminalitet

Etter en jevn nedgang i barne- og ungdomskriminalitet fra begynnelsen av 2000-tallet, har det siden 2016 vært en økning i den registrerte kriminaliteten blant barn og unge. Særlig gjelder dette gruppen under 15 år. Årsaken til økningen er sammensatt, men består både i at flere unge registreres med ett enkelt lovbrudd, og at en liten gruppe unge begår stadig mer gjentatt kriminalitet. Samtidig ser man en økning i antall alvorlige lovbrudd. Barn og unge under 25 år er overrepresentert i kriminalstatistikken.

For at det offentlige tjenesteapparatet skal kunne sette inn effektive tiltak, må barn, ungdom og familier som trenger det, fanges opp tidlig. Forebygging er blant annet å sikre barn og unge trygge nærmiljøer, bedre levekår og styrking av familieøkonomien gjennom gode universelle ordninger. Tidlig innsats, for eksempel i hjemmet og på skolen, kan bidra til å forebygge negativ utvikling og forebygge kriminalitet. Forebygging av barne- og ungdomskriminalitet har derfor mye til felles med innsats mot radikalisering og ekstremisme. Heller ikke her kan utfordringer løses av en sektor alene.

Regjeringen har styrket innsatsen mot kriminelle nettverk, kriminelle gjenger og organisert kriminalitet. I tillegg er grunnfinansieringen av politiet styrket for å blant annet få flere politifolk i gatene. Styrkingen innebærer også tiltak som opprettelsen av en ny tilskuddsordning for samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak. Midlene skal gå til kommuner/bydeler som har særlige utfordringer med kriminalitet og til målrettede tiltak som er bygget på etablert kunnskap om hva som virker. Videre er områdesatsingene i Oslo sør og Oslo indre øst styrket. Styrkingen skal bidra til å forebygge kriminalitet og utenforskap blant barn og unge i områder som har utfordringer knyttet til rekruttering til krimi-

²⁸ PST 2019

²⁹ Nesser 2018

³⁰ Tutenges og Sandberg 2021

nalitet, og har erfaring med forebyggende prosjekter rettet mot barn og unge i risikozonen. Det er også etablert en tilskuddsordning for frivillige organisasjoner som etablerer lokale møteplasser og aktivitetstilbud der gutter og unge menn i risiko for utenforskap kan oppleve trygghet, fellesskap, mestring og tilhørighet. Tilskuddet skal være målrettet for å forebygge kriminalitet og skal bidra til å hindre rekruttering til kriminelle miljøer i utsatte områder. Dette tilskuddet forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Når kriminalitet først skjer, skal den møtes med en rask og treffsikker reaksjon. Dette er spesielt viktig når det gjelder barn og unge. Regjeringen har derfor forbedret straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, og det er blant annet gjennomført lovendringer som skal sikre raskere reaksjoner og at domstolene har flere handlingsalternativer i møte med barn og unge som begår kriminalitet. Det er også innført lovendringer som legger til rette for at det nasjonalt kan etableres lokale hurtigspor for raskere pådømmelse av straffesaker med gjerningspersoner under 18 år. Regjeringen har i 2025 prioritert en særskilt innsats for hurtigere behandling av straffesaker for gjerningspersoner under 18 år i Agder, Oslo og Øst politidistrikt. Regjeringen vil nå se på muligheten for å utvide denne innsatsen til å også gjelde øvrige politidistrikt.

Noen få barn som gjør seg skyldig i gjentatt og alvorlig kriminalitet er krevende å ivareta innenfor dagens regelverk og rammer. Det er behov for å se nærmere på hvordan man kan ivareta hensynet til barnets beste og behovet for samfunnsvern på en bedre måte. Regjeringen har derfor satt ned en ekspertgruppe som skal utrede tiltak for barn og unge som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Ekspertgruppa skal blant annet se på muligheten for å etablere et nytt bo- og rehabiliteringstilbud, men også mindre inngripende tiltak skal vurderes. Arbeidet skal etter planen ferdigstilles våren 2025. Regjeringen har også bevilget midler til å pilotere et tilbud til barnevernsinstitusjoner med forsterket tverrfaglig innslag.

5.2.2 Politiet og PSTs forebyggende arbeid mot voldelig ekstremisme

Politiet har ansvar for å forebygge og bekjempe kriminalitet, inkludert terrorhendelser, på norsk jord. Politiets forebyggende innsats, operative evne, beredskap og krisehåndteringsevne er avgjørende for den nasjonale innsatsen på kontraterrorfeltet. PST skal i henhold til politiloven³¹

forebygge og etterforske sabotasje og politisk motivert vold eller tvang, eller overtredelser som omfattes av straffelovens paragrafer om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger.

Ansvarsdelingen mellom politiet og PST i oppfølgingen av enkeltsaker har vært tema i flere arbeider de siste årene, særlig i forbindelse med erfaringslæring og evalueringer etter enkeltsaker og terrorangrep. Evalueringene har blant annet pekt på sentrale forbedringsområder i saker hvor både politiet og PST har vært involvert, blant annet at avklaringer om hvem som holder i forebyggende tiltak enten har vært mangelfulle eller utfordrende i samarbeidet mellom etatene.

I 2014 ble det etablert en ordning med radikaliseringskontakter i syv utvalgte politidistrikter. Ordningen ble senere utvidet til alle politidistriktene. Politiets innsats mot radikaliserings og voldelig ekstremisme er summen av arbeid fra flere av politiets fagområder og funksjoner, blant annet etterretning, forebygging og politikontakter. Formålet med radikaliseringskontaktene var å styrke den samlede innsatsen. Radikaliseringskontaktene skal være kontaktpunkter for lokalsamfunnet ved bekymring om radikaliserings og voldelig ekstremisme, gi råd og videreformidle henvendelser til rette instans. De skal ha kunnskap om tilgjengelige ressurser, drive bevisstgjøringsarbeid og være kontaktpunkter for PST og de lokale samarbeidsaktørene. De skal også ha en rådgivende funksjon overfor politirådene, SLT og andre lokale samordningsstrukturer.

Politihøgskolen leverte i 2023 en evaluering av ordningen, på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Sentrale funn i rapporten er at politiets rolle, ansvar, oppgaver og juridiske rammer innen dette virkeområdet er uklare. Ordningen forstås, organiseres og praktiseres svært ulikt både i og mellom politidistriktene. Evalueringen viste også til at kommunene mangler et forpliktende og forankret forvaltningsmessig ansvar, til tross for at det er de som sitter på de viktigste tiltakene. Som ledd i oppfølgingen av evalueringen, fikk PST og Politidirektoratet i 2024 i oppdrag å utarbeide forslag til konkretisering av ansvarsdelingen mellom politiet og PST i arbeidet med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme. Arbeidet er godt i gang og vurderes å være i tråd med anbefalingen fra Ekstremismekommisjonen. Politiet og PST har utviklet en felles nasjonal retningslinje for utveksling av opplysninger mellom politiet og PST. Det pågår også et arbeid med en nasjonal retningslinje for

³¹ Politiloven 1995 § 17b

samhandling mellom politi og PST innen forebygging av voldelig ekstremisme. Radikaliseringssamhandlingskontaktfunksjonen og relevante ansvars- og rollebeskrivelser skal gjennomgås.

PST har et utstrakt samarbeid med politiet og deres radikaliseringssamhandlingskontakter. Tett samhandling er nødvendig for å kunne ivareta PSTs mandat om å forebygge terror. PST bidrar med kompetanse og kunnskap om fagfeltet samt informasjonsutveksling og, når hensiktsmessig, koordinering i saker hvor det er en konkret radikaliseringssamhandling.

Forebyggende samtaler

Både politiet og PST gjennomfører samtaler med barn og voksne med formål om å forebygge en framtidig straffbar handling. Relevant for denne meldingen til Stortinget er bekymring for en framtidig politisk, religiøs eller ideologisk motivert voldshandling. Politiloven³² gir politiet hjemmel til å pålegge barn og verger å møte for politiet til bekymringssamtaler dersom politiet har grunn til å tro at et barn under kriminell lavalder har begått en ellers straffbar handling.

Grunnleggende rettslige skranke for politiets og PSTs forebyggende samtaler med innbyggerne følger blant annet av legalitetsprinsippet; dersom samtaler kan regnes som inngrep i den enkeltes rettssfære, herunder privatlivets fred, kreves det klar og tydelig hjemmel i lov for å pålegge noen å delta i slike. Samtalene må også avgrenses mot avhør som ledd i etterforskning av straffesak.

Forebyggende samtaler betinger frivillighet fra den som inviteres, med mindre det er snakk om en bekymringssamtale etter politiloven.³³ Slike samtaler forutsetter derfor et fritt, informert og veloverveid grunnlag for samtykke. Disse avgrensningene av handlingsrommet for forebyggende samtaler reiser flere problemstillinger, både med hensyn til prosessen for samtalene og innholdet av disse. Eksempelvis må politiet og PST være bevisst betydningen av egen maktposisjon overfor innbyggerne i samtykkeprosessen. Det må kunne gis tilstrekkelig informasjon om formålet med og innholdet i den for at et samtykke skal anses for å være tilstrekkelig «veloverveid», og samtalen må ikke innebære forhåndssensur eller krenkelse av den involvertes ytringsfrihet. Videre må politiet og PST være

bevisst avgrensningen mot etterforskning i straffesakssporet.

Politidirektoratet og PST vil revidere styrende dokumenter som omhandler politiets og PSTs forebyggende samtaler, herunder rutiner som best mulig sikrer at samtykkene som gis for de forebyggende samtalene bygger på frie og veloverveide vurderinger.

Politiets fagutviklingsapparat

Politidirektoratet er i ferd med å teste ut og innføre «Tjenestemodellen i politiet» med Politidirektoratet som fagmyndighet. Tjenestemodellen vil erstatte fagutviklingsapparatene og vil gi politiet en helhetlig modell for styrt utvikling av politiets tjenester. Forebygging av ekstremisme er et relativt smalt, men viktig område. Fagområdet har sterke faglige avhengigheter til blant annet etterretning, forebygging og etterforskning. Området innebærer også omfattende samhandling på tvers av sektorer og fag. Politidirektoratet vil legge til rette for å ivareta behovene for utvikling og kontinuerlig forbedring av fag og metode knyttet til forebygging av ekstremisme gjennom Tjenestemodellen.

Politiets oppsøkende og forebyggende arbeid på nett

Politiets tilstedeværelse på nett bidrar til kunnskap om trender og fenomener på internett. Det testes fortløpende ulike former for tilstedeværelse tilpasset nye plattformer. Det er en utfordring at den digitale utviklingen skjer raskt, og at kriminaliteten på internett øker både i omfang og kompleksitet. Politiets nettpatroljer opptrer synlig for innbyggerne. Med tilstedeværelsen ønsker politiet å forebygge kriminalitet og uønskede hendelser. Tjenestene som ytes av nettpatroljene er viktige for politiets forebyggende innsats på nett. Kripos samarbeider også med PST.

5.2.3 Politiets arbeid mot hatkriminalitet

Politiet skal ha kunnskap og kompetanse om hatkriminalitet og hvordan den kommer til uttrykk både fysisk og digitalt. Politiet skal være i stand til å avdekke, forebygge og bekjempe hatkriminalitet, uansett hvor i landet det inntreffer.³⁴ Politiets innsats, kompetanse og oppmerksomhet mot hatkriminalitet er styrket de senere årene. Nasjonalt kompetansemiljø innen hatkriminalitet (NKH) ble etablert i 2021, og skal bidra til å heve politidistrik-

³² ibid § 13 tredje ledd

³³ ibid § 13 tredje ledd

³⁴ Politiet 2022

tenes kompetanse og kan veilede i konkrete saker. Kompetansen skal omfatte ulike deler av politiets arbeid; forebygging, etterretning, dialog og tillitsskapende arbeid, etterforskning og påtalebehandling. Nasjonalt kompetansemiljø innen hatkriminalitet er fra 2023 gitt oppgaver knyttet til videreutvikling av statistikk og analyse av anmeldt hatkriminalitet. De overtok samme år ansvaret for utarbeidelse av en nasjonal årsrapport om anmeldt hatkriminalitet i Norge.

I rapporten *Hatkriminalitet i Norge i 2023* gis en analyse av 1090 anmeldelser om hatkriminalitet i 2023. Hudfarge og nasjonal eller etnisk opprinnelse er det vanligste hatmotivet, og utgjorde 46% av alle registrerte hatmotiv i 2023. Det er verdt å merke seg økningen i anmeldelser i 2023 med hatmotiv knyttet til antisemittisme, seksuell orientering, samt kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Det understrekes i rapporten at det er uklart om økningen skyldes at det er begått flere straffbare handlinger, eller om det kan begrunnes i økt tilbøyelighet til å anmelde.³⁵

Regjeringen har videreutviklet den nasjonale statistikken om hatkriminalitet for å få mer kunnskap om hvordan hatkriminalitet rammer ulike grupper i befolkningen. Det nasjonale kompetansemiljøet innen hatkriminalitet ble styrket i 2024-budsjettet, blant annet for å bidra til en styring av analyser av hatkriminalitet. Arbeid mot rasisme i ulike former, hat og hets mot skeive og mot personer med nedsatt funksjonsevne er en viktig del av å forebygge hatkriminalitet. Det vises også til regjeringens handlingsplaner mot diskriminering i ulike former, se kapittel 5.1.10.

5.2.4 Direkte berørte og trusselutsatte grupper

Personer og grupper som er direkte berørt av terror skal oppleve at de blir ivarettatt av myndighetene etter terrorangrep. Det gjøres et viktig arbeid av mange aktører, herunder direkte berørte selv, for å heve kunnskapen om hvordan det går med overlevende og etterlatte etter terror, både nasjonalt og internasjonalt. Norges erfaringer med terrorangrep har gitt verdifull kunnskap som kan utgjøre et grunnlag for hvordan direkte berørte av terrorangrep eller ekstremistisk vold bør ivaretas ved liknende hendelser i framtiden.

Regjeringen har tildelt Nasjonalt kunnskaps-senter om vold og traumatisk stress (NKVTS) midler til en forskningsstudie om rammede og berørte etter terrorangrepet 25. juni 2022. Studien

gjøres i samarbeid med Støttegruppa 25. juni. Formålet med studien er å få kunnskap om utfordringer knyttet til helse, tillit og deltakelse for de som ble direkte rammet av terroren, og lhbt+-gruppen som helhet, for å utarbeide gode tiltak. Videre skal studien gi kunnskap for å styrke framtidig beredskap og respons i et bredere samfunns-sikkerhetsperspektiv. Regjeringen har styrket studien slik at alle som ble rammet av angrepet kan få mulighet til å delta, og for å sikre et godt grunnlag for videre forskning som kan følge individene over tid.

Det er myndighetenes ansvar å sørge for trygghet for alle borgere. Politiets og PSTs dialog med grupper som inngår i voldelige ekstremisters fiendebilder er viktig i det forebyggende arbeidet. Kunnskap og kompetanse om utsatte grupper i ulike tjenester og hos ulike aktører må være et kontinuerlig arbeid. Politiet og PST skal ha god kunnskap om ulike gruppers utsatthet, og hvilke grupper som til enhver tid inngår i voldelige ekstremisters fiendebilder.

Hvem som er trusselutsatte grupper i samfunnet, påvirkes av utviklingen i trusselbildet. Dette påvirkes av sikkerhetspolitiske drivere som kriser, krig og konflikt, samt ekstremistisk propaganda. Tiltak for trusselutsatte grupper må derfor være av en slik art at de ikke anses som statiske og vedvarende. Det er det rådende trusselbildet som dimensjonerer for oppfølging og sikkerhet.

Politidirektoratet og PST har et godt samarbeid om disse utfordringene og har styrket dialogen med utsatte grupper. Blant annet har det blitt arrangert flere dialogmøter med relevante aktører om trusselbildet og politiets og PSTs arbeid på feltet. Eksempler på dialogpartnere er lhbt+-organisasjoner, Pride-arrangører og tros- og livssynssamfunn. PST vil opprette en funksjon for utadrettet virksomhet, som blant annet vil ha dialog med utsatte grupper som oppgave. PST arbeider også med å utvikle en egen strategi for samfunnskontakt. Politidirektoratet har utarbeidet en handlingsplan for politiets arbeid med mangfold, dialog og tillit.³⁶ Kompetanse og kunnskap er et eget satsingsområde i handlingsplanen. Det understrekes at det er et kontinuerlig behov for å utvikle kompetansen i politiet for å møte samfunnsendringer og befolkningens forventninger. Tiltakene handler både om å sikre et mangfoldsperspektiv i politiets opplæring og utdanning, samt å styrke kompetansen i politiet om ulike minoriteter. Dette står helt sentralt også i møte med ulike trusselutsatte grupper.

³⁵ Politidirektoratet og Oslo politidistrikt 2024.

³⁶ Politiet 2022

Boks 5.5 Forskning om hatkriminalitet

Prosjektet HATECYCLE – The life cycle of hate crimes: Patterns, responses and consequences – skal undersøke livssyklusen til hatkriminalitet i Norge. Målet er å styrke samfunnets forståelse av hatkriminalitetens mønstre, samfunnets reaksjoner på og konsekvenser av dette. Denne innsikten kan brukes målrettet for å styrke forebygging av og intervensjoner mot hatkriminalitet.

HATECYCLE søker å svare på tre overordnede forskningsspørsmål om livssyklusen til hatkriminalitet:

- Hva er mønstrene og utbredelsen av hatkriminalitet i Norge?
- Hva kjennetegner gjerningspersonene og ofrene, og hvordan opplever de ulike reaksjoner på hatkriminalitet?
- Hva er konsekvensene av proaktive og reaktive reaksjoner på hatkriminalitet, og hvordan kan de bli mer treffsikre og effektive?

Prosjektet gjennomføres på Senter for ekstremismeforskning (C-REX) ved Universitetet i Oslo sammen med NIBR, Oslo Met og er finansiert av Norges forskningsråd. Prosjektet avsluttes i desember 2026.

Arbeidet med å etablere faste dialogmøter på nasjonalt nivå fortsetter, og Politidirektoratet og PST samarbeider om deltakelse når relevante temaer settes på dagsorden. Regjeringen har også gitt føringer om at politidistriktene skal etablere dialog og møteplasser på distriktsnivå. Dette har vært benyttet overfor trusselutsatte aktører på ulike områder.

5.2.5 Støttesentre for kriminalitetsutsatte

Samtlige politidistrikter har minst ett støttesenter for kriminalitetsutsatte.³⁷ Totalt finnes 15 sentre rundt om i landet. Støttesentrene kan bidra med ulike former for bistand og støtte gjennom straffesaksprosessen, fra politianmeldelse til saken er avgjort. De gir veiledning og informasjon om det å anmelde. De bidrar med informasjon om rettspro-

sessen, og kan støtte vitner under en retts sak. De kan også hjelpe med søknad om voldsoffererstatning fra staten. Utsatte for hets og hatkriminalitet og terrorisme omfattes av tilbudet ved støttesentrene, men tilbudet har i for liten grad vært kjent for publikum.

For å styrke kompetansen om hatkriminalitet ved støttesentrene har dette vært tema ved flere anledninger. Politiets nasjonale kompetansemiljø innen hatkriminalitet har bidratt med kompetanseheving. Ulike tiltak er også iverksatt for å gjøre sentrene kjent for personer som er utsatt for integritetskrenkede kriminalitet, eksempelvis informasjonstiltak med oversettelser til ulike språk. Det er også iverksatt tiltak for å gjøre tilbudet ved støttesentrene bedre kjent internt i politiet. Blant annet er det inntatt et nytt trinn i politiets elektroniske saksbehandlingssystem for straffesaker, hvor det gis en påminnelse om å informere fornærmede eller andre om tilbudet eller gi bistand til å sette disse i kontakt.

Antallet henvendelser til støttesentrene har økt årlig. Dette bidrar i seg selv til økt kjennskap om tilbudet, og til en ytterligere økning i nye henvendelser. Blant annet har støttesenteret i Oslo politidistrikt hatt omfattende oppfølging av mange fornærmede etter terrorhendelsen 25. juni 2022.

5.2.6 Kriminalomsorgen

Radikalisering kan også finne sted i fengsler. Innsatte kan utvikle ekstreme holdninger. Fengsler er også steder hvor personer med ekstremistiske ideologier kan møte andre innsatte som er motakelige for slike ideer. Over tid kan kontakten mellom disse gruppene føre til radikalisering. Det er liten grunn til å tro at den enkeltes ekstremisme eller risikoen for bruk av voldelige midler vil avta som en konsekvens av fengsling eller straffegjennomføring i seg selv. Kriminalomsorgen har derfor en viktig rolle innenfor forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme. Kriminalomsorgens rolle og oppgaver på feltet er nedfelt i *Retningslinjer om forebygging og håndtering av radikalisering og voldelig ekstremisme i kriminalomsorgen*.³⁸

Det stilles i dag krav til kriminalomsorgen om å prioritere arbeidet mot radikalisering. I tildelingsbrevet er det krav om at «kriminalomsorgen skal legge til rette for god reintegrering til samfunnet av terrordømte og andre radikaliserer innsatte, samt hindre at innsatte radikaliserer andre innsatte». I årsrapporten må Kriminalitets-

³⁷ Politiet u. å.

³⁸ Kriminalomsorgen 2018

omsorgsdirektoratet (KDI) rapportere på statistikk over antall domfelte som er under straffegjennomføring etter brudd på terrorlovgivningen. KDI skal også gjøre rede for utviklingen over tid og for eventuelle særskilte forhold knyttet til statistikken. KDI skal blant annet gi en vurdering av vesentlige utfordringer og risikoer for radikaliserings under straffegjennomføringen og mulige tiltak og en eventuell vurdering av effekten av tiltakene.

De siste årene har antall innsatte i målgruppen for arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme i fengsel, det vil si domfelte for terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger eller innsatte som er vurdert som sårbare for radikaliserings og rekruttering til voldelig ekstremisme, sunket. I dag er det radikaliseringskontakter- og koordinatore i alle enheter og regioner. Ordningen ble etablert i 2017. En radikaliseringskontakt skal delta i arbeidet med å vurdere tiltak i enkelt saker og gjennomføre samarbeidsmøter med politi og PST. Det er lagt opp til at betjenter og andre ansatte skal kunne ta kontakt med sin lokale radikaliseringskontakt hvis de er bekymret for en innsatt, eller hvis de har behov for veiledning i forbindelse med kartlegging, utarbeidelse av tiltak eller målrettet dialog og samtaler med en innsatt. Ordningen ble evaluert av Rambøll i 2022. Evalueringen viste til noen utfordringer med ordningen, blant annet var den ikke godt nok kjent blant de ansatte. KDI følger opp evalueringen i dialog med Justis- og beredskapsdepartementet. I styringsdialogen med regionene har KDI bedt om et fortsatt fokus på ordningen. Det er også en mentorordning for innsatte/domfelte i målgruppen. I tillegg er det etablert en fast struktur for informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen og politiet og PST.

Kriminalomsorgen skal, så langt det er praktisk mulig og forenlig med sikkerheten, tilrettelegge for at innsatte kan praktisere sin tro eller sitt livssyn under straffegjennomføringen. I 2021 fikk KDI i oppdrag å gjennomføre et forsøksprosjekt med livssynsteam-/medarbeidere i kriminalomsorgen. Formålet med prosjektet er å tilrettelegge bedre for at innsatte kan praktisere sin tro eller sitt livssyn under straffegjennomføringen og med dette redusere risikoen for diskriminering og radikaliserings. Prosjektet ble gjennomført ved Kriminalomsorgen Innlandet ved avdeling utenlandske innsatte, høyt sikkerhetsnivå, Kongsvinger. Evaluering av prosjektet ble gjennomført høsten 2023. Et hovedinntrykk fra evalueringen er at prosjektet har gitt gode resultater. Prosjektet ble videreført i 2024 for å høste flere erfaringer. KDI har besluttet å videre-

føre prosjektet også i 2025. Regjeringen vil utrede behovet for ordningen og hvordan denne bør organiseres på lang sikt.

Innsatte i fengsel har lik rett eller plikt til opplæring som øvrige i borgere i Norge. Det er opplæringstilbud i alle fengslene i Norge. Rundt 40 prosent av de innsatte deltok i opplæring i 2023.³⁹ Gjennomført videregående opplæring er en viktig faktor for å komme i arbeid og videre utdanning og slik også bidra til å motvirke utenforskap og bidra til god tilbakeføring til samfunnet. Tilskuddsordningen for opplæring i kriminalomsorgen skal bidra til at de innsatte får den opplæringen de har krav på. Fylkeskommunene har ansvaret for opplæringen i norske fengsler.

At innsatte har tilgang til egnede IKT-verktøy, bidrar til å kunne oppfylle rettighetene og pliktene til opplæring for innsatte. Det handler både om å kunne bruke læremidler, ulike programvare og gjennomføring av eksamen. Statsforvalteren i Vestland og KDI samarbeider med fylkeskommunene for å bedre tilgangen til bruk av IKT og digitale verktøy for innsatte. Prosjektet Digital skole ble startet for å kunne utvikle en ny digital plattform for undervisning i norske fengsler som tilfredsstillende både behovene opplæringssektoren har og sikkerhetshensynene kriminalomsorgsmyndighetene har. Piloten UTVEI startet i 2023 i Mandal videregående skole ved avdeling Mandal fengsel. Målet er å finne en løsning som kan erstatte den løsningen (Desktop for skole) som benyttes i dag.

5.2.7 Utlendingslovgivningen

På utlendingsfeltet har det blitt foretatt endringer i regelverket som skal hindre at personer som ville blitt ansett uverdige for flyktningstatus etter flyktningkonvensjonen, skal kunne oppnå oppholdstillatelse med grunnlag i andre bestemmelser i utlendingsloven. Det er derfor fastsatt i lovverket at den som kan ekskluderes fra flyktningstatus, også skal kunne ilegges et generelt innreiseforbud til Norge.

Justis- og beredskapsdepartementet ga i 2019 også en særskilt instruks til Utlendingsdirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste (GI-02/2019) om særskilte rutiner mv. for å sikre at personer med tilknytning til ISIL eller andre terrornettverk i Syria og Irak, ikke skulle få innreise eller opphold i Norge. Instruksen må ses i sammenheng med departementets generelle instruks GI-02/2025 om saker som kan berøre grunnleggende

³⁹ oppikrim 2024

nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn etter utlendingsloven kapittel 14, § 35 og saker etter eksportkontrollregelverket.

5.2.8 Tilskuddsordning for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme

Tilskuddsordningen for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme ble etablert i 2015.⁴⁰ Sekretariatet for konfliktrådene forvalter ordningen på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet. Kommuner og fylkeskommuner kan søke om midler til tiltak som retter seg mot forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Hovedmålene med ordningen er å stimulere til økt kompetanse om forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i kommunen og utvikling av gode systemer, metodikk og tiltak lokalt og digitalt.

Erfaringer viser at tilskuddsordningen er et viktig virkemiddel for å stimulere til økt oppmerksomhet om tematikken lokalt og bidrar til økt tverrfaglig og regionalt samarbeid, kompetanseheving, metodeutvikling og innovasjon på feltet. Det tildeles blant annet midler til utdanning av mentorer, som kan fungere som ressurspersoner og drive oppfølgingsarbeid av radikalisererte personer, og til forebyggende arbeid blant barn og unge, samt kompetanseheving i kommunene. Kommunene søker ofte om kompetansehevings tiltak, gjerne knyttet opp mot lokale handlingsplaner og veiledere.

En gjennomgang av søknadene i årene 2021–2023 viser at mange kommuner samarbeider med frivillig sektor om tiltak. Noen samarbeider med frivillige organisasjoner om lokale tiltak, andre kjøper tjenester og kompetanseheving fra ikke-kommersielle stiftelser, og frivillig sektor er i målgruppen for kompetansehevende tiltak som kommuner arrangerer. Videre er flere av tiltakene som har mottatt tilskuddsmidler forankret i kommunenes SLT-modell, der samarbeid med frivillig sektor også er inkludert.

Regjeringen vil videreføre tilskuddsordningen hvor kommuner og fylkeskommuner kan søke om midler til tiltak som retter seg mot forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, og vil gjøre tilskuddsordningen mer kjent.

Ett av delmålene for tilskuddsordningen for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i kommunene er at personer som ønsker seg ut av ekstreme miljøer og berørte familier til personer i ekstreme miljøer får hjelp gjennom det lokale støtteapparatet, blant annet gjennom men-

torer. Fra 2026 styrkes tilskuddsordningen for å stimulere til økt bruk av mentorordninger – både for exit-arbeid og for tidlig forebygging. Frivillige organisasjoner og andre kan tilby alternative aktiviteter eller møteplasser for personer som er i en radikaliseringsprosess eller har tilknytning til et ekstremistisk miljø, og regjeringen ønsker å bidra til at sivilsamfunnsaktører involveres i større grad i forebyggingsarbeidet. Det skal derfor også legges vekt på samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner.

5.2.9 Reintegrering og exit-arbeid

Reintegrering handler om å hjelpe en person tilbake til samfunnet. Arbeid med reintegrering og exit-arbeid rettes primært mot individer som har vært radikaliserings og i ekstremistiske miljøer eller som er straffedømt for terrorisme, men kan også rettes mot personer som er relativt tidlig i en radikaliseringsprosess. Reintegrering skal støtte den enkelte og bidra til at vedkommende utvikler en motivasjon til vedvarende å avstå fra ideologisk begrunnede og voldelige handlinger rettet mot særlige kategorier av mennesker og annen kriminalitet. Reintegreringsinnsatser sikter på både å beskytte samfunnet og støtte den enkelte.⁴¹ Målet med prosessen er å tilrettelegge for en vellykket tilbakekomst til samfunnet, noe som blant annet krever at samfunnet gir tidligere radikaliserings og terrordømte mulighet til å ta del for eksempel i utdanning eller arbeid.

Norge har ikke et eget nasjonalt exit-program for enkeltpersoner som søker bistand for å trekke

Boks 5.6 Exin Oslo

EXIN OSLO er et tilbud til unge voksne som ønsker en vei ut av kriminalitet. Tilbudet organiseres av SaLTo, som er Oslo kommune og Oslo politidistrikt sin samarbeidsmodell for å koordinere og samordne det rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet overfor barn og unge. Tilbudet rettes mot personer mellom 18 og 30 år som ønsker å forlate kriminalitet, kriminelle nettverk eller miljøer. Relevante tema er bolig, økonomi, utdanning, arbeid, familie, nettverk, fritid og rus.

⁴⁰ Konfliktrådet 2025

⁴¹ Lid og Christensen 2023

seg ut av ekstreme miljøer. Dette arbeidet blir håndtert i de etablerte strukturene som har ansvar for og kompetanse til å forebygge radikalisering og ekstremisme. Exit-arbeidet blir skreddersydd til den enkelte som ønsker seg ut av et ekstremistisk miljø eller tankesett, og blir gjennomført på tvers av etater og fagmiljøer. Hvilke tjenester som får en rolle i exit-arbeidet, vil variere fra sak til sak. Eksempler kan være SLT, Nav, skole, politi og konfliktråd. Den eksisterende veilederen for dette arbeidet ligger på regjeringens

nettside radikalisering.no.⁴² Veilederen ble utarbeidet i et samarbeid mellom involverte direktører og retter seg mot førstelinjen. Regjeringen vil gi i oppdrag til relevante underliggende virksomheter å oppdatere den foreliggende veilederen for exitarbeid.

En mentor kan brukes både i et forebyggende perspektiv, og til å hjelpe mennesker ut av et ekstremistisk verdensbilde eller ekstremistiske

⁴² Regjeringen u. å

Boks 5.7 Endringer i straffeloven av relevans for fremmedkrigervirksomhet

Fra 2012 reiste om lag 100 personer fra Norge til Syria for å delta i borgerkrigen i landet eller slutte seg til en terrororganisasjon. Aktiviteten nådde sitt høydepunkt i årene 2013–2014, da IS erklærte et kalifat i Syria og Irak. De som reiste ble ofte omtalt som fremmedkrigere. Norge var relativt tidlig ute med å kriminalisere såkalt fremmedkrigervirksomhet, noe som har gjort det mulig å straffeforfølge flere av de som returnerte. Begrepet fremmedkriger finnes ikke i norsk lovgivning, men aktiviteten reguleres i straffeloven § 145.

Etter straffeloven § 145 første ledd straffes den som på rettsstridig måte deltar i militær virksomhet i en væpnet konflikt i utlandet, med mindre vedkommende deltar på vegne av en statlig styrke. Strafferammen er fengsel inntil 6 år. Straffeloven § 145 andre ledd utvider grensen for hva som skal regnes som straffbart forsøk. Etter bestemmelsen straffes den som har forsett om å fullbyrde et lovbrudd som nevnt i første ledd, og påbegynner sin reise til området eller foretar andre handlinger som legger til rette for og peker mot gjennomføringen. Den som frivillig avstår fra å fullbyrde lovbruddet eller avverger at det blir fullbyrdet, straffes likevel ikke, jf. straffeloven § 16 andre ledd.

Straffeloven § 145 ble tilføyd ved lov 17. juni 2016 nr. 52 om endringer i straffeloven mv. (militær virksomhet i væpnet konflikt m.m.). Det sentrale formålet med § 145 er å hindre at personer drar ut som fremmedkrigere og kommer tilbake voldelig radikaliserte og som en mulig trussel mot sikkerheten i Norge, jf. Prop. 44 L (2015–2016) *Endringer i straffeloven mv. (militær virksomhet i væpnet konflikt m.m.)* punkt 6.4.1 side 53. Det er også et mål å hindre at

norske statsborgere eller personer som er bosatt i Norge, skal delta i væpnet konflikt i utlandet som stridende uten privilegier, eller uten å slutte seg til en stats hær. Som et supplement til § 145 ble det ved endringslov 17. juni 2016 nr. 52 også innført et straffebud mot å rekruttere noen til slik deltakelse i militær virksomhet som rammes av § 145, jf. straffeloven § 146. Rekruttering straffes med fengsel inntil 3 år.

Straffeloven § 136 a om deltakelse mv. i en terrororganisasjon ble tilføyd ved lov 21. juni 2013 nr. 85 om endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terror m.m.). Bestemmelsen forbyr blant annet deltakelse i en terrororganisasjon, når organisasjonen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler. Med terrororganisasjon menes en organisasjon som enten har som hovedformål å begå terrorhandlinger eller hvor dette er en vesentlig del av gruppens virksomhet, jf. Prop. 131 L (2012–2013) *Endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terror m.m.)* side 86 og side 90. Deltakelse mv. i en terrororganisasjon straffes med fengsel inntil 6 år. Medvirkning straffes ikke, jf. § 136 a andre ledd.

Straffeloven § 136 b om reise med terrorformål ble tilføyd ved lov 21. juni 2019 nr. 50 om endringer i straffeloven mv. (terrorrelaterte folkerettslige forpliktelser m.m.). Etter bestemmelsen straffes den som reiser til et annet land med forsett om å begå, planlegge eller forberede nærmere angitte terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger. Strafferammen er fengsel inntil 6 år.

grupper. Mentoren kan gi støtte ved å aktivere, motivere, veilede, utfordre og bidra til refleksjon. Mentor har kjennskap til det offentlige systemet og kan fungere som et bindeledd mellom personen som får oppfølging og andre offentlige tjenester. RVTS har utviklet et kompetansehevingsprogram for mentorer og mentorutdanning, og veileder fortløpende kommunale og regionale mentornettverk. Kriminalomsorgen bruker også mentorer i arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme blant innsatte.

I 2018 ga C-REX ut rapporten *Hvordan håndtere hjemvendte fremmedkrigere og andre syria-*

farere? på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet.⁴³ Forskerne bak rapporten la vekt på at opphold i et avstengt miljø som fengsler bør utnyttes godt da det er en mulighet til å påvirke personer i en annen retning. Samtidig kan man ikke forvente at alle har gått bort fra det ideologiske tenkesettet og er reintegrerte etter soning. Derfor er tett oppfølging etter soning, i samarbeid med relevante etater, viktig.

⁴³ Christensen og Bjørge 2018

6 Demokrati og medvirkning

I Norge har befolkningen generelt høy tillit til demokratiet og dets institusjoner.¹ Deltakelse i sivilsamfunn og i kommunalt styre og stell gir tilhørighet og opplæring i demokratiske prosesser. Deltakelse i frivillighet har betydning for inkludering og livsmestring og er demokrati i praksis. Viktige arenaer for både barn, unge og voksne, som idrett, kunst og kultur skaper samhørighet, og bidrar til fellesskap. Et rikt og variert kulturliv er en forutsetning for ytringsfrihet og et velfungerende demokrati.

Det er myndighetenes ansvar å legge til rette for demokratisk deltakelse for alle som bor i Norge, uavhengig av bakgrunn og bosted. Det er også myndighetenes ansvar å sørge for at mange og ulike stemmer kommer til orde og blir hørt. Fravær av muligheter til å delta på lik linje med andre, eller opplevelser av å befinne seg utenfor demokratiske prosesser, kan lede til opplevelser av avmakt og mistillit til demokratiet og dets institusjoner og mot politikere og hele det politiske systemet. Desinformasjon, feilinformasjon og påvirkningskampanjer kan true demokratiet gjennom å så mistillit til demokratiets institusjoner, og mellom grupper i befolkningen.

6.1 Styrket oppslutning om demokrati og menneskerettigheter

Frie og rettfærdige valg og valgdeltakelse er nødvendige forutsetninger i et demokrati. Sammenliknet med de fleste andre land, har Norge relativ høy valgdeltakelse. Demokratisk deltakelse handler imidlertid om mer enn å stemme ved valg, og å delta i partipolitisk aktivitet. Det handler også om å delta mellom valg og å kunne ytre seg og delta på små og store arenaer for innflytelse og medvirkning.

Demokratiske ferdigheter må innøves fra tidlig alder. Tidlige opplevelser med å komme til orde på arenaer hvor meninger trygt kan ytres, uten fordømmelse eller avvisning, kan gi unge erfaring med verdien av å være uenige, sammen.

¹ Seggaard, Rose og Haugsgjerd 2020

Barn og unge som opplever at de har tilhørighet til et større fellesskap og en følelse av at de mestrer eget liv, har gode forutsetninger for å utvikle et demokratisk sinnelag.

Sivilsamfunnet og frivillige organisasjoner spiller en viktig demokratisk rolle ved at de binder sammen medborgere og det politiske systemet. Organisasjonene er en sentral arena for medborgernes deltakelse og innflytelse i demokratiske prosesser ved å danne en kanal for påvirkning av politiske beslutninger.

6.1.1 Tillit til politiske institusjoner og prosesser

Radikaliseringsprosesser og antidemokratiske strømninger og bevegelser henger gjerne sammen med lav tillit og mistillit til myndigheter, medier og medmennesker. Norge skårer høyt på internasjonale undersøkelser som måler graden av tillit mellom mennesker (mellommenneskelig tillit) og graden av tillit innbyggerne har til de politiske institusjonene og deres aktører (politisk/institusjonell tillit), sammenliknet med andre land i verden.² Undersøkelser viser også at det i Norge er høy grad av tillit til redaktørstyrte medier sammenliknet med andre land.³

I Norge har Lokalvalgsundersøkelsene over tid målt norske velgeres tillit til demokratiske institusjoner og aktører over tid på nasjonalt og lokalt nivå. Gjennomgående viser undersøkelsene at tilliten blant norske velgere er høy.⁴ Det er likevel en tendens til økende skille i politisk tillit, som noen forskere omtaler som et tillitsgap. Enkelte grupper skiller seg ut ved å ha lavere tillit til de politiske institusjonene enn andre, og deltar for eksempel i liten grad i valg. Det er store forskjeller i valgdeltakelse basert på utdanning, innvandringsbakgrunn, alder og kjønn.⁵ Blant permanente hjemmesittere utpeker særlig personer uten utdanning utover grunnskolen, og personer

² Haugsgjerd og Seggaard 2020

³ Reuters Institute 2024

⁴ Haugsgjerd og Seggaard 2020, Seggaard og Saglie 2023

⁵ Bergh, Christensen og Holmås 2021

Boks 6.1 Tilstandsanalyse av det norske demokratiet

En forskningsgruppe ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo gjennomfører på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet et omfattende forskningsarbeid for å utvikle tilstandsanalyser av det norske demokratiet. Første rapport kom høsten 2023 og dekker status for både sårbarheter og styrker ved det norske demokratiet i perioden 2017 til 2021 på nasjonalt nivå, og 2015 til 2019 på regionalt og lokalt nivå. Rapporten viser at det norske demokratiet generelt har høy kvalitet og er stabilt.

Til tross for dette hovedbildet er det sider ved det norske systemet som har et klart demokratisk forbedringspotensial. Blant annet er politisk innflytelse skjevfordelt mellom ulike etniske grupper og mellom innbyggere med og uten innvandrerbakgrunn. Innbyggere oppfatter at

maktmisbruk og korrupsjon er utbredt, spesielt på lokalt nivå, og at innflytelsen fra ressurssterke lobbygrupper oppfattes som stor på ulike styringsnivå.

Arbeidet blir videreført for fire nye år, for å følge med på hvordan ulike sider ved det norske demokratiet utvikler seg over tid, som holdninger til demokrati og demokratiske normer i befolkningen, polarisering og hatytringer og trusler mot politikere. Gjennom tilstandsanalysene vil en kunne overvåke ulike sider ved demokratiet over lengre tidsperspektiv. Dette vil være en viktig forutsetning for å avdekke forbedringspotensial og sette inn forebyggende tiltak mot eventuelle sårbarheter for å styrke motstandskraften til det norske demokratiet.

med innvandringsbakgrunn seg. Det er også flere unge menn i alderen 26–39 som ikke deltar i valg etter valg. Disse gruppene har altså i mye mindre grad mulighet til politisk deltakelse og innflytelse. Det kan på sikt være uheldig for deres syn på demokratiet, og det kan også gjøre det politiske systemet mindre representativt.

Valgforskerne peker på at permanent hjemmesitting kan bety større sosial og politisk ulikhet. At noen stiller seg helt utenfor politisk deltakelse og

innflytelse er uheldig. Det kan på sikt være uheldig for deres syn på demokratiet, og gjøre det norske politiske systemet mindre representativt enn det ellers ville vært. De fremhever at «det er når grupper i samfunnet opplever stor avstand til demokratiet og til beslutningstakerne, at politiske bevegelser som utfordrer demokratiet og demokratiske normer, kan vinne fram.»⁶ Det vil være

⁶ Ibid.

Boks 6.2 Folkepanel

Folkepanel er en ny måte å involvere innbyggerne der deltakerne får erfaring med å delta, bli hørt og utvikle felles anbefalinger på et konkret område. Dette er benyttet i en rekke land på klimaområdet (Irland, Skottland, Belgia, Tyskland, Østerrike og Nederland). Norge er i gang med det første nasjonale folkepanelet, Nasjonalt folkepanel om bærekraftig forbruk.

Folkepanel har vært benyttet i utviklingen av politiske spørsmål i flere kommuner i Norge gjennom en årrekke, men det har ikke vært samme tradisjon for å invitere innbyggerne til å bidra i utvikling av konkret nasjonal politikk. Ved å invitere til et folkepanel, engasjeres nye

stemmer i diskusjoner om krevende samfunns-spørsmål. Innbyggere får erfaring med å bli lyttet til og gi anbefalinger på et konkret område ut over å stemme ved valg hvert fjerde år. Medlemmene av folkepanelet er tilfeldig utvalgt, og er demografisk representative for et område, en by eller et land. De gis inngående kunnskap om det aktuelle temaet, fra ulike fagmiljøer. De får anledning til å diskutere og søke enighet om det de kommer fram til. OECD arbeider for å utvikle folkepanel som metode og har utgitt retningslinjer *Guidelines for Citizen Participation Processes* | OECD.

Boks 6.3 KS' arbeid med folkevalgte og lokalpolitikere

KS har regelmessig gjennomført kartlegginger blant folkevalgte om hvordan de utsettes for hets og trusler i lokalpolitikken.¹ I tillegg har KS undersøkt lokalpolitikeres rettslige beskyttelse. KS har samlet anbefalinger til hvordan kommuner, folkevalgte og partiene kan jobbe for å forebygge og håndtere hets og trusler.

I KS sin undersøkelse fra 2023 ble folkevalgte spurt om erfaringer og oppfatninger om desinformasjon i den politiske debatten. Temaet aktualiseres i mange sammenhenger og er tatt opp i Valgløftet 2023. Det vil også være tema i valgåret 2025.

KS kartlegger en gang i hver valgperiode erfaringer med press på uetisk atferd og korrupsjon mot ordførere og ledere i kommunesektoren. På nettsiden etikkportalen.no har KS samlet informasjon, verktøy, håndbøker ol. som kan være nyttige i kommunenes arbeid.

¹ Brandtzæg, Magnussen, Vike, Heian, Kvernenes, Jupskås og Ruud 2022

en viktig oppgave for valgforskerne framover å studere den gruppen som faller utenfor demokratiet og hva som er årsaken til dette.

6.1.2 Ytringsfrihet

Ytringsfriheten står sterkt i Norge. I en lang rekke internasjonale sammenlikninger kommer Norge ut på topp: Ingen steder er pressefriheten bedre, og få steder er oppslutningen om ytringsfrihet som verdi, større.⁷ For de fleste er det lettere å ytre seg og delta i offentlige debatter enn tidligere. Det finnes mange muligheter for å motta informasjon og tilegne seg kunnskap og ulike synspunkter nasjonalt og internasjonalt, og det er et bredt tilfang av ulike stemmer og perspektiver i ordskiftet, også fra ulike minoritetsgrupper. Samtidig pekte Ytringsfrihetskommisjonen på utfordringer som samer, lhbt+-personer og andre minoriteter kan oppleve når de ytrer seg i offentligheten, som betydelige mengder sjikane. Dette er

også omtalt i Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport.⁸

Grunnloven § 100 pålegger myndighetene å «legge aktivt til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Dette «infrastrukturkravet» innebærer ansvar for å sikre ytringsfrihet i praksis ved å legge til rette for at det finnes velfungerende kanaler for utveksling av informasjon og meningsytringer i samfunnet.

Regjeringen jobber for ytringsfrihet og en velfungerende offentlighet på bredt grunnlag, gjennom å bygge opp under de arenaene der ytringer formidles og tas imot, som i redaktørstyrte medier, i kunst- og kulturinstitusjoner, i skoler og universiteter og i forskningsinstitusjoner og sosiale medier. Arbeidet omfatter også tiltak for å styrke befolkningens mediekunnskap og kildekritikk.

Regjeringen vil legge fram en nasjonal strategi for en åpen og opplyst offentlig samtale i 2025. Strategien skal redegjøre for regjeringens arbeid med å oppfylle «infrastrukturkravet» – inkludert hvordan det tilrettelegges for et velfungerende ytringsrom, en god ytringskultur, og ytringsberedskap hos borgerne. Arbeidet følger opp Ytringsfrihetskommisjonens utredning⁹ og den omfattende høringen som ble gjennomført i etterkant.

6.1.3 Redaktørstyrte medier

Redaktørstyrte medier med høy tillit er avgjørende for den offentlige samtalen, og er en viktig motvekt mot spredning av desinformasjon og ekstremistisk materiale. Redaktørstyrte medier modererer og kontrollerer kommentarfelt som de har kontroll over. Det følger av Vær varsom-plakaten at redaksjonene skal bekjentgjøre det på en tydelig måte dersom de «velger ikke å forhåndsredigere digitale meningsutvekslinger», og at redaksjonen har et selvstendig ansvar for så snart som mulig å fjerne innlegg som bryter med god presseskikk. Det rettslige ansvaret for kommentarfelt i redaktørstyrte medier følger av blant annet medieansvarsloven som klargjør i hvilke tilfeller redaktøren kan holdes straffe- og erstatningsansvarlig for brukergenerert innhold i mediet. Bestemmelsen innebærer at en redaktør, eller den som handler på redaktørens vegne, har en generell aktsomhetsplikt for håndtering av debattfora på de redaktørstyrte plattformene. Redaktøren fritas samtidig fra rettslig ansvar dersom hen raskt fjerner ulovlig innhold som redaktøren er gjort oppmerksom på. Loven slår også

⁷ NOU 2022: 9

⁸ Dokument 19 (2022–2023)

⁹ NOU 2022: 9

Boks 6.4 WEXFO – internasjonalt forum for ytringsfrihet

WEXFO er et internasjonalt forum hvor ytringsfrihet diskuteres og debatteres i en internasjonal kontekst. WEXFOs mål er å sikre og styrke ytringsfriheten globalt, og arrangementet skal fungere som en fellesarena for aktører som står opp for ytringsfrihet og demokrati. WEXFO får støtte over statsbudsjettet. Arrangementet har alltid funnet sted på Lillehammer. Lillehammer er en UNESCO-litteraturby, en ICORN-friby for forfulgte forfattere, og byen arrangerer årlig Norsk Litteraturfestival, som er den største litteraturfestivalen i Skandinavia.

WEXFO Youth er ungdomsarrangementene til WEXFO, som foregår parallelt med hovedkonferansen¹. Det arrangeres blant annet utflukt til Utøya for å minnes terrorangrepet 22. juli 2011, engasjere seg, diskutere og lære. WEXFO og Lillehammer kommune inviterer alle elever fra Lillehammers ungdomsskoler til å samles for å lære om ytringsfrihet og delta i diskusjoner. Arrangementene har et festivalpreg, og programmet lages i tett samarbeid med ungdommene selv. Kunstig intelligens, ytringer i sport, hatefulle ytringer, sensur i ungdomslitteratur, miljøaktivisme og graffiti er noen av temaene som har blitt diskutert. I tillegg til ungdommen selv, samles også representanter fra organisasjoner for å diskutere arbeidet med å ivareta, fremme og styrke unges ytringsfrihet, og for å dele erfaringer og kunnskap.

¹ WEXFO u. å.

fast ansvarsfrihet for mediens tekniske medvirkere. Reglene om ansvarsfrihet er begrunnet i ytringsfriheten og skal forebygge «privat sensur», som vil svekke muligheten til å offentliggjøre kontroversielle synspunkter. Begrunnelsen er særlig knyttet til de redaktørstyrte journalistiske mediens rolle for nyhetsformidling og samfunnsdebatt.

6.1.4 Regulering av digitale plattformer

Den teknologiske og digitale utviklingen har hatt stor betydning for ekstremisters muligheter til å spre sine budskap, for dannelse av fellesskap som

tiltrekker seg sårbare individer og grupper, og for spredning av falsk informasjon og polarisering. Samtidig har utviklingen av den samme digitale teknologien gitt både myndighetene og tilbydere av digitale tjenester nye muligheter og verktøy i arbeidet mot radikaliserings og ekstremisme.

Det er krevende å holde tritt med den raske utviklingen i teknologi og på digitale flater. Reguleringer og kontroll vil ofte først være mulig etter at nye digitale tjenester allerede er utviklet. Globale teknologigiganter besitter stor makt og påvirker det politiske ordskiftet, også i Norge. God dialog mellom disse aktørene og nasjonale myndigheter og overnasjonale organer er avgjørende framover.

Norge er en aktiv deltaker i den multilaterale innsatsen for å bekjempe ekstremisters muligheter for å spre sitt budskap på nettet. EUs forordning om digitale tjenester Digital Service's act (DSA) ble gjeldende i EU februar 2024. DSA er EØS-relevant og aktuell for innlemmelse i EØS-avtalen.

DSA skal sikre et tryggere internett for brukerne, beskytte grunnleggende rettigheter og bidra til en åpen og rettferdig plattformøkonomi. Formålet er å forebygge ulovlige og skadelige aktiviteter på internett og spredning av desinformasjon. DSA pålegger digitale plattformer prosedyrer når det gjelder å fjerne ulovlig innhold, produkter og tjenester. I dag bestemmer plattformene selv hvilket innhold de vil endre eller fjerne på sine tjenester. Med DSA får brukerne rett til en begrunnelse for hvorfor innhold fjernes eller endres, rett til å klage på slike beslutninger og tilgang til mekanismer for å rapportere om ulovlig innhold. Det skal være full transparens om hvordan plattformene modererer innhold.

DSA omfatter alle sosiale medietjenester. Tilbydere av digitale tjenester kan i utgangspunktet ikke holdes ansvarlige eller straffes for ulovlig innhold de ikke er klar over at finnes på deres tjenester. De er heller ikke forpliktet til å overvåke alt som publiseres på egne tjenester for å avdekke ulovlig innhold. Dersom de blir gjort oppmerksom på det ulovlige innholdet, har de imidlertid plikt til å fjerne det. Disse prinsippene følger i dag av ehandelsdirektivet som er gjennomført i norsk rett i ehandelsloven fra 2003, og videreføres i DSA.

DSA fastsetter forbud mot såkalt «dark patterns», eller manipulativt design, som skal hindre at plattformer gjennom utforming av nettsider «lurer» brukerne til å samtykke til noe de egentlig ikke vil. Reklame skal være gjenkjennelig, og det skal opplyses om hvorfor man blir vist akkurat

Boks 6.5 Nordisk tenketank for Tech og Demokrati

Nordisk ministerråd etablerte i mai 2022 den nordiske tenketanken for Tech og Demokrati. Formålet med tenketanken er å diskutere sosiale medier og teknologigigantenes økende innflytelse på den demokratiske debatten. Tenketanken skal også gi anbefalinger om mulige politiske tiltak for å beskytte og styrke det digitale demokratiet i Norden. Tenketanken har formulert en femdelte visjon; de nordiske landene som en samlet tech-demokratisk region, nordiske borgere er digitalt dannet, tilgang til mangfoldige og troverdige digitale plattformer og fellesskap, åpne og opplyste offentlige samtaler, og et skarpt og velinformert tilsyn med teknologikjempenes plattformer.

Tenketanken har kommet med konkrete anbefalinger knyttet til visjonens fem deler.¹ Anbefalingene går i hovedtrekk ut på å støtte

regjeringer i arbeidet med styrket lovgivning på området, utvikle politikk og dele erfaringer, beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning, sørge for virkningsfull faktasjekk, innholdsmoderering, og støtte til utvikling av plattformer som alternativer til de store plattformene. Anbefalingene knytter seg i hovedsak til å sørge for at de nordiske landene er en drivkraft for å sikre en sterkere og mer gjennomiktig tilgang til teknologikjempenes innflytelse på samfunn og demokratier, i Norden, Europa og globalt.

Tenketankens anbefalinger er blant annet fulgt opp gjennom prosjektet *Nordisk samarbeid om tryggere digitalt demokrati for barn og unge* om barn og unges oppvekst, som skal gå fra 2024 til 2026.²

¹ Nordisk ministerråd 2023

² Nordens velferdssenter u. å

den reklamen. DSA har flere bestemmelser for å beskytte barn og unge på nett, blant annet forbud mot atferdsbasert markedsføring basert på profilering av mindreårige. I tillegg blir det forbudt å vise atferdsbasert reklame basert på noens sensitive personopplysninger, f.eks. legning, etnisitet og religion.

DSA regulerer alle tilbydere av digitale tjenester, ikke bare de store. Pliktene er differensierte etter type tjeneste og plattformenes størrelse/betydning. De største plattformene er underlagt den strengeste reguleringen. Pliktene gjelder også for digitale tjenester som kommer fra tredjeland, så lenge disse tilbys brukere i EØS. Selskapene pålegges årlig å identifisere, analysere og vurdere risiko ved bruken av plattformen, som utbredelse av ulovlig innhold, produkter og tjenester og negativ innvirkning på grunnleggende rettigheter, som barns rettigheter, forbruker- og personvern, ytringsfrihet, mediefrihet, valgprosesser og folkehelse. Tjenestene underlegges uavhengig revisjon og de har plikt til å offentliggjøre rapporter om transparens og innføre risikoreduerende tiltak.

DSA skal håndheves delvis på nasjonalt og delvis på europeisk nivå. Europakommisjonen er tilsynsmyndighet for de største plattformene og søkemotorene, mens de mindre plattformene underlegges nasjonalt tilsyn.

Regjeringen vil gjennomføre DSA i norsk rett og opprette en modell for nasjonal håndheving, slik at norske borgere er sikret nødvendig beskyttelse og rettigheter på digitale plattformer. Arbeidet med nasjonal gjennomføring av rettsakten er høyt prioritert. Det har blitt opprettet arbeidsgrupper ledet av DFD både på departementsnivå og innenfor EFTA. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet vil få rollen som nasjonal DSA-koordinator og vil blant annet ha ansvar for administrative oppgaver som handler om å sikre informasjonsflyt, håndheving og en ensartet anvendelse av regelverket. Den nasjonale koordinatoren skal også sikre samarbeid med Europakommisjonen og de øvrige landenes nasjonale DSA-koordinator. I tillegg vil Medietilsynet, Forbrukertilsynet og Datatilsynet bli pekt ut som kompetente myndigheter på sine respektive fagområder.

6.1.5 Desinformasjon

Ny teknologi, endrede medievaner og en tilspisset sikkerhetspolitisk situasjon gjør det enklere, raskere og mer aktuelt å spre desinformasjon. Desinformasjon kan bli brukt til å skape frykt og ustabilitet i befolkningen, forstyrre beslutningsprosesser og frie og rettferdige valg, og kan true ytringsfriheten. Spredning av misledende og feilaktig informasjon kan bidra til å svekke tilliten i det norske samfunnet.

Befolkningen trenger kunnskap og ferdigheter for å orientere seg og delta aktivt og trygt i et komplekst medielandskap. God innsikt i hvordan ulike typer medier og innholdsprodusenter fungerer og opererer, legger til rette for en kritisk tilnærming til innholdet, enten det dreier seg om å skille sant fra usant, utfordre ekstreme påstander eller å se forskjellen på kommersielt og redaksjonelt innhold. Kritisk medieforståelse bidrar til å bygge egenberedskap mot desinformasjon. Medietilsynet jobber kontinuerlig med å styrke den kritiske medieforståelsen i befolkningen. Et mangfold av redaktørstyrte medier, bibliotekene, og opplæring i skolen er viktige ressurser for å styrke befolkningens motstandskraft mot desinformasjon og sikre et velfungerende demokrati. Ytringsfrihetskommisjonen mente at Norge er godt rustet til å håndtere desinformasjon og konspirasjonsteorier. Samtidig gir omfanget av desinformasjon og feilinformasjon som er avdekket i flere land, grunn til bekymring og økt aktsomhet også i Norge.¹⁰

Boks 6.6 Om desinformasjon

Feilinformasjon: Feilaktig informasjon som spres uten hensikt om å villede.

Desinformasjon: bevisst spredning av falsk eller villedende informasjon, der formålet er å påvirke mottakeren. Denne formen for informasjonspåvirkning kan fortrenge annen type informasjon og svekke befolkningens tillit til medier, politikere og institusjoner, forringe den politiske debatten og hindre opposisjon, true valgprosesser og intensivere polarisering.¹

Falske nyheter: Feil- eller desinformasjon presentert i et nyhetsformat.

Bullshit: Informasjon som spres uten at avsender bryr seg om den er sann eller ikke.

Propaganda: Bevisst manipulerende kommunikasjon.

Påvirkningsoperasjon: Koordinert bruk av fordekte metoder for å påvirke folk, for eksempel desinformasjon.

¹ Council of the European Union 2020

Boks 6.7 Råd om kildekritikk

Fra Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap: Råd om kildekritikk

I kriser kan feilinformasjon lett spre seg. Det kan skje ved at krisen i seg selv skaper forvirring og misforståelser, men også ved at noen sperrer feilinformasjon med hensikt, for eksempel for å destabilisere samfunnet. Derfor er det viktig å være nøye med å sjekke kildene du får informasjon fra, og å tenke over hva slags informasjon du deler videre.

- Søk informasjon fra myndigheter og redaktørstyrte journalistiske medier.
- Vær ekstra på vakt når du får informasjon som virker overraskende, skremmende eller gjør deg sint.
- Sjekk hvem som står bak informasjonen du får. Noen kan spre feilinformasjon med vilje.
- Vær oppmerksom på at både tekst, lyd, bilde og video kan manipuleres.
- Tenk over hvilken informasjon du deler videre.

Les mer om hvordan du kan avsløre desinformasjon og falske nyheter på Medietilsynets nettsider.

Regjeringen vil lansere en strategi for å styrke motstandskraften mot desinformasjon. Strategien har som utgangspunkt at motstandskraft mot desinformasjon må bygges gjennom et bredt samarbeid mellom myndigheter, sivilsamfunn, medier og forskning. Regjeringen tar sikte på å legge fram strategien i løpet av våren 2025.

Strategien retter seg inn mot sentrale innsatsområder for å bygge demokratisk motstandskraft. For å lykkes er det blant annet behov for å ansvarliggjøre de store sosiale medieplattformene og følge med på deres påvirkning på det norske ordskiftet. Det vil være viktig å bidra til å styrke befolkningens kritiske medieforståelse og å bevare et mediemangfold med høy tillit og bruk. Videre er det vesentlig med mer kunnskap om hvordan desinformasjon spres og på hvilken måte dette virker inn på det norske ordskiftet.

6.1.6 Barn og unge på nett

Sosiale medier har gjort det mulig for barn og unge å delta og kommunisere på nye måter. For

¹⁰ NOU 2022: 9

barn i Norge i dag er sosiale medier en vanlig kilde til nyheter.¹¹

Barn og unge risikerer også å bli utsatt for skadelig innhold, som hatytringer, rasisme og ekstremistisk propaganda på sosiale medier. Når ungdommer mellom 13 og 15 år ble spurt om hva de selv opplevde som mest skadelig på nett, trakk de spesielt fram voldelig innhold på sosiale medier, og at det var vanskelig å unngå fordi det ofte ble delt i chat/grupper. Nesten alle ungdommene sa at de hadde sett ting de skulle ønske de slapp å se.

Mange sosiale medieplattformer har 13 års aldersgrense i sine brukervilkår. Personopplysningsloven har også en aldersgrense på 13 år for når barn selv kan samtykke til at blant annet sosiale medier kan behandle deres personopplysninger. Likevel oppgir halvparten av alle norske 9-åringer at de bruker sosiale medier.¹² Mye av innholdet på sosiale medier er ikke laget for barn, og mange er ikke rustet til å forstå innholdet eller konsekvensene av det de gjør på nett. Regjeringen ønsker ut fra et føre var-perspektiv å regulere strengere når barn og unge kan ta i bruk sosiale medier. Regjeringen har derfor foreslått å øke aldersgrensen i personopplysningsloven til 15 år, og utreder i tillegg lovfesting av en absolutt aldersgrense på 15 år på sosiale medier.

Mange av de digitale tjenestene som anvendes mest av barn og unge, blant annet innenfor utdanning, underholdning og sosiale medier, gjør bruk av kunstig intelligens. Det er viktig å forstå og kontrollere disse teknologiene for å sikre en trygg og ansvarlig bruk.

Ekstremistisk propaganda på internett er ofte utformet på en måte som appellerer til unge. Algoritmene som ligger til grunn for mange sosiale medier kan lede til at barn og unge i økende grad blir eksponert for stadig mer ekstremt innhold. Barn og unge er i lovverket definert som en gruppe med krav på særlig beskyttelse mot skadelig innhold på nett siden de kan være lettpåvirkelige og ha lavere konsekvensforståelse enn voksne. PST er særlig bekymret for at mindreårige og unge voksne, ofte gutter, deltar i høyre-ekstreme digitale fora. Det skjer også at mindreårige deltar i produksjon og spredning av ekstrem islamistisk propaganda.

Regjeringen arbeider med en melding til Stortinget om trygg digital oppvekst. Dette blir den første meldingen til Stortinget som gir et helhetlig bilde av barns digitale liv, og skal bidra til en mer

Boks 6.8 EU Kids Online

Regjeringen støttet i 2024 Universitetet i Oslo med midler for å medfinansiere Norges deltakelse i den neste, og nå pågående, runden med datainnsamling i den internasjonale undersøkelsen EU Kids Online. Støtten er videreført i statsbudsjettet for 2025. Formålet med undersøkelsen er å øke kunnskapen om barn og foreldre sin bruk av internett og ny nettbasert teknologi. Norsk deltakelse vil bidra med viktig kunnskap om barns digitale oppvekst i Norge. Undersøkelsen gjør det også mulig å sammenlikne data mellom land, noe som bidrar til bedre innsikt i hvilke konsekvenser en digital oppvekst har for barn. Undersøkelsen inkluderer blant annet spørsmål som tar for seg barns erfaringer med hatytringer på nett, holdninger til vold og faktorer som kan indikere radikaliserings og ekstremisme.

koordinert politikk på feltet. Meldingen vil presentere regjeringens mål for at barn skal ha en trygg, aktiv og deltakende digital oppvekst, som ivaretar deres rettigheter og mulighetene som internettet gir, samtidig som de beskyttes mot for eksempel ekstremistisk innhold og skadelig bruk.

I oktober 2024 lanserte Medietilsynet *Handlingsplan for trygg digital oppvekst*. Sju statlige etater står bak handlingsplanen, som skal være et verktøy for bedre samarbeid og koordinering mellom etatene. Et eget ungdomsnettverk har gitt viktige innspill til arbeidet med handlingsplanen. I handlingsplanen foreslås det områder som bør prioriteres de neste årene.

Regjeringen satte våren 2023 ned et offentlig utvalg for å styrke kunnskapsgrunnlaget om hvordan barn og unges skjermbruk i barnehage, skole og fritid påvirker helse, livskvalitet, læring og oppvekst, gi innspill til politikktutvikling og gi råd om mulige tiltak. Skjermbrukutvalget leverte høsten 2024 utredningen NOU 2024: 20 *Det digitale (i) livet – Balansert oppvekst i skjermenes tid*.¹³

Ung.no er statens primære kanal for informasjon, dialog og digitale tjenester til barn og unge på tvers av sektorer og tjenestenivå. Ung.no er en viktig informasjonskanal om demokrati og rettigheter, og tilbyr informasjon, veiledning og en

¹¹ Medietilsynet 2024a

¹² Ibid.

¹³ NOU 2024: 20

omfattende spørsmåls- og svartjeneste på en rekke aktuelle temaområder. Ekstremisme og radikaliserings er ikke et eget temaområde, men dersom man søker på ekstremisme, finner man spørsmål om temaet som er blitt sendt inn av ungdom og besvart av ung.no sitt fagpanel. Nettsiden har en oversikt over tjenester som barn og unge kan ta kontakt med for spørsmål om ulike temaer. Der finnes kontaklinformasjon til politiet, om man ønsker å tipse om kriminelle hendelser eller gi opplysninger som kan hindre kriminelle handlinger. Dette kan være relevant i tilfeller hvor man er bekymret for at noen er radikaliserert og kan gjennomføre voldelig ekstremisme.

6.1.7 Dataspill

Dataspill er den største fritidsaktiviteten blant barn og unge i Norge. Nesten ni av ti norske 9–18-åringer spiller dataspill¹⁴ og tre av ti i befolkningen spiller dataspill daglig.¹⁵ Regjeringens

¹⁴ Medietilsynet 2024b

¹⁵ Bekkengen 2024

dataspillpolitikk skal blant annet bidra til en inkluderende, trygg og tilgjengelig dataspillkultur.

Dataspill og dataspillkultur har stor positiv betydning både for enkeltspillere og for samfunnet, blant annet som arena for mestring, fellesskap, læring, kultur og konkurranse. Samtidig må en rekke utfordringer knyttet til hets, sjikane og diskriminering i dataspill, håndteres. Dataspill og dataspillplattformer er en mulig arena for spredning av ekstremistisk propaganda og radikaliserings.¹⁶ Gamerkultur, spillterminologi og spillreferanser er ifølge PST et særskilt trekk ved sjargongen i de digitale nettverkene hvor mennesker radikaliseres.

Regjeringens dataspillpolitikk skal bidra til en inkluderende, trygg og tilgjengelig dataspillkultur. Regjeringen la fram *Tid for Spill – regjeringens dataspillstrategi 2024–2026*¹⁷ i 2023. I strategien framhever regjeringen det positive samfunnspotensialet, og omtaler også utfordringene i dataspillkulturen tilknyttet blant annet spredning av ekstremistisk propaganda og radika-

¹⁶ PST 2021

¹⁷ Kultur- og likestillingsdepartementet 2023

Boks 6.9 Spillsamfunn

Aktive Gamere

Aktive Gamere er et ressurs- og kompetansesenter for dataspilling og e-sport, etablert i 2019, som tilbyr veiledning, ressurser og støtte til blant andre foreldre, lærere, helsepersonell, politikere, og e-sportklubber, i tillegg til barn og unge selv. Aktive Gamere jobber for at barn og unge skal kunne spille trygt, finne balansen mellom spilling og fysisk aktivitet, samt være stolte av sin lidenskap for dataspilling. Gjennom samarbeid med Idrettsklynge Vest, Alrek helseklynge, Universitetet i Bergen, Høgskulen på Vestlandet, Helse Bergen og Handikappede barns foreldreforbund, samler og deler Aktive Gamere kunnskap, og tilbyr veiledning og utvikler ressurser på dataspillkulturområdet.

KRED Norge

KRED Norge er et nasjonalt kompetanse- og ressurscenter for datakultur som arbeider med å fremme og utvikle dataspillkultur gjennom nett-

verksbygging, kunnskapsdeling og bevisstgjøring. Gjennom KREDs regionale kompetansesentre jobber organisasjonen med å spre informasjon om dataspillkultur, veilede om metoder og modeller for å skape medvirkning og stimulere til aktiviteter på spillområdet.

Kåfjord Meta Online – et lokalt dataspillsamfunn

Kåfjord kommune i Nord-Troms har etablert Kåfjord Meta Online – en digital møteplass for datakultur, e-sport og andre fritidsinteresser. Akkurat som en tradisjonell fritidsklubb er online-varianten bygd opp med forskjellige rom hvor ungdom kan møtes for å snakke sammen, game, høre på musikk, se film og delta i andre kreative aktiviteter. Gjennom møteplassen arrangeres det også jevnlig turneringer, konkurranser, workshops og kurs. Ansatte i Kåfjord kommune og en gruppe engasjerte ungdomsmoderatorer er med å administrere møteplassen, hjelpe medlemmer, invitere nye ungdommer og påse at alle har gode opplevelser.

lisering. Strategien presenterer tiltak for å skape trygge, tilgjengelige og inkluderende møteplasser for dataspillkultur. Strategien presenterer også en rekke tiltak for å samle, styrke og dele kunnskap om dataspill og dataspillkultur internt i dataspillkulturen og mellom dataspillkulturen og offentlig sektor. Det er behov for både kunnskap og veiledning om dataspillkultur, slik at negative forestillinger bygges ned og samfunnspotensialet i dataspillkulturen realiseres i større grad enn i dag.

Som oppfølging av strategien har statens forvaltningsorgan og faginstans på dataspillområdet, Norsk filminstitutt (NFI), etablert NFI Spill som et nasjonalt fagmiljø for dataspillkultur i samarbeid med Kulturtanken og Medietilsynet. Gjennom å samle, styrke og dele kunnskap skal NFI Spill blant annet være en ressurs for aktører med offentlige tiltak på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Senteret skal være et nav for arbeidet med en inkluderende, tilgjengelig og trygg dataspillkultur, blant annet gjennom å utarbeide nasjonale retningslinjer for inkludering i dataspillkulturen og håndtering av hets, sjikane og trakassering. Retningslinjene skal også omhandle ivaretagelse av aldersgrenser. Regjeringen vil opprette en ny prøveordning under NFI for innkjøp av dataspill og dataspill-lisenser til bruk for barn og unge i offentlige rom og offentlige arrangementer.

6.1.8 Bibliotek

Bibliotekene er en del av grunnstammen i demokratiet. Bibliotekene har en sentral rolle som inkluderende arena for læring, samtale og debatt, der det er rom for diskusjon og uenighet. Som uavhengig møteplass i lokalsamfunnet, på tvers av alder, etnisitet, økonomi og sosial bakgrunn, representerer biblioteket et fristed som bygger fellesskap og tillit mellom mennesker.

Bibliotekene gir befolkningen tilgang til et mangfold av litteratur, forskning og kunnskapskilder, og bidrar til utvikling av refleksjon, kritisk tenkning og digital dømmekraft. Gjennom sitt virke bidrar bibliotekene til å styrke befolkningens motstandskraft mot gruppefiendtlige og antidemokratiske holdninger.

Folkebibliotekloven slår fast at alle kommuner skal ha et folkebibliotek.¹⁸ Folkebibliotekene er eid og finansiert av kommunene. Nasjonalbiblioteket er statens utviklingsorgan for biblioteksektoren, og bidrar til bibliotekutvikling gjennom å forvalte og tildele prosjekt- og utviklingsmidler

for bibliotekene. Politiske føringer på bibliotekfeltet er nedfelt i utvidet nasjonal bibliotekstrategi *Rom for demokrati og dannelse*¹⁹, som gjelder ut 2025. Regjeringen vil meisle ut ny bibliotekpolitikk som skal gjelde fra 2026. Bibliotekenes rolle i arbeidet med å forebygge ekstremisme vil bli vurdert i dette arbeidet.

Skolebiblioteket eller et annet bibliotek særskilt tilrettelagt for skolen, skal være tilgjengelig for elevene i skoletiden. Skolebibliotekene skal bidra til å utvikle elevenes leseferdigheter, språkferdigheter, evnen til kritisk tenkning og til å utjevne sosiale forskjeller. Utdanningsdirektoratets tilskuddsordning for skolebibliotek ble betydelig styrket i forbindelse med at *Sammen for lesing, Leselyststrategien 2024–2030* ble lagt fram.²⁰ Kulturrådets skolebibliotekordning sørger for innkjøp og distribusjon av nye bøker til skolebibliotek i grunnskolen, slik at elever over hele landet får bedre tilgang til et variert og aktuelt utvalg av bøker gjennom skolebiblioteket. Også denne ordningen er styrket som følge av leselyststrategien.

Ekstremismekommisjonen engasjerte tegneserieskaper Jenny Jordahl til å lage en tegneserie om hva ekstremisme er, hvordan det skjer og hva både samfunnet og hver og en kan gjøre. Med gode illustrasjoner og et lett tilgjengelig språk egner tegneserien seg godt som en samtalestarter til en tematikk som er krevende, men som det er behov for å snakke om.²¹ I oktober 2024 sendte Kultur- og likestillingsministeren tegneserien til alle landets folkebibliotek, med oppfordring om å benytte den i sitt arbeid.

6.1.9 Museer

Museene forvalter felles historie og de har et stort ansvar for å ivareta mangfoldet av både historiske stemmer, ulike perspektiver og fortellinger. De skal sikre at alle føler seg inkludert i den kulturarven som museene forvalter, og opplever seg som en del av historien om Norge. Flere har samarbeidet med minoritetsgrupper i utvikling av utstillinger og arrangementer, og i arbeid med dokumentasjon og utvikling av samlingene. Museene utvikler egen samling med gjenstander de selv vurderer som viktige ut ifra sin samtid.

¹⁹ Kultur- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet 2019

²⁰ Kultur- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet 2024

²¹ NOU 2024: 3

¹⁸ Folkebibliotekloven 1985

Spor og gjenstander etter terrorangrep i Norge, vil naturlig inngå i dette arbeidet.

Museenes formidling supplerer skolens undervisning. De bruker utstillinger med gjenstander, foto og arkivmateriale til å belyse og problematisere strømninger i samfunnet og sette dem i en historisk kontekst. Slik etableres sammenhenger mellom fortid, nåtid og framtid. Dette er et godt utgangspunkt for å fylle rollen som viktige aktører i forebyggende arbeid sammen med freds- og menneskerettighetssentrene.

Formidling av historier om alvorlige hendelser, som terrorangrep, kan bidra til økt bevissthet og kunnskap om denne typen angrep og hvilke konsekvenser det har. Aktiv formidling kan forhindre at angrepet glemmes og kan være en sentral komponent i det forebyggende arbeidet mot ekstremisme og radikalisering.

Konsekvensene for dem som rammes av et terrorangrep eller annen katastrofe, er traumer, tap og sår, som kan sette dype spor i lang tid. Alvorlige hendelser krever bearbeiding, både på individuelt og kollektivt nivå, og det er behov for kunnskap om hendelsesforløp, årsaker og konsekvenser, for sorg- og minnearbeid. Museene spiller en sentral rolle for muligheten til å bearbeide krisen i ettertid. Flere museer og Arkivverket bidro til å samle inn og ta vare på dokumentasjon etter angrepet 22. juli 2011. Bevisstheten om museenes rolle når det gjelder innsamling og bevaring av sentrale historiske spor, er stor i museumssektoren. Både materielle spor etter hendelsen og innsamling av fortellingene og erfaringene fra dem som står midt oppi den, må ivaretas profesjonelt. Dette er viktig for ettertiden og kan gi grunnlag for faktabasert formidling av hendelsen. Slik kan berørte selv slippe å ta ansvar for at dette blir gjort og ikke blir overlatt til tilfeldighetene, jf. Ekstremismekommisjonens anbefaling om å sikre spor og gjenstander etter terrorangrep.

Flere institusjoner, som freds- og menneskerettighetssentrene og 22. juli-senteret, har erfaring med mulighetene, betydningen av og de etiske avveiningene som ligger i et slikt arbeid, og formidlingen av vanskelige tema. De har erfaringer og kompetanse som regjeringen ønsker å trekke veksler på, fra terrorangrepet 22. juli, innsamling og dokumentasjon fra covid-pandemien og formidling av konsekvensene av terror og krig.

Regjeringen vil sette ned en gruppe med relevante aktører som skal foreslå effektive tiltak for å sikre at både fysiske gjenstander og fortellinger etter terror blir tatt vare på, og med det sikre at dette skjer uten at arbeidet er avhengig av ildsjeler og tilfeldigheter. Regjeringen vil også be

Kulturdirektoratet etablere faglige fora der problemstillinger knyttet til disse spørsmålene kan diskuteres og utfordringsbildet belyses.

6.1.10 Minne-, lærings- og fredssentre

De siste tiårene har det blitt etablert flere minne-, lærings- og fredssentre i Norge. Sentrene besitter kompetanse på årsaker til, og konsekvenser av ekstremistisk vold og tankegods i nyere tid. De er sentrale kunnskapsleverandører og viktige aktører i det forebyggende arbeidet.

Sentrene retter mange av sine aktiviteter mot barn og ungdom i skolen. De bruker skolens læreplaner i sin tilnærming til undervisningen. Særlig det tverrgående temaet demokrati og medborgerskap ligger til grunn for den type elevmedvirkende undervisning som skjer ved sentrene.

Regjeringen gir driftstilskudd til åtte freds- og menneskerettighetssentre. Sentrene er uavhengige stiftelser, som har regionale undervisningsopplegg i sine områder. Samlet har de omkring 150 000 besøkende i året. Driftsstøtten skal blant annet bidra til at de kan fremme demokratiske verdier gjennom sine undervisningstilbud til skoleelever, lærerstudenter og allmenheten. Sentrene skal bidra i arbeidet med å styrke demokratisk medborgerskap, dokumentere fortiden samt motvirke diskriminering, rasisme og hatefulle ytringer.

Fra 2025 ble Stiftelsen 10. august innlemmet i gruppen av freds- og menneskerettighetssentre med fast driftsstøtte. Stiftelsen ble etablert i kjølvannet av det rasistisk motiverte drapet og terrorangrepet mot Al-Noor moskeen i Bærum 10. august 2019.

HL-senteret leder programmet *Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme* (Dembra). De øvrige fredssentrene, med unntak av Det europeiske Wergelandsenteret og Stiftelsen 10. august, er regionale Dembra-aktører. Dembra tilbyr veiledning, kurs og nettbaserte ressurser for forebygging av ulike former for gruppefiendtlighet, som fordommer, rasisme og ekstremisme. Dembras arbeid bidrar til å forebygge utenforskap og udemokratiske holdninger gjennom å bygge demokratisk kompetanse og kritisk tenkning.

Ekstremismekommisjonen mente at det holdningsfremmende arbeidet og det utstrakte samarbeidet ved freds- og menneskerettighetssentrene bidrar vesentlig til forebygging av den bredt definerede ekstremismen. Kommisjonen anbefalte at sentrene tilføres ressurser til å opprette flere undervisningsstillinger.

Regjeringen har i 2025 styrket freds- og menneskerettighetssentrene og Dembras fore-

Boks 6.10 Freds- og menneskerettighetssentrene

- Falstadsenteret driver undervisning, forskning og museum om Falstad fangeleir, andre verdenskrig og menneskerettigheter. Falstadsenteret ligger i den fredede Falstadbygningen på Ekne i Levanger kommune i Trøndelag, som ble brukt som fangeleir under andre verdenskrig.
- Narviksenteret i Narvik tar utgangspunkt i det tyske angrepet på Narvik i 1940, motstandskamp og okkupasjonen i Nord-Norge.
- Stiftelsen Arkivet i Kristiansand holder til i Gestapos hovedkvarter på Sørlandet under andre verdenskrig.
- Raftostiftelsen i Bergen har blant annet ansvar for Raftoprisen som deles ut hvert år til personer eller organisasjoner som arbeider for å fremme menneskerettighetene.
- Nansensenteret på Lillehammer ble etablert i 2010 etter sammenslåingen av Norsk Freds-senter og Nansen Dialog og er en av to virksomheter under stiftelsen Nansenskolen, og samlokalisert med folkehøgskolen.
- Det europeiske Wergelandsenteret eies av Norge og Europarådet i fellesskap og er et ressurs-senter for Europarådets medlemsstater innen utdanning for demokrati og menneskerettigheter.
- Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (Holocaustsenteret i Villa Grande på Bygdøy) har søkelys på holocaust og andre folkemord, antisemittisme, rasisme, ekstremisme, konspirasjonsteorier og minoriteters vilkår i moderne samfunn.
- Stiftelsen 10. august er et minne- og lærings-senter hvor ungdom kan lære om temaer som rasisme, muslimfiendtlighet, radikalisering og ekstremisme. Senteret er etablert i Al-Noor Islamic Centre, hvor terrorangrepet 10. august 2019 fant sted.

byggende arbeid inn mot skolen. Ved å utvide Dembra, og opprette flere stillinger ved freds- og menneskerettighetssentrene, er sentrenes pedagogiske tilbud, og arbeidet deres mot rasisme, gruppefiendtlighet og udemokratiske holdninger styrket. Dette fører til en økning i tilgjengelige ressurser for skoler og lærerutdanningsinstitusjoner. Dembra skal evalueres eksternt med oppstart i 2025. Dette er også et tiltak i handlingsplanen mot muslimfiendtlighet, handlingsplanen mot antisemittisme og handlingsplanen mot samehets.

Det ble i 2017 lansert en felles strategi for freds- og menneskerettighetssentrene. Strategien har vært viktig for arbeidet i sentrene, og samarbeidet dem imellom. Regjeringen vil i 2025 sette i gang arbeidet med en ny strategi for freds- og menneskerettighetssentrene for årene som kommer.

22. juli-senteret formidler kunnskap om terrorangrepet i Regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011. Gjennom utstillinger, undervisning og dokumentasjon bidrar senteret til en historiebevisst forvaltning av minnet om terrorangrepet, for skoleverket og allmennheten. Senteret skiller seg fra de andre ved at det er statlig, og skal blant annet jobbe for at elever, lærere og lærerstudenter lærer om og reflekterer over terrorangrepet 22. juli 2011 og tilgrensende tematikk.

Senteret ble opprettet i 2015 i Høyblokka i Regjeringskvartalet. På grunn av bygging av nytt regjeringskvartal har senteret siden 2019 hatt midlertidige lokaler i Teatergata. I 2019 besluttet Stortinget at 22. juli-senteret skal tilbake til lokaler i tilknytning til høyblokka i det nye regjeringskvartalet, og i 2022 ble det gitt statsbevilgning for bygging av permanent 22. juli-senter. Senteret er planlagt ferdig for åpning første halvår 2026.

Utøya var åsted for terrorangrepet 22. juli 2011 der 69 mennesker ble drept. AUF har etablert et minnesteid på øya. Det nasjonale minnesteidet er på landsiden. Utøya AS er et non-profit-selskap eiet av AUF, der eventuelt overskudd går tilbake til virksomheten. Virksomhetens formål er å tilrettelegge for arrangementer og aktiviteter som fremmer demokrati og menneskerettigheter, videreutvikle Utøya som et viktig leir-, kurs- og møtested for AUF og arbeiderbevegelsen, samt ivareta Utøya som minnesteid og lærings-senter for nåværende og framtidige generasjoner. Det er høy etterspørsel etter tilbudene, og i 2023 deltok over 17 000 på ulike arrangementer på Utøya.

Kollektivt minnearbeid etter terror er viktig for hele befolkningen og de som rammes direkte. Tilstedeværelse av spor og minnesteider i byrom og lokalsamfunn er viktig for å holde samtalen om

Boks 6.11 Dembra

Dembra (Demokratisk beredskap mot anti-semittisme, rasisme og udemokratiske holdninger) er et nasjonalt tilbud om helhetlig satsing i skole og lærerutdanning for forebygging av ulike former for gruppefiendtlighet, slik som fordommer, fremmedfrykt, rasisme, antisemittisme, muslimhat, konspirasjonsteorier og ekstremisme. Det nasjonale Dembra-tilbudet tilbys gjennom seks freds- og menneskerettighetssentre innenfor deres regioner. Dembras arbeid utgjør et nyttig tilskudd til den undervisningen som allerede skjer i skolen.

Kjernen i Dembra er å forebygge gjennom å bygge demokratisk kompetanse, med inkludering og deltakelse, kritisk tenkning og mangfoldskompetanse som sentrale prinsipper. Dembra tar utgangspunkt i skolens egne erfaringer, og gir konkrete metodiske verktøy til bruk i skolens hverdag.

Dembra tilbyr veiledning, kurs og nettbaserte ressurser for hele utdanningsløpet – grunnskole, videregående og lærerutdanning. Blant de mange publikasjonene og fagtekstene som ligger tilgjengelig på dembra.no, finnes også en om ytringsfrihet, ytringsansvar og ytringsrom i skolen. Målgruppene for alle ressursene er lærere, skoleledere og andre ansatte i skolen, lærerutdannere og studenter.

Dembra for lærerutdannere har i samarbeid med kompetansemiljøer på konspirasjonsteorier (HL-senteret og NTNU) og lærerutdannere innenfor ulike fag, nå utviklet en forskningsbasert undervisningspakke om konspirasjonsteorier og konspirasjonstenkning rettet mot elever i videregående skole. Undervisningspakken er tilgjengelig på dembra.no.

menneskene som ble rammet og hvorfor det skjedde, levende.

I 2012 bestemte regjeringen Stoltenberg at det skulle etableres to permanente nasjonale minnesteder etter 22. juli, ett i regjeringskvartalet i Oslo og ett i Hole kommune, samt et midlertidig minneste i tilknytning til regjeringskvartalet.

I mai 2022 fikk KORO (Kunst i offentlige rom) oppdraget om å gjennomføre en konkurranse og utvikle et forprosjekt med sikte på å etablere det permanente nasjonale minneste i regjeringskvartalet. Det skal ligge på Johan Nygaardsvolds plass, ved den nye inngangspaviljongen til 22. juli-senteret. Arbeidet gjennomføres med bred involvering og åpenhet. Vinneren av konkurransen offentliggjøres våren 2025 og forprosjektet skal være ferdig sommeren 2025. Minneste vil stå ferdig senest i 2028, avhengig av hvilket forslag som vinner. Første byggetrinn i nytt regjeringskvartal med Høyblokka og to nye bygg, A-blokka og D-blokka, og 22. juli-senteret, tas i bruk i 2026.

6.1.11 Skoleturer

Siden 2019 har staten hatt en tilskuddsordning for skoleturer til tidligere konsentrasjonsleirer og minnesteder fra andre verdenskrig, både innenlands og utenlands. Ordningen skal bidra til at

flere elever på ungdomstrinnet og i videregående opplæring kan reise på slike turer, ved at prisen på turen reduseres. Antallet ungdom som har vært omfattet av ordningen årlig, har variert noe, men i skoleåret 2023–24 fikk om lag 19000 elever tilskudd.

Tilskuddet gjelder både for turer i regi av skolen som del av opplæringen og private turer i ferier i regi av foreldre eller andre. Tilskuddsmottakere kan være private og offentlige, kommersielle og ideelle norske virksomheter som er registrert i Enhetsregisteret. Tilskuddsordningen har imidlertid en viktig begrensning: Tilskuddet regnes som offentlig støtte, som i utgangspunktet er forbudt etter EØS-avtalen, og gis derfor etter en unntaksordning i EØS-retten. Tilskuddet kan kun dekke kostnader knyttet til utdanningsaktiviteter på turene, som læremateriell, inngangspenger, omvisninger og utgifter til reiseledere som underviser på turen. Det kan ikke gis tilskudd til reise- og oppholdsutgifter. Ekstremismekommisjonen anbefalte at tilskuddsordningen ble evaluert, spesielt med henblikk på faglig forankring og likebehandling av elever. Regjeringen har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å evaluere ordningen. Evalueringen skal ferdigstilles i 2025.

Boks 6.12 Regjeringens forum om muslimfiendtlighet

Forum om muslimfiendtlighet skal sørge for et jevnlig, fast møtepunkt mellom regjeringen og representanter for den muslimske befolkningen og organisasjoner som er engasjert i arbeidet mot muslimfiendtlighet. I forumet får regjeringen innblikk i hvordan muslimer i Norge samt antirasistiske og minoritetspolitiske organisasjoner opplever utviklingen når det gjelder diskriminering av og rasisme rettet mot muslimer.

6.2 Sivilsamfunn og frivillighet

Et aktivt sivilsamfunn bidrar gjennom sitt generelle arbeid til forebygging i tidlig og bred forstand, på mange områder, også forebygging mot radikaliserings og ekstremisme. Frivilligheten og ulike sivilsamfunnsaktører bidrar ved å gi muligheter for deltakelse for alle og å forhindre utenforskap, bygge demokratiske verdier og demokratisk medborgerskap i hele befolkningen. De er også i mange tilfeller alternativer og møteplasser for sårbare eller utsatte individer. Ekstremismekommisjonen trekker blant annet fram betydningen av inkluderende møteplasser for å bygge opp motstandskraft mot radikaliserings og ekstremisme.

Gjennom deltakelse i frivilligheten møtes barn, voksne og eldre på tvers av generasjoner. Dette bidrar til å utvikle sosiale ferdigheter, nettverk og opplevelse av mestring. Åpne arenaer for barn og unge, som fritidsklubber og andre fritidstilbud, tilbyr viktige lavterskel møteplasser som bidrar til å fremme inkludering og tilhørighet, og virker som beskyttelsesfaktorer mot radikaliseringsring.

Utfordringer i personers sosioøkonomiske bakgrunn og situasjon, som løs tilknytning til arbeidslivet, dårlig råd eller vanskelig hjemmesituasjon, kan øke sårbarhet og risiko for å bli radikaliseret til ekstremisme. Det frivillige organisasjonslivet kan gjennom sitt virke og aktivitet komme tett på og bygge tillit hos mennesker som kan være i risikozonen for å bli radikaliseret eller være på vei inn i kriminelle miljøer. Den langsiktige og brede forebyggingen henger tett sammen med arbeidet med å gi muligheter til alle og unngå utenforskap.

6.2.1 En aktiv frivillighet

Frivilligheten er autonom og har egenverdi. Frivillige organisasjoner opprettes og drives på bakgrunn av felles engasjement og initiativ for en sak, en interesse eller aktivitet. Frivilligheten fyller viktige funksjoner som gagnar hele samfunnet. Deltakelse i frivillige organisasjoner eller frivillig arbeid, gir inkludering og livsmestring, og er demokrati i praksis. Frivillige organisasjoner blir ofte trukket fram som skoler i demokrati og ytringsfrihet. Idrett, kunst og kultur skaper samhørighet, og bidrar til fellesskap og inkludering.

Gode rammevilkår er regjeringens viktigste virkemiddel for å understøtte en mangfoldig frivillig sektor. Det innebærer blant annet forutsigbar finansiering, enkle regelverk og ordninger, samt tilgang til egnede lokaler. Med gode rammevilkår kan sivilsamfunnet fortsette å være gode skoler i demokrati og ytringsfrihet, og ikke minst skape møteplasser hvor mennesker på tvers av generasjoner og bakgrunn kan møtes. Regjeringen støtter opp om frivillige organisasjoner og sivilsamfunnsaktører og bidrar til utvikling av organisasjonenes forebyggende arbeid blant annet gjennom gode og målrettede tilskuddsordninger og ved å tilrettelegge for samarbeid på flere nivåer.

De fleste kommuner samarbeider med frivillige organisasjoner, og kommuner som har en etablert lokal frivillighetspolitikk har mer samhandling med frivillig sektor enn andre kommuner.²² Frivillighet Norge og KS bidrar sammen med verdifull innsats i arbeidet med å fremme etablering av lokal frivillighetspolitikk.

Regjeringen er pådriver og bidragsyter i flere innsatser på tvers av samfunnsområder, der både det offentlige og organisasjonene drar i samme retning for å bidra til økt deltakelse. *Fritidserklæringen* er et eksempel på et felles løft fra regjeringen og organisasjonene for økt deltakelse.²³

Det er vesentlig at møteplasser for uorganisert og organisert aktivitet sikres og gjøres tilgjengelige for barn og voksne. Regjeringen vil at alle skal inkluderes i kultur-, idretts- og friluftslivsaktiviteter i hele landet og har i 2023 og 2024 prioritert en ekstrainsats for deltakelse i fritidsaktiviteter. For første gang på flere år viser den ferske Ungdataundersøkelsen²⁴ at andelen som er med på organiserte fritidsaktiviteter øker. Fritidsklubbene er en sentral del av fritids- og kultur-

²² Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2018

²³ Bufdir u.å

²⁴ Bakken 2024

tilbudet til barn og unge i kommunene. Våren 2024 ble handlingsplanen *Alle inkludert* lagt fram. I denne framkommer det at regjeringen vil bidra til et kvalitetsløft for fritidsklubber lokalt.²⁵ Regjeringen varslet også at den vil vurdere flere tiltak rettet mot fritidsklubbfeltet i arbeidet med den kommende meldingen til Stortinget om sosial utjevning og mobilitet. Regjeringen følger opp handlingsplanen med ytterligere prioritering av brede og enkle ordninger i budsjettet og spillemiddeltildelingen i 2025, herunder støtte til Ungdom og Fritid sitt arbeid med fritidsklubber.

Regjeringen gir midler til barne- og ungdomsfrivilligheten gjennom nasjonal og internasjonal grunnstøtte og driftstilskudd til paraplyorganisasjonene Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), Ungdom og Fritid og Unge funksjonshemmede.²⁶ Barne- og ungdomsorganisasjonene tilbyr barn og unge et sted der de kan engasjere seg, lære, ha det gøy og få nettverk. På samfunnsnivå er organisasjonene demokratiske bærebjelker. Det at barn og unge organiserer seg, styrker demokratiet og gir barn og unge demokratisk skoloring i tidlig alder. Det er strenge vilkår for organisasjonene som mottar grunnstøtte, blant annet når det gjelder rasisme og diskriminering. Det gis ikke tilskudd til «organisasjoner som er i strid med norsk lovgiving eller har ulovlig eller støtende formål, inkludert rasistiske organisasjoner, organisasjoner som diskriminerer mennesker» eller til «organisasjoner som fremmer negative holdninger til mennesker på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne eller seksuell orientering».

Tilskuddsordningen *Mangfold og inkludering*, er en støtteordning for barn og unge som ønsker å utvikle prosjekter som fokuserer på mangfold, holdninger og deltakelse.²⁷ LNU fordeler midlene på vegne av Barne- og familiedepartementet. Prosjekter som får støtte, skal ha som mål å oppmuntre til bred deltakelse i aktiviteter i lokale miljøer og organisasjoner, og til at barn og unge selv kan være med å utvikle og videreformidle nye metoder og aktiviteter for inkludering. Prosjekter som vil forebygge eller motarbeide radikaliserings og voldelig ekstremisme er blant prosjektypene som prioriteres.

Tilskuddordningen *Tilskudd til inkludering av barn og unge* legger til rette for at alle barn og unge skal ha mulighet til mestring og samfunnsdeltakelse. Tilskuddsordningen skal bidra til

Boks 6.13 Ungdom mot radikaliserings og voldelig ekstremisme (Møhlenpris idrettslag)

Juniorlederne ved Møhlenpris idrettslag utarbeidet med veiledning fra RVTS Vest og Raftostiftelsen workshops for ungdom. Målet var å bevisstgjøre og ruste seg selv og andre ungdommer til å håndtere og gjenkjenne om de selv eller noen i deres omgangskrets holder på å bli radikaliseret. De rekrutterte også aktivt ungdommer som allerede var i faresonen ved å inkludere dem i sitt fellesskap i idrettslaget også etter workshopene.

Workshopene ble gjennomført av ungdommene selv og inneholdt rollespill, foredrag og diskusjoner om radikaliserings. Temaene omfattet sårbarheter som øker risiko for, årsaker til, og kjennetegn på, radikaliserings, hvordan man kan forhindre utenforskap, forebygge radikaliserings og hva man kan gjøre dersom man mistenker at noen er i ferd med å bli radikaliseret. I etterkant av prosjektet har Møhlenpris idrettslag fulgt opp ungdommene og invitert nye deltakere med i deres faste aktiviteter. Prosjektet har mottatt støtte gjennom mangfold- og inkluderingsstøtta.

utvikling av åpne møteplasser, deltakelse på ferie- og fritidsaktiviteter og fullføring av utdanningsløp. Målgruppen er barn og unge i alderen fra 0 til og med 24 år som av ulike grunner står i fare for å havne i utenforskap. Ordningen omfatter også utstyrssentraler for utlån av sports- og fritidsutstyr, som bidrar til å skape lavere terskel for deltakelse. Tilbudet er åpent for alle. Tilskuddsordningen forvaltes av Bufdir på vegne av Barne- og familiedepartementet.

Tilskuddsordningen *Tiltak mot rasisme, diskriminering og hatefulle ytringer* ble etablert i 2021. Tilskuddsordningen skal legge til rette for initiativer og aktiviteter som har til hensikt å motvirke rasisme, diskriminering og hatefulle ytringer på grunn av etnisitet, religion og livssyn. Tilskuddsordningen forvaltes av Bufdir på vegne av Kultur- og likestillingsdepartementet. Regjeringen øker tilskuddsordningen fra 2025. Tilskuddsordningen skal også evalueres.

Tilskuddsordningen *tilskudd til å styrke kjønns- og seksualitetsmangfold* skal bidra til bedre levekår

²⁵ Kultur- og likestillingsdepartementet 2024a

²⁶ Barne- og familiedepartementet 2025

²⁷ LNU u. å

og livskvalitet for personer i Norge som bryter med normer for seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og kjønnskarakteristika. Ordningen skal skape økt aktivitet blant organisasjoner som arbeider overfor denne målgruppen. Den støtter tiltak og prosjekter som er egnet til å skape oppmerksomhet, spre informasjon og kunnskap, bidra til debatt og holdningsendringer i relevante spørsmål. Tilskuddsordningen forvaltes av Bufdir på vegne av Kultur- og likestillingsdepartementet.

Flere tilskuddsordninger bidrar til at funksjonshemmedes organisasjoner kan drive interessepolitisk arbeid, og gi tilbud til egne medlemmer. Tilskuddsordningen *tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner* legger til rette for interessepolitisk arbeid, likepersonsarbeid og tilbud til egne medlemmer. Tilskuddsordningen *tilskudd til tiltak for å bedre levekårene og livskvaliteten til personer med nedsatt funksjonsevne*, og tilskuddsordningen *tilskudd til ferie- og fritidstiltak for personer med nedsatt funksjonsevne* bidrar til deltakelse og bedre levekår og livskvalitet for personer med nedsatt funksjonsevne. Tilskuddsordningene forvaltes av Bufdir på vegne av Kultur- og likestillingsdepartementet.

Det er i mange år gitt tilskudd til frivillige organisasjoner for at de skal drive konkret arbeid for å øke innvandreres deltakelse i samfunnslivet. Organisasjoner og 40 utvalgte kommuner kan søke om *tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner*. Tilskuddsordningen, som forvaltes av IMDi på vegne av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, har blant annet som mål å øke mangfold, deltakelse og frivillighet i lokalsamfunn og i det frivillige organisasjonslivet, ved å motvirke utenforskap, rasisme og diskriminering og bidra til aktiviteter som skaper tillit og tilhørighet.

Mange organisasjoner i Norge har tiltak som retter seg mot sårbare grupper, hvor formålet er å bidra til inkludering, og tale på vegne av målgrupper med særskilte utfordringer og slik forebygge utenforskap. Disse organisasjonene har verdifull lokalkunnskap og kan fungere som lytteposter for behov i lokalsamfunn. Det vil være nyttig for en leder eller tillitsvalg i en frivillig organisasjon eller idrettslag å ha noe fenomenkunnskap og oversikt over hvor man kan søke støtte og veiledning, dersom de fanger opp mennesker som er på vei mot ekstremistiske holdninger eller handlinger.

For at organisasjonene skal ta en enda mer aktiv rolle, trenger de kompetanse som trygger dem på hvordan de kan bidra til å forebygge

Boks 6.14 Hatefulle ytringer, rasisme og diskriminering i Norge

Bufdir har tildelt Institutt for samfunnsforskning (ISF), i samarbeid med Analyse & Tall, et tredelt forskningsoppdrag som skal gi mer kunnskap om hatefulle ytringer, rasisme og diskriminering i Norge.

- Delprosjekt 1 – *Betydningen av ytre kjennetegn*, skal gi kunnskap om hvordan rasisme og diskriminering basert på synlige forskjeller, som hudfarge, bekledning og religiøse symboler, kommer til uttrykk og former minoriteters erfaringer og muligheter i det norske samfunnet.
- Delprosjekt 2 – *Kunst, kultur og frivillighet*, skal gi kunnskap om etnisk mangfold og omfanget av rasisme og diskriminering i frivillighet og kunst- og kulturlivet i Norge.
- Delprosjekt 3 – *Kunstig intelligens*, vil gi kunnskap om hvordan kunstig intelligens (KI) kan identifisere og forhindre hatefulle ytringer i sosiale medier.

Prosjektet hadde oppstart i oktober 2024, og vil gå fram til slutten av 2026.

ekstremisme, i samarbeid med kommunene. Frivillighet Norge når ut til et bredt utvalg av organisasjoner, og har en samarbeidsavtale med KS med vekt på de strukturelle rammene for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor. Regjeringen vil styrke Frivillighet Norge slik at de kan bidra til å øke kompetansen om forebygging av radikaliserings og ekstremisme hos sivilsamfunnsaktører.

6.2.2 Tros- og livssynssamfunn

Tros- og livssynssamfunnene er en viktig del av sivilsamfunnet og frivillig sektor i Norge og bidrar til inkludering og tilhørighet. I tillegg til religiøse og livssynsrelaterte aktiviteter, har mange samfunn aktiviteter for barn og ungdom som for eksempel leksehjelp, ungdomsklubb, kor og idrettsaktiviteter, og tiltak for ulike andre aldersgrupper som familiemiddager, eldretreff og temakvelder.

Flere sentrale religiøse aktører har opp gjennom årene markert seg tydelig mot ekstremisme, blant annet gjennom Samarbeidsrådet for tros- og

Boks 6.15 Dialogpilotene

Dialogpilotene driver et holdnings- og utdanningsprosjekt og har siden 2015 vært ansvarlig for et deltidsstudium i samarbeid med Det teologiske fakultet, ved Universitetet i Oslo.

Dialogpilotstudiet er for unge voksne i alderen 19–30 år som ønsker å lære å fasilitere dialogmøter. Uteksaminerte dialogpiloter sendes deretter ut i skole og samfunn for å gjennomføre dialogverksteder spesielt tilpasset deltakergruppen, etter bestilling fra oppdragsgiver.

Målet med prosjektet er blant annet å skape nettverk blant unge voksne og ungdom på tvers av tros- og livssynsgrenser, forbygge intoleranse, konflikter og ekstreme holdninger, samt motarbeide stereotypier, fordommer og ekstreme tendenser blant ungdom.

Prosjektet eies i fellesskap av: Kirkelig dialogsenters, Islamic Cultural Centre Norway, Tauheed Islamic Centre, Minhaj dialogforum og Human-Etisk Forbund Oslo. Les mer på dialogpilotene.no

livssynssamfunn (STL). Religiøse ledere og tros- og livssynsamfunn kan ha en viktig rolle i arbeidet med å forebygge radikaliserings og ekstremisme. Kunnskap om, og dialog mellom, ulike tros- og livssynstradisjoner kan bidra til å forebygge diskriminering og fiendtlige holdninger og handlinger på grunnlag av tro og livssyn. Tre dialog- og paraplyorganisasjoner mottar driftstilskudd over statsbudsjettet til sitt arbeid. Disse er Samarbeidsrådet for tros- og livssynsamfunn (STL), Norges Kristne Råd (NKR) og Muslimsk Dialognettverk (MDN). Driftstilskuddet skal styrke aktivitetene som organisasjonene har som brobyggere mellom ulike tros- og livssynssamfunn og som kontaktledd til offentlige myndigheter. Organisasjonene er dialogpartnere for myndighetene i spørsmål som berører tros- og livssynssamfunnene, og dialogen er et viktig verktøy for å kunne leve med uenigheter og dempe eller forhindre konflikter. Det er også etablert regionale og lokale tros- og livssynsdialoger og samarbeid.

I 2015 gjennomførte KIFO – Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning, en evaluering av dialog- og paraplyorganisasjonenes rolle, som fikk

tittelen «*Det handler om verdensfreden!*». Dialogarbeidet har utviklet seg siden dette og det kan være hensiktsmessig med en ny kartlegging og eventuell evaluering av dialogarbeidet, både nasjonalt og lokalt. Regjeringen vil ta initiativ til et forsknings- og utredningsoppdrag om tros- og livssynsdialogen.

Voldelige ekstremister og terroristgrupper har gjort og kan gjøre bruk av religiøst tankegods som motivasjon og grunnlag for sine handlinger. Dette er ikke et nytt fenomen og det er ikke avgrenset til en bestemt religion. Det er viktig at tros- og livssynsamfunn er bevisste på og har kunnskap om disse utfordringene. Kunnskapsutvikling og informasjonstiltak er derfor viktig.

Religiøse ledere med bakgrunn og/eller utdanning fra et annet land, kan mangle kunnskap om det norske samfunnet og forventninger som følger med rollen som religiøs leder. Det finnes i dag flere kurs- og utdanningstilbud til religiøse ledere som har utenlandsk bakgrunn eller utdanning. Det teologiske fakultet ved Universitetet i Oslo (TF) tilbyr en master i *Lederskap, etikk og samtalepraksis*. TF tilbyr også etter- og videreutdanningskurset *Å være religiøs leder i Norge* som Barne- og familiedepartementet gir tilskudd til. TF har med midler fra regjeringen evaluert kurset.²⁸ STL har tatt initiativ til seminarer og dialog mellom religiøse ledere.

I forbindelse med behandlingen av representantforslag om bedre forebygging av og mer kunnskap om voldelig ekstremisme og radikaliserings, ba Stortinget regjeringen om å «utrede og fremme forslag om insentiver for å sikre at flere religiøse ledere eller andre nøkkelpersoner i tros-samfunn gjennomfører godkjent religiøs tilleggsutdanning i Norge». På bakgrunn av anmodningsvedtaket og i lys av evalueringen av kurset for religiøse ledere på TF, vil regjeringen utlyse et forsknings- og utredningsoppdrag om religiøse ledere og utdanning.²⁹

I mai 2021 ba Stortinget regjeringen om å komme tilbake med forslag til tiltak for å kartlegge omfanget av pengestøtte fra utlandet til religiøse organisasjoner, uavhengig av om organisasjonen mottar statsstøtte.³⁰ I 2022 ble det opprettet en tverrdepartemental arbeidsgruppe som skulle utrede tiltak for å hindre virksomhet som kan utgjøre en trussel mot demokrati og grunnleggende menneskerettigheter. Arbeidsgruppens arbeid er ferdigstilt og det jobbes videre med

²⁸ Bråten og Lie 2024

²⁹ Prop. 116 L (2023–2024) Punkt 7.3.4

³⁰ Dokument 8:135 S (2020–2021) Innst. 406 S (2020–2021)

ulike tiltak. Det er blant annet sett hen til andre lands erfaringer og Ekstremismekommisjonens anbefalinger. Det er en vedvarende bekymring knyttet til pengestrømmer fra utlandet til religiøse og andre aktører, og for at dette på sikt vil kunne undergrave demokratiet. Per i dag er det likevel ingen i Norge som har oversikt over, eller systematisk følger med på, slike pengestrømmer. Norske myndigheter har derfor ikke tilstrekkelig innsikt i om slik finansiering utgjør et problem i Norge, og det er behov for mer kunnskap. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med nærmere detaljer om den konkrete oppfølgingen av anmodningsvedtaket.

6.2.3 Støttegrupper

Støttegrupper etter terror gjør et viktig arbeid både for sine medlemmer og for samfunnet. Støttegrupper yter bistand til involverte og er en arena for likemannsstøtte. Samtidig er de sentrale høringsinstanser for myndigheter og andre samfunnsaktører som skal tilrettelegge for en best mulig oppfølging når terror først har rammet.

Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli jobber for å begrense helsemessige og sosiale konsekvenser av 22. juli-angrepet, gjennom informasjonsarbeid, samlinger for de berørte, dialog med myndigheter og erfaringsformidling. De bidrar blant annet inn i 22. juli-senterets arbeid gjennom deltakelse i ulike referansegrupper, vitneprosjektet og arbeidet med permanent senter. Støttegruppen har i tillegg et bredt samarbeid med internasjonale nettverk og organisasjoner, både i regi av EU og FN. Støttegruppen mottar driftsmidler fra staten.

Støttegruppa 25. juni ble etablert etter terrorangrepet i Rosenkrantz' gate i Oslo 25. juni 2022. De jobber for å skape trygge møteplasser og gi informasjon, særlig i møte med myndighetene og andre instanser, og har formidlet erfaringer og behov fra de som ble utsatt for angrepet. Støttegruppa har også jobbet med hvordan det har vært å være skeiv og muslim i Norge etter terroren. I juni 2024 ble Støttegruppa 25. juni tildelt Kim Frieles minnepris, og i 2025 bevilget regjeringen driftsmidler til støttegruppa.

Norge deltok på FN-konferansen *United Nations Conference on Victims of Terrorism* den 8. og 9. oktober 2024 i Vitoria-Gasteiz i Spania. Den Nasjonale støttegruppen 22. juli og Støttegruppa 25. juni deltok på konferansen, som en del av den norske delegasjonen. Konferansen vektla hvordan berørte av terror kan være aktive bidragsyttere i

minnearbeid og hvordan myndigheter kan og bør støtte og samarbeide med dem.

6.2.4 Dialog og tillit

For å sikre at ulike stemmer kommer til orde og blir hørt, er det nødvendig å legge til rette for dialog mellom myndighetene og ulike grupper og individer, og mellom ulike grupper og interesser i befolkningen. En del av dette handler om å legge til rette for demokratisk meningsutveksling og sikre rom for frie ytringer, i tråd med Grunnlovens krav om statens plikt til å «legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Dialog og tiltak som bidrar til kontakt og gjensidig tillit blant innbyggerne, kan redusere spenninger og motsetninger blant ulike grupper i Norge. Arenaer der ulike grupper kan møtes, utfordre hverandres meninger i trygge rammer og utvikle gode evner til dialog er et viktig element i det brede forebyggingsarbeidet.

Negative holdninger og eksplisitt diskriminering og hets kan på den andre siden hindre deltakelse i den demokratiske meningsutvekslingen, og skape opplevelser av utenforskap. Flere minoritetsgrupper opplever diskriminering og hets. Hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse utgjør 46% av alle registrerte hatmotiv i 2023. I 2023 ble det registrert en økning i antall anmeldte tilfeller av hatkriminalitet knyttet til antisemittisme, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.³¹ Hets mot funksjonshemmede har også økt, men er mindre dokumentert.³² I 2022 lanserte Senter for studier av holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret) rapporten *Holdninger til jøder og muslimer i Norge 2022*, som baserer seg på en befolkningsundersøkelse.³³ HL-senteret har gjennomført liknende befolkningsundersøkelser to ganger tidligere; i 2017 og 2012.³⁴

I tillegg utførte HL-senteret en nedskalert versjon av undersøkelsen i januar og februar 2024, for å måle om befolkningens holdninger til jøder og muslimer har endret seg etter angrepet på Israel 7. oktober 2023 og den påfølgende krigen i Gaza.³⁵ Undersøkelsen viser at utpregete fordommer mot jøder har økt i Norge fra 9,3 prosent i 2022 til 11,5 prosent i 2024, mens utpregete fordommer mot muslimer er stabile på 31 prosent. Det er behov for å legge til rette for at unge får

³¹ Politidirektoratet og Oslo politidistrikt 2024

³² Bjørnshagen, Olsen, Vedeler og Eriksen 2024

³³ Moe 2022

³⁴ Hoffmann og Moe 2017, HL-senteret 2012

³⁵ HL-senteret 2024

utløp for sine meninger på konstruktive vis. Regjeringen vil legge til rette for trygge debattarenaer for ungdom og unge voksne, både digitalt og fysisk.

Ved slutten av 2023 satte regjeringen av midler til tiltak på tvers av sektorer for å fremme dialog og dempe konflikter mellom ulike grupper i det norske samfunnet som følge av angrepet på Israel 7. oktober 2023 og den påfølgende krigen i Gaza. Tiltakene var særlig rettet mot unge.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) utviklet kampanjen for en åpen og inkluderende debattkultur.³⁶ Kampanjen bidrar til kildekritikk og kunnskap om god debattkultur. Kampanjen skulle også øke bevisstheten og kunnskapen om falsk informasjon og deling av slik informasjon. IMDi tildelte også midler til Røde Kors, Norsk Folkehjelp og Redd Barna for aktiviteter som hadde til hensikt å fremme dialog og dempe konflikter. Nettsider som *ung.no* og *dubestemmer.no*, har utviklet ressurser og informasjon om kildekritikk og nettvett.

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) fikk tildelt midler for å styrke arbeidet med den brede tros- og livssynsdialogen og arbeid rettet mot ungdom. Våren 2024 fikk STL i tillegg midler til arbeid med å forebygge hatytringer og polarisering blant barn og unge. De har ansatt en rådgiver for å arbeide med ungdom, og har begynt å utvikle modeller for dialogtiltak som retter seg mot unge, noen spesifikt for grupper som er sterkt berørt av krig og konflikt i Israel, Gaza og Libanon, og andre mer generelle og åpne. STL har samarbeidet med «Stopp Hatprat» og har arbeidet opp mot muslimske og jødiske veivisere. Regjeringen har også gitt tilskudd til STL til et prosjekt som legger til rette for dialog mellom tros- og livssynssamfunn og lhbt+-organisasjoner. «Stopp Hatprat» har fått økt driftsstøtte fra regjeringen i 2025. Gjennom arbeidet deres får ungdommer verktøy og kunnskap for å stå imot hatprat og menneskerettighetsbrudd på nett. Stopp Hatprat gir også opplæring i menneskerettigheter til lærere, og andre som er i kontakt med ungdom.³⁷

Regjeringen vil fortsette å støtte tiltak og prosjekter som bidrar til dialog og tillit mellom grupper og som bidrar til kontakt og kjennskap. Tilskudd til ulike typer frivillige organisasjoner og aktører er en del av dette løpende arbeidet. Regjeringen vil videre skaffe seg oversikt over ulike

typer dialogtiltak som benyttes rundt i landet. Oversikten vil danne grunnlag for analyse og vurdering av hvordan offentlig finansierte dialogtiltak kan organiseres og innrettes på best mulig måte.

6.2.5 Veivisere – sosial kontakt og kunnskap

Møter mellom mennesker som sjelden omgås eller har liten kunnskap om hverandre, kan motvirke fordommer og negative forestillinger om andre menneskers liv og praksiser og er viktig i arbeidet mot rasisme og diskriminering. For å spre kunnskap om hvordan det er å være minoritet i Norge, og å skape rom for dialog, finansierer regjeringen flere veiviserordninger.

Den samiske veiviserordningen ble opprettet i 2004. Fra skoleåret 2024–2025 har antallet samiske veivisere økt fra fire til seks veivisere per skoleår. De samiske veiviserne gjennomgår et årsstudium ved Samisk høgskole og arbeidet som veivisere er en del av utdanningen. Gjennom skolebesøkene formidler veiviserne hvordan det er å være urfolk og same i Norge i dag, synliggjør samer, samiske språk, samisk kultur og historie i Norge og bidrar til å motvirke fordommer. For mer informasjon, se *samiskeveivisere.no*.

Jødene er nasjonal minoritet i Norge. Den norske jødiske minoriteten består i dag av rundt 1500 personer og er så få at de færreste i Norge har møtt en norsk jøde. Den jødiske veiviserordningen ble opprettet i 2015, og er et av flere informasjonstiltak mot antisemittisme. Hvert år rekrutteres inntil to unge jøder som veivisere. De gjennomgår et ettårig opplæringsprogram før de starter som veivisere. Gjennom å engasjere skoleelever i dialog, bidrar de jødiske veiviserne til å synliggjøre jødisk liv, historie og kultur i Norge og til å motvirke stereotypier og antisemittisme. Den primære målgruppen er elever i videregående skole. For mer informasjon, se *jodedommen.no*.

Det sivile initiativet *Muslimske veivisere* er et samarbeidsprosjekt mellom Det Islamske Forbundet – Rabita, Minotenk og Muslimsk Dialognettverk. Ekstremismekommisjonen anbefalte at regjeringen formaliserer den muslimske veiviserordningen med nødvendige tilpasninger. I Handlingsplan mot muslimfiendtlighet, som ble lagt fram i desember 2024, fortalte regjeringen at det skal etableres en statlig finansiert muslimsk veiviserordning tilknyttet en opplærings- eller forskningsinstitusjon. Målet er å spre kunnskap om mangfoldet blant muslimer i Norge. Målgruppen er skoleelever og ungdom for øvrig. Ordningen skal utvikles i dialog med bredden av

³⁶ FinnMening.no 2024

³⁷ Stopp hatprat u. å. Stopp hatprat – Bevegelsen mot hatprat er en del av den europeiske No Hate Speech Movement, og ble etablert i Norge i 2014.

muslimske trossamfunn og andre relevante aktører. I innspill til handlingsplanen mot muslimfiendtlighet var det mange fra sivilt samfunn som støttet anbefalingen om formalisering av muslimsk veiviserordning. Regjeringen har gitt Bufdir i oppdrag å lyse ut et tilbud om å etablere, være sekretariat og opplæringsinstitusjon for Muslimsk veiviserordning.

På Romano Kher – romsk kultur- og ressurs-senter er det et opplæringsopplegg for unge romer for å bli omvisere på fotoutstillingen som er på senteret; «Le rom ando Norvego – romer i Norge». Utstillingen skal formidles til skoleklasser, offentlig ansatte og andre interesserte. Det er på nåværende tidspunkt ikke planer om å innføre flere veiviserordninger for andre minoriteter eller grupper.

Boks 6.16 Latjo Drom

En av de faste utstillingene på Glomdalsmuseet på Elverum, er utstillingen Latjo Drom. Utstillingen åpnet våren 2006 og viser romanifolkets/taternes kultur og historie i Norge. Utstillingen er laget i samarbeid med representanter for romanifolket/taterne, som har ønsket å framheve det positive i romanikulturen, som håndverkstradisjonene, samholdet, musikken og overlevelsesstrategiene. En mindre del av utstillingen beskriver overgrep og statens assimileringspolitikk.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen kommer i denne meldingen med flere tiltak og anbefalinger om hvordan arbeidet med forebygging av radikaliserings og ekstremisme kan og bør styrkes. Flere av tiltakene handler om måter å arbeide på. Dette er i hovedsak tiltak som kan dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer. De tiltakene som ikke kan dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer, vil bli vurdert opp mot andre prioriteringer i de ordinære budsjettprosessene.

Kultur- og likestillingsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kultur- og likestillingsdepartementet 21. mars 2025 om Forebygging av ekstremisme – Trygghet, tillit, samarbeid og demokratisk motstandskraft, blir sendt Stortinget.

Referanser

- Bakken, A. (2024). *Ungdata 2024: Nasjonale resultater* (NOVA Rapport 6/24). NOVA, OsloMet.
- Barne- og familiedepartementet. (2025). *Barne- og ungdomsorganisasjoner*. Regjeringen.
- Barnehageloven. (2005). *Lov om barnehager* (LOV-2005-06-17-64). Lovdata.
- Bekkengen, F. V. (2024). *Norsk mediebarometer 2023*. SSB.
- Bergh, J., Christensen, D. A. & Holmås, T. H. (2021). Mobiliseringsvalget 2019: Hadde kommunereformen noen betydning? I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (s. 87–115). Cappelen Damm Akademisk.
- Bjørnshagen, V., Olsen, T., Vedeler, J. S. & Eriksen, J. (2024). *Hatytringer, hatkriminalitet og diskriminering – funksjonshemmedes erfaringer* (Fafo-rapport 2024:19). Fafo.
- Brandtzæg, B. A., Magnussen, E., Vike, H., Heian, M. T., Kvernenes, M. S., Jupskås, A. R. & Ruud, S. S. (2022). *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår: Rekruttering, motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid*. Regjeringen.
- Bråten, B. & Lie, J. K. (2024). *Kurs for religiøse ledere i det norske samfunn: En forskningsrapport om et etter- og videreutdanningstilbud i regi av Det teologiske fakultet, Universitetet i Oslo*. Senter for tverrfaglig kjønnsforskning.
- Bufdir. (u. å). *Foreldrehverdag*. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Bufdir. (u. å). *Fritidserklæringen*. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Christensen, T. W. & Bjørge, T. (2018). *Hvordan håndtere hjemvendte fremmedkrigere og andre syriafarere? Tiltak for ivaretagelse og oppfølging* (NO. 1/ 2018). C-REX – Senter for ekstremismeforskning.
- Council of the European Union. (2020). *Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions – On the European democracy action plan*. European Commission.
- Dalgaard-Nielsen, A., Eriksen, J. R., Hansen, M. L., Ilum, J., Ishaq, B., Ravndal, J. A. & Renå, H. (2020). *Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019*. Politiet.
- Dokument 8:135 S (2020–2021) Innst. 406 S (2020–2021). *Representantforslag om å gi kommunen en klar lovhjemmel til å hindre organisasjoner og trossamfunn i å drive klart integreringshemmende virksomhet*. Stortinget.
- Dokument 19 (2022–2023). *Sannhet og forsoning – grunnlag for et oppgjør med fornorskingspolitikk og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner*. Sannhets- og forsoningskommissjonen.
- Etterretningstjenesten. (2025). *Fokus 2025: Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. Etterretningstjenesten.
- European Commission. (u. å). *About the EU Knowledge Hub on Prevention of Radicalisation*. European Commission.
- Folkebibliotekloven. (1985). *Lov om folkebibliotek* (LOV-1985-12-20-108). Lovdata.
- Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. (2017). *Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* (FOR-2017-04-24-487). Lovdata.
- Forvaltningsloven. (1970). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningsaker* (LOV-1967-02-10). Lovdata.
- Global Center. (2024). *Partners and Donors*. Global Center.
- Hammer, D. & Storbækken, M. (2022). *Incels i Norge – En kartlegging av ensomhet og helse blant norske «incels»*. Reform – ressursenter for menn.
- Haugsgjerd, A. & Seggaard, S. B. (2020). *Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet: Kunnskapsstatus og utviklingstrekk* (Rapport 2020:6). Institutt for samfunnsforskning.
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (LOV-2011-06-24-30). Lovdata.
- HL-senteret. (2012). *Antisemittisme i Norge? Den norske befolkningens holdninger til jøder og andre minoriteter*. Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter.
- HL-senteret. (2024). *Bakgrunnsnotat: Holdninger til jøder og muslimer i Norge 2024*. Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter.

- Hoffmann, C. & Moe, V. (2017). *Holdninger til jøder og muslimer i Norge 2017: befolkningsundersøkelse og minoritetsstudie*. Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter.
- Jansen, P. T., Eriksen, C. C., Hoven, S., Løberg, A., Ravndal, J. A., Rolfheim-Bye, C. L. & Skoglund, G. (2023). *Rapport fra 25. juni-utvalget: Evaluering av PST og politiet*. Politiet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014). *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2020). *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Revisjon 2020*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2021). *Nasjonal kontraterrorstrategi*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). *Nasjonal kontraterrorstrategi – Versjon 2022*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023). *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2024). *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Statusrapport*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og politidepartementet. (2010). *Felles trygghet – felles ansvar. Handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Justis- og politidepartementet.
- Konfliktrådet. (2025). *Tilskudd til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Konfliktrådet.
- Konfliktrådet. (u. å). *SLT-modellen: Etablering og organisering*. Konfliktrådet.
- Kriminalomsorgen. (2018). *Forebygging og håndtering av radikaliserings og voldelig ekstremisme i kriminalomsorgen*. Kriminalomsorgen.
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2023). *Tid for spill – regjeringens dataspillstrategi 2024–2026*. Regjeringen.
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2024a). *Alle inkludert! Handlingsplan for like muligheter til å delta i kultur-, idretts- og friluftslivsaktiviteter, 2024–2026*. Regjeringen.
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2024b). *Høring NOU 2024: 3 Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet*. Regjeringen.
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2024c). *Strategi for likestilling mellom kvinner og menn 2025–2030*. Regjeringen.
- Kultur- og likestillingsdepartementet & Kunnskapsdepartementet. (2019). *Nasjonal bibliotekstrategi 2020–2023 – Rom for demokrati og dannelse*. Regjeringen.
- Kultur- og likestillingsdepartementet & Kunnskapsdepartementet. (2024). *Sammen om lesing – Leselyststrategien 2024–2030*. Regjeringen.
- Lid, S. & Christensen, T. W. (2023). *Risikovurdering og reintegrering av radikalisererte individer i Norden* (NIBR-rapport;2023:6). By- og regionforskningsinstituttet NIBR OsloMet – Storbyuniversitetet.
- Likestillings- og diskrimineringsloven – ldl. (2017). *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering* (LOV-2017-06-16-51). Lovdata.
- LNU. (u. å). *Mangfold- og inkluderingsstøtta*. Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner.
- Lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen. (2022). *Lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen*, (LOV-2022-12-20-97). Lovdata.
- Medietilsynet. (2024a). *Barn og medier 2024– en undersøkelse om 9–18-åringers medievaner*. Medietilsynet.
- Medietilsynet. (2024b). *Barn og medier – Barn og unges spillvaner*. Medietilsynet.
- Meld. St. 5 (2022–2023) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023–2032*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 5 (2023–2024) *En motstandsdyktig helseberedskap – Fra pandemi til krig i Europa*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 9 (2023–2024) *Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027 – Vår felles helse-tjeneste. (Korrigert utgave per 03.04.2024)*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 15 (2022–2023) *Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 17 (2023–2024) *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap – Oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meld. St. 23 (2022–2023) *Opptrappingsplan for psykisk helse (2023–2033)*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 33 (2023–2024) *En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn*. Kunnskapsdepartementet.

- Moe, V. (2022). *Holdninger til jøder og muslimer i Norge i 2022 Befolkningsundersøkelse, minoritetsstudie og ungdomsundersøkelse*. Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter.
- Nesser, P. (2018). *Islamist terrorism in Europe*. Oxford University Press.
- Nordens velferdssenter. (u. å). *Nordisk samarbeid om tryggere digitalt demokrati for barn og unge*. Nordens velferdssenter.
- Nordisk ministerråd. (2023). *En nordisk tilgang til den demokratiske debat i tech-giganternes tidsalder: Anbefalinger fra Nordisk Tænk tank for Tech og Demokrati*. Nordisk ministerråd.
- NOU 2012: 14 *Rapport fra 22- juli kommisjonen*. Statsministerens kontor
- NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*. Barne- og familiedepartementet.
- NOU 2017: 12 *Svikt og svik – Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*. Barne- og familiedepartementet.
- NOU 2024: 3 *Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- oppikrim. (2024). *Opplæring i kriminalomsorga – 2023*.
- Opplæringslova. (2024). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (LOV-2023-06-09-30)*. Lovdata.
- Pfundmair, M., Wood, N. R., Hales, A. & Wesselmann, E. D. (2024). How social exclusion makes radicalism flourish: A review of empirical evidence. *Journal of Social Issues*, 80(1), 341–359.
- Politidirektoratet og Oslo politidistrikt. (2024). *Hatkriminalitet i Norge 2023*. Politiet.
- Politiet. (2022). *Mangfold, dialog og tillit. Handlingsplan for politiets arbeid (2022–2025)*. Politiet.
- Politiet. (u. å.). *Støttesenter for kriminalitetsutsatte*. Politiet.
- Politi-loven. (1995). *Lov om politiet (LOV-1995-08-04-53)*. Lovdata.
- Prop. 1 S (2024–2025) *For budsjettåret 2025 under Arbeids- og inkluderingsdepartementet*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 116 L (2023–2024) *Endringer i trossamfunnsloven (aktivitets- og antallskrav)*. Barne- og familiedepartementet.
- PST. (2016). *Temarapport: Hvilken bakgrunn har personer som frekventerer ekstreme islamistiske miljøer i Norge før de blir radikaliseret?* (16/03327). Politiets sikkerhetstjeneste.
- PST. (2019). *Temarapport: Hvilken bakgrunn har personer i høyreekstreme miljøer i Norge?* (17/12585-16). Politiets sikkerhetstjeneste.
- PST. (2021). *Dataspill, selfie-jihad og livestreaming av terrorangrep: Hvordan ekstreme digitale nettverk påvirker terrortrusselen i Vesten og Norge*. Politiets sikkerhetstjeneste.
- PST. (2022). *Temarapport: Ekstremisme og psykiske lidelser – samt samhandling mellom helse-tjenestene, politi og PST – åpen versjon (21/05486-4)*. Politiets sikkerhetstjeneste.
- PST. (2024a). *Nasjonal trusselvurdering 2024*. Politiets sikkerhetstjeneste.
- PST. (2024b). *Trusselvurdering – økt terrortrussel i Norge (23/05682-23)*. Politiets sikkerhetstjeneste.
- PST. (2025). *Nasjonal trusselvurdering 2025*. Politiets sikkerhetstjeneste.
- Reform. (u. å). *PÅGÅENDE: Tate og gutta*. Reform – ressursenter for menn.
- Regjeringen. (2015). *Nordisk nettverk for forebygging av ekstremisme*. Regjeringen.
- Regjeringen. (u. å). *Veileder for exit-arbeid*. Regjeringen.
- Reuters Institute. (2024). *Reuters Institute Digital News Report 2024*. Reuters Institute.
- Segaard, S. B., Rose, L. E. & Haugsgjerd, A. (2020). Politisk tillit i Norge – tegn til økende sosiale forskjeller? I J. Bergh, A. Haugsgjerd & R. Karlsen (Red.), *Valg og politikk siden 1945. Velgere, institusjoner og kritiske hendelser i norsk politisk historie*. Cappelen Damm Akademisk.
- Segaard, S. B. & Saglie, J. (2023). *Institusjonell tillit i ulike befolkningsgrupper i Norge: Kunnskapsoversikt og deskriptiv analyse (Rapport 2023:5)*. Institutt for samfunnsforskning.
- Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. (2018, 26.2.2024). *Kommunal frivillighetspolitikk og lokale organisasjoner*. Samfunnsforskning.
- Sikresiden.no. (2025, 7.2.2025). *Radikalisering*. Sikresiden.no.
- Spesialisthelsetjenesteloven: Solheim, Ø. & Jupskås, A. R. (2021). Consensus or Conflict? A Survey Analysis of How Norwegians Interpret the July 22, 2011 Attacks a Decade Later. *Perspectives on Terrorism*, 15(3), 109-131.
- Spesialisthelsetjenesteloven. (1999). *Lov om spesialisthelsetjenesten m.m.* (LOV-1999-07-02-61). Lovdata.
- Stopp hatprat. (u. å). *Bevegelsen mot hatprat*. Stopp hatprat.

- Straffeloven. (2005). *Lov om straff* (LOV-2005-05-20-28). Lovdata.
- Sykes, S. & Hopner, V. (2024). Tradwives: Right-Wing Social Media Influencers. *Journal of Contemporary Ethnography*, 53(4), 453–487.
- Tannhelsetjenesteloven. (1983). *Lov om tannhelsetjenesten* (LOV-1983-06-03-54). Lovdata.
- Tutenges, S. & Sandberg, S. (2021). Street Culture Meets Extremism: How Muslims Involved in Street Life and Crime Oppose Jihadism. *The British Journal of Criminology*, 62(6), 1502–1517.
- Udir. (2023). *Demokrati og medborgerskap: Den internasjonale studien ICCS*. Utdanningsdirektoratet.
- Udir. (2024a, 15.10.2024). *Hvordan beskytte elever mot skadelig innhold på nett*. Utdanningsdirektoratet.
- Udir. (2024b, 30.05.2024). *Læringsmiljøprosjektet*. Utdanningsdirektoratet.
- Udir. (u. å). *Sikkerhet og beredskap*. Utdanningsdirektoratet.
- United Nations – Office of Counter-Terrorism. (u. å). *About us*. United Nations,.
- United Nations – Security Council – Counter-Terrorism Committee (CTC). (u. å). *About us*. United Nations.
- United Nations. (2001). *Resolution 1373 (2001) / adopted by the Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001*. United Nations.
- United Nations. (2006). *Resolution adopted by the General Assembly on 8 September 2006. 60/288. The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*. United Nations.
- Universitetet i Stavanger. (2020, 8.10.2024). *Beredskapsrådet for kunnskapssektoren*. Universitetet i Stavanger.
- Utveier. (u. å). *Om utveier.no*. Regionale ressurs-sentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging – RVTS.
- WEXFO. (u. å). *About WEXFO Youth*. WEXFO – World expression forum.
- Økokrim. (2022). *Nasjonal risikovurdering: Hvitvasking og terrorfinansiering 2022*. Økokrim og Politiets sikkerhetstjeneste.
-
-

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsfoto: se innsiden av omslaget

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 03/2025

