

Hvor skal grensen gå, NRK?

*En kvalitativ analyse av
høringen av NRK-plakaten*

Line Blokhus



Masteroppgave i medievitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Juni 2015

Hvor skal grensen gå, NRK?

En kvalitativ analyse av utvalgte høringsuttalelser i høringen av NRK-plakaten.

Copyright Line Blokus

2015

Hvor skal grensen gå, NRK?

Line Blokus

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Denne oppgaven undersøker hva sentrale aktører i debatten om NRKs mandat og kommersielle handlingsrom argumenterer for at skal være NRKs mandat, og identifiserer hvilke dominerende diskurser om NRK som er synlige i høringen av NRK-plakaten. I oppgaven har jeg foretatt en dokumentanalyse av utvalgte høringsuttalelser og andre politiske og institusjonelle dokumenter og en diskursanalyse av de samme høringsuttalelsene. Funnene i studien viser at de fleste aktørene argumenterer for at NRKs kjernevirksomhet bør avgrenses til å gjelde formidling av lyd og bilder, og at et for sterkt NRK vil ha en negativ påvirkning på mediemangfoldet. Samtidig beskrives NRK som en viktig institusjon i det norske samfunnet og aktørene uttrykker at NRK har vært avgjørende for innholdsmangfoldet i de norske mediene. NRK betraktes med andre ord både som en trussel og et viktig mediepolitisk virkemiddel. Diskursanalysen avdekket fire dominerende diskurser i høringsuttalelsene. Samtlige av diskursene er knyttet til begrepet markedssvikt, og peker på at NRK både virker markedskorrigerende og markedshekkende. Funnene i diskursanalysen antyder at aktørenes forslag om å avgrense NRKs handlingsrom ikke vil være formålstjenlig.

Abstract

This thesis examines what key stakeholders in the Norwegian public service broadcasting debate argues that should be NRK's mandate, and identifies the dominant discourses on NRK in the public hearing on NRK's governing document. I have conducted both a document analysis of selected submissions to the public hearing and other political and institutional documents, and a discourse analysis of the selected submissions. The findings show that most of the stakeholders argue that NRK's core activities should be limited to broadcasting sound and images, and that a too strong NRK will have a negative impact on media pluralism. NRK is also described as an important institution in the Norwegian society, and the stakeholders argue that NRK has been crucial for internal pluralism in the Norwegian media. NRK is thus considered a threat and an important media policy tool. The discourse analysis revealed four dominant discourses in the consultation statements. All discourses are linked to the concept of market failure and notes that NRK is both correcting and causing market failures. The findings suggests that the stakeholders' proposal to limit NRK's mandate is not the best solution.

Forord

Jeg var så heldig å få reise litt underveis i masterprosessen, og det var nok ikke før jeg kom hjem at jeg riktig forsto alvoret. Det å skrive en masteroppgave er hardt arbeid! Når jeg nå skriver ned disse siste ordene, er en tøff, utfordrende og interessant prosess ved veis ende.

Jeg vil først og fremst rette en stor takk til min veileder Vilde Schanke Sundet. Uten dine nyttige tilbakemeldinger og oppmuntrende ord hadde jeg aldri klart å gjennomføre dette prosjektet.

Videre vil jeg takke mine nydelige medstudenter og venninner, som har vært ved min side siden vi møttes på Universitetsplassen for nesten fem år siden, Marthine Meum, Oda Louise Toven og Tove Laurhammer Tennbakk. Jeg er så glad i dere. Blokumbakken for alltid!

Tusen takk til familie og venner, som har hatt troen på meg og vært forståelsesfulle for at jeg har vært fraværende, sliten og stresset.

Ikke minst vil jeg takke kontor-gjengen. Det har vært utrolig hyggelig å være en av gutta. Anders, Martin, Sebastian, Jørgen, Lukas, og alle som har stukket innom for en prat på vårt trivelige og kaotiske kontor.

Tusen takk!

Oslo, juni 2015

Line Blokhus

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Tema og problemstilling	2
1.2 Operasjonalisering og avgrensing	4
1.3 Legitimering av allmennkringkasting	5
1.4 Definerings av allmennkringkasteroppdraget	8
1.4.1 Uformelle signaler	8
1.4.2 Formell og byråkratisk kontroll	9
1.5 Oppgavens struktur	11
2 Teoretisk tilnærming	13
2.1 Mediepolitiske drivkrefter	13
2.1.1 Ny teknologi	14
2.1.2 Digitalisering og konvergens	16
2.1.3 Privatisering og selvregulering.....	18
2.2 Mediepolitiske mål	21
2.2.1 Ytringsfrihet	22
2.2.2 Mangfold	23
2.2.3 Kvalitet.....	24
2.3 NRK-plakaten	25
2.4 Oppsummering	27
3 Metodisk tilnærming	29
3.1 Utvalg	29
3.1.1 Aktørene.....	31
3.2 Analyse av utvalg	33
3.2.1 Dokumentanalyse	33
3.2.2 Diskursanalyse	35
3.3 Vurdering av datakvalitet	39
3.3.1 Kildekritikk.....	39
3.3.2 Generalisering, validitet og reliabilitet.....	39
3.4 Oppsummering	41
4 NRKs mandat og handlingsrom	43

4.1	Hvordan skal NRKs mandat forankres?	44
4.1.1	NRK-plakat eller ikke NRK-plakat – er det spørsmålet?	44
4.2	Hva skal være NRKs mandat?	46
4.2.1	Bedre føre var?.....	46
4.2.2	Mer prinsipielle og mindre detaljerte krav.....	49
4.2.3	Selvregulering.....	51
4.2.4	NRKs kjernevirksomhet.....	52
4.3	Oppsummering	53
5	Dominerende diskurser i høringsrunden	55
5.1	Samfunnsdiskursen	58
5.2	Pluralismediskursen	63
5.3	Konkurrentdiskursen	65
5.4	Markeddiskursen	67
5.5	Oppsummering	68
6	NRK – En trussel eller et virkemiddel?	70
6.1.1	Markedssvikt på tilbudssiden.....	72
6.1.2	Markedssvikt på etterspørselssiden.....	72
6.1.3	Markedssvikt knyttet til innovasjon	73
6.1.4	Markedssvikt knyttet til konkurranse	73
6.1.5	Så, hvor skal grensen gå?	74
6.2	Forslag til videre forskning	75
7	Litteraturliste	77
7.1	Faglitteratur	77
7.2	Politiske og institusjonelle dokumenter	78
7.3	Høringsuttalelser	80
7.4	Lover	80
7.5	Medieartikler	81
7.6	Andre kilder	81
8	Vedlegg	83

1. Innledning

Innenfor norsk mediepolitikk har det vært bred enighet om at det er viktig å opprettholde de nasjonale allmennkringkasterne (Enli et al. 2010, 28). NRK har blitt beskrevet som det viktigste mediepolitiske virkemiddelet, med tanke på å sikre offentlig debatt og opprettholde et mangfoldig medietilbud, i tillegg til å bevare norsk språk, identitet og kultur (Syvertsen 2004, 102).

I åtteårsperioden med rødgrønn regjering¹ var mediepolitikken generelt preget av å være NRK-vennlig. Fra de rødgrønne la frem det første statsbudsjett i 2006 og frem til budsjettet i 2013 ble lagt frem, økte for eksempel NRK-lisensen med 31 prosent (Fosshaugen 2013). Fremskrittspartiet var opposisjonspartiet med en radikalt avvikende mediepolitikk, med visjoner om blant annet å avvikle NRK-lisensen og privatisere bedriften (Frp 2013). Høyre har fremmet en mer moderat mediepolitikk enn Frp, men understrekte i sitt partiprogram foran stortingsvalget i 2013 at NRK ikke må ”bruke sin robuste økonomi på en måte som svekker frie institusjoners inntektsgrunnlag” (Høyre 2013), og impliserer at et for sterkt NRK vil ha en negativ påvirkning på de andre aktørene i mediemarkedet. Etter at vi i oktober 2013 gikk over til en blåblå regjering², gikk de minst NRK-vennlige partiene fra å være i opposisjon til posisjon. Vi beveget oss med det inn i et nytt politisk klima, med forventninger om flere mediepolitiske omveltninger.

På samme tid er mediebransjen i voldsom endring. Forbrukernes medievaner endres i et rasende tempo, annonseinntekter hentes inn fra nye mediekanaler og de tradisjonelle mediebedriftenes inntekter er nedadgående. Mediebedriftenes Landsforening (MBL) hevder at dette gjør at finansieringen av kvalitetsjournalistikken er under betydelig press (Mediebedriftenes Landsforening 2014a).

Da Høyre og Frp la frem Norges nye regjeringsplattform på Sundvolden i oktober 2013 ble det tydelig at et av regjeringen mål er å modernisere og tilpasse mediepolitikken den nye mediehverdagen (Sundvolden-plattformen 2013). I Sundvolden-erklæringen heter det for

¹ Jens Stoltenbergs første og andre regjering som utgikk av Arbeiderpartiet (Ap), Sosialistisk

² Erna Solbergs første regjering, en mindretallsregjering som er utgått av Høyre (H) og Fremskrittspartiet (Frp).

eksempel at: ”Regjeringen vil legge til rette for god nyhetsproduksjon og en bredt anlagt offentlig samtale i fremtidens digitale mediesamfunn” (ibid.). Regjeringen peker på at mediepolitikken må stimulere til nyskaping og innovasjon, samtidig som at den frie pressens grunnverdier og tradisjoner ivaretas. Som et ledd i arbeidet mot en ny mediepolitikk ønsker regjeringen blant annet å diskutere NRKs finansiering og ”begrense NRKs mulighet til å bruke sin robuste økonomi til å svekke frie institusjoners aktivitetsgrunnlag” (ibid.). I tråd med dette sendte Kulturdepartementet NRKs styringsverktøy, NRK-plakaten, på høring 6. juni 2014. Høringen av NRK-plakaten vil resultere i mange høringssvar fra aktører som har formeninger om NRKs virksomhet, og disse innspillene vil regjeringen ta i betraktning i utarbeidingen av en stortingsmelding om NRK. Stortingsmeldingen, som kommer i løpet av 2015, vil blant annet omfatte NRKs mandat, finansiering og grenseflatene mot de kommersielle aktørene (Kulturdepartementet 2014).

1.1 Tema og problemstilling

Denne masteroppgaven handler om debatten rundt NRKs mandat og kommersielle handlingsrom, i en tid hvor den norske mediebransjen er under økonomisk press og det er forventet at regjeringen vil gjøre flere mediepolitiske endringer. Som følge av endringene i bransjen er grensene mellom de ulike mediene blitt mindre tydelige. Aktører som tidligere opererte i separate markeder møtes nå på flere av de samme arenaene. Det har ført til at konkurransesituasjonen i den norske mediebransjen har forandret seg. Hvor skal grensen gå for NRK i denne nye mediehverdagen? Formålet med oppgaven er å kartlegge hva sentrale bransjeaktører argumenterer for at skal være NRKs mandat og handlingsrom, og identifisere de dominerende diskursene i høringsrunden av NRK-plakaten.

I Kulturdepartementets høringsnotat ber departementet om at høringsinstansene spesielt kommer med innspill til to temaer knyttet til NRK-plakaten: plakaten *form* og plakaten *innhold*. Departementet spør om NRK-plakaten er en egnet måte å forankre statens forventninger og krav til NRK som allmennkringkaster, eller om det dette bør forankres på andre måter. Videre ønsker departementet tilbakemelding på om plakaten har et hensiktsmessig detaljeringsnivå. I forbindelse med plakaten *innhold* ønsker departementet innspill på om plakaten definerer NRKs mandat og samfunnsoppdrag på en god måte, og om grensene for NRKs kommersielle handlingsrom er tydelig definert i plakaten. Regjeringen

skal også vurdere finansieringen av NRKs virksomhet (Kulturdepartementet 2014), men dette er ikke et av temaene som Kulturdepartementet ber om innspill til i høringen. Derfor vil ikke dette temaet analyseres i denne oppgaven.

Min første problemstilling søker etter å kartlegge de sentrale aktørenes formeninger om de to temaene som Kulturdepartementet spesifikt ber om innspill til. Problemstillingen lyder som følger:

Hvordan mener sentrale bransjeaktører at NRKs mandat skal formuleres?

Formuleringen av mandatet knytter seg både til hva slags dokument aktørene argumenterer for at bør definere NRKs allmennkringkasteroppdrag og hva aktørene mener dette dokumentet bør inneholde av forventninger og krav til NRK.

Den andre problemstillingen søker etter å avdekke aktørenes betraktninger om NRK som allmennkringkaster og hvordan dette uttrykkes gjennom bruk av ulike diskurser. I dette ligger aktørenes oppfatninger om av hva slags rolle NRK spiller, og bør spille, både i samfunnet og i den nye mediesituasjonen. Den andre problemstillingen er som følger:

Hvilke diskurser om NRK er dominerende i høringen av NRK-plakaten?

For å svare på oppgavens to problemstillinger vil jeg gjennomføre to analyser av strategisk utvalgte høringsuttalelser fra høringsrunden av NRK-plakaten. For å besvare den første problemstillingen vil jeg utføre en dokumentanalyse, hvor hensikten er å kartlegge og diskutere de konkrete forslagene som bransjeaktørene fremmer. I tillegg til å benytte høringsuttalelser fra sentrale aktører som primærkilder i analysen, vil jeg anvende andre politiske dokumenter som sekundærkilder. Den første analysen vil helt konkret vise hvordan sentrale aktører i det norske mediemarkedet mener at myndighetene bør definere og tydeliggjøre NRKs mandat og handlingsrom.

På bakgrunn av oversiktsbildet som tegnes i den første analysen, vil jeg i den andre analysen undersøke hvordan generelle virkelighetsoppfatninger om NRK som allmennkringkaster gjør seg synlige i aktørenes høringssvar. Formålet med den andre analysen er å identifisere de dominerende diskursene i høringsuttalelsene. Analysen bygger på Norman Faircloughs

(2010) prinsipper om diskursanalyse, hvor forbindelsen mellom tekst og kontekst står sentralt. Det betyr at jeg vil trekke inn omkringliggende forhold i analysen. Disse forholdene har jeg en antakelse om at er med på å forme, og formes av, diskursene i høringsuttalelsene. Aktørenes interesser vil nødvendigvis ha en betydning for deres argumentasjon, og således vil tekstenes kontekst ha en sentral betydning i begge analysene.

Denne masteroppgaven gir et tidsbilde av høringen av NRK-plakaten og sier noe om hvordan de sentrale aktørene i høringen forsøker å påvirke kringkastingspolitikken. Min oppgave kan dermed beskrives som en mediepolitisk studie som undersøker forholdet mellom NRK og de kommersielle bransjeaktørene. Oppgaven er samtidig et studie av allmennkringkasting, som er et sentralt felt for de medievitenskapelige forskningsmiljøene. I tillegg til å beskrive et stadium i en mediepolitisk prosess, gir studien et innblikk i den pågående allmennkringkasterdebatten om NRKs mandat og handlingsrom, som høringsprosessen kan sies å inngå i.

1.2 Operasjonalisering og avgrensing

NRKs mandat og handlingsrom var gjenstand for en grundig gjennomgang i 2007, i St. Meld. Nr. 6 (2007-2008) *NRK-plakaten*. «Noe for alle. Alltid». Den gang ble prinsippene rundt NRKs mandat diskutert og formulert i NRK-plakaten. Siden har plakaten blitt justert en rekke ganger³. Da NRK-plakaten ble sendt på høring 6. Juni 2014 hadde det gått hele syv år siden Kulturdepartementet sist sendte en orientering om NRK til Stortinget (Kulturdepartementet 2014).

Debatten om NRKs rolle kan betraktes fra ulike vinkler og det er mange egnede måter å beskrive og analysere denne debatten. Etter at plakaten ble sendt på høring har det for eksempel vært innspillsseminar om høringen, Mediebedriftenes landsforening (MBL) har lagt frem en rapport om NRK (Mediebedriftenes landsforening 2014b), departementet har presentert en rapport utført av Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) om NRKs

³ NRK-plakaten ble sist revidert 18. Juni 2012.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kud/medier/nrk/nrk-plakaten_per_18juni2012.pdf [10.06.2015]

konkurransmessige virkninger (Samfunns- og næringslivsforskning 2015) og det har blitt skrevet mye om NRKs handlingsrom og mandat både før og etter at departementet sendte NRK-plakaten ut på høring (Se for eksempel Aldridge 2015).

I denne oppgaven har jeg valgt å benytte seks utvalgte høringsuttalelser fra sentrale aktører i høringsrunden som primærkilder. Høringsuttalelsene er aktørenes reaksjoner på saken Kulturdepartementet har sendt ut på høring. Analysene vil derfor vise hvordan sentrale aktører forsøker å påvirke den politiske prosessen, i tillegg til å si noe om forholdet mellom NRK og de kommersielle bransjeaktørene (Syvertsen 2004, 220).

I diskusjonen om hva som skal være, og hva som ikke skal være, en del av NRKs allmennkringkastertilbud, henvises det spesielt til NRKs tilbud som grenser mot andre aktører i markedet. Derfor var det viktig at utvalget måtte bestå av aktører som tilbyr innhold på alle de teknologiske plattformene som NRK anvender. I tillegg var det viktig at aktørene måtte være aktive og sentrale i debatten om NRK. Aktørene i mitt utvalg er NRK, TV 2, P4, Amedia, MBL og Schibsted Norge. I kapittel 3 utdyper jeg hvordan utvalget er hentet inn og argumenterer for hvorfor de utvalgte høringsuttalelsene er relevante kilder i min studie.

Denne oppgaven beskriver med andre ord ikke bredden i debatten om NRKs mandat og kommersielle handlingsrom. Den går derimot dypere inn på en av prosessene som er en del av debatten. Analysene vil gi en representativ oversikt over den konkrete prosessen som undersøkes (Grønmo 2004, 337). Samtidig betyr det at funnenes gyldighet ikke nødvendigvis er holdbare i større sammenhenger. Funnene i oppgaven kan imidlertid ha relevans for andre allmennkringkasterstudier. Lignende debatter om allmennkringkasternes rolle i mediemarkedet har vært, og er fortsatt pågående, i en rekke andre land.

1.3 Legitimering av allmennkringkasting

Allmennkringkasting kommer fra det engelske begrepet ”public service broadcasting”, som opprinnelig ble benyttet til å beskrive den britiske radiokanalen BBC. Ifølge Trine Syvertsen (2004) ble den norske oversettelsen først tatt i bruk på 1980-tallet. Da tok NRK begrepet i bruk for å distansere seg fra de kommersielle kanalene. Opprinnelig ble begrepet kun anvendt

om de offentlig eide og reklamefrie kringkasterne, men etter hvert som markedet har utviklet seg har også bruken blitt gradvis utvidet (Syvertsen 2004, 179).

I et markedsøkonomisk perspektiv er dynamisk likevekt basert på idealet om fri konkurranse (Lund et al. 2009, 131). I de skandinaviske mediene har imidlertid kringkastingsmonopolene vært det medieøkonomiske premisset. Det å ha et variert medietilbud kun ved hjelp av kommersielle aktører, kan være problematisk i kulturelt og språklig små nisjemarkeder. En av hovedårsakene til dette er at nasjonalt produsert innhold er dyrere enn importert innhold (ibid.).

For reklamefinansierte allmennkringkastere er det en direkte sammenheng mellom inntekter og publikumsoppslutning (Halse og Østbye 2003, 253). For lisensfinansierte allmennkringkastere, slik som NRK, er det derimot ingen direkte forbindelse mellom inntekter og antall lyttere eller seere. Likevel vil NRKs legitimitet være avhengig av publikumsoppslutningen: For å rettferdiggjøre at alle med et fjernsynsapparat skal betale lisensavgift, må nødvendigvis NRK vise til et publikum av en viss størrelse. Samtidig må NRK tilby innhold som de kommersielle aktørene ikke kan eller ønsker å tilby, og på den måten legitimere sin eksistens ved at de fyller et tomrom de andre aktørene i markedet ikke fyller (Puijk 2008, 25).

Ifølge Lund, Nord og Roppen (2009) viser utenlandske erfaringer at det er uheldig for mediemangfoldet dersom en allmennkringkaster blir tvunget fra en markedskorrigerende posisjon til en marginal posisjon. Det betyr at statlig deregulering og protester mot brede allmennkringkastingsdefinisjoner kan svekke mangfoldet i mediebransjen. Videre hevder Lund et al. at mangfold, i form av mange medieaktører og spredt eierstruktur, ikke nødvendigvis resulterer i mangfold på innholdssiden (ibid.). Dr. Jonathan Simon har på vegne av BBC analysert 14 ulike mediemarkeder over hele verden, og hevder han har funnet en tydelig positiv korrelasjon mellom sterke allmennkringkastere og et sunt kommersielt marked. Simon trekker frem Storbritannia, Norge, Danmark og Australia som eksempler på markeder der han har funnet denne tendensen (BBC 2013, 13).

I tillegg til allmennkringkasternes betydning for det nasjonale mangfoldet, spiller allmennkringkasterne en avgjørende rolle når det gjelder innovasjon og utvikling på nye medieplattformer (Lund et al. 2009, 137). Utviklingsprosjekter som er finansiert av

allmennkringkastere baner vei for de kommersielle aktørene. Lund et al. skriver at siden investeringene og eksperimenteringen allerede er gjort av den statlige allmennkringkasteren, betyr det at de kommersielle aktørenes økonomiske risiko blir lavere. Uten allmennkringkastere som fungerer som innovasjonsmessige markedslokomotiver, er aktørene som er mindre risikovillige nødt til å bane veien selv. Det kan gi utslag i langsommere utvikling på nye medieplattformer (ibid.).

Når nyskapingen er blitt til rutine i mediemarkedet og private aktører har adaptert teknologien, kan det argumenteres for at allmennkringkasteren ikke lenger har noen legitim grunn til å tilby produkter eller programmer i konkurranse med de kommersielle aktørene (Lund et al. 2009, 137). På den andre siden kan det argumenteres for at allmennkringkasteren bør være til stede på alle plattformer for å fortsatt være markedskorrigerende på områdene som de kommersielle aktørene ikke ser det nyttig å satse på (ibid.).

Ifølge Halse og Østbye (2003) har nesten alle de europeiske landene åpnet for kommersielle alternativer til de statlige allmennkringkasterne. Flere har også åpnet for at allmennkringkasterne kan finansieres gjennom reklame. Begge løsningene fører frem til at staten og allmennkringkasterne må vurdere om allmennkringkasteren skal tilpasse seg situasjonen og legge seg på en kommersiell linje for å kjempe mot de kommersielle aktørene om publikumsoppslutning (Halse og Østbye 2003, 263-264). Dersom det går utover det som er særskilt med allmennkringkastingen, kan det være problematisk å legitimere lisensfinansiering og statlig eierskap. Alternativet er at allmennkringkasteren rendyrker tilbudet de er alene om å tilby. En slik strategi vil typisk føre til en nedgang i publikumsoppslutning, som igjen utfordrer lisensfinansieringens legitimitet. De fleste kanaler har derfor forsøkt å finne en balanse, hvor allmennkringkasterne både tilbyr smalt og bredt favnende innhold (ibid.).

Mange av de kommersielle aktører reagerer på at de lisensfinansierte kringkasterne strategisk kan utnytte sine privilegier til å krysspromotere på tvers av plattform, ved å for eksempel reklamere for nettinhold via TV eller radio (Lund et al. 2009, 130). Allmennkringkasterne blir derfor anklaget for å gi urettferdig konkurranse i markedet. Samtidig kan en argumentere for at de sterke allmennkringkastere sikrer tilstrekkelig medieproduksjon på nasjonalspråket, slik at aktørene i markedet ikke blir utkonkurrert av internasjonale aktører (Lund et al. 2009, 130,136). På den ene siden pekes det altså på at allmennkringkasterne hemmer den nasjonale

konkurransen, og på den andre siden hevdes det at allmennkringkasterne er viktige aktører i konkurransen mot de internasjonale aktørene.

For forbrukeren koster dagens NRK mer enn dobbelt så mye som i 1992, og NRKs markedsandel på TV har siden monopoloppløsningen gått ned fra over 90 prosent (i 1992) til 38 prosent (i 2014) (NRK 2015a). NRKs tilbud har imidlertid blitt kraftig utvidet siden 1992, og bruken av NRKs tilbud har blitt fragmentert. Selv om NRKs markedsandel på TV har gått ned, bruker fortsatt 9 av 10 nordmenn NRKs tilbud daglig (87 prosent av befolkningen) (ibid.). I 2012 kom 96 prosent av NRKs inntekter fra kringkastingsavgiften (NRK 2015b). Fra 1992 til 2014 økte lisensavgiften med 123,7 prosent (Medienorge 2014). Til sammenligning økte konsumprisindeksen med 54,5 prosent i samme periode (SSB 2015). I tillegg til at NRKs tilbud har blitt kraftig utvidet siden 1992, har fjernsynsmarkedet blitt åpnet for kommersielle aktører og fjernsyn har generelt blitt dyrere (Lund et al. 2009, 92).

1.4 Definerings av allmennkringkasteroppdraget

Et sentralt kjennetegn ved organiseringen av kringkastingen har vært at staten har gitt utvalgte institusjoner privilegier i bytte mot at institusjonene har tatt på seg samfunnsmessige forpliktelser (Syvertsen 2004, 18). Historisk sett har imidlertid allmennkringkasterens oppgaver vært lite spesifiserte (Syvertsen 2004, 181). Videre vil jeg gjennomgå hvordan NRKs allmennkringkasteroppdrag har vært definert og uttrykt fra opprettelsen av NRK og frem til i dag.

1.4.1 Uformelle signaler

I 1933 ble kringkastingsloven (LOV-1992-12-04-127) vedtatt og det statlig eide selskapet NRK fikk monopol på «kringkasting av muntlige meddelelser, musikk, bilder og lignende» (Østbye 1999, 82). Ved opprettelsen av NRK var det sentralt at den statlige nasjonale radiokanalen måtte ha en samfunnsnyttig og samlende funksjon. NRKs programprofil var av opplysende karakter og hensikten var at deres radioprogrammer skulle heve den populære smak og kulturelle standard (Syvertsen 1999, 140). Denne ansvarlige programpolitikken var gjeldene også etter at fjernsynet ble innført permanent i 1957. Opplysningsprogrammene fortsatte å være dominerende både på radio og fjernsyn gjennom hele 1960-tallet. Med innføringen av fjernsynet utviklet imidlertid programpolitikken seg, og det ble en sterk

økning i både nyhetsjournalistikk og underholdning på begge plattformer (Syvertsen 1999, 142).

Frem til 1980-tallet hadde myndighetene både politisk og økonomisk kontroll over NRK, og myndighetene sendte uformelle signaler om hva slags programpolitikk de ønsket. Videre var det opp til allmennkringkasteren å omsette disse signalene i programmer (Syvertsen 2004, 181).

Ifølge Syvertsen (2004) førte monopoloppløsningen på 1980-tallet til at andre reguleringsformer ble mer aktuelle. Da flere private aktører kom på banen ble mediene i større grad enn tidligere betraktet som økonomiske enheter. Selv om næringspolitiske hensyn alltid har spilt en viss rolle innenfor kringkastingsvirksomheten, hadde monopoloppløsningen en betydelig innvirkning på markedsstyringen (Syvertsen 2004, 34). Jeg vil komme tilbake til de mediepolitiske drivkreftene i kapittel 2, herunder privatisering av mediene.

I 1987 vedtok Stortinget at NRK skulle omgjøres fra forvaltningsorgan til en stiftelse (Syvertsen 1997, 44). Omorganiseringen ga NRK større økonomisk frihet enn tidligere, men Stortinget hadde fortsatt ansvar for å fastsette størrelsen på lisensavgiften og særavgiften på radiomateriell, og satte på den måten fortsatt føringer for NRKs virksomhet (Halse og Østbye 2003, 210). I tillegg fortsatte Stortinget å debattere NRKs innhold og benyttet lisensøkning som argument for å øremerke bevilgninger. I 1995 vedtok Stortinget å igjen endre organisasjonsform for NRK, denne gangen til statlig aksjeselskap. Denne ordningen gjør at kulturministeren ikke kan gripe direkte inn i NRKs virksomhet. Statsråden disponerer imidlertid alle aksjene og oppnevner NRKs styre, og har således fortsatt mulighet til å gripe inn dersom statsråden er misfornøyd med NRKs styre (ibid.).

1.4.2 Formell og byråkratisk kontroll

Omveltningene i mediemarkedet førte til at den uformelle kontrollen over allmennkringkasterne ble erstattet av mer formell og byråkratisk kontroll (Syvertsen 2004, 188). En direkte konsekvens av etableringen av TV 2 og P4 var opprettelsen av Allmennkringkastingsrådet (Halse og Østbye 2003, 222). Rådet ble etablert i 1996 for å vurdere om allmennkringkasterne oppfylte sine programforpliktelser. Fra og med 2004 ble tilsynet med allmennkringkastingskanalene overført til Statens medieforvaltning. Da Statens

medieforvaltning, Statens filmtilsyn og Eierskapstilsynet ble slått sammen i 2005, ble tilsynet innlemmet som en av oppgavene til Medietilsynet (St. Meld. Nr. 17 (2002-2003)). For å vurdere om allmennkringkasterne innfrir sine programforpliktelser utarbeider Medietilsynet årlig en allmennkringkastingsrapport, en rapport hvor tilsynet grundig tar for seg hver enkelt allmennkringkaster (Medietilsynet, udatert).

I 2007 så man et behov for å øke reguleringsgraden, og for første gang ble NRKs allmennkringkasteroppdrag gjenstand for en bred offentlig høring (St. Meld. Nr. 6 (2007-2008)). Bakgrunnen for høringen var at departementet i St.meld. nr. 30 (2006-2007) *Kringkasting i en digital fremtid* la frem en rekke forslag til endringer av NRKs rammevilkår som følge av utviklingen i mediebransjen. Et av forslagene var NRK-plakaten.

NRK-plakaten ble innført som et politisk styringsdokument og et utgangspunkt for fremtidige diskusjoner om NRK på politisk nivå. I høringsrunden var det flere aktører som pekte på at det var viktig å verne om NRKs redaksjonelle frihet. Departementet var enige i dette, og argumenterte for at NRK-plakaten først og fremst skulle beskrive de overordnede kravene til allmennkringkasteren. Dette innebar blant annet at plakaten ikke burde ha for detaljert utforming. Hensikten med NRK-plakaten var å tydeliggjøre NRKs mandat, og den skulle på et overordnet plan uttrykke forventninger og krav som fellesskapet har til NRK. Den formelle styringen av NRK ville fortsatt være forankret i lovverk og eierstyring, noe som innebar at NRK-plakaten ikke fikk noen juridisk funksjon alene. Plakaten ble imidlertid tatt inn i NRKs vedtekter, og er således rettslig bindende for NRK (St. Meld. Nr. 6 (2007-2008)).

Da Stortinget godkjente NRK-plakaten ble det samtidig bestemt at NRKs aktivitet på nye plattformer skulle kontrolleres gjennom en forhåndsgodkjenningsordning. Ordningen er fortsatt gjeldende, og innebærer at dersom NRK ønsker å etablere en tjeneste som utgjør en vesentlig endring av allmennkringkastingstilbudet, må NRK søke om forhåndsgodkjenning til Medietilsynet (Medietilsynet 2011).

Fra denne gjennomgangen kan vi slutte at forventningene knyttet til NRKs virksomhet og defineringen av NRKs oppdrag har gått fra å være uformelt til å være mer formelt og byråkratisk styrt. Generelt har allmennkringkastingsreguleringen gått fra å være basert på *tillit* til å være basert på *mistillit*. Ifølge Syvertsen (2004) er ikke denne tendensen gjeldende for hele mediebransjen, for på samme tid synes en tendens som går i retning av økt

selvregulering og samregulering. Det betyr at myndighetene viser mediebransjen tillit ved å i større grad la den regulere seg selv (Syvertsen 2004, 143).

1.5 Oppgavens struktur

I dette kapittelet har jeg presentert bakgrunnen for den statlige styringen og defineringen av NRKs allmennkringkasteroppdrag og gjennomgått noen viktige funksjoner som legitimerer allmennkringkasterne. Dette er forhold som er direkte knyttet til oppgavens to analyser.

I kapittel 2 redegjør jeg for oppgavens teoretiske rammeverk, som går dypere inn på de mediepolitiske drivkreftene som har ført frem til dagens mediesituasjon og de mediepolitiske målsetningene som har vært sentrale innenfor den norske mediepolitikken. Teoridelen representerer derfor bakgrunnen og konteksten for høringen av NRK-plakaten. Ettersom mine dokumentanalyser av høringsuttalelsene bygger på Faircloughs diskursanalytiske perspektiv, vil det være nødvendig å ha en innsikt i det mediepolitiske bakteppet og de sentrale drivkreftene som har ført frem til mediesituasjonen vi nå befinner oss i.

I kapittel 3 gjennomgår jeg de metodiske valgene og redegjør for metodene jeg har anvendt for å analysere mitt datamateriale. Basert på avgrensingen jeg har gjort og oppgavens teoretiske rammeverk, har jeg funnet frem til at en kvalitativ gjennomgang av utvalgte høringsuttalelser vil svare på oppgavens problemstillinger på en hensiktsmessig måte. Jeg diskuterer hvordan en diskursanalytisk tilnærming kan styrke analysen og vurderer oppgavens metodiske kvalitet.

I kapittel 4 og 5 presenterer jeg oppgavens to analyser. Det første analysekapittelet viser hvordan aktørene mener at forventningene og kravene til NRK skal forankres. I høringsuttalelsene diskuterer aktørene om NRK-plakaten er et egnet dokument til å definere NRKs mandat og handlingsrom og om innholdet i dagens plakat tydeliggjør dette. Innsikten fra den første analysen er viktig for å kunne gjennomføre analysen i kapittel 5, fordi analysen gir en oversikt over aktørenes formeninger om de sentrale temaene som Kulturdepartementet søker å kartlegge i høringsrunden. I den andre analysen identifiserer og diskuterer jeg de

dominerende diskursene i høringsuttalelsene. Jeg sammenligner diskursene med funn fra andre studier og diskuterer hvordan diskursene jeg har identifisert skiller seg fra disse.

I konklusjonen gir jeg svar på de to problemstillingene og diskuterer funnene i analysene i sammenheng med hverandre. Jeg ser på om funnene er konsistente og drøfter hva funnene i analysene kan implisere. Til sist redegjør jeg for videre forskning.

2 Teoretisk tilnærming

I dette kapitlet gjør jeg rede for den teoretiske tilnærmingen jeg vil benytte i oppgavens analyser. Debatten om NRKs rolle har blant annet vært knyttet til om NRKs sterke posisjon i mediemarkedet har en negativ effekt på andre aktører i markedet og kan føre til at mediemangfoldet på sikt svekkes (Kulturdepartementet 2014). For å forstå og tolke høringsuttalelsene er det en forutsetning at en har kjennskap til drivkreftene som har bidratt til å endre mediebildet, hvordan allmennkringkastingen tradisjonelt har blitt regulert og hvilke mediepolitiske målsetninger som har vært og er rådende. De mediepolitiske drivkreftene og de mediepolitiske målsetningene er dermed det teoretiske rammeverket i denne oppgaven.

Kapitlet er delt inn i tre deler. I den første delen knytter jeg de mediepolitiske drivkreftene opp mot konkrete endringer i mediene og hvordan myndighetenes mediepolitiske strategier har endret seg som følge av utviklingen i markedet. I den andre delen redegjør jeg for tre overordnede mediepolitiske mål som ligger til grunn for de mediepolitiske avgjørelsene. NRK er et av statens viktigste virkemidler for å realisere de mediepolitiske målene. Endringene i mediesektoren har ført til at det nå er behov for en gjennomgang av NRKs mandat og samfunnsrolle i en global og digital tid. I dag er forventningene og kravene til NRK formulert i NRK-plakaten. I kapitlets tredje del redegjør jeg for hvordan allmennkringkasteroppdraget er definert i NRK-plakatens seks pilarer.

2.1 Mediepolitiske drivkrefter

Med ny teknologi endres definisjonen av hva som er mulig, noe som legger føringer for utviklingen i mediene (Syvertsen 2004, 33). Tanken om at teknologi er en determinerende drivkraft på mediens utvikling betegnes som *teknologisk determinisme* (Syvertsen 1999, 137). Syvertsen (2004) skriver at teknologisk utvikling spiller en avgjørende rolle på utviklingen i mediene, sammen med endringer i markedet, politikk, kultur og mentalitet (Syvertsen 2004, 29). Når mediene forandrer seg skapes det et behov for nye reguleringsorgan og styringsformer (Syvertsen 2004, 127).

2.1.1 Ny teknologi

Da loven om kringkasting ble vedtatt i 1933 hadde radioens tekniske og økonomiske potensial vært kjent siden 1920-tallet (Bastiansen og Dahl 2008, 245-246). Da de norske myndighetene ga etter for presset fra amatører og aktører som ønsket å ta teknologien i bruk, var det teknologiske, politiske og økonomiske faktorer som førte til at kringkastingssonopolet ble innført og at det ble besluttet at kringkastingen skulle være statlig kontrollert (Syvertsen 1999, 139-140). NRK ble etablert som den eneste riksdekkende kringkasteren, og monopolet ble stående i hele 50 år (Dahl og Bastiansen 1999).

Fjernsynets teknologi hadde eksistert nesten like lenge som radioen. Det var imidlertid ikke før i etterkrigstiden, med velstand og vekst, at interessen for fjernsynet for alvor økte (Syvertsen 1999, 141). Da Stortinget fattet vedtak om å innføre permanente fjernsynssendinger i 1957 var det mange som fortsatt var skeptiske til at fjernsynet skulle innføres. Det var først og fremst den politiske motstanden som gjorde at de permanente sendingene kom til Norge så sent som de gjorde (Syvertsen 1999, 142).

Fjernsynet fikk raskt en viktig posisjon i det norske medielandskapet (Bastiansen og Dahl 2008, 360), og posisjonerte seg i en tilsvarende rolle som radioen. Ifølge Slaatta (2009) ble det etter hvert tydeligere forskjeller mellom de to medieteknologiene:

Det viste seg snart at fjernsynet hadde en helt annen tiltrekningskraft og påvirkningskraft enn radioen, og at det raskt inntok en dominerende posisjon i folks mediebruksmønster (Slaatta 2009, 93).

NRK radios programdirektør, Torolf Elster⁴, ønsket derfor å fornye radiotilbudet, og selv om han møtte motstand i enkelte avdelinger, ble radioens form gradvis forandret (Bastiansen og Dahl 2008, 395). I stuen ble radioen byttet ut med TV-apparat, og samtidig ble reiseradioer og bilradioer med ut ”på farten”. Det førte til en helt ny form for radiolytting. Dette var noe Elster tidlig oppdaget og maktet å utnytte slik at mediet ikke døde ut, men ble tilpasset fjernsynets tidsalder (Bastiansen og Dahl 2008, 399).

Under monopoltiden lå ansvaret for mediene under ulike departementer, og hvert medium ble regulert ut fra de prinsippene som var gjeldende i sektorene de tilhørte (Syvertsen 2004, 130).

⁴ Torolf Elster var programdirektør i NRK radio fra 1963 og frem til han ble kringkastingssjef i 1972 <http://www.nrk.no/arkiv/artikkel/torolf-elster-1.7649016>

I 1977 ble det satt ned et offentlig utvalg for å vurdere om det var behov for en mer samlet mediepolitikk. Selv om det ikke fantes noen felles medieregulering på denne tiden, betyr det ikke at mediene var uregulert. Syvertsen (2004) skriver at den viktigste måten staten regulerte mediene var gjennom statlige eierskap. For eksempel var monopolbedriftene NRK og Televerket statlige kommunikasjonsbedrifter som både fungerte som forvaltningsorgan og leverandør av tjenester. I mange tilfeller var det et uklart skille mellom hvor den statlige virksomheten sluttet og hvor mediebedriften begynte, og reguleringen var i stor grad basert på et tillitsforhold mellom bransjen og myndighetene (Syvertsen 2004, 131).

Høyreregjeringen som kom til makten i 1981 samlet film- og kringkastingsreguleringen i Kultur- og vitenskapsdepartementet, og en begynte å se antydninger til en egen sektor for medieregulering (Syvertsen 2004, 131). Det samme året slo NRK-monopolet sprekker, i det kultur- og vitenskapsminister Lars Roar Langslet (H) begynte å dele ut konsesjoner til nærradio og TV-kabelanlegg. Den statlige reguleringen av allmennkringkasterne beveget seg fra å være departementsregulert mot at det ble opprettet flere selvstendige ekspertorganer (Enli et al. 2010, 58). Etableringen av Nærkringkastingsnemnda i 1988 markerte begynnelsen på denne utviklingen. Nemda skulle i tillegg til å dele ut konsesjoner sørge for at lokale TV- og radio-stasjoner opererte innenfor regelverket (Syvertsen 2004, 132). Organer som var basert på konflikttenking og mistillit dukket også opp i løpet av 1980-tallet, da klagenemda for kringkastingsprogram og en tvistenemd for behandling av konflikter innad i bransjen ble opprettet i henholdsvis 1981 og 1988 (Syvertsen 2004, 133).

Kabel- og satellittutviklingen i 1980-årene, førte til at legitimeringen av monopolene ble svekket, fordi det ble åpenbart at en ikke kunne hindre utenlandske kommersielle kanaler å sende til Norge (Enli et al. 2010, 43). I 1992 fikk NRK en riksdekkende konkurrent på fjernsyn da TV 2 startet sendingene som første annonsefinansierte nasjonale TV-kanal (Syvertsen 1997, 25). Hovedelementene i vilkårene for konsesjonen var knyttet til eierskap, reklame og allmennkringkastingsforpliktelser. Myndighetene åpnet for reklamefinansiert TV og radio for å kunne finansiere mer norsk allmennkringkasting. Samtidig ville nasjonale reklamefinansierte kanaler gjøre at mindre reklamepenger strømmet ut av landet for å kjøpe tid på utenlandske kommersielle kanaler (Halse og Østbye 2003, 221).

I kjølvannet av TV 2-lanseringen dukket også spørsmålet om en reklamefinansiert allmennkringkaster på radio opp på den mediepolitiske agendaen, og det gikk ikke lang tid

før P4 var på lufta som første kommersielle riksdekkende radiokanal (Krumsvik 2011, 110, 112, 114).

For å sikre et mangfoldig allmennkringkastingstilbud la myndighetene føringer på innholdet allmennkringkasterne skulle produsere, i bytte mot konsesjonsprivilegier (Krumsvik 2011, 108, 131). De kommersielle aktørene ønsket å selge annonser til attraktive målgrupper og samtidig ha lavest mulig kostnader. På grunn av de ulike forventningene og interessene til politikerne og de kommersielle aktørene, ble det nødvendig å inngå kompromisser for å enes (ibid.).

2.1.2 Digitalisering og konvergens

Ifølge Syvertsen (2004) var det ikke noen egentlig *mediepolitisk* regulering i Norge frem til 1990-tallet. Mediesektoren var først og fremst regulert gjennom eierskap, hvor de statlige kommunikasjonsbedriftene både virket som forvaltningsorgan og leverandører av tjenester (Syvertsen 2004, 130). Som vi har sett, sendte myndighetene, gjennom politisk og økonomisk kontroll, uformelle signaler om hva slags programpolitikk de ønsket at mediene skulle føre (Syvertsen 2004, 181).

Fra midten av 1990-tallet handlet mediedebatten i stor grad om begrepene *digitalisering* og *konvergens* (Syvertsen 2004, 30). Digitalisering refererer til bruken av digital teknologi til bearbeiding, lagring og overføring av informasjon. Konvergens handler om at denne teknologien tas i bruk og at de tradisjonelle grensene mellom mediene viskes ut som følge av dette (ibid.).

Med digitaliseringen og konvergensutviklingen kom flere aktører på banen og mediesystemet ble mer komplisert. Det ga opphav til mer markedsstyrte reguleringsformer. Men et markedsstyrt system, og spesielt et system slik som allmennkringkastingen, som har ambisjoner om å opprettholde en form for kulturpolitisk styring for å sikre innholdsbredde, krever omfattende ressurser. Et mer markedsstyrt mediemarked er med andre ord ikke ensbetydende med mindre regulering og et friere system (Syvertsen 2004, 137). Utviklingen førte til at det ble nødvendig med en mer formell og byråkratisk regulering, og regulering av mediene ble med tiden et eget felt (Syvertsen, 2004, s 130-133).

I løpet av 2000-tallets første tiår ble grensene mellom mediene mindre tydelige. Den økte konkurransen og frykten for publikumsutvandring ble møtt med forskjellige tiltak i ulike deler av mediebransjen (Kjus 2008, 69). For å nå ut til brukerne på nye måter, begynte flere aktører å utvide medietilbudet og ekspandere til nye plattformer. TV 2, som tidligere kun var et TV-selskap, kjøpte seg for eksempel inn i selskaper som drev med innholdsproduksjon for internett, i tillegg til at de startet opp et eget nettilbud. Samtidig startet aktører fra andre bransjer å involvere seg i mediebransjen. Telenor gikk eksempelvis fra å være telefondistributør til også å bli TV-distributør og innholds- og rettighetseier (Enli et al. 2010, 26).

Konvergensutviklingen førte til at det ble vanskeligere å skille mediesektorene fra hverandre, noe som utfordret definisjonen av kringkasting. Ikke minst ble det utfordrende på reguleringssiden, hvor særlig kringkastings- og filmmediene var underlagt omfattende statlig regulering, mens aviser, telefon og internett i større grad var selvregulerte. Det førte til et press i retning av en mer teknologinøytral regulering (Syvertsen 1999, 31).

På samme måte som kabel- og satellitt-utviklingen svekket monopolene i 1980-årene, førte digitaliseringen og konvergensutviklingen til at distribusjon som legitimeringsgrunnlag for konsesjonsordninger og mangfoldsregulering ble svekket (Syvertsen 1999, 31). Da det digitale bakkenettet for TV ble lansert i 2007 var ikke distribusjonskapasitet lenger noen begrensning, og det ble nødvendigvis vanskeligere å argumentere for at en skulle regulere noen utvalgte kanaler for å sikre et mangfoldig medietilbud (Krumsvik 2011, 121).

Myndighetene fryktet at dette ville føre til at TV 2 ville legge om sin profil, og gå i samme retning som TVNorge, som la ned sine nyhetssendinger og ble en ren underholdningskanal (Krumsvik 2011, 121). I 2010 signerte imidlertid TV 2 en avtale med myndighetene, der de påtok seg en rekke forpliktelser, blant annet på innholds- og produksjonssiden, mot at kabeldistributørene ble pålagt å formidle TV 2 i kabelnettet. Ressursknapphet, som tidligere var legitimitetsgrunnlaget for de offentlige inngrepene, ble dermed erstattet av kulturpolitiske mål. På samme tid ble departementets krav til TV 2 færre og mindre forpliktende (Krumsvik 2011, 121, 123).

Samtidig som nye aktører kom til og mediepolitikken ble mer kompleks, løsnet staten grepet om NRK. Omleggingen til statlig aksjeselskap i 1996 gjorde at NRK fikk større frihet og

NRKs styre fikk mer makt enn tidligere. Det innebar blant annet at det ikke lenger var departementet eller Stortinget som hadde kontroll over budsjetter og ansettelse (Enli et al. 2010, 53).

Internasjonalt ble den politiske debatten om allmennkringkasting påvirket av fremveksten av digitale medier og økt publikumsdeltakelse (Enli et al. 2013). I Storbritannia anklaget de private aktørene BBC for å være for suksessfulle på internett. Dette førte til at BBC i 2004 ble nødt til å begrense sitt tilbud på internett. Et tiår senere er det samme temaet sentralt i debatten om NRKs posisjon i det norske mediemarkedet. NRKs kritikere hevder at NRKs posisjon i mediemarkedet er for sterk og truer de private aktørenes muligheter (Se for eksempel Hagen 2014). NRKs sterke posisjon på internett blir særlig trukket frem, og det hevdes at NRKs brede tilstedeværelse på internett og mobil er ”et problem for de kommersielle konkurrentene i en hardt presset mediebransje” (ibid.). Lokalavisene er i en spesielt sårbar posisjon, og med fallende opplagstall på sine papirutgaver (Jensen 2015) er avisene nødt til å finne alternative inntjeningsmåter. Amedia, som er landets største utgiver av lokalaviser, har for eksempel varslet at alle deres nettaviser vil innføre betalingsmodeller (Budalen 2014).

I SNF-rapporten som ble lagt frem i mars 2015 på vegne av Kulturdepartementet, konkluderes det imidlertid med at NRKs posisjon på nett ikke gjør det norske medietilbudet dårligere. Rapporten konkluderte blant annet med at NRKs nettsider ikke legger begrensninger på nettavisenes mulighet til å ta brukerbetalinger og at NRKs netttjenester dekker andre behov enn de som de lokale nettavisene dekker (SNF 2015).

2.1.3 Privatisering og selvregulering

Ifølge Halse og Østbye (2003) er det at noen går inn og investerer i utviklingen av produkter og tjenester en forutsetning for at teknologiske potensial skal bli realisert. Tradisjonelt har staten vært den viktigste investoren i mediesektoren. Fjernsynsutbyggingen ble for eksempel finansiert gjennom midler som NRK hadde fått innbetalt gjennom radiolisensen (Halse og Østbye 2003, 137). Likevel gjorde økt markedsstyring av mediebedriftene statens rolle som eier og forvalter av medier og infrastruktur mindre viktig (Syvertsen 2004, 33). For det første ble markedet regnet som en mer effektiv styringsmekanisme. For det andre er etterspørselen etter nye produkter usikker, og flere konkurrerende teknologiske standarder og løsninger gjør

at det er risikabelt å investere i bestemte løsninger med statlige midler. Disse faktorene gjorde at det var attraktivt å la privat kapital ta risikoen med å implementere og utvikle nye produkter og løsninger (ibid).

En forutsetning for å tiltrekke privat kapital og legge til rette for privat investering, er at vilkårene for etablering og drift av medievirksomheter blir liberalisert. Syvertsen (2004) skriver at konsekvensen har vært at ikke bare de nye medietilbudene, men hele mediasystemet, har blitt mer markedsstyrt. Tankegangen om at mediene bør skjermes mot markedsstyring, har gradvis blitt mindre viktig. Ifølge Syvertsen har denne tankegangen gradvis blitt erstattet med en forestilling om at det viktigste er å tilfredsstille publikum som forbrukere, og at mediene i hovedsak er aktører med økonomiske motiver (Syvertsen 2004, 34).

Før TV-monopolet falt var det omfattende debatt i Norge, og i andre europeiske land, om hvordan en skulle møte påvirkningen som kom utenfra landegrensene. Som vi har sett ble løsningen i Norge, i likhet med i mange andre land, etableringen av private nasjonale kanaler. Det viktigste argumentet var at kanalene skulle hindre internasjonal kulturpåvirkning og bidra til mer nasjonalt innhold (Syvertsen 2004, 37). Selv om aktørene produserte en viss andel norske programmer, var ikke effekten helt som forventet. Privatiseringen av mediene bidro i vel så stor grad til økt internasjonalisering. Det betyr at kanalene, for å møte den økte etterspørselen etter underholdningsprogrammer, lokket til seg seere med importerte TV-programmer (Syvertsen 2004, 37).

Konkurransen mellom kringkasterne har økt konsumentsuvereniteten, og svekket kringkasternes muligheter til å få mange til å se eller lytte på programmer som det av kulturpolitiske årsaker er ønskelig at skal ha god oppslutning (Kind og Schjelderup 2007, 59). Da NRK hadde monopol kunne de sende smalere programmer med positive eksternaliteter, og siden alternativet var å ikke se eller lytte på TV eller radio i det hele tatt, hadde programmene uansett en relativt god oppslutning. Med flere alternativer er det imidlertid enklere å bytte kanal. Kind og Schjelderup (2007) argumenterer for at det likevel er rom for de smale programtypene, uten at kringkasteren mister for mange seere. Ved å legge slike programmer, slik som for eksempel NRK-programmene ”Fakta på lørdag” og ”Schrødingers Katt”, til gunstige tidspunkter på hovedkanalen, vil programmene ha en relativt høy oppslutning. Forklaringen er at den såkalte *innlåsningseffekten* kan være sterk. Det betyr at en

andel av publikum vil forbli på kanalen etter et populært program, selv om neste program ikke er deres ”førstevalg” (ibid). Et argument mot at allmennkringkasterne utelukkende skal fokusere på programmer som de kommersielle aktørene ikke har interesse av å tilby, er nettopp denne effekten. Kringkasterne som kun henvender seg til smale målgrupper vil mest sannsynlig miste oppslutning. Derfor argumenteres det for at dersom en allmennkringkaster skal kunne være markedsrettende der det er markedssvikt på etterspørselssiden, må den ha et stort publikum (Kind og Schjelderup 2007, 59).

Kombinert med en aktiv mediepolitikk kan en offentlig eid allmennkringkaster spille en viktig rolle når det gjelder å korrigere for ulike typer *markedssvikt* (Kind og Schjelderup 2007, 5). Markedssvikt på etterspørselssiden er en type markedssvikt. En annen form for markedssvikt er tilstede når enkelte seergrupper blir ekskludert eller at visse sjanger ikke tilbys. I argumentet for at det fortsatt skal være statlig styring av kringkastingen, ligger det en antakelse om at markedet ikke vil produsere en viss type innhold på egen hånd (Krumsvik 2011, 108).

For å korrigere for ulike typer markedssvikt i kringkastingen er det med andre ord viktig at allmennkringkasterne sørger for å nå ut til både de smale og brede målgruppene gjennom sitt innholdstilbud. Krumsvik (2011) hevder at en slik kulturpolitisk regulering for å sikre innholdsmangfold har vært særlig viktig når det har vært knapphet på distribusjonskanaler (Krumsvik 2011, 108).

Både nasjonalt og internasjonalt har medieindustrien argumentert for en nedbygging av kulturpolitiske reguleringsordninger og presset på for en overgang til ordninger basert på *selvregulering* (Syvertsen 2004, 206, Humphreys 1996, 159). Selv om det nå er plass til flere aktører, er fortsatt utbygging av nye medier og distribusjonssystemer svært risikofylt, og aktørene som velger å begi seg ut på disse områdene tar en høy økonomisk risiko. Om aktørene i tillegg må underlegges omfattende statlig regulering, blir det mindre attraktivt å satse. I tillegg til at statlig regulering kan virke som et stengsel, er det vanskelig å forestille seg at en kan etablere tilfredsstillende reguleringsystemer for internettbaserte medier (ibid.). Det er derfor flere argumenter som taler for å legge reguleringen over på produsenter og brukere.

Selvregulering spiller allerede en viktig rolle i mediemarkedet, spesielt med tanke på presseskikk og medieetikk. Vær Varsom-plakaten er et eksempel på en slik ordning, som legger føringer for hvordan mediene skal arbeide og publisere. De aller fleste norske medier har akseptert og skrevet under på dette etiske regelverket, og etter at blant annet NRK og TV 2 skrev under på plakaten, ble klagenemnden for kringkastingsprogram fjernet, fordi Pressens Faglige Utvalg (PFU) overtok flere av de samme funksjonene (Østbye 1999, 93)

2.2 Mediepolitiske mål

Mediepolitikken staker sjelden ut kursen framover, men de konkrete mediepolitiske vedtakene som fattes, søker i stor grad å reparere på uheldige konsekvenser av den øvrige utviklingen – først og fremst når det oppstår uheldige konsekvenser av frie markedskrefter på strukturen eller innholdet i mediene (Østbye 1999, 95).

Som vi har sett i avsnittene over, er det et samspill mellom flere drivkrefter som bidrar til utviklingen i mediene og måten mediene blir styrt og regulert. Slik som Østbye skriver, er det imidlertid sjelden at mediepolitikken staker ut kursen fremover, og snarere heller slik at mediepolitikken forsøker å rette opp i uheldige konsekvenser når de først har oppstått. Mediepolitiske avgjørelser er ofte problematiske, særlig når det gjelder inngrep som omfatter medienes budskap og innhold. Derfor er det oftest medienes struktur, og ikke innhold som reguleres (Østbye 1999, 95). Videre vil jeg se nærmere på tre mediepolitiske mål som har stått sentralt i utviklingen av det mediepolitiske feltet, og som har ligget til grunn for de mediepolitiske avgjørelsene.

De mediepolitiske målene i dette kapittelet er de målene Mediestøtteutvalget vektla som de mest sentrale overordnede målene for den norske mediepolitikken i NOU 2010:14 *Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte*. Disse mediepolitiske målsetningene gjelder med andre ord for alle de norske mediene. Utvalget skriver at bakgrunnen for dagens overordnede mediepolitiske mål kan spores tilbake til 1980-tallet. Som jeg allerede har vært inne på, var mediepolitikken frem til 1980-tallet hovedsakelig sektorspesifikk og ansvaret var fordelt mellom ulike departementer. På denne tiden ble mediene regulert ut fra det som ble betraktet som mediets viktigste eller mest problematiske side. Selv om det altså har skjedd store omveltninger i mediebransjen, har de overordnede målene for mediepolitikken vært relativt konstante.

I tillegg til de overordnede mediepolitiske målene redegjør utvalget for dagens overordnede mål for pressepolitikken og kringkastingspolitikken. Hovedprinsippene for kringkastingspolitikken ble sist diskutert i St. Meld. Nr. 30 (2006-2007) og i de to meldingene om NRK-plakaten⁵. I tråd med prinsippene som ble drøftet er målene for kringkastingspolitikken formulert som følgende:

NRK må sikres som allmennkringkaster. NRKs rolle som formidler av kultur, språk og nasjonal identitet må videreføres. NRKs distriktskontorer skal ha gode utviklingsmuligheter. I lokalradio og lokalfjernsyn bør det være et bredest mulig tilbud, samtidig som disse mediene kan opprettholdes som ytringsmedier også for smale grupper i samfunnet. Det er vesentlig å sikre at hele befolkningen får tilgang til digitale fjernsynssendinger med et bredt og kvalitativt godt tilbud, samtidig som det også gis tilgang til nye tjenester (NOU 2010: 14, punkt 3.1.2.).

2.2.1 Ytringsfrihet

Ytringsfrihet er og bør være en av de mest grunnleggende sivile rettighetene. Ifølge Krumsvik har det vært politisk konsensus om de mediepolitiske målene siden 1970-tallet, og det å sikre ytringsfrihet og mangfold har særlig stått sentralt (Krumsvik 2011, 27). I Prop. 1 S (2014-2015) for budsjettåret 2015 skriver Kulturdepartementet at statens overordnede ansvar på medieområdet er å fremme ytringsfrihet og demokrati gjennom å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale:

Hovedmålet for regjeringens politikk for redaksjonelle medier er derfor å fremme god nyhetsproduksjon og en bredt anlagt offentlig samtale i fremtidens digitale mediasamfunn. Dette skal oppnås ved å legge til rette for en innovativ og konkurransedyktig medieindustri og et mangfold av nyhets- og aktualitetsmedier karakterisert av høy kvalitet og uavhengig journalistikk, inkludert en sterk nasjonal allmennkringkaster (Prop. 1 S (2014-2015), s 106-107).

Å legge til rette for en velfungerende offentlig dialog er imidlertid ikke bare en mediepolitisk målsetning. I 2004 ble statens ansvar grunnlovfestet ved innføringen av infrastrukturansvaret (NOU 2010:14, punkt 3.3.2.).

Ytringsfrihetskommisjonen begrunner ytringsfriheten med at den skal verne om *sannhetsprinsippet*, *autonomiprinsippet* og *demokratiprinsippet*. Sannhetsprinsippet bygger på at meningsutveksling fører til bedre innsikt. Autonomiprinsippet bygger på at ytringsfrihet

⁵ St. Meld. Nr. 6 (2007-2008) *NRK-plakaten*. «Noe for alle. Alltid» og St. Meld. Nr. 6 (2008-2009) *NRK-plakaten – NRKs samfunnsoppdrag*

er en forutsetning for at hvert enkelt menneske kan fungere som et autonomt individ i det åpne samfunnet. Det forutsettes også at en må ha en viss kompetanse, som en kan tilegne seg gjennom å delta i samtale og diskusjon. Demokratiprinsippet bygger på at må være åpenhet og kritikk omkring prosessene som utgjør grunnlaget for vår forståelse av virkeligheten og politiske valg (NOU 2010:14, punkt 3.3.1.).

Målet om ytringsfrihet vektlegges også i NRKs retningslinjer. I NRK-plakatens første pilar står det skrevet at NRK skal bidra til å styrke og understøtte demokratiet (NRK-plakaten 2012).

2.2.2 Mangfold

Målet om å sikre ytringsfrihet er et grunnleggende prinsipp i norsk mediepolitikk, og som vi har sett ble prinsippet også lovfestet i 2004. For at ytringsfriheten skal være reell er det en forutsetning at det finnes et mangfold av kanaler hvor ulike meninger og ytringer kan settes mot hverandre og komme til uttrykk (NOU 2010:14, punkt 3.4.). Siden mangfold er et av premissene for at ytringsfriheten skal være reell, er statens ansvar for å sikre mediemangfold nødvendigvis også lovfestet gjennom Infrastrukturkravet.

Syvertsen argumenterer for at *mangfold* er et mediepolitisk mål som er prinsipielt overordnet hele den politiske debatten. Det betyr at de øvrige mediepolitiske målsettingene blir meningsløse, dersom en ikke har mangfold (Syvertsen 2004, 75). Mangfoldsbegrepet er tosidig og gjelder på både innholds- og eierskapssiden. Tanken om at eiermangfold fører til innholdsmangfold har stått sterkt i Norge. Det var også en av begrunnelsene for innføringen av TV 2 og P4. Likevel er det ikke gitt at mangfold av medieeiere fører til mangfold i innhold, da det nødvendigvis er andre faktorer som også må være til stede (Krumsvik 2011, 31).

Innholdsmangfold

Denne typen mangfold kan defineres som mangfold i innholdstilbudet i mediene. I et moderne samfunn er massemediene de viktigste kildene til informasjon, og samtidig de viktigste arenaene for offentlig debatt og ytring (Krumsvik 2011, 32). I NRK-plakatens fjerde pilar heter det blant annet at NRK skal sørge for et mangfoldig innholdstilbud (NRK-plakaten). I de øvrige allmennkringkasternes konsesjonsavtaler er det også nedfelt spesifikke

krav til hva slags innhold de må levere. Målsettingen om at det skal være et mangfold i medieinnhold er dermed tydelig uttrykt i kringkastingspolitikken (NOU 2010:14, punkt 3.4.1).

Eiermangfold

Eiermangfold har vært en av begrunnelsene for regulering på eierskapssiden⁶ og for pressestøtteordninger. Tanken har vært at mangfold i form av flere eiere er nødvendig for å ha et mangfoldig mediesystem hvor ulike stemmer og interesser kommer til. Fra et konkurransepolitisk ståsted er det viktig med eiermangfold for å sikre sunn konkurranse i mediemarkedet. Fra et kulturpolitisk ståsted er det viktig med eiermangfold fordi det forventes at det vil føre til innholdsmangfold (NOU 2010:14, punkt 3.4.2.).

2.2.3 Kvalitet

Flere av dagens mediepolitiske mål uttrykker et ønske om at det skal være kvalitet og troverdighet i medietilbudet. En forutsetning for god journalistikk er at det finnes et mangfold i medier som har ressurser til å produsere innhold med bredde og dybde. Det er imidlertid vanskelig å måle hva som er god og hva som er mindre god journalistikk, noe som gjør at det også er vanskelig å regulere. Det er heller ikke naturlig at staten skal spesifisere kvalitetsmål, fordi en da kan havne i en situasjon hvor mediernes innhold blir styrt av staten (NOU 2010:14, punkt 3.5.).

Kulturdepartementet deler kvalitetsmålet inn i kvalitet slik det er forstått av avsender og slik det er forstått av mottaker. Kvalitet som er *avsenderdefinert* knytter seg til målsettingen om kvalitet og troverdighet i mediene. Det innebærer at innholdet som mediene tilbyr skal ha troverdighet, at de enkelte redaksjonene har kompetanse og integritet og at helhetsbildet som formidles er ansvarlig og korrekt. Avsenderdefinert kvalitet er kvalitet slik myndighetene og mediene selv opplever at medieinnholdet har (NOU 2010:14, punkt 3.5.1.).

Kvalitet som er *mottakerdefinert* vektlegger mottakernes opplevelse av medieinnholdet. På avsendersiden har kvalitetsregulering, i form av konsesjonsavtaler for kringkasterne vært en måte å sikre kvalitet i bytte mot senderrettigheter og andre insentiver. For pressen har

⁶ Jeg har valgt å ikke redegjøre for eierskapsreguleringen da dette er regulering som angår de kommersielle aktørene, og ikke NRK.

tiltakene kommet fra bransjen, i form av generelle journalistiske prinsipper som bygger på Redaktør-plakaten og Vær Varsom-plakaten. På mottakersiden har seer- og lyttertall gitt en indikator på hvordan innholdet blir tatt imot av publikum, selv om det ikke sier noe om mottakerne hadde en god eller dårlig opplevelse. En annen indikator på kvalitet er betalingsvilje, som ut fra logikken om at innholdet må ha en viss verdi for at mottakeren skal ønske å betale for det (NOU 2010:14, punkt 3.5.2.). TNS Gallup gjennomfører årlig en spørreundersøkelse på vegne av NRK som kartlegger befolkningens vurderinger av NRK som lisensfinansiert allmennkringkaster (NRKd 2015). Undersøkelsen er en kartlegging av NRKs sterke og svake sider sammenlignet med de andre TV- og radiokanalene.

2.3 NRK-plakaten

Rammene for NRKs virksomhet og daglige drift settes gjennom flere lover og regler (NRK 2015c). Blant annet gjennom NRK-plakaten, NRKs vedtekter, Kringkastingsloven og pressens etiske regler.

Kringkastingsloven (LOV-1992-12-04-127) setter de overordnede rammene for alle som driver med kringkasting i Norge. De overordnede kravene og forventningene staten har til NRKs allmennkringkastingstilbud er definert i NRK-plakaten (Kulturdepartementet 2014). Videre utdyper NRKs vedtekter hvordan NRKs oppdrag skal utføres og forstås. Plakaten er i sin helhet innlemmet i NRKs vedtekter (NRK-plakaten 2012), og er dermed også rettslig bindende.

Utkastet til NRK-plakaten ble bygd rundt fem pilarer. I 2009 sluttet Stortinget til en utvidelse og justering av NRK-plakaten. Da ble det besluttet at NRK-plakaten skulle utvides til å også omfatte en sjette pilar (Innst. S. Nr. 145 (2008-2009), punkt 1.3.6):

- 1. NRK skal understøtte og styrke demokratiet*
- 2. NRK skal være allment tilgjengelig*
- 3. NRK skal styrke norsk språk, identitet og kultur*
- 4. NRK skal etterstrebe høy kvalitet, mangfold og nyskaping*
- 5. NRKs allmennkringkastingstilbud skal være ikke-kommersielt*
- 6. NRK skal ha et attraktivt innholdstilbud på internett, mobil-tv mv.*

Pilar 1: «NRK skal understøtte og styrke demokratiet»

Under denne pilaren følger fire punkter. Herunder står det at NRKs samlede tilbud skal ha som formål å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet. Gjennom sitt tilbud skal NRK bidra til å fremme den offentlige samtalen og medvirke til at hele befolkningen får tilgang til tilstrekkelig informasjon til å kunne delta aktivt i demokratiske prosesser. Videre har NRK som oppgave å avdekke kritikkverdige forhold. Til sist skal NRK være redaksjonelt uavhengig, og virksomheten skal følge prinsippene i Redaktørplakaten, Vær Varsom-plakaten og Tekstreklameplakaten (NRK-plakaten 2012).

Pilar 2: «NRK skal være allment tilgjengelig»

De tre hovedkanalene på henholdsvis radio og TV, skal være tilgjengelige for hele befolkningen. NRK må ta hensyn til funksjonshemmede og skal blant annet ta sikte på at alle fjernsynsprogrammer blir tekstet. Pilarens punkt d. sier at «NRK skal være til stede på, og utvikle nye tjenester på alle viktige medieplattformer for å nå bredest mulig ut med sitt samlede programtilbud» (NRK-plakaten 2012).

Pilar 3: «NRK skal styrke norsk språk, identitet og kultur»

I denne pilaren heter det at NRK skal ha et godt lokalt tilbud og at tilbudet i hovedsak skal bestå av norskspråklig innhold. Videre er det en rekke kvantitative krav til at NRK skal formidle innhold for blant annet nasjonale og språklige minoriteter, bruk av de offisielle målformene og formidling av norskprodusert film og musikk (NRK-plakaten 2012).

Pilar 4: «NRK skal etterstrebe høy kvalitet, mangfold og nyskaping»

NRKs programmer skal ha høy kvalitet, som kan være kilde til innsikt, refleksjon, opplevelse og kunnskap. NRK skal ha både tematisk og sjangermessig bredde, og skal kunne formidle samme type innhold som kommersielle aktører. Det samlede tilbudet skal speile mangfoldet som finnes i befolkningen, og skal derfor gjelde for både smale og brede grupper og appellere til alle aldersgrupper. NRK skal bidra til økt kunnskap om en rekke forhold, i tillegg til å bidra til utdanning og læring (NRK-plakaten 2012).

Pilar 5: «NRKs allmennkringkastingstilbud skal være ikke-kommersielt»

NRKs allmennkringkastingstilbud på radio, TV og tekst-TV skal være reklamefritt. NRK kan ha reklame på internett. Det skal gå et klart skille, både regnskapsmessig og driftsmessig, mellom NRKs kommersielle aktiviteter og allmennkringkastingsvirksomheten. NRKs

allmennkringkastingstilbud skal hovedsakelig finansieres gjennom kringkastingsavgiften, men NRK kan samtidig videreutvikle kommersielle tjenester som genererer overskudd som bidrar til å finansiere allmennkringkastingstjenester (NRK-plakaten 2012).

Pilar 6: «NRK skal ha et attraktivt innholdstilbud på Internett, mobil-tv mv.»

NRKs tjenester på internett skal gi et løpende oppdatert tilbud av nasjonale (herunder eget regionalt nyhets- og innholdstilbud) og internasjonale nyheter, innhold for barn og unge, fakta- og bakgrunnsinformasjon, kunst og kultur, sport og underholdning, tjenester og spill. I tillegg skal NRK gjøre flest mulig av sine radio- og fjernsynsprogrammer tilgjengelig på internett. Programtilbudet på internett skal som hovedregel være gratis. NRK skal stimulere til kunnskap, forståelse og bruk av andre medieplattformer blant alle aldersgrupper (NRK-plakaten 2012).

2.4 Oppsummering

Som vi har sett i dette kapittelet har digitalisering og konvergens ført til økt distribusjonsmulighet, og grensene mellom mediene har som følge av dette blitt mindre tydelige og mer flytende. Med flere private aktører på markedet har reguleringen av mediene blitt mer komplisert. Som et resultat av digitalisering, konvergens og privatisering har styringen og reguleringen av kringkasterne blitt mer omfattende og formell.

Jeg har trukket frem de overordnede mediepolitiske målene som Mediestøtteutvalget i 2010 pekte på som de mest sentrale. Ytringsfrihet og mangfold i mediene er nødvendig i et demokratisk samfunn. For at ytringsfriheten skal være reell er det en forutsetning at det finnes et mangfold i mediene, slik at det er rom til ulike ytringer. Tanken om at eiermangfold fører til innholdsmangfold har vært sterk i Norge, likevel er det nødvendigvis andre faktorer som også er avgjørende. En forutsetning for at det skal være høy kvalitet på journalistikken, er at det finnes et mangfoldig mediemarked med flere aktører som har ressurser til å produsere journalistikk med både bredde og dybde. Videre er det slik at dersom mediens innhold ikke holder høy nok kvalitet, vil mediene miste sin troverdighet og oppslutning. Dermed er de tre mediepolitiske målene tett knyttet sammen.

Til sist i kapitlet har vi sett på hvordan rammene for NRKs virksomhet er definert. Kringkastingsloven setter de overordnede rammene for alle som driver med TV og radio i Norge, NRK-plakaten definerer kravene og forventningene staten har til NRK og NRKs vedtekter forklarer hvordan NRKs oppdrag skal utføres og forstås. NRK-plakatens sjette pilar, som inneholder bestemmelsen om at NRK ”skal ha et attraktivt tilbud på Internett og mobil-tv mv.” (NRK-plakaten 2012), ble innlemmet i plakaten i 2009, da Stortinget besluttet at NRK-plakaten skulle justeres og utvides.

3 Metodisk tilnærming

I dette kapitlet redegjør jeg for de metodiske valgene som har blitt tatt i forbindelse med prosjektets analyser. Ifølge Fairclough (2010) er det å bestemme metodebruk i et spesifikt forskningsprosjekt ikke bare et spørsmål om å velge fra et eksisterende repertoar av metoder. Det å finne et forskbart objekt for et forskningstema er en teoretisk prosess, der en bygger på relevante teoretiske rammeverk og perspektiver. Metodene blir dermed valgt ut fra hvordan forskningsobjektet er konstruert. Derfor argumenterer Fairclough for at en simpelthen ikke kan skille den teoretiske og den metodiske tilnærmingen fra hverandre, fordi de naturlig henger sammen (Fairclough 2010, 225).

For mitt vedkommende startet prosessen med en motivasjon for å undersøke debatten rundt NRKs mandat og kommersielle handlingsrom. Etter hvert som jeg tilnærmet meg tidligere forskning på feltet, og samtidig startet å kartlegge høringen av NRK-plakaten, ble det åpenbart at det var nødvendig å avgrense prosjektet og sikte meg inn på et spesifikt aspekt ved debatten (Grønmo 2004, 263). Den metodiske tilnærmingen er utformet med sikte på å undersøke en av prosessene som er en del av debatten om NRKs mandat og kommersielle handlingsrom, og besvare oppgavens to problemstillinger på best mulig måte.

3.1 Utvalg

Da høringsfristen på NRK-plakaten gikk ut 3. September 2014 var det kommet inn totalt 104 høringsuttalelser og innspill til Kulturdepartementet (se vedlegg 1). 71 av disse var uttalelser med merknader fra høringsinstansene.

I kartleggingen av høringsrunden⁷ delte jeg inn aktørenes høringsuttalelser i gruppene: direkte konkurrenter, aktører med spesifikke interesser og bransjeorganisasjoner og – foreninger. Gjennomgangen av høringsuttalelsene avdekket at en rekke hørings svar ikke var relevante i lys av min problemstilling. For eksempel viste gjennomlesningen at aktørene med spesielle interesser i hovedsak kommenterte de punktene i NRK-plakaten som er tilknyttet

⁷ Jeg leste ikke gjennom høringsuttalelsene uten merknader og høringsuttalelsene fra privatpersoner.

deres interessefelt. De ulike mållagene har eksempelvis særlig interesse av å sikre bruk av nynorsk i NRKs tilbud, og Norges Blindforbund peker på viktigheten av at NRK må ta hensyn til funksjonshemmede for å inkludere hele befolkningen (Norges Blindforbund 2014, 2). Dette er forhold som i dag er sikret i NRK-plakatens andre og tredje pilar⁸, og er en del av NRKs mandat som ikke grenser mot de kommersielle bransjeaktørenes aktiviteter.

Utviklingen i mediebransjen har ført til at grensene mellom mediene har blitt mindre tydelige, og NRKs konkurranseflater mot mediesektoren har blitt forandret. I høringsnotatet henviser Kulturdepartementet til at det har vært en diskusjon knyttet til hvorvidt NRK skal ha et bredt eller smalt mandat og hva slags rolle NRK skal spille på nye medieplattformer (Kulturdepartementet 2014). Kartleggingen av høringsuttalelsene viste at av de 71 aktørene var det særskilt NRKs direkte konkurrenter og ulike bransjeorganisasjoner som spesielt diskuterte grensen mellom NRK og de kommersielle mediene, og eksplisitt besvarte departementets to hovedspørsmål.

Høringsuttalelsene til de seks aktørene er valgt ut basert på systematiske vurderinger av hvilke enheter som ut fra teoretiske og analytiske formål er mest relevante og mest interessante. At utvelgingen ikke bygger på tilfældighetsprinsippet, betyr at jeg har et *strategisk utvalg* (Grønmo 2004, 88). Aktørene jeg har valgt å inkludere i mine analyser er aktørene som har vært mest sentrale og aktive i debatten om NRKs mandat og kommersielle handlingsrom. I valg av aktører var det også avgjørende at aktørene samlet måtte dekke de største mediene, og allmenkringkastere på alle plattformer måtte være en del av utvalget.

I den første analysen har jeg benyttet en rekke politiske og institusjonelle dokumenter som sekundærkilder, i tillegg til høringsuttalelsene som er primærkilder i begge analysene. Høringsuttalelsene i mitt utvalg er på mellom fem og 19 sider. NRKs uttalelse er den lengste og Amedia og MBL sine uttalelser er de korteste. Gjennomsnittslengden på høringsuttalelsene er ni sider.

⁸ Se punkt 2.3 NRK-plakaten, side 26.

3.1.1 Aktørene

Det var åpenbart at NRK måtte være en av aktørene i utvalget. Høringen dreier seg om deres mandat og handlingsrom mot de kommersielle aktørene. Vi vet at det er lenge siden NRK sist var gjenstand for en slik omfattende politisk gjennomgang, og fra teorikapittelet er vi kjent med at NRK-monopolet falt sist gang en Høyre-regjering kom til makten. Dette er nødvendigvis ikke en indikator på at NRK nå står overfor en ny stor forandring med den kommende Stortingsmeldingen, da det var flere drivkrefter som førte frem til beslutningen om å avvikle monopolet. Mediene har riktignok forandret seg mye siden Stortingsmeldingen i 2007, og regjeringen har uttrykt at de vil tilpasse mediepolitikken den nye mediehverdagen. Hvilke virkemidler myndighetene vil ta i bruk er i skrivende stund fortsatt uklart.

En av aktørene som har tatt til orde for at NRK handlingsrom bør begrenses er Mediebedriftenes Landsforening (MBL). MBL er mediebedriftenes bransje- og utgiverorganisasjon, og er mediebedriftenes viktigste talerør. I MBLs vedtekter heter det at

Aktør	Type aktør	Bransje	Omsetning i Norge 2013 (mill. NOK)
Amedia	Medieeier	Avis, trykkeri, TV, radio	4 876
MBL	Bransje- og utgiverorganisasjon	Avis, trykkeri, distribusjon, TV, drift, annonse, ukepresse, multimedia, presse, reklame	68
NRK	Lisensfinansiert allmennkringkaster	TV, radio, nett	5 356
P4	Kommersiell allmennkringkaster	Radio	
Schibsted Norge	Medieeier	Avis, rubrikk, forlag, trykkeri, andre medietjenester	7 726
TV 2	Kommersiell allmennkringkaster	TV	3 473

Tabell 1. Tall og informasjon hentet fra medienorge.uib.no og mediebedriftene.no/aarsmeldinger/2014 [01.06.2015]

foreningen skal påvirke bransjens rammebetingelser og drive markedspåvirkning (Mediebedriftenes landsforening 2010). MBL har vært helt sentrale i flere debatter som omhandler NRK, og er derfor en viktig aktør i utvalget. I høringsrunden av NRKs søknad om å innlemme trafikkportalen Dit.no argumenterte MBL for at "NRKs vedtekter gir for vide rammer for virksomheten på internett, og at vedtektene derfor må endres" (Mediebedriftenes landsforening 2011, 1). Jeg antar at de også i denne høringsrunden vil fremme liknende argumenter med sikte på å begrense NRKs handlingsrom.

Lokalavisene er som følge av utviklingen i bransjen i en sårbar posisjon, og opplever fall i både annonseinntekter og opplagstall. Deler av debatten om NRK har vært knyttet til om NRK har en negativ påvirkning på lokalavisene (Aarseth 2014). Det gjør at lokalavisene er viktige aktører i høringsrunden. Fordi Landslaget for lokalaviser (LLA) ikke sendte inn noen høringsuttalelse til Kulturdepartementet, er Amedia med i utvalget som lokalavisenes «alibi». Amedia er Norges nest største mediekonsern, og deres kjernevirksomhet er lokale medier.

P4 og TV 2 er ved siden av NRK og Radio Norge allmennkringkastere. Det innebærer at de er forpliktet til å tilby ulike typer innhold i bytte mot konsesjon⁹. Da Kulturdepartementet inviterte til innspillsseminar om stortingsmeldingen om NRK, var P4 og TV 2 blant aktørene som kom med innspill, og ble av Kulturdepartementet betegnet som "utvalgte sentrale aktører"¹⁰. Ved å inkludere P4 og TV 2 i utvalget dekkes de kommersielle allmennkringkasterne på både TV og radio. Da NRK-plakaten ble sendt på høring var intensjonen at den kommende stortingsmeldingen utelukkende skulle omhandle NRK. I februar 2015 sendte regjeringen imidlertid ut en pressemelding hvor de uttalte at stortingsmeldingens mandat var blitt utvidet til også å omhandle de kommersielle aktørene (Regjeringen 2015).

Schibsted Norge består blant annet av mediehusene VG, Aftenposten, Bergens Tidende, Stavanger Aftenblad og Fædrelandsvennen. De er derfor en viktig medievirksomhet i det

⁹ TV 2 har inngått en avtale med Kulturdepartementet, og har per i dag ingen konsesjonsavtale. Avtalen går ut ved årsskiftet. Se for eksempel: http://kampanje.com/medier/2015/01/vil_ha_med_tv2_i_nrk_melding/ [11.06.2015]

¹⁰ Aktørene som la frem innlegg under innspillsseminaret var MBL, TV 2, P4, VG, Produsentforeningen, Eyeworks/Mastiff/Monster/Nordisk Film/Rubicon/Strix, Sven Egil Omdal og NRK. <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Innspillsseminar-om-stortingsmeldingen-om-NRK/id763089/> [20.05.2015]

norske medielandskapet. NRKs aktiviteter på internett grenser opp mot flere av Schibsteds innholdstilbud. VG var en av de kommersielle aktørene som var negative til NRKs satsing på trafikkportalen Dit.no, en satsing som NRK endte med å trekke seg ut av.

3.2 Analyse av utvalg

Ettersom jeg har anvendt de samme høringsuttalelsene i to ulike analyser, har jeg gjennomgått tekstene gjentatte ganger og benyttet ulike ”briller” i tolkningen av høringsuttalelsene. På denne måten fant jeg interessante funn som jeg hadde oversett, eller ikke sett viktigheten av, ved første gjennomgang. Derfor ble det ikke bare til at jeg vekslet mellom tolkning av tekster i én analyse, men også mellom de to analysene.

Jeg vil videre redegjøre for hvordan jeg gikk frem i de to dokumentanalysene. Det at jeg åpent gjør rede for forskningsprosessen er for å gi innsyn slik at andre kan etterprøve alle prosjektets steg, og ikke bare prosjektets konklusjoner. Å legge til rette for at andre kan gjennomføre en tilsvarende undersøkelse er et krav til *intersubjektivitet* (Østbye et al. 2013, 31).

3.2.1 Dokumentanalyse

Ifølge Syvertsen (2004) er dokumentanalyse en av de mest anvendte metodene innenfor mediepolitisk forskning. Hun definerer dokumentanalyse som en ”systematisk analyse av skrevne eller audiovisuelle beretninger som ikke er produsert eller generert av forskeren selv” (Syvertsen 2004, 215).

For å svare på oppgavens to problemstillinger har jeg benyttet dokumentanalyse som metode. I den første analysen søker jeg etter å svare på oppgavens første problemstilling, som knytter seg til hvordan aktørene mener at NRKs mandat skal forankres og hva NRKs mandat skal være. I den andre analysen søker jeg etter å identifisere de dominerende diskursene om NRK i høringen av NRK-plakaten.

Ettersom jeg har valgt å avgrense prosjektet til å handle spesifikt om høringen av NRK-plakaten, vil jeg argumentere for at det er hensiktsmessig å benytte dokumenter fra denne offentlige beslutningsprosessen som kildemateriale. Høringsuttalelsene er viktige å analysere

fordi de representerer aktørenes syn og deres offisielle standpunkt i saken som er blitt sendt ut på høring (Syvertsen 2004, 220). Dokumentene har mer eller mindre samme form og kan sies å være systematiske, fordi aktørene uttaler seg om det samme temaet på omtrent samme tidspunkt. I tillegg vil høringsuttalelsene i større eller mindre grad påvirke den politiske prosessen videre, noe som betyr at de er en del av den politiske saksgangen.

Ofte er dokumenter fra myndigheter, medieinstitusjoner og reguleringsorgan – dokumenter som inngår i offentlige og institusjonelle beslutningskjeder – den eneste eller den vesentligste kilde til innsikt om et saksforhold (Syvertsen 2004, 216). Høringen av NRK-plakaten har vært omtalt i pressen, noe som gjør at høringsuttalelsene nødvendigvis ikke er de eneste kildene som sier noe om denne prosessen. Jeg vil argumentere for at høringsuttalelsene er de mest vesentlige kildene, siden medieomtalene som refererer til høringsrunden er blitt tolket og tilspisset av journalister. Likevel er det naturlig å anta at høringsuttalelsene fra sentrale aktører og medieomtalene vil ha innholdsmessige likhetstrekk. Siden problemstillingene søker etter å kartlegge de konkrete forslagene fra aktørene og avdekke de dominerende diskursene i høringsrunden, er det en fare for at medieomtalene ikke grundig nok beskriver disse forholdene.

For medieforskere kan dokumenter tjene to ulike formål: De kan være *objekter for forskningen* og de kan virke som *kilder eller ressurser i forskning om et sakstema*. I dokumentanalyser benyttes dokumenter som kilder for å beskrive virkeligheten. Når målet for forskningen er å analysere dokumentene, er dokumentene objekter for forskning (Østbye et al. 2013, 51).

Jeg vil argumentere for at høringsuttalelsene både er *objekter for forskning* og *kilder* i mitt prosjekt. I prosjektets første analyse, hvor jeg søker etter å kartlegge aktørenes formeninger om NRK-plakatens form og innhold, virker dokumentene utelukkende som kilder. I analysen hvor målet er å identifisere de dominerende diskursene i høringsrunden, vil dokumentene samtidig være gjenstand for analyse, og således virke som objekter for forskning.

I den første analysen var datainnsamlingen i stor grad styrt av de to spørsmålene i den første problemstillingen. Spørsmålene i problemstillingen likner på to av spørsmålene som Kulturdepartementet stilte i høringsnotatet om NRK-plakaten, hvor aktørene ble bedt om å komme med tilbakemeldinger på om NRK-plakatens form er en egnet måte å forankre NRKs

mandat og om plakatenes innhold beskriver NRKs handlingsrom på en formålstjenlig måte. Dermed hadde jeg en forventning om at høringsuttalelsene også ville gi konkrete svar på problemstillingen. I datainnsamlingen ble aktørenes utsagn kategorisert etter aktørenes formeninger om NRK-plakatens *form* og NRK-plakatens *innhold*.

3.2.2 Diskursanalyse

I motsetning til i den første analysen, var den andre datainnsamlingen og kodingen preget av å være mer eksplorerende og empiristyrte. Innholdet i dokumentene ble systematisk gjennomgått med sikte på å finne relevant informasjon om NRKs rolle og mandat. Under datainnsamlingen kategoriserte og tolket jeg innholdet i tekstene som var relevant i lys av den andre problemstillingen. Etter hvert som nye kategorier gjorde seg synlige, måtte jeg vende tilbake til tekster jeg allerede hadde vurdert, og vekslet således mellom innsamling og analyse. Når det først og fremst er de empiriske dataene som er avgjørende for kategoriseringen og klassifiseringen av innholdet gjør man en såkalt *åpen koding* (Grønmo 2004, 247).

Til sist satt jeg igjen med fire kategorier, hvorav to var overordnede. Utsagnene ble kategorisert etter hva aktørene uttrykte at NRK bør være, hva NRK er, hva slags betydning NRK har for samfunnet og hva slags funksjon NRK har i det moderne medielandskapet. Helt overordnet kan alle utsagnene kategoriseres etter om de er *normative* eller *deskriptive*, altså i de to overordnede kategoriene. Disse to kategoriene er også gjensidig utelukkende. Alle utsagnene er derimot ikke knyttet til hva slags betydning og funksjon NRKs rolle har (eller bør ha) for samfunnet eller i mediemarkedet. Det betyr at flere utsagn ble plassert i mer enn én kategori.

Norman Fairclough (2010) betrakter diskurser som både konstituerte og konstituerende, hvilket betyr at han anser diskurser som både å være påvirket av og ha påvirkning på andre sosiale praksiser (Fairclough 2010, 58). Michael Foucault ser derimot på den diskursive praksis som konstituerende for all sosial praksis (Fairclough 2003, 123). I henhold til mitt prosjekt finner jeg Faircloughs tilnærming mest hensiktsmessig, siden jeg har en antakelse om at diskursene jeg søker etter i høringsuttalelsene også er påvirket av ikke-diskursive forhold.

Jeg har argumentert for at de mediepolitiske drivkreftene og de mediepolitiske målene har ført frem til dagens mediesituasjon, og at det teoretiske rammeverket i oppgaven beskriver bakgrunnen og konteksten for høringen av NRK-plakaten. Etter at jeg hadde kategorisert utsagnene i høringsuttalelsene startet jeg derfor med å trekke linjer mellom aktørenes ytringer og de mediepolitiske drivkreftene og målene. I analysen knyttet jeg dermed uttalelser fra aktørene opp mot begreper og mål som jeg har redegjort for i kapittel 2.

Øivind Bratberg (2014) skriver at diskursanalyse handler om å analysere hvordan vi konstruerer, opprettholder og utfordrer dominerende tankesett. Det betyr at diskursanalysen i hovedsak sikter på å fortolke og forstå snarere enn å forklare. Dersom en ønsker å studere årsaksforhold knyttet til diskurs, er det ifølge Bratberg to sider en kan ta for seg. En kan forsøke å si noe om hva som er bakgrunnen for diskursen, hvor diskursen kommer fra og hva som er årsaken til at en diskurs har fått en hegemonisk posisjon. Den andre siden handler om hva diskursen fører til, om hvilke konsekvenser eller implikasjoner som følger av diskursen (Bratberg 2014, 39).

Bratberg stiller spørsmål om hvilke årsaksforklaringer en kan slutte fra en gjennomgang av diskursene innenfor en politisk debatt. Er det for eksempel slik at en dominerende virkelighetsoppfatning kan legge kognitive og normative rammer, som ikke bare handler om språk og tanker, men også om politikken som vil føres? Er det mulig at en diskursanalyse kan si noe om den konkrete retningen politikken vil ta? Bratberg argumenterer for at slike refleksjoner ikke er absolutte og at de først og fremst kan gi grunnlag for hypoteser som kan følges videre (Bratberg 2014, 51).

Det går ingen rett og tydelig linje fra teoretiske bidrag om diskursanalyse til den empiriske anvendelsen. Og mange er de masterstudenter innenfor samfunnsvitenskapelige fag som har lett etter en standardoppskrift på diskursanalyse uten hell (Bratberg 2014, 215).

Det finnes mange teoretiske bidrag, men det er lengre mellom bidragene som eksplisitt viser empirisk anvendelse av diskursanalyse. Fairclough hevder selv at det ikke finnes noen egen metode for kritisk diskursanalyse. Han beskriver derimot kritisk diskursanalyse som et teoretisk perspektiv på språk og betydningsproduksjon som analyserer språk i større sosiale sammenhenger (Østbye et al. 2013, 96). Det betyr, slik jeg ser det, at hvordan en anvender diskursanalyse i stor grad avhenger av prosjektets hensikt.

Fairclough skiller mellom to diskursanalytiske tilnærminger: en lingvistisk diskursanalyse og en samfunnsvitenskapelig tradisjon. I den lingvistiske diskursanalysen er tekster det sentrale objektet, og i den samfunnsvitenskapelige diskursanalysen står i større grad samfunnsmessige kontekster og maktspørsmål sentralt. Det betyr at den lingvistiske tradisjonen viser til den konkrete bruken av språk og andre tegn i kommunikasjon, mens den samfunnsvitenskapelige tradisjonen bruker diskursbegrepet om de historiske og samfunnsmessige betingelsene som avgjør hvordan utsagn blir produsert (Østbye et al. 2013, 93).

Faircloughs *kritiske diskursanalyse* er et forsøk på å bygge bro mellom den lingvistiske og den samfunnsvitenskapelige diskursanalysen (Østbye et al. 2013, 93, 95). Kritisk diskursanalyse forsøker å påvise systematiske forbindelser mellom tekster, diskursive praksiser og sosiale praksiser. Formålet med en slik analyse er å undersøke forholdet mellom språkbruk og sosial praksis (Fairclough 2010, 74).

Faircloughs modell for kritisk diskursanalyse er delt inn i tre nivåer. Det første nivået er *teksten*. Analyse av tekst er derfor grunnleggende i kritisk diskursanalyse. Det andre nivået er *diskursiv praksis*. Her er en opptatt av å analysere produksjonen, distribusjonen og resepsjonen av teksten. Det tredje nivået er *sosial og kulturell praksis*, som setter tekst og den diskursive praksis i sammenheng (Fairclough 2010, 132)

En analyse av høringsuttalelsene er i henhold til Faircloughs modell for kritisk diskursanalyse ikke tilstrekkelig. Den diskursive praksis kan ikke analyseres uten at en har kjennskap til hvordan høringsuttalelsene er produsert eller hvordan mottakeren har tolket tekstene. Ved å undersøke de omkringliggende forholdene og konteksten som tekstene er produsert i, kan en imidlertid få en forståelse for hvorfor de hegemoniske virkelighetsoppfatningene gjør seg synlige i høringsuttalelsene. Jeg hadde derfor ikke et mål om å anvende kritisk diskursanalyse slik analysen er definert i Faircloughs modell. Jeg siktet snarere etter å anvende diskursanalyse som et teoretisk perspektiv hvor hensikten var å styrke analysene gjennom å betrakte tekstene i en større sammenheng. Mine problemstillinger søker ikke etter å forklare hvilke konsekvenser som kan følge av diskursene. Likevel vil jeg avslutningsvis i oppgaven diskutere hva funnene i de to analysene kan implisere.

I Håkon Larsens (2008) artikkel ”I demokratiets tjeneste. Offentlig debatt om allmennkringkasting i Norge og Sverige”, som inngår i Larsens doktorgradsavhandling

Legitimering av allmennkringkasting i Norge og Sverige, gjennomfører Larsen en analyse av artikler fra ledende norske og svenske aviser i en gitt tidsperiode (1.9.06-31.1.07). Analysen er basert på Faircloughs kritiske diskursanalyse, men følger ikke Faircloughs trestegs-modell. Larsen viser at det er tre diskurser knyttet til allmennkringkasternes legitimering, og hevder at liknende funn også er presentert av andre forskere på feltet.

Jeg har ikke hatt som hensikt å identifisere diskurser knyttet spesifikt til *legitimeringen* av NRK som allmennkringkaster, men hvilke generelle diskurser om NRK som er dominerende i høringsrunden. Høringens mandat er å kartlegge høringsinstansenes formeninger om hvordan NRKs allmennkringkasteroppdrag skal forankres og om NRK-plakaten er egnet til å definere kravene og forventningene som stilles til NRK. Når NRKs rolle er under lupen, er nødvendigvis legitimeringen av NRKs virksomhet et tilbakevendende tema. Noe som har stått sentralt i debatten om NRKs handlingsrom er hvorvidt NRKs aktiviteter på nye plattformer virker truende på andre aktører (Se for eksempel Lund 2013). Derfor hadde jeg en forventning om at høringsinstansene særlig ville peke på de forhold som *svekker* NRKs legitimitet som allmennkringkaster.

Som jeg skrev innledningsvis i dette kapittelet, er det grunn til å tro at medieomtaler som refererer til en høringsrunde har innholdsmessige likhetstrekk med høringsuttalelsene. Det var riktignok ingen høring av NRKs mandat i tidsperioden Larsen hentet ut artikler fra svenske og norske aviser, men kort tid etter ble stortingsmeldingen *Kringkasting i en digital fremtid* (St. Meld. Nr. 30 (2006-2007)) lagt frem av Kultur- og kirkedepartementet¹¹, og det er grunn til å tro at stortingsmeldingen ble omtalt også før den ble lagt frem.

Årsaken til at jeg trekker inn Larsens avhandling er for å peke på likhetstrekkene og ulikhetene i fremgangsmåte og formål i våre undersøkelser. I analysekapittelet peker jeg på og sammenligner Larsens og mine funn.

¹¹ Tilråding fra Kultur- og kirkedepartementet av 11. mai 2007, godkjent i statsråd samme dag (Regjeringen Stoltenberg II).

3.3 Vurdering av datakvalitet

3.3.1 Kildekritikk

I alle typer empirisk analyse er det nødvendig å gjennomføre en kritisk vurdering av grunnlagsmaterialet. Å drive kildekritikk betyr å vurdere om en kilde er relevant eller brukbar i lys av problemstillingen (Østbye et al. 2013, 42). Første steg i en kildekritisk analyse innebærer å fastslå dokumentets autentisitet, altså om dokumentet er hva det gir seg ut for å være. I og med at høringsuttalelsene er offentlige mediepolitiske dokumenter, er ikke dette et problem i denne oppgaven.

Det andre steget er å tolke dokumentets status og posisjon. I den forbindelse er det viktig å vurdere hva som er dokumentets hensikt, hva som er avsenders intensjon og hva som er mandatet¹² (Syvertsen 2004, 216). Høringsuttalelsene er dokumenter som er produsert med hensikt å påvirke en politisk prosess. Alle høringsuttalelsene i mitt datamateriale er skrevet i en autoritativ tone, med hensikt å påvirke mottaker. Syvertsen (2004) skriver at offentlige dokumenter er formulert på denne måten, noe som gjør at tekstene fremstår sannferdige og presise. Som forsker må en derfor ha en kritisk distanse til ”sannhetene” i dokumentene (Syvertsen 2004, 218).

Alle høringsuttalelsene er, med unntak av NRK, fra aktører som har interesse av at NRKs handlingsrom skal begrenses. Jeg har en forventning om at jeg vil gjenkjenne aktørenes interesser i høringsuttalelsene. Videre er det grunn til å tro at NRK ikke vil bruke dokumentet til å sette seg selv i et dårlig lys, men særlig peke på positive sider ved virksomheten.

3.3.2 Generalisering, validitet og reliabilitet

Når en skal vurdere et prosjekts metodiske kvalitet er det vanlig å diskutere tre aspekter: validitet, reliabilitet og generalisering (Østbye et al. 2013, 124).

Generalisering knytter seg til om analysens funn kan gjøres allmenngyldige (Østbye et al. 2013, 27). Min tilnærming til høringen av NRK-plakaten vil ha en begrenset allmenngyldighet, fordi studien knytter seg til én konkret prosess. I kvalitative analyser er

¹² Syvertsen presenterer en liste med seks punkter som er viktige i tolkningen av dokumentet. Jeg trekker frem de som er mest relevante i forbindelse med dokumentene i min analyse.

vanligvis formålet enten å utvikle hypoteser og teorier eller å komme frem til en helhetlig forståelse for et forhold. Hensikten med mitt prosjekt er å få en forståelse for en av prosessene i debatten om NRK. Det betyr at den empiriske avklaringen i denne oppgaven ikke direkte kan belyse handlinger, hendelser, meninger eller situasjoner som er utenfor den avgrensede tidsperioden for høringen av NRK-plakaten. En av styrkene ved en slik kvalitativ tilnærming er at en kan oppnå en representativ oversikt over det konkrete forholdet en studerer (Grønmo 2004, 337). Samtidig er dette en av begrensningene. Funnenes gyldighet er ikke bare knyttet til den avgrensede tidsperioden, men kanskje særlig knyttet til rom. Teorier og hypoteser som utvikles er ofte ikke holdbare i større sammenhenger, fordi materialet har begrenset tilknytning til større områder (ibid.). Allmennkringkasting er et særegent felt, og det er derfor vanskelig å argumentere for at funnene i denne oppgaven kan ha relevans for andre bransjer. Likevel har det vært, og er fortsatt, liknende debatter om allmennkringkasting i flere andre land. Allmennkringkasternes posisjon i markedet er altså ikke noe som bare diskuteres i Norge, hvilket betyr at funnene i denne oppgaven kan ha overføringsverdi til andre allmennkringkasterstudier.

Validitet knytter seg til datamaterialets gyldighet for problemstillingene som skal belyses (Grønmo 2004, 221). Validiteten er høy dersom datainnsamlingen og analysedesignet gir relevant innsikt i prosjektets problemstillinger. Validiteten er derimot lav dersom undersøkelsesopplegget undersøker noe annet enn det problemstillingene tilsier. Definisjonsmessig validitet handler om hvor godt en greier å fange opp begreper på det teoretiske nivået i innsamlingen og analysen av dataene (Østbye et al. 2013, 27).

Reliabilitet refererer til datamaterialets pålitelighet (Grønmo 2004, 221). Dataenes pålitelighet kommer til uttrykk ved at en ved gjentatte datainnsamlinger finner frem til de samme resultatene. I kvalitative studier blir undersøkelsesopplegget i stor grad utviklet samtidig som en samler inn data. Det betyr at undersøkelsesopplegget blir tilpasset forskerens analyser og tolkninger knyttet til konteksten der datainnsamlingen foregår. I praksis er det derfor svært vanskelig å foreta gjentatte innsamlinger basert på det samme undersøkelsesopplegget. På grunn av dette har det blitt hevdet at reliabilitet ikke er et begrep som er hensiktsmessig å benytte til kvalitetsvurdering av kvalitative data, og ofte anvendes heller begrepet *troverdighet* fremfor reliabilitet (Grønmo 2004, 228-229).

Reliabilitet og troverdighet i kvalitative studier innebærer at funnene som presenteres i studien er basert på data om faktiske forhold, og at funnene ikke bygger på forskerens subjektive skjønn eller tilfeldigheter i forskningsprosessen. Dataene må være samlet inn på en grundig og systematisk måte, i samsvar med etablerte forutsetninger og fremgangsmåter for undersøkelsesopplegget som en anvender (Grønmo 2004, 229).

Den definisjonsmessige validiteten og reliabiliteten utgjør til sammen analysens validitet (Østbye et al. 2013, 27). Jeg har allerede argumentert for hvorfor jeg har valgt å benytte høringsuttalelser som datamateriale i min analyse. I henhold til operasjonaliseringen egner disse kildene seg til å svare på mine problemstillinger.

Reliabiliteten til prosjektet kan vurderes ut fra en kritisk drøfting av datamaterialet, hvor en vurderer materialet i lys av ulike aspekter ved den aktuelle studien. Da vurderes datamaterialet opp mot valg av undersøkelsesopplegg, kildenes troverdighet, prosjektets kontekst, gjennomføringen av datainnsamlingen og forskerens rolle (Grønmo 2004, 229).

Funnene i analysene er basert på mine tolkninger av høringsuttalelsene. Andre vil nødvendigvis kunne finne frem til andre diskurser og tolke tekstene annerledes. Det er en åpenbar svakhet. Siden funnene i stor grad avhenger av min rolle, har jeg valgt å redegjøre for hvordan jeg har gjennomført de to analysene (se punkt 3.2.1 og 3.2.2.), slik at en kan få en forståelse for hvordan jeg har gått frem i de to analysene. De øvrige punktene i den kritiske drøftingen av datamaterialet har jeg gått gjennom i dette kapittelet.

3.4 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg gjort rede for de metodiske valgene som har blitt tatt i forbindelse med analysene i mitt prosjekt. Jeg har valgt et kvalitativt forskningsdesign hvor jeg benytter offentlige dokumenter som både kilder og objekt for forskning.

For å svare på oppgavens problemstillinger har jeg benyttet seks høringsuttalelser som primærkilder og en rekke politiske og institusjonelle dokumenter som sekundærkilder. I den første analysen har jeg kartlagt aktørenes formeninger om hvordan NRKs

allmennkringkasteroppdrag skal forankres (form) og tydeliggjøres (innhold), med sikte på å svare på oppgavens første problemstilling.

For å svare på den andre problemstillingen har jeg benyttet diskursanalyse som teoretisk perspektiv, med den hensikt å styrke analysene gjennom å betrakte tekstene i en større sammenheng. Håkon Larsen har anvendt et lignende perspektiv i en av analysene i sin avhandling, hvor han identifiserte tre dominerende diskurser om legitimering av allmennkringkasting i Norge og Sverige.

Jeg har argumentert for hvordan jeg gjennom et strategisk utvalg har valgt ut høringsuttalelsene som utgjør mitt datamateriale. Jeg har redegjort for hvordan jeg har utført de to dokumentanalysene, med sikte på å sikre etterprøvbarhet. Et gjennomskiktig og åpent forskningsdesign legger til rette for at andre kan gjennomføre en liknende studie. Til sist i kapittelet har jeg vurdert kildegrunnlaget i analysen og gjort rede for oppgavens overføringsverdi og kvalitet.

4 NRKs mandat og handlingsrom

I dette analysekapittelet utfører jeg en dokumentanalyse av de seks høringsuttalelsene. Hensikten med analysen er å svare på den første problemstillingen, nemlig å redegjøre for hvordan aktørene argumenterer for at NRKs mandat skal forankres (form) og hva som skal være NRKs mandat (innhold). Det vil si hva slags innhold aktørene argumenterer for at NRK skal tilby på de ulike plattformene og hva de mener skal være NRKs kjernevirksomhet. Spørsmålene i den første problemstillingen ligger tett opp mot spørsmålene som Kulturdepartementet stilte i høringsnotatet. Dokumentanalysen gir derfor et oversiktsbilde over de sentrale aktørenes reaksjoner på forholdene som departementet har spesifisert at de ønsker synspunkter på.

Da NRK-plakaten ble sendt på høring 6. juni 2014, var det syv år siden forrige grundige gjennomgang av NRK. Den gang ble NRKs mandat diskutert og formulert i NRK-plakaten (St.meld. nr. 6 (2007-2008)). Da var det å hindre at NRK skulle bli irrelevant på grunn av teknologiutviklingen et sentralt hensyn. Nå er det NRKs markedsposisjon og brede tilbud som særlig diskuteres.

Når mediebransjen utvikler seg i en retning som gjør at flere aktører får problemer med både finansiering og tilslutning, er det nærliggende å tenke at aktørenes holdninger til den økonomisk stabile allmennkringkasteren også påvirkes. Under innspillsseminaret om stortingsmeldingen om NRK, hevdet administrerende direktør i MBL, Randi Øgrey, at det er uheldig om NRK kan øke sin aktivitet når de økonomiske forholdene er krevende for de private aktørene. ”Det er en resept på reduksjon i mediemangfoldet”, uttalte Øgrey under seminaret.¹³

Gjennomgangen av de utvalgte høringsuttalelsene viser at alle aktørene, med unntak av NRK, uttrykker at NRK-plakaten slik den er i dag ikke definerer NRKs allmennkringkasteroppdrag tydelig nok. Aktørene legger i høringsuttalelsene frem forslag til nye løsninger på hvordan NRKs allmennkringkasteroppdrag skal forankres. Alle aktørene, foruten P4, mener at mindre detaljerte og mer prinsipielle retningslinjer for NRK vil være formålstjenlig.

¹³ Innspillsseminaret ble blant annet skrevet om i Kampanje: <http://kampanje.com/archive/2014/06/hard-skyts-pa-nrk-horing/> [26.05.2015]

4.1 Hvordan skal NRKs mandat forankres?

I dag legitimeres NRKs virksomhet ved at de både har et smalt og bredt innholdstilbud. NRKs smale tilbud når ut til mindre målgrupper som de kommersielle aktørene ikke finner lønnsomt å tilby. For å opprettholde et bredt publikum, og legitimere at alle med et fjernsynsapparat skal betale en avgift til NRK, er det samtidig viktig at NRK tilbyr innhold som er populært og favner bredt. I likhet med NRK har de fleste europeiske allmennkringkasterne forsøkt å finne en balanse mellom de populære og smale programtypene, noe som er blitt gjort på litt ulike måter (Halse og Østbye 2003, 264).

For NRK sin del er samfunnsoppdraget og mandatet formulert i NRK-plakaten, som også er nedfelt i NRKs vedtekter (NRK 2015e). Formuleringene i plakaten er både overordnede og på enkelte områder detaljerte. Som vi har sett har ikke kravene og forventningene til NRK alltid vært like formelle. Tidligere sendte myndighetene uformelle signaler om programpolitikken gjennom politisk og økonomisk kontroll. Etter flere omorganiseringer fikk imidlertid NRK større autonomi. Samtidig førte digitaliseringen og konvergensutviklingen til at flere aktører etablerte seg i markedet, og mediesystemet ble med dette mer komplekst. Dette førte til en økning i behovet for formaliserte regelverk og et offentlig byråkrati (Halse og Østbye 2003, 222), og det er i denne retningen at styringen og reguleringen av kringkastingen har beveget seg.

4.1.1 NRK-plakat eller ikke NRK-plakat – er det spørsmålet?

I 2007 sendte Kultur- og kirke departementet ut en skisse av NRK-plakaten på høring (St. Meld. Nr. 6 (2007-2008)). Allerede før plakaten ble innført uttrykte NRK at de var skeptiske til departementets forslag, og trakk frem detaljeringsgraden av plakaten som en utfordring knyttet til prinsippet om redaksjonell frihet (Mediefridomslova (LOV-2008-06-13-41), § 4).

I denne høringsrunden skriver NRK at erfaringene med NRK-plakaten ”viser at politiske myndigheter, tilsynsorgan og NRKs eier har forvaltet og praktisert regelverket på en uproblematisk måte” (NRK 2014, 6). NRK refererer i høringsuttalelsen til forrige høringsrunde for å påminne om deres standpunkt før NRK-plakaten ble innført. Selv om NRK skriver at erfaringene med NRK-plakaten har vært uproblematisk, imøteser de Kulturdepartementets gjennomgang av plakaten og NRKs mandat. De argumenterer for at

plakaten har vært en egnet form for forankringen av NRKs allmennkringkasteroppdrag (NRK 2014, 1).

Amedia skriver at dagens NRK-plakat fremstår som både detaljert og diffus: ”Den inneholder i dag alt fra direkte pålegg («NRK plikter...»), til forventninger («NRK skal...»), muligheter («NRK kan...») og vurderinger («...som hovedregel»)” (Amedia 2014, 4). De hevder at plakaten alene er lite egnet til å vurdere om NRK befinner seg innenfor eller utenfor de forventningene og krav som stilles, fordi ”formuleringene overlater svært mye til en fortolkning og til utøvd praksis” (ibid.). Selv om Amedia påpeker at dagens NRK-plakat overlater mye til fortolkning, er de enige med NRK om at NRK-plakaten er et egnet dokument til å forankre statens forventninger og krav til NRK (Amedia 2014, 3).

MBL, Schibsted og TV 2 har en annen oppfatning om NRK-plakatens egnethet til å definere NRKs allmennkringkasteroppdrag: De argumenterer for at Stortinget bør innføre noen overordnede hovedprinsipper for NRKs virksomhet, og at disse heller skal forankres i NRKs vedtekter, ikke i NRK-plakaten (MBL 2014a, 1, Schibsted 2014, 2, TV 2 2014, 2).

MBL skriver at plakaten bør avvikles og argumenterer for at det er tilstrekkelig at Stortinget tydeliggjør rammene for NRKs virksomhet gjennom mindre detaljerte prinsipper i vedtektene (MBL 2014a, 1, 4).

Schibsted er også kritiske til å beholde NRK-plakaten slik den er i dag, og hevder at det å avvikle NRK-plakaten ikke vil ha noen praktisk betydning, ”annet enn at styringssystemene blir enklere, styringsverktøyet vil være å finne ett sted, og samme tema vil bli behandlet og konkludert i ett og samme dokument.”. Schibsted peker på at NRK-plakaten i sin helhet er tatt inn i vedtektene, noe som gjør den formelt bindende for NRK. Likevel er plakaten og vedtektene to separate dokumenter, som ligner i både innhold og form. Derfor argumenterer Schibsted for at det er vanskelig å finne en god begrunnelse for hvorfor det er nødvendig å ha to dokumenter (Schibsted 2014, 2).

Videre argumenterer Schibsted for at plakaten bør ha et annet formål dersom departementet beslutter å beholde den. De foreslår at plakaten kan vektlegge Kringkastingssjefens ”publistiske prioriteringer og ambisjoner” (ibid.). Mens vedtektene kan være eierens styringsredskap, kan NRK-plakaten bli Kringkastingsledelsens dokument, med et mer

dynamisk innhold som kan revideres årlig. Gjennom plakaten kan Kringkastingssjefen gjøre publikum kjent med egne ambisjoner, og offentligheten vil få en mulighet til å etterprøve og debattere innholdet i NRK-plakaten (Schibsted 2014, 2).

TV 2 kommenterer konsekvent NRKs vedtekter, fordi det er vedtektene som er NRKs rettslige styringsredskap. De argumenterer for at begrepet ”NRK-plakat” er misvisende, fordi NRKs oppdrag er rettslig bindende og ikke kun retningslinjer for NRKs virksomhet (TV 2 2014, 2)

I høringsuttalelsen fra P4 er ikke NRK-plakatens form kommentert. P4 legger vekt på kravene de argumenterer for at bør stilles til NRK.

Selv om Kulturdepartementet eksplisitt ber om tilbakemeldinger på om NRK-plakaten er et egnet dokument til å forankre NRKs mandat og handlingsrom, vier aktørene liten plass til nettopp dette i høringsuttalelsene. Hva slags type dokument som skal definere kravene og forventningene til NRK spiller ingen viktig rolle for aktørene i mitt utvalg. Det er imidlertid tydelig at de fleste aktørene ikke er tilfreds med NRK-plakaten slik den fremstår i dag. Det er forvirrende at NRK-plakaten og NRKs vedtekter har flere likhetstrekk og at NRK-plakaten ikke har noen juridisk funksjon alene. Av de seks aktørene er det kun NRK og Amedia som argumenterer for at NRK-plakaten bør videreføres. MBL, Schibsted og TV 2 skriver i sine høringsuttalelser at de overordnede retningslinjene for NRKs virksomhet bør forankres i NRKs vedtekter.

4.2 Hva skal være NRKs mandat?

4.2.1 Bedre føre var?

Som offentlig allmennkringkaster har NRK et særskilt samfunnsoppdrag, og det stilles i dag krav til at NRK skal levere allmennkringkasting på alle plattformer. Som vi har sett, ble allmennkringkastingsoppdraget til NRK sist endret i 2009. Da ble NRKs mandat utvidet fra å gjelde radio og fjernsyn til å også gjelde kringkasting på internett og mobil (Innst. S. Nr. 145 (2008-2009), punkt 1.3.6). Utvidelsen baserte seg på argumenter fremmet i St. Meld. Nr. 6 (2007-2008) og St. Meld. Nr. 30 (2006-2007), hvor departementet blant annet pekte på

verdien av at NRK får mulighet til å «følge etter» når publikum flyttes til nye medieplattformer. Departementet argumenterte for at det er helt avgjørende at NRK skal videreutvikle sitt innholdstilbud på nye plattformer.

I Allmennkringkastingsrapporten 2013, som Medietilsynet la frem i juni 2014, skriver tilsynet at ”NRK har en betydelig tematisk og sjangermessig bredde i sitt tilbud, og rapporteringen viser at NRK tar med seg innholdsbredden fra radio og tv over på nye plattformer” (Medietilsynet 2014, 7). Tilsynet konkluderte med andre ord med at NRK oppfyller sitt allmennkringkasteroppdrag på en gjennomgående god måte, også på nye plattformer.

Selv om Medietilsynet er fornøyd med måten NRK har gjennomført allmennkringkasteroppdraget etter utvidelsen av mandatet, viser imidlertid gjennomgangen av høringsuttalelsene at flere av aktørene anser utvidelsen som problematisk. TV 2, MBL, Schibsted og Amedia peker på konkrete punkter i NRK-plakaten som de argumenterer for at bør revideres eller fjernes. P4 refererer ikke direkte til NRK-plakatens punkter, men uttrykker implisitt en misnøye om de samme punktene.

Aktørene reagerer på NRK-plakatens sjettede pilar (§ 17) og et av underpunktene i plakats andre pilar § 13d). I § 13d i NRK-plakaten heter det at ”NRK skal være til stede på, og utvikle nye tjenester på alle viktige medieplattformer for å nå bredest mulig ut med sitt samlede programtilbud”. I § 17, NRK-plakatens sjettede pilar, er det nedfelt at ”NRK skal ha et attraktivt innholdstilbud på Internett, mobil-tv mv.” (NRK-plakaten 2012).

TV 2 og MBL hevder at NRK har brukt formuleringene i punktene til å etablere tjenester som det ikke er naturlig at en offentlig allmennkringkaster skal tilby. TV 2 argumenterer for at § 17 i NRK-plakaten bør fjernes¹⁴ fra plakaten (TV 2 2014, 4). I høringsuttalelsene ordlegger de to aktørene seg slik:

NRK har benyttet seg av friheten de er gitt til å etablere en lang rekke tjenester som ligger langt utenfor det som naturlig faller inn under et offentlig allmennkringkasteroppdrag. Mange av disse tjenestene leveres i konkurranse med private aktører (TV 2 2014, 1, MBL 2014a, 2).

¹⁴ Som tidligere nevnt argumenterer MBL for å avvike hele NRK-plakaten.

TV 2 og MBL skriver at NRK ”har benyttet seg av friheten de er gitt”, og impliserer at NRK har utnyttet de frie retningslinjene som myndighetene har formulert i plakaten.

Amedia argumenterer på den andre siden for at ”NRK *har fått mandat* til å gå i direkte konkurranse” (Amedia 2014, 2. Min kursivering) gjennom formuleringene i § 13d og § 17. Schibsted skriver i sitt høringssvar at § 13d bør fjernes, og hevder at hvis punktet skulle tolkes bokstavelig ”burde NRK starte papiravis. Avis er definitivt en viktig medieplattform” (Schibsted 2014, 5). Siden NRK neppe har vurdert å starte papiravis, argumenterer Schibsted for at punktet ikke gir veiledning.

Selv om disse fire aktørene uttrykker misnøye om de samme vedtektene, peker aktørene på ulike ”syndebukker”.

P4 kommenterer ikke paragrafene direkte, men om NRKs aktiviteter på ”den kommersielle arenaen” skriver de resolutt: ”Der skal, etter vårt syn, en lisensfinansiert kringkaster ikke operere. Dette må formuleringene i vedtektene understøtte” (P4 2014, 3).

I St. Meld. Nr. 6 (2007-2008) skriver departementet at de fleste høringsinstansene som kommenterte punktet om NRKs innholdstilbud på nye plattformer var positive til at dette skulle være en av allmennkringkasterens plikter¹⁵. Allerede før NRK-plakaten ble innført var TV 2 bekymret for hva slags innvirkning NRKs tjenester på nye medieplattformer ville ha på de kommersielle aktørene. Derfor argumenterte TV 2 i høringsrunden i 2007 for at det måtte bli gjort konkrete konsekvensvurderinger før NRK eventuelt introduserte nye tjenester (St. Meld. Nr. 6 (2007-2008), punkt 3.4.3.). En slik formell prosedyre for forhåndsgodkjenning var allerede foreslått av departementet i St. Meld. Nr. 30 (2006-2007), og ble innført våren 2010 (Medietilsynet 2011).

Foruten NRK, uttrykker alle aktørene i mitt utvalg, både implisitt og eksplisitt, at to av plakatenes punkter er problematiske. Formuleringene er åpne for tolkning, noe som aktørene kritiserer på to ulike vis. På den ene siden har vi aktører som hevder NRK tolker vedtektene i for vid forstand (TV 2 og MBL), og at NRK utfordrer konkurransen i markedet ved at de drar nytte av sin posisjon og friheten de er gitt. På den andre siden har vi aktører som hevder at retningslinjene satt av myndighetene ikke definerer NRKs handlingsrom på en

¹⁵ Dette punktet ble likevel ikke nedfelt i plakaten før i 2009.

tilfredsstillende måte (Amedia og Schibsted), noe som impliserer at det først og fremst er myndighetene som må stilles ansvarlig.

4.2.2 Mer prinsipielle og mindre detaljerte krav

Selv om aktørene har formeninger om hvordan NRKs mandat og handlingsrom bør defineres, er det ikke den formelle forankringen aktørene vier mest oppmerksomhet i høringsuttalelsene. Aktørene er spesielt opptatt av at det må tegnes tydeligere grenser for NRK og at NRKs tilbud ikke skal ha en negativ påvirkning på de øvrige aktørene .

Amedia, Schibsted, MBL og TV 2 er enige om at NRKs handlingsrom bør defineres gjennom prinsipielle og overordnede retningslinjer (Amedia 2014, 3, Schibsted 2014, 2-3, MBL 2014a, 1, TV 2 2014, 4).

Amedia hevder at den faktiske grenseoppgangen mellom NRK og de andre medieaktørene ”lar seg best løse i dialog mellom partene og ikke gjennom politiske vedtak og diskusjoner” (Amedia 2014, 5). Samtidig argumenterer Amedia for at NRK-plakaten bør suppleres med en ”prinsipiell beskrivelse av NRKs rolle i forhold til andre medier” (Amedia 2014, 3).

Schibsted skriver at NRKs vedtekter er i overkant detaljerte slik de fremstår i dag, og argumenterer for at vedtektene heller bør være overordnede og beskrive ”selskapets kjerneoppdrag, dets profil og sentrale prioriteringer” (Schibsted 2014, 2-3).

TV 2 hevder at stor grad av detaljregulering vil gi NRK liten fleksibilitet, noe TV 2 mener verken er ønskelig eller hensiktsmessig. De argumenterer for at redaksjonell uavhengighet og frihet er et sentralt prinsipp som vil bli utfordret av detaljregulering av NRKs tilbud. I tillegg til dette poenget påpeker TV 2 at detaljregulering også er uheldig fordi det kan føre til at tilbud etableres eller opprettholdes selv om utviklingen har medført at tilbudene ikke lenger er nødvendige for å oppfylle de overordnede formålene med allmennkringkasterplakaten, enten fordi andre aktører fyller eller enkelt kan fylle behovet, eller fordi teknologien har gjort tilbudet overflødig (TV 2 2014, 8). TV 2 hevder at NRKs oppdrag som allmennkringkaster ble mindre presis og forutsigbar etter at NRKs avgrensning ble fjernet i 2007¹⁶. Frem til da var

¹⁶ Det var imidlertid ikke før i 2009 at aktiviteter på nye plattformer ble innlemmet i NRKs mandat.

NRKs kjernevirksomhet definert som og avgrenset til TV- og radiokanalene. TV 2 argumenterer derfor for at en slik avgrensning bør gjeninnføres (TV 2 2014, 2).

P4 er den eneste aktøren som tar til orde for at detaljregulering av NRK vil være formålstjenlig. De skriver at frykten for å drive statlig innblanding i NRKs redaksjonelle frihet og integritet har vært en av årsakene til at en har vært tilbakeholdne med å detaljregulere NRKs innholdstilbud. Siden tidene har endret seg, og det nå er mange tilbydere av medieinnhold i Norge, argumenterer de for at det er mindre grunn til å frykte ensretting dersom en velger å sette detaljerte krav til tilbudet NRK tilbyr:

Snarere tvert i mot vil en slik detaljregulering nå føre til større mangfold fordi det kan bidra til å sikre at NRK i størst mulig grad retter seg inn mot innhold som andre kringkastere ikke kan eller vil tilby (P4 2014, 5)

De hevder at den eneste fornuftige begrunnelsen for å ha en lisensfinansiert allmennkringkaster må være at dette sikrer tilgang på ulike typer innhold som myndighetene ønsker at allmennkringkasteren skal dekke. For å forsvare at en skal ha en omfattende lisensfinansiering og for å sikre at kulturpolitiske og andre typer målsettinger nås, påstår P4 at en må stille klare og detaljerte krav til NRKs tilbud (P4 2014, 5). P4 benytter altså markedssvikt som et argument for å øke detaljeringsgraden, og hevder at hvis ikke NRK virker markedskorrigerende så mister lisensfinansieringen sin legitimitet.

Når det ikke lenger er begrenset distribusjonskapasitet, argumenterer P4 for at det heller ikke er noen grunn til å sette krav til hva de kommersielle aktørene skal tilby, og at det gir ”større grunn til å bruke tilgang på lisensfinansiering som begrunnelse for å regulere innholdskrav overfor NRK” (P4 2014, 5).

NRK peker på viktigheten av å basere de politiske avgjørelsene på reelle fakta, og vektlegger at de strukturelle utfordringene i markedet ikke er forårsaket av NRK. De argumenterer for at utfordringene ikke vil løses ved å begrense NRKs oppdrag eller finansiering: ”Faren er en strategi der politiske myndigheter svarer på utfordringene med politiske tiltak som er *mulige*, men som ikke løser problemene” (NRK 2014, 10-11).

Det at samtlige aktører, utenom NRK, ønsker at NRK skal begrense aktiviteten som grenser mot de kommersielle aktørene, er ikke spesielt overraskende. Mediebransjen har vært

gjennom store omveltninger og noen av aktørene er i spesielt sårbare posisjoner. Aktørene ønsker nødvendigvis ikke at NRKs sterke tilstedeværelse i det norske mediemarkedet skal utgjøre ytterligere en trussel. Jeg vil derfor antyde at aktørene ønsker å tydeliggjøre NRKs handlingsrom både av egen interesse og for det samlede norske mediemangfoldet. NRK frykter for at myndighetene vil benytte seg av virkemidler som er mulige, men som ikke løser problemene, og argumenterer for at en avgrensning av mandatet ikke vil løse utfordringene som mediemarkedet står overfor.

At P4 ønsker flere krav og en mer detaljert regulering, er nødvendigvis knyttet til P4s interesser. I tillegg til at de argumenterer for at detaljregulering vil sikre at kulturpolitiske og andre typer målsettinger nås, peker de på at det er ”et paradoks at myndigheten i 20 år har brukt svært detaljerte innholds krav og «målebånd» for å holde P4 og andre kommersielle aktører i ørene” (P4 2014, 5). De hevder at det nå ikke er noen grunn for at myndighetene ikke skal sette liknende krav til NRK.

Fra dette kan vi slutte at alle aktørene, med unntak av P4, argumenterer for at overordnede og mindre detaljerte krav til NRK er den mest hensiktsmessige måten å definere NRKs handlingsrom.

4.2.3 Selvregulering

Som jeg har vært inne på tidligere har det vært to ulike tendenser i mediebransjen hva gjelder regulering av medier. Den ene tendensen viser at reguleringen har beveget seg fra å være basert på tillit til å være basert på mistillit, noe som innebærer en mer formell og byråkratisk regulering. Styringen av allmennkringkastingen har beveget seg i denne retningen. Den andre tendensen har gått i retning mot en mer selvstyrt og samstyrt regulering. Majoriteten av aktørene i utvalget hevder at en mer prinsipiell forankring er formålstjenlig, noe som kan indikere at aktørene mener at reguleringen av NRK bør bevege seg i retningen mot mer selvstyring og mindre formell kontroll.

Amedia argumenterer for at dagens NRK-plakat alene er lite egnet til å vurdere ”om NRK i praksis befinner seg innenfor eller utenfor de forventninger og krav som stilles” (Amedia 2014, 4). De mener at instansen som i dag vurderer dette, altså Medietilsynet, også må få mandat til å vurdere de konkurransemessige konsekvensene av NRKs aktiviteter.

MBL og TV 2 hevder at dette må være NRKs ansvar å vurdere selv. TV 2 skriver at NRK må ha en selvstendig plikt for å ivareta mediemangfoldet og ”aktivt vurdere de konkurransemessige virkningene av sitt tilbud” (TV 2 2014, 4).

MBL argumenterer for at et formelt ansvar for å vurdere mediemangfold og de konkurransemessige effektene av NRKs virksomhet vil være et velegnet instrument for å sikre en fremtidig sunn balanse mellom statlig finansiert allmennkringkasting og private medieaktører. I kombinasjon med tydeligere grenseoppgang mot det kommersielle markedet og prinsipielle og mindre detaljerte vedtekter, hevder MBL at de kommersielle mediene vil få større forutsigbarhet (MBL 2014a, 4).

TV 2 og MBL foreslår med andre ord at NRK selv skal regulere sin virksomhet gjennom et formelt ansvar for å vurdere om innholdet de tilbyr har en negativ effekt på konkurransen i markedet. Dette understreker at enkelte aktører i mitt utvalg ønsker at reguleringen av NRK skal bli mindre formell og byråkratisk. På grunn av TV 2 sin posisjon i markedet, er det ikke spesielt overraskende at de ønsker en slik dreining på reguleringen. TV 2 er som allmennkringkaster pliktig til å levere ulike typer innhold i bytte mot markedsmessige betingelser. Om kringkastingsreguleringen går i retning mot mindre rigide forpliktelser, kan dette også ha betydning for TV 2s TV-avtale, som for øvrig går ut i 2015 (Se for eksempel Hauger 2014). MBL taler på vegne av svært mange mediebedrifter, også TV 2, så det samme resonnetet gjelder også i noen grad for MBL.

4.2.4 NRKs kjernevirksomhet

Som jeg allerede har vært inne på, var NRKs kjernevirksomhet avgrenset til å gjelde tradisjonell kringkasting frem til NRK-plakaten ble innført. Da NRK-plakaten ble utvidet med en sjette pilar, ble kringkasting på nye plattformer implementert i NRKs mandat.

Amedia, MBL, TV 2 og Schibsted argumenterer for at NRKs kjernevirksomhet igjen bør avgrenses til å gjelde produksjon og kringkasting av radio- og tv-programmer. De mener at

denne defineringen bør innlemmes i de overordnede retningslinjene for NRK¹⁷ (Amedia 2014, 3, MBL 2014a, 1, TV 2 2014, 2, Schibsted 2014, 3).

Aktørene er samtidig enige om at det er naturlig at NRK tar i bruk andre plattformer på områder der det er naturlig. MBL skriver eksempelvis at ”NRK skal primært bruke nye medieplattformer til å gjøre sitt radio- og tv-tilbud tilgjengelig for et størst mulig publikum.” (MBL 2014a, 1). TV 2 argumenterer for at NRK kan ta i bruk nye teknologiske plattformer ”forutsatt at det ikke virker negativt for mediemangfoldet eller svekker konkurransen i markedet” (TV 2 2014, 2).

NRK og P4 diskuterer ikke hva som bør være NRKs kjernevirksomhet i sine høringsuttalelser.

4.3 Oppsummering

Dokumentanalysen av de seks utvalgte høringsuttalelsene har gitt svar på oppgavens første problemstilling. I analysens første del har jeg redegjort for hvordan aktørene mener at NRKs mandat skal forankres. Gjennomgangen viser at kun NRK og Amedia argumenterer for at NRK-plakaten bør videreføres og at plakaten er et egnet dokument for forankringen og formuleringen av allmennkringkasteroppdraget. MBL, Schibsted og TV 2 argumenterer i sine høringsuttalelser for at de overordnede retningslinjene for NRKs virksomhet bør forankres i NRKs vedtekter. Nøyaktig hva slags dokument som skal definere NRKs allmennkringkasteroppdrag spiller ingen viktig rolle for aktørene i mitt utvalg, men de fleste aktørene er enige om at dagens plakat ikke tydelig nok definerer hva som skal være NRKs mandat og handlingsrom. NRK-plakaten og NRKs vedtekter ligner på hverandre, men NRK-plakaten har ikke alene noen rettslig funksjon. Dette skaper noe forvirring.

I analysens andre del har jeg gjort rede for hva aktørene mener at skal være NRKs mandat. Alle aktørene, utenom P4, argumenterer for at kravene til NRK bør være mer prinsipielle og mindre detaljerte. Sett bort fra NRK, uttrykker alle aktørene, både implisitt og eksplisitt, at plakatens § 13d og § 17 er uheldige. TV 2, MBL, Amedia og Schibsted argumenterer for at

¹⁷ Amedia argumenterer for at dette skal forankres i NRK-plakaten. MBL, TV 2 og Schibsted argumenterer for at dette skal formuleres i NRKs vedtekter.

NRKs allmennkringkasteroppdrag bør avgrenses og at allmennkringkasterens kjerneområde bør være tv og radio. NRKs aktiviteter på nye plattformer bør støtte opp under NRKs kjernevirksomhet.

5 Dominerende diskurser i høringsrunden

I det følgende kapitlet identifiserer jeg de dominerende diskursene i høringsrunden av NRK-plakaten gjennom analyse av seks høringsuttalelser, og beskriver hvordan diskursene blir benyttet og kombinert. Analysen baserer seg på Norman Faircloughs diskursanalytiske perspektiv. Gjennom tolking av utvalgte høringsuttalelser trekker jeg ut de kollektive virkelighetsoppfatningene som er bærende i høringsrunden. Dette gir et tidsbilde av allmennkringkasterdebatten slik den gjør seg synlig i høringsrunden av NRK-plakaten. I analysen er jeg på jakt etter hvordan bestemte forestillinger om NRK og allmennkringkasting skapes og opprettholdes gjennom språket. Siden jeg vet at de mediepolitiske målsetningene har vært relativt konstante, har jeg på forhånd noen antakelser om hva tekstene vil inneholde.

I doktorgradsavhandlingen *Legitimering av allmennkringkasting i Norge og Sverige* fant Håkon Larsen (2008) blant annet frem til at det var tre fremtredende diskurser i debatten knyttet til legitimering av allmennkringkasting i Norge og Sverige (Larsen 2008, 323).

Larsen har en normativ tilnærming i sin studie, og relaterer diskusjonen om allmennkringkasting til demokrati- og offentlighetsteori (Larsen 2011, 43). Det normative fundamentet til allmennkringkasterdiskursene som Larsen identifiserte er utformet med utgangspunkt i tre demokratiteoretiske perspektiver, som han har funnet frem til ved å veksle mellom teori, metode og data (Larsen 2008, 320). Larsens studie knyttet seg spesifikt til legitimeringen av allmennkringkasting. Min studie har et teoretisk perspektiv som tar utgangspunkt i mediepolitiske drivkrefter og mediepolitiske mål. Mediepolitikk og medieregulering baserer seg på normative forestillinger om hva medienes rolle i samfunnet bør være (Skogerbø 1999, 40). Det betyr at de mediepolitiske målene har rot i normativ teori, og at min analyse vil dekke områder som Larsen også har undersøkt.

Fordi det har vært flere strukturelle og teknologiske endringer i mediebransjen og siden dagens debatt om NRK i stor grad knytter seg til NRKs rolle på nye medieplattformer, finner jeg det naturlig å inkludere de forholdene som har ført frem til dagens mediesituasjon, i tillegg til de mediepolitiske målsetningene. Fairclough (2010) argumenterer for at diskurser både konstituerer og konstruerer sosiale praksiser (Fairclough 2010, 58), og jeg har en antakelse om at diskursene jeg identifiserer både er formet av og bidrar til å forme

mediesituasjonen. Dette betyr at min analyse også vil belyse andre forhold enn Larsens studie.

Det har vært store omveltninger i mediebransjen siden Larsens undersøkelser. Likevel vet vi at flere av de sentrale mediepolitiske målsetningene har endret seg lite gjennom årenes løp. Fra teorikapittelet vet vi at det er særlig tre mediepolitiske målsettinger som har stått sentralt siden 1980-tallet: *ytringsfrihet*, *mangfold* og *kvalitet*. Dette er målsettinger som er nært tilknyttet hverandre: For å sikre ytringsfriheten trengs det et mangfold av kanaler der forskjellige meninger og ytringer kommer til uttrykk og settes mot hverandre. Mediemangfold er også en forutsetning for journalistikkens kvalitet: i markedet må det finnes flere medieaktører som har ressurser til å produsere innhold med bredde og dybde. For at det skal være plass til ulike meninger og for at det skal produseres kvalitetsjournalistikk, er det med andre ord avgjørende at det finnes et mangfold av medier.

Staten har gjennom grunnloven et infrastrukturansvar som innebærer at det skal legges til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale, og således et ansvar for å sikre at det finnes et mangfold av medier (Grunnloven (LOV-1814-05-17), § 100). Dette betyr at det i siste instans er staten som har ansvaret for å legge føringene, slik at et sunt konkurransenivå i mediemarkedet opprettholdes.

Som et resultat av digitalisering, konvergens og privatisering har reguleringen og styringen av allmennkringkasterne blitt mer formell og omfattende. Det forrige analysekapittelet viste at majoriteten av aktørene i utvalget ønsker at styringen skal gå i retning av mer selvregulering og at retningslinjene for NRK bør formuleres mer prinsipielt og overordnet. I tillegg tar flere aktører til orde for at NRKs kjernevirksomhet bør avgrenses til å gjelde fjernsyn og radio, og at aktivitet på nye plattformer dermed ikke bør være en del av NRKs allmennkringkasteroppdrag.

Gjennomgangen av høringsuttalelsene viser at det er to overordnede diskurser om allmennkringkasting som styrer uttalelsene. Den første beskriver utfordringene mediemarkedet står ovenfor som delvis grunnet NRKs dominerende posisjon i det norske mediemarkedet, og at NRK derfor utgjør *en trussel* for det norske mediemangfoldet. Den andre diskursen fremstiller utfordringene som et politisk problem, og at NRK er *et av de viktigste kultur- og mediepolitiske virkemidlene* staten har. På den ene siden har vi en diskurs

som peker på at NRK har et ansvar for å sikre mediemangfoldet i Norge. På den andre siden pekes det på statens ansvar for å legge føringer for NRK, slik at de har et tydelig definert handlingsrom. Disse diskursene setter rammer for perspektiv og argumentasjon hos diskursens bærere.

Under disse overordnede diskursene er det fire diskurser som gjør seg synlige.

Gjennomgangen av høringsuttalelsene viser at det er motsetninger og gnisninger i diskursene. Jeg har funnet frem til at alle aktørene jeg har gjennomgått benytter alle, eller de fleste, diskursene i sine høringsuttalelser.

Diskursene er nært knyttet til kategoriinndelingen jeg redegjorde for i metodekapittelet, men på samme tid befinner noen av diskursene seg innenfor flere kategorier. For eksempel er NRKs dekning av smale interessefelt både noe de gjør i dag (deskriptiv), og noe som aktørene mener at NRK bør fortsette å gjøre i fremtiden (normativ). Samtidig kombineres gjerne flere diskurser i de samme argumentene, hvilket betyr at grensene mellom diskursene er noe flytende og at diskursene ikke er gjensidig utelukkende. Noen av diskursene favner bredere og er mer generelle og overordnede, mens andre knytter seg til mer konkrete forhold. Dette er fordi diskursene peker på ulike forhold i diskusjonen om NRKs mandat og handlingsrom.

På bakgrunn av diskursenes inndeling har jeg sammenlignet diskursene jeg har identifisert i mitt datamateriale med diskursene som Larsen fant i sin studie, for å se etter likheter og forskjeller.

Analysen i forrige kapittel viste at de fleste aktørene anser det som naturlig at NRK skal være til stede på nye plattformer, men at dette ikke bør være NRKs kjernevirksomhet. Diskusjonen om NRKs mandat blir derfor diskutert på to ulike nivåer: *innhold* og *plattform*. Diskusjonen går ut på hvilke teknologiske plattformer NRK skal benytte og hva slags innhold NRK skal tilby gjennom disse kanalene og de tradisjonelle kanalene. I dag stilles det en rekke krav til ulike typer innhold som NRK skal tilby gjennom sitt allmennkringkastertilbud. Foruten kommersielle aktiviteter og reklame gir imidlertid ikke plakaten per i dag noen restriksjoner for hva slags type innhold NRK ikke skal tilby. Gjennomgangen viser at flere aktører argumenterer for at NRKs handlingsrom nå bør avgrenses.

Videre i dette kapittelet vil jeg diskutere hvordan de dominerende diskursene gjør seg synlige i høringsuttalelsene.

5.1 Samfunnsdiskursen

Samfunnsdiskursen er en av de tydeligste diskursene i høringsuttalelsene. Denne diskursen er særlig knyttet til de mediepolitiske målene, og er dermed hovedsakelig normativ. Samtidig uttrykker de fleste aktørene at NRK er en institusjon som har en viktig betydning for det norske samfunnet. Derfor er diskursen på samme tid deskriptiv.

Diskursen likner en av diskursene Larsen (2008) fant at var dominerende i allmennkringkastingsdebatten i Norge og Sverige: *medborgerdiskursen*. Larsen beskriver diskursen slik:

Hovedkjennetegnet ved en slik diskurs er at man anser PSB som en viktig institusjon i det demokratiske samfunnet, og at man ser på seerne som medborgere. Allmennkringkasternes legitimering skjer innenfor en slik diskurs i henhold til den funksjonen de fyller med hensyn til å bidra til en opplyst offentlig samtale om viktige temaer (Larsen 2008, 324).

De to diskursene har flere likhetstrekk. I høringsuttalelsene i min analyse finner jeg at aktørene anser NRKs rolle i det demokratiske samfunnet som viktig, noe også Larsen uttrykker i sin beskrivelse av diskursen.

Jeg har valgt et annet navn på diskursen fordi aktørene i mitt materiale først og fremst vektlegger NRKs rolle i samfunnet og demokratiet, og ikke hvilken betydning denne rollen har for hver enkelt borger. Dette ligger riktignok implisitt i diskursen. Selv om det ikke er store ulikheter i Larsen og min diskurs, vil jeg argumentere for at det er ulikheten i hvordan aktørene vektlegger NRKs rolle som skaper et skille mellom *medborgerdiskursen* og *samfunnsdiskursen*. Den teoretiske tilnærmingen gjør også at de to diskursene skiller seg fra hverandre. Selv om *samfunnsdiskursen* i hovedsak er knyttet til de mediepolitiske målene, spiller også de mediepolitiske drivkreftene en rolle: Selv om det har vært store endringer i mediemarkedet som følge av de mediepolitiske drivkreftene, er nemlig tanken om at NRK skal sikre ulike demokratiske, kulturelle og sosiale behov i samfunnet fortsatt sentral.

I *samfunnsdiskursen* legitimeres allmennkringkastingen ved at NRK bidrar til en opplyst offentlig samtale ved å bringe viktig informasjon ut til et bredt lag av befolkningen. Aktørene benytter ordene «nødvendighet», «ivareta», «sikre» og «styrke» om NRKs oppgaver overfor samfunnet. Aktørene har forventninger og krav til at NRK skal være en institusjon som styrker demokratiet og det samlede mediemangfoldet gjennom sitt tilbud. I høringssvarene uttaler alle aktørene jeg har analysert, foruten P4, at NRK har et ansvar for å sikre forskjellige behov i samfunnet og at NRK er en viktig aktør i det norske mediemarkedet. MBL skriver eksempelvis at føringene for NRK bør fastslå at NRK gjennom sitt innholdstilbud skal:

- sikre tilgang til viktig og uavhengig samfunnsinformasjon og mulighet for hele befolkningen til å ta del i demokratiske prosesser;
- ivareta ytringsfrihet og ytringsmuligheter for borgerne;
- ivareta norsk språk, identitet og kultur, og
- ivareta sosiale og kulturelle behov i befolkningen som ikke i tilstrekkelig grad møtes på annen måte (MBL 2014a, 1).

MBL hevder at disse innholdsmessige føringene, som sikrer og ivaretar ulike samfunnsmessige hensyn, definerer NRKs handlingsrom i tilstrekkelig grad. TV 2 mener i likhet med MBL at de samme fem punktene skal beskrive formålet med NRKs samlede allmennkringkastingstilbud (TV 2 2014, 8).

I tillegg til at aktørene på ulike vis uttrykker at NRK gjennom sitt tilbud skal ivareta viktige oppgaver i samfunnet, uttrykker alle aktørene utenom P4 og Schibsted, at NRK har bidratt til dette gjennom sitt allmennkringkastingstilbud. Amedia skriver for eksempel:

NRK er som allmennkringkaster en viktig medieinstitusjon som på en god måte ivaretar sentrale oppgaver i samfunnet, knyttet til sitt oppdrag om å bidra til høyt mediekonsum, til styrking av demokratiet og norsk offentlighet og til ivaretagelse av norsk kultur og språk (Amedia 2014, 3-4).

Amedia hevder at NRK er en institusjon som har en positiv påvirkning på samfunnet, og skriver videre at NRKs tradisjonelle oppgaver som allmennkringkaster og nasjonal fellesarena bør opprettholdes (Amedia 2014, 3-4).

I NRK-plakatens første pilar står det at NRK skal understøtte og styrke demokratiet¹⁸. Gjennomgangen viser at de fleste aktørene er enige om at dette er et krav som må videreføres. Som jeg tidligere har vært inne på, må det i henhold til de mediepolitiske målene, være et mangfold av medier for at forskjellige meninger og ytringer skal komme til uttrykk og kunne settes mot hverandre. Det at NRK skal bidra til mediemangfold og ikke skal ha en negativ virkning på konkurransen i markedet, ligger med andre ord allerede i NRKs vedtekter. Flere av aktørene argumenterer for at dette bør spesifiseres tydeligere i NRKs mandat. Slik vi så i forrige kapittel ønsker eksempelvis MBL, Schibsted og TV 2 at NRK skal ha et formelt ansvar for å sikre det norske mediemangfoldet. Alle aktørene i utvalget peker på at det er viktig å opprettholde et mangfoldig medietilbud.

Siden mediemangfold er en forutsetning for demokratiet tolker jeg det slik at mediemangfold implisitt også er viktig i Larsens diskurs. I *samfunnsdiskursen* er imidlertid NRKs ansvar for det norske mediemangfoldet helt sentralt.

For å sikre at det er innholdsmangfold, kan en offentlig eid allmennkringkaster virke markedskorrigerende ved å tilby innhold som ikke blir dekket av de øvrige aktørene i markedet (Krumsvik 2011, 108). I henhold til Kind og Schjelderup (2007) er et stort publikum en forutsetning for å kunne korrigere for markedssvikt på etterspørselsiden¹⁹. NRK argumenterer selv for at populære programtyper er nødvendige fordi de er med på å løfte smalere og mer krevende programtyper, som ellers ville fått liten oppmerksomhet. I tillegg argumenterer de for at populært innhold er en del av norsk kultur, språk og identitet (NRK 2014, 9).

Kringkastingsrapporten *Public and private broadcasting across the world – The race to the top*, som ble finansiert av den britiske kringkasteren BBC, konkluderer blant annet med at det er en positiv sammenheng mellom en sterkt posisjonert og finansiert allmennkringkaster med et godt og variert TV-tilbud og et velfungerende kommersielt marked. En av forklaringene er at land som har allmennkringkastere som investerer i nasjonalt innhold også har de høyeste kommersielle investeringene i innhold. Allmennkringkasterens sterke posisjon og satsing på

¹⁸ Se punkt 2.3 NRK-plakaten, side 26.

¹⁹ Ettersom de kommersielle aktørene ikke anser det som lønnsomt å tilby det smale innholdet, betyr det at tilbud og etterspørsel ikke er i likevekt. I henhold til ”spillover”-effekten kan offentlige allmennkringkastere øke etterspørselen av programtyper, også smalere programmer (Kind og Schjelderup 2007, 67).

lokalt innhold fører til en kvalitetskonkurransen som gjør at de øvrige aktørene blir presset til å levere lokalt innhold av høy kvalitet (BBC 2013, 14).

TV 2 peker på at konkurransen med NRK har bidratt til ”å skape den kvaliteten og bredden som norske TV-seere i dag nyter godt av” (TV 2 2014, 1). Det at NRK kan gå lengre i å eksperimentere med nye konsepter og programmer, som følge av lisensfinansieringen, argumenterer TV 2 for at har bidratt til å øke kvaliteten på det samlede norske TV-tilbudet (ibid.).

I NRK-plakatens sjette pilar er det skrevet at NRK skal levere et attraktivt tilbud på internett og mobil-tv (NRK-plakaten 2012). Som vi så i forrige kapittel er majoriteten av aktørene kritiske til dette. NRK, Schibsted, Amedia, MBL og TV 2 argumenterer for at NRK kan ta i bruk nye formidlingsformer for å nå ut til sine brukere. Aktørene er imidlertid uenige om hva slags rolle NRK skal ha på nye plattformer.

TV 2 er positive til at NRK tar i bruk ny teknologi så lenge ”det ikke virker negativt for mediemangfoldet eller svekker konkurransen” (TV 2 2014, 2). Amedia og MBL presiserer at NRKs rolle på nye medier må støtte opp under NRKs kjernevirksomhet.

Schibsted skriver at ”NRK må selvsagt til enhver tid søke den formidlingsform og teknologi som tjener oppdraget mest mulig effektivt, og som treffer brukerne” (Schibsted 2014, 3). Med utgangspunkt i NRKs langtidsstrategi og mål om å være ”samlende”, skape felles referanserammer og sikre norsk språk og kultur, skriver Schibsted at TV og radio er overlegne både når det gjelder rekkevidde og ”samlende kraft”. De argumenterer for at NRK-programmene på TV og radio skiller seg fra de kommersielle tilbudene ved at de har et sterkt ”public service-element”, og oppfatter at de digitale tilbudene til NRK har mindre samlende effekt. Selv om Schibsted skriver at NRK skal ta i bruk de formidlingsformene som treffer deres målgruppe, argumenterer de for at NRK bør fokusere på sitt TV- og radiotilbud (Schibsted 2014, 3).

Med hensyn til det mediepolitiske målet om mangfold, argumenterer TV 2, MBL, Amedia og Schibsted for at NRKs kjernevirksomhet bør være forbeholdt radio og TV, og at aktivitet på nye plattformer ikke bør være en del av NRKs allmennkringkasteroppdrag. Selv om det finnes både teori og empiri som tilsier at en sterk allmennkringkaster med et bredt og smalt

tilbud er positivt for mediemangfoldet, er det kun NRK som anvender dette argumentet. Aktørene frykter at et for sterkt NRK vil ha en negativ effekt på konkurransen i mediemarkedet. Samtidig uttrykker alle, utenom P4, at NRK er en viktig institusjon i det norske samfunnet.

P4s høringsuttalelse skiller seg fra de andre aktørenes uttalelser. P4 setter spørsmålstegn ved nødvendigheten av å ha statsfinansiert radio²⁰, og vier hele høringsuttalelsen til å liste opp innholdskrav til NRK og argumenter for at NRK ikke skal tilby innhold som kommersielle aktører kan tilby (P4 2014). Det at P4 vektlegger innholdskrav og begrensninger for NRK i sin høringsuttalelse innebærer at de ikke anvender samfunnsdiskursen direkte i sin høringsuttalelse. Riktignok ønsker P4 å begrense NRKs mandat med hensyn til det norske mediemangfoldet. En kan da si at de implisitt uttrykker at NRK er viktig for demokratiet og ytringsfriheten, fordi de argumenterer for at NRK kan utgjøre en trussel mot mediemangfoldet dersom de utkonkurrerer andre aktører i markedet. Det impliserer at en begrensning av NRKs handlingsrom mot de kommersielle aktørene, ifølge P4, vil være positivt for konkurransesituasjonen og det nasjonale mediemangfoldet.

Det går altså en fin grense mellom ”viktig institusjon” og ”trussel”. Ingen av aktørene uttrykker at det norske mediemangfoldet vil styrkes av at NRK legges ned. De fleste av aktørene peker derimot på at NRK er en viktig medieinstitusjon. Dermed ligger det implisitt et argument om at NRK må fortsette å være relevante slik at lisensfinansieringen legitimeres, hvilket betyr at NRK må tilby innhold som treffer et bredt publikum og anvende de plattformene som deres brukere anvender.

Schibsted påstår at med mindre norske politikere og medieaktører kan identifisere et interessefellesskap, så kan det oppstå et destruktivt konkurranseforhold mellom de norske medieaktørene. Dette kan nødvendigvis ha stor negativ betydning for den norske mediebransjen, i tillegg til norsk språk, kultur og identitet (Schibsted 2014, 6).

Ifølge Schibsted har forholdet mellom NRK og den private delen av mediebransjen historisk har vært god. Den norske mediebransjen har utviklet en slags harmonimodell, hvor aktørene

²⁰ P4 kommenterer NRK radio i sitt hørings svar, og ikke hele NRKs virksomhet.

har opptrådt mer som samarbeidspartnere enn konkurrenter. På grunn av endringene i mediebransjen argumenterer de for at det er krevende å videreføre en slik modell:

Så lenge NRK og de private medieaktørene ikke konkurrerer om annonsekroner har dette vært enklere, men når valutaen nå også er digital trafikk, noe alle aktørene kjemper om, blir utfordringene større. (Schibsted 2014, 3).

Schibsted hevder at dersom en skal utvikle en moderne form på harmonimodellen, må aktørene starte med å definere hverandre som samarbeidspartnere, snarere enn konkurrenter (Schibsted 2014, 6). TV 2 anser ikke NRK for utelukkende å være en konkurrent, og peker på at NRK er ”en viktig samarbeidspartner for mange private medieaktører, blant annet innenfor distribusjon og teknologisk standardisering” (TV 2 2014, 6). De argumenterer for at NRK bør oppfordres til aktivt samarbeid med andre norske aktører, for å sikre et bredt tilbud av norskprodusert innhold og tjenester.

NRK hevder at tanken om at NRK skal sikre ulike demokratiske, kulturelle og sosiale behov i samfunnet ”er fortsatt levende og vurderes sågar som vel så viktig i et stadig voksende kommersielt og globalisert marked” (NRK, 2014, s 2). Gjennomgangen av høringsuttalelsene bekrefter at aktørene anser dette som sentralt. Med unntak av P4, refererer alle aktørene til NRKs samfunnsrolle og -ansvar.

5.2 Pluralismediskursen

I *pluralismediskursen* vektlegges særlig NRK-plakatens tredje pilar (§ 14): ”NRK skal styrke norsk språk, identitet og kultur”. I tillegg knyttes diskursen til at NRK skal virke markedskorrigerende for å nå det mediepolitiske målet om mangfold. I likhet med i *samfunnsdiskursen* er det altså en forventning om at NRK skal opprettholde mangfoldet i det norske medietilbudet. Forskjellen er at *pluralismediskursen* kun fokuserer på mangfold i medieinnhold. I dette ligger det et krav om at NRK skal tilby innhold til de smale målgruppene, innhold som de øvrige aktørene ikke har mulighet til, eller interesse av, å tilby. NRKs virksomhet legitimeres derfor gjennom deres ansvar for å ivareta sosiale og kulturelle behov i samfunnet, som ikke i tilstrekkelig grad møtes på andre måter. Diskursen er normativ, men aktørene peker på at NRK også fyller denne rollen i dag. Derfor er den på samme tid deskriptiv.

Larsen (2008) fant i sin gjennomgang av allmennkringkasterdebatten en diskurs som har flere likhetstrekk. Han skriver at man i diskursen anser

[...]allmennkringkasterne som en institusjon for produksjon av programmer som en mindre gruppe i samfunnet er interessert i (hvilket i hovedsak vil dreie seg om en høyt utdannet elite). Siden denne gruppen ikke er stor nok til å være en lønnsom målgruppe for de kommersielle aktørene i fjernsynsmarkedet, bør tilbudet finansieres gjennom en statlig ordning (Larsen 2008, 325).

Det er imidlertid ingenting i mitt datamateriale som tilsier at de mindre gruppene som NRK skal tilby innhold til er en høyt utdannet elite. De øvrige beskrivelsene, slik som at målgruppen ikke er lønnsom å dekke for de kommersielle aktørene, samsvarer med funnene i min analyse. P4 skriver for eksempel:

NRK skal komplettere det samlede kringkastingstilbudet. Med det mener vi at NRK Radio bør holde seg unna det de kommersielle aktørene selv klarer å løse i mediemiksen. Og først og fremst konsentrere seg om det som ikke kan tilbys med kommersiell finansiering (P4 2014, 3)

Som tidligere nevnt skiller P4 sin høringsuttalelse seg fra de andre aktørene. Dette er fordi P4 utelukkende vektlegger avgrensinger og innholdskrav til NRK. De skriver at detaljregulering av NRK vil føre til et større mangfold i mediene, og argumenterer for at det nå er mindre grunn til å frykte at det vil føre til ensretting fordi det i mediemarkedet finnes mange tilbydere av innhold (ibid).

I alle høringsuttalelsene jeg har analysert er aktørene enige om at NRK fortsatt skal ha et ansvar for å dekke de smale interessene gjennom sitt innholdstilbud. Det er et konsensus rundt at NRK «skal» levere slikt innhold, og ikke bare at de «bør» tilby dette gjennom sitt tilbud. P4 argumenterer for at forutsetningen for at vi skal ha en lisensfinansiert kringkaster i Norge, er at de i stor grad må tilby innhold som har begrenset oppslutning. P4 mener at dette bør være kjernen i NRKs mandat.

Kind og Schjelderup (2007) skriver at dersom ”en offentlig kanal [skal] kunne rette opp markedssvikt på etterspørselssiden, må den ha et stort publikum i utgangspunktet” (Kind og Schjelderup 2007, 59), og peker på at kanaler som kun sender programmer for de ”spesielt interesserte” vil miste mye av sin misjon. De argumenterer for at det fra et mediepolitisk

ståsted kan være hensiktsmessig ”å sende programmer som man ønsker skal bli sett av flest mulig mellom populære programmer fordi innlåsnings-effekten sikrer et relativt sett høyt seertall” (ibid.). De hevder at programmer som er knyttet til læring, vitenskap, kultur og historie trolig ville hatt liten oppslutning dersom de ble sendt på smale nisjekanaler, nettopp på grunn av denne effekten.

Et problem med *pluralismediskursen* er dermed at dersom NRK utelukkende skal levere smalt innhold, vil mest sannsynlig NRKs publikumsopplutning reduseres. Hvilket betyr at legitimeringsgrunnet for lisensordningen vil forsvinne. Samtlige aktører i utvalget peker på at det er viktig med et mediemangfold i Norge. Riktignok presiserer ikke alle om de mener mangfold i form av eierskap eller i form av innhold, men i hovedsak refererer aktørene til begge former for mangfold. Det betyr at alle aktørene, utenom P4, kombinerer denne diskursen med *samfunnsdiskursen*.

5.3 Konkurrentdiskursen

I *konkurrentdiskursen* oppleves NRK av de andre aktørene som en direkte konkurrent. Denne diskursen er særlig knyttet til de mediepolitiske drivkreftene og målet om eiermangfold. Som følge av digitaliseringen er det ikke lenger begrenset med distribusjonskapasitet, noe som har ført til at det nå er flere medieaktører i markedet. Med flere aktører øker også konkurransen om seere og lyttere. Mens de andre diskursene også er normative, er *konkurrentdiskursen* kun deskriptiv: aktørene anklager NRK for å føre en programprofil som ligger for tett opp mot de andre aktørenes profiler. Ved at NRK fremstår som en reell konkurrent, et substitutt, får lisensordningen et legitimeringsproblem. I denne diskursen anklages NRK for å være en for sterk konkurrent som bidrar til skjevhet i konkurransen. Det betyr at aktørene argumenterer for at NRK har for stor markedsmakt, og dermed er skyldig en form for markedssvikt der konkurransen i markedet er i ubalanse.

Larsen (2008) identifiserte en lignende diskurs i 2006-2007. Da var den spesielt synlig i debatten som pågikk i Sverige. Han skriver at ”innenfor denne diskursen er man opptatt av å gi folket det de vil ha” (Larsen 2008, 324). Dette kjennetegner også diskursen jeg finner i mitt materiale. Han argumenterer for at allmennkringkasterne henter sin legitimitet gjennom publikums tilslutning i form av seertall. I den svenske offentligheten var det flere kritikere

som hevdet at SVT fokuserte for mye på seertall og målgruppetenkning. I min analyse finner jeg at aktørene beskriver NRK som en dominerende aktør i mediemarkedet, som på flere flater tilbyr innhold som likner på det som de kommersielle aktørene tilbyr. Amedia frykter for eksempel at NRKs satsing på digitalt lokalt og regionalt innhold representerer en trussel mot lokalmedienes utvikling av bærekraftige digitale betalingsprodukter (Amedia 2014, 2).

En viktig forskjell mellom diskursene jeg og Larsen har identifisert er at diskursen i mitt datamateriale vektlegger konkurranseaspektet. Riktignok er det i begge diskursene snakk om at allmennkringkasteren tilbyr innhold med kommersielt potensiale. I *konkurrentdiskursen* er det ringvirkningene som står sentralt, ikke at kringkasteren fokuserer på publikumsopplutning.

Konkurrentdiskursen gjør seg synlig på et litt annet vis enn de øvrige diskursene, og flere av aktørene benytter denne diskursen i kombinasjon med *pluralismediskursen* og *samfunnsdiskursen*. MBL skriver for eksempel:

Kombinert med tydeligere grenseoppgang og avgrensning av aktivitetsområdet mot det kommersielle markedet og et formelt ansvar for å vurdere mediemangfold og de konkurransemessige effektene av NRKs virksomhet, mener MBL at prinsipielle og mindre detaljerte vedtekter vil være et velegnet instrument for å sikre en fremtidig sunn balanse mellom statlig finansiert allmennkringkasting og private medieaktører. (MBL 2014a, 4)

Her uttrykker MBL at NRK må begrense sin aktivitet som grenser mot det kommersielle markedet (*konkurrentdiskursen*) og ha et ansvar for å vurdere de konkurransemessige effektene av NRK på mediemangfoldet (*samfunnsdiskursen*). TV 2 benytter den samme kombinasjonen av diskurser her:

Men også innenfor kjernevirksomheten går det en grense for hvor langt NRK kan og bør gå i konkurransen med de private aktørene. Flere av NRKs nyere kanalkonsepter, som NRK3 og MP3, har en profil som ligger svært nært opp til det som tilbys av rene kommersielle TV-kanaler. TV 2 mener derfor vedtektene bør bli tydeligere på at NRK gjennom sitt tilbud skal bidra til mediemangfold (TV 2 2014, 5).

P4 kombinerer *konkurrentdiskursen* med *pluralismediskursen* i sin høringsuttalelse. P4 argumenterer for at NRK radio fremstår som en for sterk konkurrent på innholdssiden, fordi de i enkelte kanaler har en innholdsprofil som ligger tett opp mot P4 og andre kommersielle radioaktørers innholdsprofiler (*konkurrentdiskursen*) (P4 2014, 2). De skriver at NRK Radio ”bør holde seg unna det de kommersielle aktørene selv klarer å løse i mediemiksen. Og først

og fremst konsentrere seg om det som ikke kan tilbys med kommersiell finansiering” (*pluralismediskursen*) (P4 2014, 3).

Om anklagene fra aktørene og om sitt innholdstilbud skriver NRK at de alltid har dekket stoffområder som har kommersielt potensiale. De hevder at i tillegg til å løfte smalere innhold, er populært innhold viktig for at NRK skal fortsette å være en felles arena i samfunnet. NRK argumenterer videre for at denne typen innhold også er en viktig del av norsk kultur, språk og identitet (NRK 2014, 9).

5.4 Markedsdiskursen

Den siste diskursen jeg har identifisert i høringsrunden er *markedsdiskursen*. Denne diskursen baserer seg på at en allmennkringkaster med en risikokapital er positivt for mediemangfoldet når markedet endres som følge av den teknologiske utviklingen og den økte konkurransen fra utlandet. Diskursen er derfor særlig knyttet til de mediepolitiske endringene.

En fordel ved den offentlige kringkastingsstrukturen er at den gjør det mulig å eksperimentere med ny teknologi og nye konsepter, fordi en ikke utelukkende legger vekt på muligheten til inntjening. Siden NRK har en større risikokapital enn de kommersielle aktørene gjennom lisensordningen, gir dette NRK større mulighet til å prøve ut nye konsepter og produkter. I diskursen ligger det en antakelse om at markedet selv ikke vil holde tritt med utviklingen. NRK anses dermed i denne diskursen som et kulturpolitisk virkemiddel som korrigerer en form for markedssvikt. Allmennkringkasteren blir legitimert gjennom å virke som et ”lokomotiv” innenfor teknologi- og innholdsinnovasjon. Larsen skriver ikke om noen liknende diskurs i sin doktorgradsavhandling.

P4 peker i høringsuttalelsen på samarbeidet med NRK i digitaliseringen av radio, og skriver at overgangen til Dab+ ”er et avgjørende grep for å sikre radioens eksistens i et moderne mediebilde” (P4 2014, 3).

NRK argumenterer for at de i praksis har vært garantist for at store teknologiskifter har dekket hele Norges befolkning, slik som digitaliseringen av bakkenettet for TV og nå digitaliseringen av radio.

TV 2 trekker frem ”sakte-TV” som et vellykket konsept NRK har utviklet, som det kommersielle markedet ikke ville benyttet ressurser på å utvikle eller teste ut. TV 2 mener at på sitt beste så kan NRK bruke sin posisjon til å skape nye konsepter og nisjer.

5.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett at aktørene i mitt utvalg uttrykker at NRK er en viktig institusjon i det norske samfunnet. Aktørene argumenterer for at et for sterkt NRK vil virke negativt på mediemangfoldet, og samtidig uttrykker de at NRK har vært avgjørende for det mediemangfoldet vi har i dag. For å være relevant for en stor del av befolkningen, er det naturlig at NRK skal ha tilstedeværelse på ulike plattformer for å treffe sine målgrupper. Videre er det bred enighet om at NRK ikke bør levere et innholdstilbud som ligger for tett opp mot det de kommersielle aktørene tilbyr eller kan tilby. Det er også et konsensus rundt at NRK skal levere innhold til de smalere målgruppene, som de kommersielle aktørene ikke har mulighet til å tilby. Aktørene mener at NRK både er et viktig kulturpolitisk virkemiddel og en trussel, eller en potensiell trussel.

Diskursanalysen i dette kapittelet har gitt svar på oppgavens andre problemstilling. Under følger en oversikt over de fire dominerende diskursene i høringsuttalelsene. I neste kapittel drøfter jeg funnene i de to analysene og diskuterer hva slags betydning funnene har.

Samfunnsdiskursen er sterkt knyttet til de mediepolitiske målene om mangfold, ytringsfrihet og kvalitet. I denne diskursen anses NRK som en viktig institusjon i det demokratiske samfunnet. Allmennkringkastingen legitimeres ved at NRK bidrar til en opplyst offentlig samtale om viktige temaer og ved å bringe viktig informasjon til et bredt lag av befolkningen. Det er derfor viktig at tilbudet skal nå ut til et bredt publikum og ha en opplysende funksjon. For at allmennkringkastingen skal opprettholde et bredt publikum må det samlede innholdet ha bred appell. På samme tid må ikke NRKs posisjon virke negativt på konkurransen i

markedet. NRK har et ansvar for å opprettholde det norske mediemangfoldet, både i form av innhold og aktører.

Pluralismediskursen er særlig knyttet til begrepet markedssvikt og det mediepolitiske målet om innholdsmangfold. Denne diskursen baserer seg på at NRK har et ansvar om å tilby innhold som mindre grupper i samfunnet interesserer seg for. Allmennkringkastingen legitimeres gjennom å levere godt kvalitativt innhold til mindre målgrupper som de kommersielle aktørene ikke har mulighet eller kapasitet til å tilby. Allmennkringkasteren har et ansvar for å opprettholde mangfoldet i medietilbudet, men i motsetning til medborgerdiskursen er fokuset på de smale programmene.

Konkurrentdiskursen knytter seg til at NRK tilbyr innhold som de kommersielle aktørene allerede tilbyr eller har mulighet til å tilby. Allmennkringkasteren oppleves som en direkte konkurrent for flere aktører. Direkte statsstøtte gjennom lisensordningen får dermed et legitimeringsproblem og allmennkringkasteren utgjør en trussel mot mediemangfoldet.

Markedsdiskursen baserer seg på at en sterk allmennkringkaster er en forutsetning for opprettholdelsen av det norske mediemangfoldet når mediemarkedet endres som følge av teknologisk utvikling og økt konkurranse fra utlandet. Allmennkringkastingen legitimeres ved å virke som et lokomotiv innenfor teknologi- og innholdsinnovasjon. NRK har en større risikokapital enn de kommersielle aktørene gjennom lisensordningen, noe som gir allmennkringkasteren større mulighet til å prøve ut nye konsepter og produkter. Dette gjør at de andre aktørene kan dra nytte av allmennkringkasterens nye produkter og spinne videre på vellykkede konsepter. Det bidrar igjen til økt konkurranse, ved at de andre aktørene også må utvikle seg og sitt innhold for å holde tritt med NRK.

6 NRK – En trussel eller et virkemiddel?

I denne masteroppgaven har jeg undersøkt en av prosessene knyttet til debatten om NRKs mandat og kommersielle handlingsrom, gjennom å analysere høringsuttalelser fra høringen av NRK-plakaten. I høringsnotatet fra Kulturdepartementet ble det blant annet stilt spørsmål om NRK-plakaten er en egnet måte å forankre statens forventninger og krav til NRK som allmennkringkaster, og om plakaten innholder definerer NRKs kommersielle handlingsrom på en god måte. Da NRK-plakaten ble sendt på høring i juni 2014, hadde det gått syv år siden forrige grundige gjennomgang av NRK. Den gangen var det et sentralt hensyn å hindre at NRK skulle bli irrelevant som følge av utviklingen i bransjen. For å tydeliggjøre NRKs allmennkringkasteroppdrag og handlingsrom ble NRK-plakaten innført. I denne høringsrunden har særlig grensen mellom NRK og de kommersielle aktørene vært gjenstand for debatt.

I denne oppgaven har jeg kartlagt de konkrete forslagene som de sentrale aktørene fremmet i høringen av NRK-plakaten og jeg har identifisert de dominerende diskursene om NRK. Innledningsvis formulerte jeg to problemstillinger, som jeg har besvart i denne oppgaven:

- *Hvordan mener sentrale bransjeaktører at NRKs mandat skal formuleres?*
- *Hvilke diskurser om NRK er dominerende i høringen av NRK-plakaten?*

For å svare på oppgavens to problemstillinger har jeg utført to analyser av strategisk utvalgte høringsuttalelser. Den første problemstillingen ble besvart ved hjelp av en dokumentanalyse hvor jeg delte inn aktørenes utsagn knyttet til NRK-plakatens *form* og *innhold* i to kategorier. I denne analysen *virket høringsuttalelsene som kilder* for å beskrive virkeligheten.

Analysen viste at aktørene er *uenige* om hva slags dokument som best egner seg til å tydeliggjøre NRKs allmennkringkasteroppdrag. NRK og Amedia er de eneste aktørene som argumenterer for at NRK-plakaten er et velegnet dokument til å definere kravene og forventningene til NRKs virksomhet. MBL, Schibsted og TV 2 argumenterer for at allmennkringkasteroppdraget til NRK bør forankres i NRKs vedtekter. De fleste aktørene

uttrykker at NRK-plakaten slik den fremstår i dag *ikke tydelig nok definerer* hva som skal være NRKs mandat og handlingsrom.

Videre avdekket analysen at alle aktørene, utenom P4, argumenterer for at NRKs vedtekter bør være mindre detaljerte og mer prinsipielle. Med unntak av NRK uttrykker alle aktørene både eksplisitt og implisitt at NRKs kjernevirksomhet bør avgrenses. P4 argumenterer for at NRK ikke bør tilby innhold ”på den kommersielle arenaen”, og sikter spesielt til NRKs radioinnhold som de kommersielle aktørene allerede dekker i sin programmiks. De øvrige aktørene refererer i hovedsak til NRKs aktiviteter på nye plattformer, og argumenterer for at *NRKs kjernevirksomhet bør avgrenses til å gjelde kringkasting på fjernsyn og radio.*

Den andre problemstillingen ble besvart ved hjelp av en diskursanalytisk tilnærming til høringsuttalelsene. I denne analysen virket høringsuttalelsene som både *kilder og objekter for forskning*. Hensikten med den diskursanalytiske tilnærmingen var å styrke analysene gjennom å betrakte tekstene i en større sammenheng. Ved å inkludere de omkringliggende forholdene og konteksten som tekstene er produsert i, kan en få en forståelse for hvorfor de dominerende virkelighetsoppfatningene om NRK er til stede i høringsrunden.

Analysen avdekket at aktørene betrakter NRK som en viktig medieinstitusjon i det norske samfunnet og at NRK har vært avgjørende for mediemangfoldet. På samme tid argumenterer de fleste aktørene for at et for sterkt NRK vil ha en negativ påvirkning på mangfoldet i mediene. Med de mediepolitiske drivkreftene og de mediepolitiske målsetningene som teoretisk rammeverk avdekket analysen to overordnede diskurser om NRK, i tillegg til fire underordnede diskurser:

- NRK som virkemiddel
 - Samfunnsdiskursen
 - Pluralismediskursen
 - Markedsdiskursen
- NRK som trussel
 - Konkurrentdiskursen

Felles for diskursene er at alle er knyttet til det mediepolitiske målet om mangfold og ulike former for *markedssvikt*.

6.1.1 Markedssvikt på tilbudssiden

En rekke mediepolitiske tiltak er blitt opprettet for å fremme og styrke det norske mediemangfoldet. Som teorikapittelet viste, har dette lenge vært et sentralt mål innenfor den norske mediepolitikken. For å sikre innholdsmangfold stiller myndighetene spesifikke krav til allmennkringkasterne. Årsaken til at myndighetene griper inn på denne måten er fordi en har en antakelse om at markedet ikke selv vil ivareta dette målet i tilstrekkelig grad. Det følger av at det ikke er lønnsomt for private aktører å tilby innhold som bare en liten andel av befolkningen har interesse av. Det betyr at NRK, og de andre allmennkringkasterne, virker markedskorrigerende der det finnes en *markedssvikt i tilbudet av innhold til smalere mottakergrupper*. Denne markedskorrigeringen knytter seg til *pluralismediskursen*, som vektlegger NRKs ansvar for å utfylle medietilbudet slik at sosiale og kulturelle behov i samfunnet blir ivaretatt. Analysene har vist at aktørene anser myndighetenes innholds krav til NRK som et viktig virkemiddel for å sikre mediemangfold.

6.1.2 Markedssvikt på etterspørselssiden

Det viser seg imidlertid at det er uheldig for mediemangfoldet dersom allmennkringkasteren har et innskrenket mandat og utelukkende tilbyr innhold til de smale målgruppene. Årsaken er at en allmennkringkaster som kun tilbyr denne typen innhold, vil miste sin relevans og sitt brede publikum. Dersom allmennkringkasteren ikke har god oppslutning, vil en ikke kunne forsvare lisensfinansieringen, noe som i praksis betyr at kringkasteren vil bli nødt til å legge ned sin virksomhet eller finne en ny finansieringsordning.

Når en av kulturpolitiske årsaker ønsker at innhold til de smalere målgruppene skal tilbys i markedet, er det derfor nødvendig at allmennkringkasteren både tilbyr innhold til smale og brede målgrupper. Som vi har sett har denne kombinasjonen av innhold en positiv eksternalitet, ved at det smalere innholdet kan bli løftet opp. Selv om det nå finnes mange kanaler å velge mellom, både på radio og TV, viser det seg at mange blir igjen på kanalen etter populære programmer (Kind og Schjelderup 2007, 59)²¹. Ved hjelp av

²¹ Kind og Schjelderup skriver at dette er en tendens som gjelder for fjernsyn og nevner ikke radio i sin redegjørelse. P4 peker på at NRKs programmering på radio nå har mindre

innlåsnings-effekten kan dermed smalere programmer oppnå relativt høy oppslutning. Det betyr at allmennkringkasteren kan *korrigere for et underskudd på etterspørselen etter smale programmer*. Denne markeds-korrigeringen er knyttet til *samfunnsdiskursen*, hvor NRK betraktes som en viktig institusjon i det demokratiske samfunnet. For at NRK skal kunne sørge for en bred og opplyst offentlig samtale er det en forutsetning at NRK ikke blir tvunget inn i en marginal rolle.

6.1.3 Markedssvikt knyttet til innovasjon

Analysene har vist at aktørene er kritiske til NRKs ekspansjon og satsning på nye medieplattformer, og flere argumenterer for at NRKs virksomhet bør avgrenses for å sikre mediemangfold på eiersiden. I henhold til *markedsdiskursen* er NRKs rolle på nye plattformer derimot hensiktsmessig. Siden NRK er en statsfinansiert allmennkringkaster har NRK større risikokapital enn de andre aktørene i markedet. Dessuten er NRK, i motsetning til de andre aktørene, ikke profitt-drevet. Det betyr at NRK kan teste ut og utvikle teknologi og programkonsepter, som de andre aktørene løper høy risiko ved å satse på. Når mange aktører i det norske mediemarkedet er i sårbare posisjoner kan en anta at slike risikable prosjekter er noe som flere aktører har interesse av å unngå. Det betyr at NRK kan virke *markeds-korrigerende på innovasjonssiden*. Det er imidlertid ikke uttalt at det finnes en markedssvikt på dette området, men jeg vil antyde at en slik markedssvikt vil kunne være til stede i det norske mediemarkedet dersom NRK ikke virker som et innovasjonsmessig lokomotiv.

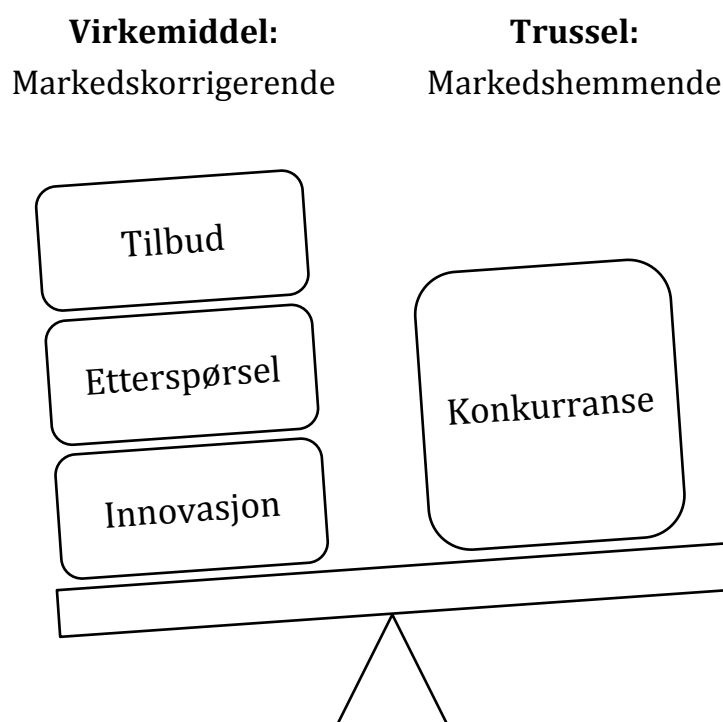
6.1.4 Markedssvikt knyttet til konkurranse

Poengene ovenfor peker på at det ikke vil være hensiktsmessig å avgrense NRKs mandat og handlingsrom. Det vil føre at mangfoldet på innholds- og innovasjonssiden vil svekkes. *Konkurrentdiskursen* peker imidlertid på at NRKs rolle i mediemarkedet ikke bør bli for dominerende. Flere aktører argumenterer for at NRK har fått for stor markeds-makt, og at dette fører til en skjevhet i konkurransen. Det betyr at NRK anklages for å være årsaken til en *markedssvikt knyttet til konkurransen* i mediemarkedet.

spesialisert innhold og kortere nyhetsinnslag. Dette gjør at flyten i sendingene i mindre grad brytes opp, noe som fører til at færre lyttere støter på innhold de er så lite interessert i at de bytter kanal (P4 2014, 4).

6.1.5 Så, hvor skal grensen gå?

Innledningsvis stilte jeg spørsmål om hvor grensen skal gå for NRK. Funnene i analysene indikerer at aktørenes forslag om å avgrense NRKs kjernevirksomhet vil ha en negativ påvirkning på innholdsmangfoldet i markedet, og at et for sterkt NRK har en negativ påvirkning på eiermangfoldet. Det hensiktsmessige må derfor være å finne en balansegang hvor NRK virker som et mediepolitisk virkemiddel, samtidig som de ikke utgjør en trussel mot det norske mediemangfoldet.



Figur 2. NRKs markedskorrigerende og markedshemmende effekt

Som jeg nevnte innledningsvis i det andre analysekapittelet har jeg identifisert to overordnede diskurser knyttet til NRKs rolle. Figur 2. illustrerer balansegangen mellom de to diskursene, hvor NRK på den ene siden virker som et *virkemiddel*, og på den andre som en *trussel*. I diskursen hvor NRK er et av statens viktigste kultur- og mediepolitiske virkemidler virker NRK markedskorrigerende på tilbud-, etterspørsel-, og innovasjonssiden. I den andre diskursen er NRKs markedsmakt for stor, noe som fører til en markedssvikt på konkurransesiden.

Flere av aktørene foreslår at NRK skal ha et ansvar for å vurdere de konkurransemessige virkningene av sitt tilbud. Basert på analysenes funn vil jeg argumentere for at det er et fornuftig forslag, og at å vingeklippe NRK ved å avgrense deres handlingsrom virker lite formålstjenlig når det å ha et mangfoldig nasjonalt medietilbud er et sentralt mediepolitisk mål.

6.2 Forslag til videre forskning

Denne oppgaven har undersøkt én del av debatten om NRKs mandat og handlingsrom, og som jeg skrev innledningsvis er det flere andre egnede og interessante måter å undersøke denne debatten. En kunne for eksempel anvendt rammeanalyse for å undersøke hvordan debatten har blitt fremstilt i mediene. En kunne også sammenligne den samme høringsrunden med høringen fra 2007 da NRK-plakaten ble innført. Jeg har anvendt tidligere Stortingsmeldinger som sekundærkilder i oppgaven, og fra hva jeg har sett var det flere aktører som fremmet liknende argumenter knyttet til NRKs rolle den gangen. Det kunne vært interessant å undersøke om det er en generell tendens, eller om det er store forskjeller i hva aktørene argumenterte for at skulle være NRKs mandat den gangen og i dag.

Når denne masteroppgaven ferdigstilles er det fortsatt ikke tydelig hvilke mediepolitiske endringer høringen av NRK-plakaten vil føre frem til. Jeg er imidlertid sikker på at det vil finnes flere interessante problemstillinger knyttet til allmennkringkasting i forbindelse med den kommende Stortingsmeldingen. Det vil for eksempel være interessant å se om de sentrale aktørene i høringsrunden har hatt en reell innflytelse på beslutningsprosessen og om aktørens forslag gir utslag i mediepolitikken. Mine analyser har vist at aktørens argumenter om å avgrense NRKs kjernevirksomhet virker som en lite hensiktsmessig løsning dersom en ønsker å videreføre det mediepolitiske målet om mangfold.

Det er ikke bare i Norge at allmennkringkasternes rolle diskuteres. Liknende debatter har for eksempel også pågått i våre naboland Sverige og Danmark. Derfor ville et case-studie der en sammenligner de skandinaviske landenes debatter og løsningsforslag vært et interessant forskningsprosjekt. Slike komparative studier er det flere andre som har gjennomført tidligere. Jeg har allerede nevnt Larsens (2011) sammenlignende studie av legitimering av kringkasting i Norge og Sverige. Et annet eksempel er Merete Rotevatn (2010) sin studie av

hvordan Storbritannia, Danmark og Norge tilpasset den nasjonale reguleringen av allmennkringkasting til nye krav fra EU/EØS.

7 Litteraturliste

7.1 Faglitteratur

- Bastiansen, Henrik Grue, and Hans Fredrik Dahl. 2008. *Norsk mediehistorie*. 2. utg. ed. Oslo: Universitetsforl.
- Bratberg, Øivind. 2014. *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Dahl, Hans Fredrik, og Henrik Grue Bastiansen. 1999. *Over til Oslo : NRK som monopol 1945-1981*. Vol. 3, *NRKs historie*. Oslo: Cappelen.
- Enli, Gunn, Hallvard Moe, Vilde Schanke Sundet, og Trine Syvertsen. 2010. *Tv : en innføring*. Oslo: Universitetsforl.
- Enli, Gunn, Hallvard Moe, Vilde Schanke Sundet, and Trine Syvertsen. 2013. "FROM FEAR OF TELEVISION TO FEAR FOR TELEVISION: Five political debates about new technologies." *Media History* 19 (2):213-227. doi: 10.1080/13688804.2013.791420.
- Fairclough, Norman. 2003. *Analysing discourse : textual analysis for social research*. London: Routledge.
- Fairclough, Norman. 2010. *Critical discourse analysis : the critical study of language*. 2nd ed. ed, Longman applied linguistics. Harlow: Longman.
- Grønmo, Sigmund. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforl.
- Halse, Ketil Jarl, og Helge Østbye. 2003. *Norsk kringkastingshistorie, Samlagets bøker for høgare utdanning*. Oslo: Samlaget.
- Humphreys, Peter. 1996. *Mass media and media policy in Western Europe, European policy research unit series*. Manchester: Manchester University Press.
- Kind, H.J. og Schjelderup, G. 2007. "Mediemarked og mediepolitikk" rapport i St.meld. nr. 30 (2006-2007): Kringkasting i en digital fremtid, [Online] Tilgjengelig fra URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kkd/medier/mediemarked-og-mediopolitikk-_fin_.pdf [10.06.15]
- Kjus, Yngvar. 2008. "Kampen om oppmerksomheten." I *Fjernsyn i digitale omgivelser : kringkastingsens møte med nye medier*, red. Roel Puijk. Kristiansand: IJ-forl.
- Krumsvik, Arne. 2011. *Medienes privilegier : en innføring i mediepolitikk*. Kristiansand: IJ-forl.
- Larsen, Håkon. 2008. "I demokratiets tjeneste. Offentlig debatt om allmennkringkasting i Norge og Sverige." *Serving the democracy the debate on public service broadcasting in Norway and Sweden* 49 (3):313-473.

- Larsen, Håkon. 2011. Legitimering av allmennkringkasting i Norge og Sverige.
- Lund, Anker Brink, Lars Nord, og Johann Roppen. 2009. Nye utfordringer for gamle medier : skandinavisk public service i det 21. århundrede. Göteborg: Nordicom.
- Puijk, Roel. 2008. "Fjernsyn i endring." I *Fjernsyn i digitale omgivelser : kringkastingens møte med nye medier*, red. Roel Puijk, 17-50. Kristiansand: IJ-forl.
- Skogerbø, Eli. 1999. "Normativ teori, medier og demokrati." I *Medievitenskap*, red. Peter Larsen og Liv Hausken, 39-54. Bergen: Fagbokforl.
- Slaatta, Tore. 2009. Den norske medieorden : posisjoner og privilegier. Oslo: Pensumtjeneste.
- Syvvertsen, Trine. 1997. *Den store TV-krigen : norsk allmennfjernsyn 1988-96*. Bergen-Sandviken: Fagbokforl.
- Syvvertsen, Trine. 1999. "Kringkasting - institusjoner og historie." I *Medievitenskap : B. 1 : Medier - institusjoner og historie*, red. Martin Eide. Bergen: Fagbokforl.
- Syvvertsen, Trine. 2004. *Mediemangfold : styring av mediene i et globalisert marked*. Kristiansand: IJ-forl.
- Østbye, Helge. 1999. "Mediepolitikk." I *Medievitenskap : B. 1 : Medier - institusjoner og historie*, red. Martin Eide, 73-98. Bergen: Fagbokforl.
- Østbye, Helge, Knut Helland, Karl Knapskog, og Leif Ove Larsen. 2013. *Metodebok for mediefag*. 4. utg. ed. Bergen: Fagbokforl.

7.2 Politiske og institusjonelle dokumenter

- BBC (2013) "Public and private broadcasters across the world - The race to the top", desember 2013. [Online] Tilgjengelig fra URL: http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/insidethebbc/howwework/reports/pdf/bbc_report_public_and_private_broadcasting_across_the_world.pdf [Lest 05.04.2015]
- Fremskrittspartiet (2013) "Prinsipp og handlingsprogram for perioden 2013-2017" [Online] Tilgjengelig fra URL: <https://www.frp.no/hva-vi-mener/prinsipp-og-handlingsprogram> [Lest 02.06.2015]
- Høyre (2013) "Høyres stortingsvalgprogram 2013-2017", 13.08.2013. [Online] Tilgjengelig fra URL: http://www.hoyre.no/www/politikk/hoyres_programmer/hoyres_stortingsvalgprogram_2013-2017/ [Lest 02.06.2015]
- Innst.s.nr. 145 (2008-2009) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om NRK-plakaten - NRKs samfunnsoppdrag

- Kulturdepartementet (2014) "Høring - NRK-plakaten", 06.06.2014. [Online] Tilgjengelig fra URL: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Horing---NRK-plakaten/id762185/> [Lest 02.06.2015]
- Mediebedriftenes landsforening (2014b) "Hva nå NRK?", 22.10.2014. [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.mediebedriftene.no/globalassets/mediepolitikk/innstilling-fra-nrk-utvalget-endelig-printversjon2.pdf> [Lest 02.06.2015]
- Mediebedriftenes landsforening (2010) "Mediebedriftenes landsforening vedtekter", 09.09.2010. [Online] Tilgjengelig fra URL: http://www.mediebedriftene.no/globalassets/om_om-mediebedriftenes-landsforening_reviderte-vedtekter-per-september-2010.pdf [Lest 10.06.2015]
- Medietilsynet (udatert) "Kringkasting" [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.medietilsynet.no/mediebildet/kringkasting/> [Lest 25.05.2015]
- Medietilsynet (2011) "Orientering om prosedyre for forhåndsgodkjenning av nye tjenester i NRKs allmennkringkastingsoppdrag", 13.04.2011. [Online] Tilgjengelig fra URL: http://www.medietilsynet.no/globalassets/dokumenter/2011-nrk_forhandsgodkjenningsprosedyre.pdf [Lest 10.06.2015]
- NOU 2010:14 Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte
- NRK-plakaten (2012), per 18. juni 2012 [Online] Tilgjengelig fra URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kud/medier/nrk/nrk-plakaten_per_18juni2012.pdf [10.06.2015]
- Prop. 1 S (2014-2015) Kulturdepartementets fagproposisjon for budsjettåret 2015
- Regjeringen (2015) "Stortingsmelding om kommersiell allmennkringkaster og tilbud om forlengelse av TV 2-avtalen", 05.02.2015. [Online] Tilgjengelig fra URL: <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/stortingsmelding-om-kommersiell-allmennkringkaster-og-tilbud-om-forlengelse-av-tv2-avtalen/id2394234/> [Lest 22.05.2015]
- Samfunns- og næringslivsforskning (2015) "Konkurransmessige virkninger av noen utvalgte NRK-tjenester" [Online] Tilgjengelig fra URL: http://www.snf.no/Files/Filer/Publications/SNF-R_02_15.pdf [Lest 22.05.2015]
- St.meld.nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn*
- St.meld.nr. 30 (2006-2007) Kringkasting i en digital fremtid.
- St.meld.nr. 6 (2007-2008) NRK-plakaten. «Noe for alle. Alltid.»
- St.meld.nr. 6 (2008-2009) NRK-plakaten – NRKs samfunnsoppdrag

Sundvolden-plattformen (2013) "Politisk plattform", 16.10.2013. [Online] Tilgjengelig fra URL: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/politisk-plattform/id743014/> [Lest 02.06.2015]

7.3 Høringsuttalelser

Amedia (2014), 26.08.2014. [Online] Tilgjengelig fra URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7fda8335d5bb4738a2aa817d33744a09/72-amedia.pdf> [Lest 02.06.2014]

Mediebedriftenes landsforening (2011), 24.08.2011. [Online] Tilgjengelig fra URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/88c602cfb51549bd94e591f0ab3db78a/12-mediabedriftenes-landsforening-m.pdf> [Lest 05.06.2015]

Mediebedriftenes landsforening (2014a), 3.09.2015. [Online] Tilgjengelig fra URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7fda8335d5bb4738a2aa817d33744a09/131-mediabedriftene.pdf> [Lest 02.06.2015]

Norsk Blindeforbund (2014), 22.08.2014. [Online] Tilgjengelig fra URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7fda8335d5bb4738a2aa817d33744a09/39-norges-blindeforbund.pdf> [Lest 11.06.2015]

NRK (2014), 26.08.2014. [Online] Tilgjengelig fra URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7fda8335d5bb4738a2aa817d33744a09/82-norsk-rikskringkasting.pdf> [Lest 02.06.2015]

P4 (2014), 25.08.2014. [Online] Tilgjengelig fra URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7fda8335d5bb4738a2aa817d33744a09/55-p4.pdf> [Lest 02.06.2015]

Schibsted Norge (2014), 26.08.2014. [Online] Tilgjengelig fra URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7fda8335d5bb4738a2aa817d33744a09/71-schibsted-norge-as.pdf> [Lest 02.06.2015]

TV 2 (2014), 26.08.2014. [Online] Tilgjengelig fra URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7fda8335d5bb4738a2aa817d33744a09/76-tv2.pdf> [Lest 02.06.2015]

7.4 Lover

Grunnloven. Kongerike Norges grunnlov (LOV-1814-05-17), § 100

Kringkastingsloven. Lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven) (LOV-1992-12-04-127)

Mediefridomslova. Lov om redaksjonell fridom i media (LOV-2008-06-13-41), § 4

7.5 Mediartikler

- Aldridge, Øystein (2015) ”Ny rapport: NRK på nett er ikke en trussel for andre medier”, Aftenposten 23.03.2015 [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.aftenposten.no/kultur/Ny-rapport-NRK-pa-nett-er-ikke-en-trussel-for-andre-medier-7952308.html> [Lest 22.05.2015]
- Budalen, Andreas (2014) ”Amedia: -Alle våre nettaviser skal ha betalingsmodeller”, NRK.no, 25.09.2014 [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.nrk.no/nordland/snart-ma-du-betale-for-nettavisen-1.11951031> [12.06.2014]
- Fossbakken, Erlend (2013) ”Frykter ikke for NRK-lisensen”, Kampanje 08.10.2013 [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://kampanje.com/archive/2013/10/--frykter-ikke-for-nrk-lisensen/> [Lest 21.05.2015]
- Hagen, Anders W. (2014) ”Nekter å begrense NRK”, Dagens Næringsliv Etterbørs 17.12.2014 [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.dn.no/etterBors/2014/12/17/2202/Medier/nekter--begrense-nrk> [Lest 12.06.2015]
- Hauger, Knut Kristian (2014) ”Tror på ny TV 2-konsesjon”, Kampanje 07.01.2014 [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://kampanje.com/archive/2014/01/tror-pa-ny-tv-2-konsesjon/> [Lest 15.05.2015]
- Jensen, Martin Huseby (2015) ”Opplagstall: Selv med digital hjelp stuper opplaget”, Journalisten.no, 04.03.2015 [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://journalisten.no/2015/03/opplagsfall%20med%20digitalhjelp> [Lest 12.06.2015]
- Lund, Joachim (2013) ”Bier og blomster og fråde om munnen”, Aftenposten 21.10.2013 [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.aftenposten.no/meninger/Bier-og-blomster-og-frade-om-munnen-7346824.html> [Lest 20.05.2015]
- Aarseth, Mathilde Becker (2014) ”Mener NRK truer lokalavisene”, Dagens Næringsliv Etterbørs 24.04.2014 [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.dn.no/etterBors/2014/04/24/mener-nrk-truer-lokalavisene> [Lest 22.05.2015]

7.6 Andre kilder

- Medienorge (2014) ”Antall lisenser, lisenspris og lisensinntekter” [Online] Tilgjengelig fra URL: <http://www.medienorge.uib.no/statistikk/medium/tv/126> [Lest 11.06.2015]
- SSB (2015) ”Konsumprisindeksen, mai 2015”, Statistisk sentralbyrå 10.06.2015 [Online] Tilgjengelig fra URL: <https://www.ssb.no/kpi?fokus=true> [Lest 11.06.2015]

NRK (2015c) "Lover og regler", oppdatert 08.04.2015 [Online] Tilgjengelig fra URL:
<http://www.nrk.no/etikk/lover-og-regler-1.11371666> [Lest 10.06.2015]

NRK (2015b) "NRKs historie", oppdatert 17.03.2015 [Online] Tilgjengelig fra URL:
<http://www.nrk.no/organisasjon/nrks-historie-1.6589747> [Lest 22.05.2015]

NRK (2015a) "Årsrapport 2014", 14.04.2015 [Online] Tilgjengelig fra URL:
<http://www.nrk.no/aarsrapport/2014/all-statistikk-aarsrapport-1.12187564> [Lest 11.06.2015]

NRK (2015e) "NRKs eigar og styre", 12.03.2015 [Online] Tilgjengelig fra URL:
<http://www.nrk.no/organisasjon/nrks-eigar-og-styre-1.3911342> [Lest 26.05.2015]

NRK (2015d) "NRKs profilundersøkelse 2014", 06.03.2015 [Online] Tilgjengelig fra URL:
http://fido.nrk.no/923542847280c6c025c3c101534c68727ffe7c7a7861202e79deca15879bb66a/nrk_profilundersokelse_15.pdf [Lest 12.06.2015]

8 Vedlegg

Vedlegg nr. 1, Liste over hørings svar

Hørings svar med merknader

- [Altibox](#)
- [Alversund Mållag](#)
- [Amedia](#)
- [Artistorganisasjonen Gramart](#)
- [Bergen mållag](#)
- [Bergen ungdomslag Ervingen](#)
- [Bokmålsforbundet](#)
- [Buskerud Mållag](#)
- [Det Norske Akademi for Språk og Litteratur](#)
- [Fagpressen](#)
- [Familie & Medier](#)
- [Forbrukerombudet](#)
- [Foreningen Norden](#)
- [Human-Etisk Forbund](#)
- [Hørselhemmedes landsforbund](#)
- [Justis- og beredskapsdepartementet](#)
- [Kabel Norge](#)
- [Kommunal- og moderniseringsdepartementet](#)
- [Kringkastingsringen](#)
- [Kringkastingsrådet](#)
- [Levanger Mållag](#)
- [Marnar Mållag](#)
- [Mediebedriftenes Landsforening](#)
- [Mediemållaget](#)
- [Medietilsynet](#)
- [Meteriologisk institutt](#)
- [Modern Times Group](#)
- [Musikernes fellesorganisasjon](#)
- [Musikernes Fellesorganisasjon](#)
- [Nasjonalt senter for nynorsk i opplæringa](#)
- [Noregs Mållag](#)
- [Norges Blindeforbund](#)
- [Norges Døveforbund](#)
- [Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet](#)
- [Norsk barnebokinstitutt, Foreningen !les og Leser søker bok](#)
- [Norsk Filmforbund](#)
- [Norsk Journalistlag](#)
- [Norsk komponistforening Musikkforleggerne og NOPA](#)
- [Norsk målungdom](#)
- [Norsk PEN](#)
- [Norsk Presseforbund](#)
- [Norsk redaktørforening](#)
- [Norsk Rikskringkasting](#)
- [Norske Filmbyråers Forening](#)
- [Norske Filmregissører](#)
- [Norske Kveners Forbund](#)
- [Norsk-finsk forbund](#)
- [NRKbeta](#)
- [Nynorsk kultursentrum](#)
- [P4](#)
- [Pappgruppen i Venstre](#)
- [Produsentforeningen og Hovedorganisasjonen Virke](#)
- [Sametinget](#)
- [Samferdselsdepartementet](#)
- [Sandefjord og Sander Mållag](#)
- [Sandefjord og Sander Mållag](#)

- [SBS Discovery](#)
- [Schibsted Norge](#)
- [Sogn og Fjordane fylkeskommune](#)
- [Språkrådet](#)
- [Suldal Mållag](#)
- [Telenor Broadcast Holding](#)
- [TV2](#)
- [Ulvik Mållag](#)
- [Universitetet i Bergen](#)
- [Vennesla dialekt- og mållag](#)
- [Verdens Gang](#)
- [Verdens Gang](#)
- [Viasat](#)

- [Voss Mållag](#)
- [Ørsta og Volda Mållag](#)

Høringssvar uten merknader

- [Arbeids- og sosialdepartementet](#)
- [Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet](#)
- [Helse- og omsorgsdepartementet](#)
- [Kopinor](#)
- [Kunnskapsdepartementet](#)
- [Landbruk- og matdepartementet](#)
- [Utenriksdepartementet](#)