

NRKs bidrag til mediemangfoldet

Rapport fra Medietilsynet
til Kulturdepartementet

Forord

Medietilsynet legger med dette frem en ny utredning om NRKs bidrag til mediemangfoldet og konkurransemessige virkninger av NRKs tilbud, med særlig vekt på det digitale nyhets- og aktualitetstilbudet. Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Kulturdepartementet. Bakgrunnen er at det skal utarbeides fireårige styringssignaler for NRK fra og med 2023. Hensikten med utredningen er å fremskaffe et faktabasert grunnlag for utformingen av styringssignalene og for å vurdere om det er behov for endringer i NRKs allmennkringkastingsoppdrag. Dette blir første gang Stortinget skal vedta styringssignaler for NRK for en periode på fire år.

Medietilsynet utarbeidet en rapport om NRKs bidrag til mediemangfoldet også i 2018. Mye har skjedd i det norske mediemarkedet siden da.

Digitaliseringen og den globale konkurransen har økt i styrke, noe som påvirker både medieaktørene og publikum på godt og vondt. Når det gjelder de økonomiske rammebetingelsene, har utfordringene i annonsemarkedet fortsatt, men samtidig er betalingsviljen for digitale nyheter økende. Norske redaktørstyrte medier står sterkt i den norske befolkningen, både vurdert ut fra bruk, betydning som nyhetskilder, betalingsvilje og tillit. I sum ser vi dermed mange positive utviklingstrekk i det norske mediemarkedet, selv konkurransen fra globale aktører stadig blir mer krevende.

NRK har som offentlig finansiert allmennkringkaster ansvar for å sikre at hele befolkningen har tilgang til et bredt medietilbud av god kvalitet, og er dermed et sentralt virkemiddel i den norske mediepolitikken. NRKs samfunnsoppdrag omfatter å levere både bredt og smalt allmennkringkastingsinnhold på alle medieplattformer, tilpasset alle målgrupper. For å fremme økt innholds- og bruksmangfold er det avgjørende at NRK kombinerer samlende, folkelige tilbud med bred appell og tilbud som enten ut fra tema eller målgruppe treffer smalere. NRK har en viktig rolle både som fellesarena som bidrar til befolkningens felles orientering mot samfunnet, og for å eksponere mediebrukerne for innhold de tradisjonelt ikke oppsøker. Samtidig er det vesentlig at NRKs tilstedeværelse ikke legger negative konkurransebegrensninger på de kommersielle medieaktørene. Slike konkurransebegrensninger kan ha uheldige konsekvenser for publikum og det samlede mediemangfoldet.

Mediemarkedet er i rask endring, og derfor må utviklingen følges nøye. I forbindelse med denne utredningen har Medietilsynet innhentet og utviklet data og innsikt som belyser en



rekke aspekter ved det norske mediemarkedet generelt og NRK spesielt. Medietilsynet har denne gangen, som i 2018, konkludert med at NRK er en viktig bidragsyter til det samlede norske mediemangfoldet. NRKs konkurransepress overfor kommersielle aktører i det digitale nyhets- og aktualitetsmarkedet nasjonalt har økt noe siden forrige analyse i 2018. Vurderingen er likevel at dette presset har virket skjerpende og ikke har hatt negative konsekvenser for de kommersielle aktørenes tilstedeværelse i markedet. Dermed er konkurransen positiv for tilbudet til publikum og det samlede mediemangfoldet i Norge. NRK vurderes i liten grad å utøve konkurransepress i det lokale og regionale markedet.

Med bakgrunn i analysene som er gjort, har ikke Medietilsynet funnet grunnlag for å anbefale noen begrensninger i NRKs digitale handlingsrom. Tvert imot er det vår vurdering at NRKs digitale nyhets- og aktualitetstilbud er sentralt for å kunne nå ut til alle målgrupper. Medietilsynets vurdering er at NRKs allmennkringkastingsoppdrag er godt og fremtidsrettet, men har likevel foreslått noen mindre justeringer i NRKs oppdrag. Samtidig bør det nevnes at Oslo Economics i sin konkurranseanalyse påpeker at dersom NRK ytterligere styrker sin posisjon i det digitale nyhets- og aktualitetsmarkedet nasjonalt, kan det få negative konsekvenser for de kommersielle aktørene. Derfor må utviklingen følges tett, og Medietilsynet anbefaler en ny utredning om fire år.

Fredrikstad, 29. november 2021



Mari Velsand
direktør



Innhold

1	Hovedkonklusjoner og anbefalinger	5
1.1	Innledning	6
1.2	Hovedkonklusjoner	7
1.3	Anbefalinger	8
1.4	Oppsummerende sammendrag	9
2	Kulturdepartementets oppdrag til Medietilsynet	19
2.1	Oppdragsbeskrivelsen	20
2.2	Hovedkonklusjoner i Medietilsynets rapport fra 2018	21
2.3	Avgrensning av oppdraget	22
2.4	Arbeidet med rapporten	24
2.5	Innspill fra medieaktørene	26
3	Mediepolitiske mål for mangfoldet	30
3.1	Statens ansvar for mediemangfold og medienes samfunnsoppdrag	31
3.2	Rettslig grunnlag og internasjonale avtaler	33
3.3	Allmennkringkastingsmodeller i andre land	38
4	Særtrekk ved mediemarkedet og sentrale utviklingstrekk	49
4.1	Finansiering av medieinnhold og virkninger på mediemangfoldet	50
4.2	Utviklingstrekk i mediemarkedet	55
4.3	Økonomisk utvikling og prognoser	57
5	NRKs samfunnsoppdrag og virksomhet	69
5.1	Rettslig grunnlag	70
5.2	NRKs virksomhet og organisering av innholdsproduksjonen	72
5.3	NRKs driftsgrunnlag	88
5.4	Publisering og tilgjengeliggjøring	95
5.5	Medietilsynets vurderinger	106
6	NRKs bidrag til innholdsmangfoldet	109
6.1	NRKs samlede innholdstilbud	110
6.2	Empiriske innholdsanalyser av hvordan NRK bidrar til innholdsmangfoldet sammenlignet med andre aktører	116
6.3	Empiriske innholdsanalyser av nyhets- og debattprogram NRK og TV 2	123
6.4	Deskriptiv analyse av radiomarkedet	132
6.5	Medietilsynets vurderinger	161
7	NRKs bidrag til bruksmangfoldet	168



7.1	NRKs rolle som fellesarena i befolkningen	169
7.2	Mediekonsum på digitale plattformer fortsetter å øke	173
7.3	NRKs posisjon i befolkningens samlede mediebruk	177
7.4	Antall plattformer og kilder i befolkningens nyhetsbruk	185
7.5	Befolkningens nyhetsrepertoar	198
7.6	Befolkningens motivasjon og interesse for nyheter	200
7.7	Medietilsynets vurderinger	213
8	NRKs ansvar for journalistiske blindsoner og samarbeid med andre medieaktører i et mediemangfoldsperspektiv	216
8.1	NRKs særskilte ansvar	217
8.2	NRKs retningslinjer for sitering, kreditering og lenking	221
8.3	NRKs samarbeid med andre medieaktører	222
8.4	NRKs arbeid for å motvirke tematiske og geografiske blindsoner	226
8.5	Analyse av redaksjonell tilstedeværelse og journalistisk dekning	228
8.6	Norske redaktørers erfaring med å samarbeide med NRK	243
8.7	Medietilsynets vurderinger	257
9	Konkurransemessige virkninger av NRKs virksomhet	264
9.1	Hovedpunkter i konkurranseanalysen	265
9.2	Betydningen av konkurranse i mediemarkedet	266
9.3	Empirisk analyse av de konkurransemessige virkningene av NRKs nyhets- og aktualitetstjenester på nett	271
9.4	Konkurransemessige effekter av NRK i det nasjonale nyhets- og aktualitetsmarkedet på nett	290
9.5	Konkurransemessige virkninger av NRKs regionsider på region- og lokalaviser	304
9.6	Markedet for podkast	329
9.7	Bruk av NRK og betalt nyhetsinnhold	337
9.8	I hvilken grad henger bruk av NRKs digitale nyhetstilbud sammen med lav vilje til direkte betaling for nettnyheter i ulike grupper?	340
9.9	Medietilsynets vurderinger	348



Del 1

Hovedkonklusjoner og anbefalinger

1.1 Innledning

Medietilsynet har på oppdrag fra Kulturdepartementet vurdert hvordan NRK bidrar til mediemangfoldet og hvordan NRK virker inn på konkurransesituasjonen i det norske mediemarkedet. Hensikten med utredningen er å fremskaffe et faktabasert grunnlag for utformingen av fireårige styringssignaler for perioden 2023–2026 for NRKs økonomiske rammer og for vurderingen av om det er behov for endringer i NRKs allmennkringkastingsoppdrag.

I rapporten har Medietilsynet vurdert om NRKs tilbud, sammenlignet med tilbudet til andre aktører, bidrar til innholds- og bruksmangfold, herunder hvordan NRK oppfyller sitt særskilte ansvar for å dekke tematiske og geografiske blindsoner. Det er også vurdert hvordan NRK, gjennom samarbeid med andre aktører, bidrar til mediemangfoldet. Videre har Medietilsynet innhentet en empirisk basert analyse av de konkurransemessige virkningene av NRKs tilstedeværelse i det digitale nyhets- og aktualitetsmarkedet nasjonalt og regionalt.

Det har vært nødvendig å avgrense oppdraget, og rapportens dybdeanalyser omfatter særlig det digitale nyhets- og aktualitetstilbudet. Denne avgrensningen er begrunnet i at spesielt avisenes tradisjonelle forretningsmodeller utfordres gjennom den digitale transformasjonen. Men utredningen inkluderer også deskriptive analyser av radiomarkedet, podkastmarkedet og NRKs tilstedeværelse i sosiale medier.

Denne rapporten bygger på et stort og bredt sammensatt grunnlag av både kvantitative data og kvalitative undersøkelser. I arbeidet med utredningen har Medietilsynet hatt god nytte av informasjon og analyser fra NRK, Statistisk sentralbyrå (SSB), Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom), Mediebedriftenes Landsforening (MBL), Landslaget for lokalaviser (LLA), Norsk Lokalradioforbund (NLR), Norsk Journalistlag (NJ), Samisk forlegger- og avisforening, Infomedia, Oslo Economics, Kantar og medieforskere ved Høgskulen i Volda, Universitet i Bergen og Handelshøyskolen BI. Medietilsynet har også fått betydningsfulle innspill fra aktører i mediebransjen og redaktører som deltok i vår spørreundersøkelse. Vi takker med dette alle som har hjulpet oss i arbeidet med utredningen. All informasjon og analyser vi har fått bistand til, har bidratt til helheten i denne rapporten. Vi understreker likevel at alle konklusjoner og anbefalinger i rapporten er Medietilsynets ansvar.

1.2 Hovedkonklusjoner

- NRK bidrar positivt til mediemangfoldet og det samlede tilbudet til publikum gjennom å oppfylle allmennkringkastingsoppdraget og gjennom samarbeid med andre aktører i det norske mediemarkedet.
- NRK har et bredt og variert tilbud av samfunnsviktig stoff med stor tematisk og geografisk bredde. Nye innholdsanalyser viser at NRK er det nasjonale breddemediet med størst tematisk bredde etterfulgt av Aftenposten og VG. Sammenlignet med nisjemediene er bredden jevnt over større blant de nasjonale breddemediene.
- Majoriteten av befolkningen har NRK som en av sine tre mest brukte nyhetskilder. NRK brukes langt oftere i kombinasjon med andre norske redaktørstyrte nyhetskilder enn alene. Dette indikerer at NRK i større grad er en komplementær nyhetskilde enn et substitutt for andre kilder.
- Undersøkelsene i rapporten bekrefter at Norge fremdeles kjennetegnes av en god infrastruktur av medier på ulike geografiske nivåer – lokalt, regionalt og nasjonalt.
- Det anslås imidlertid at Norge har flere enn 60 geografiske blindsoner i form av kommuner med svak eller usystematisk journalistisk dekning. Analyser indikerer at NRK ikke dekker det kommunale nivået i spesielt stor grad hvis det som skjer i kommunen ikke har nasjonal interesse.
- Norske redaktører har ulike erfaringer med – og syn på – samarbeid med og konkurranse fra NRK. Lokalavisene har i størst grad samarbeidet med NRK og er mest positive til samarbeidets betydning for mediemangfoldet. Brede riksmedier og regionale medier opplever størst konkurranse fra NRK.
- Det er en positiv sammenheng mellom regelmessig bruk av NRKs digitale nyhets- og aktualitetstilbud og å ha betalt tilgang til digitale nyheter, men det er ikke belegg for å si at det å bruke NRKs digitale nyhetstilbud *fører direkte til* betaling for nyheter. Sammenhengen kan være omvendt — at de som betaler for nyheter, også oftere oppsøker NRK.
- Siden forrige rapport i 2018 har konkurransepresset NRK utøver overfor kommersielle aktører i det digitale nyhets- og aktualitetsmarkedet nasjonalt, styrket seg noe. Samtidig er det en positiv utvikling i det kommersielle mediemarkedet, og konkurransepresset vurderes derfor å ha virket skjerpende og til beste for publikum. Per i dag vurderes det ikke å være risiko på kort eller mellomlang sikt for at tilbudet fra NRK skal ha negative effekter på tilbudet fra kommersielle aktører i det digitale markedet nasjonalt – og dermed heller ikke på det totale publikumstilbudet.
- NRKs digitale nyhets- og aktualitetstilbud regionalt er svært differensiert fra lokalaviser og utøver, som i 2018, i liten grad et konkurransepress på lokalavisene.

1.3 Anbefalinger

- Medietilsynet vurderer at det ikke er grunnlag for å begrense NRKs digitale handlingsrom. En slik begrensning kan redusere NRKs mulighet til å utøve sitt allmennkringkastingsoppdrag og for å nå grupper som ikke bruker NRKs øvrige plattformer.
- NRK bør få et særskilt ansvar for å bidra til en systematisk dekning av det regionale forvaltningsnivået, og dette ansvaret bør presiseres i NRKs oppdrag.
- Kravet om 40 prosent norsk musikk bør utvides til å gjelde NRK P1+, NRK P13, NRK mP3, NRK Nyheter, NRK Sport, NRK Super og NRK Folkemusikk. NRK bør i sine sjangerspesifikke musikk-kanaler, NRK Klassisk og NRK Jazz, fortsette å legge vekt på norske komponister og utøvere/musikere og jobbe for å øke andelen norsk musikk i NRK Klassisk og NRK Jazz.
- Det bør tas inn i vedtektene at NRK skal fremme samiske musikere, artister, komponister og tekstforfattere – herunder ny og tradisjonell samisk musikk og musikk på alle de tre samiske språkene.
- NRK bør styrke synliggjøring av kulturinnholdet på alle sine plattformer ettersom dette er en type innhold som de kommersielle aktørene formidler mindre av.
- NRK må styrke tilbudet til nasjonale minoriteter for at det eksisterende kravet skal fungere som et virkemiddel for representasjon og synliggjøring for disse gruppene.
- NRK må gjennomføre systematiske tiltak for å innfri kravene til nynorskandel, slik Medietilsynet har påpekt i flere allmennkringkastingstilsyn.
- Det bør inntas et overordnet krav i NRK-plakaten som formaliserer at NRK har en plikt til å arbeide aktivt for å fremme kjønnsbalanse og minoriteters representasjon i NRKs organisasjon, særlig blant redaksjonelle medarbeidere.
- Som en del av NRKs bidrag til mediemangfoldet bør NRK fortsette å utvikle ulike former for samarbeid med andre medieaktører.
- Innholdsbredden i tilbudet fra de ulike aktørene i det nasjonale radiomarkedet bør kartlegges i forbindelse med punktet i Hurdalsplattformen om å gjeninnføre kommersiell allmennkringkasting på radio. Kartleggingen bør inneholde kvantitative og kvalitative analyser av innholdstilbudet til NRK og de kommersielle aktørene, deriblant nyhets- og aktualitetstilbudet.
- Det bør gjøres regelmessige faktabaserte vurderinger av NRKs oppdrag og konkurransemessige virkninger i markedet for å sikre at NRK fyller sin samfunnsfunksjon og for å jevnlig vurdere risikoen for fortrengnings effekter av NRKs

virksomhet på de kommersielle aktørene. Medietilsynet foreslår derfor å gjøre en ny utredning om fire år.

1.4 Oppsummerende sammendrag

1.4.1 Kapittel 1–3: Konklusjoner, oppdragsbeskrivelse og mediepolitiske mål

- Kapittel 1 oppsummerer hovedpunkter, konklusjoner og anbefalinger i rapporten. Kapittel 2 redegjør for Kulturdepartementets oppdrag til Medietilsynet. Overordnet består det i å kartlegge hvordan NRK bidrar til mediemangfoldet og hvordan NRKs virksomhet virker inn på konkurransesituasjonen i det norske mediemarkedet. Videre er det redegjort for avgrensninger som er gjort. Rapportens dybdeanalyser omfatter særlig nyhets- og aktualitetstilbudet på nett. Denne avgrensningen er begrunnet i at spesielt avisenes tradisjonelle forretningsmodeller utfordres ved overgangen til den digitale medieøkonomien. I kapittel 2 redegjøres det for arbeidet med rapporten og hvilke data, undersøkelser og analyser som er innhentet og gjennomført av Medietilsynet, av andre eller i samarbeid mellom Medietilsynet og andre. Videre er innspill fra bransjeaktørene oppsummert i kapittel 2.
- Kapittel 3 redegjør for mediepolitiske mål og virkemidler. Norsk mediepolitikk er forankret i det såkalte infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd, som slår fast at myndighetene «skal legge til rette for et åpent og opplyst offentlig ordskifte». Infrastrukturkravet innebærer at staten har et overordnet ansvar for å sikre reell ytringsfrihet. Staten skal derfor legge til rette for de kanaler og institusjoner som utgjør infrastrukturen for en offentlig utveksling av informasjon og meninger. Videre skal staten legge til rette for et mangfold av frie og uavhengige medier med kritisk og undersøkende journalistikk, nyhetsformidling fra ulike samfunnsområder og med rapportering og kommentarer fra ulike synsvinkler og ståsteder.
- Videre i kapittel 3 er det redegjort for ulike mediepolitiske virkemidler, rettslig grunnlag og internasjonale avtaler. Kapittelet inneholder også en redegjørelse for rammer og regulering for allmennkringkasting i andre relevante land.

1.4.2 Kapittel 4: Særtrekk ved mediemarkedet

- Kapittel 4 redegjør for status og utvikling i det norske mediemarkedet, inkludert forretningsmodeller, økonomisk utvikling og prognoser.
- Globaliseringen og inntreden av store internasjonale aktører utfordrer det økonomiske fundamentet for norske medier, særlig gjennom tapte annonseinntekter som frem til 2017 var bransjens viktigste inntektskilde. Fra 2013 har de globale aktørene økt sin markedsandel i det norske markedet fra sju til 35 prosent i 2020.



- Det store fokuset på målretting av innhold og bruk av persondata for innsikt i brukernes preferanser, bevegelser og handlingsmønster har gjort store, globale aktører som Google og Facebook til attraktive markedsføringskanaler. Like fullt tilbyr de også verktøy som fremmer journalistisk arbeid, spredning av innhold og kommunikasjon med brukere og abonnenter. Dette gir mediene muligheter til å hente inn nye inntekter og nå nye målgrupper.
- De siste årene har det vært en eksplosiv økning i husstandenes utgifter til kjøp av medieprodukter og -tjenester, og størst er økningen innen strømmetjenester for tv/film. Fra 2014 til 2020 er de årlig utgiftene for en norsk gjennomsnitts-husstand mer enn tredoblet – fra 540 kroner i 2014 til nesten 1700 kroner i 2020. Økningen innebærer at det også har vært en positiv utvikling i betalingsviljen for digitale nyheter. En vesentlig andel av innholdet i de fleste norske nettaviser, særlig på lokalt og regionalt nivå, er nå kun tilgjengelig for betalende abonnenter.
- Avisene og kringkasterne har hatt en marginal inntektsutvikling fra 2010 til 2020 på kun 5,8 prosent. Dette er påvirket av at 2020 ble et spesielt år for norske medier, der de kommersielle kringkasterne (kommersiell tv og radio) og avisene reduserte driftsinntektene med henholdsvis 7,2 prosent og 3,0 prosent fra 2019.
- NRKs lisensinntekter var på 4,8 milliarder kroner i 2010 og har økt årlig frem til 2019, da driftsinntektene var 6,0 milliarder kroner. I 2020 var det offentlige tilskuddet til NRK 5,9 milliarder kroner, en reduksjon fra 2019 på 1,9 prosent.
- Avisenes brukerinntekter og inntekter som tv-virksomhetene har fra salg av kanalpakker, abonnement på strømmetjenester og distribusjonsinntekter, spiller en stadig viktigere rolle for medievirksomhetenes økonomi. I 2017 var brukerinntektene for første gang større enn annonseinntektene, og denne trenden har fortsatt inn i 2020 hvor disse inntektene sto for 56,5 prosent av totalen. Fra 2012 har det vært en årlig nedgang i reklameinntekter for norske aviser og kommersielle kringkastere.
- Kostnadsutviklingen har vært svært forskjellig for ulike typer medier. Avisene og radiovirksomhetene har redusert kostnadene fra 2010 til 2020 med henholdsvis 20,6 og 22,6 prosent. Kommersiell tv og NRK har derimot økt sine kostnader i samme periode med henholdsvis 90,7 prosent og 25,1 prosent. Også NRK og kommersiell tv har de siste fem årene gjennomført forbedrings- og effektiviseringstiltak. I perioden 2015 til 2020 har NRK og kommersiell tv hatt en beskjeden økning i driftskostnadene på henholdsvis 0,4 og 3,8 prosent.
- Det forventes fundamentale endringer i teknologi, publikumsbruk og i markedet også fremover. Innholdstilbudet kommer til å fortsette å øke som følge av stadig sterkere globale aktører og digitale plattformer. Det er grunn til å tro at dette, i kombinasjon med økte kostnader knyttet til rettighetskjøp og rekruttering, endrer forutsetningene også for NRK – og dermed potensielt deres mulighet til å kunne oppfylle



allmennkringkastingsoppdraget. Effektiviseringskrav til NRK videre fremover bør sees i lys av dette.

1.4.3 Kapittel 5: NRKs samfunnsoppdrag og virksomhet

- Kapittel 5 redegjør for NRKs samfunnsoppdrag inkludert rettslig grunnlag, vedtekter, organisering og driftsgrunnlag.
- NRKs oppdrag er fastsatt i NRK-plakaten og egne vedtekter. Det følger av NRK-plakaten at NRK skal ha som formål å oppfylle sosiale, kulturelle og demokratiske mål i samfunnet. I 2017 ble det tatt inn et krav om at NRK skal ha et selvstendig ansvar for mediemangfoldet – regionalt og nasjonalt. I 2019 ble det tatt inn et krav om at NRK skal ha et særlig ansvar for å dekke tematiske og geografiske blindsoner; områder og temaer som i liten grad blir dekket av andre medier. NRK-plakaten presiserer at NRK skal være til stede på alle viktige medieplattformer for å nå bredest mulig ut med sitt samlede programtilbud.
- NRK har delt sin virksomhet inn i ni divisjoner. To tredeler av NRKs medarbeidere jobber på hovedkontoret i Oslo, mens de øvrige er fordelt på kontorer rundt om i landet.
- Sammenlignet med kommersielle medievirksomheter har NRK som helhet en god kjønnsbalanse. NRK har et rekrutteringsprogram for å øke mangfoldet blant journalister og jobber aktivt med mangfold og integrering. Etter Medietilsynets vurdering kan det likevel være formålstjenlig å ha et overordnet krav i NRK-plakaten som formaliserer NRKs plikt til å arbeide for å fremme kjønnsbalanse og minoriteters representasjon i NRKs organisasjon – særlig blant redaksjonelle medarbeidere.
- NRK hadde cirka 3 200 ansatte per januar 2021, og bemanningen er netto redusert med cirka 230 fra 2016. Etter en periode med nedbemanning har det i øvrig norsk mediebransje vært en positiv utvikling i antall ansatte journalister de siste tre årene (SSB). Dette har trolig sammenheng med økt lønnsomhet i bransjen.
- NRK er fra 2020 finansiert over statsbudsjettet og hadde samme år samlede driftsinntekter på i underkant av 5 877 millioner kroner. Oslo Economics har vurdert at et effektiviseringskrav på 0,5 prosent årlig bør være mulig, men advarer samtidig mot å ta gevinsten ut som budsjettreduksjon. Oslo Economics mener NRK bør få investere midlene i teknologi eller innhold for å sikre kostnadseffektiv oppfyllelse av samfunnsoppdraget.
- NRK har en avgrenset mulighet til å hente sponsorinntekter. NRKs sponsorinntekter ligger vanligvis på cirka 20 millioner kroner årlig, men var i 2020 nede på knappe tolv millioner på grunn av pandemien. NRK har cirka én prosent av de norske kringkasternes samlede reklame- og sponsorinntekter de siste tre årene. *Kilde: Bauer Media, NENT-Group, TV 2 og NRK. Bauer Media, NENT-Group, TV 2 og NRK.*

Omfang og praksis tyder på at regelverket fungerer etter sitt formål om at NRKs allmennkringkastingstilbud ikke skal ha et kommersielt preg, og Medietilsynet foreslår ingen endringer relatert til NRKs muligheter for sponsing.

- NRK bruker sosiale medier for å nå målgrupper som i mindre grad er på deres egne plattformer. Medietilsynet vurderer at NRK bør kunne bruke sosial medier for å nå bestemte grupper og foreslår ikke å legge begrensninger på NRKs bruk av tredjeparts plattformer. NRK har redusert sitt nærvær i sosiale medier – både i antall kontoer og publiseringer. Medietilsynet vurderer at dette er fornuftige tiltak. NRK må balansere hensynet til å nå bredt ut med sitt eget innholdstilbud mot hensynet til å øke publikums bruk av tredjeparts plattformer.

1.4.4 Kapittel 6: NRKs bidrag til innholdsmangfoldet

- Kapittel 6 redegjør for NRKs bidrag til innholdsmangfoldet, og hvordan NRK bidrar sammenlignet med andre medier.
- Allmennkringkasting er et sentralt medie-, kultur- og språkpolitisk virkemiddel og skal ideelt sett bidra til å sikre at mediemarkeder ikke utsettes for markedssvikt. NRKs oppdrag er utformet for å sikre et bredt og kvalitativt godt tilbud som er tilgjengelig for hele befolkningen. På denne måten skal NRK gjennom sin allmennkringkastingsvirksomhet bidra til innholds- og bruksmangfold.
- NRK er alene om å ha et uttrykt oppdrag om å formidle kunnskap om ulike minoritetsgrupper og å ha egne programmer for nasjonale og språklige minoriteter. NRK må styrke tilbudet til nasjonale minoriteter for at det eksisterende kravet skal fungere som et virkemiddel for representasjon og synliggjøring for disse gruppene.
- Få nasjonale nyhetsmedier dekker nyhetsbildet på nynorsk, og NRKs bidrag er viktig for å fremme det nynorske skriftspråket i nyhetsformidlingen. NRK må gjennomføre systematiske tiltak for å innfri kravene til nynorskandel, slik Medietilsynet har påpekt i flere allmennkringkastingstilsyn.
- Innholdsanalyser fra 2020 viser at NRK er det nasjonale breddemediet med størst tematisk bredde – etterfulgt av Aftenposten og VG.
- Innholdsprofilen til NRK viser høyest andel saker innenfor flere av de antatt mest journalistisk ressurskrevende nyhetsområdene, som sosiale spørsmål, politikk og krim. Innhold som sport og livsstil utgjør en mindre andel av innholdet. Årsaken til at kategorien sosiale spørsmål er så stor i 2020, er et høyt antall saker om koronapandemien.

- I likhet med tidligere analyser av innholdsbredden i norske nyhetsmedier er et hovedfunn at NRK ligner mest på andre medier når det gjelder de journalistiske kjerneoppgavene i medienes samfunnsoppdrag.
- En innholdsanalyse viser at det er små tematiske forskjeller mellom NRK Dagsrevyen 21 og TV 2s 21-Nyhetene, men at NRK og TV 2 utfyller hverandre når det gjelder dekningen av samfunnsmessig viktige temaer. NRKs og TV 2s debattprogrammer vektlegger forskjellige temaer, noe som må ses i forhold til ulik redaksjonell profil og målgrupper. Det samlede materialet viser at det er god tematisk bredde i debattprogrammene, og at NRKs debattprogrammer har en bred innholdssammensetning som bidrar til tematisk mangfold. Videre viser analysen at NRK gir mer plass til stemmer som har nærhet til samfunnsmessig og politisk makt, mens TV 2 er mer preget av et «nedenfra- og oppover»-perspektiv. Samlet indikerer dette positive bidrag til mediemangfoldet ved at de to allmennkringkasterne utfyller hverandre i temaer, perspektiver og kilder.
- En gjennomgang av NRKs radiotilbud viser noen tydelige utviklingstrekk i NRKs kjernekanaler. Siden 2016 har det vært en vesentlig økning i andelen musikk i NRK P3. NRK P1 har fått en lavere andel nyheter og samfunnsspørsmål og mer musikk og underholdning. NRK P2 har hatt en vesentlig økning av nyheter og samfunnsspørsmål. Deler av økningen skyldes et økt nyhetstilbud under koronapandemien.
- NRKs kulturdekning er et viktig bidrag til innholdsmangfoldet ettersom dette er innhold som de kommersielle aktørene formidler mindre av. Et stort globalt tilbud gjør tilgangen til norsk kulturjournalistikk, kulturdebatt og den undersøkende kulturjournalistikken enda viktigere. NRKs arbeid med å synliggjøre kulturinnholdet er derfor en stadig en viktig del av oppdraget, og NRK bør styrke arbeidet med å synliggjøre kulturinnholdet på alle sine plattformer fremover.
- Andelen norsk musikk er lavere enn da de nasjonale kommersielle radiokanalene hadde status som allmennkringkastere. Medietilsynet vurderer det derfor som viktig at NRK tar et særlig ansvar for å formidle norsk musikk i sine radiosendinger. Selv om NRKs kanaler i gjennomsnitt har en langt høyere andel norsk musikk enn de kommersielle kanalene, vurderer Medietilsynet at kravet til 40 prosent norsk musikk bør utvides til å gjelde flere av NRKs radiokanaler.
- NRKs samarbeid med lokalradiovirksomhetene bidrar til å utvikle lokalradioenes faglige og tekniske ferdigheter gjennom å utveksle lokalt innhold, faglige input og digital kompetanse. Som en del av NRKs oppdrag om å bidra til det norske mediemangfoldet bør NRK fortsette å videreutvikle slike former for samarbeid med lokalradioene.

1.4.5 Kapittel 7: NRKs bidrag til bruksmangfoldet

- De fleste nordmenn har et sammensatt nyhetsrepertoar og kombinerer ulike kilder i sitt totale nyhetskonsument. 74 prosent bruker daglig to eller flere kilder (når sosiale medier er inkludert), mens 14 prosent bruker kun én nyhetsskilde. 13 prosent bruker ingen nyhetsskilder (sosiale medier er inkludert). *SSB, Norsk mediebarometer 2020*
- Tv og gratis nettavis er nordmenns viktigste nyhetsskilder. Samtidig oppgir stadig flere betalt nettavis som viktigste nyhetsskilde. Sosiale medier går kraftig tilbake som viktigste nyhetsskilde – fra 26 prosent i 2019 til 17 prosent i 2021. Nedgangen gjelder også gruppen under 30 år. *Kantar 24 timer 2021*
- 67 prosent har NRK som en av sine tre oftest brukte nyhetsskilder. Den nest hyppigst brukte nyhetsskilden er VG (45 prosent), og deretter kommer TV 2 (33 prosent). *Kantar 24 timer 2021*
- Seks prosent leser nyheter bare i sosiale medier. Totalt bruker 76 prosent sosiale medier som nyhetsskilde en gjennomsnittsdag. *SSB, Norsk mediebarometer 2020*
- De nasjonale nyhetsmediene med de mest allmenne profilene er de mest brukte nyhetsskildene på tvers av plattformer. VG og NRK er de mediene befolkningen bruker hyppigst i sitt daglige nyhetskonsument, og både de og TV 2 styrket sin posisjon i 2020. *SSB, Norsk mediebarometer 2020*
- NRK brukes langt oftere i kombinasjon med andre norske redaktørstyrte nyhetsskilder, enn alene. Dette indikerer at NRK i større grad er en komplementær nyhetsskilde enn et substitutt for andre kilder. Kun seks prosent av befolkningen bruker kun NRK i sitt daglige nyhetskonsument. *SSB, Norsk mediebarometer 2020*
- Yngre, de med lav utdanning og de som av ulike grunner faller utenfor arbeidslivet, bruker i mindre grad både NRK og andre norske, redaktørstyrte journalistiske medier¹.
- Betalingsviljen for nyheter er markant høyere i Norge enn i andre nordiske land. 69 prosent har tilgang på avisabonnement, og andelen digitale abonnement øker. 31 prosent har ikke tilgang til betalt nyhetsinnhold i det hele tatt. *MBL, 2020*
- Nordmenn har høy tillit til de redaktørstyrte journalistiske mediene, og høyest er tilliten til nyhetene på NRK1 (82 prosent), TV 2 (72 prosent), Aftenposten (62 prosent) og «din lokal/regionavis» (60 prosent). Det er svært lav tillit til sosiale medier og Document.no. *Medietilsynet 2021*

¹

Kilde: SSB Norsk mediebarometer 2020



1.4.6 Kapittel 8: NRKs ansvar for journalistiske blindsoner

- NRK har et selvstendig ansvar for å bidra til mediemangfold, både regionalt og nasjonalt. NRK skal videre dekke tematiske og geografiske blindsoner. NRK bidrar til å motvirke blindsoner gjennom å oppfylle sitt oppdrag og gjennom å samarbeide med andre medieaktører. En analyse gjort av Høgskulen i Volda (HV), viser at det er 17 geografiske blindsoner i Norge. Kommuner uten en lokalavis med minst 30 prosent husstandsdekning regnes som en blindsoner. Det er én færre enn i 2019, men i perioden har det vært endringer i kommunestrukturen. Analysen viser at det er to hovedkategorier geografiske blindsoner: folkefattige utkantkommuner og kommuner i storbyområder. I storbyområdene er gjerne bostedskommunen mindre viktig for innbyggerne, og kravet til nyhetsverdi for hver sak øker når mediene retter seg mot en større befolkning. I utkantkommunene er markedet gjerne for lite til at det er driftsgrunnlag for en lokalavis.
- En annen tilnærming til blindsoner-problematikken er å gjøre innholdsanalyser for å se nærmere på mediedekningen i kommuner der det ikke blir utgitt noen egen avis. Ut fra slike analyser er anslaget at det finnes over 60 kommuner som kan karakteriseres som journalistiske blindsoner. De fleste av disse er små utkantkommuner, men det er også noen halvskygger i kommuner uten avisutgivelse rundt bykommuner.
- Analyser av NRKs dekning i fire kommuner som er svakt dekket av lokalaviser, indikerer at NRK ikke dekker det kommunale nivået i spesielt stor grad hvis det som skjer i kommunen, ikke har riksinteresse. En analyse i to regioner viste videre at NRK har en dårligere dekning av det fylkeskommunale nivået enn avisene i området.
- Analyser for å avdekke tematiske blindsoner er metodisk mer utfordrende enn for geografiske blindsoner. NRK legger vekt på journalistisk innholdsproduksjon for barn, livssyn, utenriks, vitenskap og natur – inkludert klimajournalistikk. NRK har videre kartlagt nyhetsbehovet blant samiske ungdommer. Denne undersøkelsen skal danne grunnlaget for videre arbeid med journalistiske blindsoner overfor denne målgruppen.
- Medietilsynet vurderer om NRK bidrar til det norske mediemangfoldet gjennom samarbeid med andre ut fra om NRK kan dokumentere å være en åpen og aktiv initiativtaker til samarbeid, og om alle medieaktører har like muligheter til å inngå slike samarbeid. NRK har etter dialog med eksterne identifisert tre områder der kommersielle aktører ønsker samarbeid: bistand til journalistiske prosjekter, bistand til kompetanseutvikling og større tilgang til NRKs arkiver. NRK har det siste året bidratt til ulike journalistiske samarbeidsprosjekter. I tillegg deler NRK ukentlig to til fire direktestrømmer og daglige nyhetsklipp med norske mediehus. I 2020 delte NRK knappe tusen arkivklipp med andre, og etterspørselen er økende. Det er etablert regler for kreditering, sitering og lenking fra kommersielle aktører.

- Medietilsynet har gjennom en egen undersøkelse kartlagt norske redaktørs erfaringer med, og syn på, samarbeid med NRK. I underkant av 200 respondenter har svart, og både avis, radio, tv, fagpresse og alle fylker er representert. 53 prosent mener at samarbeid med NRK gir mer mediemangfold. Aktører som har samarbeidet med NRK, er mer positive til at samarbeid styrker mediemangfoldet enn aktører som ikke har samarbeidet med NRK. Av dem som har samarbeidet med NRK, oppgir vel åtte av ti at samarbeidet er godt.
- Brede riksmidier og regionale medier opplever mer konkurranse fra NRK enn lokale medier og nasjonale nummer to-medier. Det gjelder særlig tekstbasert innhold på nett og lineær radio. Andelen som opplever stor/noen grad av konkurranse fra NRK, har gått ned med ti prosentpoeng fra 2018 til 2021 – fra 54 til 44 prosent.
- Samlet er det en liten nedgang i andelen som oppgir å ha publisert åpent innhold som de ville tatt betalt for hvis NRK ikke omtalte samme hendelse åpent på sin nettside. Det er imidlertid store forskjeller mellom ulike mediegrupper.
- Medietilsynet vurderer at NRK først og fremst skal være et supplement til lokalavisene, men at det ikke er formålstjenlig eller realistisk at NRK har et særskilt ansvar for å løse utfordringen med geografiske blindsoner på kommunenivå. NRK bør imidlertid få et særskilt ansvar for å bidra til en systematisk dekning av det regionale forvaltningsnivået, og dette ansvaret bør presiseres i NRKs regionale oppdrag. NRK har etter Medietilsynets vurdering også en sentral rolle når det gjelder å sikre at det nasjonale nyhetsbildet speiler hele landet gjennom å løfte og synliggjøre lokale og regionale temaer og hendelser på nasjonalt nivå.

1.4.7 Kapittel 9: Konkurransemessige virkninger av NRKs tilstedeværelse i det digitale nyhets- og aktualitetsmarkedet

- Oslo Economics har vurdert konkurransemessige virkninger av NRKs nyhets- og aktualitetstjenester på nett i det nasjonale markedet og i fire regionale markeder: Vestfold og Telemark, tidligere Sogn og Fjordane, Trøndelag og Nordland. I tillegg er konkurransesituasjonen i markedet for podkast kartlagt, særlig segmentet for nyhets- og aktualitetsinnhold. Målet med analysen har vært å identifisere nettoeffekten NRK har på tilbudet til publikum.
- Ifølge analysene utøver NRK et noe sterkere konkurransepress på kommersielle aktører i det digitale nyhets- og aktualitetsmarkedet nasjonalt enn da forrige undersøkelse ble gjort i 2018. I hovedsak har dette virket skjerpende og bidratt til et bedre tilbud til publikum, slik at de samlede konkurransemessige virkningene vurderes som positive, ifølge Oslo Economics. I tillegg indikerer analysen direkte positive virkninger ved at NRK synes å ha forbedret sitt tilbud.



- Forklaringen på at NRK har styrket seg på riksdekkende nyheter og fått en sterkere markedsposisjon, er trolig sammensatt. Økt satsing på hendelsesnyheter og at andre typer innhold har blitt mer bearbeidet, pekes på som mulige årsaker. En annen forklaringsfaktor kan være at nyhets- og aktualitetstjenestene drar fordel av at publikum i større grad bruker NRKs øvrige tjenester.
- NRK har byttet plass med Dagbladet og er blitt VGs nærmeste konkurrent. VG har en svært sterk posisjon og har også styrket seg, og det kan tyde på at konkurransen fra NRK har virket skjerpende for VG. NRK synes også ha blitt en noe nærmere konkurrent til Dagbladet, men VG er fortsatt Dagbladets nærmeste konkurrent. En forklaring kan være at Dagbladet har en miks av innhold som er mer differensiert fra NRK enn VG. Selv om Dagbladet har svakere markedsposisjon enn VG, synes ikke konkurransepress fra NRK å ha gitt negative virkninger. Det indikeres blant annet av at Dagbladet også har hatt vekst siden 2018.
- Konkurransepresset NRK utøver mot Aftenposten har trolig endret seg mindre enn konkurransepresset NRK utøver mot VG siden 2018. Oslo Economics påpeker at abonnementsbaserte forretningsmodeller isolert sett kan være mer sårbare for attraktive gratisalternativer enn forretningsmodeller som hviler tyngre på annonseinntekter. Samtidig reduseres sårbarheten isolert sett av at aktører som har abonnementsbaserte forretningsmodeller, normalt satser på unikt innhold. Ettersom det særlig er forklarende og analyserende journalistikk som er viktig for Aftenposten, og denne formen for journalistikk er mer differensiert enn for eksempel hendelsesnyheter, er det grunn til å tro at eventuell satsing på slik journalistikk i begrenset grad har effekt på konkurransepresset NRK utøver på andre aktører som satser på unikt innhold. Aftenposten har også en sterk markedsposisjon, noe som tilsier at et eventuelt økt konkurransepress hovedsakelig virker skjerpende på Aftenposten. Slik NRKs tilbud er per i dag vurderer Oslo Economics at konkurransepresset ikke har et omfang som på kort og middels lang sikt tilsier risiko for negative effekter for Aftenposten eller andre som har en abonnementsbasert forretningsmodell.
- Dersom NRK styrker seg ytterligere og baserer seg på innhold som er viktig for brukernes betalingsvilje for nettaviser, kan det innebære risiko for fortrengningseffekter for de kommersielle aktørene. Men per i dag vurderes det ikke å være noen risiko på kort eller mellomlang sikt for at tilbudet fra NRK skal ha negative effekter på tilbudet fra kommersielle aktører og dermed heller ikke på det totale publikumstilbudet.
- NRKs digitale nyhets- og aktualitetstilbud regionalt er svært differensiert fra lokalaviser og utøver som i 2018 i liten grad et konkurransepress på lokalavisene. Ifølge Oslo Economics produserer distriktskontorene i økende grad stoff til nrk.no og dermed gjerne også færre saker med et lokalt perspektiv.
- NRK utøver et noe sterkere konkurransepress på regionaviser enn på lokalaviser ettersom det er større overlapp mellom dekningsområdene til regionaviser og NRKs

regionale digitale tilbud. NRKs posisjon er imidlertid relativt svak i områder som dekkes av regionaviser, mens regionaviser har sterke posisjoner og få nære konkurrenter. Eventuell konkurranse fra NRK virker derfor trolig skjerpene på regionavisene og bidrar til et bedre tilbud til publikum.

- Det er ikke påvist noen negativ sammenheng mellom bruk av NRKs digitale nyhets- og aktualitetstilbud og viljen til å betale for nyheter på nett. Tvert om er det en positiv sammenheng mellom regelmessig bruk av NRKs digitale nyhets- og aktualitetstilbud og å ha betalt tilgang til digitale nyheter, viser en rapport fra Universitetet i Bergen. Forskerne presiserer at analysene gir grunnlag for å peke på statistiske sammenhenger, men ikke for å anta at det er en kausal sammenheng. Altså er det ikke belegg for å si at det å bruke NRKs digitale nyhetstilbud ofte, *fører direkte til* betaling for nyheter. Sammenhengen kan være omvendt — at de som betaler for nyheter, også oftere oppsøker NRK.
- Det er høy konsentrasjon i podkastmarkedet, der Schibsted og NRK har alle store nyhets- og aktualitetspodkaster. Vurderingen er at konkurransen fra NRK virker skjerpene på Schibste, og dermed er positiv for tilbudet til publikum.
- Undersøkelsene i denne rapporten har vist at konvergensen trolig bidrar til større konkurranseflater mellom NRK og kommersielle aktører, og det er grunn til å anta at denne konvergensen kommer til å fortsette. Samtidig vurderer Oslo Economics i sin analyse at de kommersielle aktørenes lønnsomhet vil være lavere enn tidligere – også i et tilfelle der konkurranse fra NRK er tenkt bort.
- Gitt at NRK ikke endrer dagens tilbud vesentlig, vurderes det å være lav risiko for negative konkurransemessige virkninger på kort eller middels lang sikt. Medietilsynet anbefaler derfor ingen begrensninger i NRKs handlingsrom i det digitale nyhets- og aktualitetsmarkedet. En slik begrensning kan redusere NRKs mulighet til å utøve sitt allmennkringkastingsoppdrag og til å nå grupper som ikke bruker NRKs øvrige plattformer.

Del 2

Kulturdepartementets oppdrag til Medietilsynet



2.1 Oppdragsbeskrivelsen

Kulturdepartementet ga i brev av 20. november 2020 Medietilsynet i oppdrag å utarbeide en rapport om hvordan NRK bidrar til mediemangfoldet og hvordan NRKs virksomhet virker inn på konkurransesituasjonen i det norske mediemarkedet. Departementet ba Medietilsynet med utgangspunkt i relevant datagrunnlag i det minste vurdere:

- 1 Hvordan NRKs tilbud, sammenlignet med tilbudet til andre aktører, bidrar til innholds- og bruksmangfold, herunder hvordan NRK oppfyller sitt særskilte ansvar for å dekke tematiske og geografiske blindsoner. For å belyse dette skal det gjøres en empirisk basert komparativ analyse av NRK og andre aktørers innholdstilbud, særlig digitalt. Videre skal det gjøres empiriske analyser av mediebruk for å belyse i hvilken grad NRK brukes av store deler av befolkningen på tvers av demografiske og sosiale skillelinjer, og i hvilken grad NRK brukes av grupper som ellers har en ensidig eller begrenset mediebruk.
- 2 Hvordan NRK gjennom samarbeid med andre aktører bidrar til mediemangfoldet, herunder en beskrivelse av tiltak og samarbeid NRK har med andre nasjonale og lokale/regionale medieaktører.
- 3 Eventuelle konkurransemessige virkninger av et utvalg av NRKs tjenester, særlig det digitale nyhets- og aktualitetstilbudet, og om NRKs tilstedeværelse i markedet påvirker konkurransen på en slik måte at det samlede tilbudet til publikum blir svekket. Det skal i det minste gjøres en empirisk basert konkurranseanalyse av NRKs nasjonale, og et utvalg regionale, digitale nyhets- og aktualitetstjenester. Medietilsynet skal også vurdere behovet for å gjøre konkurranseanalyse av andre av NRKs tjenester og sammenlignbare innholdstilbud.

Opprinnelig frist for å oversende rapporten til departementet var 30. september 2021, men fristen er senere etter avtale utsatt til 29. november.

Hensikten med utredningen er å fremskaffe et faktabasert grunnlag for utformingen av et fireårig styringssignal for perioden 2023–2026, for de økonomiske rammene til NRK og for vurderingen av om det er behov for endringer i NRKs allmennkringkastingsoppdrag.

Styringssignalet for perioden 2020–2022 er en årlig justering av den økonomiske rammen i takt med pris- og lønnsveksten minus et effektiviseringskrav på 0,5 prosent. Hvert år etter stortingsvalg skal Kulturdepartementet fremme forslag om størrelsen på de langsiktige, økonomiske rammene for mediestøtte i budsjettproposisjonen, jf. Meld. St. 17 (2018–2019) *Mangfold og armlengds avstand*. Ordningen er lovfestet i *lov om økonomisk støtte til mediene (mediestøtteloven)* § 3 og innebærer at regjeringen skal foreslå faste, langsiktige økonomiske rammer for NRK og de direkte tilskuddsordningene for mediestøtte gjennom fireårige styringssignaler.

Til grunn for forslaget om fireårige styringssignaler skal det ligge en bred omtale av de økonomiske forutsetningene for medievirksomhet i Norge. Departementet skal også vurdere de mediepolitiske målene og virkemidlene i lys av utviklingen i mediesektoren. En slik budsjettproposisjon skal fremmes første gang høsten 2022.

2.2 Hovedkonklusjoner i Medietilsynets rapport fra 2018

I oppdragsbeskrivelsen viser Kulturdepartementet til at Medietilsynet utarbeidet en tilsvarende rapport om NRKs bidrag til mediemangfoldet i 2018.

Rapporten fra 2018 hadde følgende hovedkonklusjoner:

- NRK bidrar positivt til mediemangfoldet gjennom å oppfylle sitt allmennkringkastingsoppdrag.
- NRK utgjør «midten» av det samlede norske journalistiske landskapet, ved verken å legge seg innholdsmessig inntil nisjemediene, i like stor grad prioritere sports-, forbruker- og økonomistoff som de kommersielle mediene, eller konkurrere med lokalavisene om å dekke de mest lokale temaene.
- NRKs bidrag til mediemangfoldet tydeliggjøres særlig gjennom distriktsvirksomheten (regionale nyheter).
- NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett påvirker det samlede tilbudet til publikum positivt.
- NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett ser ikke ut til å medføre vesentlige konkurransebegrensninger i de markedene som er analysert:
 - Nasjonalt er de kommersielle «populærmediene» hverandres nærmeste konkurrenter
 - Unntaket er Aftenposten, som har både VG og NRK som nære konkurrenter
 - I Hordaland er konkurransen mellom Bergens Tidende og Bergensavisen sterkere enn konkurransen mot NRK Hordaland
 - I Sogn og Fjordane har NRK en sterk stilling, og innholdslikheten med de kommersielle aktørene er begrenset, noe som indikerer at aktørene ikke er nære substitutter og dermed ikke er nære konkurrenter
- Det kan ikke påvises noen sammenheng mellom bruk av NRKs tilbud på nett og betalingsvilje for digitale nyheter. Faktorer som påvirker betalingsviljen, er generelle nyhetsvaner, tidligere betaling for papiraviser, bruk av smarttelefon og nettbrett, utdanning og alder.
- Det er større likheter innholdsmessig mellom de nasjonale «populærmediene» enn mellom NRK og disse mediene.
- NRK fungerer som en fellesarena når det gjelder mediebruk.
- NRKs samarbeid med de kommersielle aktørene har vært i positiv utvikling de siste tre årene, men NRK bør i større grad lenke til andre redaktørstyrte medier.
- De kommersielle medieaktørene er fortsatt i en krevende transformasjonsfase, og lokale og regionale medier er særlig utsatt.

- o Fremskrivninger viser at de kommersielle mediehusene forventes å miste 1,6 milliarder kroner i inntekter fra 2016 til 2022 – i hovedsak på grunn av fallende annonseinntekter.
 - o Med uendret kostnadsbilde vil avisene med denne inntektsprognosen svekke resultatene med ca. to milliarder kroner fra 2017 til 2022.
- At konkurransen fra NRK er en medvirkende årsak til de kommersielle medienes økonomiske utfordringer, kan ikke underbygges. Å svekke NRK som offentlig finansiert allmennkringkaster vil ikke gjøre de kommersielle mediene mer konkurransedyktige og kan heller komme til å svekke enn styrke et samlet mediemangfold.

Siden fremleggelsen av rapporten om NRKs bidrag til mediemangfoldet i 2018, har Medietilsynet fulgt opp flere av de anbefalte oppfølgingspunktene. Et mediemangfoldsregnskap med ulike indikatorer for å måle status og utvikling innenfor de tre dimensjonene avsender, innhold og bruk er etablert og under utvikling. De årlige rapportene skal drøfte status for mediemangfoldet, og NRKs bidrag til avsender, innholds- og bruksmangfold, sammenlignet med øvrige norske redaktørstyrte journalistiske medier, er blant forholdene som blir vurdert.

Vurderingene i Medietilsynets 2018-rapport ble fulgt opp i Meld. St. nr. 17 (2018–2019) *Mangfold og armlengds avstand – Mediepolitikk for ei ny tid* (mediestøttemeldingen). I meldingen la Kulturdepartementet til grunn Medietilsynets vurderinger av hvordan NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett virket inn på konkurransesituasjonen. Videre var departementet opptatt av å sikre at mediereguleringen både legger til rette for samfunnsviktig journalistikk og reduserer tematiske og geografiske blindsoner. Medietilsynet foreslo, med bakgrunn i Mediemangfoldsutvalgets undersøkelser av journalistiske blindsoner og egne empiriske innholdsanalyser i 2018-rapporten, å vurdere å konkretisere NRKs oppdrag nærmere eller eventuelt benytte andre regulatoriske virkemidler for å motvirke slike blindsoner. Forslaget ble fulgt opp av Kulturdepartementet, og fra 1. januar 2020 har NRK fått utvidet allmennkringkastingsoppdraget med et særskilt ansvar for å dekke tematiske og geografiske blindsoner. I mediestøttemeldingen presiserte Kulturdepartementet at NRKs ansvar for å dekke slike blindsoner må balanseres mot det selvstendige ansvaret NRK har for å bidra til det norske mediemangfoldet. Det nye kravet styrker NRKs ansvar for det lokale mediemangfoldet, men departementet understreket i denne sammenheng betydningen av at NRKs distriktskontorer «ikkje definerer seg som ein konkurrent til lokalavisene, men at NRK lokalt bidreg til å styrkje det lokale mediemangfaldet og det samla tilbodet til publikum».

I forbindelse med denne utredningen har Medietilsynet innhentet et bredt faktagrunnlag for å kunne vurdere NRKs bidrag til det norske mediemangfoldet og hvordan NRKs virksomhet virker inn på konkurransesituasjonen i det norske mediemarkedet.

2.3 Avgrensning av oppdraget

Rapporten skal dekke hvordan NRKs tilbud, sammenlignet med tilbudet til andre aktører, bidrar til innhold- og bruksmangfold – herunder hvordan NRK oppfyller sitt særskilte ansvar for å dekke tematiske og geografiske blindsoner. Det skal også belyses i hvilken grad NRK



brukes av store deler av befolkningen på tvers av demografiske og sosiale skillelinjer, og i hvilken grad NRK brukes av grupper som ellers har en ensidig eller begrenset mediebruk.

Grunnlaget for vurderingen av NRKs bidrag til mediemangfoldet er NRKs allmennkringkasteroppdrag slik det er utformet i NRK-plakaten og NRKs vedtekter. Det er i første rekke gjennom å oppfylle dette oppdraget at NRK bidrar til innholds- og bruksmangfoldet i det norske mediemarkedet. NRK har et tematisk og sjangermessig bredt innholdstilbud på mange plattformer. Bidraget til mediemangfoldet må derfor vurderes i lys av det samlede medietilbudet i Norge, som omfatter både rene nyhets- og aktualitetsmedier, nisjemedier og medier med en bredere innholdsprofil – med og uten et nyhets- og aktualitetsinnhold. Disse mediene bidrar på hver sine måter til det samlede mediemangfoldet.

Gitt tidsrammen for oppdraget, har det vært nødvendig å avgrense oppdraget både når det gjelder hvilke deler av NRKs virksomhet, innholdstilbud og brukerdata som skal vurderes, og hvilke andre aktører i mediemarkedet som skal omfattes. Rapportens dybdeanalyser omfatter særlig nyhets- og aktualitetstilbudet på nett. Denne avgrensningen er begrunnet i at spesielt avisenes tradisjonelle forretningsmodeller utfordres ved overgangen til den digitale medieøkonomien.

I rapporten beskriver Medietilsynet NRKs virksomhet og organisering av innholdsproduksjonen inkludert lokalisering av kontorer, antall redaksjonelt ansatte og innholdstilbud. For å belyse NRKs bidrag til innholdsmangfoldet har Medietilsynet kartlagt NRKs samlede innholdstilbud på alle plattformer, herunder den tematiske og sjangermessige innholdsbredden.

Mediemangfold handler også om hvorvidt borgerne tar i bruk et mangfold av ulike medietilbud. Basert på relevante tall fra 2020 redegjør Medietilsynet for hvilke medietilbud befolkningen har tilgang til, hvilke enheter befolkningen bruker for å konsumere medieinnhold, dekningstall og nettrafikk.

For å belyse NRKs bidrag til innholds- og bruksmangfoldet sammenlignet med tilbudet til andre medieaktører, har Medietilsynet innhentet analyser fra Infomedia og medieforskere ved BI, Universitetet i Bergen og Høgskulen i Volda. Medietilsynet ser på NRKs digitale nyhets- og aktualitetstilbud, men også nyhets- og debattprogrammer på fjernsyn inngår i analysene.

Videre inkluderer rapporten deskriptive analyser av radiomarkedet og NRKs tilstedeværelse på tredjepartsplattformer. Dette området ble av tidshensyn ikke berørt i rapporten fra 2018.

Det andre spørsmålet i oppdraget fra departementet er i hvilken utstrekning NRK gjennom samarbeid med andre aktører bidrar til mediemangfoldet. For å svare på dette har Medietilsynet, som i 2018, gjennomført en spørreundersøkelse blant norske redaktører om erfaringer med og synspunkter på i hvilken grad samarbeid med NRK og andre bidrar til mediemangfold. Undersøkelsen kartlegger i tillegg omfanget av faktisk samarbeid og

erfaringer knyttet til effekten av samarbeid for mediemangfoldet. Medietilsynet har også bedt NRK redegjøre for hvilke tiltak virksomheten har gjennomført, og hvilke erfaringer NRK har fra samarbeid med andre medieaktører. Særlig er det kartlagt hvordan NRK har jobbet med bruk av sitering, kreditering og lenking.

Det siste vurderingstemaet i oppdraget er eventuelle konkurransemessige virkninger av et utvalg av NRKs tjenester, særlig det digitale nyhets- og aktualitetstilbudet, og om NRKs tilstedeværelse i markedet påvirker konkurransen på en slik måte at det samlede tilbudet til publikum blir svekket. Oslo Economics har på oppdrag fra Medietilsynet gjennomført en konkurranseanalyse. På grunn av omfanget i NRKs tilbud ble konkurranseanalysen avgrenset til følgende markeder: NRKs virksomhet innen nettbaserte nyhets- og aktualitetstjenester nasjonalt og i de fire regionene Vestfold og Telemark, tidligere Sogn og Fjordane, Trøndelag og Nordland. NRKs virksomhet i markedet for podkast avgrenses til segmentet for nyhets- og aktualitetsinnhold i analysen.

Medietilsynet ser at det er flere sider ved mediemarkedet som kunne vært belyst nærmere når NRKs bidrag til mediemangfoldet skal vurderes. I arbeidet med rapporten har Medietilsynet fått innspill på mange ulike temaer og sider ved NRKs virksomhet som kan inngå i utredningen, og har måttet gjøre en prioritering av hvilke temaer utredningen skal omfatte. Når det gjelder konkurranseanalyser har Medietilsynet prioritert det digitale nyhets- og aktualitetstilbudet og podkast. Dette fordi det fremgår spesifikt av oppdraget fra Kulturdepartementet at Medietilsynet skal vurdere eventuelle konkurransemessige virkninger av et utvalg av NRKs tjenester, særlig det digitale nyhets- og aktualitetstilbudet.

Medietilsynet kan eventuelt gjøre en nærmere vurdering av forhold ved NRKs virksomhet som ikke er belyst i denne rapporten på et senere tidspunkt dersom departementet skulle se behov for dette.

2.4 Arbeidet med rapporten

Medietilsynet har innhentet et bredt faktagrunnlag som ligger til grunn for vurderingene i rapporten.

Bransjeaktører har hatt mulighet til å gi sine innspill til aktuelle problemstillinger av betydning for temaene i oppdraget, blant annet gjennom en åpen, skriftlig innspillsrunde. Disse innspillene er oppsummert i punkt 2.5.

I arbeidet med rapporten har Medietilsynet innhentet omfattende informasjon og datamateriale fra NRK. Data og informasjon er også hentet inn fra Statistisk sentralbyrå (SSB), Kantar og Nielsen Media Research. Blant annet har SSB gjort særskilte kjøring for nyhetsbruk og kombinasjonsbruk av ulike nyhetskilder basert på Norsk mediebarometer. I tillegg er informasjon fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom), Mediebedriftenes Landsforening (MBL), Norsk Journalistlag (NJ), fagpersoner i andre lands mediemyndigheter, allmennkringkasterne i Sverige, Danmark og Storbritannia og en rekke norske medieaktører brukt i vurderingsgrunnlaget.

Medietilsynets rapport inneholder også en bred beskrivelse av den økonomiske utviklingen i mediebransjen og fremskrivninger knyttet til kostnads- og inntektsutviklingen. MBL har utarbeidet fremskrivninger i samarbeid med Landslaget for lokalaviser (LLA) og Samisk forlegger- og avisforening (Salas). Lokalradioforbundet har gitt Kantar i oppdrag å utarbeide fremskrivninger av lyttertall for lokalradio, og forbundet har selv utarbeidet økonomiske fremskrivninger for perioden 2022–2026.

Debatten om offentlige allmennkringkasteres rolle og virkninger i mediemarkedet er ikke særnorsk. Medietilsynet beskriver derfor også internasjonalt rammeverk for regulering av allmennkringkasting og aktuelle debatter og regulatoriske ordninger i enkelte andre land. Å inkludere internasjonale perspektiver for å sette aktuelle problemstillinger knyttet til NRKs bidrag til mediemangfoldet i en større kontekst, har også vært etterspurt i innspill fra flere medieaktører.

For å få innsikt i bransjens synspunkter på samarbeid med NRK, opplevd konkurranse fra NRK og synet på journalistiske blindsoner utarbeidet Medietilsynet en spørreundersøkelse som ble sendt til norske redaktører. Undersøkelsen ble sendt til medlemmer av Norsk Redaktørforening (NR), MBL og LLA og til medieaktører i Medietilsynets egne registre. Det kom inn 191 enkelt svar på vegne av 224 aktører/kanaler/publikasjoner. Svarene fordelte seg relativt jevnt mellom nasjonale og regionale/lokale medieaktører og mellom aviser, radio, tv og nett. På regionalt nivå er alle fylker representert. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å trekke generelle konklusjoner om betydningen av samarbeid for mediemangfoldet eller konkurransesituasjonen i mediemarkedet, men belyser respondentenes erfaringer med faktisk samarbeid med NRK og synspunkter på konkurransen fra NRK.

Infomedia Norge har på oppdrag fra Medietilsynet gjennomført en stordataanalyse (LDA-analyse) av redaksjonelt medieinnholdet fra 2020 for å kartlegge NRKs bidrag til innholdsmangfoldet. LDA-analysen tar utgangspunkt i 3 447 584 medieoppslag publisert i 2020. Oppslagene er hentet fra 251 ulike kilder fra både papir- og nettaviser, og omfatter lokale- og regionale medier, riksmidier og fagblader. I tillegg har Medietilsynet fått gjennomført en manuell analyse av audiovisuelt innhold fra nyhetssendinger på NRK og TV 2, og debattprogrammer på NRK radio og fjernsyn. Rapporten er utarbeidet av forskere ved BI.

Oslo Economics har på oppdrag fra Medietilsynet utført en empirisk basert analyse av de konkurransemessige virkningene av NRKs digitale nyhets- og aktualitetstjenester. Analysen omfatter både NRKs nasjonale og et utvalg regionale, nyhets- og aktualitetstjenester på nett, og er gjennomført i følgende markeder:

- Vestfold og Telemark, tidligere Sogn og Fjordane, Trøndelag og Nordland.
- NRKs virksomhet i markedet for podkast, avgrenset til segmentet for nyhets- og aktualitetsinnhold.

Oslo Economics har gjennomført en rekke empiriske analyser som ligger til grunn for konkurranseanalysen. En spørreundersøkelse blant publikum er gjennomført for å få innsikt i deres bruk og preferanse for nettbaserte nyhetstjenester. I tillegg er det innhentet trafikkdata

fra nettavisene som et supplement til spørreundersøkelsen. Deskriptive markedsdata om bruker- og annonseinntekter, opplagstall og antall årsverk er innhentet for å belyse økonomiske trender i mediemarkedet, og det er gjort dybdeintervjuer med representanter fra MBL, Amedia og flere norske nyhetsmedier.

Forskere ved Universitetet i Bergen har på oppdrag fra Medietilsynet utarbeidet en rapport om sammenhengen mellom bruk av NRKs digitale nyhetstilbud og betalingsvilje for digitale nyheter. Analysen er basert på spørreundersøkelsesdata fra Reuters Institute Digital News Report. Datainnsamlingen er gjennomført av analyseinstituttet YouGov som en nettbasert spørreundersøkelse i januar–februar 2021.

Forskere ved Høgskulen i Volda (HVO) har på oppdrag fra Medietilsynet kartlagt geografiske blindsoner og NRKs rolle regionalt og lokalt. HVO har analysert NRKs dekning av fire kommuner, der den største avisen har en lavfrekvent og/eller usystematisk dekning av kommunen. Analysene baserer seg på den redaksjonelle dekningen fra oktober 2020 til oktober 2021. I tillegg er det gjennomført intervjuer med bransjeaktører. Kommunene som ligger til grunn for analysene, er Lørenskog, Nannestad, Eidskog og Rendalen.

2.5 Innspill fra medieaktørene

Mediebransjen og andre interessenter har fått mulighet til å komme med skriftlige innspill om hvordan de oppfatter at NRK bidrar til mediemangfoldet, og hvordan NRKs virksomhet påvirker konkurransesituasjonen i mediemarkedet i forbindelse med Medietilsynets utredning. Fristen var 24. mars 2021. I tillegg er temaene for utredningen diskutert på kontaktmøter med en rekke aktører i mediebransjen.

Mediebedriftenes Landsforening (MBL), sammen med *TV 2*, *Schibsted*, *Klassekampen*, *Polaris* og *Tun Media*, mener det er vesentlig å se utviklingen over tid. MBL viser til at det har vært omfattende endringer i mediemarkedet de siste årene, både når det gjelder annonsering, sosiale medier og mediebruk, samtidig som avisenes annonseøkonomi er kraftig svekket. MBL etterlyser en vurdering av NRKs «voksende dominans i mediemarkedet» og skriver at «NRKs aktivitet bidrar på flere områder til at det er mer krevende å finansiere journalistikk for private medier». NRKs tekstbaserte aktivitet på nrk.no, bruk av tredjepartsplattformer som Facebook og YouTube, og nye forretningsområder som blant annet podcast bør derfor inkluderes i analysen, ifølge MBL. I tillegg etterlyses en blanding av kvantitative og kvalitative metoder.

MBL gjentar også kritikken mot utredningen i 2018 og mener blant annet at rapporten kun tegnet opp et øyeblikksbilde, ikke hadde søkelys på «NRKs fulle konkurransekraft», inneholdt det MBL mener var en mangelfull konkurranseanalyse, og at analysen la til grunn «et snevert konkurranseøkonomisk perspektiv».

I tillegg til å stille seg bak MBLs innspill viser *Tun Media* til at «den digitale transformasjonen gir alle medier store utfordringer og muligheter», og at det er «tankevekkende at kriteriene for suksess synes å ha blitt tilsynelatende lik for en allmenn, statlig rikskringkaster som for kommersielle medier». Som eksempler nevnes «programmeringen av musikk, nedprioritering

av dekning av såkalte smale kunst- og kulturuttrykk», og at nyere satsinger «like gjerne kunne være å finne hos kommersielle aktører». Videre skriver Tun Media at «NRK, gjennom sine nye prioriteringer, selv kan skape nye hvite flekker i det norske medielandskapet»; «flekke som få, om noen, andre medier vil ha kompetanse eller ressurser til å gå inn i».

MBLs innspill er til dels sammenfallende med innspillene fra *Amedia*. Amedia etterlyser vurderinger av innholdet i NRKs tekstbaserte tilbud, NRKs publisering av innhold på tredjepartsplattformer og hvilken effekt NRKs tilstedeværelse i sosiale medier har på annonsemarkedet. I tillegg etterlyser Amedia en vurdering av NRKs ansvar for å forebygge geografiske blindsoner og av NRKs digitale konkurranse i områder som allerede er godt dekket av private medier.

Landslaget for lokalaviser (LLA) mener NRK ikke har vært til hinder for mediemangfoldet, men heller har bidratt til å løfte kvaliteten i andre medier gjennom høy faglig og etisk standard. Samtidig vises det til maktforholdet i ressurser mellom NRK og lokalavisene, og LLA mener det er «heilt avgjerande at kravet til NRK om å bidra til mediemangfold blir gitt forpliktande innhald». Selv om flere lokalaviser har fryktet at innholdet på Nrk.no skal redusere betalingsviljen for lokalavisene, mener LLA at dette ikke er en vesentlig utfordring i dag, selv om det varierer litt fra sted til sted. «I det alt vesentlege opplever lokalavisene at dei har ei grei arbeidsdeling med NRK, og i liten grad er i direkte konkurranse.» LLA understreker likevel at det er avgjørende «korleis NRK brukar nettsida i praksis», og fremhever viktigheten av at NRK «bidrar til å gje lokalavisene meir trafikk» gjennom sitering og lenking. LLA peker også på NRKs oppdrag om å bidra til mediemangfoldet og mener det «er viktig at dei tar dette ansvaret på alvor utover enkeltprosjekt og at det blir stilt krav til NRK om at dette skal vere eit kontinuerleg arbeid». At NRK har ressurser til å samarbeide med lokalavisene, mener LLA bør være et krav både til NRK sentralt og på distriktskontorene. I tillegg mener LLA at NRK bør «ta eit større regionalt ansvar» i områder der andre medier har redusert sin regionale dekning, og at «NRK bør ha ansvar for å lage innhald for og om grupper som dei andre mediene ikkje dekkjer godt nok».

Norsk Lokalradioforbund (NLR) mener «det er liten tvil om at NRKs dominerende posisjon, ikke minst på grunn av deres forretningsmodell og finansiering, byr på utfordringer for særlig små private mediebedrifter, herunder lokalradio», og «mener det hemmer utviklingen i lokalradiobransjen at NRK sin markedsandel på radio er så dominerende, også i de mest kommersielle segmentene». Forbundet mener at NRKs dominerende posisjon i radiomarkedet gjør det utfordrende for lokalradioene å «oppnå høye nok markedsandeler til å finansiere journalistikken», både for kommersielle kanaler med annonseinntekter og for ikke-kommersielle kanaler med andre inntektskilder. I tillegg mener NLR at endringene i NRKs radiotilbud har gått «i retning av mer direkte konkurranse, heller enn å fungere som et korrektiv til kommersielle radioaktører», og at «innføringen av flere nisjekanaler og innholdsmessig dreining mot sine kommersielle konkurrenter» ligger utenfor NRKs oppgaver.

Bauer Media skriver at NRKs rolle i radiomarkedet «er unik sammenlignet med tv, nett og avis». Samtidig mener Bauer Media at «NRK har lagt seg helt opp til de kommersielle kanalene», og at innholdet i NRKs kanaler «i hovedsak [er] erstattet med programflater med

musikk og underholdning du hører på de kommersielle kanalene». Bauer Media mener at dette er med på å undergrave kommersielle kanaler «med tanke på å få et sunt lyttergrunnlag og muligheter til finansiering». Videre påpekes det at NRK bør ha et hovedansvar for å styrke innholdstilbudet på radio, særlig når det gjelder innhold som ikke er dekket av de kommersielle kanalene, og spesielt når det gjelder «kultur- og samfunnsgrupper som ellers er tilgodesett med offentlige midler» – deriblant norsk kultur, kulturelle nisjer, nyheter og barn.

Også P4-gruppen peker på at «NRKs markedsposisjon er langt sterkere i radiomarkedet sammenlignet med både fjernsyn, aviser og digitale plattformer» til tross for at «debatten om NRKs markedsposisjon og påvirkning på mediemangfoldet nær sagt utelukkende har dreid seg om forholdet til skrivende journalistikk». P4 mener det er problematisk at «NRK P1 opererer på en måte som i stor grad konkurrerer med kommersielt innhold hos våre radiostasjoner», og ser «med bekymring på hvordan NRK P1 blir mer og mer likt innholdet på de kommersielle kanalene». P4 skriver at «NRKs manglende egenart er ett av hovedproblemene i det norske radiomarkedet», og at den kommersielle profilen i NRKs hovedkanaler både gir liten distinksjon mellom NRK og de kommersielle aktørene og utfordrer mediemangfoldet i norsk radio. P4-gruppen synes også det er problematisk at NRK distribuerer sine podkaster på tredjepartsplattformer som Spotify, og viser til at Spotify er i direkte konkurranse med kommersielle radiokanaler når det gjelder annonsekroner.

Radio Metro viser til at NRK møter konkurranse fra både nasjonale og internasjonale aktører i tv-markedet. Samtidig mener *Radio Metro* at NRKs dominerende posisjon i radiomarkedet er «i ferd med å ta kvelertak på det kommersielle radiomarkedet i Norge» og gjør det lite «interessant å investere og satse på norsk kommersiell radio». Videre peker *Radio Metro* på at et mediemangfold forutsetter «økonomiske rammebetingelser som gjør at mediene får inntekter», og at kommersielle kanaler da må ha muligheter til å innhente nødvendig finansiering. I tillegg at NRK «i større grad må konsentrere seg om allmennkringkasting og ikke hele tiden konkurrere med kommersielle formater», ifølge *Radio Metro*.

Foreningen for norske plateselskaper (FONO) og Norsk forening for komponister og tekstforfattere (NOPA) mener NRK bør få et større ansvar for norsk musikk, og at det bør være et krav om 40 prosent norsk musikk på samtlige av NRKs radiokanaler. I tillegg etterlyser organisasjonene et krav om bruk av norsk musikk i NRKs tv-produksjoner. I likelydende høringsinnspill peker de på at andelen norsk musikk i de riksdekkende radiokanalene er fallende, og viser til at P4 og Radio Norge ikke lenger har krav om å spille 35 prosent norsk musikk. Videre mener de to organisasjonene at det er «viktig at den redaksjonelle behandling av norsk kunst og kultur på hele NRKs sendeflate økes» på tvers av sendeflater og plattformer, slik at mangfoldet og bredden i kunst- og kulturlivet gjenspeiles bedre. De viser til at ulike deler av kulturfeltet «henger sammen og danner grunnlaget for en rik og sammensatt offentlighet», og at det er behov for at NRK tar «alle kulturfelt på alvor».

Norsk Komponistforening (NKF) mener bredden i NRKs musikkprofil «er gjemt bort i nisjekanaler, slik at resultatet blir et mer ensidig tilbud», og viser til at de mindre kanalene ikke har krav om norskandeler i musikken som spilles. Videre mener foreningen at «det har

vært en utvikling med en merkbar svekkelse av redaksjonelt stoff om musikk og kultur». NKF viser til at NRK-plakaten inneholder flere målformuleringer «om NRKs samfunnsansvar og rolle som allmennkringkaster», og at disse målene, slik NKF oppfatter det, «også gjelder for kultur- og musikkfeltet, ikke bare for nyhetsdekningen» (deres utheving). Som et mulig tiltak foreslår foreningen at det gjennomføres en kritisk gjennomgang av «tankegangen som ligger til grunn for NRK radios kanalstruktur og musikkvalg», og at det «vurderes om den står i et motsetningsforhold til disse nevnte kravene».

Norsk filmforbund (NFF) og Norske filmregissører (NFR) forvalter sine medlemmers opphavsrettigheter. NFF og NFR har sendt inn et felles innspill, der de etterlyser en gjennomgang og analyse av NRKs håndtering av rettighetsservervelser når det gjelder avtaler om engasjement på enkeltstående produksjoner for NRK. NFF/NFR mener NRK utviser liten vilje til å akseptere forvaltningskontrakter som filmarbeidere og regissører har inngått med NFF, til tross for at disse kontraktene «respekteres av øvrige aktører i mediemarkedet». Videre mener organisasjonene at NRKs praksis «fører til at NRK kan få lavere utgifter i forbindelse med produksjon og tilgjengeliggjøring av opphavsrettslig vernet innhold enn de andre aktørene i markedet og bidrar til at NRKs stilling styrkes ytterligere». Organisasjonene viser til at NRK som en offentlig finansiert allmennkringkaster har «et særskilt ansvar for å opptre ryddig, redelig og etisk».



Del 3

Mediepolitiske mål for mangfoldet

3.1 Statens ansvar for mediemangfold og medienes samfunnsoppdrag

Norsk mediepolitikk er forankret i det såkalte infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd, som slår fast at myndighetene «skal legge til rette for et åpent og opplyst offentlig ordskifte». Infrastrukturkravet innebærer at staten har et overordnet ansvar for å sikre reell ytringsfrihet. Staten skal derfor legge til rette for de kanaler og institusjoner som utgjør infrastrukturen for en offentlig utveksling av informasjon og meninger, legge til rette for et mangfold av frie og uavhengige medier med kritisk og undersøkende journalistikk, nyhetsformidling fra ulike samfunnsområder og med rapportering og kommentarer fra ulike synsvinkler og ståsteder.

Infrastrukturkravet er blant annet begrunnet av Ytringsfrihetskommisjonen. I deres utredning, NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde Sted» – *Forslag til ny Grunnlov § 100*, pekes det på at demokratiet er avhengig av en offentlighet der «det finne[r] sted en meningsutveksling mellom myndige mennesker. Dette kommunikative aspekt ved demokratiet er minst like viktig som de demokratiske beslutningsprosedyrer som voteringene».² Videre heter det at «det er en viktig forutsetning for at ytringsfrihet skal kunne finne sted, at det finnes et mangfold av medier med stor grad av uavhengighet i forhold til omgivelsene og i forhold til hverandre».³

Mediemangfold er både en forutsetning og et middel for ytringsfrihet og et velfungerende demokrati. De uavhengige redaktørstyrte mediene har tradisjonelt hatt en særlig viktig rolle som forum for politisk debatt og meningsutveksling. De bidrar til at hele befolkningen får tilstrekkelig informasjon til å kunne være aktivt med i demokratiske prosesser, skaper troverdig innhold som borgerne kan ha tillit til, og som kan fungere som fundament i en opplyst offentlig samtale. Et mangfold av informasjon og synspunkter er selve grunnlaget for fri meningsdannelse og for at befolkningen kan være aktivt deltakende og kritisk tenkende medborgere i samfunnet. Denne forståelsen av mediemangfold er ikke bare et tradisjonelt perspektiv i norsk mediepolitikk, men er bredt forankret både i europeisk og amerikansk politikk og regulering på medieområdet. Infrastrukturrollen som mediene er tillagt, er også bakgrunnen for de statlige virkemidlene som skal fremme mediemangfold.

Mediemangfoldsutvalget fikk i september 2015 i mandat å vurdere hva statens mål for mediemangfold bør være. Utvalget skulle også beskrive sentrale utviklingstrekk på mediefeltet og hvordan disse påvirker mediemangfoldet. NOU 2017: 7 *Det norske mediemangfoldet. En styrket mediepolitikk for borgerne* ble levert 7. mars 2017. Her viser utvalget til at «mediemangfold ikke er et mål i seg selv, men en nødvendig forutsetning for borgernes reelle informasjons- og ytringsfrihet».⁴ Mangfoldet er derfor først og fremst et middel eller delmål for å fremme ytringsfrihet og demokrati. For å bidra til det overordnede målet om en felles, åpen og opplyst offentlig samtale bør staten «legge til rette for at alle borgere kan bruke et mangfold av uavhengige nyhets- og aktualitetsmedier». Statens oppgave må derfor «være å legge til rette for, gi tilgang til og muligheter for bruk som

² NOU 1999: 27, kapittel 2.2.3

³ NOU 1999: 27, kapittel 5.5.1

⁴ NOU 2017: 7, kapittel 3.4

understøtter reell ytrings- og informasjonsfrihet. I dette ligger også en plikt til å sørge for nødvendig infrastruktur for at borgerne kan bruke mediene», ifølge utvalget.

Mediemarkedet har en kostnadsstruktur som bidrar til å begrense antall aktører, noe som igjen er egnet til å svekke konkurransen og medføre markedssvikt. Høye faste kostnader og lave marginalkostnader er grunnen: Kostnaden ved å ha en nyhetsredaksjon som produserer egne nyheter, er høy, mens kostnaden er tilnærmet null for å gi flere lesere, lyttere og seere tilgang når nyhetsproduktet først er produsert. Samtidig har digitaliseringen av mediene gitt økt informasjonstilgang, og konvergens har gitt mediebrukere større muligheter enn før til å velge hvordan, hvor og når de vil bruke ulike medier. I tillegg har overgangen til den digitale økonomien hatt stor påvirkning på de tradisjonelle nyhets- og aktualitetsmedienes forretningsmodeller, mens globale aktører utfordrer norske medier – både i annonsemarkedet og i strømmemarkedet. Kombinasjonen av egenskapene ved kostnadsstrukturen i medieproduksjonen og mediernes samfunnsrolle i et velfungerende demokrati er årsaker til at staten bruker ulike støtteordninger for å sikre mediemangfold. Se mer om dette i punkt 4.1.

3.1.1 Mediepolitiske mål og virkemidler

De overordnede målene for mediepolitikken er formulert i Hurdalsplattformen, lagt frem i oktober 2021.⁵ Her heter det: «Regjeringas mål er å sikre sterke norske medium og leggje til rette for at alle grupper i samfunnet har eit godt medietilbod.» Videre heter det at «behovet for truverdige, redaktørstyrte medium av høg kvalitet er større enn nokon gong», og at regjeringen «er spesielt bekymra for kåra til kvalitetsjournalistikken».

De økonomiske virkemidlene til staten omfatter både indirekte virkemidler – som fritak for merverdiavgift – og direkte virkemidler. Foruten finansieringen av NRK utgjorde den direkte mediestøtten 450 millioner kroner i 2021, fordelt på fem ulike støtteordninger:

- produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier
- innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier
- distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark
- tilskudd til samiske aviser
- tilskudd til lokale lyd- og bildemedier

I tillegg mottar TV 2 inntil 135 millioner kroner i årlig kompensasjon for kostnader knyttet til å levere allmennkringkastingstjenester. Avtalen mellom TV 2 og staten varer i perioden 2019–2023.

Ved behandlingen av Meld. St. 15 (2016–2017) *Eit moderne og framtidsretta NRK* vedtok Stortinget at det skulle innføres fireårige styringssignaler for NRKs økonomiske rammer. I behandlingen av allmennkringkastingsmeldingen, Innst. 178 S (2015–2016), la flertallet til

⁵

https://res.cloudinary.com/arbeiderpartiet/image/upload/v1/ievv_filestore/43b0da86f86a4e4bb1a8619f13de9da9afe348b29bf24fc8a319ed9b02dd284e

grunn at det å fastsette inntektsnivået for lengre perioder «vil gi NRK gode forutsetninger for både effektivisering og nyutvikling». Det første styringssignalet ble lagt frem i Mediestøttemeldingen og fastsatt av Stortinget i 2019 for perioden 2020–2022.

I Mediestøttemeldingen viste departementet til at NRK både skal tilby innhold som favner det brede laget av befolkningen, og samtidig produsere innhold som det ikke er rom for i de kommersielle mediene. Departementet pekte på at det er uunngåelig at NRKs tilbud påvirker handlingsrommet til aktører i samme marked. Samtidig viste de til Medietilsynets rapport om NRKs bidrag til mediemangfoldet som tilsa at et svekket NRK ikke vil gjøre de kommersielle mediene mer konkurransedyktig. Departementet viste til at utviklingen innen teknologi og mediebruk krever mer ressurser til publisering og utvikling av innhold. «Global konkurranse, teknologisk utvikling og endra medievanar tilseier at det er viktig å bevare konkurransekrafta til NRK. I denne sammenhengen er det viktig at NRK har gode nok økonomiske rammer til å kunne oppfylle oppdraget sitt.» Departementet foreslo derfor en årlig justering av den økonomiske rammen i takt med pris- og lønnsveksten – minus et effektiviseringskrav på 0,5 prosent.

Ordningen med fireårige styringssignaler er lovfestet i lov om økonomisk støtte til mediene (mediestøtten) vedtatt av Stortinget i desember 2020. Loven «skal legge til rette for et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet ved å bidra til forutsigbare økonomiske rammer for medienes virksomhet og en styrket uavhengighet i forvaltningen av mediestøtten».⁶ Forslag til styringssignal for NRKs økonomiske rammer fremmes av Kulturdepartementet hvert år etter stortingsvalget.

3.2 Rettslig grunnlag og internasjonale avtaler

3.2.1 Innledning

Reguleringen av allmennkringkasting må ta hensyn til både internasjonalt og nasjonalt regelverk. Det internasjonale regelverket legger overordnede føringer for utformingen av det nasjonale regelverket. EØS-avtalens bestemmelser om offentlig støtte setter rammer for kringkastingsvirksomheten i Norge. Europakommisjonen har utarbeidet retningslinjer for offentlig støtte til allmennkringkastere, og EFTAs overvåkningsorgan, ESA, har utarbeidet tilsvarende retningslinjer som bygger på disse. Allmennkringkastingen har som funksjon å sikre grunnleggende demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet og står derfor sterkt i det rettslige rammeverket på europeisk nivå. I det følgende beskrives relevant internasjonalt rammeverk av betydning for reguleringen av allmennkringkasting. I tillegg beskrives enkelte sider ved reguleringsmodeller i andre land og et utvalg aktuelle diskusjoner, saker og utredninger om offentlige allmennkringkasteres rolle. Medietilsynet har hentet informasjon fra Sverige, Danmark, Finland, Island, Storbritannia, Tyskland, Irland og Sveits.

⁶ Lov 18. desember 2020 nr. 153 om økonomisk støtte til mediene, § 1

3.2.2 Europarådet og menneskerettskonvensjonen artikkel 10

Norge samarbeider med Europarådet på medieområdet. Mediespørsmål er forvaltningsmessig lagt til avdelingen for menneskerettighetsspørsmål, og Europarådets arbeid konsentrerer seg særlig om medienes betydning for ytringsfrihet og demokratiutvikling. Det er slått fast at allmennkringkastingen har et vern gjennom den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10.

«(1) Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grense. Denne artikkel skal ikke hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak. (2) Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territorial integritet eller den offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet eller upartiskhet.»

I desember 2013 kom utredningen *Public Service Media under Article 10 of the European Convention on Human Rights*,⁷ som ble utført på oppdrag fra EBU. Utredningen slår fast at etablerte allmennkringkastere er beskyttet av EMK-artikkel 10 som følge av at landene har etablert allmennkringkastingsmodeller for å sikre et mangfold av audiovisuelle medietjenester. Graden av allmennkringkastingens vern følger i stor utstrekning av de retningslinjene som er etablert gjennom Europarådet og EU for den grunnleggende rollen allmennkringkasting har i et demokratisk samfunn. Ettersom medlemslandene har en positiv plikt til å sikre mediemangfold, er man på europeisk nivå opptatt av at modellen for allmennkringkasting skal være bærekraftig, uavhengig og pluralistisk. Utredningen konkluderte med at regulatoriske tiltak som har betydning for medienes frihet og uavhengighet, herunder innskrenkningen av finansieringen, må være i samsvar med EMK-artikkel 10.

Europarådet har vedtatt flere anbefalinger for å sikre allmennkringkasternes uavhengighet, finansiering og utvikling, og som fremhever allmennkringkasternes samfunnsrolle. Europarådsresolusjonene må sees i sammenheng og uttrykker den europeiske standarden for utformingen av reguleringen på dette feltet.

I resolusjon av 25. januar 1999 om allmennkringkastingens betydning, som også er innlemmet i EØS-avtalen,⁸ understrekes det særlige ansvaret som er lagt til allmennkringkastingen. Dette forutsetter bred offentlig tilgang til ulike kanaler og tjenester, at allmennkringkastere kan dra nytte av den teknologiske utviklingen, og at publikum får mulighet til å nyttiggjøre seg nye audiovisuelle tjenester, informasjonstjenester og ny teknologi. Resolusjonen fastslår at allmennkringkastere skal utvikle og spre virksomheten sin

⁷ https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/Art%2010%20Study_final.pdf

⁸ Council Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 25 January 1999 concerning public service broadcasting (Official Journal of the European Communities 1999/C 30/01).



i den digitale tidsalderen, og at de, i samsvar med det pålagte oppdraget, skal fortsette å tilby et stort programutvalg som når ut til hele samfunnet.

I 2007 kom Europarådet med to anbefalinger om mangfold av medier og medieinnhold, og om allmennkringkasternes oppgaver i informasjonssamfunnet.⁹ I anbefalingene er rådet opptatt av at de eksisterende allmennkringkasterne er til stede på en synlig måte i medielandskapet, og at de får mulighet til å utvikle seg slik at tilbudet blir tilgjengelig på ulike plattformer – særlig for å sikre innovasjon og utvikling av nye tjenester. Videre er rådet opptatt av at medlemsstatene sikrer avsendermangfold med spredning i eierskap – både blant private og offentlige aktører. I en anbefaling om nye medier fra 2015 understreker Europarådet at EMK-artikkel 10 gjelder både lineære og ikke-lineære medietjenester.¹⁰

7. mars 2018 kom Europarådet med en anbefaling om mediemangfold og åpenhet om eierskap. I anbefalingen angir rådet blant annet betingelser som er avgjørende for at mediemangfoldet skal styrkes. Rådet oppfordrer medlemslandene til å utvikle strategier for å sikre et mangfold av medier som strekker seg fra allmennkringkasting til lokale medier, og medier som brukes på tvers av landegrenser. I anbefalingen blir den uavhengige allmennkringkastingen understreket som viktig for å skape offentlig debatt, meningsutveksling og samfunnsengasjement.¹¹

I resolusjon av 25. november 2010 om behovet for både offentlige og kommersielle allmennkringkastere i en digital tid kom Europaparlamentet med en påminnelse til medlemslandene om at de har forpliktet seg til de europeiske standardene for allmennkringkasting, slik Europarådet har nedfelt.¹² Europaparlamentet mener at den tradisjonelle modellen sikrer bred tilgang til åpent tilgjengelig programinnhold, og at den spiller en viktig rolle når det gjelder audiovisuelle produksjoner og kulturelt mangfold med representasjon av ulike identiteter, informasjon, pluralisme og sosialt samhold. Allmennkringkasting skal også fremme fundamentale friheter og demokratiske funksjoner. Resolusjonen understreker medlemslandenes ansvar for å sikre at allmennkringkasterne får tilstrekkelige ressurser til å nyttiggjøre seg fordelene av digital teknologi, og til å sikre at verdien ved moderne audiovisuelle tjenester når publikum. Videre er det særlig viktig at allmennkringkastingen utformes slik at det legges til rette for et kvalitetstilbud på nett til unge som primært benytter medietilbud på denne plattformen.

Praksis fra den Europeiske menneskerettighetsdomstolen gir også veiledning om forståelsen av artikkel 10 på allmennkringkastingsområdet. Ifølge domstolen innebærer bestemmelsen

⁹ Recommendation CM/Rec (2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of content og Recommendation CM/Rec (2007)3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society, begge vedtatt av the Committee of Ministers on 31. January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies.

¹⁰ Recommendation CM/Rec (2015)6 of the Committee of Ministers to member states on the free, transboundary flow of information on the Internet, adopted by the Committee on 1 April 2015.

¹¹ Recommendation CM/Rec(2018)1 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and transparency of media ownership. Adopted by the Committee of Ministers on 7 March 2018 at the 1309th meeting of the Ministers' Deputies.

¹² European Parliament resolution of 25 November 2010 on public service broadcasting in the digital era: the future of the dual system (2010/2028(INI)).

ingen forpliktelse til å etablere et system med allmennkringkasting for å sikre ytringsfriheten, men domstolen har angitt at allmennkringkasting er den mest egnede modellen for å bidra til et variert programtilbud av høy kvalitet. Når et medlemsland velger å ha et system med allmennkringkasting, må nasjonal regulering og praksis blant annet sikre at ordningen gir et mangfoldig innholdstilbud, at den formidler et objektivt, uavhengig og balansert nyhetstilbud, og at den tilbyr et forum for offentlig debatt der et bredt spekter av meninger og perspektiver kan komme til uttrykk.¹³

14. november 2018 vedtok EU endringer i direktivet om audiovisuelle medietjenester,¹⁴ først vedtatt 10. mars 2010, om medietjenester som har som hovedmål å sende programinnhold for å informere, underholde eller opplyse. I det reviderte direktivet er det tatt inn en ny bestemmelse om at medlemsstatene kan treffe tiltak for å sikre at audiovisuelle medietjenester av allmenn interesse får en god og framtrædende plassering.

3.2.3 EØS-avtalen og reglene om offentlig støtte

EØS-avtalen har som formål å styrke handelen og de økonomiske forbindelsene mellom partene. Den skal blant annet legge til rette for konkurranse på like vilkår og fri bevegelse av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital. Disse reglene, sammen med konkurransereglene i EØS-avtalen, gjelder i utgangspunktet for mediemarkedet. Regelverket gir imidlertid EØS-landene stor frihet til å utforme politikken på medieområdet i samsvar med egne kulturelle tradisjoner og verdier. Det er regelverket om offentlig støtte som i praksis kommer mest til anvendelse på allmennkringkastingsområdet. Formålet med reglene om offentlig støtte er å sikre like konkurransevilkår og en effektiv bruk av offentlige midler. Reglene om offentlig støtte finnes primært i EØS-avtalen artikkel 61 til 64 og angir grenser for når offentlig støtte kan gis.

I EØS-avtalen artikkel 61 (1), som er sammenfallende med EU-traktatens 107 (1), fremgår det at støtte gitt av statsmidler i enhver form som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, er uforenlig med avtalens funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.

Finansieringen av NRK er å anse som statsstøtte i henhold til denne bestemmelsen. Som hovedregel faller imidlertid offentlig kompensasjon til et foretak som er forpliktet til å yte tjenester i det offentliges interesse, såkalte tjenester av allmenn økonomisk betydning, utenfor forbudet mot statsstøtte. EØS-avtalen artikkel 59 (2), sammenfallende med EU-traktatens artikkel 106 (2), gir vilkår for å gi unntak fra forbudet mot statsstøtte for offentlige foretak eller foretak som er gitt særlige eksklusive rettigheter til å yte slike tjenester. Ifølge praksis fra EU-domstolen gir bestemmelsen grunnlag for å gi unntak fra EØS-avtalens konkurranseregler, herunder forbudet mot statsstøtte, for støtte som gis til å utføre disse særlige oppgavene. Offentlig finansierte allmennkringkastere, som NRK, omfattes av dette unntaket.

¹³ Case of Manole and others v. Moldova, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-94075"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

¹⁴ Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities.

ESA har utarbeidet retningslinjer for anvendelsen av reglene om statsstøtte til allmennkringkasting,¹⁵ som er sammenfallende med kommisjonens meddelelse om statsstøttereglenes anvendelse på allmennkringkastingsvirksomheter.¹⁶ Disse bygger på Europarådets tilsvarende retningslinjer, som blant annet er utarbeidet med utgangspunkt i en protokoll av 2. oktober 1997 til Amsterdamtraktaten («Amsterdam Protocol on Public Service Broadcasting»), med bakgrunn i EU-retten og praksis fra EU-domstolen. Hovedbestemmelsen i Amsterdamprotokollen bekrefter medlemsstatenes kompetanse til å definere allmennkringkasteroppdraget for de aktørene som skal utøve slike oppgaver og sørge for finansiering som sikrer at disse aktørene kan oppfylle sine oppdrag. ESAs retningslinjer tar også hensyn til anbefalingene fra Europarådet om mangfold av medier og medieinnhold, og allmennkringkasternes rolle i informasjonssamfunnet.

ESAs retningslinjer er ikke et rettslig bindende regelverk, men legger føringer for hvordan EU-kommisjonen og ESA går frem for å vurdere om offentlig finansiering er i samsvar med reglene for offentlig støtte. EU-domstolen har fastslått tre kumulative vilkår for at artikkel 59 (2) kommer til anvendelse, og disse følger også av ESAs retningslinjer: Tjenester som skal motta offentlig støtte, må være klart definert, og oppdraget må være gitt gjennom et formelt pålegg fra myndighetene. Forbudet mot statsstøtte må være til hinder for at det aktuelle oppdraget blir utført, og unntak fra statsstøttereglene må ikke begrense konkurransen i større utstrekning enn det som er nødvendig for å utføre oppdraget, jf. proporsjonalitetsprinsippet.

ESAs retningslinjer angir spesifikke krav til definisjonen av allmennkringkastingsoppdraget og hvordan oppgaven skal tildeles og føres tilsyn med. Selv om EFTA-statene står fritt til å velge hvordan allmennkringkastingen skal finansieres, er det ESAs oppgave å kontrollere at den offentlige finansieringen ikke påvirker konkurransen i uforholdsmessig grad. Retningslinjene legger til grunn at støtten skal baseres på et netto kostnadsprinsipp, og fastsetter nærmere regler for eventuell overkompensasjon. Offentlig støtte skal kun brukes til å finansiere allmennkringkastingsvirksomhet og skal derfor ikke overstige nettokostnadene ved å utføre allmennkringkasteroppdraget.

For å sikre at allmennkringkasternes viktige rolle opprettholdes i det nye digitale medielandskapet understreker retningslinjene at allmennkringkasterne må kunne anvende støtte for å benytte seg av mulighetene som digitaliseringen og nye distribusjonsplattformer gir. Allmennkringkasterne må derfor kunne tilby tjenester gjennom nye distribusjonsplattformer forutsatt at formålet med å tilby tjenesten er å dekke de samme sosiale, kulturelle og demokratiske behovene som oppdraget bygger på.

¹⁵ EFTAs overvåkningsorgan (ESA), Application of the State Aid Rules to Public Service Broadcasting

¹⁶ Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2009/C 257/01).

3.3 Allmennkringkastingsmodeller i andre land

De fleste europeiske land har etablert en allmennkringkastingsmodell, og disse er i stor utstrekning basert på offentlig støtte i en eller annen form. Ettersom utforming av allmennkringkasternes oppdrag er et nasjonalt anliggende, er det relativt store forskjeller mellom organiseringene av allmennkringkasternes virksomhet. Samtidig er det også likheter, og mange av de samme mediepolitiske diskusjonene om fremtidig regulering av allmennkringkasternes virksomhet foregår parallelt i flere av de landene Medietilsynet har undersøkt.

I det følgende beskrives enkelte sider ved reguleringsmodeller i andre land. De er særlig relevante for å belyse spørsmålene som er aktuelle i vurderingen av NRKs bidrag til mediemangfoldet og virkningene på konkurransesituasjonen i mediemarkedet.

3.3.1 Regulering av offentlig finansierte allmennkringkastere i andre land

Sverige har tre offentlige kringkastere: Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) og Sveriges Utbildningsradio AB (UR). De tre programselskapene er selvstendige aksjeselskap som eies av en felles stiftelse (Förvaltningsstiftelsen). I Sverige er allmennkringkastingsoppdraget nedfelt i Radio- og tv-lagen 2010:696 (den svenske kringkastingsloven), sendetillatelsene (konsesjonene) og i de årlige «anslagsvilkårene». Fra og med 2019 er kringkasterne finansiert gjennom en individuell allmennkringkastingsavgift. Avgiften blir hentet inn av Skatteverket som utbetaler avgiftsmidlene til en særskilt allmennkringkastingskonto adskilt fra det øvrige statsbudsjettet.

Danmark har flere allmennkringkastere: DR, TV 2/DANMARK AS (TV 2), åtte regionale TV 2-virksomheter, Radio FM4 A/S (Radio4) og DAB-kanalen Kulturradio Danmark A/S (LOUD). DR er organisert som en selvstendig, offentlig institusjon med et styre som utgjør den øverste ledelsen, og som har det overordnede ansvaret for programvirksomheten. TV 2/DANMARK A/S er et statlig eid aksjeselskap. De åtte regionale TV 2-stasjonene er selveide aksjeselskap og eies av et fond som er uavhengig av politiske og økonomiske interesser. Radio4 og LOUD er privateide aksjeselskap som eies av henholdsvis ni regionale mediehus og fem lokale og regionale radiostasjoner. DR, de regionale TV 2-stasjonene, Radio4 og LOUD er alle offentlig finansiert, mens TV 2 er finansiert kun gjennom kommersielle inntekter. I medieavtalen for 2019–2023 ble det bestemt at lisensen gradvis skal erstattes av en alminnelig skattefinansiering. Den offentlige finansieringen skal fra 2022 utelukkende være skattefinansiert.

Finland har én allmennkringkaster, Yleisradio Oy (Yle). Yle er et aksjeselskap hvor staten eier 99,9 prosent av aksjene. Eierskapet og allmennkringkastingsvirksomheten reguleres i Lov om Yleisradio Oy. Yle finansieres gjennom en såkalt Yle-skatt.

Island har én offentlig allmennkringkaster, Ríkisútvarpið RUV – The Icelandic National Broadcasting Service (RUV). RUV er organisert i et statseid aksjeselskap. Allmennkringkasteren finansieres gjennom en særlig skatt på inntekt, men kan også ha kommersielle inntekter.

I **Storbritannia** har BBC og hovedkanalene til Channel 4, Channel 5, S4C og Channel 3 (ITV & STV) status som allmennkringkastere. Sistnevnte består av 15 regionale lisenser og én lisens som har nasjonale morgensendinger (national breakfast-time service). Mens BBC og S4C hovedsakelig finansieres med (en teknologinøytral) lisens, er Channel 4, Channel 5 og Channel 3 kommersielle kanaler. BBC er etablert ved kongelig charter som gir nærmere anvisninger om hvordan selskapet styres. Siden april 2017 er BBC Board ansvarlig for den daglige driften av BBC, mens den britiske mediemyndigheten Ofcom fører tilsyn med BBCs leveranser og etterlevelse av regulatoriske forpliktelser.

Irland har to allmennkringkastere, RTÉ – Raidió Teilifís Éireann og TG4 – Teilifís na Gaeilge. I tillegg har den kommersielle free-to-air-kanalen Virgin Media Television enkelte innholdsforpliktelser, men kanalen mottar ikke statsstøtte. RTÉ og TG4 er offentlig eide allmenntilgjengelige institusjoner som ikke har formelle eierandeler, men som består av et styre som utpekes av regjeringen. Allmennkringkasterne finansieres gjennom en blanding av lisensmidler, tilskudd fra Finansdepartementet og kommersielle inntekter.

Det **tyske** kringkastingssystemet og reguleringen av mediene skjer på delstatsnivå (Länder) og ikke på et nasjonalt nivå, slik det er for de fleste andre europeiske land. De tyske offentlig finansierte allmennkringkasterne ARD og ZDF er organisert som allmenntilgjengelige, selvstyrende offentligrettslige institusjoner som er grunnlovsfestet, uavhengig av staten og ansvarlig overfor hele det tyske folket. Kringkasterne finansieres gjennom et særskilt allmennkringkastingsbidrag (Rundfunkbeitrag) knyttet til boligenhet.

I **Sveits** har SRG status som allmennkringkaster. I tillegg har 34 private radio- og tv-kringkastere visse innholdsforpliktelser. Allmennkringkastingsvirksomheten er regulert i den sveitsiske radio- og tv-loven (RTVG) og gjennom fireårige konsesjonsavtaler. SRG finansieres gjennom en blanding av offentlig finansiering (75 prosent) og kommersielle inntekter. I 2018 ble det vedtatt å erstatte den tradisjonelle lisensen tilknyttet et mottagerapparat, med en husstandsavgift. 95 prosent av lisensen går til SRG, mens de resterende fem prosent er med på å finansiere private kringkastere.

3.3.2 Ansvar for mediemangfold og blindsoner

SR og **SVT** skal i sin nyhetsdekning styrke den journalistiske dekningen i områder med svak dekning. Det er først og fremst geografiske områder som skal prioriteres, men også temaer som i liten grad dekkes journalistisk, kan inkluderes.¹⁷ I tillegg skal allmennkringkasterne sørge for å tildele nok ressurser til de lokale og regionale kontorene, slik at disse på en effektiv måte kan speile de respektive områdenes særpreg og egenart, og muliggjøre en høy tilstedeværelse av personer med kunnskap om og forankring i de ulike regionene.¹⁸ SVT skal i perioden 2021–2023 åpne ti nye lokalredaksjoner. I tillegg skal fire journalister ha ansvar for å få lokale nyheter og perspektiver inn i rikssendingene for å styrke den nasjonale dekningen av hele Sverige.¹⁹

¹⁷ <https://data.riksdagen.se/fil/1C952CBD-8CF0-45C7-B00F-929DDC0DAF8B>

¹⁸ Medelsvillkor för 2020–2025 Sveriges Television, Medelsvillkor för 2020–2025 Sveriges Radio

¹⁹ <https://www.svt.se/kultur/svt-oppnar-tio-nya-lokalredaktioner>

I de nyeste tildelingsvilkårene er det også tatt inn et krav om at **SVT** og **SR** skal ta hensyn til kvalitative nyhetsmediers konkurranseforutsetninger, med mål om å verne om et mangfold av perspektiver i mediemarkedet og «bidra till att stärka en livskraftig produktionsmarknad i hela landet». Hensynet til kommersielle medier skal imidlertid ikke alene være en avgjørende faktor i allmennkringkasternes programplanlegging. Det skal heller ikke negativt påvirke det øvrige allmennkringkastingsoppdraget, men være et hensyn som skal tillegges vekt i utviklingen av allmennkringkasternes nyhetsvirksomhet.²⁰

Siden 2017 har **Yle** vært pålagt å fremme mediemangfold. Yle skal i sin virksomhet ta hensyn til målet om mediemangfold og innlede samarbeid med andre aktører når det er mulig. Når det gjelder deling av innhold, Yles bruk av nyhets- og aktualitetsmateriale fra kommersielle aktører eller andre typer samarbeid, skal Yle sørge for at samarbeidet gagnar begge parter. I tillegg skal Yle sørge for at samarbeidet ikke bidrar til å hemme konkurransen mellom medieaktørene.

Også islandske **RÚV** har krav om å bidra til mediemangfold. I inneværende allmennkringkastingsavtale heter det at RÚV skal ta hensyn til andre mediers innhold og konkurransesituasjon, og være bevisst sin rolle og egenart i mediemarkedet i oppfyllelsen av allmennkringkastingsoppdraget.²¹

I den danske medieavtalen og i **DRs** inneværende public service-kontrakt er det spesifisert at DR skal styrke den regionale dekningen i distriktene på alle plattformer. DRs regionale enheter skal derfor holdes utenfor den avtalte reduksjonen av DRs økonomiske rammer. I tillegg har en nylig studie av lokale nyhetsrørkener fra Syddanske Universitetet fremhevet at allmennkringkasterne er et viktig supplement til lokalavisene i dekningen av lokale og regionale saker. DR skal også legge til rette for at det nasjonale nyhetsbildet speiler hele landet gjennom å fremheve og synliggjøre lokale og regionale hendelser på et nasjonalt nivå.²²

Samarbeidsordningen Local News Partnership ble opprettet i 2017 som et samarbeid mellom **BBC** og News Media Association. Ordningen er nedfelt i det nyeste BBC-charteret, og BBC plikter å bruke inntil 8 millioner pund i året på ordningen inkludert driftskostnader. Ordningen består av tre delordninger der Local Democracy Reporting Service (LDRS) utgjør den største og viktigste. LDRS fungerer som et pressebyrå finansiert av BBC gjennom lisensen der 165 journalister er lønnet av BBC, men leverer innhold til lokale og regionale medier, og har fast tilstedeværelse i lokale redaksjoner.²³ Formålet er å styrke den kritiske dekningen av lokalpolitikk og offentlige tjenester – og lokale medier. I tillegg er det etablert en enhet for deling av datajournalistikk mellom BBC og lokale medier. Der tilbyr BBC opplæring av journalister i lokalmediene og en News Hub hvor nyhetsinnhold fra BBCs regionskontorer blir

²⁰ <https://data.riksdagen.se/fil/1C952CBD-8CF0-45C7-B00F-929DDC0DAF8B>

²¹ https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/thjonustusamningur_2020_RUV.pdf

²² «Det sander til. Sådan undgår vi nyhedsrørkener i Danmark», Syddanske Universitet (Anders C. Østerby)

²³ I juli 2021 ble ordningen utvidet fra 150 til 165 journalister.



gjort gratis tilgjengelig for regionale og lokale medier på nett. I desember 2020 vedtok BBC enkelte tilpasninger for å gjøre det enklere for små medier å delta i LDRS-ordningen.²⁴

BBC har i sin siste toårige strategi fremsatt lokal tilstedeværelse som en stadig viktigere del av sin virksomhet.²⁵ Sammenslåinger og nedleggelser har ført til færre lokalaviser de siste tiårene. I tillegg har det over tid blitt mindre lokalt innhold også hos riksdekkende radiokanaler. BBC fremhever derfor at selskapet har fått en viktigere rolle i områder der den lokale journalistiske dekningen er redusert. Ressurser skal derfor flyttes ut av London for å skape en større lokal og regional tilstedeværelse, og mer lokalt innhold skal distribueres på tvers av plattformer – også fra områder som tidligere har vært mindre prioritert. En ny strategi for årene 2022–2027 ble lansert i mars 2021.²⁶ Her heter det at det lokale innholdet skal bli synligere og enklere å finne på digitale plattformer – både på nettsiden og i strømmetjenestene. Flere redaksjonelle team flyttes ut av London med mål om at BBC i større grad skal representere og dekke hele landet, nye lokale nyhetsoppdateringer skal distribueres via BBC Sounds, og henholdsvis 60 og 50 prosent av tv- og radioinnholdet skal utvikles og produseres utenfor London innen 2027–28.

3.3.3 Regulering av grenseflater mot kommersielle aktører

I europeisk sammenheng benyttes i hovedsak tre regulatoriske virkemidler for å definere grenseflatene mellom allmennkringkasterne virksomhet og kommersielle aktører i aktuelle markeder. For det første er regler for hvilke finansieringskilder allmennkringkasterne kan benytte, sentrale – særlig når det gjelder balansen mellom ulike former for statsstøtte og kommersielle inntektsformer som reklame, sponning, produktplassering mv. For det andre regulerer definisjonen og avgrensningen av samfunnsoppdraget, med de tjenester som allmennkringkasterne kan tilby, grenseflatene mot øvrige aktører i markedet. Det tredje virkemiddelet er forhåndsgodkjenning av nye vesentlige tjenester eller vesentlige endringer av eksisterende tilbud som balanserer hensynene knyttet til tjenestenes samfunnsverdi og hvilken innvirkning allmennkringkastingstjenesten har på markedet.

Allmennkringkasterne i **Tyskland, Sveits, Irland** og på **Island** har alle mulighet til å ha kommersielle inntekter, mens allmennkringkasterne i **Sverige, Danmark, Finland** og **Storbritannia** som hovedregel ikke kan ha inntekter fra reklamemarkedet. I Sverige kan for eksempel ikke **SR, SVT** og **UR**, ifølge sendetillatelsene, verken sende reklame (unntatt egenreklame) eller programmer som inneholder produktplassering. I visse tilfeller har SR og SVT mulighet for å innhente sponsorinntekter. SR og SVT kan ha sponsorinntekter knyttet til Eurovision Song Contest og andre lignende sendinger som samsendes til flere land. I tillegg kan SVT motta sponsorbidrag til sending av idrettsarrangement, men antall sponsorbidrag kan maksimalt utgjøre 20 arrangement per år inkludert Eurovision Song Contest.

I tillegg til begrensninger for kommersiell virksomhet har flere land regulert grenseflatene mot øvrige aktører i markedet gjennom definisjonen og avgrensningen av samfunnsoppdraget til

²⁴ News Media Association: <http://www.newsmediauk.org/News/local-democracy-reporting-service-contract-bids-open-as-scheme-is-expanded/265552>

²⁵ «Bringing us closer. BBC Annual Plan 2020–2021 – May 2020» (BBC)

²⁶ «The BBC across the UK. The BBC 2022–2027 – March 2021» (BBC)

allmennkringkasterne. De fleste oppdragene inneholder både overordnede og mer spesifikke krav som setter relativt detaljerte føringer for det innholdet allmennkringkasterne skal tilby. Oppdragene defineres i stor utstrekning positivt i form av forventninger til tilbudet.

Tekstbasert innhold

I **Tyskland** er det satt en negativ avgrensning for allmennkringkasterne ARD og ZDF når det gjelder tekstbasert innhold digitalt. Det vil si at det digitale tilbudet skal skille seg fra innholdet i aviser og nettaviser, og at fokuset skal være bevegelige bilder og lyd. Tekstbasert innhold skal ha sammenheng med tv- og radioinnholdet som produseres, mens dybdedekning lokalt og presselignende innhold som ikke er relatert til et radio- eller tv-program online, ikke er tillatt.

I de nyeste tildelingsvilkårene til **SVT** og **SR** er det understreket at kringkasternes kjernevirksomhet skal være lyd og levende bilder, mens «text på webben» er forstått å være en av kringkasternes tilleggstjenester – tjenester som har til formål å utvikle og støtte opp om kjernevirksomheten og gjøre kjernevirksomheten mer tilgjengelig for allmennheten. Allmennkringkasterne må selv sørge for at det er en balanse mellom kjernevirksomheten og tilleggstjenestene, og at det er en tydelig kobling mellom kjernevirksomheten og andre tjenester. Begrensningen av allmennkringkasternes kjernevirksomhet er begrunnet med hensynet til lokale nyhetsmedier.²⁷ Lange artikler uten noen kobling til nyhetsinnslag eller annet radio- og tv-innhold skal derfor anvendes restriktivt.

I juni 2017 ble den finske allmennkringkasteren Yle klaget inn til EU-kommisjonen med argumentasjon om at Yles tekstbaserte virksomhet mottok ulovlig statsstøtte. Bransjeorganisasjonen Medieförbundet ba kommisjonen å vurdere om offentlige midler kan anvendes til å produsere tekstbaserte nyheter på nett som ikke er relatert til Yles øvrige allmennkringkastingsinnhold i radio og tv. Klager argumenterte blant annet for at Yles tekstbaserte innhold på nett ikke inngår i allmennkringkasterens virksomhet, og at Yles «allmännyttiga verksamhet» er utydelig definert og ikke oppfyller kravene til statlig støtte.

I et brev til de finske myndighetene uttaler kommisjonen at vurderingen av Yle skal ta utgangspunkt i EU-traktatens artikkel 106 (2) om vilkårene for å gi unntak fra statsstøttereglene, kommisjonens meddelelse om statsstøttereglenes anvendelse på allmennkringkastingsvirksomheter og føringene for å vurdere om offentlig finansiering er i samsvar med reglene for offentlig støtte.²⁸ Kommisjonen har i sin vurdering konstatert at Yles oppdrag og virkeområde når det gjelder kringkastingslovens henvisning til «tillhörande special- och tilläggstjänster», er uklar, og at definisjonen i utilstrekkelig grad fastslår hvilke tjenester som inngår i allmennkringkastingsoppdraget.

På bakgrunn av samtaler med EU-kommisjonen har den finske regjeringen foreslått å endre lovparagrafen som definerer Yles oppdrag og virksomhet.²⁹ I desember 2020 la den **finske** regjeringen frem et lovforslag om endringer i allmennkringkastingsloven for å presisere Yles

²⁷ Ett modernt public service nära publiken - villkor 2020–2025

²⁸ https://www.euskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Sidor/RP_250+2020.aspx

²⁹ EU-kommisjonen har inntil videre behandlet Medieförbundets klage på såkalt uoffisielt nivå.

rolle som mediehus.³⁰ Regjeringen foreslo at tekstbasert innhold på nett skal defineres som en del av Yles oppdrag, men at det tekstbaserte innholdet må være relatert til radio- og tv-innhold. Unntak fra dette er korte nyheter som publiseres i samarbeid med de nasjonale nyhetsbyråene, korte nyhetsoppdateringer (nyhetshendelser), informasjon fra myndighetene, tekstbaserte regionale nyheter på svensk eller ett av de andre nasjonale minoritetsspråkene, innhold rettet mot andre minoritetsspråklige grupper, og innhold om kultur og kunnskap. Tyngdepunktet i Yles innholdstilbud skal likevel være lyd og levende bilder.

I etterkant av Medieförbundets klage og den finske regjeringens forslag om å presisere Yles oppdrag har bransjeorganisasjonen Danske Medier bedt kommisjonen vurdere om den danske allmennkringkasteren, DR, mottar ulovlig statsstøtte for sitt tekstbaserte, digitale innhold.³¹ I klagen til kommisjonen fremholder Danske Medier at DR i økende grad har en negativ konkurransepåvirkning på private mediers muligheter til å drive nyhetsvirksomhet i Danmark.³²

Inneværende konsesjonsavtale for den **sveitsiske** allmennkringkasteren (SRG) fastslår flere prinsipper for det digitale tilbudet. Fokuset skal være på lyd og audiovisuelt innhold, og tekstbasert innhold skal i hovedsak være relatert til radio- og tv-innhold. Artikler som ikke er relatert til et radio- eller tv-program, har en begrensning på 1 000 tegn og må omhandle nyheter, sport eller ha et regionalt eller lokalt innhold. Det pågår imidlertid en prosess i parlamentet for å utvide denne tegnbegrensningen. SRG skal likevel påse at 75 prosent av det tekstbaserte innholdet, som ikke er eldre enn 30 dager, er relatert til radio- og tv-innhold.

Den **britiske** utredningen *A sustainable future for journalism* (the Cairncross review) fra 2019 diskuterer blant annet omtalen av såkalt «soft content»³³ og magasinlignende innhold på BBCs nettside. I utredningen oppfordres BBC til å være mer bevisst på hvordan det tekstbaserte nyhetstilbudet kan fungere som et supplement, snarere enn et substitutt, til private nyhetsmedier, og at det vil være en fordel både for BBC, publikum og kommersielle medier at BBCs rolle i det digitale nyhetsmarkedet er klart definert. Samtidig påpekes viktigheten av at BBC når ut til flere alders- og brukergrupper, og at BBC opprettholdes som en upartisk og uavhengig aktør. Utvalget konkluderer derfor med at en vesentlig innblanding i BBCs aktiviteter først bør skje i utformingen av neste charter (fra 2027), og at det bør være opp til Ofcom å vurdere om BBC opprettholder den rette balansen mellom å oppnå bred oppslutning om eget innhold og å skape trafikk til andre aktører.

I oktober 2021 presenterte **DR** en ny digital strategi sammen med en ny visjon om å «udvikle [DR] til en fuldt ud digital public service-institution».³⁴ Planen inngår i DRs overordnede strategi frem til 2025. I strategien heter det at nettsiden dr.dk skal romme mindre innhold – med innhold som først og fremst gir innsikt i de viktigste nyhetene. Nettsiden skal også i

³⁰ https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Sidor/RP_250+2020.aspx og <https://www.lvm.fi/-/regeringen-foreslar-andringar-i-lagen-om-rundradion-1247327>

³¹ <https://danskemedier.dk/aktuelt/marked-og-salg/danske-medier-beder-eu-kommissionen-tage-stilling-til-potentielt-ulovlig-statsstoette/>

³² https://journalisten.dk/nyhedsoverblik/?news_band_id=107308

³³ Forstått som nyheter med lav samfunnsrelevans

³⁴ <https://www.dr.dk/om-dr/nyheder/dr-praesenterer-omfattende-plan-digital-udvikling>

større grad bli en inngang til det øvrige allmennkringkastingstilbudet, og tverrgående journalistikk skal bidra til å skape større gjennomslagskraft for DRs innhold.

Strømmetjenester

I september 2018 inngikk den **danske** regjeringen og DR en ny allmennkringkastingsavtale.³⁵ Avtalen innebærer at DR har måttet skalere ned antall lineære kanaler i radio og tv. Det digitale tv-tilbudet skal bygges ut med vekt på samfunns- og kulturstoff, innhold som er målrettet mot yngre målgrupper, og som kun vises i strømmetjenesten DRTV. Blant annet heter det at DRTV skal utvikles til «et særskilt tilbud i sin egen ret med henblik på at kunne presentere et attraktivt og relevant streamingtilbud». Samtidig har DRs samfunnsoppdrag blitt smalere. DR skal i hovedsak ha søkelys på innhold som ikke tilbys av kommersielle aktører, og skal hverken i innhold eller distribusjon konkurrere med private aktører, med mindre det tjener et klart allmennkringkastingsformål. DR skal likevel fremdeles tilby et bredt utvalg av program, tjenester og nyheter på alle plattformer, men skal på de digitale plattformene legge mest vekt på egenproduksjon og danske produksjoner. Utenlandske filmer og serier som DR selv ikke er med på å finansiere, kan bare være tilgjengelig i åtte dager etter lineær visning. Begrensningen gjelder imidlertid ikke tv-serier som er produsert av eller for en allmennkringkaster.

Som en del av **DRs** nye digitale strategi (se over) skal strømmetjenesten DRTV videreutvikles med et nytt digitalt nyhetstilbud, et fast innholdstilbud innen kultur og historie, og mer direktesendt innhold. DR skal også styrke podkasttilbudet og øke antallet podkaster, blant annet med en ny podkast med regionalt nyhetsinnhold. Lineærradio skal videreutvikles og styrkes både som radio og på digitale flater. I tillegg skal innhold først og fremst utvikles og produseres med tanke på digital distribusjon. Innholdet skal dessuten fungere helhetlig og tverrmedialt fremfor å bli produsert for bestemte kanaler og til bestemte tidspunkter.

I **Tyskland** er det begrensninger på hvor lenge innkjøpte filmer og serier kan være tilgjengelig i strømmetjenestene. Innkjøpte filmer og serier som ikke er produksjoner bestilt av ARD eller ZDF, kan bare være digitalt tilgjengelig i 30 dager etter å ha blitt sendt på tv.³⁶

I 2019 tok **BBC** til orde for å endre sin iPlayer fra å være en tjeneste der programmer lå tilgjengelig i 30 dager etter at de først ble sendt, til en tjeneste der de ligger tilgjengelig i tolv måneder som standard – og med programmer rettet mot barn tilgjengelig i fem år. Ofcom mente i sin vurdering at en slik endring kunne få en negativ påvirkning på andre britiske VOD-tjenester,³⁷ men konkluderte likevel med at BBC skulle få gjennomføre endringen. Videre pekte Ofcom blant annet på at endrede brukervaner og forventninger om tilgjengelig innhold fra brukerne krever endringer også i BBCs strømmetilbud.

En høring av **BBCs** strømme- og nedlastningstjeneste BBC Sounds ble lagt ut i oktober 2020. Plattformen ble lansert i 2018, som en erstatning for BBC iPlayer Radio, og er en sentral del av BBCs radiotilbud med direktesendt radio, audio on demand, podkaster og

³⁵ DRs Public service-kontrakt for 2019–2023

³⁶ Medienstaatsvertrag (MStV), november 2020

³⁷ <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-3/proposed-changes-bbc-iplayer>

musikkspillelister. Samtidig har kommersielle radioaktører kommet med innvendinger mot den vide utviklingen av BBC Sounds og markedsposisjonen til BBC i denne delen av strømmemarkedet. Ofcom har i sitt høringsnotat pekt på at BBC må ha mulighet til å utvikle tjenester for å oppfylle forpliktelsene sine, men at selskapet likevel må unngå aktiviteter som får en negativ påvirkning på mediemarkedet. I en foreløpig vurdering har Ofcom konkludert med at BBC ikke har begrenset eller redusert bredden av det digitale radiotilbudet.³⁸ I vurderingen trekkes det blant annet frem at kommersiell radio i større grad enn BBC har lyktes i å tiltrekke seg digitale lyttere, både i antall lyttere og i antall timer radiolytting, at brukere av BBC Sounds bruker flere strømmeplassformer enn de som ikke lytter til BBC, at podkastmarkedet inneholder en stor bredde av innhold fra andre aktører enn BBC, og at det siden 2019 er lansert flere digitale kanaler. En endelig vurdering planlegges å bli lagt frem før jul 2021.

I sin strategi for 2018–2022 la irske **RTÉ** opp til å øke satsingen på den digitale tilstedeværelsen gjennom en «digital first»-tilnærming.³⁹ Det skulle blant annet skje gjennom mer digitalt innhold rettet mot yngre målgrupper, en større satsing på innhold laget for strømming og sosiale medier-plattformer, og flytting av deler av nyhets- og aktualitetsprogrammene over på strømmeplassformene for å nå grupper som ikke bruker tradisjonelle plattformer til å konsumere nyheter. For å imøtekomme en reduksjon i de økonomiske rammene ble en revidert strategi lagt frem for perioden 2020–2024.⁴⁰ Her heter det at RTÉ har som mål å bli landets største tilbyder av podkaster som et supplement til radiotilbudet, at det skal lages en egen satsing på digitalt innhold for barn, og at innholdstilbudet i RTÉ Player skal utvides.

Sosiale medier

I **DRs** public service-kontrakt er det understreket at DR skal sikre et bredt tilbud av programmer og tjenester via radio, tv og internett – inkludert apper og andre relevante plattformer. Blant annet heter det at DR skal være til stede på relevante sosiale medier for å engasjere brukerne og opplyse om DRs innhold, innhold fra egne kanaler og originalt innhold til barn og unge med særlig søkelys på nyheter og aktualitetsinnhold. DR skal tilby et innovativt innhold på de plattformene som yngre målgrupper bruker, og dekke samfunnsforhold innen de sjangrene som appellerer til de unge. «Særligt i forhold til formidling af samfunnsforhold skal DR fokusere på at anvende de platforme, der har en stor gennemslagskraft i målgruppen.»

DR er til stede på Facebook, Instagram, YouTube og Twitter og har til sammen cirka 100 aktive kontoer.⁴¹ Sosiale medier er primært en målrettet innsats mot unge som ikke / i liten grad benytter DRs egne plattformer. Plattformene brukes derfor først og fremst for å synliggjøre DRs innhold og hente brukere tilbake til DRs egne plattformer, og for å skape engasjement om relevante temaer og den pågående dagsordenen. I tillegg produseres innhold med vekt på nyheter, aktualitet og fakta rettet mot barn og unge. I arbeidet med å profesjonalisere bruken av sosiale medier og omgjøre DRs tilstedeværelse til en mer

³⁸ https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0025/218239/consultation-bbc-sounds.pdf

³⁹ <https://www.rte.ie/strategy/pdf/RTE-Strategy-2018-2022.pdf>

⁴⁰ <https://about.rte.ie/wp-content/uploads/2019/11/RT%C3%89-2024-Web.pdf>

⁴¹ Medietilsynet har vært i kontakt med DR om deres tilstedeværelse i sosiale medier.

strategisk innsats rettet mot yngre målgrupper har DR de siste årene både redusert antall kontoer og antallet oppslag som postes hver dag.

Tildelingsvilkårene til **SVT** og **SR** sier at allmennkringkasterne skal ha tydelige retningslinjer for hvordan de bruker eksterne plattformer.⁴² I tillegg legger proposisjonen *Ett moderne public service nära publiken* som ligger til grunn for allmennkringkasternes inneværende sendingstillatelser og tildelingsvilkår, flere rammer for kringkasternes tilstedeværelse på og bruk av sosiale medier. For å nå bredt ut med innholdet i kjernevirksomheten skal innholdet distribueres på flere plattformer, og det skal være opp til kringkasterne selv å avgjøre hvordan og på hvilke plattformer innhold skal distribueres. De skal likevel begrense bruken av globale distribusjonsplattformer og sosiale medier. Behovet for å nå ut til publikum på flere plattformer skal dessuten balanseres opp mot hensynet til kringkasternes troverdighet, allmennhetens tillit til allmennkringkasterne og for en eventuell «oproportionerlig påverkan på konkurransen på mediemarknaden». Sentrale prinsipper i vurderingen og bruken av tredjepartsplattformer bør derfor være muligheten til å kontrollere distribusjonen og opprettholde uavhengighet fra kommersielle aktører – i tillegg til hvilke konsekvenser innholdet i sosiale medier får for andre svenske medieaktører.

Mens den parlamentariske public service-komiteen foreslo å gi allmennkringkasterne stor fleksibilitet i valg av plattformer for å nå barn og unge, målgrupper som kan være vanskeligere å nå gjennom tradisjonelle plattformer, mente regjeringen at det ikke var behov for et unntak for disse målgruppene. Muligheten til å nå målgrupper som kan være vanskelig å nå på tradisjonelle plattformer, bør likevel være en viktig faktor når kringkasterne avgjør hvilke plattformer de skal bruke, mente regjeringen.

Når det gjelder sosiale medier spesifikt, bør allmennkringkasterne unngå å distribuere hele programmer og heller bruke disse kanalene til å informere om innholdstilbudet. Innhold som er skreddersydd en bestemt plattform for å nå bestemte målgrupper, for eksempel Instagram og YouTube, og som i liten grad egner seg på kringkasternes egne plattformer, kan likevel i visse tilfeller distribueres eksklusivt andre steder. Som hovedregel skal innhold imidlertid ikke distribueres eksklusivt på eksterne plattformer.

SVT er primært til stede på Facebook, Instagram og Twitter, men har også noe tilstedeværelse på TikTok, Snapchat og Pinterest. Facebook har lenge vært den viktigste plattformen, men også Instagram har blitt viktigere – særlig for å nå yngre målgrupper. Totalt har de cirka 100 kontoer. Også **SR** bruker primært Facebook og Instagram og har til sammen 200 kontoer på disse to plattformene. Det er en halvering i antall kontoer sammenlignet med for fem år siden. Enkelte redaksjoner har noe tilstedeværelse på Twitter, men bruken av Twitter er likevel sporadisk. I tillegg er P3 noe til stede på TikTok og YouTube. Både SVT og SR bruker sosiale medier først og fremst for å synliggjøre eget innholdstilbud og hente brukere tilbake til egne plattformer – for å skape dialog med dem.

⁴² Retningslinjene sier blant annet at allmennkringkasterne skal kunne opprettholde redaksjonell kontroll og publisistisk ansvar over innholdet, det skal komme tydelig frem hvem som er avsender og SVTs/SRs/URs logo skal være godt synlig, innholdet skal være tilgjengelig uten bruk av betalingsmur og uten reklame, og det skal være transparens i bruken av brukerdata.

Blant annet har SR satset på å bruke kommentarfeltene til å være i aktiv dialog med brukerne og bruke disse dialogene som utgangspunkt for å skape ny journalistikk.⁴³

I Yles strategidokument fra 2020 heter det at Yle primært skal publisere innhold på egne plattformer. Tredjepartsplattformer kan imidlertid anvendes for å nå publikumsgrupper som er vanskelige å nå gjennom Yles egne kanaler og plattformer.⁴⁴ I Yles virksomhetsprinsipper heter det blant annet at «Yle ska vara närvarande på sociala medier, besvara frågor och reagera på kommentarer», og at sosiale medier fungerer som et nyttig verktøy for å skape nytt innhold sammen med publikum.⁴⁵ I kringkastingsrapporten for 2020 skriver Yle at sosiale medier særlig brukes for å nå ungdom, unge voksne og andre målgrupper. Blant annet publiseres innhold rettet mot samisk ungdom på TikTok og Instagram. I tillegg produseres videonyheter tilrettelagt for personer med nedsatt hørsel.⁴⁶

BBC er til stede på Twitter, Facebook, Instagram, Snapchat, YouTube og Instagram, med størst tilstedeværelse på Twitter og Facebook.⁴⁷ Det overordnede målet er å gjøre BBC relevant for yngre målgrupper, skape engasjement og «fandom» omkring eget innhold, hente brukere til egne plattformer og øke sannsynligheten for at yngre brukere i større grad vil oppsøke BBCs plattformer direkte. BBC har i løpet av de siste årene redusert antall kontoer og satset mer strategisk for å nå yngre målgrupper.

3.3.4 Samarbeid mellom offentlig finansierte allmennkringkastere og kommersielle aktører

I **Sverige** har allmennkringkasterne og avishusene blitt enige om hvordan de skal kreditere hverandre når de refererer til hverandres originaljournalistikk. Blant annet har Gota Media AB (svensk aviskonsern) og SR inngått en avtale om felles krediteringspraksis.⁴⁸

I **Storbritannia** er Ofcom pålagt å påse at BBC i passende grad lenker til tredjeparter.⁴⁹ Ofcom har utviklet et tilsynsopplegg med måleparametere for å vurdere hvordan BBC oppfyller sine leveransekrav, «Operating licence», hvor Ofcom blant annet vurderer om BBC i stor nok grad lenker til tredjeparter på nyhetssidene. I sin andre tilsynsrapport påpekte Ofcom at ekstern lenking bidrar til å støtte nyhetsindustrien som helhet og gir publikum tilgang til et bredere spekter av materiale. De oppfordret derfor BBC til å utforme tydeligere retningslinjer for sin lenkepraksis til andre medier.⁵⁰

I **BBCs** charter er det nedfelt at BBC skal søke å inngå samarbeid med andre aktører, spesielt der dette er i allmennhetens interesse. BBC må samarbeide med et bredt utvalg

⁴³ Medietilsynet har vært i kontakt med SVT og SR om deres bruk av sosiale medier.

⁴⁴ <https://svenska.yle.fi/strategi>

⁴⁵ <https://svenska.yle.fi/s/svenska-yle-och-sociala-medier>

⁴⁶ <https://svenska.yle.fi/yles-ar-2020>

⁴⁷ Medietilsynet har vært i kontakt med Ofcom om BBCs bruk av sosiale medier.

⁴⁸ <https://news.cision.com/se/sveriges-radio/r/gota-media-och-sveriges-radio-overens-om-kredningspolicy,c2379879>

⁴⁹ «Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation», desember 2016.

⁵⁰ «Ofcom's annual report on the BBC», Ofcom oktober 2019.



aktører, både kommersielle og ikke-kommersielle, aktører av ulik størrelse, nasjonale og regionale, på tv, radio og nett. BBC må også sikre samarbeid på like vilkår og at det skal være til fordel for involverte parter. BBC skal kreditere samarbeidspartene – også i markedsføringen av produksjonene og tjenestene som skapes eller distribueres. I sin tredje tilsynsrapport understreket Ofcom at BBC også bør være proaktiv når det gjelder åpenhet og dialog med bransjen om kommende endringer. Ofcom fremhevet at BBC som en stor, allmennfinansiert organisasjon som leverer innhold på flere plattformer, kan ha en stor innvirkning på konkurransen. Ofcom mente derfor at BBC bør være åpen om sine planer, slik at kommersielle aktører har mulighet til å vurdere og fremheve de sannsynlige konsekvensene for resten av bransjen.⁵¹

I utredningen *The Future of Public Service Media* fremhever Ofcom at strategiske partnerskap kan bidra til å sikre allmennkringkasternes bærekraft, og at strategiske samarbeid mellom allmennkringkasterne og andre selskap, spesielt når det gjelder plattformer og distribusjon, kan gjøre det enklere for allmennkringkasterne å holde tritt med konkurransen fra globale aktører. I tillegg peker Ofcom på at deling av forskning, utvikling og data kan redusere kostnader, gi bedre effektivitet og mer innovasjon.

Også den **irske** mediemyndigheten (BAI) har tatt til orde for økt samarbeid mellom allmennkringkasterne og kommersielle aktører. I et høringsinnspill⁵² til regjeringens Future of media-kommisjon fremhever BAI at det økende globale strømmemarkedet har gjort nasjonalt, regionalt og lokalt innhold av høy kvalitet viktigere enn før. Det samme gjelder universell tilrettelegging av allmennkringkastingsinnhold. Global konkurranse og høyere forventninger til kvalitetsinnhold på tvers av sjangre har også gjort samarbeid og samproduksjoner viktigere for å imøtekomme befolkningens forventninger. BAI har derfor foreslått at allmennkringkasterne bør vurdere mulighetene for å samarbeide med SVOD-aktører som Netflix mfl. – både for å redusere kostnadene ved store produksjoner og som et tiltak for at allmennkringkastingsinnhold skal nå bredt ut.

Både Ofcoms utredning og forslaget til BAI sammenfaller med den danske utredningen *Public service de næste 10 år*, lagt frem av Public service-utvalget i 2016. Her blir det pekt på at samarbeid mellom allmennkringkasterne og andre aktører blir stadig viktigere i årene fremover. Videre understrekes det særlige ansvaret allmennkringkasterne, på linje med andre offentlig finansierte institusjoner, har for å stille kompetanse og ressurser til rådighet til felleskapets beste.

⁵¹ «Ofcom's third Annual Report on the BBC 2019/20», Ofcom, november 2020.

⁵² <https://futureofmediacommission.ie/wp-content/uploads/258.-BAI-Submission.pdf>



Del 4

Særtrekk ved mediemarkedet og sentrale utviklingstrekk

4.1 Finansiering av medieinnhold og virkninger på mediemangfoldet

En god analyse av hvordan NRKs virksomhet virker inn på konkurransesituasjonen i det norske mediemarkedet, forutsetter solid innsikt i særtrekk ved dette markedet. Det gjelder blant annet informasjon om hvordan finansieringsmuligheter og forretningsmodeller, medieprodukter og mediebruk har utviklet seg over tid.

Medieinnhold finansieres på ulike måter, og de alternative inntektskildene kan brukes alene eller i kombinasjon. To vanlige finansieringsmåter for kommersielle aktører er annonser eller brukerbetaling, eller kombinasjoner av disse. At kommersielle medieprodukter konkurrerer i tosidige markeder, altså både i et annonsemarked og i et seer-/lesermarked, innebærer at forretningsmodellene skiller seg fra hvordan virksomheter i tradisjonelle ensidige markeder blir finansiert.⁵³ Digitaliseringen av mediemarkedet påvirker utviklingen i annonse- og brukerinntekter og betydningen den tosidige forretningsmodellen har i ulike delmarkeder, se nærmere i punkt. 4.1.1 og 4.3. I Norge er det også betydelig offentlig støtte til redaktørstyrte journalistiske medier for å fremme mediemangfold og motvirke markedssvikt.

Statens ansvar for å legge til rette for den demokratiske infrastrukturen, nedfelt i Grunnloven § 100 sjette ledd, er nærmere beskrevet i punkt 3.1, og både økonomiske og regulatoriske virkemidler blir benyttet for å legge til rette for mediemangfold. De statlige tiltakene for å oppfylle infrastrukturkravet på medieområdet kan i hovedsak deles i to:

- **Lovgivning** som regulerer institusjonene/kanalene som utgjør ytringsfrihetens infrastruktur og rammebetingelsene for den offentlige samtalen, for eksempel kringkastingsloven, mediestøttereguleringen og medieansvarsloven.
- **Direkte og indirekte økonomiske virkemidler** som offentlig finansiering av allmennkringkasting (finansiering av NRK og kompensasjon til kommersiell allmennkringkasting på tv), direkte mediestøtte (produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, støtte til samiske aviser, innovasjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, støtte til lyd- og bildemedier), fritak for merverdiavgift for nyhets- og aktualitetsmedier og forvaltning av knapphetsgoder (for eksempel frekvensressurser for radio).

Mediemangfoldsutvalget⁵⁴ definerte mediemangfold med utgangspunkt i de tre dimensjonene avsender, innhold og bruk, en tredeling Medietilsynets årlige statusrapporter om det norske mediemangfoldet (Mediemangfoldsregnskapet⁵⁵) også legger til grunn. Avsendermangfold er et mye benyttet mål på mediemangfold og beskriver ulike egenskaper ved aktørene som tilbyr medieinnholdet. At det er et mangfold av avsendere, måles for eksempel ved antall tilbydere, spredning i eierskap, ulike typer eiere (finansieringsmodell, formålet til eierne), geografisk spredning av redaksjonell tilstedeværelse og sammensetning av arbeidsstokken. Avsendermangfold i form av en bredde i de kildene som bringer nyheter eller innhold, antas å bidra positivt til borgernes informasjonsfrihet. Innholdsmangfold dreier seg om bredde og

⁵³ Unntaket er kommersiell radio, som har basert seg på annonseinntekter.

⁵⁴ NOU 2017: 7 *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*.

⁵⁵ Medietilsynet: *Mediemangfoldsregnskapet 2020 – Mediemangfold i et avsenderperspektiv og Mediemangfoldsregnskapet 2020 – Mediemangfold i et bruksmangfoldsperspektiv*. Første statusrapport om mediemangfold i et innholdsperspektiv legges frem i 2022.

variasjon i innholdstilbudet og -tjenestene fra aktørene, og handler om både innholdstype (bredde programsjangre og temaer), demografi (alder, kjønn, etnisitet etc.), representasjon (hvem kommer til orde i mediene og hvordan), og ideer, perspektiver og syn (ulike synspunkter og vinklinger på temaer). Bruksmangfold er et mål på hvorvidt borgerne faktisk eksponerer seg for et avsender- og innholdsmangfold i sitt nyhets- og mediekonsum.

De økonomiske virkemidlene på mediefeltet har som mål å fremme de ulike dimensjonene ved mediemangfoldet, men er i all hovedsak rettet inn mot avsender- og innholdssiden. Målet er å sikre et mangfoldig innholdstilbud som er tilgjengelig for hele befolkningen, og fremme velfungerende konkurranse og økonomiske rammevilkår for aktørene. Norge har et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier, både på nasjonalt og lokalt nivå. Avis- og radiomarkedet kjennetegnes av en desentralisert struktur med mange medietilbydere ulike steder i landet. Tv-markedet er i større grad sentralisert, der allmennkringkasterne hovedkanaler har en sterk posisjon. Allmennkringkasterne, mediekonsernene og de mindre, uavhengige aktørene bidrar på hver sin måte til avsender-, innholds- og bruksmangfoldet. Det er viktig at mediemarkedet i tillegg til de større eierne består av flere mellomstore og mindre eiere, og at det finnes alternativer til de største mediene i det nasjonale markedet.

Med grunnlag i økonomisk teori og empiri antas det at ulike finansieringsmodeller bidrar til økt mangfold i tilbudet til publikum ved at offentlig og kommersielt finansierte aktører fokuserer på ulike brukergrupper. De kommersielle medieaktørene innretter seg slik at de oppnår størst annonse- og brukerinntekter, mens den offentlig finansierte medieaktøren også skal innrette seg mot brukere som er mindre attraktive for annonsørene, eller som er mindre betalingsdyktige. Den offentlige finansieringen av NRK legitimeres også gjennom allmennkringkasteroppdraget⁵⁶. Oppdraget beskriver hvordan NRK skal bidra til et grunnleggende og bredt innholdstilbud for brede og smale publikumsgrupper, som er tilgjengelig for hele befolkningen. En viktig indikator på NRKs måloppnåelse er dermed virksomhetens daglige dekning og bruk på tvers av ulike grupper og segmenter i befolkningen.

4.1.1 Tosidig forretningsmodell

Den tosidige forretningsmodellen⁵⁷ gjør at aktørene i mediemarkedet henter inntekter fra både brukerinntekter og reklamesalg. Fra teori om tosidige markeder følger det at inntektssidene er gjensidig avhengig av hverandre, slik at prisingen på en side av markedet, er avhengig av lønnsomheten og eksternalitetene⁵⁸ på den andre siden. I praksis betyr dette

⁵⁶ NRKs allmennkringkastingsoppdrag er nedfelt i NRK-plakaten og presisert i NRKs vedtekter.

⁵⁷ Beskrivelsen av tosidige markeder er delvis hentet fra Gabrielsen T. mfl. (2015)

Konkurransemessige virkninger av noe utvalgte NRK-tjenester, Samfunnslivsforskning AS, Bergen SNF, Oslo Economics (2018) *Hvordan konkurransen fra NRK påvirker tilbudet til publikum*, Menon Economics (2018) *Konkurransemessige virkninger i mediemarkedene av NRKs tilstedeværelse – nasjonalt og regionalt* og Oslo Economics (2021) *Konkurransemessige virkninger av NRK-tjenester i utvalgte mediemarkeder / Rapport nr. 2021 – 48*

⁵⁸ En eksternalitet (også kjent som ekstern virkning) er en utilsiktet positiv eller negativ virkning av en virksomhet. Begrepet betegner samfunnsøkonomiske effekter ved konsum eller produksjon som en eller flere aktørers virksomhet har på andre aktører, samfunnet eller andre tredjeparter, som det ikke

blant annet at inntektene fra annonsørene har en nær sammenheng med antall brukere, ettersom annonsørene ønsker å nå ut til flest mulig. Økt oppslutning i leser-, seer- og lyttermarkedet kan dermed styrke medieaktørenes mulighet for å hente inn annonseinntekter, både ved å tiltrekke flere annonsører og gjennom større betalingsvilje. Oslo Economics forklarer at høy inntekt per leser i annonsemarkedet dermed gjør det rasjonelt å sette en lav pris i brukermarkedet for å tilstrekke seg mange brukere og skape høye annonseinntekter. Ettersom de to markedene er gjensidig avhengig av hverandre, må medieaktørene posisjonere seg slik at de samlede inntektene fra begge sider blir størst mulig. De kommersielle medieaktørene må gjøre avveininger knyttet til at det å ta betalt gir færre brukere og dermed også lavere annonseinntekter enn om tilbudet hadde vært gratis for leseren.

For annonsørene er det også av betydning hvor mange relevante brukere de ulike medieaktørene har. For eksempel kan en utvikling med flere eldre brukere, samtidig som de yngre og mer kommersielt interessante målgruppene velger seg bort fra medietilbudet til den aktuelle aktøren, svekke betalingsviljen hos annonsørene. Sett fra brukersiden kan omfanget av annonser og hvilke annonser som plasseres rundt innholdet, ha betydning for opplevd nytteverdi. Også for brukerinntekter er det mekanismer knyttet til KPI-mål for konsum og konvertering av kommersielt interessante målgrupper (gjerne yngre) til betalende abonnenter. Disse mekanismene kan virke inn på innholdstilbudet til de kommersielle aktørene. At NRKs medieinnhold er reklamefritt, åpent og allment tilgjengelig, kan gi de kommersielle aktørene et insentiv til å differensiere sitt tilbud, noe som bidrar til økt mediemangfold samlet sett.

Det er ikke nødvendigvis slik at begge sider av markedet bidrar like mye til finansieringen av den kommersielle aktøren, og i mediemarkedet kan det være tilfeller der aktøren kun tar betalt enten for innholdet eller for annonser. Radio har for eksempel tradisjonelt basert seg på inntekter fra reklame alene. Nå er det imidlertid tegn til at brukerbetaling utprøves i podkastsegmentet, men det antas at det tar tid før de endelige forretningsmodellene utkrystalliserer seg.⁵⁹ Reklameinntekter er også tv-aktørenes viktigste inntektskilde, men de senere årene har det vært en kraftig vekst i de kommersielle tv-virksomhetenes brukerinntekter. Dette er inntekter fra strømmetjenester, salg av kanalpakker med premiuminnhold og distribusjonsinntekter. På tross av sterk tradisjon for brukerbetaling på papir har avisene opplevd utfordringer med overgangen til digital forretningsmodell. Den betydelige nedgangen i opplag og antall lesere på papir er ikke et særegent trekk ved det norske markedet, men et globalt utviklingstrekk. Til tross for svært positiv utvikling i antall digitale lesere har ikke inntektene fra digitale abonnement og annonser totalt sett veid opp for fallet i annonseinntektene fra papir.

tas hensyn til i prisen. Ved negativ eksternalitet genererer markedet mer av effekten enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt, og ved positiv eksternalitet genererer markedet for lite av effekten. Negative eksternaliteter brukes ofte som en begrunnelse for offentlige inngrep, og det produseres som oftest for lite av varer og tjenester med positive eksterne virkninger. Kilde: www.snl.no.

⁵⁹ Se nærmere om dette i analysen Oslo Economics har gjort av podkastmarkedet i punkt 9.5.

For avisene har den tosidige forretningsmodellen medført at prisen publikum har betalt, har ligget lavere enn om avisene ikke hadde solgt reklame, og da avishusene lanserte nettaviser, var de typisk gratis å lese.⁶⁰ Oslo Economics forklarer at dette trolig skyldtes en kombinasjon av et ønske om å tiltrekke seg flest mulig brukere, umodne betalingsløsninger og at konkurrerende medieinnhold fantes et tastetrykk unna. Gratis tilgang var en måte å maksimere antall brukere og nettrafikk på, og dermed skape høyest mulig annonseinntekter. Årsaken til at de fleste nettaviser likevel ikke har oppnådd lønnsomhet utelukkende med annonsesalg, skyldes ifølge Oslo Economics både et høyt utbud av annonser og at en stor del av det digitale annonsemarkedet går til aktører som Facebook, Google og andre som har mye trafikk til sine nettsider. Oslo Economics peker også på at Google og Facebook har lansert andre typer markedsføring enn det avisene tradisjonelt har tilbudt, og at det derfor ikke er hele det digitale annonsemarkedet som er aktuelt for avisene å betjene.

Siden Medietilsynets forrige utredning om NRK i 2018 er løsningene for å ta betalt for digitalt innhold videreutviklet, og nordmenns betalingsvilje for nyheter på nett har økt.⁶¹ Dette omtales nærmere i kapittel 7.6.4 og 9.6. En vesentlig andel av innholdet i de fleste norske nettaviser, særlig på lokalt- og regionalt nivå, er nå kun tilgjengelig for betalende abonnenter. Det heldigitale opplaget i avismarkedet vokser og utgjør i 2021 med nær 1,3 millioner over halvparten av totalopplaget (51 prosent).⁶² Avisene har økt totalopplaget fra 2020 til 2021, mens det rene papiroplaget (seks prosent) og andelen komplettabonnement⁶³ (43 prosent) går tilbake. Det rene papiroplaget har hatt en tilbakegang på 13 prosent og utgjør i 2021 i overkant av 150 000 opplagsenheter, mens komplettopplaget går tilbake tre prosent til 1,1 millioner i 2021.⁶⁴ Ifølge Medietilsynets beregninger økte de digitale abonnementsinntektene fra 1,7 til 2,2 milliarder kroner i perioden fra 2019 til 2020, mens de digitale annonseinntektene økte 1,6 til 1,8 milliarder kroner i samme tidsrom.

Utviklingen der brukerbetaling får større vekt og annonseinntektene utgjør en stadig mindre del av avisenes digitale inntekter, medfører etter Oslo Economics vurdering at tosidigheten har fått mindre betydning for tilbydere av nyhets- og aktualitetsinnhold. Likevel mener Oslo Economics det er grunn til å tro at abonnementsprisene fortsatt ligger lavere enn om avisene ikke hadde hatt reklameinntekter. Samtidig er det noen nasjonale aviser som fortsatt hovedsakelig finansieres av reklameinntekter. Selv om tosidigheten har fått mindre betydning i avismarkedet, mener Oslo Economics at en analyse av konkurransevirkninger av NRK, bør belyse effekten på både annonse- og brukerinntektene til kommersielle aktører. Vider at analysen bør gjøres med utgangspunkt i at det er rasjonelt for tilbyderne å ta hensyn til reklameinntekter når de setter priser til brukerne. Se nærmere om analysen av konkurransemessige virkninger av NRKs nyhets- og aktualitetstjenester på nett i kapittel 9.

⁶⁰ Oslo Economics (2021) *Konkurransemessige virkninger av NRK-tjenester i utvalgte mediemarkeder / Rapport nr. 2021 – 48*.

⁶¹ Medietilsynet (2018) *NRKs bidrag til mediemangfoldet – En analyse av NRKs bidrag til innholds- og bruksmangfoldet, NRKs samarbeid med andre medieaktører og konkurransemessige virkninger av NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett*

⁶² Kilde MBLs opplagstall for 2021.

⁶³ Komplettabonnement gir tilgang til både papiirutgaver og digitalt innhold.

⁶⁴ Ibid.

4.1.2 Paraplymodellen

I vurderingen av konkurransevirksomheter i avismarkedet blir det som hovedregel lagt vekt på at nyhetsmedier på ulike geografiske nivåer som utgangspunkt i stor utstrekning utfyller hverandre som kilder til nyheter, og bidrar med ulike perspektiver og vinklinger i den journalistiske dekningen. Dermed er det for eksempel mye som taler for at region- og lokalmedier som et utgangspunkt ikke er substitutter, men ofte har komplementære egenskaper ved at regionmediene har et større geografisk nedslagsfelt enn lokalmediene, samtidig som de kan ha en annen publiseringsfrekvens.

For å vise hvordan aviser på ulike geografiske nivåer er i konkurranse med hverandre skiller paraplymodellen⁶⁵ mellom fire geografiske nivåer: et nasjonalt nivå, et nivå for regionale aviser eller storbyaviser, et for lokale dagsaviser og et for helt lokale fådagersaviser. Modellen tar hensyn til at det finnes konkurrerende nummer én- og nummer to-aviser som dekker samme geografiske område. Modellen gir en oversikt over hvilke aviser som kan være i konkurranse med hverandre på de ulike geografiske nivåene og på tvers av nivåene, i tillegg til å synliggjøre områder som mangler aviser på ett eller flere nivåer.

Avisene på de ulike geografiske nivåene i paraplymodellen dekker normalt ulike behov og fremstår dermed ikke som substitutter for leserne. Årsaken er at hvilket geografisk nedslagsfelt avisen har, får betydning for sakstilfang og vinkling, og er en grunn til at aviser med ulikt geografisk dekningsområde er lite innbyrdes substituerbare. En riksdekkende avis og en lokalavis er for eksempel ikke reelle alternativer. Riksdekkende medier henter saker fra hele landet og vinkler sakene slik at de skal være interessante uavhengig av hvor mediebrukeren bor. Lokalmediene henter de fleste sakene fra lokalsamfunnet og vinkler dem for å treffe innbyggerne i nærområdet. For regionale medier eller storby-/metropole medier hentes stoffet i betydelig grad fra hele regionen, men disse mediene dekker også saker av nasjonal interesse. Vinklingen varierer og kan både være regional/lokal og nasjonal. I avismarkedet kan det være en viss konkurranseflate mellom enkelte aviser som har ulikt nedslagsfelt, bredde og vinkling, fordi avisene i noen grad dekker samme saker. Ettersom den geografiske differensieringen som kjennetegnet papiravisene, i stor grad også er videreført for nettavisene, gjelder egenskapene ved nyhetsproduktene på ulike geografiske nivåer også i nyhets- og aktualitetsmarkedet på nett.

Når de konkurransemessige virkningene av NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett og NRKs bidrag til mediemangfoldet skal vurderes, er det dermed naturlig å ta hensyn til differensieringsfaktorene som bidrar til at medier på ulike geografiske områder som regel ikke er substitutter. Mediene på ulike geografiske nivåer har som regel komplementære egenskaper og utfyller hverandre i markedet. Se nærmere i kapittel 9 om betydningen konkurranse har for mediemangfold, og den empiriske analysen Oslo Economics har gjort av de konkurransemessige effektene av NRKs tilstedeværelse i utvalgte markeder.

⁶⁵ Modellen ble utviklet av amerikanske avisforskere, og Sigurd Høst har tilpasset den til det norske avismarkedet.

4.2 Utviklingstrekk i mediemarkedet

På få år har det norske mediemarkedet endret seg betydelig. Utviklingen har sammenheng med faktorer som digitalisering, ny teknologi, økt global konkurranse og endringer i medienes inntektsgrunnlag. Mediebrukerne har fått tilgang til enorme mengder innhold, som både kan produseres og distribueres på nye måter og i nye formater. Endringene har bidratt til økt avsender- og innholdsmangfold, og gir nye muligheter for utvikling og innovasjon i mediene. Digitaliseringen har bidratt til en radikal endring av selve nyhetsformidlingen, gjennom nye plattformer, muligheter for direkte interaksjon med publikum, bedre tilgang på informasjon og analyseverktøy og muligheter for å tilby personlig tilrettelagt innhold. De fleste medier bruker flere plattformer (tekst/lyd/levende bilder) i sin nyhetsformidling, og denne konvergensen har også bidratt til å utvide medienes innholdstilbud. Samtidig fører mengden tilbydere og innhold, inkludert framveksten av sosiale medier, til at mediebruken er blitt mer fragmentert, og konkurranseflatene er endret.

Med digitaliseringen er innhold blitt tilgjengelig på tvers av landegrenser. Dermed har det oppstått en ny konkurransesituasjon der norske medier konkurrerer med store globale aktører om mediebrukernes tid og bruk. Google, Facebook, Netflix, YouTube og Spotify er alle sentrale aktører i det norske medielandskapet. Globaliseringen og inntreden av store internasjonale aktører har utfordret norske mediers finansieringsmodeller, særlig gjennom tapte annonseinntekter. Siden 2013 har de globale aktørene økt sin markedsandel i det norske markedet fra 7 prosent til 35 prosent i 2020.⁶⁶ Dermed utfordres det økonomiske fundamentet for norske medier.

Persondata er blitt en viktig ressurs for segmentering og målretting av innhold. Nye metoder for håndtering av store datamengder («Big Data») og algoritmer gir målrettet innsikt om brukernes preferanser, bevegelser og handlingsmønstre. Tilgangen til og kunnskapen om brukernes bruk og preferanser, sammen med høy utbredelse og daglig bruk, har gjort store, globale aktører som Google og Facebook til attraktive markedsføringskanaler for annonsører som tidligere kjøpte spalteplass i aviser, radio og tv. Selv om globale aktører fører til mer konkurranse om brukere og annonseinntekter, tilbyr de imidlertid også verktøy som fremmer journalistisk arbeid, spredning av innhold, kommunikasjon med brukere og abonnenter og målrettet annonsering. Dette gir mediene nye muligheter til å hente inn nye inntekter og nå ut til nye målgrupper.⁶⁷

Selv om nyhetsmediene har fått flere verktøy til å formidle og distribuere innhold, har det siste tiåret vært preget av inntektssvikt, høy grad av effektivisering og nedbemanning. Kostnadsreduksjoner har ført til at flere redaksjoner har kuttet dekningen av enkeltområder, for å spisse profilen mot områder som bidrar til å differensiere mediene, og øker betalingsviljen.⁶⁸ Nyhetsmedienes innsnevring av geografiske og tematiske stoffområder har

⁶⁶ Medietilsynet 2021

⁶⁷ Institutt for samfunnsforskning (2021) Digitalisering og medienes samfunnsrolle.

⁶⁸ Dahlstrøm og Hognestad (2016). Nedbemanning som utfordring for journalistikken, *Norsk medietidsskrift*, 23(02)

på en annen side gitt rom for nye titler og redaksjoner, og har blant annet bidratt til utvikling og utvidelser av fagpublikasjonenes innholdstilbud.⁶⁹

En sentral faktor i endringene i nyhetsmarkedet er endrede brukervaner. Blant annet er andelen abonnement på papiravis blitt halvert i løpet av de siste ti årene. Samtidig har andelen nettavisabonnement økt med 20 prosentpoeng siden 2014, fra ni prosent til 29 prosent i 2020, og bidrar til å utjevne nedgangen for papir.⁷⁰ Ny teknologi har bidratt til at mediebrukerne i stor utstrekning selv bestemmer når, hvor og hvordan innholdet skal konsumeres, samtidig som nye medieplattformer og sosiale medier har gjort mediebruken mer fragmentert og personalisert. Mens bruken av tradisjonelle lineære medier har gått tilbake eller stagnert, har bruken av strømmetjenester og mobile plattformer økt betydelig. Mobilen er det mest brukte medium for konsum av nyheter, og for mer enn halvparten (55 prosent) er mobilen førstevalget når de skal oppdatere seg om nyheter.⁷¹

I møte med digitale og globale endringer i mediemarkedet har konsernene klart å utvikle effektive og brukervennlige tekniske betalingsløsninger. Stadig flere nordmenn abonnerer på digitale medier, og en stor del av befolkningen har i dag flere abonnement for å få tilgang til digitalt medieinnhold. De siste årene har det vært en eksplosiv økning i husstandenes utgifter til kjøp av medieprodukter- og tjenester, og størst er økningen innen strømmetjenester for tv og film.⁷² Fra 2014 til 2020 er de årlig utgiftene fra en norsk gjennomsnittshusstand mer enn tredoblet, fra 540 kroner i 2014 til nesten 1700 kroner i 2020. Økningen innebærer at det også har vært en positiv utvikling i betalingsviljen for digitale nyheter. Mens 27 prosent oppga å ha tilgang til betalte nettnyheter i 2016, var andelen økt til 45 prosent i starten av 2021.⁷³

Også norske strømmetjenester, med blant annet NRK TV og TV 2 Play, har klart å oppnå en sterk posisjon i strømmemarkedet til tross for konkurransen fra flere globale aktører. Den totale økningen i bruken av strømmetjenester har likevel ikke ført til økte inntekter for de norske aktørene. Ifølge Kantar tilfaller bare omtrent en tredel av de totale strømmeinntektene norske strømmetjenester. Av totalt estimerte 4,2 milliarder kroner tilfaller cirka 1,4 milliarder kroner norske tjenester. Det er imidlertid en tydelig økende betalingsvilje hos alle aldersgrupper i befolkningen, særlig for norsk innhold.⁷⁴

Utviklingen av nye produkter, digitalt innhold og digitale løsninger ble forsterket i løpet av koronapandemien. Nedstengingen av samfunnet flyttet deler av medieproduksjonen fra mediehus til hjemmekontor, og eskalerte utviklingen av flere inkrementelle innovasjoner. Direktesendinger og bruk av levende bilder i nyhetsformidlingen ble en enda viktigere del av medienes innholdstilbud, og bidro til å utvikle nye fortellermåter, formater og strategier for videre innovasjon og utvikling.

En nærmere beskrivelse av mediebruk og bruksmangfold er tatt inn i kapittel 7.

⁶⁹ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021). Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte.

⁷⁰ SSBs Norsk mediebarometer 2020

⁷¹ Moe og Bjørgan (2021). Reuters Digital News Report 2021

⁷² <https://kantat.no/kantar-tns-innsikt/husholdningenes-medioutgifter-2020/>

⁷³ Moe og Bjørgan (2021). Reuters Digital News Report 2021

⁷⁴ <https://kantat.no/kantar-tns-innsikt/husholdningenes-medioutgifter-2020/>

4.3 Økonomisk utvikling og prognoser

I denne delen av rapporten omtales hovedtrekkene i den driftsøkonomiske utviklingen i medievirksomhetene – både det siste året (2020) og i et tiårsperspektiv. Nøkkeltall for NRKs inntekter er vist samlet, da det ikke er mulig å skille ut aktiviteten knyttet til nyheter på nett eller til radio. Fra og med 1. januar 2020 ble kringkastingsavgiften avviklet. Fra samme tid er NRK finansiert gjennom bevilgning over statsbudsjettet. For perioden 2020 til 2022 har regjeringen lagt til grunn at NRKs budsjettbevilgning skal følge pris- og lønnsveksten, men med et årlig fratrekk tilsvarende effektiviseringskravet regjeringen stiller til andre statlige virksomheter, som er 0,5 prosent per år.

Digitalisering og global konkurranse har endret medienes økonomiske rammevilkår radikalt. Fram til 2017 var reklameinntekter bransjens viktigste inntektskilde.⁷⁵ I 2020 utgjorde brukerinntektene fra salg av abonnementer og lignende produkter 60 prosent av bransjens inntekter.⁷⁶ Den viktigste årsaken til at andelen annonseinntekter har gått ned, er at globale aktører som Facebook og Google har kommet inn på det norske reklamemarkedet. De globale aktørene har økt sin markedsandel i Norge fra sju prosent i 2013 til 35 prosent i 2020, og hentet dermed 7,1 milliarder kroner fra det norske markedet i 2020.⁷⁷

Selv om en stadig større andel av norske medievirksomheters driftsinntekter kommer fra digitale kilder, viser Medietilsynets rapport om medienes driftsøkonomi for årene 2016 til 2020 at bransjen fremdeles i stor grad er avhengig av inntekter fra tradisjonelle medieprodukter. Nær to tredeler av avisenes driftsinntekter stammer fra produkter der papiravisen inngår. Ifølge tall som Medietilsynet samler inn hvert år fra bransjen, stammer 97,6 prosent av lokalradioenes driftsinntekter fra salg av reklameplass på radioenes FM-sendinger.⁷⁸ Det er ikke mulig å tallfeste den nøyaktige andelen av tv-virksomhetenes inntekter som stammer fra lineære tv-sendinger.

4.3.1 Driftsinntekter

Avisene og kringkasterne omsatte for til sammen 25,9 milliarder kroner i 2020, en nedgang på 1,1 milliarder kroner eller 4,1 prosent fra 2019. I perioden 2016 til 2019 var det en årlig økning i totale inntekter, en trend som ble brutt i koronaåret 2020.

Utviklingen fra 2010, der den totale inntekten var 24,5 milliarder kroner, viser en marginal utvikling på 5,8 prosent frem til 2020.

2020 ble et spesielt år for norske medier, der de kommersielle kringkasterne (kommersiell tv og radio) og avisene reduserte driftsinntektene med henholdsvis 7,2 prosent og 3,0 prosent fra 2019. Siden 2010 har kommersielle kringkastere økt driftsinntektene fra 5,1 milliarder kroner til 8,3 milliarder kroner, tilsvarende 63,1 prosent. I motsetning til kommersiell

⁷⁵ Medietilsynet. Økonomirapporten 2021

⁷⁶ Medietilsynet. Økonomirapporten 2021

⁷⁷ Mediebedriftenes Landsforening

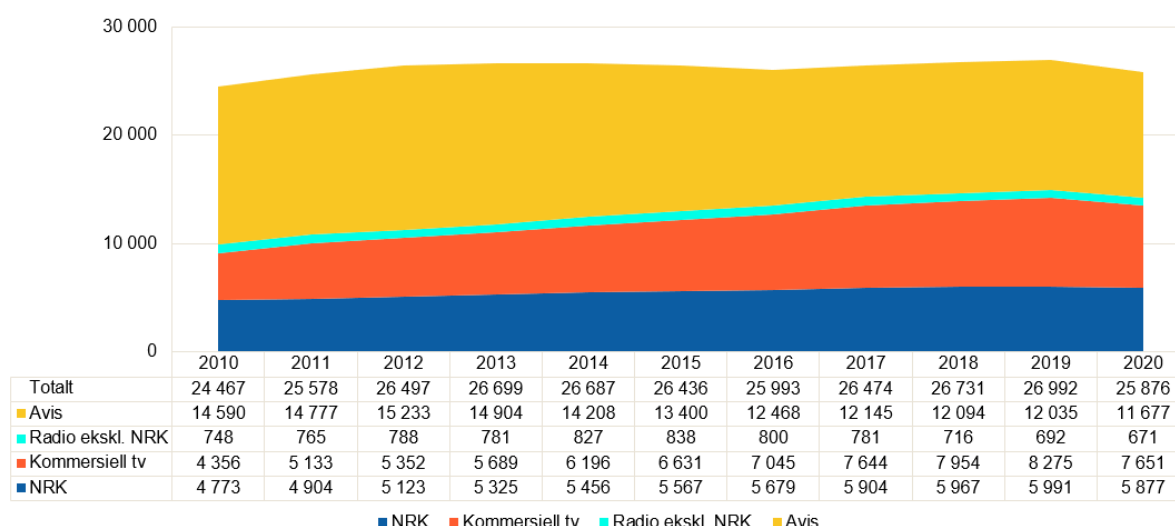
⁷⁸ Medietilsynet. Økonomirapporten 2021



kringkasting, som har hatt en årlig økning i inntekter siden 2010, har avisene hatt et årlig inntektsfall siden toppåret 2012 da inntektsnivået var på 15,2 milliarder kroner, tilsvarende en nedgang på hele 23,3 prosent. Ser vi på utviklingen siden 2010, er nedgangen på 20 prosent. Figur 1 viser utviklingen i driftsinntektene de siste ti årene etter type medievirksomhet.

NRKs lisensinntekter var på 4,8 milliarder kroner i 2010 og har økt årlig frem til 2019, da driftsinntektene var 6,0 milliarder kroner. I 2020 var det offentlige tilskuddet til NRK 5,9 milliarder kroner, en reduksjon fra 2019 på 1,9 prosent. Fra 2020 ble NRKs finansieringsmodell endret, da kringkastingsavgiften ble avviklet, og gikk fra lisensbetaling til bevilgninger over statsbudsjettet. De siste to årene har NRK fått økt budsjettbevilgning i tråd med pris- og lønnsveksten, men har hatt et årlig fratrekk på 0,5 prosent i likhet med effektiviseringskravet regjeringen stiller til andre statlige virksomheter.

Figur 1 – driftsinntekter for ulike typer medievirksomheter 2010–2020 i løpende priser (tall i millioner kroner)



Kilde: Medietilsynet

Med unntak av NRK, som finansieres over skatteseddelen, er medievirksomhetenes inntekter i hovedsak knyttet opp mot bruker- og reklameinntekter. I det følgende omtales utviklingen i bruker- og reklameinntekter nærmere.

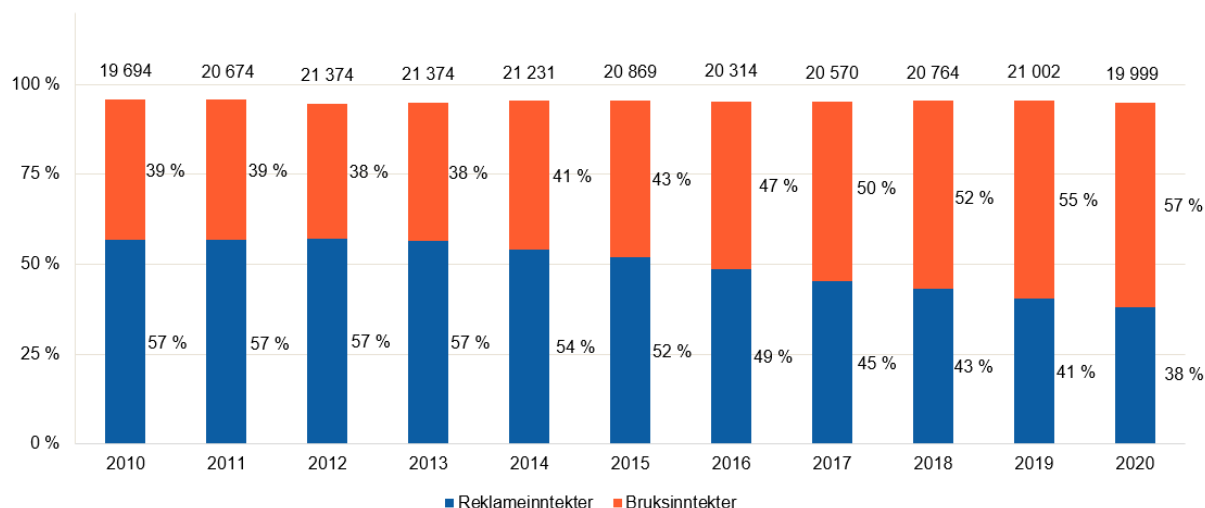
4.3.2 Brukerinntekter

Avisenes brukerinntekter og inntekter som tv-virksomhetene har fra salg av kanalpakker, abonnement på strømmetjenester og distribusjonsinntekter, spiller en stadig viktigere rolle for medievirksomhetenes økonomi. Siden 2010 har brukerinntektene stått for en stadig økende andel av de totale driftsinntektene, fra 38,9 prosent i 2010 til 56,9 prosent i 2020. I 2017 var brukerinntektene for første gang større enn annonseinntektene, og denne trenden har bare fortsatt inn i 2020, da brukerinntektene utgjorde 11,4 milliarder kroner. Figur 2 viser



utviklingen i avisenes og tv-virksomhetenes brukerinntekter og reklameinntekter fra 2010 til 2020.

Figur 2 – brukerinntekter og reklameinntekter til aviser og kommersiell tv 2010–2020 i løpende priser (tall i millioner kroner)

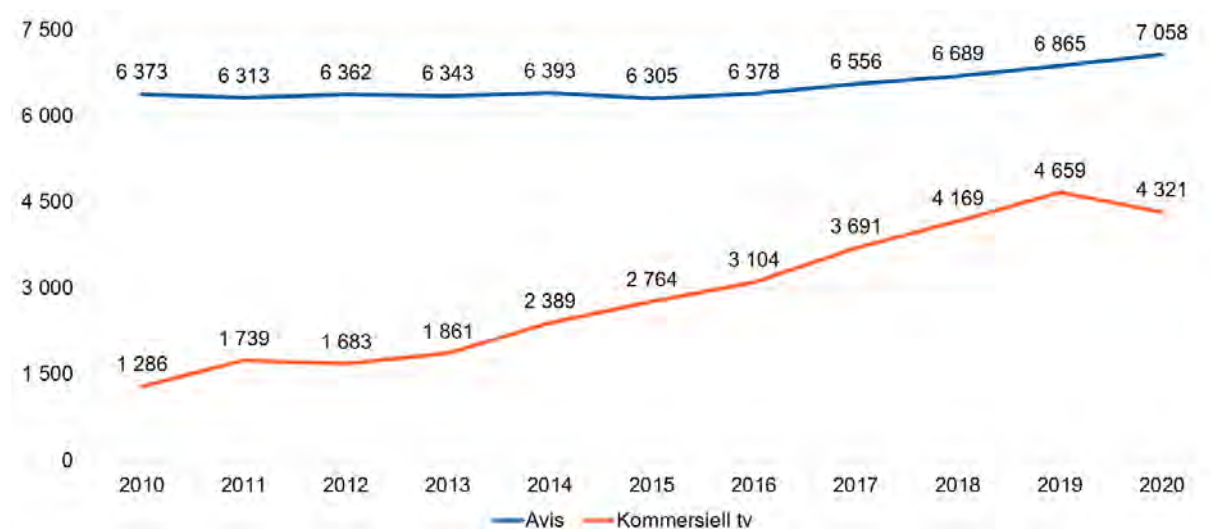


Kilde: Medietilsynet

Brukerinntektene for de kommersielle tv-virksomhetene og avisene sto for henholdsvis 1,3 milliarder kroner, tilsvarende 29,5 prosent, og 6,4 milliarder kroner, tilsvarende 43,7 prosent, i 2010. I 2020 har summen økt til 4,3 milliarder, tilsvarende 56,5 prosent for kommersielle tv-virksomheter og 7,1 milliarder, tilsvarende 60,4 prosent for avisene. Det er knyttet noe usikkerhet til brukerinntektene for kommersielle tv-virksomheter i 2020 på grunn av selskapsmessige endringer i NENT⁷⁹. Nedgangen i de kommersielle kringkasternes driftsinntekter i 2020 skyldes også i stor grad nevnte endringer i NENT, som blant annet står bak P4 og TV3. Figur 3 viser brukerinntekter i løpende priser fordelt på avis og kommersiell tv. Kommersiell radio har ikke brukerinntekter.

⁷⁹ I 2020 fisjonerte NENT ut deler av satellitt- og kabelselskapet Viasat. Inntektene til NENT fra det norske tv-markedet blir til vanlig anslått av Medietilsynet ved hjelp av opplysninger fra konsernregnskapet og årsregnskapene til NENT for de norskregistrerte selskapene deres. På grunn av kompliserte forhold rundt utfisjeringen av deler av kabel- og satellittselskapet Viasat og endring av prinsippene for føring av regnskap fra 2019 til 2020 forespurte Medietilsynet BDO om et estimat for de norske tv-inntektene til NENT for 2020. BDO gav et maksimums-anslag og et minimums-anslag med et spenn på 295 millioner kroner. Medietilsynet har lagt til grunn at inntektene til NENT fra det norske tv-markedet ligger midt mellom maksimums- og minimums-anslaget til BDO. For å unngå identifisering av sensitive opplysninger om driftsinntektene til andre tv-virksomheter kan ikke Medietilsynet offentliggjøre anslaget sitt for de norske tv-inntektene til NENT i 2020.

Figur 3 – avisene og kommersiell tvs brukerinntekter 2010–2020 i løpende priser i millioner kroner



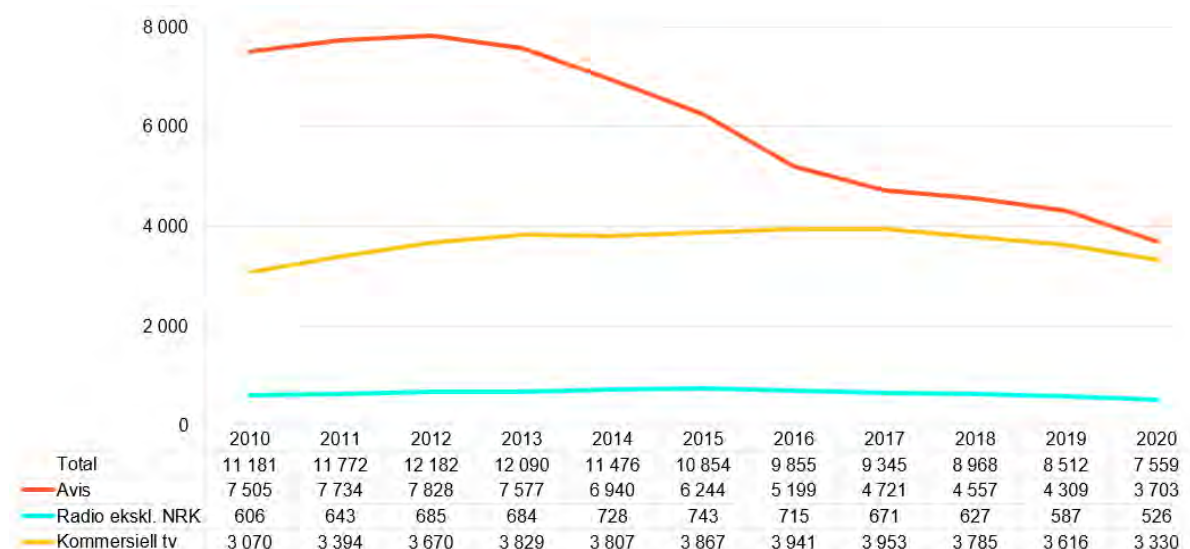
Kilde: Medietilsynet

4.3.3 Reklameinntekter

Avisenes og kommersielle kringkasteres samlede reklameinntekter var på 11,2 milliarder i 2010 og nådde sitt høyeste nivå i 2012 med 12,2 milliarder kroner. Totalt solgte disse mediene reklameplass for om lag 7,6 milliarder kroner i 2020, en nedgang på nesten én milliard kroner eller 11,2 prosent fra året før. Siden 2010 er reklameinntektene redusert med 3,6 milliarder kroner, tilsvarende 32,4 prosent, og hele 4,6 milliarder kroner eller 38,0 prosent siden toppen i 2012. Figur 4 viser medievirksomhetens reklameinntekter for perioden 2010–2020 i løpende priser.



Figur 4 – medievirksomhetenes reklameinntekter (løpende priser) 2010–2020 (tall i millioner kroner)



Kilde: Medietilsynet

Fra 2010 til 2012 økte reklameinntektene årlig, både for de kommersielle kringkasterne og avisene. Fra 2012 har det derimot vært en årlig nedgang i disse inntektene. Det er likevel litt ulikt mønster på tvers av typer medievirksomhet. Der avisene følger samme mønster som totalen, med et toppår i 2012 etterfulgt av en årlig reduksjon frem til 2020, hadde radio hadde sitt toppår i 2015 og kommersiell tv i 2017.

Fra 2010 til 2020 har avisene tapt 3,8 milliarder i reklameinntekter, tilsvarende 51 prosent. Til sammenlikning er radiovirksomhetenes reklameinntekter redusert med kun 80 millioner kroner, tilsvarende 13,3 prosent, mens kommersiell tv har hatt en økning på 260 millioner kroner, tilsvarende 8,5 prosent. Dersom vi ser på utviklingen siden toppårene til radio i 2015 og kommersiell tv i 2017, har begge opplevd en stor nedgang, på henholdsvis 29,2 og 15,8 prosent.

En viktig årsak til fallet i annonseinntektene er den sterke posisjonen Facebook og Google har fått i det norske annonsemarkedet. De to globale aktørene har økt sin markedsandel med 18 prosentpoeng siden 2016 og har i 2020 en anslått markedsandel på 35 prosent⁸⁰. Mediebedriftenes Landsforening (MBL) anslår at Facebook og Google hentet om lag 7,1 milliarder kroner fra det norske reklamemarkedet i 2020, opp fra 3,4 milliarder kroner i 2016.

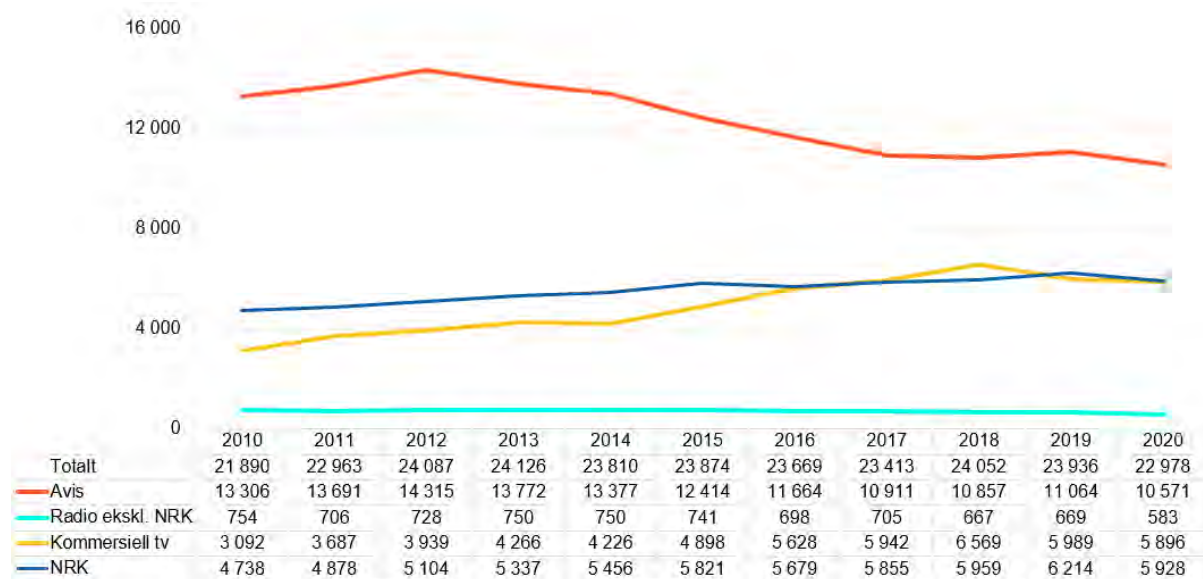
Både kringkastere og aviser hadde lavere reklameinntekter i 2020 enn i 2019. Koronapandemien er en viktig årsak til denne nedgangen.

⁸⁰ Kilde: Mediebedriftenes Landsforening (MBL)

4.3.4 Kostnadsutvikling

I perioden fra 2010 til 2020 har kostnadene totalt for NRK, kommersielle kringkastere og aviser økt med 5,0 prosent, fra 21,9 til 23,0 milliarder kroner. Kostnadsnivået økte fra 2010 til 2013, da det nådde sitt toppnivå med 24,1 milliarder kroner. I perioden 2012 til 2019 flatet kostnadene ut, mens det i 2020 var et fall på 4,0 prosent fra 2019. Figur 5 viser den faktiske utviklingen i kostnader fra 2010 til 2020 i løpende priser.

Figur 5 – utvikling i kostnader (løpende priser) 2010–2020 (tall i millioner kroner)



Kilde: Medietilsynet

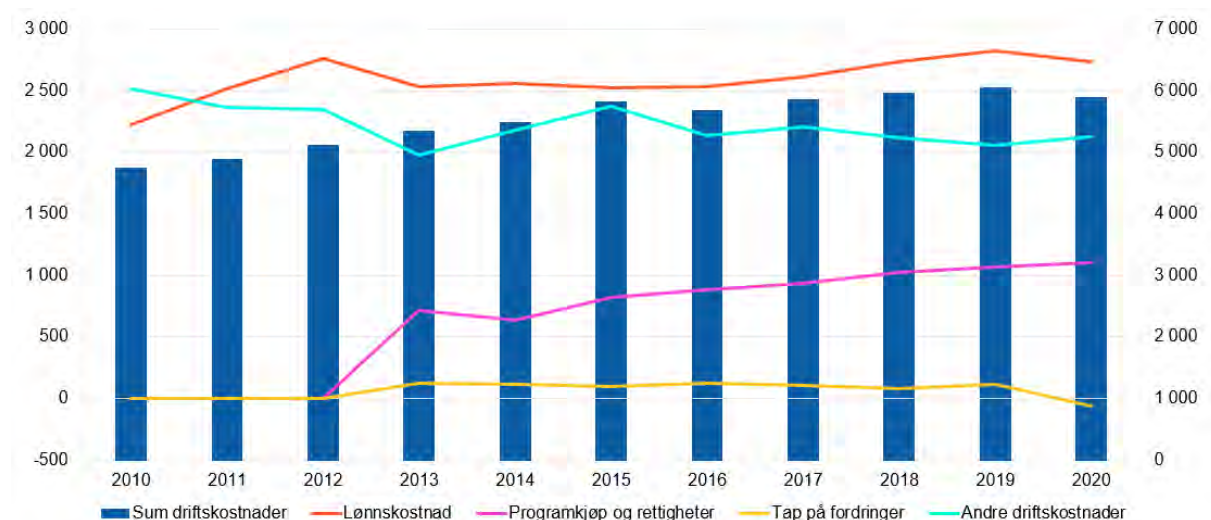
Kostnadsutviklingen har vært svært forskjellig for ulike typer medier. Avisene har i perioden redusert kostnadene fra 13,3 milliarder kroner i 2010 til 10,6 milliarder kroner i 2020, en reduksjon på 20,6 prosent. Majoriteten av nedgangen kom i perioden mellom 2012, da avisene hadde sitt høyeste kostnadsnivå, og da de siste store innsparingstiltakene fikk regnskapeffekt i 2017. De siste fire årene har kostnadsnivået vært relativt stabilt, med en nedgang på 3,1 prosent. Reduserte inntekter under pandemien gjorde det nødvendig med nye kostnadsreduksjoner i 2020. Her reduserte avisene kostnadsnivået med 4,5 prosent fra 2019, og 2020 ble dermed året med lavest kostnadsnivå for hele perioden.

Radio har på samme måte som avisene redusert kostnader fra 2010 til 2020 med 171 millioner kroner, tilsvarende 22,6 prosent. Halvparten av reduksjonen kom det siste året, sterkt drevet av effektene fra pandemien. Kommersiell tv har i perioden fra 2010 til 2020 økt sine kostnader med 2,8 milliarder kroner, tilsvarende 90,7 prosent. Tv-virksomhetene hadde sitt høyeste kostnadsnivå i 2018 på 6,6 milliarder.

NRK har hatt en relativ stabil trend med årlige kostnadsøkninger fra 2010 til 2019, kun avbrutt av en reduksjon i 2016. Over hele perioden har driftskostnadene økt med 2,2 prosent i gjennomsnitt per år. Lønns- og personalkostnader er en stor kostnad i NRK, etterfulgt av

programkjøp og rettigheter. Disse kostnadene utgjorde henholdsvis 46,3 og 18,7 prosent av totalkostnadene i 2020. Figur 6 viser driftskostnadene til NRK.⁸¹

Figur 6 – NRKs driftskostnader 2010–2020 (tall i tusen kroner)



Kilde: Oslo Economics og NRK

Lønnskostnadene i NRK har siden 2010 hatt en gjennomsnittlig årlig vekst på 2,1 prosent. Til sammenligning har den generelle lønnsveksten i Norge vært 3,2 prosent i samme periode.⁸² Selv om aggregerte driftskostnader har ligget relativt stabilt, har det i perioden vært vesentlige endringer i underliggende kostnadskomponenter. For eksempel har kostnadene til programkjøp og rettigheter hatt en relativt høy gjennomsnittlig årlig vekst på 6,5 prosent i perioden 2013 til 2020, som har vesentlig påvirkning ettersom dette i utgangspunktet er blant de største kostnadspostene til NRK.

En viktig observasjon i regnskapet, som påvirker NRKs resultater i betydelig grad, er at virksomhetens tap på fordringer er blitt betydelig redusert. Mens disse kostnadene var på nesten 112 millioner i 2019, er det i regnskapsåret 2020 inntektsført nesten 64 millioner. Dette kommer av at NRK har gått over fra lisensordning til å være finansiert over statsbudsjettet, noe som gjør at virksomheten ikke lenger taper på ubetalte NRK-lisenser. Dette reduserer de totale driftskostnadene betydelig.

Lønnsomhet

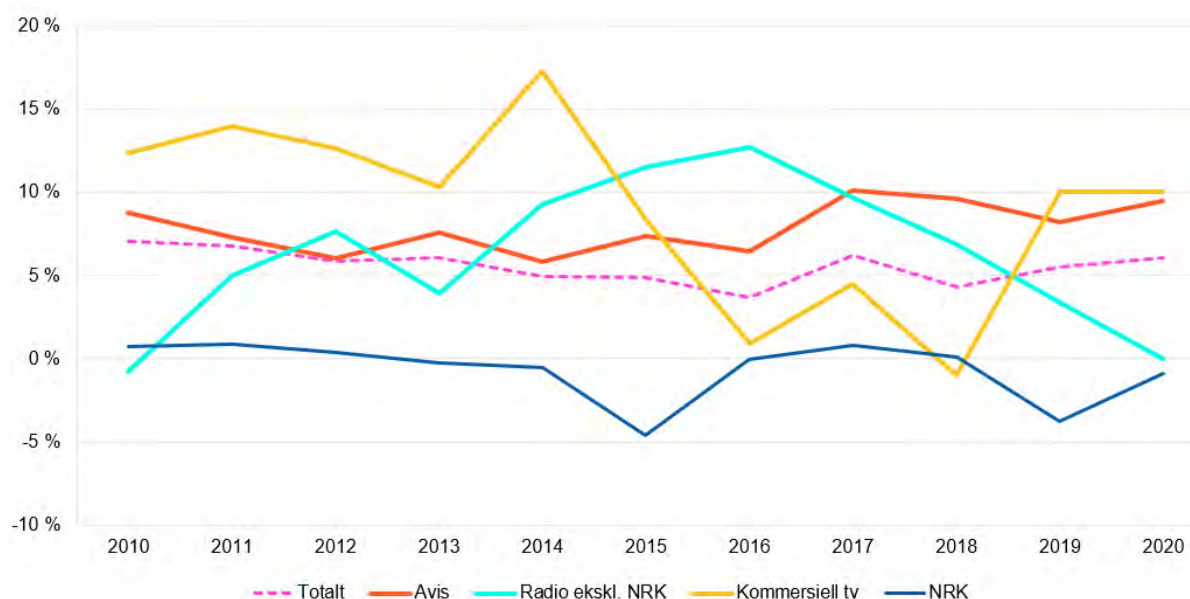
Selv om driftsmarginen for aktørene totalt sett er relativt stabil på mellom 3,7 og 7,1 prosent, er det store variasjoner i lønnsomheten mellom ulike typer medier. I 2010 hadde radio som eneste mediekanal negativ driftsmargin. Men radio har løftet seg til 11,9 prosent i 2020, og

⁸¹ For perioden 2010–2012 er ikke kostnadene spesifisert på omstillings- eller pensjonskostnader, programkjøp og rettigheter, Statens innkrevingssentral eller tap på fordringer.

⁸² Kilde: Statistisk sentralbyrå, lønnsstatistikk

hadde dermed den høyeste lønnsomheten blant de ulike typene medievirksomheter. Driftsmarginen til kommersiell tv har svingt voldsomt mellom 2010 og 2020, men klarte etter noen utfordrende år i perioden 2016–2018 å hente seg opp igjen i 2019. Avisene har hatt mest stabil lønnsomhet over tid med 8,8 prosent driftsmargin i 2010 og 9,5 prosent i 2020. Figur 7 viser utviklingen i driftsmargin fordelt på ulike typer medier og NRK.

Figur 7 – driftsmargin i prosent av løpende priser 2010–2020 fordelt på medier



Kilde: Medietilsynet

NRK har de siste fem årene gjennomført flere grep og økt søkelyset på forbedring og effektivisering. Dette inkluderer blant annet arbeid med nytt verktøy for produksjons- og ressursplanlegging og større effektiviseringsprosjekter innen innkjøp og innholdsproduksjon. Basert på NRKs årsresultater til og med utgangen av 2020 har NRK hatt en relativt stabil kostnadsutvikling i perioden. Ser vi på de siste fem årene, har NRK siden 2015 faktisk i reelle priser hatt en kostnadsreduksjon, illustrert ved at driftskostnadene i virksomheten kun har økt med 0,3 prosent i gjennomsnitt per år, noe som er betydelig lavere enn generell prisvekst på 2,3 prosent i samme periode.⁸³

Til sammenligning har den kommersielle delen av bransjen hatt en nedgang i driftskostnader på 1,1 prosent, sterkt drevet av aviser og radio. Kommersiell tv har i perioden 2015 til 2020 hatt en økning i driftskostnader på 3,8 prosent.

Våren 2017 påbegynte NRK endrings- og effektiviseringsprogrammet NRK2020, som omfattet store deler av virksomheten. Programmet springer ut av NRKs langtidssstrategi, der ett av målene er å øke andelen ressurser som går til publisering og innhold, gjennom å redusere unødvendig kompleksitet i organisasjonen. NRK samlet også i 2018 ressurser i en egen enhet for strategisk virksomhetsstyring (SVS), som i dag er en aktiv bidragsyter i NRKs

⁸³ Kilde: Statistisk sentralbyrå, konsumprisindeks

strategiske arbeid. Enheten skal være en pådriver for utvikling, forbedring og effektivisering på tvers av NRK.

4.3.5 Prognoser

Mediebedriftenes Landsforening (MBL) har i samarbeid med Landslaget for lokalaviser (LLA), Salas (bransjeorganisasjonen for samiske medier) og Norsk Lokalradioforbund (NLR) utarbeidet prognoser for perioden 2021 til 2026 for henholdsvis avis og lokalradio. Deres tallmateriale er utgangspunkt for dette avsnittet. Det er ikke utarbeidet prognoser for tv.

For avisene er det utarbeidet tre ulike prognoser. MBL viser til at den pågående digitaliseringen, konkurransen med de globale aktørene og uavklarte regulatoriske forhold gjør situasjonen preget av usikkerhet. Grunnprognosen (som MBL kaller middels) er basert på et scenario som tar utgangspunkt i framskriving av eksisterende trender i brukermarkedet, kombinert med samtaler med aktører i sentrale mediebedrifter og en langtidsprognose for medienes reklameinntekter utarbeidet av Institut för reklam og medier (IRM) på oppdrag fra MBL. Grunnprognosen suppleres med et annet scenario, der inntektsutviklingen er noe bedre enn grunnprognosen (Høy), og et tredje, der inntektsutvikling er noe svakere enn i grunnprognosen (Lav). Beregningene er gjort ved å gruppere avisene inn i ulike avismediehus og estimere utviklingen av annonseinntekter, brukerinntekter og kostnader på hver av disse.⁸⁴

Høy tar utgangspunkt i en opplagsvekst som er mellom 0,15 og 1,5 prosentpoeng høyere enn i Middels, og en fem prosentpoengs lavere digital andel i 2026 for hver av gruppene som avismediehusene er delt inn i. Ved en lavere digital andel beholdes en høyere del av papiroplaget, med høyere gjennomsnittspris som konsekvens. I annonsemarkedet er langtidsprognosen fra IRM økt med to prosentpoeng hvert av årene både for papirannonsering og digital annonsering i Høy.

Lav tar utgangspunkt i en opplagsutvikling som er mellom 0,5 og 1,5 prosentpoeng lavere enn i Middels og en digital andel i 2026 som er fem prosentpoeng høyere for hver av gruppene vi har delt avismediehusene inn i. I annonsemarkedet er langtidsprognosen fra IRM redusert med to prosentpoeng hvert av årene både for papirannonsering og digital annonsering i Lav.

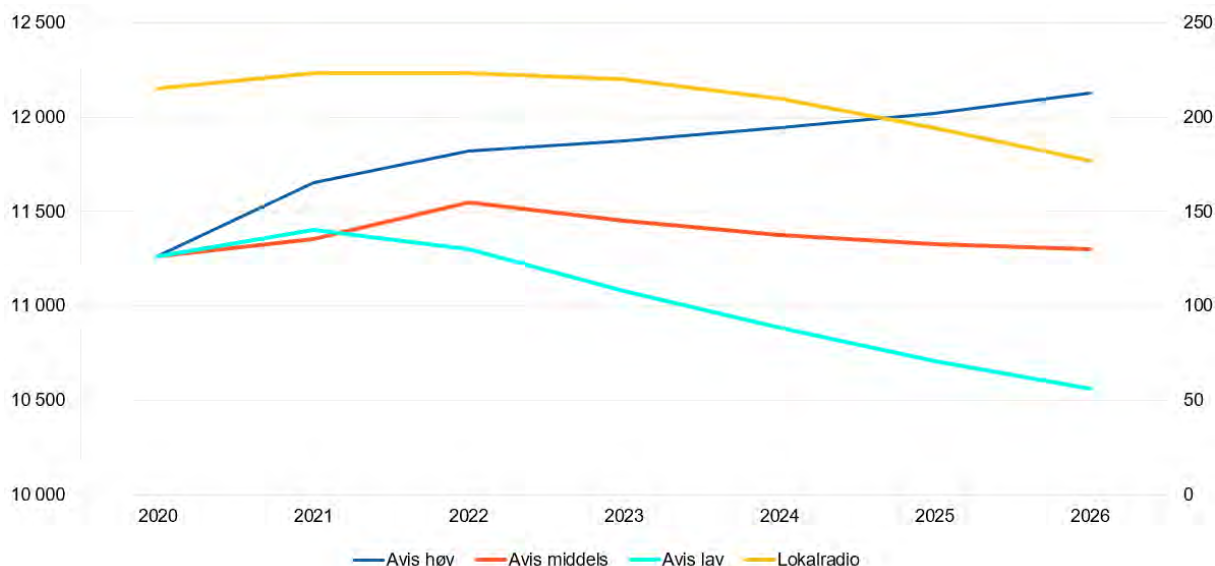
For lokalradio er det utarbeidet ett scenario. Det er basert på at utviklingen følger samme trend som utviklingen frem til i dag. Utviklingen er videre justert for prognoser for lokalradioenes lytterutvikling, da lytterutvikling er tett knyttet opp mot inntjeningspotensialet. I tillegg er det gjennomført intervjuer med bransjen og at Statistisk sentralbyrå

⁸⁴ Opplag over 35 000 (her inngår Aftenposten og Dagens Næringsliv), opplag mellom 15 000 og 35 000, opplag mellom 6 000 og 15 000, opplag mellom 4 000 og 6 000, opplag mellom 1 000 og 4 000, Riks (her inngår også de samiske avisene), VG, Dagbladet, Dagbladet Pluss og Nettavisen. Mediehusene som inngår i de ulike gruppene, er behandlet likt med hensyn til andel digitale abonnenter, gjennomsnittlig pris og løssalgsutvikling, gjennom at gjennomsnittet for gruppen er lagt til grunn for beregningen.



konjunkturprognoser er inkludert i fremskrivingene.⁸⁵ Resultatene er oppsummert i figur 8 og viser utviklingen i driftsresultat for tre scenarier for avis og ett for lokalradio.

Figur 8 – prognoser for driftsinntekter avis og lokalradio 2020–2026 og løpende priser (aksen til venstre: avis, aksene til høyre: radio) (tall i millioner kroner)



Kilde: Mediebedriftenes Landsforening og Norsk lokalradioforbund

Scenarioene for avis estimerer at avismediehusene får et samlet negativt driftsresultat på 1,1 milliarder kroner i 2026 i Middels scenario. I dette scenariet øker driftsinntektene med 37 millioner kroner, tilsvarende 0,3 prosent fra 2020 til 2026, mens driftskostnadene øker med 17,7 prosent. I Høy blir det samlede driftsresultatet i 2026 også negativt og ender på –283 millioner kroner. Her øker driftsinntektene med 865 millioner, tilsvarende 7,7 prosent i perioden, mens driftsinntektene øker med 17,7 prosent. I Lav blir driftsresultatet i 2026 på –1,8 milliarder kroner. Kostnadsøkningen er den samme som i Middels og Høy, mens driftsinntektene har en nedgang på 701 millioner, som er 6,2 prosent lavere i 2026 enn i 2020.

MBL trekker frem at konkurransen fra globale digitale sosiale nettverk og plattformer som Google og Facebook om digitale annonseinntekter og brukere, er avgjørende for medienes inntektsutvikling fremover, og dermed også evnen til å finansiere journalistikk. Betydningen av data om brukere er stor og økende. Det er forventet at brukerinntektene øker, særlig de digitale brukerinntektene, mens færre abonnerer på papiraviser.

NLRs prognoserte utvikling for lokalradioøkonomien viser at lokalradiovirksomhetenes samlede driftsinntekter forventes å falle gradvis gjennom hele framskrivingsperioden, mens driftskostnadene går motsatt vei. Denne prognosen viser en negativ inntektsutvikling på

⁸⁵ SSBs konjunkturprognoser strekker seg ikke lenger enn til 2024. Prognosen for 2024 er derfor lagt til grunn for de to påfølgende årene.

38 millioner, noe som utgjør minus 17,7 prosent i perioden 2020 til 2026. For lokalradio er det lyttertallene som i størst grad påvirker den fremtidige inntekten. Lavere lyttertall gir lavere reklameinntekter. Lokalradioenes kostnader kommer til å øke, herunder prisen på arbeidskraft samt på varer og tjenester. Utgifter knyttet til kringkastingsdistribusjonen har økt betraktelig ved innføringen av DAB. Sendekostnader utgjør nå en vesentlig større andel av lokalradioenes samlede utgifter enn når lokalradioene utelukkende sendte analogt. Det er forventet en sterk økning i sendekostnadene etter hvert som flere aktører tar digitale steg, og som følge av investering i nye digitale senderanlegg. NLR forventer at kostnadene samlet stiger med 18 prosent frem mot 2026, fra 205 millioner kroner i 2020 til 249 millioner kroner i 2026.

Det forventes fundamentale endringer i teknologi, publikumsbruk og markedet også fremover. Det er grunn til å tro at endringene kommer til å påvirke og endre forutsetningene også for NRK, og dermed også deres mulighet til å kunne oppfylle allmennkringkastingsoppdraget. Tidligere kunne allmennkringkastingsoppdraget løses gjennom en bevisst sammensatt avsenderstyrt meny, hvor attraktivt innhold trakk publikum inn til folkeopplysning. Slik er det ikke lenger. For å nå ut til publikum i dag kreves i stadig større grad at NRK klarer å levere et tilbud som publikum aktivt velger i konkurranse med annet attraktivt innhold. NRK konkurrerer nå mot et voldsomt globalt marked med en overflod av tilbud, til dels med høy kvalitet, men i begrenset grad med utgangspunkt i norsk virkelighet.

I likhet med allmennkringkastere i andre land står NRK i en krevende omstillingsperiode. De tradisjonelle plattformene brukes av stadig færre, men må ivaretas samtidig som de digitale plattformene som vokser sterkt, må styrkes.⁸⁶ Dette er en utfordring med stor betydning for innholdsstrategi, publisering, teknologi og hvordan NRK skal kunne nå alle i samfunnet.

NRK fremhever følgende særskilte områder som gjør at virksomheten mener det er urealistisk å forvente at effektivisering, kutt i bemanning, utsetting og generell effektivisering kan tilføre innholdssiden økte ressurser i samme størrelsesorden som de siste årene:⁸⁷

- Økte kostnader og oppbygging av kompetanse knyttet til digitalisering og publisering av innhold.
- Forventning om en langt større økning i ressursbehovet knyttet til innovasjon, plattformer, produkt og publisering enn potensielle effektiviseringsgevinster i administrative systemer og it.
- Vesentlig økte rettighetskostnader – generelt og knyttet til ulike senderrettigheter som eksempelvis sport.
- Produksjon av innhold til norske barn, da konkurransen om barna er global.

NRK peker på at fremtidsutsiktene for markedet NRK opererer i, gjør det vanskelig for NRK å opprettholde sin posisjon, bruk og omdømme gjennom produksjon og publisering av norsk

⁸⁶ SSBs Norsk mediebarometer 2020

⁸⁷ NRKs svar på Kulturdepartementets oppdragsbrev datert 13. januar 2021 om styringssignal for NRK i perioden 2023–2026. Side 25–26.

innhold med mindre inntektene justeres.⁸⁸ NRK viser eksempelvis til at den historiske utviklingen i tilskuddet mellom 2015 og 2020 var lavere enn den generelle lønnsveksten i Norge, med henholdsvis 1,1 og 2,3 prosent.⁸⁹ NRKs vurderinger støttes av Oslo Economics i deres rapport om effektiviseringsarbeidet i NRK: «Vår vurdering er samtidig at budsjettkutt vil kunne medføre risiko for svekket oppfyllelse av samfunnsoppdraget. Budsjettkutt må ikke forveksles med effektivisering, og det er ikke utenkelig at risikoen for svekket måloppnåelse vil være større de neste fem årene, enn i tidligere perioder.»⁹⁰

⁸⁸ NRKs svar på Kulturdepartementets oppdragsbrev datert 13. januar 2021 om styringssignal for NRK i perioden 2023–2026. Side 24.

⁸⁹ Kilde: Statistisk sentralbyrå, lønnsstatistikk

⁹⁰ Oslo Economics rapport, *Evaluerings av NRKs arbeid med effektiv drift*, 2021

Del 5

NRKs samfunnsoppdrag og virksomhet



5.1 Rettslig grunnlag

NRK er organisert som et statlig aksjeselskap, og Kulturdepartementet forvalter eierskapet. Kulturministeren er generalforsamling i NRK, og fastsetter selskapets vedtekter.

Kringkastingssjefen har ansvar for NRKs redaksjonelle virksomhet, og er også administrerende direktør for selskapet, jf. kringkastingsloven § 6-3 første ledd. I tråd med kringkastingslovens bestemmelser om at det skal være et bindeledd mellom NRK og publikum, er det etablert et kringkastingsråd, lokale distriktsprogramråd og et samisk programråd.

Det følger av kringkastingsloven § 2-1 at NRK har rett til å drive kringkasting. NRK må ikke ha konsesjon for å drive kringkasting eller lokalkringkasting i konsesjonspliktige senderanlegg. NRKs formål er å drive allmennkringkasting og virksomhet som har sammenheng med dette, jf. kringkastingsloven 6-1 tredje ledd. NRKs allmennkringkasteroppdrag er forankret i kringkastingsloven og flere styringsdokumenter.

Stortinget fastsetter de overordnede krav og rammer for NRKs allmennkringkasteroppdrag gjennom NRK-plakaten. Mer detaljerte krav til NRKs allmennkringkastingsvirksomhet er fastsatt i selskapets vedtekter.

Etter anmodning fra Stortinget ved behandlingen av Meld. St. 38 (2014–2015) *Open og opplyst*, gikk regjeringen inn for å innføre fireårige styringssignaler for NRKs økonomiske rammer. Ordningen ble senere lovfestet i mediestøtteloven § 3. Ved fastsettingen av styringssignalet skal departementet vurdere om det er behov for endringer i allmennkringkastingsoppdraget, og se på hvordan NRKs tilbud påvirker kommersielle medier og det totale medietilbudet til publikum.

For å se NRKs økonomiske rammer i sammenheng med de øvrige økonomiske virkemidlene på mediefeltet, ble vurderingen av det første styringssignalet lagt frem i Meld. St. 17 (2018–2019) *Mangfold og armlengds avstand* (mediestøttemeldingen). Nåværende styringssignal gjelder for perioden 2020–2022, mens det fra og med 2022 skal fastsettes styringssignal for fire år av gangen. Det første fireårige styringssignalet skal gjelde for perioden 2023–2026.

5.1.1 NRK-plakaten og NRKs vedtekter

NRK-plakaten definerer statens krav og forventninger til NRK, og setter rammene for NRKs virksomhet. Plakaten ble første gang vedtatt av Stortinget i 2007, og tatt inn i NRKs vedtekter på NRKs generalforsamling 29. juni 2009. NRK-plakaten er senere utvidet og presisert flere ganger, senest i 2019.

Det følger av NRK-plakaten at NRK skal ha som formål å oppfylle sosiale, kulturelle og demokratiske mål i samfunnet. Ved endringen i 2017 ble det tatt inn et krav om at NRK skal ha et selvstendig ansvar for mediemangfoldet, regionalt og nasjonalt. Bakgrunnen var at departementet så behov for å klargjøre at NRK, som offentlig finansiert allmennkringkaster, har et særlig ansvar for å bidra til mediemangfoldet. Videre ble det presisert at NRKs tilbud i

hovedsak skal være av redaksjonell karakter, at NRK har et særlig beredskapsansvar og skal legge til rette for at myndighetene kan nå ut til befolkningen med informasjon ved nasjonale kriser og katastrofer. I tillegg økte kravet om andelen norsk musikk NRK skal spille i NRK P1, P2 og P3 fra 35 til 40 prosent.

I 2019 ble det tatt inn et krav om at NRK skal ha et særlig ansvar for å dekke tematiske og geografiske blindsoner; områder og temaer som i liten grad blir dekket av andre medier. I mediestøttemeldingen ble det pekt på at det i et demokratisk perspektiv er viktig at det ikke utvikler seg journalistiske blindsoner, og at et særlig ansvar for å dekke slike blindsoner, styrker NRKs ansvar for det lokale mediemangfoldet. Samtidig ble det understreket at ansvaret for tematiske og geografiske blindsoner må balanseres mot det selvstendige ansvaret for å bidra til mediemangfoldet regionalt og nasjonalt, se nærmere om dette i kapittel 8.

NRK-plakaten presiserer at NRK skal være til stede på alle viktige medieplattformer for å nå bredest mulig ut med sitt samlede programtilbud. NRKs digitale tilstedeværelse har imidlertid vært vurdert flere ganger. I *Open og opplyst* vurderte departementet om det var grunnlag for en negativ avgrensning av NRKs allmennkringkastingsoppdrag. Departementet konkluderte med at en avgrensning i NRKs nettilbud kan svekke NRKs innovasjonsevne, muligheten til å ta i bruk multimediale publiseringsløsninger og til å nå folk på de plattformene de bruker. Kulturdepartementet vurderte videre at dette på sikt kan redusere NRKs oppslutning og legitimitet som allmennkringkaster. Også i mediestøttemeldingen konkluderte departementet med at det ikke var aktuelt å legge restriksjoner på NRKs nettilbud. I sin vurdering pekte departementet på at en digital begrensning kan gjøre det vanskeligere for NRK å nå hele befolkningen, og at et slikt tiltak dermed kan få en negativ effekt på det totale medie- og bruksmangfoldet. Særlig gjelder dette de befolkningsgruppene som i liten grad oppsøker nyheter på analoge plattformer. Mediestøttemeldingen ble behandlet i Stortinget 11. juni 2019.

5.1.2 Forhåndsgodkjenning av nye tjenester

I kringkastingsregelverket er det etter krav fra ESA etablert en ordning for forhåndsgodkjenning av nye NRK-tjenester. Prosedyren trådte i kraft 1. mai 2010, og ble etablert fordi NRK er offentlig finansiert. ESAs retningslinjer stiller krav om at det må være en klar og offisiell definisjon av hvilke tjenester som omfattes av allmennkringkasterens oppdrag. Oppdraget skal bidra til å oppfylle sosiale, kulturelle og demokratiske behov i samfunnet, og kun tjenester som faller innenfor dette oppdraget, kan finansieres med statsstøtte.

Prosedyren skal sikre at NRKs midler blir benyttet til å oppfylle det oppdraget allmennkringkasteren har fått av Stortinget. Den er også et viktig regulatorisk virkemiddel for å sikre at allmennkringkasteren kan utvikle seg og opprettholde sin funksjon i det digitale medielandskapet, samtidig som det tas hensyn til eventuelle vesentlige konkurransebegrensninger. Fra 1. januar 2020 avgjør Medietilsynet om nye tjenester kan etableres, basert på faglige kriterier, jf. kringkastingsloven § 6-1 a.

Prosedyren legger opp til at NRKs søknad om å etablere en ny tjeneste skal ut på åpen høring, slik at alle interessenter kan komme med synspunkter på den planlagte tjenesten. I tillegg gir den åpne høringen rom for en offentlig debatt om utviklingen av NRKs tilbud og eventuelle effekter for øvrige aktører i mediemarkedet. Samtidig sendes saken til Konkurransetilsynet, som vurderer potensielle konkurransebegrensende effekter av tjenesten. Medietilsynet gjør deretter en samlet vurdering av om tjenesten skal godkjennes. I vurderingen skal det legges vekt på om tjenesten oppfyller allmennkringkastingsoppdraget slik det er beskrevet i NRKs vedtekter, og om tjenesten tilfører en merverdi utover det som allerede tilbys i markedet. Resultatet av vurderingen skal veies mot de potensielle konkurransebegrensende virkningene av at tjenesten tilbys.

Medietilsynet har hittil vurdert to søknader fra NRK om forhåndsgodkjenning. Den første søknaden fra 2011 gjaldt den planlagte netjtjenesten Trafikkportalen. Den andre kom i 2013 og gjaldt den digitale radiokanalen NRK P13. Det er ikke vurdert søknader om nye NRK-tjenester etter 2013.

5.2 NRKs virksomhet og organisering av innholdsproduksjonen

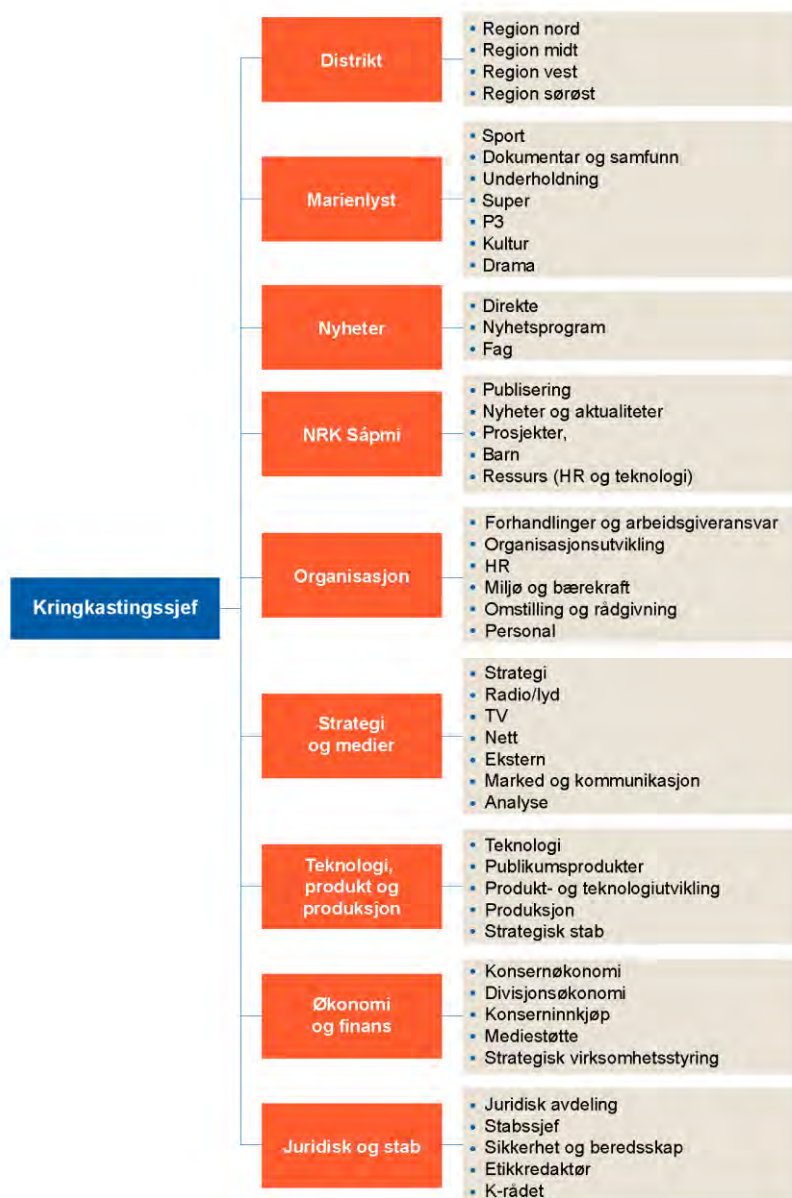
5.2.1 NRKs organisasjonsstruktur

NRK har delt sin virksomhet inn i ni divisjoner, som er direkte underlagt kringkastingssjefen, og med ulike oppgaver. To tredeler av NRKs medarbeidere jobber på hovedkontoret i Oslo, mens de øvrige er fordelt på kontorer rundt om i landet. Organisasjonsstrukturen er basert på en bestillingsmodell. Divisjonen *Strategi og medier* har et overordnet ansvar for å sikre at NRK løser samfunnsoppdraget, for strategier og bestilling av produksjoner internt og eksternt. Fire av de ni divisjonene er programproduserende: Marienlyst, Nyheter, Distrikt og NRK Sápmi. Tverrgående tjenester er organisert i ytterligere fire divisjoner: Organisasjon, Økonomi, Juridisk og stab og Teknologi, produkt og produksjon.

Figur 9 viser NRKs divisjonsinndeling, hvem som leder de ulike divisjonene, og hvilke oppgaver som ligger til disse. Antall årsverk knyttet til de ulike divisjonene presenteres i punkt 5.2.3.2.



Figur 9 – NRKs organisasjonskart



Kilde: NRK

Nærmere om Strategi og medier-divisjonen

Divisjonen Strategi og medier har et særskilt ansvar for å sikre at NRK løser sitt oppdrag, og for NRKs omdømme og markedsposisjon. Det overordnede ansvaret for en helhetlig publisering på alle kanaler og medieplattformer ligger til denne divisjonen. I tillegg til å bestille innhold internt fra de fire programproduserende divisjonene bestiller Strategi og medier-divisjonen innhold fra uavhengige produksjonsselskaper, kjøper visningsrettigheter til

ferdigprodusert innhold og utveksler innhold mellom allmennkringkasterne i Norden. Videre har divisjonen ansvar for NRKs langtidsstrategi og publikumsstrategi, for merkevare, kommunikasjon, tilgjengelighet, markeds- og publikumsanalyse, samt arbeidet med mediemangfold. Et sentralt effektiviseringsprosjekt som er innført i NRK de senere årene er «Nøkkeltall innhold», som utvikles i Strategi og medier-divisjonen. Prosjektet gir NRK mulighet til å sette tydelige mål for enkeltprosjekter, og følge ressursbruk opp mot måloppnåelse. Se mer om dette i punkt 5.3.1 om offentlig finansiering og effektiv drift.

Nærmere om de fire programproduserende divisjonene

Ansvaret for å levere innholdet som bestilles fra Strategi og medier-divisjonen til rett kvalitet og pris, ligger hos de produserende miljøene i NRK og hos eksterne produsenter. Alle de fire programproduserende divisjonene har redaksjonell og operativ beslutningsmyndighet, samt fagansvar for innholdsproduksjonen innenfor rammene av bestillinger og budsjett på sitt område.

I NRK er journalistene fordelt på nyhetsdivisjonen og distriktsdivisjonen, som produserer nyheter og program på tv, radio, nett og mobil. Marienlystdivisjonen har også journalistiske medarbeidere som lager innhold til alle plattformer innenfor underholdning, fakta/dokumenter, kultur, drama, sport og barn (NRK Super). Foto/redigering er journalister som er organisert i flere divisjoner.

Marienlyst

Marienlyst-divisjonen leverer innhold på alle plattformer i tråd med bestillinger fra Strategi og medier, og består av sju programavdelinger: Underholdning, dokumentar og samfunn, NRK Super, drama, sport, P3 og kultur (inkludert Kringkastingsorkesteret).

Marienlyst har også beslutningsmyndighet og fagansvar for publisering for barn og unge på alle plattformer. Videre ligger prosesseierskap for innholdsutvikling til Marienlyst. NRK har etablert flere klynger/nettverk for å øke kvaliteten og sikre bedre ressursutnyttelse mellom sine avdelinger og divisjoner.

Nyheter

NRK har som mål å være ledende på de store nasjonale og internasjonale nyhetene, nå bredt ut på sine plattformer med en felles nyhetsstrøm, sette nyhetene i en sammenheng, avdekke kritikkverdige forhold og legge til rette for debatt og aktualitet. NRK vil også utvikle publikumsdialog og den løsningsorienterte journalistikken. Nyhetsjournalistikk ligger i kjernen av NRKs oppdrag og divisjonens ansvar går på tvers av NRK. Nyhetsstrategien er «Først – med hele bildet, alltid til å stole på og nær og modig». NRKs nyhetsdivisjon har tre strategiske prioriteringer: «Mobil først. Valgbar lyd og bilde. Yngre og bredere.»

NRK Sápmi

Divisjonen har ansvar for å bidra til at hele den samiske befolkningen får tilstrekkelig informasjon til å kunne delta aktivt i det samiske samfunnet, og den skal bidra med kunnskap om samisk språk og kultur til majoritetsbefolkningen i Norge. Som fellesarena for alle samer,



løser divisjonen i stadig større grad oppdraget gjennom flerspråklig innhold, og publiserer på fire språk: nord-, sør- og lulesamisk og norsk. NRK Sápmi har også beslutningsmyndighet og fagansvar for bestilling og publisering av samisk innhold.

Distrikt

NRK har bred lokal tilstedeværelse i Norge og distriktsdivisjonen består av fire regioner med ti distriktskontorer, se nærmere om organiseringen i punkt 5.2.2. NRKs ambisjon er å binde Norge sammen i innhold og organisasjon, og at tilbudet preges av tilstedeværelse og innhold som samler og engasjerer, både lokalt, regionalt og nasjonalt. Distriktsdivisjonen skal ifølge NRK styrke beredskapen, demokratiet og den offentlige samtalen i Norges fylker. Tilbudet omfatter regionale tv-sendinger i sentral sendetid på NRK1, radiosendinger på egne sendeflater morgen og ettermiddag over hele landet, og regionale nettsider på Nrk.no.

5.2.1.1 Nærmere om de fire tverrgående divisjonene

NRK har også fire sentrale divisjoner som skal sikre nødvendig utvikling og en helhetlig, effektiv utførelse av oppgavene som går på tvers av hele organisasjonen.

Organisasjon

Organisasjonsdivisjonen er en ny divisjon som ivaretar NRKs arbeidsgiveransvar, og som trådte i kraft 1. mai 2019. Divisjonen er representert i de øvrige divisjonenes ledergrupper og har støttefunksjoner knyttet til oppfølging av personalsaker. Ansvar for organisasjons- og lederutvikling, omstilling, kompetanseutvikling, rekruttering og mangfold, arbeidsmiljø, informasjonsstyring, bedriftshelsetjeneste, HMS, personalpolitikk og bærekraft ligger til denne divisjonen.

Juridisk og stab

Divisjonen har ansvar for kringkastingssjefens stab, juridiske tjenester, sikkerhet og beredskap, samfunnsansvar, etikkredaktør, sekretariatet for hhv. Kringkastingsrådet og Innsamlingsrådet.

Økonomi

De strategiske og operative økonomi- og styringsmiljøene, samt en rekke fellestjenester som innkjøp, eiendomsdrift, lønn og regnskap, er samlet i denne divisjonen. Enheten strategisk virksomhetsstyring har en sentral rolle i NRKs effektiviserings- og forbedringsarbeid, særlig med hensyn til tverrgående prosesser. Fra 2016 til 2020 har NRK gjennomført effektiviseringstiltak som har gitt en effekt på til sammen 420 millioner kroner.⁹¹ Dette er gjort gjennom kostnadsreduksjoner og ved at produksjon og leveranser er opprettholdt uten at det er kompensert for lønns- og prisvekst. Økonomidivisjonen har prosesseierskap for anskaffelser, investeringer og budsjettering.

⁹¹ Oslo

Teknologi, produkt og produksjon

Divisjonen har beslutningsmyndighet for NRKs teknologiportefølje og fagansvar for teknologi og produktutvikling, design og visuell og auditiv produksjon. I tillegg har divisjonen prosesseierskap for produktutvikling, produksjonsutvikling og teknologitransformasjon, blant annet inn mot IP-overgang og NRK i skyen. Ifølge NRK er ett av hovedmålene for divisjonen å sikre at NRK fortsetter å nå publikum uavhengig av endringer i brukerbehov og teknologiutvikling. Høsten 2020 ble det etablert et produktutviklingsteam i Bodø, der det fremover skal ansettes 15 personer knyttet til utvikling av NRKs publikumsprodukter og publiseringssystemer, som NRK TV, NRK Radio, Nrk.no, Yr mv. Dette er det første initiativet for at NRK skal være enda mer til stede rundt om i landet.

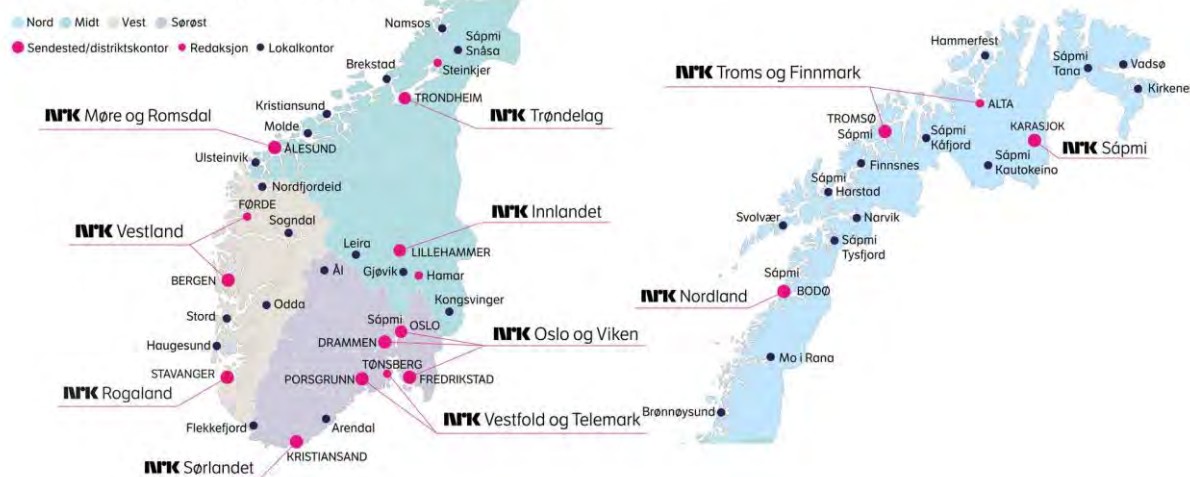
5.2.2 Nærmere om NRKs distriktsdivisjon

NRK skal reflektere det geografiske mangfoldet i Norge, og har krav om å være til stede i alle fylker. NRK har handlingsrom når det gjelder organiseringen av distriktskontorene, og kravet om tilstedeværelse i alle fylker skal ikke forstås som at NRK må ha et eget distriktskontor i hvert fylke. Fra 1970 til 2020 har NRKs distriktskontorstruktur fulgt fylkesinndelingen i Norge. Fra 2020 følger strukturen den nye fylkesinndelingen, med en organisatorisk enhet i hvert fylke. Tidligere var distriktsdivisjonen delt inn i 15 ulike distriktskontorer og fem regioner: Nord, Midt, Vest, Sør og Øst. Antall regioner er fra 2020 redusert til fire, ved at region Sør og Øst er slått sammen til Sørøst. Antall distriktskontorer er redusert til ti, ved at NRK har valgt en felles organisatorisk enhet for de to fylkene Oslo og Viken:

- **NRK Troms og Finnmark:** hovedkontor i Tromsø, redaksjoner og lokalkontorer i Harstad, Finnsnes, Alta, Hammerfest, Vadsø og Kirkenes
- **NRK Nordland:** hovedkontor i Bodø og lokalkontorer i Brønnøysund, Mo i Rana, Svolvær og Narvik
- **NRK Trøndelag:** hovedkontor i Trondheim, redaksjoner og lokalkontorer i Steinkjer, Namsos og Brekstad
- **NRK Innlandet:** hovedkontor på Lillehammer, redaksjoner og lokalkontorer på Hamar, Gjøvik, Kongsvinger og Leira
- **NRK Møre og Romsdal:** hovedkontor i Ålesund og lokalkontor i Ulsteinvik, Molde og Kristiansund
- **NRK Vestland:** hovedkontor i Bergen, redaksjoner og lokalkontorer i Førde, Nordfjordeid, Sogndal, Odda og Stord
- **NRK Rogaland:** hovedkontor i Stavanger og lokalkontor i Haugesund
- **NRK Sørlandet:** hovedkontor i Kristiansand og lokalkontor i Flekkefjord og Arendal
- **NRK Vestfold og Telemark:** hovedkontor i Porsgrunn og redaksjon i Tønsberg
- **NRK Oslo og Viken:** hovedkontor ikke avgjort ennå, men distriktskontoret har avdelinger i Oslo, Fredrikstad, Drammen og Ål

Figur 10 – oversikt over NRKs geografiske tilstedeværelse fra 2020

NRKs distriktsdivisjon og NRK Sápmi



Kilde: NRK

5.2.3 Utvikling i redaksjonell styrke i NRK og hos andre medieaktører

5.2.3.1 Omstrukturering, effektivisering og utvikling i antall journalister

I løpet av den siste tiårsperioden har den norske mediebransjen vært preget av omstilling som følge av overgangen til en digital medieøkonomi. Se nærmere om utviklingen i medieøkonomien i punkt 4.3. Rasjonaliserings- og effektiviseringstiltak er gjennomført i de aller fleste redaktørstyrte journalistiske mediene, der nedbemanning har vært en viktig kostnadsreduserende faktor. Tiltakene er også begrunnet i ny teknologi, konvergens og nye arbeidsprosesser. Effektiviseringen har etter mediebedriftenes egne utsagn i hovedsak skjedd i administrasjon og andre støttefunksjoner, og de journalistiske årsverkene er forsøkt skjermet. Nedbemanningen har likevel ført til færre redaksjonelle ressurser, noe som reiser bekymring for den samfunnsviktige og ressurskrevende journalistikken. Samtidig har den teknologiske utviklingen muliggjort nye og mer effektive produksjonsmåter, slik at rammevilkårene for den journalistiske produksjonen ikke utelukkende er relatert til antall redaksjonelle årsverk.

Alle som utfører redaksjonelt arbeid, kan bli medlem i fagorganisasjonen Norsk Journalistlag (NJ). Ved utgangen av 2020 hadde NJ 7 879 medlemmer.⁹² 5 771 av disse var ordinære medlemmer, og dette tallet gir det mest representative uttrykket for antall yrkesaktive journalister. Fra 2018 til 2020 fikk NJ 164 færre medlemmer. Ifølge NJ har det særlig vært en

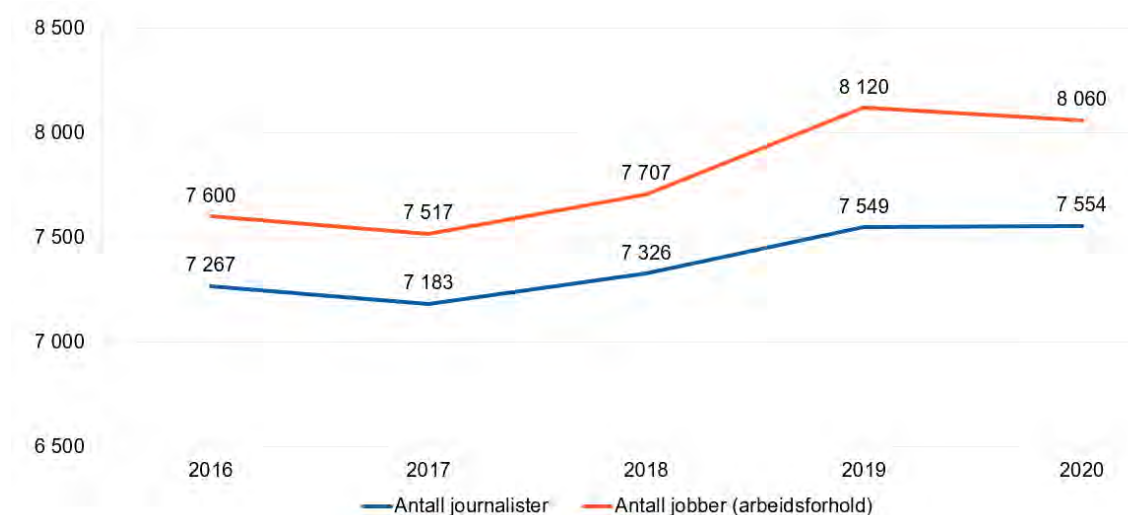
⁹² 503 av medlemmene var studenter, 1 354 pensjonister og 182 betalte redusert kontingent i 2020. På grunn av omlegging av NJs medlemsregister, må antall medlemmer i 2019 og 2020 sees i sammenheng.



nedgang i antall nye innmeldinger (150 færre) fra 2018 til 2020. NJ viser til at denne nedgangen kan reflektere den usikre situasjonen under pandemien. Selv om NJs omlegging av medlemsregisteret gjør at tallene ikke er helt sammenlignbare med tidligere år, synes ikke frafallet å være like høyt som tidligere. I perioden 2015–2017 var det en vesentlig nedgang i antall medlemmer, fra 6 705 ved utgangen av 2015, til 6 352 i 2016 og 6 070 i 2017. Disse tallene gir ikke et presist bilde av antall redaksjonelt ansatte i norske redaktørstyrte journalistiske medier, blant annet fordi ikke alle journalister har medlemskap i NJ. Likevel er tallene relevante for å indikere utviklingstrekk.

Tall fra SSBs sysselsettingsstatistikk bekrefter at det har vært en positiv utvikling i antall ansatte journalister de siste tre årene. Dette har trolig sammenheng med økt lønnsomhet i bransjen etter flere år med svikt i annonseinntekter, særlig for avisenes papirutgaver, se nærmere i punkt 4.3. Oppbemanningen gir også bedre vilkår for den samfunnsviktige og ressurskrevende journalistikken, noe som er viktig i et mediemangfoldsperspektiv. Samlet tyder ansettelser av flere nye journalister, etablering av nye aviser, opplagsutvikling, og økning i digitale inntekter på en økt optimisme i bransjen. Figur 11 viser utvikling i antall journalister (lønnstakere) og antall arbeidsforhold i femårsperioden fra 2016 til 2020. Fra 2016 til 2017 gikk antall journalister ned fra 7 267 til 7 183, og antall arbeidsforhold ble redusert fra 7 600 til 7 517. Dette samsvarer med data Medietilsynet har innhentet fra bransjen, og de kan reflektere at 2016 var et vanskelig år i annonsemarkedet. Etter 2017 økte antall journalister og antall arbeidsforhold hvert år frem mot 2020.

Figur 11 – antall journalister og antall arbeidsforhold, fjerde kvartal 2016–2020



Kilde: SSB tabell 11658: Lønnstakere og jobber

5.2.3.2 NRK

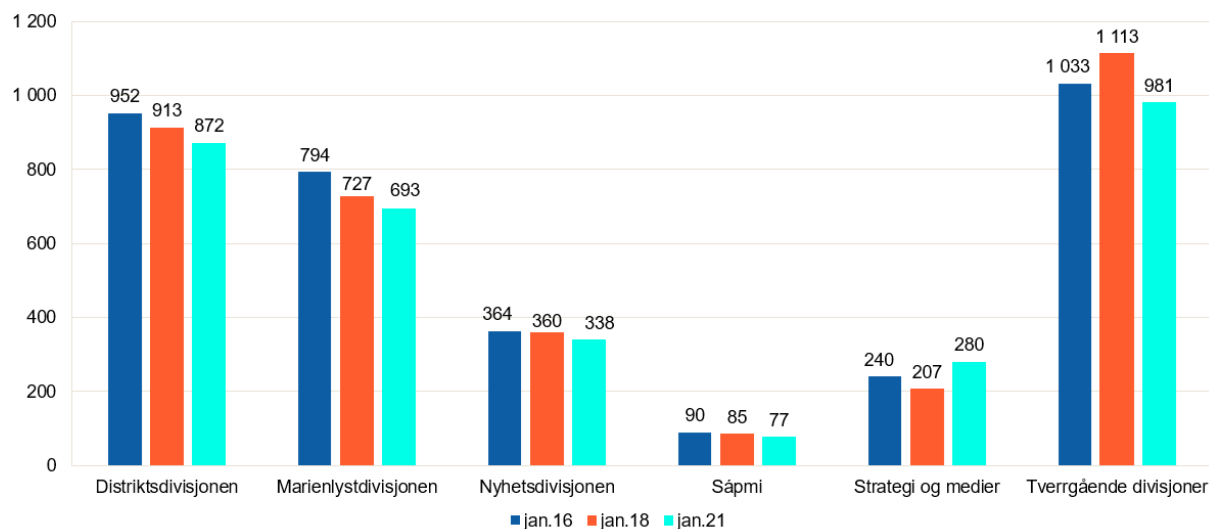
NRK redegjør for kontinuerlig effektivisering siden 2012 for å møte strammere økonomiske rammer, skape større fleksibilitet og møte underliggende kostnadsvekst på innholdssiden, blant annet som følge av sterk konkurranse. Ifølge rapporten om NRKs arbeid med effektiv drift, som ble lagt frem i oktober 2021, er tiltak for å redusere og endre sammensetning av



årsverk et sentralt effektiviseringstiltak.⁹³ I rapporten går det frem at NRKs mål om å redusere faste kostnader til lønn, men slik at det i minst grad har negative virkninger for publikum, er i samsvar med definisjonen av effektivitet. Oslo Economics forklarer at et viktig prinsipp knyttet til kostnadseffektivisering er at måloppnåelsen ikke reduseres tilsvarende. Medietilsynet vurderer at dette prinsippet er like relevant i et mediemangfoldsperspektiv, og at mekanismene som skal sikre effektiv drift av NRK, ikke må være til hinder for at NRK oppfyller sitt samfunnsoppdrag på en tilfredsstillende måte.

Antall faste årsverk i NRK er redusert fra 3 840 i 2012 til 3 682 i 2014, 3 472,2 i 2016, 3 402,2 i 2018 og 3 239,5 per januar 2021. Fra januar 2016 til januar 2021 har totalt 833 sluttet mens 577 har begynt, og NRK har hatt en netto bemanningsreduksjon på 232,7 faste årsverk i samme periode.⁹⁴

Figur 12 – utvikling i antall faste årsverk i NRK fra januar 2016 til januar 2021*



* I 2016 omfatter kategorien Tverrgående divisjoner de to administrative divisjonene Juridisk og stab og Økonomidivisjonen. I 2018 omfatter Tverrgående divisjoner også TTP-divisjonen, og i 2021 omfattes også Organisasjonsdivisjonen.

Kilde: NRK

Med utgangspunkt i prosentvis fordeling mellom journalister/redaksjonelle ledere og øvrige funksjoner/ledere i NRKs totale bemanning, har de journalistiske årsverkene økt fra januar 2016 til januar 2021, se figur 12. Dette er i tråd med NRKs uttrykte mål om å øke andelen ressurser til innhold og publisering og redusere ressursbruken på administrative funksjoner og støttefunksjoner. I evalueringen av NRKs arbeid med effektiv drift beskrives flere tiltak fra den siste femårsperioden.⁹⁵ For eksempel har NRK redusert stillinger og kostnader utenfor programproduksjonen og økt ressursbruk på produksjon og tilrettelegging av innhold til nye plattformer. Videre medførte omorganiseringen av regioner og distriktskontorstruktur i

⁹³ Oslo Economics (2021) *Evaluering av NRKs arbeid med effektiv drift/2021-251-1030*

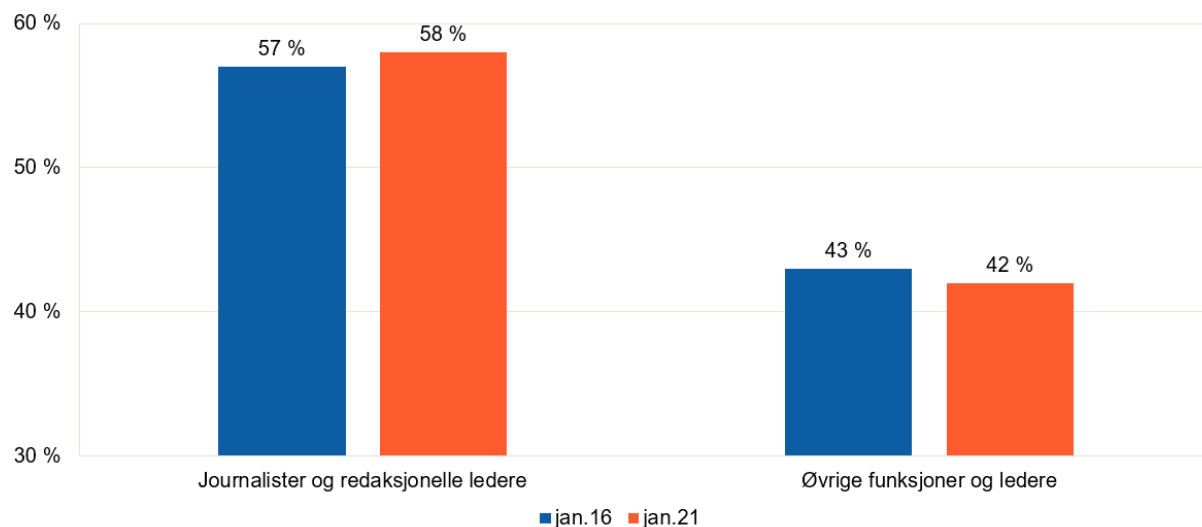
⁹⁴ 90 av årsverkene er knyttet til avviklingen av lisensavdelingen, og ligger derfor delvis utenfor NRKs kontroll.

⁹⁵ Ibid, side 28f.



tilknytning til regionreformen, der 15 distriktskontorer ble slått sammen til ti og antall regioner ble redusert fra fem til fire, at antall redaktører og ledergrupper ble redusert tilsvarende.

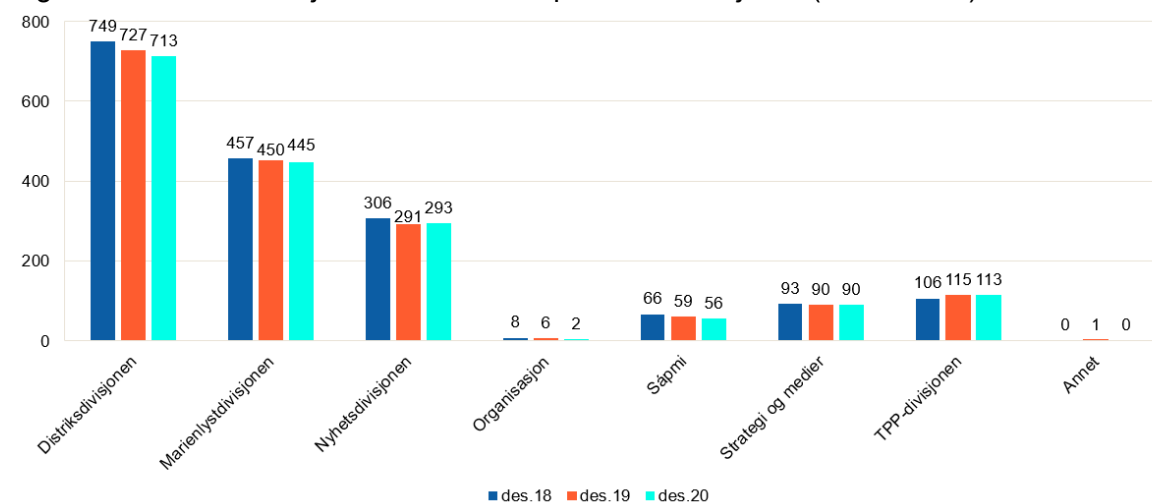
Figur 13 – prosentandel journalister og redaksjonelle ledere av totalbemanning i forhold til øvrige funksjoner, januar 2016 versus januar 2021



Kilde: NRK

NRKs journalistiske årsverk var per desember 2020 fordelt på 713 journalistiske årsverk i distriktsdivisjonen, 445 årsverk i Marienlystdivisjonen, 293 årsverk i Nyhetsdivisjonen og 56 årsverk i Sápmi. I tillegg til de programproduserende divisjonene, var det 113 journalistiske årsverk i teknologi, produkt og produksjonsdivisjonen, 90 årsverk i divisjonen for strategi og medier og to i organisasjonsdivisjonen. Redaksjonelle ledere⁹⁶ er ikke inkludert i disse tallene.

Figur 14 – fast ansatte journalister fordelt på NRKs divisjoner (2018–2020)



Kilde: NRK

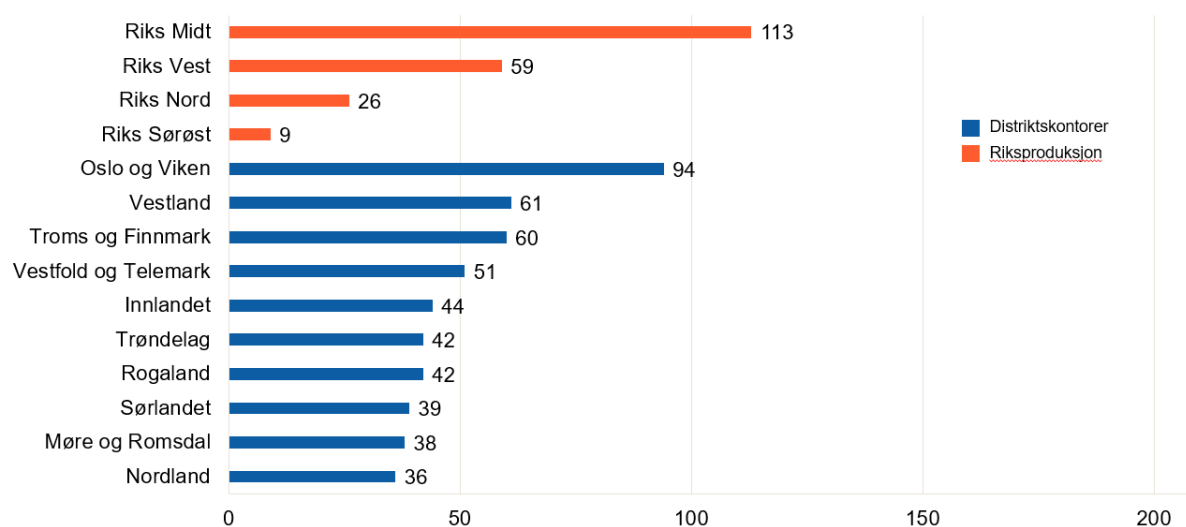
⁹⁶ Redaktører, redaksjonssjefer, distriktsredaktører, programsjefer og andre med personalansvar er ikke tatt med. Vaksjefer, digitale innholdsutviklere og prosjektledere er talt med i gruppen journalister.



Som vist i punkt 5.2.2 har NRK fast redaksjonell tilstedeværelse i alle landets elleve fylker, og distriktsdivisjonen har en organisatorisk enhet i hvert fylke med ansvar for de ulike lokaliseringene. Per desember 2020 var det til sammen 871,5 faste årsverk i distriktsdivisjonen, og 713 av disse er faste journalistiske årsverk. Distriktskontorene leverer også innhold til NRKs nasjonale tilbud på radio, tv og nett. 206 av de 713 årsverkene er knyttet til ansvaret distriktsdivisjonen har for produksjon av nasjonalt innhold innenfor områdene undersøkende journalistikk, klima, vitenskap, livssyn og barn, samt nasjonale programmer i NRK P1, NRK P1+ og NRK mP3. De journalistiske årsverkene knyttet til riksproduksjoner fordeler seg med ni årsverk i region Sørøst, 59 årsverk i region Vest, 113 årsverk i region Midt og 26 årsverk i region Nord. NRK har opplyst at disse journalistiske årsverkene i hovedsak er fysisk plassert i avdeling Oslo for region Sørøst, i Bergen for region Vest (puss noen årsverk i Førde), i Trondheim for region Midt og i Tromsø for region Nord.

Til sammen 507 av de 713 journalistiske årsverkene er dedikert til produksjon av innhold om og fra distriktene. Figur 15 viser fordelingen i antall faste journalistiske årsverk mellom de ulike distriktskontorene i NRKs distriktsdivisjon i 2020.

Figur 15 – antall journalistiske årsverk i distriktsdivisjonen per desember 2020 – fordeling mellom distriktskontorer og riksproduksjon



Kilde: NRK

NRK Sápmi er lokalisert i Karasjok og på flere lokalkontorer ulike steder i landet. Totalt er det 76,5 faste ansatte i NRK Sápmi. 56 av disse er faste journalistiske årsverk fordelt på nyheter (27), program (19) og publisering (10). De ti journalistene i publisering jobber med NRK Sápmis frontside og publiserer innhold til Nrk.no/Sapmi, tv, radio og Nrk.no.

5.2.3.3 Utvikling i redaksjonelle medarbeidere i kommersielle medievirksomheter

Kommersielle kringkastere

Det er relativt store forskjeller mellom de kommersielle virksomhetene i kringkastingsmarkedet med hensyn til hvordan den redaksjonelle virksomheten er organisert, blant annet med tanke på hvor mye av innholdstilbudet som er egenprodusert, og hvor mye som kjøpes fra eksterne produksjonsmiljøer. Det er også forskjeller i hvor mange av årsverkene som er direkte tilknyttet den redaksjonelle virksomheten, og hvor mange som brukes på øvrig virksomhet, som administrasjon og markedsføring.

De fleste kommersielle tv-virksomhetene på nasjonalt nivå er basert på en bestiller-/innkjøpsmodell, der en betydelig del av det redaksjonelle innholdet kjøpes inn fra eksterne produksjonsmiljøer. De kommersielle radiokanalene produserer i all hovedsak innholdet selv. Produksjon av programmer på radio er mindre ressurskrevende enn på tv, selv om en felles kostnadsdriver er journalistiske ressurser til eksempelvis egen nyhetsproduksjon. Også innkjøp av produksjoner er en sentral kostnadsdriver for medieselskapene, men dette driver ikke behovet for antall redaksjonelt ansatte på samme måte som egen, redaksjonell journalistisk produksjon.

I likhet med avisaktørene møter også de kommersielle radio- og tv-selskapene hardere konkurranse i annonsemarkedet. Mens kommersiell radio fremdeles i all hovedsak baserer seg på annonseinntekter, er både brukerbetaling og distribusjonsinntekter blitt viktigere inntektskilder for tv-selskapene de senere årene. Medietilsynets tidligere rapporter om økonomien i norske medier peker på at det før 2016 ikke ble gjennomført omfattende effektiviserings- og restrukturerings tiltak i noen av de kommersielle tv-selskapene. Fra 2016 til 2020 er også denne delen av mediebransjen omstrukturert for å møte nye markedsbehov.

Tall fra årsmeldingene til Discovery Networks Norway, som omfatter TVNorge og drift av de øvrige kanalene rettet mot Norge samt Dplay, viser at virksomheten hadde 122 årsverk i 2019 mot 134 i 2019. Medietilsynet har ikke opplysninger om hvor stor andel av disse årsverkene som er journalistiske.

TV 2 har som kommersiell allmennkringkaster en større egen, redaksjonell virksomhet, selv om selskapet i betydelig grad bestiller eksterne produksjoner til sitt samlede innholdstilbud. Basert på tall fra TV 2 Gruppens årsmeldinger har det vært en økning i totalt antall årsverk fra 762 i 2019 til 818 i 2020. Fra rapporteringen i det årlige allmennkringkastingstilsynet fremgår det at antall redaksjonelle årsverk økte fra 2019 til 2020, de to første årene av den nye avtalen om kommersiell allmennkringkasting.⁹⁷ I 2019 var det totalt 240 redaksjonelle årsverk knyttet til TV 2 hovedkanalen, fordelt med 125,6 årsverk i Bergen og 115,2 årsverk på de andre kontorene. I 2020 var antall årsverk knyttet til hovedkanalen økt til 245,9, fordelt med 128,7 årsverk i Bergen og 117,2 årsverk på andre kontorer. Økningen i redaksjonelle

⁹⁷ TV 2s allmennkringkastingsoppdrag er formelt gitt i avtalen om kommersiell allmennkringkasting mellom TV 2 og den norske staten ved Kulturdepartementet. Avtalen trådte i kraft 1. januar 2019 og varer i fem år, til 31. desember 2023.

årsverk har i hovedsak skjedd i den sentrale nyhetsredaksjonen. I 2019 var det totalt 165,9 årsverk knyttet til den sentrale nyhetsredaksjonen, fordelt med 100,6 årsverk i Bergen og 65,3 årsverk på de andre kontorene til TV 2. I 2020 var antall årsverk knyttet til den sentrale nyhetsredaksjonen økt til 170,5 årsverk, fordelt med 102 årsverk i Bergen og 68,5 årsverk på andre kontorer. Disse tallene bekrefter en videreføring og styrking av den redaksjonelle nyhetsvirksomheten i TV 2 de to siste årene med den nye avtalen om kommersiell allmennkringkasting.

For de kommersielle nasjonale radiokanalene har ikke Medietilsynet opplysninger om hvor mange av de ansatte i disse virksomhetene som er journalister. Basert på årsmeldingene fra P4, hadde selskapet en liten nedgang i antall årsverk fra 83 i 2019 til 77 i 2020. I datterselskapet P5, som produserer lokalradio, var det stabilt med 14 årsverk i 2020 mot 15 i 2019. Ifølge årsmeldingen fra Bauer Media hadde selskapet 43 årsverk i 2020. Medietilsynet har ikke tilsvarende tall for 2019.

I lokalradiomarkedet har det ifølge innrapporterte tall fra bransjen i årsmeldinger til Medietilsynet vært en reduksjon i antall årsverk fra 2016 til 2020. Heller ikke disse tallene gir informasjon om hvor mange av årsverkene som er journalistiske. Historisk sett er også ulønnet arbeid en viktig innsatsfaktor for deler av lokalradiobransjen. I 2016 ble det innrapportert totalt 203,4 årsverk i lokalradioene. Antallet er gradvis redusert de to siste årene, til 170,9 årsverk i 2019 og 152,4 årsverk i 2020.

Avisene

Det finnes ingen samlet oversikt over antall redaksjonelle årsverk i avismarkedet. Uttrekk fra MBLs lønnsstatistikk for årsverk direkte tilknyttet medlemsavisenes redaksjoner, gir imidlertid et godt bilde på utviklingen i redaksjonelle årsverk i dette markedet. MBL har til sammen 305 medlemsbedrifter, og av disse er 195 avisbedrifter (inkludert rene nettaviser), ti er fjernsynsselskaper, og tre er radioselskaper. De øvrige medlemmene er blant annet distribusjonsselskaper, produksjonsselskaper, ukepresse, pressebyråer og annonsesamkjøringer. MBLs medlemsaviser representerer omtrent 96 prosent av det totale avisopplaget i Norge.

Tabell 1 viser utviklingen i antall redaksjonelle årsverk i ulike kategorier aviser i perioden 2016 til 2020.⁹⁸ I tillegg til journalistiske årsverk er redaksjonelle ledere inkludert i tallene. Også uttrekket fra MBLs lønnsstatistikk bekrefter bildet av en oppbemanning i avisredaksjonene de siste tre årene, etter en nedgang i perioden 2016–2017. Lokalaviser med under 4 000 i opplag skiller seg mest ut. Denne gruppen har den største prosentvise nedgangen i antall redaksjonelle årsverk, med en reduksjon på hele 16,9 prosent fra 2016 til 2020. Dette kan ha sammenheng med at de fleste avisene i denne gruppen er små uavhengige aviser uten konserntilknytning, og som fremdeles har større utfordringer knyttet til i den digitale omstillingen. Videre viser tabell 1 at det er en noe større reduksjon i antall redaksjonelle årsverk i gruppen større lokalaviser, med opplag fra 10 000–34 999. I denne

⁹⁸ Aviser som er lagt ned eller kommet til i perioden er tatt med. For eksempel er Kristiansands Avis med i 2016, Dagbladet Pluss er med fra 2018, og Nidaros er med fra 2020.



gruppen er svært mange aviser tilknyttet konsern, og her er det mulig at andre effektiviserings- og omorganiseringstiltak som for eksempel sammenslåing av desker og redaksjonelle funksjoner er en forklaringsfaktor.

Det er store variasjoner i utviklingen i redaksjonelle årsverk fra avisbedrift til avisbedrift, også innenfor den enkelte kategori, men sammenstillingen gir et godt bilde av overordnede utviklingstrekk for ulike kategorier aviser. I gruppen nasjonale aviser økte antall redaksjonelle årsverk med 9,6 prosent i perioden fra 2016 til 2020. I de nasjonale nisjeavisene var antall redaksjonelle årsverk relativt stabilt i den samme femårsperioden.

Tabell 1 – antall redaksjonelle årsverk fordelt på ulike aviskategorier

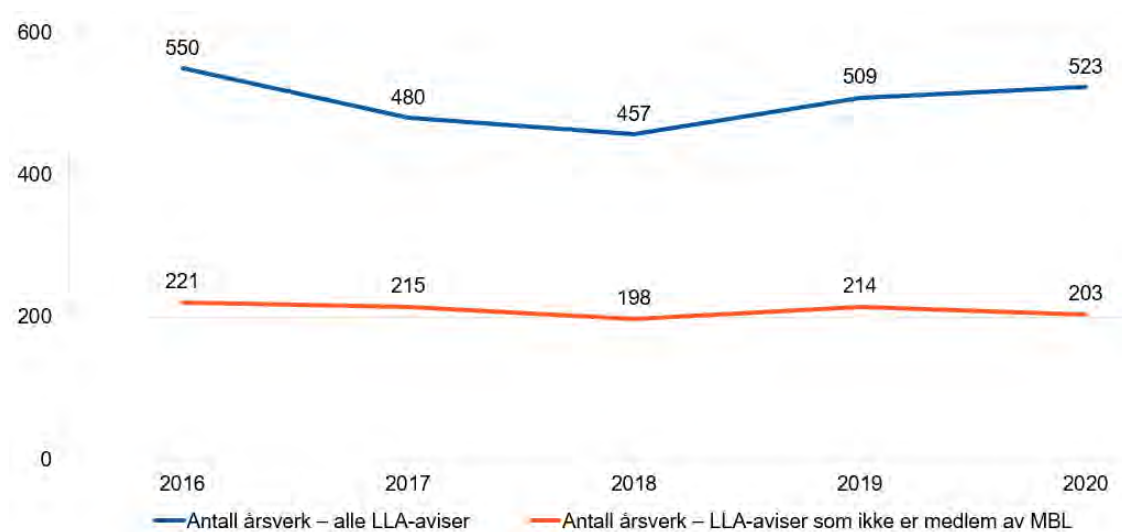
	Antall	2016	2017	2018	2019	2020
Lokalaviser under 4 000	43	113	106	98	97	94
Lokalaviser 4 000–9 999	66	453	420	430	427	438
Lokalaviser 10 000–34 999	31	715	649	646	680	656
Lokal-/regionaviser over 35 000	4	324	308	307	315	306
Nisjeaviser	11	354	338	360	345	349
Nasjonale aviser*	8	604	614	604	645	662
Andre	6	21	19	21	18	26
<i>Sum</i>	<i>169</i>	<i>2 584</i>	<i>2 453</i>	<i>2 464</i>	<i>2 527</i>	<i>2 531</i>

Kilde: MBLs lønnsstatistikk. *Antall redaksjonelle årsverk for NTB er inkludert i nasjonale aviser, og utgjorde 81 årsverk i 2016 og 70 årsverk i 2020.

Landslaget for lokalaviser (LLA) organiserer over 110 lokalaviser. Flere av disse er også medlemmer i MBL, men 45–50 har kun medlemskap i LLA. Ettersom flere av avisene uten dobbelt medlemskap i LLA og MBL er blant de minste aktørene, har Medietilsynet tatt ut antall innrapporterte årsverk fra årsmeldingene for å få innsikt i utviklingstrekkene. Merk at disse tallene ikke skiller mellom redaksjonelle årsverk og øvrige årsverk. Figur 16 viser utviklingen i antall årsverk i LLA-avisene samlet og de LLA-avisene som ikke inngår i MBLs tall. Tallene bekrefter trekket med en noe svakere positiv utvikling i antall redaksjonelle årsverk i de minste avisene enn for andre aviser de tre siste årene. Samtidig viser beregninger Medietilsynet har gjort, at det gjennomsnittlige antall årsverk per avis som er med i grunnlaget er relativt stabilt i hele perioden fra 2016 til 2020, med mellom 4,3 og 4,5 årsverk.



Figur 16 – antall årsverk LLA-aviser



Kilde: Medietilsynet

5.2.4 Mangfold og inkludering i NRKs organisasjon

De redaktørstyrte journalistiske mediernes samfunnsrolle er forankret i den publisistiske tradisjonen, som skal sikre at redaktører og journalister følger pressens prinsipper om objektivitet, og at ulike syn kommer til uttrykk. Like fullt kan hvem som arbeider i redaksjonene, ha betydning for hvilke saker som settes på dagsordenen, og hvilke perspektiver og kilder som velges. Dette kan for eksempel skje ved at journalisten kan ha en tilbøyelighet til å søke mot kilder som ligner seg selv, eller speiler egne erfaringer og preferanser. I et mediemangfoldsperspektiv er det nyttig med kunnskap om hvem som velger ut saker, vinklinger og perspektiver, og hvem som kommer til orde. At det er et mangfold i de redaksjonelle ressursene i de norske redaktørstyrte journalistiske mediene, har betydning for i hvilken grad ulike grupper er representert og kan identifisere seg med det verdensbildet som mediene formidler.

NRK har i tråd med sitt samfunnsoppdrag og selskapets vedtekter klare mål for mangfold og inkludering i virksomheten.⁹⁹ NRKs langtidsstrategi for 2019 til 2022 reflekterer hvordan NRK styrer virksomheten etter formålet med allmennkringkastingsoppdraget. Hovedmålene i langtidsstrategien er at NRK skal styrke og utvikle demokratiet, samle og engasjere alle som bor i Norge, og være en publisist i verdensklasse. De konkrete delmålene for prioritering av innhold og produktutvikling settes i publikumsstrategien. Delmålene revideres årlig, blant annet basert på analyser av utviklingen i samfunnet og i mediemarkedet.

⁹⁹ Fra 2020 rapporterer NRK årlig i tråd med den nye forsterkede aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillings- og diskrimineringsloven. Kravet gjelder alle norske virksomheter, der det rapporteres om hvordan det arbeides aktivt og systematisk for å fremme likestilling, mangfold og ikke-diskriminering. Tilgjengelig 16. mars 2021 på <https://lovdata.no/dokument/SPHPM/pm-2020-12>



NRK har en organisasjonsstrategi som sammen med publikumsstrategien skal bidra til å nå målene i langtidsstrategien, og til at NRK oppfyller oppdraget sitt. Ut fra samfunnsoppdraget og vedtektene har NRK formulert følgende strategiske mål:

- NRK skal speile befolkningen i innhold og organisasjon.
- NRK skal bidra til et inkluderende og nysgjerrig Norge.
- NRK skal bidra til at folk forstår samfunnet, hverandre og seg selv bedre.

NRK har et eget mangfoldsteam, som blant annet omfatter leder av NRKs flerkulturelle rekrutteringsprogram FleRe, NRKs tilgjengelighetssjef og prosjektsjefen for NRK Sport. Mangfoldsteamet samarbeider med et nettverk av interne og eksterne bidragsytere, og skal foreslå innsatsområder i organisasjonen i 2021 og fremover. NRK opererer med et bredt mangfoldsbegrep som omfatter etnisitet, alder, funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet, utdanning, kompetanse, erfaring, perspektiv, språk og dialekt, nettverk og geografisk tilhørighet. NRK jobber særlig med å fremme flerkulturelt mangfold, funksjonsmangfold, kjønns- og identitetsmangfold og språkmangfold. NRK skal samarbeide med og ansette mennesker med ulike bakgrunn, utdanning, kompetanse, erfaring, perspektiv, funksjonsevne og nettverk. Dette mangfoldet skal tas i bruk i NRKs oppgaveløsning.

Videre er det et krav til interne og eksterne programbestillinger at NRK i alt sitt innhold skal speile at Norge er mangfoldig og flerkulturelt. Målene i organisasjonsstrategien er blant annet at NRK skal være en inkluderende og bærekraftig arbeidsplass og samarbeidspartner. NRK arbeider for å tilby et relevant og troverdig innhold til alle publikumsgrupper, og ser etter talenter uansett bakgrunn, erfaring eller kompetanse.

NRK har arbeidet systematisk med likestilling, flerkulturelt og funksjonelt mangfold over flere år. Kjønnsbalansen for alle medarbeidere i NRK var 46 prosent kvinner og 54 prosent menn i 2020. Blant lederne var det 52 prosent kvinner og 48 prosent menn, og i toppledergruppen var fordelingen fem menn og fire kvinner.

Sammenlignet med andre kommersielle medievirksomheter, har NRK som helhet en god kjønnsbalanse, både blant medarbeiderne og spesielt blant lederne. I juni 2021 la MBL frem sin mangfoldsundersøkelse for 2021 (del 1).¹⁰⁰ Undersøkelsen er gjennomført blant MBLs medlemsbedrifter og NRK for tredje gang i 2021. Undersøkelsen viser at det totalt er 43 prosent kvinner i bransjen, en liten fremgang på ett prosentpoeng fra året før. MBL rapporterer at over halvparten av mediebedriftene sier at de i stor grad arbeider med å bedre kjønnsbalansen, og at konsernene i størst grad oppgir å ha arbeidet aktivt med dette. Andelen kvinner totalt i ledergruppene i mediebransjen var stabil på 39 prosent fra 2019 til 2020, men det er store endringer mellom ulike virksomhetstyper. Konsernene er med 52 prosent kvinner den virksomhetstypen som hadde størst kvinneandel i 2020, og de økte

¹⁰⁰ Hele MBLs mangfoldsundersøkelse – del 1 var tilgjengelig 09.07.2021 her: <https://www.mediebedriftene.no/artikler/2021/mbls-mangfoldsundersokelse-2021--narmere-malet-om-kjonnbalanse---flerkulturelt-mangfold-settes-pa-agendaen/> Delrapport 1 omhandler kjønn og flerkulturelt mangfold. Delrapport 2 vil handle om funksjonsevne og legges frem senere i 2021.



kvinneandelen i ledergruppene med hele 16 prosentpoeng, til 42 prosent. Kvinneandelen i de redaksjonelle virksomhetene var på 47 prosent og i ledergruppene på 41 prosent i 2020, en tilbakegang på to prosentpoeng fra 2019.

I MBLs mangfoldsundersøkelse svarte 78 prosent av virksomhetene at de i svært liten grad er fornøyd med det flerkulturelle mangfoldet i egen virksomhet, mens 60 prosent svarte at de har satt temaet flerkulturelt mangfold på agendaen og i større eller mindre grad jobber aktivt med å bedre denne representasjonen. Hele 89 prosent av de redaksjonelle virksomhetene svarte at de ikke er fornøyd med det flerkulturelle mangfoldet i sin virksomhet per i dag. Schibsted har for eksempel en egen mangfoldsstrategi og et trainee-program, der fire personer med flerkulturell kompetanse og bakgrunn er rekruttert til de fire store redaksjonene i konsernet.

Fra 2015, da punktet om at NRK skal speile befolkningen i innhold og organisasjon kom inn i langtidsstrategien, har NRK hatt som mål at én av tre som ansettes, skal ha flerkulturell kompetanse. Personvernreguleringen innebærer imidlertid at NRK ikke kan spørre og lagre opplysninger knyttet til disse personlige forholdene. NRK er likevel opptatt av å fremskaffe mer og bedre statistikk om mangfold. I juni 2021 innførte NRK nye spørsmål i sin digitale rekrutteringsløsning, der kandidaten frivillig kan krysse av om vedkommende har «innvandrerbakgrunn» eller «funksjonsnedsettelse». NRK uttrykker at målet er å få et visst grunnlag for å se hvor mange med slik kompetanse som søker på jobber i NRK, og hvor mange som blir ansatt. NRK har også bestilt statistikk fra SSB som kobler folkeregisterdata om innvandrerbakgrunn¹⁰¹ med NRKs lønnsstatistikk. Ved å hente ut sammenlignbare tall årlig, kan NRK følge utviklingen over tid, og se om det er en vedvarende økning i faste ansettelser med innvandrerbakgrunn. NRK understreker samtidig at deres primære fokus er flerkulturell kompetanse, fremfor bakgrunn. Flerkulturell kompetanse blir definert som språk, nettverk og perspektiver fra store innvandrergrupper fra land utenfor Vest-Europa.

Rekrutteringsprosjektet NRK FleRe har fra etableringen i 2008 og frem til 2020 rekruttert 77 stipendiater, og per 2021 jobber 40 av disse i NRK. Sju nye stipendiater er rekruttert per mars 2021. Stipendiatprogrammet varer i ti måneder og består av opplæring og praksis. 73 prosent av stipendiatene har etter å ha gjennomført programmet fått jobb i mediebransjen. NRK forklarer at formålet med FleRe-programmet er å øke mangfoldet blant journalister generelt i norske medier. I dette perspektivet er det positivt at cirka halvparten av de tidligere stipendiatene har funnet arbeid i andre medier eller annen relevant bransje. NRK forklarer at stipendiatprogrammet for journalister med flerkulturell kompetanse fortsatt er en strategisk satsning fremover, men minst fem–seks stipendiater som utdannes i løpet av ti måneder.

I rekrutteringen av FleRe-stipendiatene legger NRK vekt på flerkulturell kompetanse og talent. NRK viser til at den flerkulturelle kompetansen bidrar til at NRK er først på viktige nyheter når språk og kulturforståelse er et fortrinn, og at den bidrar til å gjøre innholdet på

¹⁰¹ De fire definisjonene NRK henter ut tall fra SSB på er 1) født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre, tidligere kalt førstegenerasjons innvandrere, 2) født i Norge av to utenlandsfødte foreldre, tidligere kalt annengenerasjons innvandrere, 3) født i utlandet og en av foreldrene er utenlandsfødt, og 4) født i Norge og en av foreldrene er født i utlandet.

NRK mer troverdig. Se mer om publikumsstrategien i kapittel 7 om NRKs bidrag til bruksmangfold. Andre tiltak er omvendt mentorskap med flerkulturell ungdom, NRK P3 jobber med en selvforsterkende mangfoldsstruktur, der temaer fra underrepresenterte miljøer og subkulturer, geografisk representasjon og flerkulturelle bakgrunn løftes. De dramaproduserende avdelingene i NRK har som mål at 15 prosent av alle medvirkende skal ha flerkulturell bakgrunn.

Andre tiltak for å styrke mangfold og inkludering er innføringen av NRKs egen mangfoldspris, som første gang ble delt ut på den årlige fagdagen i NRK i august 2021. NRK opplyser at det også var en egen paneldebatt om mangfold og inkludering i NRK på fagdagen. NRK lanserte ny revidert ordliste for «funksjonsmangfold» i september 2021, den egne ordlisten for flerkulturelt mangfold skal revideres, og en ny ordliste for kjønn og identitet skal utarbeides i 2022.

5.3 NRKs driftsgrunnlag

5.3.1 Offentlig finansiering og krav til effektiv drift

NRK har hatt en offentlig finansieringsmodell fra etableringen i 1933. Den apparatbaserte kringkastingsavgiften, som NRK selv innkrevede, har vært modellen for finansiering av NRK fra etableringen og frem til utgangen av 2019. 1. januar 2020 ble den tidligere finansieringsmodellen med kringkastingsavgift erstattet med direkte bevilgning over statsbudsjettet, som administreres og utbetales av Medietilsynet.

Nivået på finansieringen av NRK er for perioden 2020–2022 videreført med en årlig justering i takt med lønns- og prisvekst, minus et effektiviseringskrav på 0,5 prosent. Effektiviseringskravet er på linje med kravet til andre statlige virksomheter. NRKs årsregnskap og årsberetning viser at de samlede driftsinntektene i NRK AS var i underkant av 5 877 millioner kroner i 2020. Av dette utgjorde den statlige bevilgningen 5 272 millioner kroner, en nedgang på 54 millioner kroner (0,9 prosent) sammenlignet med samlet inntekt fra kringkastingsavgiften i 2019.

Det er den offentlige finansieringen som i all hovedsak finansierer NRKs virksomhet. Andre driftsinntekter utgjorde 150 millioner i 2020, mot 209 millioner kroner i 2019. NRK viser i sitt årsregnskap til at reduksjonen fra 2019 til 2020 skyldes dels lavere inntekter fra royalties, sponning, utleie av produksjonskapasitet gjennom NRK Aktivum, dels lavere salg av arkivmateriale og programmer, dels fravær av gevinster fra salg av anleggsmidler, samt lavere tilskudd fra fond og samproduksjoner. Resultatregnskapet til NRK for 2020 viser at 97,4 prosent av virksomheten er finansiert gjennom tilskudd over statsbudsjettet. Denne inntekten finansierer dermed størstedelen av NRKs virksomhet. Andre driftsinntekter utgjør en liten del av NRKs samlede finansiering.

NRKs kommersielle virksomhet blir drevet gjennom det heleide datterselskapet NRK Aktivum AS. Årsregnskapet viser at selskapet i 2020 hadde en omsetning på 90 millioner kroner, en reduksjon på 28 millioner fra 2019. Driftsresultatet var positivt med 3 millioner kroner, mens

regnskapsmessig overskudd før skatt var 4 millioner kroner, en reduksjon på 7 millioner kroner fra 2019. I 2020 ble 73 millioner kroner overført fra NRK Aktivum til allmennkringkastingsvirksomheten i NRK.

Kulturdepartementet skal i tilknytning til forslaget til fireårig styringssignal for perioden 2021 til 2026 vurdere om det er grunnlag for å endre effektiviseringskravet til NRK. Oslo Economics har på oppdrag fra Kulturdepartementet evaluert NRKs arbeid med effektiv drift.¹⁰² Effektivitetsevalueringen inngår i kunnskapsgrunnlaget når økonomiske rammer for den neste fireårige finansieringsperioden skal fastsettes.

Når det gjelder den neste finansieringsperioden, vurderer Oslo Economics at en effektivisering tilsvarende 0,5 prosent (cirka 30 millioner kroner) bør være mulig. Det vises til at NRK i den seneste perioden har lyktes med å redusere kostnader, men samtidig opprettholdt den samme måloppnåelsen.

Samtidig advarer Oslo Economics mot å legge opp til at besparelser fra effektiviseringsarbeidet tas ut som budsjettreduksjoner i den neste perioden, og mener det er mer optimalt at NRK får investere midlene i teknologi eller innhold for å sikre kostnadseffektiv oppfyllelse av samfunnsoppdraget. Dette begrunnes med at NRK står overfor betydelige endringer de nærmeste årene, blant annet som følge av rask teknologisk utvikling og behov for å videreutvikle distribusjonsplattformer, flytting til nye lokaler, samt hard konkurranse fra både norske og internasjonale aktører. Oslo Economics mener derfor at det kan være større risiko for svekket måloppnåelse de neste fem årene enn tidligere, og at det mest tungtveiende er behovet for investeringer i teknologi og teknologisk kompetanse.

Oslo Economics anbefaler at NRK synliggjør budsjettmessige besparelser som følge av effektiviseringstiltak, og at frigjorte midler omprioriteres internt i NRK. Oslo Economics er skeptisk til et overordnet mål om et prosentmessig budsjettkutt siden det kan bli tilfeldig. Det er fordi mange av innsatsfaktorene til NRK er markedsstyrt eller delvis gitt av eksterne forhold, samtidig som samfunnsmålene ligger fast. Oslo Economics anbefaler at Kulturdepartementet i sin eierutøvelse har klare forventninger til at NRK fortsetter arbeidet med å identifisere ineffektivitet, stiller tydelige krav til rapportering og følger opp NRKs gevinstrealisering og resultater av effektiviseringsprosjektene som er beskrevet i evalueringsrapporten.

Videre er vurderingen i effektivitetsevalueringen at NRK jobber målrettet for å sikre en mer effektiv drift, og at NRK i stor grad har fulgt opp anbefalingene fra forrige evaluering.¹⁰³ Det trekkes frem som positivt at NRKs økonomidivisjon og strategiske virksomhetsstyring identifiserer effektiviseringspotensial og iverksetter tiltak. Oslo Economics anbefaler at denne tydelige forankringen av ansvar og ressursbruk opprettholdes. Oslo Economics anbefaler videre at følgende tiltak videreføres eller iverksettes i den neste perioden: fortsatt effektivisering av NRKs innkjøpsarbeid, ytterligere forankring og videreføring av «Nøkkeltall» innhold, fortsette å jobbe aktivt med å identifisere områder med effektiviseringspotensial,

¹⁰² Oslo Economics (2021) *Evaluering av NRKs arbeid med effektiv drift/2021-251-1030*

¹⁰³ BDO (2018) *Evaluering av NRKs arbeid med effektiv drift for Kulturdepartementet*



forsøke å identifisere muligheter for synergier innen publisering og innholdsproduksjon, og økt grad av personalisering for å treffe publikum mer målrettet.¹⁰⁴

5.3.2 NRKs bruk av sponsorater

NRK har en avgrenset mulighet til å hente sponsorinntekter, og kan bare få sponset enkelte programkategorier. I tillegg har NRK særskilte og strengere regler for utforming og plassering av sponsoridentifikasjon enn øvrige norske kringkastere. Forretningsmessige avtaler og inntekter går gjennom NRK Aktivum og blir håndtert med armlengdes avstand.

Regelverket for sponsering er liberalisert de senere årene for å gi bedre konkurransevilkår og finansieringsmuligheter for norske kringkastere, blant annet ved å tillate at sponsor kan presenteres inne i et sponset program og i tilknytning til sponsede enkeltinnslag i program.¹⁰⁵ For å sikre at NRK som allmennkringkaster fremstår med en ikke-kommersiell profil og at den redaksjonelle integriteten blir ivaretatt, er ikke en tilsvarende liberalisering gjennomført for NRK. Både *Open og opplyst* og mediestøttemeldingen adresserte NRKs adgang til å benytte sponsorater. I begge meldingene blir det presisert at NRK skal praktisere tilgang til sponsering på en restriktiv måte.

5.3.2.1 Regelverket for sponsering

I kringkastingsloven § 3-4 er sponsering definert som:

«... ethvert bidrag til produksjon eller sending av program fra en fysisk eller juridisk person som selv ikke tilbyr programmet eller er engasjert i produksjonen, med sikte på å fremme sponsors navn, varemerke, omdømme, virksomhet, produksjon eller tjeneste.»

Sponsoridentifisering har normalt en markedsføringseffekt. For å unngå sammenblanding av kommersielle interesser og redaksjonelle hensyn, er omtale av sponsor i program regulert. Reglene om sponsering skal sikre at tjenestetilbydernes integritet opprettholdes, og at publikum blir gjort oppmerksom på at programmet er sponset, slik at årvåkenheten kan skjerpes rundt programmets redaksjonelle innhold. Samtidig skal reglene sørge for at sponsoridentifiseringen ikke blir en arena for overdreven eksponering av sponsor.

Kringkastingsforskriften § 3-10 gir nærmere regler for hvordan sponsor skal identifiseres, herunder plassering av sponsoridentifisering, utforming og varighet.

Reglene for NRKs bruk av sponsorater er fastsatt i kringkastingsforskriften § 3-13. I bestemmelsens første ledd slås det fast at ved sponsoridentifisering i NRKs program, kan sponsor «kun identifiseres muntlig og/eller ved et ikke-bevegelig bilde». NRK kan heller ikke benytte stillbilder eller bevegelige bilder dersom sponsor skal identifiseres ved sitt produkt eller tjeneste. I bestemmelsens andre ledd reguleres hvilke sendinger NRK kan motta

¹⁰⁴ Se nærmere beskrivelse av de ulike tiltakene i punkt 5.1.2 i Oslo Economics (2021) *Evalueringsrapport av NRKs arbeid med effektiv drift/2021-251-1030*

¹⁰⁵ Regelendringen trådte i kraft fra juli 2017.



sponsortilskudd til. Dette gjelder produksjon og sendinger som sendes direkte eller i opptak fra idrettsarrangementer, produksjon fra arrangementer der produksjonene helt eller delvis skjer i NRKs regi og programmet skal sendes til flere land eller er av samfunnsmessig interesse eller kulturell betydning; fortrinnsvis produksjoner fra viktige nasjonale begivenheter, og produksjon av undervisningsprogram.

Medietilsynet fører tilsyn med NRKs etterlevelse av reglene om sponning i kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester. Tilsynet er basert på Medietilsynets egeninitierte kontroller, supplert med oppfølging av henvendelser og tips fra publikum. Fra 2017 til midten av 2021 har Medietilsynets ikke avdekket noen brudd på reglene. Det siste tilsynet ble gjennomført i februar/mars 2021 og omfattet sendinger fra store idrettsbegivenheter som VM på ski i nordiske grener, Junior-VM i skiskyting, innendørs-EM i friidrett og verdenscupen i skiskyting. I tillegg ble det gjort tilsyn i forbindelse med sendinger fra Melodi Grand Prix.

5.3.2.2 NRKs sponsorvirksomhet

NRKs kommersielle virksomhet genereres gjennom NRK Aktivum. Sponsorinntektene som ble overført fra NRK Aktivum i 2020, utgjorde 11,8 millioner kroner. Dette er en markant reduksjon fra året før, da de totale sponsorinntektene til NRK AS var like i underkant av 30 millioner kroner. NRKs sponsorinntekter kommer i sin helhet fra sponsorater på tv og er i hovedsak knyttet til sportsarrangementer.

NRK oppgir at inntekter fra sponsorater utgjorde om lag 0,5 prosent av selskapets samlede inntekter for årene 2018–2019, mot 0,2 prosent for 2020. Nedgangen kan ifølge NRK i stor grad tilskrives en nedgang i antall sportsarrangementer som følge av koronapandemien. I årene 2018–2019 var 90–94 prosent av inntektene knyttet til sportsarrangementer, mot om lag 85 prosent i 2020. Samlet var det en nedgang i antall arrangementer innen både sport og kultur/underholdning som benyttet sponsorater i 2020.

Tabell 2 – NRKs inntekter fra sponsorater 2013–2020 (tall i millioner kroner)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sponsorinntekter NRK Aktivum	44	42	42	39	43	38	39	21
Overført til NRK AS	28	32	31	29	31	26	29	12

Kilde: NRK

I 2018 hadde NRK 47 arrangementer som brukte sponsorater. Av disse var 35 arrangementer knyttet til sport og tolv til kultur/underholdning. Året etter var det en liten økning, med totalt 53 arrangementer. Arrangementene fordelte seg på 42 sportsarrangementer og elleve i tilknytning til kultur/underholdning. Fra 2019 til 2020 ble antall arrangementer med sponsorater redusert fra 53 til 39, med en fordeling på 32 arrangementer innen sport og sju innen kultur/underholdning.

I 2018 og 2019 var antall sponsede sportssendinger om lag 1000. I 2020 ble antallet redusert til drøyt 550, etter en rekke avlyste sportsarrangementer under koronapandemien. NRK opplyser at det ikke var noen sponsbare sportssendinger fra 12. mars til 11. juni 2020, da Impossible Games ble sendt. Reduksjonen i antall sportssendinger forsterkes av at mange



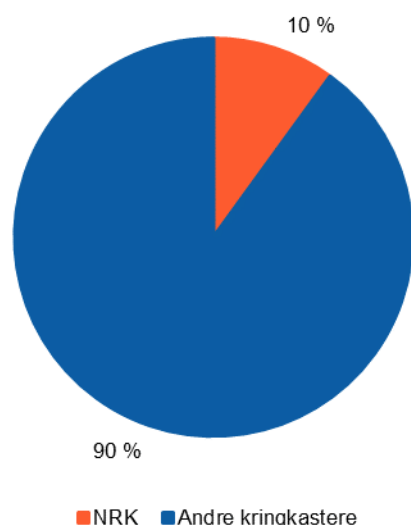
arrangementer består av flere sendinger, for eksempel verdenscup i langrenn. Antall sendinger med sponsoridentifisering er dermed høyere enn antallet sponsede arrangementer. Dette er også en medvirkende årsak til at antall sponsede sportssendinger ble halvert fra 2019 til 2020. 2020 har dermed vært et avvikende år for NRKs muligheter for sponsorinntekter.

Faste, årlige kultur- og underholdningsprogrammer som *MGP*, *MGP Jr*, *ESC*, *Spellemann*, *P3 Gull* og *Idrettsgalla* ble i 2020 sendt som normalt (uten publikum). Dette segmentet av sponsorinntekter har derfor ikke opplevd den samme nedgangen som sport.

5.3.2.3 Nasjonale kringkasteres reklame- og sponsorinntekter

For å belyse forholdet mellom NRKs og øvrige nasjonale kringkasteres kommersielle inntekter, har Medietilsynet innhentet opplysninger fra nasjonale kringkastere.¹⁰⁶ Figur 17 viser at NRKs andel av de nasjonale kringkasternes totale sponsorinntekter i perioden 2018–2020 utgjorde om lag ti prosent. Dette er en nedgang fra 2015–2017, da den gjennomsnittlige prosentandelen var på rundt 15 prosent¹⁰⁷.

Figur 17 – NRKs andel av de nasjonale kringkasternes totale sponsorinntekter 2018–2020



Kilde: Bauer Media, NENT-Group, TV 2 og NRK

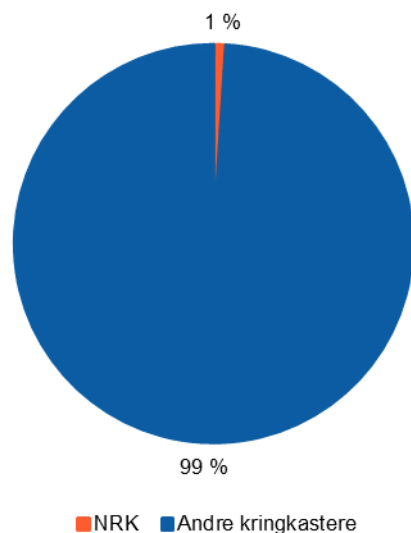
Figur 18 viser hvor stor andel NRKs sponsorinntekter utgjør av de nasjonale kringkasternes samlede reklame og sponsorinntekter de siste tre årene. Andelen ligger på rundt én prosent i

¹⁰⁶ Inkluderer Bauer Media (Radio Norge og øvrige nasjonale DAB-kanaler), Nentgroup (hele radiovirksomheten, Discovery Networks Norway, TV 2 AS (TV 2, Zebra, Livsstil, Sportskanalen, Nyhetskanalen, Premier League og Humor) og NRK. Merk at TVNorge ikke er med i tallgrunnlaget for de nasjonale kringkasterne i årene 2018–2020.

¹⁰⁷ Merk at NRKs andel relativt sett er ytterligere redusert som følge av at tallene for 2018–2020 ikke inkluderer TVNorge.

perioden, og dette er tilsvarende nivå som i perioden 2015–2017. Omfanget av NRKs sponsorvirksomhet er dermed svært liten i reklame- og sponsemarkedet, og den er stabil.

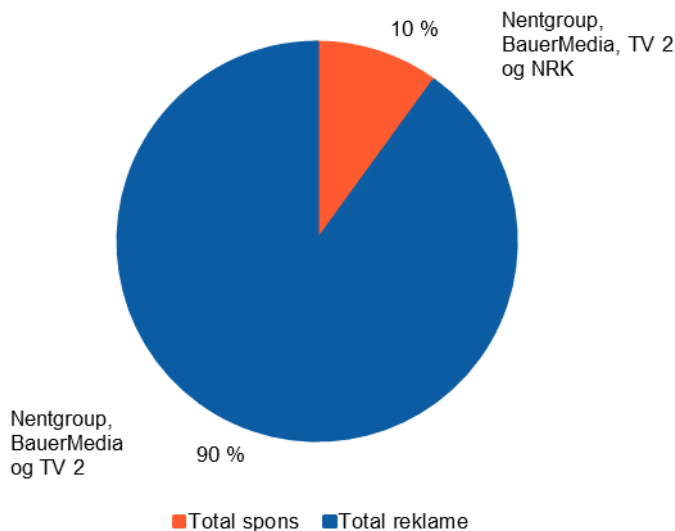
Figur 18 – NRKs andel av de nasjonale kringkasternes totale reklame- og sponseinntekter 2018–2020



Kilde: Bauer Media, NENT-Group, TV 2 og NRK

Også størrelsesforholdet mellom reklameinntekter og sponsorinntekter for de nasjonale kringkasterne er preget av stabilitet. Sponsorinntektene utgjør i gjennomsnitt ti prosent av de totale reklame- og sponsorinntektene i treårsperioden 2017 til 2020, og utgjorde ni prosent i den foregående treårsperioden fra 2015 til 2017.

Figur 19 – gjennomsnittlig størrelsesorden mellom reklameinntekter og sponsorinntekter i perioden 2017–2020



Kilde: Bauer Media, NENT-Group, TV 2 og NRK

5.3.2.4 Bruk av sponning

NRK har i en tidligere redegjørelse for sin sponsorvirksomhet lagt vekt på at sponsorinntekter bidrar til å finansiere særskilte satsinger på store sports- eller kulturarrangementer, og at sponsorinntektene kan bidra til å løfte den enkelte produksjonen innenfor programtyper der sponning er tillatt. Sponning muliggjør også en større eksponering for mindre idretter. NRK nevner dekningen av Finnmarksløpet som et eksempel på en produksjon som i utgangpunktet er krevende og dyr, og som det trolig ikke ville vært kommersiell interesse for å vise. I tillegg trekker NRK frem at bruk av sponning gjør at arrangører av lokale arrangementer, som en del av rettighets- og produksjonsavtalene med NRK, kan synliggjøre samarbeidspartneres støtte i forbindelse med sendingene. Adgangen NRK har til å inngå avtaler om sponning, må også sees i sammenheng med at arrangørene av idretts- og kulturarrangementer gis muligheter til å få finansiert arrangementene.

Ifølge NRK er muligheten for sponning en forutsetning for å kunne konkurrere om kjøp av visse typer sportsrettigheter som er «ferdig sponset». Videre mener NRK at «et absolutt forbud mot sponsorinntekter i enkelte tilfeller kan hindre NRK i å konkurrere om å kjøpe rettigheter som skal publiseres gratis til publikum». At rettigheten er «ferdig sponset», innebærer at rettighetshaver knytter mer eller mindre absolutte vilkår til det å kunne konkurrere om å erverve rettigheten. Vilkårene kan omfatte krav om at rettighetshavers egen sponsor skal vises i forbindelse med sendingene, eller at rettighetshaverens egen sponsor skal ha forkjøpsrett til visning av sponsoridentifisering før/under sendinger. En aktør som ikke kan imøtekomme dette kravet, kan i mange tilfeller ikke konkurrere om å erverve rettigheten til visning på samme vilkår som en aktør med mulighet for sponsoridentifisering. Dette gjelder rettigheter til enkelte internasjonale sportsbegivenheter, som OL, UEFA fotball-EM menn, FIFA fotball-VM menn, FIFA fotball-VM kvinner og FIFA Confederations Cup. Denne typen vilkår er ifølge NRK ikke knyttet til erverv av nasjonale sportsrettigheter.

Medietilsynet kartla i 2017 bruken av sponsorater hos NRK og kommersielle kanaler.¹⁰⁸ Undersøkelsen viste at kommersielle aktører opplever at NRKs sponsorvirksomhet, blant annet gjennom aktivt sponsorsalg, reduserer inntektsmulighetene for de kommersielle kringkasterne. Annonssørene¹⁰⁹ oppfattet likevel at NRKs restriktive regelverk gjør at evnen til å påvirke kunnskapsdimensjonen til merkevaren er svært begrenset. Sponsoridentifikasjoner bygger i hovedsak kjennskap/synlighet. NRK har et restriktivt regelverk, som ikke gir mulighet for animering/levende bilder ved sponsoridentifiseringen, eller mulighet for å vise bilder av sponsors produkter. Det er dermed en begrenset mulighet til å bygge kunnskap om merkevaren gjennom sponsoridentifiseringen hos NRK sammenlignet med kommersielle allmennkringkastere. Annonssører som ønsker å bygge merkevaren langs flere dimensjoner, velger derfor trolig å sponse kommersielle aktører fremfor NRK.

¹⁰⁸ Medietilsynet (2018) *NRKs bidrag til mediemangfoldet*, punkt 5.4.2.

¹⁰⁹ Annonssørforeningen og Mediebyråforeningen kom med innspill til Medietilsynet i forbindelse med Medietilsynets rapport i 2018.

Medietilsynet har innhentet oversikter over sponsorer i NRK, TV 2, NENT og Bauer i 2019 og 2020.¹¹⁰ For de to årene samlet, hadde 19 av totalt 79 unike sponsorer hos NRK, også sponsorater hos kommersielle kringkastere. I «normalåret» 2019 hadde 15 virksomheter sponsorater både hos NRK og de kommersielle. Medietilsynets gjennomgang av NRKs sponsorer i 2017, viste tilsvarende at kun 18 av 83 virksomheter som hadde sponsorater hos NRK, også hadde det hos kommersielle kringkastere. Dette bekrefter at det fremdeles er liten grad av overlapp mellom virksomheter som har sponsorater hos både NRK og kommersielle kringkastere, noe som kan tyde på at aktørene fyller ulike behov for annonsørene. NRKs begrensede muligheter for å bygge merkevare støtter også opp om denne vurderingen. Dette indikerer at regelverket fungerer etter sitt formål om at NRKs allmennkringkastingstilbud ikke skal ha et kommersielt preg.

5.4 Publisering og tilgjengeliggjøring

5.4.1 Universell utforming

NRK har som offentlig finansiert allmennkringkaster et særlig ansvar for å sikre at NRKs allmennkringkastingstilbud er tilgjengelig for hele befolkningen. I NRK-plakaten er det også et krav om at NRK skal ta hensyn til funksjonshemmede ved utformingen av tilbudet sitt. Kringkastingstilsynets lov med forskrifter fastsetter de mer konkrete bestemmelsene om universell utforming, som skal sikre tilgang til medieinnhold og medietjenester for personer med funksjonsnedsettelse. I loven § 2-19 stilles det krav til NRK og riksdekkende kommersielle fjernsynskanaler med en andel på mer enn fem prosent (per i dag gjelder dette TV 2 og TVNorge) av de samlede seertallene for fjernsyn om å tilrettelegge programmer for personer med funksjonsnedsettelse. Kravene til NRK er mer omfattende enn kravene til de kommersielle aktørene.

Fra 1. januar 2020 trådte nye og mer detaljerte regler i kraft for å styrke tilretteleggingen av innholdstilbudet for personer med funksjonsnedsettelse. I kringkastingstilsynets lov § 2-5 stilles det en rekke kvantifiserte krav til teksting, tegnspråk- og tegnspråktolkning, synstolkning og lydtekst, både i NRKs lineære fjernsynstilbud og i audiovisuelle bestillingstjenester. NRK skal tekste alle programmer gjennom hele døgnet, også alle direktesendte programmer dersom det er teknisk og praktisk mulig. Programmer som har vært tekstet på lineær-tv, og alle distriktssendinger, skal være tilgjengelig med teksting når de publiseres i audiovisuell bestillingstjeneste. Programmer på samisk skal være tekstet med det samiske språket som er talespråk i programmet når slike programmer legges ut i audiovisuell bestillingstjeneste, dersom det er teknisk og praktisk mulig. NRK skal også daglig sende programmer med tegnspråktolkning og norsk tegnspråk, ukentlige programmer med synstolkning, tilby lydtekst for alle ferdigproduserte programmer med teksting der det blir snakket et annet språk enn

¹¹⁰ Ettersom koronapandemien medførte at mange sports- og kulturarrangementer ble avlyst i 2020, påvirker det antallet sponsorer og sponsede program. Dette påvirker særlig antall sponsorer og antall sponsede program for NRK, der anledningen til å sponse i stor grad nettopp er avgrenset til formidlingen av arrangement. Medietilsynet har derfor også sett på hvilke virksomheter som hadde sponsorater hos NRK og de kommersielle aktørene i 2019 (i tillegg til 2020), for å gi et bedre bilde av et «normalår».

norsk, og tilby lydtekst på direktesendte fjernsynsprogrammer dersom det er teknisk og praktisk mulig.

For de kommersielle fjernsynskanalerne med en andel på mer enn fem prosent av de samlede seertallene for fjernsyn er det i forskriften § 2-6 krav til teksting, både av ferdigproduserte og direktesendte fjernsynsprogrammer, i tidsrommet klokken 18.00–23.00. For direktesendte fjernsynsprogrammer er det forbehold om at det er teknisk og praktisk mulig. Det er også krav til ukentlige programmer med tegnspråktolking og månedlige programmer med synstolking.

De kommersielle fjernsynskanalerne har langt færre krav til tilgjengeliggjøring enn NRK. Departementet legger opp til at de kvantitative kravene skal trappes opp etter hvert som ny teknologi for tilrettelegging utvikles. Det er i tråd med forarbeidene til lovendringen i 2013 der kravene til teksting ble ansett som et første steg på vei mot en mer universell utforming av tv-tilbudet. Kringkasterne oppfordres også til å utvikle og tilby tjenester som sørger for bedre tilgjengeliggjøring og mer universell utforming av innholdstilbudet.

I 2020 tekstet NRK alle forhåndsproduserte program og nesten alle direktesendinger. Både fremmedspråk og norsk tale ble tekstet. Flesteparten av distriktssendingene ble tekstet til reprisen dagen etter, og de aller fleste program som ble direkte tekstet på fjernsyn, ble lagt ut med tekst i NRK TV. Flesteparten av videoene som ble publisert på nrk.no, var tekstet. Teknologi og løsninger for å distribuere direkte tekst på lineære kanaler strømmet i NRK TV er ifølge NRK ikke på plass før tidligst i 2022. NRK har tidligere opplyst at det arbeides med å få på plass flere tekstespor i NRK TV, slik at teksting av program med samisk talespråk, kommer på plass. NRK er i slutfasen med å inngå avtale med leverandør av administrasjonssystem for undertekster, tegn- og synstolking. Målet er å levere undertekster på flere språk innen utgangen av 2021.

Antall sendetimer på norsk med teksting økte fra 11 445 timer i 2017 til 14 384 timer i 2020. Antall sendetimer med teksting av fremmedspråk gikk samtidig fra 8172 timer i 2017 til 7715 timer i 2020.

Siden 2019, er teksten i NRK Supers Blime-sang oversatt til tegnspråk og koreografien inkluderer rullestolbrukere.¹¹¹

NRK leverte både Supernytt og diverse andre barneprogram, nyheter, debatt og underholdning med tegnspråktolking i 2020. Fra 13. mars 2020 startet NRK Tegnspråk med ekstra tolking av nyhetssendinger fra ca. klokken 09.00 til ca. klokken 22.30 på grunn av koronapandemien. Det ble tolket sendinger på dagtid sammenhengende i 14 uker for å sikre at det tegnspråklige publikum kunne holde seg oppdatert på koronasituasjonen. NRK har også et programtilbud på norsk tegnspråk. Tegnspråknytt er en nyhetssending som sendes på NRK1 hver ukedag fra 17.45 til 17.49. Sendingen oppsummerer de viktigste hendelsene i Norge og verden det siste døgnet. En døv programleder formidler sakene på

¹¹¹ <https://www.handikapnytt.no/endelig-kan-funksjonshemmede-bli-med-pa-blime/>



norsk tegnspråk, og en journalist leser opp sakene på norsk. Tegnspråknytt sendes også på kanalen NRK Tegnspråk alle hverdager. NRK har flere andre program der hovedspråket er norsk tegnspråk.

NRK publiserte 86 timer med ny synstolking fordelt på åtte filmer og 22 serier i 2020. Blant disse var dramaserier og norske filmer rettet mot ulike aldersgrupper. Det ble i tillegg publisert seks nordiske serier med synstolking på svensk eller dansk – til sammen 29 timer. I 2017 var tallet 92 timer, inkludert nordisk produsert synstolking, noe som viser at NRK har økt antall timer med synstolking. Synstolkingen sendes på fjernsyn over tv-kanalen NRK1 Lydtekst. I strømmetjenesten NRK TV kan publikum se synstolkede versjoner ved å gå til kategorien «synstolk».

NRK har også egne tv-kanaler som sender ut lydtekst når det snakkes et fremmedspråk. Kanalene heter NRK1 Lydtekst, NRK2 Lydtekst og NRK3/Super Lydtekst. Lydteksten blir i tillegg lagt ut på radiokanalen NRK Nyheter under sending av Dagsrevyen 19 og Dagsrevyen 21. Dette innebærer at radiolytterne får med seg hva som sies i intervjuer og innslag med intervjuobjekter som ikke snakker norsk. Lydtekst er tilgjengelig i NRK TV på innhold som ligger lagret.

Per juli 2021 har ikke NRK noe tilbud om teksting av samiske program på samiske talespråk når de legges ut i audiovisuelle bestillingstjenester. Dette kravet har i forskriften et forbehold om at det er teknisk og praktisk mulig. Medietilsynet har en løpende dialog med NRK om tilgjengelighetsarbeidet. NRK rapporterer jevnlig status for alle krav til tilgjengelighet, inkludert arbeidet med å få på plass systemer og kompetanse som gjør det mulig å oppfylle kravet om samisk teksting.

Kulturdepartementet har signalisert at de kvantitative kravene skal trappes opp etter hvert som ny teknologi for tilrettelegging utvikles. Videre er det i det reviderte AMT-direktivet¹¹² presisert at myndighetene skal sikre at medietilbydere under deres jurisdiksjon aktivt søker å gjøre innhold tilgjengelig for personer med funksjonshemninger, spesielt de med syns- og hørselshemninger. I fortalens 22 og 23 står det blant annet:

«Accessibility requirements should be met through a progressive and continuous process, while taking into account the practical and unavoidable constraints that could prevent full accessibility, such as programmes or events broadcast in real time. In order to measure the progress that media service providers have made in making their services progressively accessible to people with visual or hearing disabilities, Member States should require media service providers established on their territory to report to them on a regular basis.»

Og:

«The means to achieve the accessibility of audiovisual media services under Directive 2010/13/EU should include, but need not be limited to, sign language, subtitling for the deaf and hard of hearing, spoken subtitles, and audio description.»

¹¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1808&from=EN>

Videre står det i artikkel 7 (1):

«Member States shall ensure, without undue delay, that services provided by media service providers under their jurisdiction are made continuously and progressively more accessible to persons with disabilities through proportionate measures.»

Det legges blant annet opp til at medietilbyderne skal jobbe kontinuerlig med tilgjengelighetstilbudet og ha progresjon. I Danmark er direktivet implementert i radio- og fjernsynsloven og tilhørende forskrifter. Danske medietilbydere (fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester) skal arbeide for å fjerne barrierer for mennesker som har utfordringer med å høre, se, lese eller forstå, slik at de kan få bedre utbytte av dansk medieinnhold.¹¹³ Danske medietilbydere skal utarbeide handlingsplaner for hvordan de skal gjøre sitt programinnhold mer tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelse. De medietilbyderne som er underlagt kravet om handlingsplaner, er lisens- og registreringspliktige kringkastere og audiovisuelle bestillingstjenester. De offentlige og kommersielle allmennkringkasterne skal ikke utarbeide handlingsplaner, men reguleres i stedet gjennom allmennkringkastingskontrakter og tillatelser etter reglene om allmennkringkastingsvirksomhet.

I Sverige fatter Myndigheten för press, radio och tv vedtak om tilgjengelighetskrav for konkrete kringkastere og audiovisuelle bestillingstjenester, blant annet TV 4, NENT, HBO Nordic og Telia.¹¹⁴ Vedtakene gjelder fra 1. september 2021 til 31. august 2023 og inneholder særskilte krav til medietilbyderne. Videre legges det opp til rapportering til den svenske mediemyndigheten og utarbeidelse av handlingsplaner. For allmennkringkasterne Sveriges Television AB og Sveriges Utbildningsradio AB bestemmer regjeringen omfanget av tilgjengelighetskrav. Kravene til allmennkringkasterne gjelder til 31. desember 2022, og er progresjonsbasert.

I Norge er ikke arbeidet med å implementere det reviderte direktivet i kringkastingsregelverket ferdigstilt. Samtidig er direktivets krav til kontinuitet og progresjon i tråd med det Kulturdepartementet signaliserte i høringen av reglene som trådte i kraft fra 1. januar 2020. Etter Medietilsynets syn er det naturlig at eventuelle nye krav eller høyere kvantitative krav til NRKs tilgjengelighetstilbud vurderes og drøftes i forbindelse med en lovrevisjon for å implementere det reviderte AMT-direktivet.

5.4.2 Tilgjengeliggjøring på tredjeparts plattformer

I forbindelse med utredningen om NRKs bidrag til mediemangfoldet i 2018, fikk Medietilsynet flere innspill om å se nærmere på hvordan NRK bruker sosiale medier (Tinius-stiftelsen, Schibsted, Amedia). Også NRK oppfordret Medietilsynet til å sammenligne NRKs publiseringspraksis i sosiale medier med andre medieaktørers praksis. Av tidsmessige årsaker ble NRKs tilstedeværelse på sosiale medier likevel ikke omtalt i utredningen. Også i

¹¹³ <https://slks.dk/omraader/medier/tv/tilgaengelighed/>

¹¹⁴ <https://www.mprt.se/om-oss/aktuella-uppdrag/nya-tillganglighetskrav-for-tv/>

arbeidet med 2021-rapporten har Medietilsynet fått innspill om å se nærmere på NRKs bruk av sosiale medier (MBL, Amedia). MBL viser til at NRK bidrar med trafikk, brukerdata og kredibilitet til Facebook, som på sin side tar en stor del av det digitale annonsemarkedet. Videre mener MBL at NRKs bruk av og tilstedeværelse på tredjepartsplattformer er en av flere aktiviteter som gjør det mer krevende for private medier å finansiere journalistikken.

NRKs digitale tilstedeværelse har vært vurdert flere ganger i andre sammenhenger. I *Open og opplyst* påpekte departementet at NRKs tilbud skal speile mangfoldet i befolkningen og appellere til alle aldersgrupper. I meldingen foreslo departementet å fremheve NRKs ansvar for å tilby innhold til barn og unge på norsk og samisk i NRK-plakaten, og pekte på viktigheten av at NRK arbeider for å være et relevant medietilbud også for unge. I meldingen konkluderte departementet med at NRK bør ha mulighet til å nå folk på de plattformene de bruker – særlig når det gjelder NRKs evne til å nå den yngre delen av befolkningen. Videre la departementet til grunn at det ikke var grunnlag for å legge konkrete føringer for hvordan NRKs innhold distribueres og gjøres tilgjengelig på tredjepartsplattformer. I Stortingets behandling av *Open og opplyst*¹¹⁵ la komiteen vekt på at NRK «bør ha full frihet til løpende å ta i bruk de plattformer de ønsker, for å nå ut til befolkningen». Komiteen påpekte også NRK Sápmis rolle for å styrke samisk språk, kultur og identitet, og at ny teknologi og nye publiseringsplattformer gir bedre rammer for å utvikle det samiske tilbudet.

I *Eit moderne og framtidsretta NRK* (Meld. St. 15 (2015–2016)) foreslo regjeringen flere endringer i NRKs oppdrag. Departementet vurderte at NRK må kunne publisere innholdet sitt der det er ønskelig, og at NRK må kunne utvikle innholdet i tråd med publikums interesser. Departementet foreslo derfor at en bestemmelse om at NRK skal være til stede og utvikle nye tjenester på alle viktige medieplattformer, for å kunne nå bredt ut med programtilbudet, må tas inn i NRK-plakaten. Også i mediestøttemeldingen konkluderte departementet med at det ikke var aktuelt å legge restriksjoner på NRKs nettilbud. I sin vurdering pekte departementet på at en digital avgrensning kan gjøre det vanskeligere for NRK å nå hele befolkningen, særlig de befolkningsgruppene som i liten grad oppsøker nyheter på tradisjonelle plattformer. Verken i mediestøttemeldingen eller Meld. St. 15 (2015–2016) gjorde departementet ytterligere vurderinger av NRKs tilstedeværelse på tredjepartsplattformer som sosiale medier.

Viktigheten av å nå ut til hele befolkningen kjennetegner også oppdraget til de andre skandinaviske allmennkringkasterne. Tydeligst kommer dette til uttrykk i den inneværende public service-kontrakten til danske DR. Her heter det blant annet at DR skal være til stede på relevante sosiale medier, at DR skal tilby et innovativt innhold på de plattformene som yngre målgrupper bruker og at DR i sin nyhetsformidling skal bruke plattformer som har stor gjennomslagskraft hos den yngre målgruppen. De svenske allmennkringkasterne skal i utgangspunktet begrense bruken av globale distribusjonsplattformer og sosiale medier. For å nå bredt ut, skal innholdet likevel distribueres på flere plattformer, og muligheten til å nå målgrupper som kan være vanskelig å nå på tradisjonelle plattformer, skal kunne være en viktig faktor i valget av plattformer.

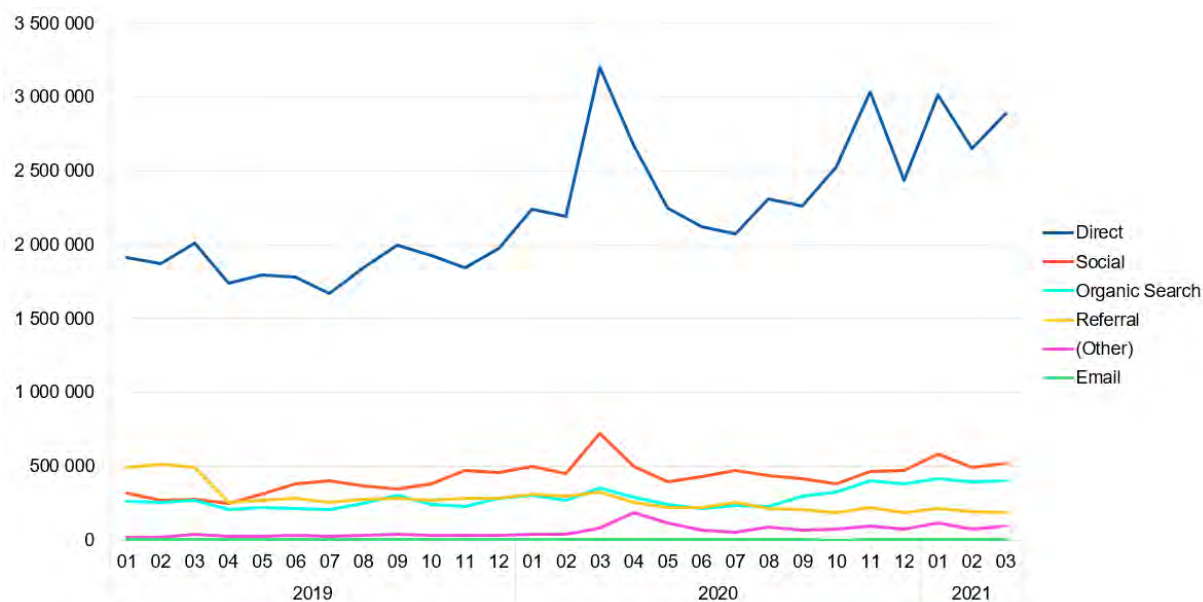
¹¹⁵ Innst. 178 S (2015–2016)

NRKs strategi og bruk av sosiale medier

NRK oppgir at strategien for bruk av sosiale medier inngår som en del av arbeidet med å være best på egne plattformer. NRK skal derfor som hovedregel ikke poste innhold i sosiale medier som ikke lenker tilbake til egen plattform. Også når det postes en video, skal posten inneholde en tydelig lenke til nrk.no eller NRK TV. Ettersom muligheten for å lenke tilbake til egen plattform er mer begrenset på plattformene YouTube, Snapchat og TikTok, har NRK valgt å være mindre til stede på disse tre plattformene enn andre i sosiale medier. Plattformene brukes likevel for å nå ut til brukere som ikke oppsøker NRKs egne plattformer, med mål om økt relevans hos disse.

Figur 20 viser kildene til trafikk inn til NRKs nettsider, deriblant utviklingen i trafikken som kommer via sosiale medier.¹¹⁶ Figuren viser at det var noe mer trafikk fra sosiale medier i 2020 enn i 2019, og at det har vært en liten økning også det første kvartalet av 2021. Konkurransesanalysen til Oslo Economics (se kapittel 9) viser at 13 prosent av trafikken til Nrk.no kom fra sosiale medier i april 2021, og at sakene som ble delt i sosiale medier, totalt fikk elleve millioner lenkeklikk. Dette tyder på at sosiale medier er en viktig trafikkgenerator inn til nrk.no. Trafikken fra sosiale medier har likevel vært relativt stabil siden slutten av 2019. Det har også vært en liten vekst i trafikk fra organisk søk. Selv om det vært en jevn økning i trafikken til nrk.no gjennom 2019 og 2020, er det i hovedsak direkte trafikk som står for økningen.

Figur 20 – veier inn til nrk.no, snitt for daglige sesjoner



Kilde: NRK og Google Analytics

NRK oppgir å i hovedsak bruke sosiale medier for å nå målgrupper som virksomheten i mindre grad når på egen plattform. Det gjelder særlig segmentene 12–19 år, 20–29 år og

¹¹⁶ Kampanjevarigheten i Google analytics ble justert Q4 2018. Det er derfor ikke sammenlignbare tall før og etter dette tidspunktet.

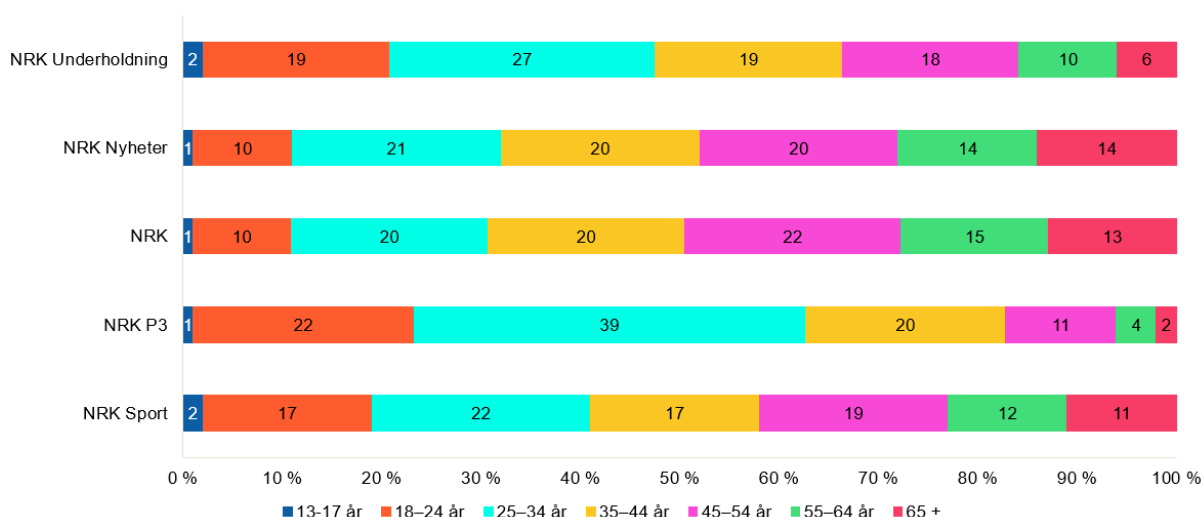


innvandrere. I tillegg ønsker NRK å nå bedre ut til voksne mellom 30 og 49 år og de som bor utenfor en storby eller som er uten høyere utdanning. Alle disse segmentene er publikumssegmenter som i mindre grad enn resten av befolkningen oppsøker NRKs egne plattformer, og som i noen tilfeller kun opplever NRK gjennom publisering på tredjeparts plattformer. TikTok, Snapchat og YouTube brukes for å treffe tenåringene, mens Instagram og Facebook brukes for å nå alle mellom 12 og 29 år, aldersgruppen 30–49 år utenfor en storby og/eller de som ikke har høyere utdanning.

I tillegg til de nevnte publikumssegmentene, bruker NRK sosiale medier for å nå ulike minoritetsgrupper. NRK Sápmi publiserer på Facebook, Instagram, Snapchat og YouTube for å nå unge samer (12-29 år) med sitt samiske innhold, mens NRK Tegnspråk publiserer innhold på Instagram og Facebook rettet mot tegnspråkbrukere, familier til tegnspråkbrukere og folk som jobber med tegnspråkbrukere. I tillegg bruker NRK sosiale medier til å løfte frem innhold som handler om og er relevant for unge mennesker med flerkulturell bakgrunn.

Figur 21 viser hvordan NRK når ulike målgrupper gjennom Facebook. Av NRK P3s følgere er 62 prosent under 35 år, nesten halvparten av følgerne til NRK Underholdning er under 35 år (48 prosent) og for NRKs hovedkontor, NRK Sport og NRK Nyheter, er omtrent en tredel eller flere yngre enn 35 år. Kantars Forbruker & Media-undersøkelse viser at NRK når 30 prosent av befolkningen gjennom sosiale medier, og 40 prosent i aldersgruppen 12–29 år.

Figur 21 – aldersfordeling blant følgere på NRKs fem største Facebook-kontoer



Kilde: Mingler 2020, NRKs allmennkringkasterregnskap 2020

NRK oppgir at det arbeides aktivt for å bli mindre avhengig av tredjepartsplattformer og for å oppnå mer trafikk og publikumsdialog på egne plattformer.¹¹⁷ Siden 2015 har NRK derfor redusert antall publiseringskontoer radikalt, fra 405 til 98. I tillegg til disse 98 kontoene, har 21 kontoer status som inaktive, deriblant 14 Twitter-kontoer som kun brukes til publikumsrespons. Videre planlegger NRK å avvikle ytterligere 15 kontoer, fordelt på

¹¹⁷ NRKs allmennkringkastingsregnskap 2020



Facebook og Instagram. Tabell 3 viser hvordan NRKs sosiale medier-kontoer fordeler seg på ulike plattformer. I likhet med NRK, har også DR og SVT rundt 100 aktive kontoer i sosiale medier, mens SR foreløpig har dobbelt så mange.

Tabell 3 – oversikt over NRKs kontoer i sosiale medier

Plattform	Antall 2015	Antall 2021
Facebook	225	40
Instagram	70	34
Twitter	90	12 + 14
YouTube	20	9 + 7
Snapchat	0	2
TikTok	0	1
Totalt	405	98 (+21)

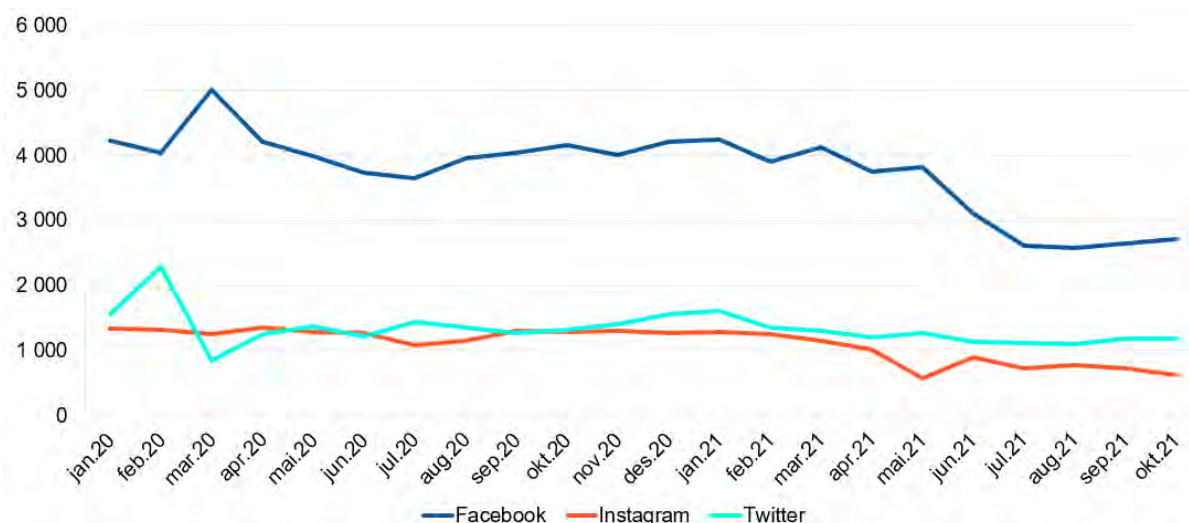
Kilde: NRK

Selv om antall kontoer er betydelig redusert de siste årene, har NRK valgt å være tydelig til stede med nyheter gjennom NRK Nyheter på Facebook. Kontoen blir imidlertid først og fremst brukt for å gjøre publikum oppmerksom på NRKs nyhetsinnhold og for å lede publikum inn til nrk.no. NRK påpeker at medieatferden er ulik for ulike aldersgrupper. Sosiale medier er derfor et verktøy for å nå ut til målgrupper som i liten grad nås på de etablerte medieplattformene, og på den måten vise frem innhold og tilby allmennkringkasterverdi også for disse målgruppene.

Utviklingen med færre kontoer i sosiale medier, er den samme hos andre europeiske allmennkringkastere. BBC, DR, SVT og SR har alle redusert antallet kontoer i sosiale medier de seneste årene. Samtidig er bruken av sosiale medier blitt mer profesjonalisert og planlagt, med mål om å hente trafikk til allmennkringkasternes egne plattformer. Et gjentakende element er bruken av sosiale medier som et verktøy for å nå unge målgrupper som allmennkringkasterne i liten grad når på egne plattformer. Både DR og BBC oppgir en mer bevisst bruk av sosiale medier og økt strategisk satsing på å nå yngre målgrupper, mens SVT oppgir at Instagram er en viktigere plattform enn tidligere – særlig med tanke på å nå yngre målgrupper.

NRK opplyser til Medietilsynet at de har et mål om 20 prosent færre poster på Facebook og Instagram i 2021 enn i 2020, fra og med juni 2021. Figur 22 viser utviklingen i antall poster på NRKs mest brukte sosiale medier-plattformer, Facebook, Instagram og Twitter, i perioden januar 2020–oktober 2021. Frem til og med mai 2021 hadde NRK i gjennomsnitt 4 064 månedlige poster på Facebook, fordelt på 40 kontoer. Siden juni 2021 har antall månedlige poster blitt redusert til et gjennomsnitt på 2 730. På Instagram er antall poster redusert fra et gjennomsnitt på 1 203 til 749 per måned.

Figur 22 – antall månedlige poster på Facebook, Instagram og Twitter januar 2020–oktober 2021



Kilde: NRK

NRK har også en regelmessig bruk av Snapchat, YouTube og TikTok. Tall NRK har delt med Medietilsynet, viser at NRK i gjennomsnitt publiserer 31 poster i måneden på Snapchat, 27 poster i måneden på TikTok og 75 månedlige poster på YouTube. I likhet med på Facebook og Instagram, har imidlertid NRK redusert antall publiseringer på YouTube fra og med juni 2021. I perioden juni–oktober 2021 har antall publiseringer på YouTube i gjennomsnitt vært 47 månedlige poster. Ser man på antall publiseringer fra januar 2020 og frem til mai 2021, altså perioden før nedgangen i antall publiseringer, hadde NRK i gjennomsnitt 83 månedlige publiseringer på YouTube. Det har dermed vært en nedgang på 43 prosent i antall månedlige publiseringer på YouTube fra og med juni 2021.

Tabell 4 viser hvor ofte NRK Nyheter poster innhold på Facebook, sammenlignet med andre allmennkringkastere og et utvalg norske nyhetsmedier.¹¹⁸ Aftenposten, som i hovedsak er en abonnementsavis, poster vesentlig mindre innhold enn NRK, mens VG, Dagbladet og Nettavisen, som er mer avhengig av annonseinntekter enn en abonnementsavis som Aftenposten, poster vesentlig mer. Forskjellen i publiseringsfrekvens indikerer at Facebook har en noe ulik betydning og funksjon hos de ulike nyhetsmediene, og at en aktiv tilstedeværelse i sosiale medier har en noe større betydning for nyhetsmedier som i liten/mindre grad baserer seg på abonnenter og innhold bak betalingsløsninger.

I intervjuer som Oslo Economics har gjennomført med norske medieledere, fremkommer det at de opplever at det er en konkurranse mellom medieaktørene i sosiale medier.

Respondentene forteller at jo mer innhold NRK deler i sosiale medier, desto mer innhold må også kommersielle aktører dele for å nå gjennom til publikum og bli sett. En slik opplevelse av konkurransesituasjonen, påvirker også de forskjellige medienes publiseringsfrekvens, og kan være en medvirkende årsak til at VG, Dagbladet og Nettavisen har godt over dobbelt så

¹¹⁸ Tabellen viser ikke medienes fulle tilstedeværelse i sosiale medier, men et mindre bilde basert på den av/en av medienes viktigste kontoer på Facebook.



høy publiseringsfrekvens som NRK Nyheter på Facebook. Ifølge Oslo Economics er det likevel uklart om de kommersielle aktørenes mengde nyhets- og aktualitetsinnhold i sosiale medier ville vært merkbart lavere dersom NRK ikke publiserte innhold i sosiale medier. Ettersom sosiale medier brukes som publiserings- og markedsføringskanaler, er det rasjonelt for andre medieaktører å være synlig i sosiale medier, uavhengig av hva en enkeltaktør som NRK gjør, ifølge Oslo Economics (se også kap. 9.3.4).

Tabell 4 – hvor ofte oppdateres NRK Nyheter på Facebook sammenlignet med andre medier? Snitt per dag (september 2021)

	SVT Nyheter	DR Nyheder	BBC News	NRK Nyheter	Aftenposten	VG	Dagbladet	Nettavisen
Uke 32	10	18	37	15	10	34	36	35
Uke 33	10	19	36	15	7	30	40	36
Uke 34	11	19	34	16	10	32	34	37
Uke 35	11	19	34	16	11	32	39	39
Snitt totalt	10	19	35	16	10	32	37	37
Antall poster	293	525	986	443	269	902	1043	1033

Kilde: hentet fra medienes Facebook-sider i september 2021

Tabell 4 viser at NRK sammen med DR og SVT har en betydelig lavere publiseringsfrekvens enn BBC – som ligger nærmere Dagbladet og Nettavisen i antall poster. Selv om tabellen ikke viser allmennkringkasternes fulle tilstedeværelse på og bruk av sosiale medier, indikerer tallene likevel at sosiale medier har en større rolle for å synliggjøre BBCs innhold enn tilsvarende for de skandinaviske allmennkringkasterne. At SVT har en lavere publiseringsfrekvens enn DR og NRK, kan reflektere de politiske føringene om at allmennkringkasterne i Sverige skal begrense bruken av globale distribusjonsplattformer og sosiale medier.

Medietilsynet har bedt NRK oppgi hvilke konsekvenser det får om NRK ikke lenger skulle ha mulighet til å være på sosiale medier. Ifølge NRK kommer dette til å føre til en dårligere relasjon til publikumssegmenter som i liten grad bruker NRKs egne tjenester, som tenåringer, unge voksne og innvandrere. NRK viser til at dette er publikumssegmenter som i mindre grad enn resten av befolkningen oppsøker NRKs egne plattformer, og som i noen tilfeller kun opplever NRK gjennom publisering av innhold hos tredjeparter.

Andre mediers bruk av sosiale medier

Medietilsynet har vært i kontakt med en rekke mediekonsern om deres bruk av sosiale medier.¹¹⁹ I hovedsak ønsker nyhetsmediene å nå fire målgrupper gjennom sosiale medier: kjernelesere og betalende abonnenter, nye målgrupper og lesere, unge, og mediebrukere som aktørene ikke når på egne plattformer. Mens Facebook brukes for å nå bredt ut til mange på tvers av aldersgrupper, blant annet kjernebrukerne, brukes Instagram i større grad

¹¹⁹ Schibsted (VG, Aftenposten, Bergens Tidende, Stavanger Aftenblad), Mentor Medier (Vårt Land, Morgenbladet, Dagsavisen), Amedia

for å nå yngre lesere. Instagram brukes også til å vise frem den mer visuelle journalistikken, i tillegg til annet nyhetsinnhold.

De kommersielle medieaktørene Medietilsynet har vært i kontakt med, oppgir flere årsaker til at det er viktig å være til stede i sosiale medier. Aktørene oppgir at både kampanjer og sponning av redaksjonelt stoff når bredt ut på plattformer som Facebook, og at sosiale medier er viktig både for salg av abonnement og for å hente trafikk til egen nettavis – som igjen skaper større inntekter og øker mediens relevans. De kommersielle medieaktørene oppfatter derfor sosiale medier som viktige salgskanaler, med stor betydning for abonnementsalg. I tillegg pekes det på at sosiale medier brukes for å bygge merkevare og merkekjennskap ved lanseringer av nye avistitler. Aktørene viser til at sosiale medier både er en publiseringskanal og en kommunikasjonskanal. Sosiale medier brukes for å nå ut til potensielle lesere med redaksjonelt innhold, nå nye målgrupper, bygge merkevarekjennskap og være til stede i lesernes bevissthet. I tillegg er sosiale medier en kanal for redaksjonens dialog med leserne, der det er mulig å få innspill og tips til nye saker, finne relevante og aktuelle kilder og skape en relasjon og et kontaktpunkt mellom redaksjonen og leserne.

Flere av aktørene Medietilsynet har hatt dialog med om bruk av sosiale medier, er abonnementsaviser. Det innebærer at deler av innholdet som deles i sosiale medier, ligger innenfor en betalingsløsning. Sosiale medier brukes derfor ikke bare til å gjøre nyhetsinnhold tilgjengelig, men også for å skape synlighet rundt egen merkevare, og gjøre potensielle lesere oppmerksomme på publikasjonens innhold. Blant annet brukes sosiale medier til å bygge og synliggjøre merkevaren hos lesere som ikke har betalingsvilje/-evne per i dag, og for å gjøre nyhetsinnholdet synlig for lesere og abonnenter som i mindre grad oppsøker mediens egne plattformer direkte. I tillegg brukes sosiale medier til å skape gjennomslag og oppmerksomhet rundt dagsordenssettende journalistikk og for å øke egen relevans som medietilbyder. Det varierer likevel hvor mye og hvor ofte mediene poster i sosiale medier. Noen aktører publiserer det meste av sitt innhold på Facebook for å hente trafikk til egen nettavis, andre er mer moderate. Mens Facebook brukes for å publisere innhold som har potensial til å nå bredt, brukes andre plattformer (Instagram, Snapchat, TikTok) i større grad til å publisere mer målrettet innhold, for eksempel innhold som er mer rettet mot unge eller kvinner. Aviser med et lokalt eller regionalt nedslagsfelt oppgir at de først og fremst retter seg mot brede målgrupper innenfor sitt geografiske nedslagsfelt, men at de også målretter innhold mot andre grupper.

De fleste aktørene oppgir at det har vært endringer i bruken og/eller funksjonen til sosiale medier de siste årene. Endringene innebærer høyere publiseringstakt, mer systematisk bruk av andre plattformer enn Facebook, som Twitter og Instagram, større bevissthet om hva som publiseres på de forskjellige plattformene, og større bruk av plattformenes ulike funksjoner. Samtidig oppgir andre at brukerbetalingsøkonomien er blitt viktigere, og at høyt brukerengasjement hos tredjepart vektet lavere nå enn for noen år siden. Det påpekes likevel at det fremdeles er avgjørende å nå ut og være der folk er, og at sosiale medier er en viktig arena for relasjonsbygging og lojalitet.

Tilbakemeldingene fra medieaktørene viser både forskjeller og likheter mellom NRKs og de kommersielle medienes bruk av sosiale medier. I likhet med NRK, bruker de kommersielle nyhetsmediene sosiale medier for å synliggjøre innholdet sitt og nå ut til målgrupper som er vanskeligere å nå på egne plattformer, i tillegg til å hente trafikk til egne plattformer. Samtidig har sosiale medier også andre helt sentrale funksjoner for disse mediene. Det gjelder ikke minst salg av abonnement og å synliggjøre seg selv som en relevant nyhetstilbyder for potensielle – og fremtidige – abonnenter.

NRKs bruk av podkast

NRK endret i 2021 strategien for publisering av podkaster.¹²⁰ Mens NRKs podkaster innen nyheter og aktualiteter fremdeles skal slippes samtidig på alle plattformer, blir det øvrige podkasttilbudet først publisert i NRKs egen lydapp. Podkastene blir deretter publisert på andre plattformer først en uke senere. NRK har i forbindelse med endringen pekt på tre faktorer. For det første er det viktig at NRK selv sitter på redaktøransvaret og at det ikke skal være opp til tredjeparter å avgjøre om NRKs innhold skal være tilgjengelig. Videre er det viktig at publikum forstår at innholdet de lytter til, kommer fra NRK. Det innebærer at alle podkaster har en tydelig NRK-logo som forteller at det er NRK som er avsender. For det tredje skal NRK tilby innhold innen ulike typer sjangre. NRK viser til at oppdraget om innholdsbredde kommer i konflikt med tredjeparters strategi om å løfte frem det mest populære innholdet. Dermed er det kun i NRKs egen app at NRK kan tilrettelegge for en bredde av innhold og sjangre.

I et notat til Medietilsynet viser NRK til at lydinnhold, som podkast, i større grad knyttes til betaling og eksklusivitet på egne plattformer, i likhet med strømmetjenestene på tv. Videre viser de til at NRK som allmennkringkaster skal fortsette å tilby innhold uten reklame eller abonnementsløsninger. NRK vurderer derfor hvordan de kan bli mer uavhengig av lyddistribusjon via tredjeparter. Målet er at mer av lyttingen til NRK-innhold skal skje i NRKs egen app der innholdet kan høres reklamefritt og usensurert, og der NRK kan nå bredt ut med sitt allmennkringkasteroppdrag. Samtidig peker de på at markedet, de globale plattformenes betingelser og publikums bruksvaner endrer seg raskt, og at NRK trenger å gjøre fortløpende vurderinger for hvordan de best kan ivareta allmennkringkasteroppdraget.

5.5 Medietilsynets vurderinger

Stortinget fastsetter rammene for NRKs allmennkringkastingsoppdrag i NRK-plakaten. Stortinget skal i 2022 beslutte et fireårig styringssignal for NRKs økonomiske rammer og vurdere om det er behov for justeringer i NRKs allmennkringkastingsoppdrag.

¹²⁰ <https://nrkbeta.no/2021/11/01/nrk-endrer-slipper-podcaster-forst-i-egen-app/>

5.5.1 Organisering og mangfold virksomheten

NRK-plakaten stiller et bredt spekter av krav til NRKs virksomhet. Den geografiske spredningen av NRKs redaksjonelle tilstedeværelse i ulike deler av Norge bidrar til at NRK ivaretar kravet om redaksjonell dekning av distriktene og om at NRK skal være til stede i alle fylker.

For å realisere et mangfold i de redaksjonelle ressursene i de redaktørstyrte journalistiske mediene er rekrutteringsmål viktige tiltak i bransjen som helhet.

Mediemangfoldsundersøkelsen som MBL har gjort blant sine medlemsbedrifter og i NRK, viser at det er interesse i bransjen for å jobbe aktivt og tydelig med bevisstgjøring i mangfoldsarbeidet. NRK har en viktig rolle her, og bidrar til å styrke kjønnsbalansen og flerkulturell representasjon i det samlede mediebildet. NRK har klare strategiske mål på dette feltet, og har i mange år arbeidet systematisk med mangfold og integrering. Sammenlignet med kommersielle medievirksomheter har NRK som helhet en god kjønnsbalanse, både blant medarbeiderne og spesielt på ledernivå. NRKs rekrutteringsprogram FleRe har fra etableringen i 2008 og frem til 2020 rekruttert 77 stipendiater, og sju nye er rekruttert per mars 2021. 73 prosent av stipendiatene har, etter å ha gjennomført programmet, fått jobb i mediebransjen, og litt over halvparten jobber i NRK. Medietilsynet ser at NRK jobber aktivt med mangfold og integrering i virksomheten.

Etter Medietilsynets vurdering kan det likevel være formålstjenlig å innta et overordnet krav i NRK-plakaten som formaliserer at NRK har en plikt til å arbeide aktivt for å fremme kjønnsbalanse og minoriteters representasjon i NRKs organisasjon, særlig blant redaksjonelle medarbeidere.

5.5.2 Sponsing

NRK finansieres i all hovedsak med statsstøtte, som fra 2020 kommer direkte over statsbudsjettet. Sponsorinntekter utgjør kun en liten del av NRKs samlede finansiering, men kan bidra til å realisere enkeltproduksjoner innenfor programtyper der sponsing er tillatt. NRKs sponsorinntekter utgjorde om lag 40 millioner kroner årlig i årene før koronapandemien. I 2020 ble inntektene fra sponsing nærmere halvert. Medietilsynet har ikke avdekket noen brudd på sponsoreglene fra NRKs side i perioden 2017 til medio 2021. Medietilsynet har innhentet oversikter over sponsorer hos NRK og kommersielle aktører for 2019 og 2020, og disse viser at det var 19 av 79 unike sponsorer hos NRK som også hadde sponsorater hos kommersielle kringkastere. Dette bekrefter, etter Medietilsynets vurdering, at det er liten grad av overlapp mellom virksomheter som har sponsorater hos både NRK og kommersielle kringkastere, noe som kan tyde på at aktørene fyller ulike behov for annonsørene.

På denne bakgrunnen opprettholder Medietilsynet vurderingen fra 2018 om at det i et mediemangfoldsperspektiv er rimelig at NRK har adgang til å benytte sponsing. Medietilsynet legger også vekt på at en eventuell ytterligere innskrenkning av adgangen til å hente sponseinntekter, begrenser NRKs muligheter til å konkurrere om å sende viktige begivenheter og arrangementer av mindre kommersiell interesse. Det er heller ikke gitt at

NRKs nåværende sponsorinntekter tilfaller øvrige nasjonale kringkastere. En mulig konsekvens kan derfor bli mindre ressurser til innholdsproduksjon i kringkasting samlet sett, noe som kan få en negativ konsekvens for mediemangfoldet.

5.5.3 Universell utforming

Skjerpingen av kravene til universell utforming som trådte i kraft 1. januar 2020, styrker NRKs bidrag til innholdsmangfoldet ytterligere og gir muligheter for å styrke bruksmangfoldet på viktige områder i det samlede norske medietilbudet. Etter Medietilsynets vurdering bidrar NRK til økt innholds- og bruksmangfold ved at NRK tilrettelegger tilbudet til personer med funksjonsnedsettelse. Medietilsynet viser også til at NRK tilrettelegger tilbud ut over det som går frem av kringkastingsregelverket.

5.5.4 Tilgjengeliggjøring på tredjeparts plattformer

Medietilsynet viser til at sosiale medier er viktige plattformer for at NRK skal nå ut til målgrupper som de i mindre grad når på egen plattform. Det er også viktig at NRK er til stede digitalt og publiserer innhold på de plattformer der de unge er, slik at NRKs funksjon og oppdrag fortsetter å være relevant for alle aldersgrupper i befolkningen. I tillegg brukes sosiale medier for å nå bestemte minoritetsgrupper, som unge samer, unge med flerkulturell bakgrunn og tegnspråkbrukere.

NRK jobber for å bli mindre avhengig av tredjepartsplattformer. Siden 2015 er antall kontoer i sosiale medier blitt redusert fra 405 til 98. Videre har NRK et mål om 20 prosent færre poster på Facebook og Instagram i 2021 enn i 2020, fra og med juni 2021. I tillegg har NRK redusert antall publiseringer på YouTube betraktelig fra og med juni 2021.

Medietilsynet vurderer at det ikke bør legges begrensninger på NRKs bruk av tredjeparts plattformer. Medietilsynet vurderer likevel at NRK må balansere hensynet til å nå bredt ut med sitt eget innholdstilbud mot hensynet til å øke publikums bruk av tredjeparts plattformer. Medietilsynet viser til at NRK har redusert sitt nærvær i sosiale medier, både i antall kontoer og antall publiseringer, samt at NRK vurderer hvordan de kan bli mindre avhengige av lyddistribusjon via tredjeparter. Dette er etter Medietilsynets vurdering fornuftige tiltak som kan bidra til å avhjelpe det potensielle problemet at NRK driver mye nettrafikk til globale plattformaktører.



Del 6

NRKs bidrag til innholdsmangfoldet



6.1 NRKs samlede innholdstilbud

Allmennkringkasting har som formål å fylle en demokratisk, kulturell og sosial rolle i samfunnet, og er et sentralt mediepolitisk virkemiddel for å fremme mediemangfold både i Norge og i mange andre europeiske land. NRK har som offentlig allmennkringkaster et særskilt oppdrag om å fremme norsk og samisk kultur, identitet og språk, og skal reflektere det mangfoldet av identiteter og kulturer som Norge rommer. NRK har et tydelig nyhetsoppdrag med forventninger om en god dekning av nasjonale og internasjonale forhold, og å reflektere det geografiske mangfoldet i Norge med et eget regionalt nyhets- og innholdstilbud. TV 2 har som kommersiell allmennkringkaster også en viktig rolle med å formidle norskspråklig innhold både for brede og smale grupper, og har spesifikke krav om å investere i programmer for barn og unge, film og tv-drama. En viktig begrunnelse for statlig støtte til kommersiell allmennkringkasting er å opprettholde mediemangfoldet, sikre en reell konkurrent til NRK og sikre at det blir produsert sendt riksdekkende nyhetssendinger utenfor Oslo. Forventningen i et mediemangfoldsperspektiv er at en geografisk spredning av ressurssterke redaksjoner bidrar til en bredde i utvalget av temaer, perspektiver og kilder.

Økt konkurranse fra globale innholdstjenester gjør at allmennkringkasternes ansvar for å fremme norsk innhold, identitet og språk er viktigere og mer relevant enn noen gang. Selv om flere av de globale aktørene investerer i norsk innhold, bidrar de ikke i samme grad som de norske allmennkringkasterne til bredden av norskspråklig innhold forankret i norsk virkelighet.

6.1.1 Markedssvikt

Allmennkringkasting er et sentralt medie-, kultur- og språkpolitisk virkemiddel, og skal ideelt sett bidra til å sikre at mediemarkeder ikke utsettes for markedssvikt. Gjensidig stimulerende konkurranse mellom et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier på ulike geografiske nivåer stimulerer til økt kvalitet og differensiering av innholdstilbudet. Særlig er det viktig med et mangfoldig nyhets- og aktualitetstilbud, der viktige saker blir belyst fra ulike perspektiver. På medieområdet foreligger det markedssvikt dersom markedet – overlatt til seg selv, ikke produserer nok av den journalistikken som er viktig for et velfungerende demokrati. De demokratisk relevante temaene omfatter informasjon som gjøre innbyggerne informasjon til å orientere seg i samfunnet og ta informerte valg. For å ta informerte politiske valg er tilgang til et bredt variert nyhets- og aktualitetstilbud der ulike temaer og meninger er representert.

De gjennomgripende endringene i medienes teknologi og økonomi setter premisser for hvordan journalistikken produseres og oppleves av brukerne, og er også viktig kunnskapsgrunnlag for utformingen av fremtidige rammebetingelser for NRK og mediemarkedet for øvrig. Sjøvaag peker på at det ligger en fragmenteringseffekt i det digitale nyhetskonsument ved at algoritmene kartlegger brukernes interesser og tilpasser nyhetsmenyen og reklamen deretter, noe som fører til at nettavislesere i mindre og mindre grad blir presentert en felles dagsorden, satt av redaktøren.¹²¹ Den økte kunnskapen om

¹²¹ Sjøvaag, Helle (2016) Journalistikken i den digitale malstrømmen, Vox Publica, tilgjengelig 20. november 2020 på <https://voxpublica.no/2016/04/journalistikken-den-digitale-malstrommen/>

hvilke konkrete journalistiske saker som blir lest og hvilke som utløser betaling, kan også bidra til en snevrere tematisk dekning tilpasset store publikumsgrupper og at det produseres mindre av saker som er viktige i et demokratisk perspektiv.

Et mangfold av tilbydere (avsendermangfold) er et viktig mål for mediemangfold, men ikke tilstrekkelig dersom tilbyderne bare produserer mer av det samme innholdet. For å motvirke markedssvikt i form av for lav produksjon av nyhets- og aktualitetsinnhold som dekker en bredde av samfunnsviktige temaer og stemmer, også de marginale temaene og interessene, er allmennkringkasting og produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier to sentrale virkemidler.

6.1.2 NRKs oppdrag skal bidra til økt innholdsmangfold

NRKs oppdrag er utformet for å sikre et bredt og kvalitativt godt tilbud som er tilgjengelig for hele befolkningen. På denne måten skal NRK gjennom sin allmennkringkastingsvirksomhet bidra til innholds- og bruksmangfold. NRK skal levere allmennkringkastingsinnhold på alle medieplattformer, og det samlede innholdet på radio, tv og nett skal til sammen utgjør et variert og allsidig tilbud både til brede og smale grupper. Allmennkringkastingsoppdraget er bredt definert for å fremme den demokratiske, kulturelle og sosiale rollen NRK skal fylle i samfunnet. Et sentralt formål med allmennkringkasting er å sikre en bred og balansert redaksjonell dekning der ulike målgrupper får et tilpasset innholdstilbud. I tillegg har NRK en viktig rolle både som fellesarena som bidrar til befolkningens felles orientering mot samfunnet og det å eksponere mediebrukerne for innhold de tradisjonelt ikke oppsøker.

NRK skal ha et innholdsmangfold og en sjangerbredde som skiller seg fra tilbudet til de kommersielle medieaktørene i det norske mediemarkedet, og bidra til økt innholdsmangfold i det samlede norske tilbudet til publikum. Rammene for NRKs virksomhet er fastsatt i NRK-plakaten og selskapets vedtekter. Her er det formulert en rekke spesifikke krav til hva NRKs innholdstilbudet skal bestå av, hvilke grupper som skal nås og hvordan tilbudet skal tilgjengeliggjøres. NRK skal blant annet tilby nyheter, aktualiteter og kulturstoff for både smale og brede grupper, gjenspeile det mangfoldet som finnes i befolkningen, og bidra til utdanning, læring og kunnskap. Videre skal NRK skape arenaer for debatt, tilby innhold som er produsert i og tar utgangspunkt i distriktene og formidle en bred variasjon av norsk kultur og norske kunstuttrykk.

6.1.3 NRKs bidrag til innholdsmangfold gjennom å oppfylle oppdraget

NRK bidrar til mediemangfoldet i Norge gjennom å oppfylle allmennkringkastingsoppdraget. Medietilsynets årlige tilsyn med om NRK oppfyller samfunnsoppdraget viser at NRK i det store og det hele oppfyller sitt samfunnsoppdrag. NRK tilbyr et bredt norskspråklig innhold, med en stor tematisk og sjangermessig bredde. NRK har en løpende dekning av nasjonale og internasjonale nyheter, og tilbyr gjennom distriktskontorene redaksjonelt innhold fra en rekke ulike steder i landet. NRK har en viktig rolle som kilde til nyheter og informasjon om regionale forhold ettersom det er få andre regionale medier i Norge, se nærmere om dette i punkt 8.5 og 8.7. NRKs nyhets- og aktualitetsinnhold er rettet inn mot ulike aldersgrupper. I tillegg har NRK en rekke programmer som skal være kilde til innsikt og refleksjon, med faste

programposter innenfor kategoriene undersøkende journalistikk, informasjon, samfunn, kultur, natur, vitenskap og dokumentarer. NRK har flere sentrale, faste debattprogrammer som setter dagsorden og debatterer aktuelle samfunnstemaer, og andre programmer som skal bidra til fakta og bakgrunnsinformasjon til nyhetsdekningen. Tilsynet viser at NRK har et innholdsmangfold og en sjangerbredde som skiller seg fra de kommersielle aktørene i det norske mediemarkedet, og at NRK bidrar til økt innholdsmangfold i det samlede norske tilbudet til publikum.

NRKs særskilte ansvar for å styrke både norsk og samisk språk, identitet og kultur blir ivarettatt gjennom det samlede tilbudet på radio, tv og nett. NRK Sápmi er organisert som en egen programdivisjon, som formidler innhold på de tre samiske språkene. NRK Sápmi har også egne programmer for barn og unge på samisk. NRK formidler et bredt spekter av kulturuttrykk, som omfatter både norsk og internasjonalt kulturliv, og retter seg mot ulike publikumsgrupper. Kulturtemaer som ofte har et smalere publikumspotensial er også en del av tilbudet. NRK har videre underholdningsprogrammer som rettes mot bredere publikumsgrupper. At NRK også har en særlig viktig rolle med hensyn til en bred og fordypende kulturdekning, understrekes av at dette er innhold som de kommersielle aktørene formidler mindre av. NRKs rolle på områder med markedssvikt er svært viktig for å bidra til økt innholds- og bruksmangfold. En vurdering av om det er behov for å konkretisere kravene til NRK på kulturfeltet, herunder knyttet til formidlingen av norsk musikk, gjøres i punkt 6.4.

Ved å speile mangfoldet i det norske samfunnet i tilbudet og å ta opp samfunnsaktuelle temaer på en nyskapende og fordypende måte som treffer bredt, vurderer Medietilsynet at NRK tilfører en merverdi i de totale innholdstilbudet til publikum. NRK lager norsk innhold til unge på alle plattformer, produsert av mange ulike miljøer i NRK. Innholdet skal svare på de unges behov, som NRK har avdekket gjennom systematiske innsiktsundersøkelser. NRKs tydelige strategi for å løfte unge stemmer og å tematisere aktuelle samfunns- og verdispørsmål bidrar til at NRK i større grad når unge målgrupper, men også bredere ut i befolkningen med flere av tilbudene som tematiserer unges hverdag. Ett eksempel på resultatet av et slikt innsiktsarbeid i 2020 er dramaserien Rådebank, der NRK både gir et unikt og troverdig innblikk i rånkultur, det å vokse opp i bygde-Norge, og løfter og belyser vanskelige temaer, som mental helse blant unge menn. NRK har jevnlig norskspråklige programmer for unge, og daglige norskspråklige programmer for barn under 12 år.

NRK er en viktig bidragsyter til at det tilbys innhold på begge målformer i det samlede norske medietilbudet. NRK bruker både bokmål og nynorsk på radio, tv og nett. I flere år har det vært en utfordring for NRK å oppfylle kravet til 25 prosent på nynorsk på alle plattformene, og i 2020 nådde NRK kun kravet på tv med 27,3 prosent. Andelen nynorsk ble verken nådd på radio (22,4 prosent) eller nett (17 prosent) i 2020. NRK har imidlertid vist til at virksomheten løpende arbeider med å øke bruken av nynorsk i sitt tilbud. Stordataanalysen av det norske nyhets- og aktualitetsmarkedet på nett og papir, som Medietilsynet har innhentet, viser at NRK sammen med Nationen bidrar til flere nyhetssaker på nynorsk enn de øvrige nettavisene i analysen, se punkt 6.2.

NRK har et særskilt ansvar for å synliggjøre nasjonale minoriteter og formidle kunnskap om mangfoldet i det norske samfunnet, blant annet ved å ha egne programmer for nasjonale og språklige minoriteter. NRKs generelle innholdsstrategi og arbeid for å fremme mangfold både i rekruttering og innhold bidrar på en god måte til å synliggjøre og informere om at Norge er et samfunn med et mangfold av identiteter. NRK oppfyller kravene om å formidle kunnskap om ulike grupper, om mangfoldet i det norske samfunnet og om å skape arenaer for debatt og informasjon om Norge som et flerkulturelt samfunn. NRKs mangeårige arbeid med rekrutterings- og opplæringstiltak for journalister med flerkulturell bakgrunn (FleRe) for å øke representasjon og identifikasjon for grupper med minoritetsbakgrunn, er viktig for NRKs bidrag til mediemangfold. NRK bidrar med disse tiltakene til innholdsmangfold, og å synliggjøre at Norge er et samfunn med et mangfold av identiteter. En slik strategi er også viktig for at NRK skal bidra til økt bruksmangfold, også i ulike minoritetsgrupper. Medietilsynet har imidlertid vært kritisk til at antall programmer for nasjonale minoriteter er på et lavt nivå. NRK er alene om å ha et uttrykt oppdrag om å formidle kunnskap om ulike minoritetsgrupper og å ha egne programmer for nasjonale og språklige minoriteter. Medietilsynet mener NRK må styrke tilbudet til nasjonale minoriteter dersom kravet skal fungere som et virkemiddel for representasjon og synliggjøring for disse gruppene fremover. NRK har igangsatt tiltak der bestemte regionredaksjoner har fått et særskilt ansvar for å speile de enkelte minoritetskulturene mer systematisk i NRKs innholdstilbud, og Medietilsynet forutsetter at dette fører til at dette tilbudet styrkes fra 2021 og fremover.

NRK tilrettelegger i stor grad sitt innholdstilbud for personer med funksjonsnedsettelser gjennom teksting, tegnspråktolking, programmer på tegnspråk, lydtekst og synstolking, og bidrar med dette både til økt innholds- og bruksmangfold.

Nærmere gjennomgang av hvordan Medietilsynet har vurdert NRKs oppfyllelse av oppdraget etter den siste utredningen om NRKs bidrag til mediemangfoldet i 2018 finnes i allmennkringkastingsrapportene for 2018 til 2020.¹²²

6.1.4 Innholdsanalyser av nyheter og debatt

For å svare på oppdragets spørsmål om hvordan NRKs tilbud bidrar til innholdsmangfoldet sammenlignet med andre aktører, har Medietilsynet innhentet to forskjellige innholdsanalyser. For det første er det gjort en stordata-analyse (LDA-analyse) med bistand fra Infomedia Norge. LDA-analysen tar utgangspunkt i 3 447 584 medieoppslag publisert i 2020. Oppslagene er hentet fra 252 ulike kilder fra både papir- og nettaviser, og omfatter lokale- og regionale medier, riksmidier og fagblader.

Videre er det gjennomført innholdsanalyser av innholdet i NRKs og TV 2s nyhets- og debattprogram. Analysen baserer seg på 357 innslag fra NRKs og TV 2s debattsendinger og 568 innslag fra NRK Dagsrevyen 21 og TV 2s 21-Nyhetene, der tematikk, vinkling og kildebruk er analysert. Datainnsamling er gjort av Medietilsynet, mens Ragnhild K. Olsen og Mona K. Solvoll fra Handelshøyskolen BI har bistått med analyser. Målet med analysene har

¹²² Medietilsynets Allmennkringkastingrapporter for perioden 2004 til 2020 er tilgjengelige på <https://www.medietilsynet.no/fakta/rapporter/kringkasting/>



vært å kartlegge bredden i NRKs innhold, og å se på likheter og forskjeller opp mot innholdstilbudet i andre medier. I analysene er det særlig fokusert på likheter og forskjeller mellom NRK og andre breddemedier (TV 2, Aftenposten, VG, Dagbladet og Nettavisen), og mellom de to allmennkringkasterne TV 2 og NRK.

6.1.5 Analyser av radiomarkedet

Medietilsynet har gjennomført en egen analyse av det nasjonale og lokale radiomarkedet. Analysen baserer seg på informasjon innhentet fra NRK, de kommersielle aktørene i det riksdekkende markedet (NENT Group og Bauer Media) og et utvalg lokalradioer: Radio Metro AS (Radio Metro, The Beat og Radio Rox), Lokalradioene Innlandet, Jærradiogruppen, pTro, Radio 3,16, Radio 3 Bodø, Radio Trøndelag, Radio 1FM Molde, Radio Nordkapp og Guovdageainnu Lagasradio (GLR). Målet med analysen har vært å kartlegge likheter og forskjeller mellom NRK og de andre riksdekkende kanalene, og spesielt i kanalenes musikkprofil og i hvilken grad de spiller norsk musikk, samt kartlegge innholdstilbudet i lokalradiomarkedet. Medietilsynet har også sett nærmere på kulturdekningen i NRK.

6.1.6 Tidligere forskning

Det er ved flere anledninger tidligere gjennomført analyser av NRKs nyheter på nett. I forbindelse med Medietilsynets rapport om NRK i 2018, ble det gjort innholdsanalyser basert på medieinnhold publisert i 2015, 2016 og 2017. Analysene ble gjort ved å kombinere data-assisterte og manuelle analysemetoder, og ble utført av Helle Sjøvaag og Truls Pedersen ved Universitetet i Bergen.¹²³ Tema for undersøkelsen var likheten mellom NRK og andre mediers nettsider. Analyse materialet omfattet nyhetssaker fra 160 norske nyhetsmedier på nettet, og én uke med forside-dumper fra ti nyhetsmedier en uke i desember 2017. NRKs nettinnsid ble sammenlignet med tilbudet til følgende aktører: VG, Dagbladet, TV 2, Aftenposten, Nettavisen, Dagsavisen, Bergens Tidende og Bergensavisen. Analysen opererte med ti ulike innholdskategorier: Politikk, krim, økonomi, sosiale spørsmål, kultur, livsstil, ulykker, sport, vær og annet. Forsideanalysen var av begrenset omfang (innhold fra 3,5 dager), og sammenlignet NRK med de nasjonale breddeavisene VG og Dagbladet, Schibsteds regionaviser (Aftenposten, Bergens Tidende, Stavanger Aftenblad og Fædrelandsvennen) og TV 2.¹²⁴ Hovedhensikten var å finne ut hvor NRK befant seg på skalaen mellom harde og myke nyheter, og å analysere sidenes innholdsprofil, henvendelsesform og andelen livsstils- og tabloidstoff. Analysen viste at NRK stort sett befant seg på midten av disse indikatorene. Schibstedavisene hadde mest av de harde nyhetene (politikk, økonomi, utenriks og «viktig» krim), mens TV 2 og Dagbladet befant seg på den myke siden av skalaen.

En gruppe forskere ved Institutt for informasjons- og medievitenskap ved Universitetet i Bergen gjennomførte i 2013 en analyse av innholdet på nrk.no,¹²⁵ basert på en data-assistert

¹²³ Sjøvaag, H. og T. Pedersen (2018). NRKs bidrag til mediemangfoldet. Universitetet i Bergen.

¹²⁴ Sjøvaag, H. og T. Pedersen (2018). NRKs bidrag til mediemangfoldet. Universitetet i Bergen.

¹²⁵ Sjøvaag, H., H. Moe og E. Stavelin (2013). Public Service News on the Web: A Large-Scale Content Analysis of the Norwegian Broadcasting Corporation's Online News, *Journalism Studies* 13(1).

analyse, som sammenlignet innholdet med en analyse fra 2009.¹²⁶ I 2013 ble nærmere 150 000 nyhetsartikler automatisk analysert. Forskerne fant at innholdsprofilen var relativt stabil fra 2009 til 2013, og at det ikke var noen sterke indikatorer på at NRK beveget seg i retning av konkurrentene i den analyserte perioden. Samtidig viste analysen at det var en økning i bruken av audiovisuelt innhold, strømming, lenking og deling på sosiale medier. Forsiden var dermed blitt mer dynamisk, og fremsto mer som en allmennkringkasterportal og i mindre grad som en ren nyhetsnettside. Forskerne fant likevel at forsiden på nrk.no fortsatt måtte betraktes som en konkurrent i markedet, og at selv-promoterende innhold på forsiden hadde økt.

Analysene som ble gjort til 2018-rapporten, viste at NRK var mest lik andre medier innenfor kjerneområdene i det journalistiske samfunnsoppdraget. To sentrale funn var at nyhetene på nrk.no lignet minst på nyhetene i medier med klar lokal, populær eller nisje-orientert profil, og mest på medier som søker å nå et bredt publikum og å være dagsordensettende for den offentlige samtalen på nasjonalt plan. Sjøvaag og Pedersen forklarte funnene med at NRK ut fra sitt allmennkringkastingsoppdrag er det mediet i landet med den mest allmenne profilen, og som henvender seg til det bredeste publikummet. Analysene viste at NRK utgjorde «midten» av det norske journalistiske landskapet, mens nisjemedier som Dagens Næringsliv, Morgenbladet, Dagsavisen og Vårt Land var tydelig differensiert fra mediene med en bred allmenn profil. NRK hadde en klar distriktsprofil som dekket regionene ut over lokalmediemarkedene, og NRK holdt seg stort sett unna de mest lokale temaene. Denne distriktsprofilen var ifølge forskerne NRKs sterkeste bidrag til mediemangfoldet, ettersom regionale medier er mer eller mindre fraværende i Norge. Når det gjaldt hendelsesnyheter viste analysen at NRK ligner på andre medier, men likheten var knyttet til beredskapssaker som trafikk, vær og ulykker. Sjøvaag og Pedersens vurderte at det ikke var naturlig å beskrive dette saksområdet som konkurranse, ettersom beredskapsinformasjon er en del av det journalistiske samfunnsoppdraget.

Analysen av forskjellene mellom forsiden til nrk.no og nettutgavene til de ni andre mediene viste at hovedkontrastene gikk langs tre dimensjoner: lokal/riks-dimensjonen, populær/allmenndimensjonen og harde/myke nyheter-dimensjonen. NRKs forside var nær midten av disse kontrastene, med større riks- enn lokalfokus, og mer dekning av harde nyheter enn myke nyheter. Analysen viste at nettsidene til allmennkringkasterne TV 2 og NRK hadde klart forskjellig innholdsprofil, der NRK prioriterte politikk og sosiale spørsmål mer enn TV 2, og TV 2 prioriterte sport og kultur mer enn NRK. I den grad NRK lignet VG, Dagbladet og Nettavisen, var det i dekingen av sport og ulykker. Aftenposten henvender seg til det mest generelle publikummet, og hadde i størst grad en profil som tilsier at avisen ønsker å være folks hovedkilde til nyheter. Innholdsmessig lignet Aftenposten mest på NRK – som har i oppdrag å gi hele befolkningen de viktigste nyhetene. En konklusjon i analysen var at mediene som opplever størst konkurranse i det norske medielandskapet, er de mediene som søker det bredeste, mest allmenne publikummet. Det vil si nyhetsmedier som ønsker å være hovedkilden til flest lesere, og som setter dagsorden for en generell, offentlig samtale.

¹²⁶ Elgesem mfl. (2010). NRKs nyhetstilbud på nett i 2009. Universitetet i Bergen



6.2 Empiriske innholdsanalyser av hvordan NRK bidrar til innholdsmangfoldet sammenlignet med andre aktører

Innholdsmangfold handler om i bredden i journalistikken, når det gjelder temaer, perspektiver og demografi.¹²⁷ Stordataanalysen kartlegger temabredden i de norske nyhetsmediene på nett, og likheter og forskjeller mellom NRK og ulike medier. Innholdsmangfold i de redaktørstyrte journalistiske mediene kan kartlegges ved å finne «hvor stor spredning det er i saksomfanget som omtales i nyhetene, hvor god balanse det er mellom de ulike nyhetskategoriene, og hvor forskjellige de ulike innholdsprofilene er fra hverandre».¹²⁸ Innholdsmangfold stimuleres ved at flere ressurssterke nyhetsredaksjoner bidrar med ulike saksprioriteringer eller dagsorden-orienteringer, og med tilstrekkelig forskjellig tilbud til at det tilfredsstiller et mangfold av preferanser i befolkningen. I et innholdsmangfoldsperspektiv er det særlig interessant å finne ut hvem som dekker marginale temaer – det vil si temaer som sjelden kommer på agendaen i norske redaksjoner.

6.2.1 Nærmere om analysemetoden

Infomedia Norge har på oppdrag fra Medietilsynet gjennomført en stordataanalyse av det redaksjonelle medieinnholdet i 252 medier fra 2020, med mål om å gi et tematisk overblikk over innholdsproduksjonen det året. Metoden som er brukt for å analysere medienes innholdsprofil er Latent Dirichlet Allocation (LDA). Dette er en metode for temamodellering som benyttes til å avdekke det tematiske innholdet i store mengder tekst. Temaene man får av modellen settes sammen ved at algoritmen ser på hvilke ord som forekommer sammen i artiklene, og plasserer ord som ofte benyttes sammen i grupperinger. Disse grupperingene utgjør temaene man får av modellen. For analysen av alt innhold fra norske medier, er det brukt en modell med 250 temaer. For analysen av NRKs innhold er det brukt en modell med 200 temaer.

Infomedia Norge har gjort analyser med fire modeller av ulik størrelse. Den største modellen analyserer medieinnhold fra 252 norske medier i 2020. Videre er det kjørt en mindre modell som inneholder alt medieinnhold fra nasjonale bredde- og nisjemedier én for alt medieinnhold fra nasjonale breddemedier og til slutt en analyse av kun innholdet i NRK. Alle fire analysene sier noe om innholdsmangfoldet i norske medier, og spesielt i NRK. De fire modellene svarer likevel på ulike spørsmål.

Modellen med kun innhold fra NRK svarer godt på hva som er innholdsprofilen til NRK. Det er kun NRKs innhold som blir analysert og påvirker hva slags temaer modellen genererer, og man får derfor en god oversikt over innholdsmangfoldet i NRK. Denne modellen er derimot ikke godt egnet til å sammenligne NRK med andre mediers innholdsprofil. Kjører man separate modeller på enkeltmedier på denne måten, blir temaene i hver modell unikt bygget opp for hvert enkelt medium. Med andre ord kan en slik modell for NRKs innhold og TV 2s innhold begge gi temaer som kan identifiseres som politisk innhold, men temaene er bygget opp på ulikt grunnlag. Kriteriene for at en artikkel kategoriseres innenfor ett av temaene er

¹²⁷ Demografisk mangfold handler om hvem som blir representert i mediene, for eksempel hvem som kommer til orde som kilder.

¹²⁸ Sjøvaag, H. og T. Pedersen (2018). NRKs bidrag til mediemangfoldet. Universitetet i Bergen.



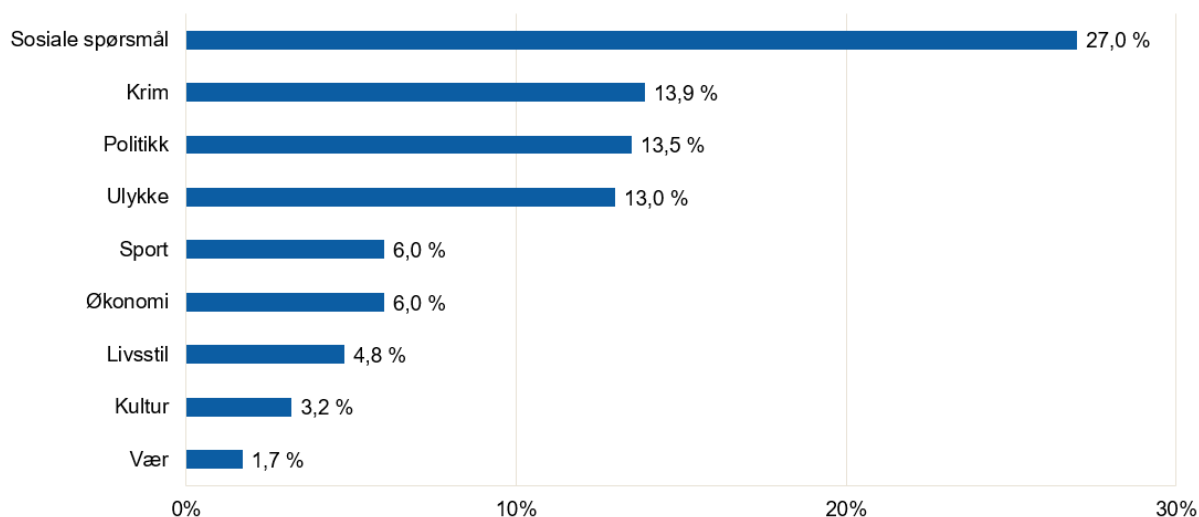
derfor ulike for modellene, og sammenligningsgrunnlaget blir dermed svekket. Det er av den grunn bygget tre modeller i tillegg, som ser på hele medielandskapet, de nasjonale bredde- og nisjemediene og de nasjonale breddemediene. Disse analysene gir ikke nødvendigvis en helt presis innholdsprofil for de enkelte mediene. Analysen kartlegger likevel det totale innholdsmangfoldet i de analyserte mediene, og viser enkeltmedienes bidrag til dette mediemangfoldet.

En LDA-analyse er den samme metoden som ble brukt av Sjøvaag og Pedersen i deres innholdsanalyse som ble gjengitt i Medietilsynets rapport om NRK i 2018, og gir et objektivt overblikk over tematikken i de norske mediene. Noen forhold gjør imidlertid at analysen som er gjort nå i 2021, kun på overordnet nivå kan sammenlignes med tidligere undersøkelser, og spesielt undersøkelsen til Sjøvaag og Pedersen fra 2018. 2021-analysen er basert på et mye større antall oppslag, noe som påvirker temaene man får ut av modellen. Denne analysen baserer seg dessuten på oppslag fra et helt år. Det gir en mye større spredning i tematikken som omtales i medieoppslagene enn analysen til Sjøvaag og Pedersen, som hentet sine data fra tre måneder gjennom tre år. I tillegg baserer Infomedia Norge seg på et langt større kildetilfang enn det som er gjort tidligere.

6.2.2 Tematisk bredde i NRKs nyhetsdekning på nett

Innholdsanalysen av nrk.no baserer seg på 153 012 artikler. Analysen av det tematiske innholdet bygger på 200 forskjellige temakategorier, som igjen er samlet i 28 hovedtemaer og 62 undertemaer. Figur 23 viser de ni største hovedtemaene på nrk.no: sosiale spørsmål, krim, politikk, ulykke, sport, økonomi, livsstil, kultur og vær.

Figur 23 – de ni største hovedtemaene på Nr.no



Kilde: Infomedia Norge

Innholdsprofilen til NRK viser høyest andel saker innenfor flere av de antatt mest journalistisk ressurskrevende nyhetsområdene, som sosiale spørsmål, politikk og krim. Mykere innhold som sport og livsstil er lavere prioritert. Sosiale spørsmål er klart største innholdskategori i

NRKs nyhetsdekning på nett i 2020 med 27 prosent. Nesten dobbelt så mange artikler handler om sosiale spørsmål enn den nest største kategorien, som er krim med 13,9 prosent. Kategorien sosiale spørsmål dekker hovedtemaene helse (18,3 prosent), samferdsel (6,1 prosent), næring (1,9 prosent), utdanning (1,1 prosent), kommune (1,1 prosent), beredskap (0,6 prosent), byliv (0,5 prosent), bærekraft (0,4 prosent) og familie og oppvekst (0,3 prosent). Årsaken til at kategorien sosiale spørsmål er så stor i 2020, er et høyt antall saker om koronapandemien. Dette synliggjøres også ved at hovedtemaet helse står for 18,3 prosent av innholdet i denne kategorien. Temaet utdanning har en lav andel i 2020, noe som trolig skyldes at mange artikler relatert til skole og utdanning i 2020 handlet om korona og hjemmeundervisning. Noen artikler relatert til utdanning kan dermed ha blitt kategorisert som helse, og andelen artikler relatert til skole og utdanning kan derfor være større enn det som kommer frem i analysen.

Politikk er den tredje største kategorien i NRKs dekning i 2020, og er omtrent like stor innholdskategori som krim og ulykke. Samtlige av disse tre kategoriene har andeler på mellom 13 og 14 prosent av det totale innholdet. Kategorien politikk omfatter både utenriksstoff (9,84 prosent) og saker om norsk politikk (5,35 prosent), og viser at NRKs nyhetsdekning dekker både nasjonale og internasjonale forhold. Resultatene indikerer at NRK i tillegg til å sette tyngre temaområder som politikk og kriminalitet på dagsorden, også har en betydelig dekning av hendelsesnyheter som omfattes av kategorien ulykke. Dette funnet samsvarer med flere av de øvrige analysene Medietilsynet har innhentet til denne rapporten, se blant annet kapittel 9 om NRKs økte satsning på hendelsesnyheter.

I 2020 har NRK hatt en like stor dekning av temaer innenfor de to kategoriene økonomi og sport, som begge har en andel på seks prosent. Økonomi er ett av de tyngre temaområdene som tidligere analyser har avdekket at flere av de nasjonale breddemediene som Dagbladet, VG og Aftenposten nedprioriterer, mens de nasjonale meningsbærende/nisjemediene i større grad setter økonomi på dagsorden.¹²⁹ Sport er derimot et tema de allmenne breddemediene ofte dekker, men som de meningsbærende/nisjemediene nedprioriterer.¹³⁰ I så måte synes ikke NRK å ha en særlig omfattende dekning av sport i 2020, men her er det viktig å ha med seg at koronapandemien begrenset mulighetene for arrangement. Smittetiltak og andre restriksjoner hadde også store konsekvenser for norsk kulturliv, og en rekke planlagte kulturarrangementer ble avlyst eller endret. Det er rimelig å forvente at dette har hatt konsekvenser for nyhetsmedienes dekning av kulturfeltet. I 2020 var kultur den nest minste temakategorien i NRKs dekning, med 3,2 prosent. Størstedelen av kulturdekningen besto av litteratur og musikk (1,3 prosent) og medier (0,72 prosent), men også underholdning/tv-serier, markeringer og merkedager inngår i kategorien. Tidligere analyser av temabredden i den journalistiske dekningen har vist at de nasjonale breddemediene ofte prioriterer kultur og underholdning og nedprioriterer kunst og høykultur.

¹²⁹ Se blant andre Kvalheim, Nina og Sjøvaag, Helle (2016) Journalistikkens blindsoner. Rapport skrevet på oppdrag for Mediemangfoldsutvalget, Universitetet i Bergen.

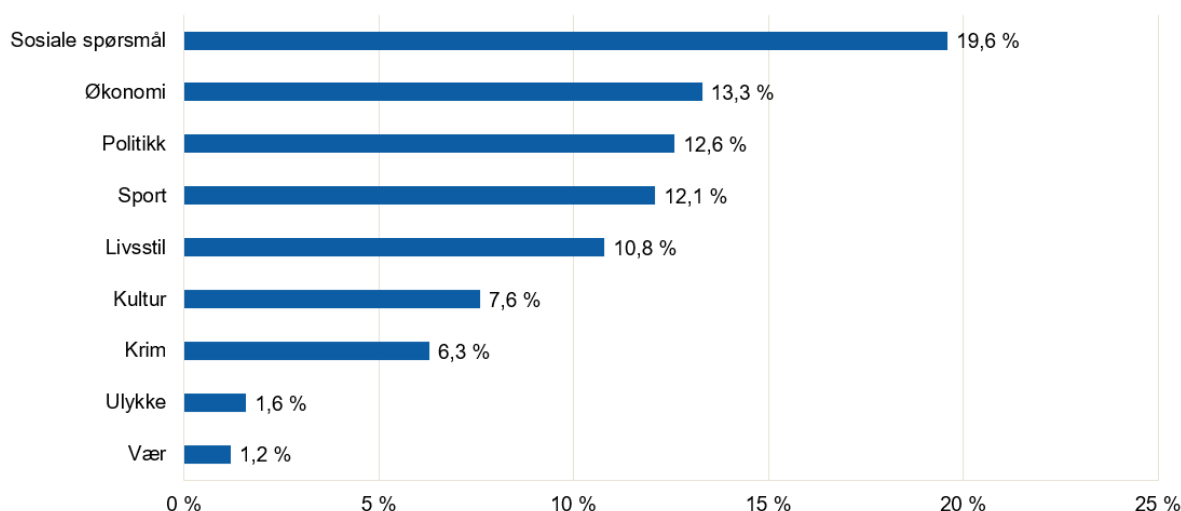
¹³⁰ Ibid.



6.2.3 Innholdsmangfold i det totale mediemangfoldet

Infomedia Norge har analysert innholdsmangfoldet i det totale mediemangfoldet og i denne modellen inngår 252 medier med både nasjonal, regional, lokal profil og nisjeprofil. I alt er 3 447 584 artikler analysert, fordelt på 250 temaer, som igjen er fordelt på 42 hovedtemaer og 130 undertemaer. Det er først når modellen inkluderer andre nyhetsmedier og NRK at den gir grunnlag for å fortelle noe om hvordan NRKs innholdsprofil differensierer seg fra eller ligner på de andre mediene i analysen. Figur 24 viser det tematiske innholdet i de 252 analyserte mediene, brutt ned på de samme ni hovedtemaene som i figur 23.

Figur 24 – tematisk innhold i norske medier 2020



Kilde: Infomedia Norge

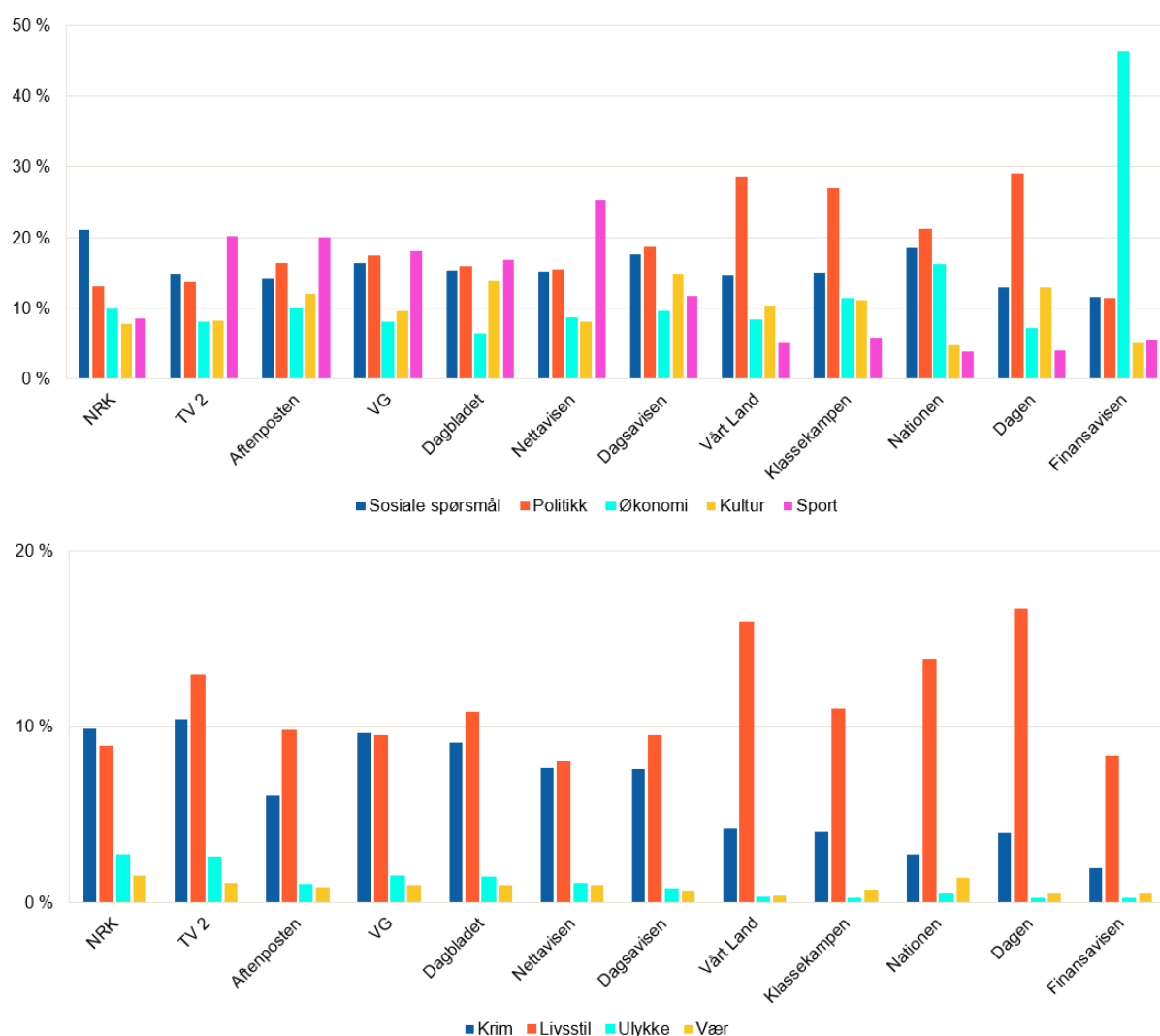
I likhet med modellen som kun omfatter innhold fra Nrk.no, viser også denne modellen for det totale mediemangfoldet samlet at den største innholdskategorien er sosiale spørsmål. Dette tyngdepunktet i den tematiske dekningen er også her knyttet til et høyt antall saker om koronapandemien. Dette er det naturlig å forvente fra alle nasjonale medier med de mest allmenne profilene, som søker å nå et bredt publikum og være dagsordenssettende på et nasjonalt plan. Tilsvarende ble de lokale og regionale mediene viktige informasjonskanaler for befolkningen etter den første fasen med nasjonale tiltak, da landet gikk over i en fase med større grad av lokale tiltak. Som analysene av bruksmangfoldet i kapittel 7 viser, forsterket koronapandemien betydningen av de redaktørstyrte journalistiske mediene som kilde til nyheter. Situasjonen førte til et stort informasjonsbehov i befolkningen, og i samsvar med medienes samfunnsoppdrag, ble dekningen av denne krisen også prioritert av mediene. Figur 25 viser at TV 2, Aftenposten, VG, Dagbladet og Nettavisen ligner hverandre med like høy dekning av sosiale spørsmål, men NRK skiller seg ut ved å ha enda større fokus på dette temaet. Sosiale spørsmål og politikk er blant de tre mest dekkede temaene i alle de nasjonale bredde- og nisjemediene.

At flere redaktørstyrte medier setter samme sak på dagsorden, betyr ikke nødvendigvis at det ikke foreligger mediemangfold. Det at flere redaksjoner dekker samme sak med ulike



vinklinger og perspektiver er også en viktig side ved innholdsmangfoldet. Dette er ikke minst av stor betydning i dekningen av viktige hendelser slik som koronapandemien, som både krevde løpende oppdatering om smittesituasjon og myndighetenes tiltak (informasjon), det å bidra med fakta og å sette kompleks informasjon inn i en forståelig kontekst (forklare), og å granske myndighetsutøvere og ulike politiske og økonomiske interesser mv. (kritisk overvåke). Disse tre momentene ved det journalistiske samfunnsoppdraget blir naturlig aktualisert i en krise, men er ikke desto mindre viktige i dekningen av et stadig mer komplekst og spesialisert samfunn.

Figur 25 – tematisk innhold i de nasjonale breddemediene 2020



Kilde: Infomedia Norge

NRK og de nasjonale breddemediene skiller seg mest fra hverandre ved at NRK dekker sosiale spørsmål (21 prosent) langt mer, og sport (9 prosent) langt mindre, enn de øvrige nasjonale breddemediene. Det er relative små forskjeller på politikk, krim, økonomi og livsstil. Samtlige av de nasjonale breddemediene har lav dekning av ulykke og vær. Dette indikerer, i likhet med tidligere analyser av innholdsbredden i norske nyhetsmedier, at NRK ligner mest

på andre medier når det gjelder de journalistiske kjerneoppgavene i mediernes samfunnsoppdrag. Norske medier som følger Redaktørplakaten, har noen felles nyhetsverdier som innebærer at mediene er like opptatt av å dekke temaer som gjelder sosiale spørsmål og politikk. NRK ligner mest på medier som søker å være dagsordensettende for den offentlige samtaler og som vil nå et bredt publikum. NRK ligner også på andre medier i dekningen av beredskapssaker som ulykker og vær.

Modellen for det totale mediemangfoldet avdekker forskjeller i dekningen hos de nasjonale breddemediene og nasjonale nisjeavisene, der sistnevnte har langt høyere dekning av politikk og mindre av krim og sport. Vårt Land (29 prosent), Dagen (29 prosent) og Klassekampen (27 prosent) har høyest andel politikk sammenlignet med de andre bredde- og nisjeavisene. Nettavisen (25 prosent) skiller seg ut ved å ha mer sport og Finansavisen (46 prosent) ved å ha mer økonomi.

Dagsavisen (15 prosent) og Dagbladet (14 prosent) har høy dekning av kultur sammenlignet med de andre nasjonale breddemediene. Dagen (13 prosent) har størst andel kulturinnhold blant nisjemediene. Hovedårsaken til den høye andelen er at denne publikasjonen har en langt større innholdsandel av undertemaet medier, som kjennetegnes ved begreper knyttet til medier generelt, herunder sosiale medier. Det er generelt stor likhet på tvers av alle nasjonale bredde- og nisjemedier for undertemaene tv, film, musikk og underholdning. VG og Nettavisen har større fokus på kongefamilien. Vårt Land, Dagen, Klassekampen og Aftenposten har større fokus på litteratur. NRK skiller seg ut fra resten av de nasjonale mediene på undertemaet arrangement.

TV 2 (13 prosent) har andel av temakategorien livsstil sammenlignet med de andre nasjonale breddemediene. Hovedårsaken til den høye andelen er at TV 2 har en langt større innholdsandel i undertemaet familie og oppvekst, som kjennetegnes av begreper knyttet til barn, oppvekst, ungdom, familie, foreldre og hjem. Dette kan også ses i sammenheng med kildemangfoldet til TV 2, der analysen av kildeomfanget viste at TV 2 benytter seg av en større andel grasrotkilder enn NRK, omtales dypere i kapittel 6.3.1. Dagen (16,7 prosent), Vårt Land (15,9 prosent) og Nationen (13,8 prosent) har størst andel livsstilsinnhold blant nisjemediene.

NRK er det nasjonale breddemediet med størst og jevnest fordelt tematisk bredde, etterfulgt av Aftenposten og VG. Sammenlignet med nisjemediene, er bredden jevnt over større blant de nasjonale breddemediene. At nyhetsmediene som henvender seg til det bredeste publikummet har de mest generelle og allmenne innholdsprofilene er forventet. Analysen bekrefter at profilene til NRK, og også Aftenposten og VG utmerker seg som de mest allmenne nyhetsmediene. Dette samsvarer med funnet i konkurranseanalysen om at NRK utøver et sterkere konkurransepress på de riksdekkende brede nettavisene, enn på lokal- og regionaviser, se kapittel 9.



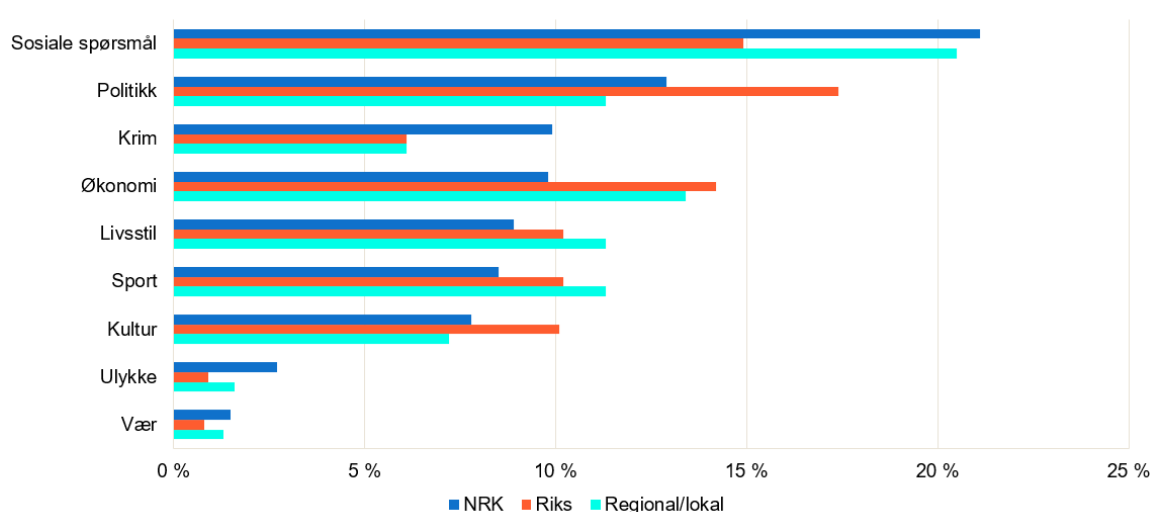
NRK og geografiske områder

Lokal- og regionmediene har en større dekning av sosiale spørsmål enn riksmediene (20,5 mot 14,9 prosent), og nesten like mye som NRK (21,1 prosent). Som beskrevet over er dette tyngdepunktet i de lokale og regionale mediene under koronapandemien naturlig ut fra rollen disse mediene har som informasjonskanal i folks nærmiljøer. Lokal- og regionmediene har også mer om livsstil (11,3 prosent) enn riksmediene (10,2 prosent) og NRK (8,9 prosent). Livstilssaker handler om temaer som er relevante for folks hverdagsliv, eksempelvis trafikkaker med typiske oppdateringer som hjelper folk å orientere seg i hverdagen.

NRK har i stor grad samme innholdsprofil som lokal- og regionmediene, men differensierer seg også ved å ikke i like stor grad prioritere livsstil og sport. NRK dekker også i stor grad ulykker og politikk og har en noe større dekning av disse to temaene enn de lokale/ regionale mediene. Analysen gir ikke svar på i hvilken grad sakene som dekkes er regionale eller nasjonale. At innholdsprofilene ligner hverandre er knyttet til de felles nyhetsverdiene for medier som ønsker å nå bredt ut i sine dekningsområder. Særlig når det gjelder dekningen av sosiale spørsmål, kultur og vær. Men det er også noe likhet når det gjelder ulykker og politikk, selv om NRK har noe større omtale av disse to temaene. NRK og lokal- og regionmediene er mest ulike når det gjelder krim (NRK 9,9 og lokal/region 6,1), økonomi (lokal/region 13,4 og NRK 9,8), livsstil (lokal/region 11,3 og NRK 8,9) og sport (lokal- og regionmediene 12 og NRK 8,5).

Riksmediene har høyere dekning av politikk og kultur, men også til dels sport og økonomi. På den andre side har lokal- og regionmediene større dekning av sosiale spørsmål og livsstil, men til dels også ulykker og været. Beredskapsinformasjon (som ulykker, trafikk og vær) er en naturlig del av det journalistiske samfunnsoppdraget, som er like viktig for medier som søker å nå et bredt publikum innenfor sine geografiske områder.

Figur 26 – tematisk innhold hos NRK og lokale/regionale medier i 2020



Kilde: Infomedia Norge



6.2.4 Nyhetsdekningen på nynorsk

NRK har et tydelig språkpolitisk oppdrag knyttet til å bidra til at det tilbys innhold på begge målformer i det samlede norske medietilbudet. Det har i flere år vært en utfordring for NRK å oppfylle kravet om 25 prosent nynorsk på alle plattformer, og det er særlig andelen på nrk.no som har ligget lavere (rundt 16–18) prosent. I det nasjonale nyhetsmarkedet på nett og papir er det imidlertid Nationen og NRK som i størst utstrekning bidrar til at det publiseres saker på nynorsk, med henholdsvis 6,7 og 3,8 prosent. Dagen, Klassekampen og Vårt Land publiserer også nyhetsartikler på nynorsk, med henholdsvis 2,5, 2,4 og 1,6 prosent. Blant alle de andre bredde- og nisjemediene ligger nynorskandelen mellom 0,3 og 0,5 prosent. I mars 2021 skrev Framtida.no at TV 2 ikke har tillatt nyheter på nynorsk på nett, men at det nå er besluttet at allmennkringkasteren åpner for nynorskartikler på Tv2.no.¹³¹

Ettersom det er få nasjonale nyhetsmedier som dekker nyhetsbildet på er NRKs bidrag viktig for å fremme det nynorske skriftspråket i nyhetsformidlingen viktig, og NRK må gjennomføre systematiske tiltak for å styrke ivaretagelsen av dette kravet. For den fremtidige styrkingen av nynorskandelen på nett, ser Medietilsynet positivt på at NRK har inngått avtale om bruk av NTBs «nynorskrobot», som oversetter nyhetstekster fra bokmål til nynorsk. NTB samarbeider med Nynorsk pressekontor, Språkrådet og Nasjonalbiblioteket om å videreutvikle denne roboten, som kan bli et viktig verktøy for å styrke omfanget av det journalistiske stoffet på nynorsk og det nynorske mediespråket, blant annet i NRK.

6.3 Empiriske innholdsanalyser av nyhets- og debattprogram NRK og TV 2

Medietilsynet har samlet inn data fra nyhetssendinger og debattprogram på lineær tv og radio som er sendt i NRK og TV 2, og har fått bistand fra medieforskerne Mona K. Solvoll og Ragnhild K. Olsen ved Handelshøyskolen BI for å analysere materialet. Det empiriske materialet består av innslag fra to nyhetsprogram, ett i NRK og ett i TV 2, og fire debattprogram, tre i NRK og ett i TV 2, alle sendt i 2020. Følgende program er inkludert i datamaterialet: Dagsnytt 18 (P2), Debatten (NRK1), Politisk kvarter (P2), Dagsrevyen 21 (NRK1), 1730 (TV 2 Nyhetskanalen) og 21-Nyhetene (TV 2). Det empiriske materialet ble samlet inn av Medietilsynet i 2021.

¹³¹ <https://framtida.no/2021/03/17/tv-2-snur-opnar-for-nynorsk-pa-nett>, tilgjengelig 20. november 2021.



Tabell 5 – fordelingen av antall innslag i analysematerialet

Programmer	Antall innslag
Debattprogrammer	1 136
Dagsnytt 18	383
Debatten	398
Politisk Kvarter	162
1730	193
Nyhetssendinger	1 920
Dagsrevyen 21	662
TV 2 Nyhetene	1 258
Totalt	3 056

Kilde: Solvoll og Olsen (2021), NRK, TV 2

Analysen undersøker likheter og ulikheter mellom TV 2 og NRK i hvilke temaer¹³² som formidles, geografisk profil (lokal, nasjonal, internasjonale), vinkling av saker (positiv, nøytral, negativ, kritisk), kildeutvalg og tolkningsrammer¹³³ som ble brukt i formidlingen av koronarelaterte saker.

Videre har Helje Solberg, nyhetsdirektør i NRK, og Karianne Solbrække, nyhetsredaktør i TV 2, bidratt til å belyse den overordnede redaksjonelle strategien til NRK og TV 2. Svarene fra de redaksjonelle lederne brukes til å si noe om mangfold på et mikronivå (tematikk, vinklinger, kilder og tolkningsrammer i programmer) og diskutere dette opp mot faktorer på mesonivå (karakteristikk av nyhetsredaksjonene, organisasjonens forhold til målgrupper osv.) som kan være med å forklare hvorfor innholdsmiksen ser ut som den gjør. Informasjonen fra NRK og TV 2 er innhentet av Medietilsynet.¹³⁴

6.3.1 Nyhetene

Fjernsynsnyheter er en etablert institusjonell praksis som ligger i kjernen av NRK og TV 2s forpliktelser som allmenkringkastere. Informasjon som Medietilsynet har hentet inn fra NRK og TV 2, viser at NRK i januar 2020 iverksatte en ny nyhetsstrategi som setter søkelys på tre punkter «først – med hele bildet», «alltid til å stole på» og «nær og modig». Også TV 2 opplyser at de vektlegger en tematisk bred og tilgjengelig nyhetsdekning.

¹³² Temaene som ble registrert var: Politikk, økonomi, sosiale tema, krim, ulykker, kultur og underholdning, sport, teknologi og vitenskap, helse og vær. Kategorien *helse* blir vanligvis registrert som *sosialt tema*, men ble i denne analysen registrert som en egen kategori på grunn av koronapandemien.

¹³³ Mens tema handler om *hvilke* nyheter som presenteres, handler tolkningsrammer om *hvordan* disse nyhetene blir presentert.

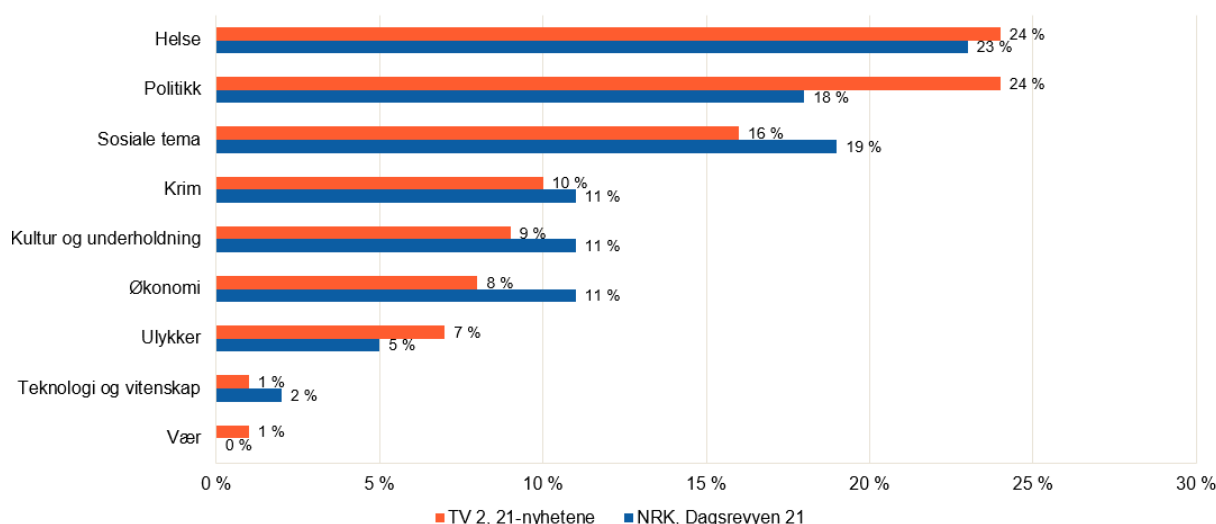
¹³⁴ Informasjonen fra NRK og TV 2 ble delt med Solvoll og Olsen, som fikk mulighet til å bruke disse uttalelsene i arbeidet med analysen.



Innslagenes tematiske bredde og vinkling

Solvoll og Olsens analyse av innslag i NRKs Dagsrevyen 21 og innslag i TV 2s 21-Nyhetene, viser at helse (23 prosent), sosiale tema (19 prosent) og politikk (18 prosent) utgjorde de tre største temaene i NRKs Dagsrevyen 21. I TV 2s 21-Nyhetene var helse og politikk de største temaene i materialet (begge 24 prosent) etterfulgt av sosiale tema (16 prosent). Materialet viser at det er små tematiske forskjeller mellom Dagsrevyen og 21-nyhetene. TV 2s 21-Nyhetene har noe større andel innslag som handler om politikk, mens NRK Dagsrevyen 21 har litt større andel innslag om økonomi. Andelen krim og vold, samt kultur og underholdning er tilnærmet like store i de to undersøkte programmene.

Figur 27 – den tematiske fordelingen i NRKs Dagsrevyen 21 (n=258) og TV 2s 21-Nyhetene (n=310) (tall i prosent)



Kilde: Solvoll og Olsen (2021), NRK, TV 2

Solvoll og Olsen viser til at det er noen metodiske utfordringer med kategorien «sosiale tema». Kategorien inneholder saker som ofte er en sammenblanding av samfunnsproblemer, politiske standpunkt og perspektiver fra interesse- og arbeidslivsorganisasjoner. Sammen med beredskap, utgjør sosiale tema likevel en slags ryggrad av samfunnsrelevant journalistikk.¹³⁵ Forskerne konkluderer med at man på den måten kan si at nyhetsprogrammene til NRK og TV 2 utfyller hverandre når det gjelder disse samfunnsmessig viktige temaene.

Overordnet er det store likheter mellom de to aktørene i fordelingen av lokale, nasjonale og internasjonale saker i de analyserte programmene. Totalt sett handler litt over halvparten av de undersøkte sakene fra NRK Dagsrevyen 21 og TV 2s 21-Nyhetene om nasjonale forhold. TV 2s 21-Nyhetene har noe høyere andel av nasjonal saker (58 prosent versus 52 prosent), mens NRK Dagsrevyen 21 har noe større andel internasjonale saker (27 prosent versus 23 prosent). Andelen lokale saker er tilnærmet lik hos de to aktørene, med henholdsvis 21

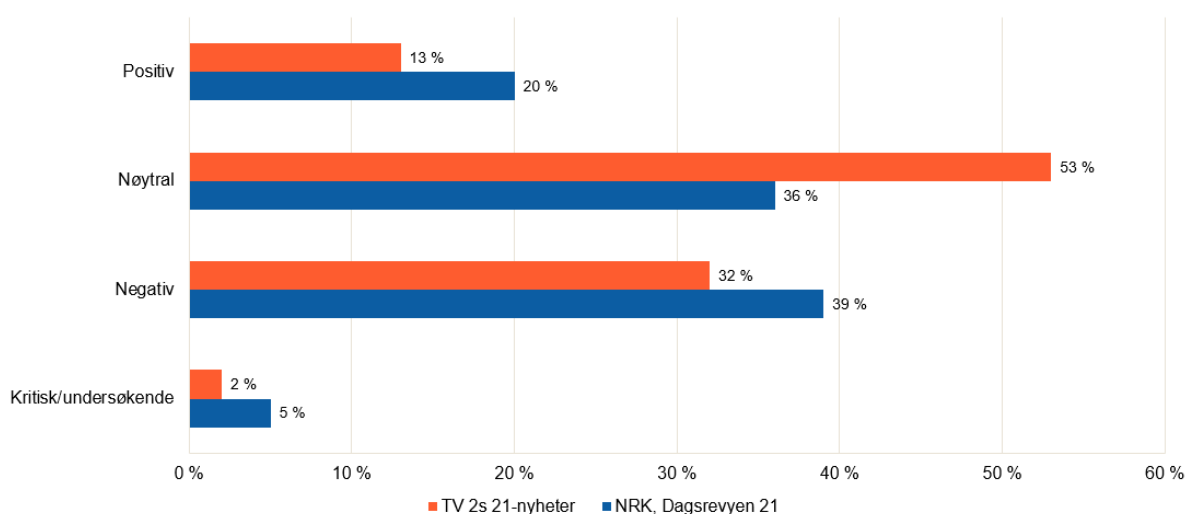
¹³⁵ Sjøvaag, H. (2020) Tre spørsmål om metodeutvikling. Norsk medietidsskrift, 27(03), 1–5.



prosent (NRK) og 19 prosent (TV 2). Både NRK og TV 2 har dermed en klar nasjonal profil på sine nyhetsinnslag. Forskjellen på den nasjonale profilen i de to kanalene er størst når det gjelder innslag om politikk: 58 prosent av innslagene om politikk i TV 2s 21-Nyheter hadde en nasjonal profil, mot 29 prosent i NRKs Dagsrevyen 21. NRK oppgir til Medietilsynet at de har ambisjon er å speile verden i sin fulle geografiske bredde. Videre fremhever de at når mange medier reduserer antallet korrespondenter, er det ekstra viktig at en offentlig finansiert allmennkringkaster har tilstedeværelse internasjonalt og rapporterer med egne øyne om det som skjer andre steder i verden.

Figur 28 viser forskjeller i vinklingen i de undersøkte programmene. Nyhetsinnslagene til TV 2s 21-Nyheter domineres av en nøytral vinkling (53 prosent), mens NRK Dagsrevyen 21 bruker en nøytral vinkling i 36 prosent av de undersøkte innslagene. I Dagsrevyen 21 er det en større andel negativ vinkling av stoffet (39 prosent), sammenlignet med 21-Nyheterne (32 prosent). De undersøkte nyhetsinnslagene fra Dagsrevyen 21 har også en større andel av positive vinklinger (20 prosent) sammenlignet med TV 2-materialet (13 prosent). Dagsrevyen 21 har videre en noe høyere andel kritiske/undersøkende vinklinger på sakene enn 21-Nyheterne.

Figur 28 – vinkling av saker i NRKs Dagsrevyen 21 (n=258) og TV 2s 21-Nyheter (n=310) (tall i prosent)



Kilde: Solvoll og Olsen (2021), NRK, TV 2

Basert på det analyserte materialet av nyhetsdekningen til de to kanalene, er bruken av en kritisk/undersøkende vinkling relativt lav. Fem prosent av sakene har denne vinklingen i NRK Dagsrevyen 21, mens to prosent av sakene er vinklet kritisk/undersøkende i de analyserte innslagene fra TV 2s 21-Nyheter. I NRK Dagsrevyen 21 har innslagene som handler om krim og vold størst andel kritisk undersøkende vinkling, etterfulgt av innslag om politikk, sosiale tema, helse og økonomi. I TV 2s 21-Nyheter er det kritiske perspektivet brukt i innslag med sosiale tema og i forbindelse med krim og vold og helse. NRK har oppgitt til Medietilsynet at kanalen ønsker å være løsningsorientert, gi håp og peke på muligheter. Det gjenspeiler seg i den høye andelen positive vinklinger (20 prosent).



Dekningen av koronapandemien

Nyhetsmedier spiller viktige samfunnsroller, spesielt under kriser.¹³⁶ Særlig fire funksjoner er avgjørende for det som beskrives som nyhetsmedienes sosiale ansvar: formidling av informasjon og kunnskap, kontroll og samfunnskritikk, sosial integrering (styrking av felleskap) og å være en arena for diskusjon av tema som angår offentligheten.¹³⁷ Begge kanalene understreker overfor Medietilsynet at det er en del av kanalenes samfunnsoppdrag og allmennkringkasterrolle å informere befolkningen. For NRKs vedkommende er dette også nedfelt i NRK-plakaten.¹³⁸ Kanalenes samfunnsansvar og allmennkringkasterrolle kan bidra med å forklare en høy andel nyheter knyttet til koronapandemien. Korona er omtalt i 40 prosent av de analyserte innslagene fra NRK Dagsrevyen 21 og 38 prosent av innslagene fra TV 2s 21-Nyheter.

For å analysere koronadekningen har forskerne sett på ulike tolkningsrammer for si noe mer detaljert om hvilke sider av koronasaken som blir fremhevet i dekingen, og hvilke perspektiver og aspekter som ble nedtonet. Analysen viser at medisinsk risiko og sosial adferd og risiko (smittespredning) var de mest dominerende tolkningsrammene, etterfulgt av samfunnsmessige konsekvenser. Den utbredte bruken av rammene medisinsk risiko og sosial adferd og risiko viser at både TV 2 og NRK har lagt stor vekt på å formidle informasjon og kunnskap om pandemien, både når det gjelder å informere publikum om sykdommens forløp, årsak, utbredelse, behandling og vaksine, i tillegg til å holde publikum orientert om situasjoner som kan føre til økte smittespredning og smittefarlig atferd.

I nyhetsinnslagene fra TV 2s 21-Nyheter er de samfunnsmessige konsekvensene av pandemien den mest fremtredende tolkningsrammen (20 prosent), etterfulgt av medisinsk risiko (16 prosent). I NRK Dagsrevyen 21 er de mest fremtredende tolkningsrammene medisinsk risiko (19 prosent), sosial adferd og risiko (18 prosent) og samfunnsmessige konsekvenser (15 prosent). Sosial adferd og risiko er mindre fremtredende i TV 2 (10 prosent). Kulturelle konsekvenser, det vil si konsekvenser for idrett, kultur, fritid og religion, er også mer fremtredende i NRK Dagsrevyen 21 (11 prosent) enn i TV 2s 21-Nyheter (tre prosent).

Bruken av kilder

Den kvantitative kildeanalyse gir innsikt om kildemangfold og hvilke stemmer som kommer til orde i nyhetssendingene. Det er spesielt interessant å se nærmere på elitens deltagelse og muligheter for å påvirke mediedebattens grenser og synspunkter.¹³⁹ De tre største kategoriene med kilder hos både TV 2s 21-Nyheter og NRK Dagsrevyen 21 er ordinære

¹³⁶ Konow-Lund, M., Hågvar, Y. B., & Olsson, E. K. (2019). Digital innovation during terror and crises. *Digital Journalism*, 7(7), 952-971.

¹³⁷ Olsen, R. K. (2021). The Value of Local News in the Digital Realm – Introducing the Integrated Value Creation Model. *Digital Journalism*, 9(6), 810-834.

¹³⁸ Jf. § 23, NRK skal ha et særlig beredskapsansvar og legge til rette for at styresmaktene kan nå ut til befolkningen med informasjon

¹³⁹ Figenschou, T. U., & Beyer, A. (2014). Elitene, minoritetene og mediene—Definisjonsmakt i norsk innvandringsdebatt. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 55(01), 24-51.



borgere, offentlige og private ledere, samt posisjonspolitikere. TV 2 har en større andel ordinære borgere i materialet som er undersøkt (20 prosent versus 15 prosent), mens NRK har noe større andel politikere fra posisjonspartier som kilder (14 prosent versus 11 prosent).

De mellomstore kildekategoriene i innslagene fra NRK Dagsrevyen 21 er politikere fra opposisjonspartier, arbeidstakere i privat og offentlig sektor, forskere og fagpersoner, og lokalpolitikere. TV 2s 21-Nyheter har en litt større andel forskere og fagpersoner (ni prosent versus sju prosent), og en litt lavere andel lokalpolitikere (fire prosent versus sju prosent) sammenlignet med NRK Dagsrevyen 21. Tabell 6 viser de mest brukte kildene i de analyserte innslagene.¹⁴⁰

Tabell 6 – de mest brukte kildene i NRKs Dagsrevyen 21 (n=258) og TV 2s 21-Nyhetene (n=310) (tall i prosent)

Kilder	NRK Dagsrevyen 21	TV 2 21-Nyhetene
Ordinære borgere	15	20
Ledere fra offentlig og privat sektor	15	13
Posisjonspolitikere	14	11
Opposisjonspolitikere	7	7
Arbeidstakere i offentlig og privat sektor	7	7
Forskere og fagpersoner	7	9
Lokalpolitikere	7	4

Kilde: Solvoll og Olsen (2021), NRK, TV 2

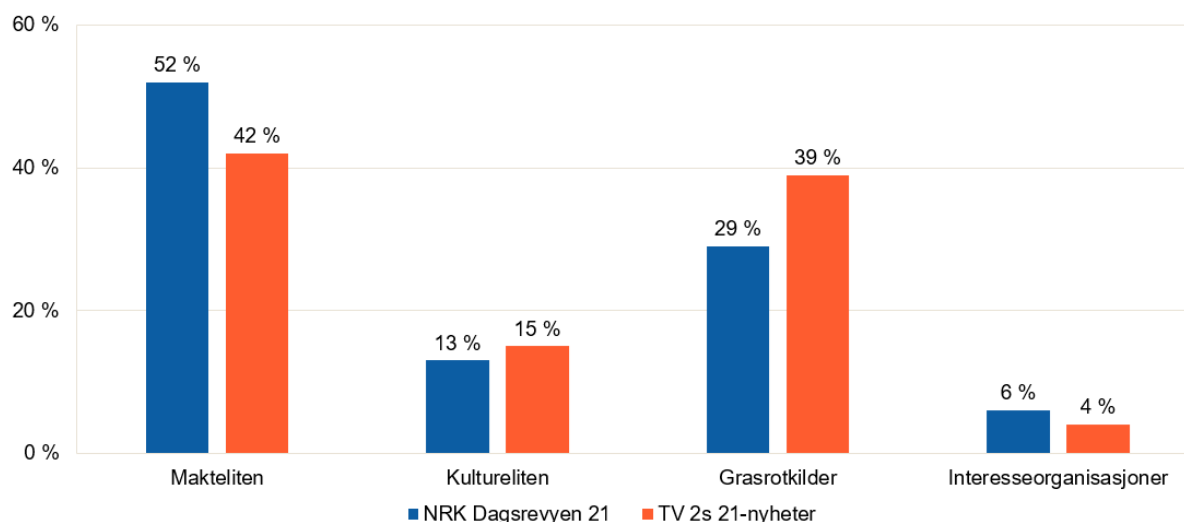
For å vise de store linjene i kildebruk har forskerne benyttet fire overordnede analytiske grupperinger: makteliten, kultureliten, vanlige mennesker og interesseorganisasjoner. «Makteliten» består her av kilder som politikere, ledere i offentlig og privat sektor, rettssystem/politi og FHI og Helsedirektoratet. «Kultureliten» består her av samfunnsdebattanter, journalister, redaktører, forskere og eksperter. Gruppen «grasrotkilder» inneholder ordinære borgere, barn og unge, arbeidstakere, samt klienter og ofre. Disse representerer som hovedsak seg selv eller grasrotas interesser, erfaring og mening. Interessegrupper er representert ved organisasjoner, foreninger og tankesmier og interesseorganisasjoner for arbeidstakere og bedrifter.

Figur 29 viser at makteliten utgjør 52 prosent av kildene hos NRK Dagsrevyen 21 og 42 prosent hos TV 2s 21-Nyheter. Både kultureliten og interesseorganisasjoner er ganske likt representert hos de to kanalene, mens 21-Nyhetene i større grad enn Dagsrevyen 21 gir plass til grasrotkilder, 39 mot 29 prosent. Forskjellene viser at NRK gir mer plass til stemmer som har nærhet til samfunnsmessig og politisk makt, mens TV 2 er mer preget av et «nedenfra- og oppover»-perspektiv.

¹⁴⁰ Øvrige kildekategorier er: Rettssystemet og politi, Organisasjoner, foreninger og tankesmier, Klienter og ofre, FHI og Helsedirektoratet, Journalister og redaktører, Barn og unge, Samfunnsdebattanter og Fagbevegelse og interesseorganisasjoner for arbeidstakere.



Figur 29 – kildegrupper fordelt på nyhetsprogram (tall i prosent)



Kilde: Solvoll og Olsen (2021), NRK, TV 2

I begge de to nyhetsprogrammene er det en overvekt av mannlige kilder. Fordelingen mellom mannlige og kvinnelige kilder er så godt som sammenfallende i de undersøkte TV 2- og NRK-innslagene. I begge kanaler er litt mindre enn fire av ti kilder kvinner (38 og 39 prosent). Tidligere undersøkelser av kvinnerepresentasjon i NRK Dagsrevyen 21 har vist en stigende andel kvinnelige deltagere over tid – fra 28 prosent i 2009 til 32 prosent i 2013.¹⁴¹ Solvoll og Olsen viser til at det kan være ulikheter i gjennomføringen av de to undersøkelsene. Likevel kan funnene i denne analysen tyde på at utviklingen mot noe høyere kvinneandel vedvarer.

De fleste kvinnelige kildene opptrer i rollen som ordinære borgere i de undersøkte nyhetsinnslagene. Det gjelder både hos TV 2 og NRK. I NRK Dagsrevyen 21 er andelen kvinnelige kilder størst blant barn og unge (56 prosent), samfunnsdebattanter (53 prosent) og ordinære borgere (52 prosent). I TV 2s 21-Nyheter er andelen kvinnelige kilder størst blant barn og unge (51 prosent) etterfulgt av organisasjoner, foreninger og tankesmier (49 prosent) og ordinære borgere (49 prosent).

Å være en arena for debatt er en sentral del av samfunnsoppdraget til nyhetsmedier og understrekes særlig i NRK-plakaten (paragraf 32). For å skape gode diskusjoner relatert til koronapandemien er blant annet kildeutvalget avgjørende. Kartleggingen av kildebruken i koronadekningen i NRK Dagsrevyen 21 og TV 2s 21-Nyheter viser at ordinære borgere var den mest brukte kildekategorien i det undersøkte TV 2-materialet. De utgjør 22 prosent av alle kildene som er registrert i denne dekningen, mens den samme kildekategorien utgjør 14 prosent av dem som uttaler seg i koronadekningen i NRK Dagsrevyen 21. I begge kanalene utgjør ledelse fra privat og offentlig sektor den største kildekategorien (17 prosent).

¹⁴¹ Øvrebø, T. (2015). Verdien av en kvinnes stemme. Om kjønn, makt og endring i norsk nyhetsproduksjon. Nordicon-Information, 37(2), 41–55



6.3.2 Debattprogrammene

Debattprogrammet 1730 sendes på TV 2 Nyhetskanalen, og er TV 2s hovedflate for debatt.¹⁴² Ifølge TV 2 vurderer kanalen NRK-programmet Dagsnytt 18 som nærmeste konkurrent for 1730-sendingen. Politisk kvarter konsentrerer seg om norsk politikk og er smalere i profilen enn Dagsnytt 18. Programmet Debatten sendes på NRK1 tirsdager og torsdager, og er NRKs fremste debattprogram med en bred profil.¹⁴³ NRKs Debatten er plassert i «primetime» på kveldstid på NRKs hovedkanal for at kanalen skal oppfylle sitt samfunnsoppdrag om å skape brede fellesarenaer i en tid med et stadig mer fragmentert ordskifte, og det er lagt aktivt til rette for at programmene skal favne både yngre og bredere målgrupper. Også TV 2 har en debattflate i programmet 1730 som treffer relativt sett bredt, inkludert yngre seere.¹⁴⁴

Innslagenes tema og vinkling

Totalt inneholder debattene mest omtale av sosiale tema og politikk, etterfulgt av økonomi. Helsestoff var mest fremtredende i TV 2 Nyhetskanalens 1730 og NRKs Debatten, mens NRKs Dagsnytt 18 skiller seg ut med en større andel kultur- og underholdningstematikk.

Tabell 7 – tematisk fordeling i NRKs og TV 2s debattprogrammer

Tema,	Dagsnytt 18	Debatten	Politisk kvarter	1730
Helse	7 %	12 %	2 %	21 %
Krim og vold	9 %	1 %	3 %	2 %
Kultur og underholdning	15 %	6 %	0 %	9 %
Politikk	22 %	17 %	35 %	36 %
Sosiale tema	24 %	31 %	35 %	17 %
Sport	4 %	0 %	2 %	0 %
Teknologi og vitenskap	2 %	4 %	2 %	0 %
Økonomi	17 %	29 %	22 %	15 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %

Kilde: Solvoll og Olsen (2021), NRK, TV 2

Tabell 7 viser at de fire debattprogrammene i det undersøkte materialet har en god tematisk bredde. Dagsnytt 18 dekker alle de åtte temakategoriene og viser på den måten et noe større tematisk mangfold enn de andre programmene. 1730 dekker seks tema og de andre to programmene sju tema hver.

Politikk dominerte TV 2 Nyhetskanalens 1730 med 36 prosent etterfulgt av helsestoff (21 prosent), sosiale tema (17 prosent) og økonomi (15 prosent). Dagsnytt 18 (NRK P2) hadde til sammenligning en dominans av sosiale tema (24 prosent) og politikk (22 prosent), fulgt av økonomi (17 prosent) og kultur og underholdning (15 prosent). I Politisk kvarter på NRK P2

¹⁴² Opplysninger gitt av TV 2 til Medietilsynet

¹⁴³ Opplysninger gitt av NRK til Medietilsynet

¹⁴⁴ Opplysninger gitt av NRK og TV 2 til Medietilsynet



var sosiale tema like fremtredende som politikk (35 prosent), etterfulgt av økonomi (22 prosent). Sosiale tema var det største temaet i Debatten på NRK (31 prosent) etterfulgt av økonomi (29 prosent) og politikk (17 prosent). Her kommer helse opp som det fjerde største tema (12 prosent).

Debattprogrammene vektlegger forskjellige temaer, noe som må ses i forhold til ulik redaksjonell profil og målgrupper – både mellom TV 2 og NRK og mellom de forskjellige debattprogrammene på NRK. Det samlede materialet tyder likevel på at NRKs tre debattprogrammer har en bred innholdssammensetning som bidrar til tematisk mangfold.

Alle de fire debattprogrammene har en dominerende nasjonal profil i innholdet sitt, henholdsvis 66 prosent (1730), 76 prosent (Dagsnytt 18), 77 prosent (Debatten) og 83 prosent (Politisk kvarter). I de utvalgte 1730-sendingene er det ikke registrert lokalt stoff, mens andelen utenriksstoff er på 34 prosent. Dagsnytt 18 har til sammenligning sju prosent lokalt vinklede debatter i det analyserte materialet og 17 prosent debatter med utenriksfokus. I Debatten på NRK er det fire prosent lokal vinkling og 19 prosent internasjonal vinkling på innslagene vi har analysert.

Bruken av kilder

Tabell 8 viser de mest brukte kildene i debattprogrammene. De tre mest brukte kildene i alle debattprogrammene var posisjons- og opposisjonspolitikere, samt journalister og redaktører. I tillegg utgjorde forskere og fagpersoner en betydelig andel kilder, etterfulgt av ledelse fra offentlig og privat sektor.

Tabell 8 – de mest brukte kildene i debattprogrammer (tall i prosent)

Kilder	Dagsnytt 18	Politisk kvarter	Debatten	1730
Posisjonspolitikere	21	31	13	9
Opposisjonspolitikere	12	36	15	11
Ledelse offentlig og privat sektor	8	5	13	9
Forskere og fagpersoner	10	5	12	15
Journalister og redaktører	19	13	9	30
Organisasjoner, foreninger og tankesmier	7	3	8	6
Fagbevegelse og organisasjoner for arbeidstakere	7	2	7	2
Ordinære borgere	1	0	1	8

Kilde: Solvoll og Olsen (2021), NRK, TV 2

Politisk kvarter er debattprogrammet med størst andel politikere, med totalt 67 prosent.¹⁴⁵ Til sammenligning hadde 1730-sendingene 20 prosent politikere i sine debatter.¹⁴⁶ 1730-sendingene har den høyeste andelen redaktører/journalister og forskere/fagpersoner, mens Debatten har en høyere andel ledere fra offentlig og privat sektor. 1730 skiller seg også ut

¹⁴⁵ Inkluderes lokalpolitikere, er andelen 69 prosent.

¹⁴⁶ Inkluderes lokalpolitikere, er andelen 23 prosent.



ved å ha den høyeste andelen ordinære borgere, åtte prosent mot én prosent i Dagsnytt 18 og Debatten.

Når kildene i debattprogrammene kategoriseres i de fire overordnede kildegruppene maktelite, kulturelite, grasrotkilder og interesseorganisasjoner, viser analysen at NRKs debattprogram har en vesentlig høyere andel kilder fra makteliten. Høyest er andelen i Politisk kvarter (75 prosent), etterfulgt av Debatten (53 prosent) og Dagsnytt 18 (52 prosent). Til sammenligning utgjør kildegruppen «maktelite» 34 prosent i TV 2s 1730. Programmet 1730 har en overvekt av kilder fra kultureliten, som i første rekke skyldes den store andelen journalister og redaktører. Debatten og 1730 er debattprogrammene med den jevneste fordelingen av kildegrupper. 1730 har imidlertid flest kilder fra gruppen grasrotkilder, Elleve prosent mot ni prosent i Debatten. Basert på denne grupperingen finner forskerne at debattprogrammene på TV 2 og NRK fjernsyn er de mest folkelige av de fire debattprogrammene som er undersøkt.

TV 2 har til Medietilsynet opplyst at kanalen har ambisjon om å tilby et bredere gjestegalleri enn andre medier og ha et ekstra fokus på stemmer som ikke alltid når opp. Denne analysen bekrefter denne prioriteringen hos TV 2. NRK forteller at debattsendingene, i større grad enn nyhetssendingene, har kilder som sitter i maktposisjoner. Videre beskrives det at myndighetspersoner stiller opp og gjerne vil delta i NRKs debattprogrammer fordi NRKs flater oppleves som viktige fellesarenaer for det offentlige ordskiftet i Norge. Dette gjenspeiler seg i analysen. Mens maktelitekilder utgjør 52 prosent av kildene i Dagsrevyen 21, utgjør den samme kildegruppen 75 prosent i Politisk kvarter. Samtidig utgjør grasrotkilder 29 prosent av kildene i Dagsrevyen 21, men bare ni prosent i Debatten.

6.4 Deskriptiv analyse av radiomarkedet

I forbindelse med utredningen om NRKs bidrag til mediemangfoldet i 2018, fikk Medietilsynet innspill om å se nærmere på NRKs tilbud på radio (MTG, Bauer). Av tidsmessige årsaker ble en omtale av NRKs radiotilbud likevel ikke omtalt i utredningen. Også til denne rapporten har Medietilsynet fått innspill om å se nærmere på NRKs radiotilbud. Innspillene handler om at endringene i NRKs radiotilbud har gått «i retning av mer direkte konkurranse, heller enn å fungere som et korrektiv til kommersielle radioaktører» (NLR), at innholdet i NRKs kanaler er «erstattet med programflater med musikk og underholdning du hører på de kommersielle kanalene» (Bauer Media) og at NRK P1 «blir mer og mer likt innholdet på de kommersielle kanalene» (P4). Aktørene mener NRKs manglende egenart på radio er problematisk (P4) og at NRK bør ha et hovedansvar for å styrke innholdstilbudet på radio – særlig innhold som ikke dekkes av kommersielle kanaler (Bauer Media). I tillegg mener musikkorganisasjonene Foreningen for norske plateselskaper (FONO) og Norsk forening for komponister og tekstforfattere (NOPA) at NRK bør få et større ansvar for norsk musikk, og at det bør være et krav om 40 prosent norsk musikk på samtlige av NRKs radiokanaler. I likhet med musikkorganisasjonen Norsk Komponistforening, etterlyser organisasjonene en større grad av redaksjonell behandling av stoff om kunst og kultur.



Frem til og med 2017 hadde både Radio Norge og P4 status som allmennkringkastere. Ett av kravene som ble stilt, var å spille minimum 35 prosent norsk musikk. I *Open og opplyst*¹⁴⁷ viste departementet til at NRK etter 2017 ville være den eneste radioaktøren med allmennkringkastingsforpliktelser. Dermed ville det ikke lenger være en garanti for at P4 og Radio Norge fortsatt ville spille en vesentlig andel norsk musikk. Departementet foreslo derfor å heve minimumskravet om norsk musikk fra 35 til 40 prosent i NRKs tre hovedkanaler NRK P1, NRK P2 og NRK P3. I tillegg understreket departementet at NRK «også bør sende mykje norsk musikk på alle kanalar der musikk utgjør ein vesentleg del av innhaldet». I sin behandling av meldingen, Innst. 178 S (2015–2016), støttet familie- og kulturkomiteen forslaget om å øke minimumskravet for norsk musikk til 40 prosent. Komiteen viste til at «NRK har et særskilt, kulturpolitisk grunnlagt ansvar for å fremme norsk kultur», og støttet at norsk musikk bør prioriteres også i de andre av NRKs radiokanaler. Videre uttalte komiteen i behandlingen av stortingsmeldingen *Eit moderne og framtidsretta NRK* (Meld. St. 15 (2015–2016)) at «NRK som allmennkringkaster [bør] forpliktes til å ivareta et ansvar for å løfte frem nye talenter og lokale artister».¹⁴⁸ Det nye minimumskravet til norsk musikk ble tatt inn i NRK-plakaten i 2017, sammen med et krav om å fremme nye talenter og lokale artister, med virkning fra 2018.

I *Open og opplyst* uttrykte Kulturdepartementet at departementet ville se an utviklingen etter digitaliseringen av det nasjonale radiotilbudet i 2017, og vurdere om det er behov for å utvide antallet NRK-kanaler som er omfattet av kravene om formidling av norsk musikk. Ettersom NRKs oppdrag ble endret i 2017, valgte departementet å ikke gjøre en omfattende vurdering av NRKs oppdrag i mediestøttemeldingen.¹⁴⁹ Medietilsynet varslet i sin seneste gjennomgang av NRKs oppdrag¹⁵⁰ at en vurdering av omfanget av kravet til norsk musikk skulle inkluderes i utredningen om NRKs bidrag til mediemangfoldet. I tillegg varslet Medietilsynet at behovet for å tydeliggjøre NRKs forpliktelser knyttet til journalistisk behandling av musikk- og kulturtemaene skulle vurderes.

Avsendermangfoldet i radiomarkedet har en geografisk differensiert struktur med ulike aktører på nasjonalt og lokalt nivå. I dette delkapittelet følger først en beskrivelse av det nasjonale radiomarkedet, inkludert NRK, deretter en beskrivelse av lokalradiomarkedet.

6.4.1 Nasjonale kringkastere

Det nasjonale radiomarkedet har tre store aktører: NRK, NENT Group (P4-gruppen) og Bauer Media. I radiomarkedet har NRK et særskilt samfunnsoppdrag som offentlig finansiert allmennkringkaster. Det stilles krav til at NRK skal reflektere det geografiske mangfoldet i Norge, og NRK skal ha redaksjonell tilstedeværelse både nasjonalt og regionalt. NRK har et bredt radiotilbud som inkluderer både nasjonale og regionale nyheter/aktualiteter og et tematisk bredt innholdstilbud rettet mot brede og smale målgrupper. Etter at det riksdekkende FM-nettet ble avviklet, er det ikke lenger krav om at Bauer Media og NENT

¹⁴⁷ Meld. St. 38 (2014–2015) *Open og opplyst* – Allmennkringkasting og mediemangfold

¹⁴⁸ Innst. 332 S.

¹⁴⁹ Meld. St. 17 (2018–2019) *Mangfold og armlengds avstand* – Mediepolitikk for ei ny tid

¹⁵⁰ Allmennkringkastingsrapporten for NRK 2020

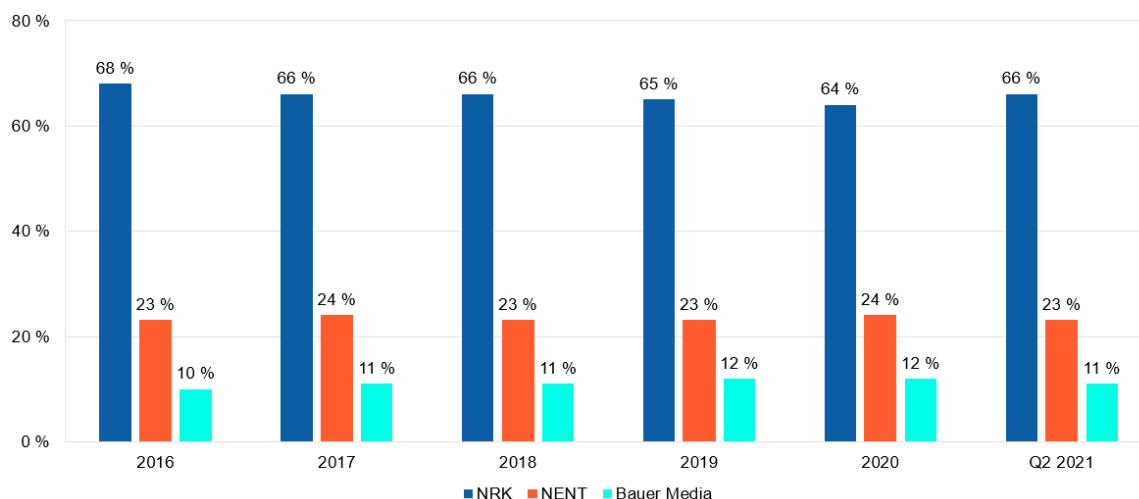


Group skal tilby allmennkringkastingsinnhold. Begge de to kommersielle aktørene har likevel regelmessige nyhetssendinger.

Allmennkringkasteren NRK er den største aktøren i det nasjonale radiomarkedet med en samlet markedsandel på 66 prosent i starten av 2021. NENT Group er nest største aktør, med 23 prosent av lyttingen. Bauer Media hadde i 2021 en samlet markedsandel på 11 prosent, og er dermed den minste av de tre store aktørene i det nasjonale markedet.

I det nasjonale radiomarkedet er antall eiere uendret etter digitaliseringen, men digitaliseringen har bidratt til økt avsendermangfold ved at NRK, NENT Group og Bauer Media har etablert nye kanaler. 33 nasjonale kanaler er nå tilgjengelig på DAB. Differensieringen har særlig skjedd ved at det er etablert egne kanaler for ulike musikksjangre. Som en naturlig følge av det økte kanaltilbudet, er lyttingen blitt mer fragmentert. Likevel er styrkeforholdet i den samlede lyttingen til de tre eiernes radiokanaler relativt stabilt.

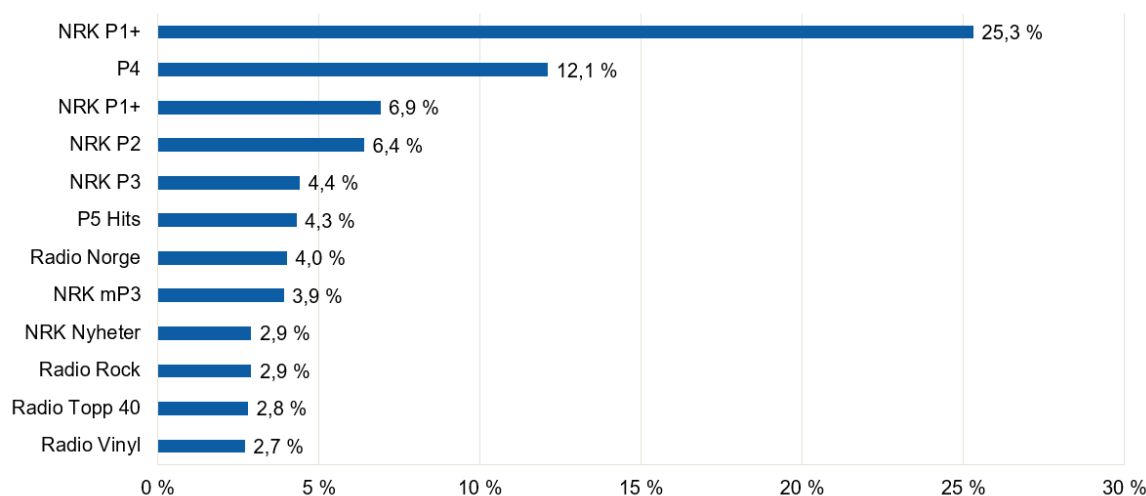
Figur 30 – de nasjonale radioeierne markedsandeler fra 2016 til andre kvartal 2021



Kilde: Kantar / Nielsen Media Research



Figur 31 – daglig oppslutning hos de 12 største kanalene (tall i prosent)



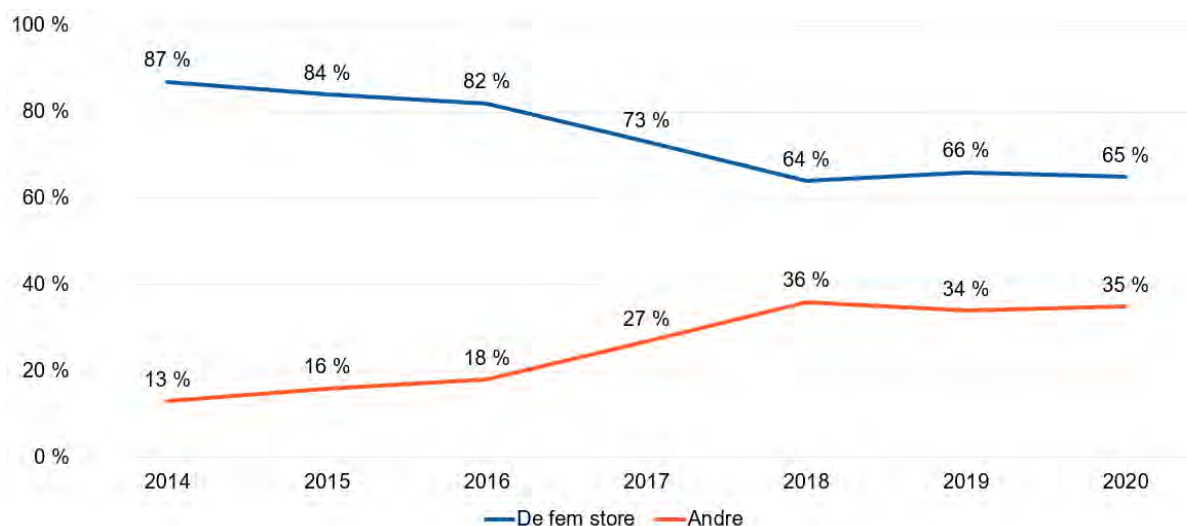
Kilde: Nielsen Audio PPM, Q2 2021

De nasjonale kanalene som i dag er tilgjengelige på DAB, er fordelt i de to riksdekkende sendernettene Regionblokka (NRKs kanaler) og Riksnett I (for de kommersielle nasjonale kanalene). Regionblokka er inndelt i regioner for å ivareta NRKs distriktssendinger, og er utbygd til 99,7 prosent befolkningsdekning. NRK sender 15 radiokanaler i Regionblokka. I tillegg har NRK tre rene nettradiokanaler. NRK har 15 distriktskontorer og en rekke lokale kontorer ulike steder i landet. Alle distriktskontorene produserer distriktssendinger og nyhetsoppdateringer i radiokanalen NRK P1.

Riksblokk I er fullt utbygd til over 90 prosent befolkningsdekning (92,8 prosent). Her er all sendekapasitet tatt i bruk av kanaler eid av NENT og Bauer Media. NENT, eier av P4 Radio Hele Norge AS, sender åtte riksdekkende kommersielle radiokanaler i Riksblokk I. Bauer Media eier ti av de riksdekkende kommersielle radiokanalene, inkludert den nyopprettede radiokanalen Podplay Radio (2021), og har i tillegg fire nettradiokanaler.

Etter den digitale radioovergangen viser lyttertallsundersøkelser at andelen som lytter til radio har gått noe ned (SSB, Kantar, Nielsen Media Research). Dette betyr at det er færre lyttere til flere kanaler. Lyttingen i det nasjonale radiomarkedet skjer i stor grad på de tre NRK-kanalene NRK P1, NRK P2, NRK P3 og de to kommersielle kanalene P4 Lyden av Norge og Radio Norge. PPM-målingene viser at de «fem store radiokanalene» har tapt lyttere de siste årene, fra 87 prosent i 2014 til 65 prosent i 2020. Øvrige kanaler hadde en vekst fra 13 til 35 prosent i samme periode. Selv om flest lytter til de fem store radiokanalene, lytter altså stadig flere til andre kanaler.

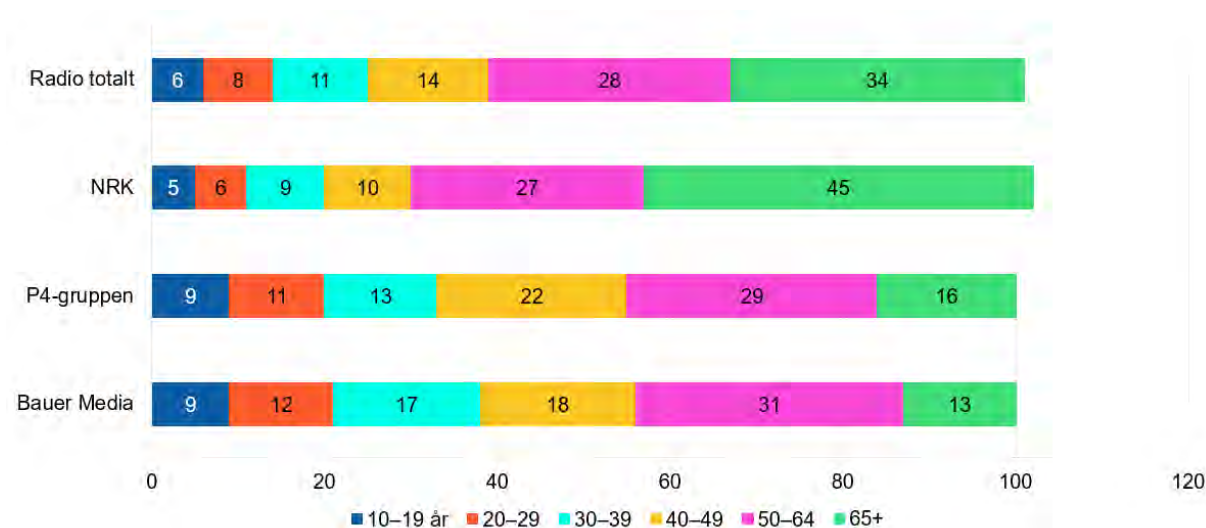
Figur 32 – de fem største radiokanalene er NRK P1, NRK P2, NRK P3, P4 og Radio Norge. Andre er alle nasjonale unntatt de fem store. Markedsandeler 2014–2020 (tall i prosent)



Kilde: Kantar / Nielsen Media Research

Med et stort antall enkeltkanaler og ulike innholdskonsepter, er det store variasjoner i lytterprofilen mellom kanalene innad i hver kanalgruppe. Det er også store forskjeller i lytterdemografien mellom kanalgruppene. Selv om enkelte NRK-kanaler har en yngre profil, har NRK samlet sett en mer voksen lyttergruppe enn de kommersielle kanalene. I gjennomsnitt er sju av ti NRK-lyttere over 50 år. Til sammenligning er 56 prosent av Bauer-lytterne og 54 prosent av NENT-lytterne yngre enn 50 år.

Figur 33 – aldersprofil per kanalgruppe



Kilde: Nielsen Audio PPM 2021

Lytterprofilene gjenspeiles også i markedsandelene brutt ned på aldersgrupper.¹⁵¹ Hos personer over 60 år utgjør NRK-kanalene¹⁵² 81 prosent av lyttertiden. Lavest markedsandel har NRK hos aldersgruppen 10–19 (49 prosent), mens Bauer Media har sin høyeste markedsandel i aldersgruppene 10–19 og 20–39 (begge 18 prosent). NENT-gruppen har i gjennomsnitt en markedsandel på 32 prosent i lyttergruppene under 60 år.¹⁵³

6.4.2 De kommersielle kanalenes innholdstilbud

Alle kanalene til Bauer Media har sin egen profil, noe som særlig gjenspeiles i musikken. Fem av radiokanalene er rene musikkkanaler, med unntak av jevnlig nyhetsoppdateringer, mens Radio topp 40 har programinnhold hver lørdag formiddag. Radio Norges søsterkanaler har målgrupper som spenner fra en yngre målgruppe (Radio topp 40, Kiss) og opp til lyttersegmentet 50+ (Radio Vinyl). Radio Rock og Radio Vinyl har programflater morgen, ettermiddag og kveld, med programmer som består av musikk, konkurranser og gjester. Hovedkanalen Radio Norge er den av de kommersielle kanalene med den laveste andelen musikk. Den er også den av Bauer-kanalene med mest programinnhold, og sender programinnhold fra 06:00 og gjennom hele dagen og kvelden frem til klokken 22:00. Programmene inneholder musikk, gjester, konkurranser, faste spalter og jevnlig nyhetsoppdateringer. I tillegg lanserte Bauer en ny radiokanal i august 2021, Podplay Radio. Innholdet i den nye kanalen består utelukkende av verbalt innhold. Størstedelen av kanalens sendeplan programlegges med konsernets egne podkaster og podkaster fra samarbeidspartnere. I tillegg sendes regelmessige nyhetsoppdateringer.

I likhet med Bauer-kanalene har hver av de åtte radiokanalene i NENT-gruppen sin egen profil. Alle programmene på samtlige kanaler har mye musikk, og med unntak av nyhetsbulletinene er ingen sendeflater rene prateprogrammer. P4s sju søsterkanaler er musikkkanaler med tydelige målgrupper som spenner fra det yngste lyttersegmentet (NRJ) og opp til målgruppen 50+ (P9 Retro). Alle kanalene har programflater formiddag og ettermiddag, med programmer som består av mye musikk, korte pratestikk i studio og jevnlig nyhetsoppdateringer, men også konkurranser, uformelle avstemninger på Snapchat og ukentlige anmeldelser av film og tv-serier. Hovedkanalen P4 sender programinnhold fra 06:00 og gjennom hele dagen og kvelden frem til midnatt. Gjennom døgnet sendes en kombinasjon av flyradio, intervjuer, reportasjer og andre typer innslag. I tillegg inneholder programmene aktuelle studiogjester, konkurranser og regelmessige nyhetsoppdateringer.

Verbalt innhold

Både Radio Norge og P4 hadde frem til 31. desember 2017 status som allmennkringkastere, og måtte frem til 2013 rapportere til Medietilsynet om andelen verbalt innhold/redaksjonelt innhold, eksklusiv reklame. Den verbale andelen i P4 var i årene 2007–2013 på mellom 22 og 25 prosent av sendetiden. Det innebærer at det har vært en svak nedgang i andelen verbalt innhold i P4 siden 2013. Med en verbalandel på 21 prosent har imidlertid andelen verbalt innhold holdt seg relativt stabil, selv om P4 ikke lenger har status som

¹⁵¹ Nielsen Media Research, Radiolytting i Norge 2019

¹⁵² Inkluderer samtlige av NRKs radiokanaler

¹⁵³ Nielsen Media Research, Radiolytting i Norge 2019



allmennkringkaster. Radio Norge hadde i årene 2007–2013 en andel verbalinnhold på mellom 25 og 40 prosent. Begge ytterpunktene skiller seg imidlertid ut, og snittet på 33 prosent er derfor mer treffende for andelen verbalt innhold i disse årene. Sammenlignet med dagens verbalandel på 27 prosent, har det verbale innholdet i Radio Norge gått noe ned siden 2013, mens andelen musikk har gått tilsvarende opp.

I motsetning til Radio Norge og P4 har ikke NRK måttet oppgi andelen verbalt innhold/redaksjonelt innhold i forbindelse med allmennkringkastingstilsynet. Det er derfor ikke mulig å se utviklingen i andelen verbalt innhold i NRKs radiokanaler over tid.

Tabell 9 – andelen musikk og verbalt innhold i 2020 (tall i prosent)

	Musikk	Verbalt
NRK P1	56%	44 %
NRK P2	9 %	91 %
NRK P3	82 %	18 %
NRK P1+	72 %	28 %
NRK P13	78 %	22 %
NRK Sápmi	79 %	21 %
NRK Nyheter	1 %	99 %
NRK Sport	67 %	33 %
NRK Klassisk	88 %	11 %
NRK mP3	93 %	8 %
NRK Jazz	94 %	6 %
NRK Super	95 %	5 %
NRK Folkemusikk	96 %	4 %
P4	72 %	21 %
Snitt – P4-gruppen*	88 %	12 %**
Radio Norge	60 %	27 %
Snitt – Bauer Media*	84 %	16 %**

* Snittet er ekskludert henholdsvis P4 og Radio Norge og Podplay.

** Andelen omfatter både verbalt innhold og reklame. Note: verbalandelen i NRK Sport kan ha store variasjoner fra uke til uke. Oppgitt verbalandel baserer seg på den samlede sendetiden gjennom et år.

Det er stor variasjon i hvor mye verbalt innhold det er i NRKs kanaler. Hovedkanalene P1 (44 prosent) og P2 (91 prosent), sammen med den mer eller mindre rene pratekanalen NRK Nyheter, er kanalene med høyest andel verbalt innhold. Disse har også vesentlig høyere andel verbalt innhold enn P4 og Radio Norge. P1 og Radio Norge har imidlertid like høy andel musikk. P1+ er på linje med Radio Norge, med en verbalandel på 28 prosent, mens P13 og NRK Sápmi er på linje med P4, med en verbalandel på litt mer enn 20 prosent av sendetiden. P3 er den av de fem store nasjonale kanalene med lavest andel verbalt innhold. Der utgjør andelen musikk 82 prosent av sendetiden. Det er likevel en lavere andel musikk enn det som er snittet for søsterkanalene til P4 (88 prosent) og Radio Norge (84 prosent¹⁵⁴). På grunn av de kommersielle kanalenes reklameinnhold, er musikkandelen i NRKs musikkkanaler høyere enn hos musikkkanalene til Bauer og NENT. Andelen verbalt innhold er imidlertid relativ lik mellom kanalene. Unntaket er NRK Klassisk, som skiller seg ut ved å ha

¹⁵⁴ Ekskludert podkast- og snakkeradioen Podplay.



en høyere andel verbalt innhold enn de øvrige musikkkanalene, både musikkkanalene hos NRK og de kommersielle aktørene.

Norsk musikk

Tabell 10 viser andelen norsk musikk i de nasjonale kanalene. I gjennomsnitt har NENT-gruppen en noe høyere andel norsk musikk enn Bauer, sett bort fra den norskspråklige musikkkanalen Norsk pop. Det er imidlertid små forskjeller mellom de kommersielle aktørene. Særlig de tre kanalene P4, NRJ og Radio topp 40 skiller seg ut, med norskandel på over 30 prosent. Av disse tre kanalene er både NRJ og Radio topp 40 kanaler rettet mot en yngre målgruppe, mens kanalene som retter seg mot et mer voksent publikum, P9 Retro og Radio Vinyl, er blant kanalene med lavest andel norsk musikk. Også musikkkanalen P5 Hits, som spiller hitlåter fra de siste to tiårene, har en høyere andel norsk musikk enn flere av de øvrige kanalene. Dette indikerer at det først og fremst er den nyere norske populærmusikken som spilles i de kommersielle radiokanalene. Både hos Bauer-kanalene og NENT-gruppen er den norske musikken jevnt fordelt utover hele døgnet, og det er knapt målbare forskjeller i hvordan norsk musikk fordeler seg på kanalenes sendeflater. Fem av Bauer-kanalene har likevel en litt høyere andel norsk musikk på morgen/formiddagen frem til klokken 10, med en differanse på to-tre prosentpoeng til resten av døgnet.¹⁵⁵ Dette innebærer at kanalene sender noe mer norsk musikk i det tidsrommet der flest hører på radio.¹⁵⁶

Andelen norsk musikk i P4 og Radio Norge er lavere enn da radiokanalene hadde status som allmennkringkastere.¹⁵⁷ Som allmennkringkaster hadde P4 et internt mål om å spille 40 prosent norsk musikk, og i perioden 2012–2017 var det kun i 2015 at andelen norsk musikk i P4 var lavere enn 40 prosent (39 prosent). Norskandelen var likevel ikke betydelig lavere i 2019 og 2020 enn det den var i 2015, og på linje med det tidligere allmennkringkasterkravet om minst 35 prosent norsk musikk. Andelen av den norske musikken med norsk tekst, var imidlertid høyere i 2019 og 2020 enn da P4 hadde status som allmennkringkaster. I perioden 2014–2017 utgjorde sanger med norsk tekst mellom 13 og 14 prosent av den norske musikken, til forskjell fra 29 og 30 prosent i 2019 og 2020. Radio Norge hadde i perioden 2012–2017 mellom 35 og 38 prosent norsk musikk. Det er en betydelig høyere andel enn det Radio Norge hadde i 2019 og 2020 (4 prosent begge år). Radio Norge har ikke oppgitt andelen norsk på norsk i sine allmennkringkastingsregnskap for årene mellom 2014 og 2017. I 2012 og 2013 var derimot andelen norskspråklig musikk på godt over 40 prosent av den totale andelen norsk musikk (46 og 47 prosent) – henholdsvis 13 og 14 prosentpoeng høyere enn i 2019 og 2020.

¹⁵⁵ Det gjelder Radio Norge, Radio Rock, Radio Vinyl, P24-7 Mix og P24-7 Kos.

¹⁵⁶ Norsk mediebarometer 2020 viser at flest hører på radio i tidsrommet 06.00–10.00

¹⁵⁷ Tallene er hentet fra Medietilsynets allmennkringkastingsrapporter for 2012 til 2017.



Tabell 10 – andelen norsk musikk og norsk på norsk 2019–2020 (tall i prosent)¹⁵⁸

	Norsk musikk		Norsk på norsk	
	2019	2020	2019	2020
NRK P1	50	55	65	63
NRK P2	33	40	35	31
NRK P3	54	57	32	29
NRK P1+	47	48	84	84
NRK P13	21	23	28	25
NRK Super	80	84	90	88
NRK Sápmi	29	27	13	17
NRK Jazz	19	21	2	2
NRK Klassisk	31	28	6	7
NRK mP3	41	48	19	26
NRK Folkemusikk	100	100	26	26
NRK Sport	29	26	11	6
NRK Nyheter	45	51	58	41
P4	35	33	29	30
P5 Hits	19	22	5	9
P6 Rock	6	6	100	100
P7 Klem	12	12	42	42
P8 Pop	3	4	0	25
P9 Retro	1	1	100	100
P10 Country	0	1	0	100
NRJ	26	35	4	3
Radio Norge	4	4	33	33
Radio Rock	9	9	44	31
Radio Vinyl	2	1	33	50
Radio topp 40	29	35	6	0
P24-7 Mix	10	11	0	0
P24-7 Kos	0	13	0	0
Norsk pop	100	100	100	100
Big	17	9	48	59
Kiss	28	15	18	0

Kilde: NENT, Bauer Media, NRK. Note: NRK Jazz, NRK Klassisk og NRK Folkemusikk spiller mye instrumentalmusikk. Det påvirker andelen norskspråklig musikk. NRK Sápmi skal fremme samisk og samiskspråklig musikk. NRK, til forskjell fra NENT og Bauer, inkluderer musikk med norsk komponist og/eller tekstforfatter. Det innebærer at andelen norsk musikk i NENT og Bauer-kanalene kan være noe høyere enn det som er oppgitt i tabellen.

Det er små forskjeller i andelen norsk musikk i NRKs hovedkanaler over tid.¹⁵⁹ NRK P1 har hatt godt over 40 prosent norsk musikk i flere år. I perioden 2008–2018 lå norskandelen på mellom 42 og 50 prosent, noe som i stor grad var på linje med P4. NRK P3 hadde frem til og med 2015 en norskandel som var litt lavere enn P4 og på linje med Radio Norge, med mellom 34 og 39 prosent norsk musikk.

¹⁵⁸ For NRK P1, P2 og P3 er det noe diskrepans fra tallene som er oppgitt i Allmennkringkastingsrapporten 2020. Ifølge NRK skyldes det overgangen til nytt og mer nøyaktig rapporteringssystem i NRK høsten 2021. Størst er diskrepansen for P2. Årsaken er at P2 spiller lite musikk. Små forskjeller i rapporteringen gir derfor langt større utslag enn for P1 og P3.

¹⁵⁹ Allmennkringkastingsrapportene fra 2008 til 2018.



I likhet med P9 Retro og Radio Vinyl, er NRK P1+ en kanal som retter seg mot en godt voksen målgruppe. P1+ skiller seg imidlertid fra de to kommersielle kanalene ved å ha en vesentlig høyere andel norsk musikk. Mens P9 Retro og Radio Vinyl har en andel norsk musikk på 1–2 prosent, er 47–48 prosent av musikken i NRK P1+ av norske artister. Den store forskjellen i andelen norsk musikk tyder på at NRK med P1+ utfyller de kommersielle kanalene, og at kanalene gjør ulike prioriteringer når det gjelder valg av musikk.

NRK P3, som i likhet med NRJ og Radio Topp 40 retter seg mot en yngre målgruppe, har høyest andel norsk musikk – sett bort ifra NRK super. Også mP3 er blant NRK-kanalene med høyest andel norsk musikk, med 48 prosent musikk av norske artister. Selv om P3 og mP3 har en høyere andel norsk musikk enn de to kommersielle kanalene, tyder tallene på at alle de fire kanalene som retter seg mot en ung målgruppe, er viktige kanaler for den nyere norske populærmusikken.

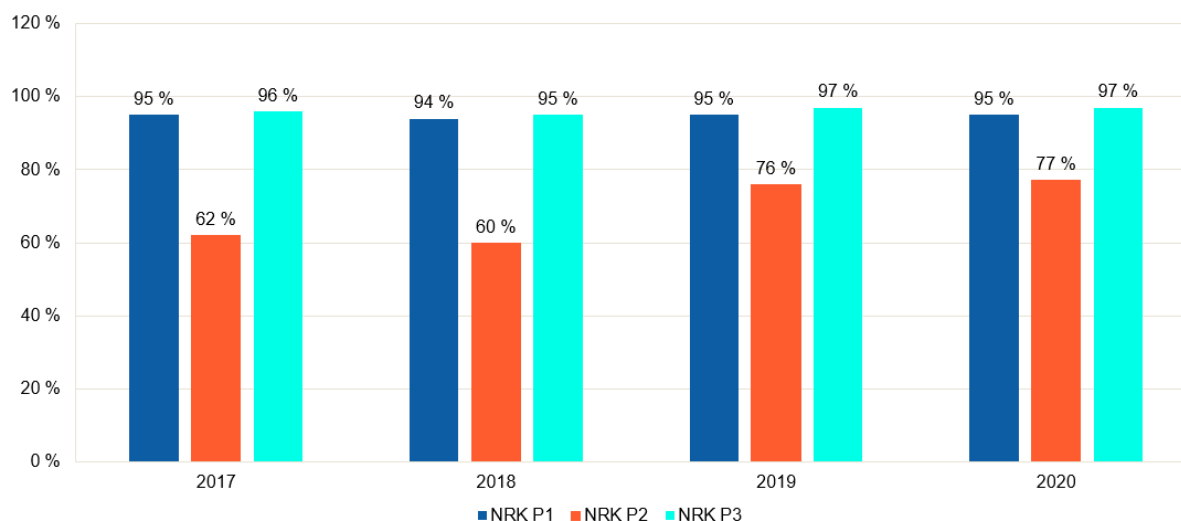
I 2017 ble kravet om norsk musikk i NRKs hovedkanaler NRK P1, P2 og P3 hevet fra 35 til 40 prosent. Kravet omfattet ikke NRKs nisje- og musikkanaler, men departementet understreket likevel at NRK også bør sende mye norsk musikk i øvrige kanaler der musikk er en vesentlig del av innholdet.¹⁶⁰ NRK har ikke tidligere oppgitt andelen norsk musikk i alle sine radiokanaler. Det er derfor ikke mulig å si noe om utviklingen over tid. Tabell 10 viser imidlertid at både P1+ og mP3 hadde mer enn 40 prosent norsk musikk i årene 2019 og 2020. Det samme hadde verbalkanalene NRK Nyheter. Samtidig viser tabellen at både NRJ, Topp 40 og P4 hadde en høyere andel norsk musikk i 2020 enn flere av NRKs kanaler.

Som en del av allmennkringkastingstilsynet, oppgir NRK årlig hvor stor andel av den norske musikken (NRK P1, P2 og P3) som er av norske komponister og tekstforfattere. Figur 34 viser at andelen med norsk komponist/tekstforfatter har vært på mer enn 90 prosent i NRK P1 og NRK P3 de siste fire årene. I NRK P2 er andelen med norsk komponist/tekstforfatter en del lavere. Til forskjell fra P1 og P3, har P2 en vesentlig større sjangerbredde, og sender blant annet programmer om jazz, klassisk og world music. Dette kan forklare at andelen norske komponister/tekstforfattere er noe lavere i P2. Andelen har imidlertid økt fra 2017 og frem til 2020.

¹⁶⁰ Meld. St. 38 (2014–2015) Open og opplyst



Figur 34 – andelen norsk komponist/tekstforfatter 2017–2020



Kilde: NRK

NRK har ikke tidligere oppgitt andelen norske komponister i sine musikkanaler. I 2020, oppgir imidlertid NRK at 60 prosent av konsertene som ble sendt i NRK Klassisk (kl. 19–22), var av norske komponister. 85 prosent av disse var samtidskomponister. Av festivalene som ble dekket, utgjorde norske utøvere 80 prosent av dekningen. Videre oppgir NRK å i tidsrommet januar–april 2021 ha hatt sju urframføringer av norske komponister. Selv om andelen norsk musikk i NRK Klassisk utgjør mindre enn 30 prosent, viser likevel NRKs statistikk at norske komponister og utøvere vektlegges i formidlingen av konserter og festivaler. NRK har ikke oppgitt tilsvarende tall for NRK Jazz. De viser imidlertid til at programmet Jazzklubben legger vekt på å løfte frem norske utøvere og komponister. I tillegg sendes festivalopptak fra de norske jazzfestivalene gjennom året. Selv om NRK Jazz er den av musikkanalene med lavest andel norsk musikk, vektlegges likevel norske aktører i den journalistiske behandlingen av musikken.

Bredde i musikken

Både Bauer og NENT-gruppen spiller musikk som er hentet fra minst sju tiår. Det bredeste spennet finnes hos P4, P7 Klem og P10 Country, som alle spiller musikk fra før 1970 og frem til i dag, men også musikkanalen Norsk pop har et stort spenn når det gjelder hvilke tiår musikken er hentet fra. Radio Norge, sammen med Radio Rock og Radio Vinyl, har en musikkprofil som er tydelig forankret i 70-, 80- og 90-tallets hitlåter. Det samme gjelder NENT-gruppens P6 Rock, P8 pop og P9 Retro, mens P5 Hits, NRJ og Bauer-kanalen Radio topp 40 i størst grad spiller nyere, og den nyeste, musikken.

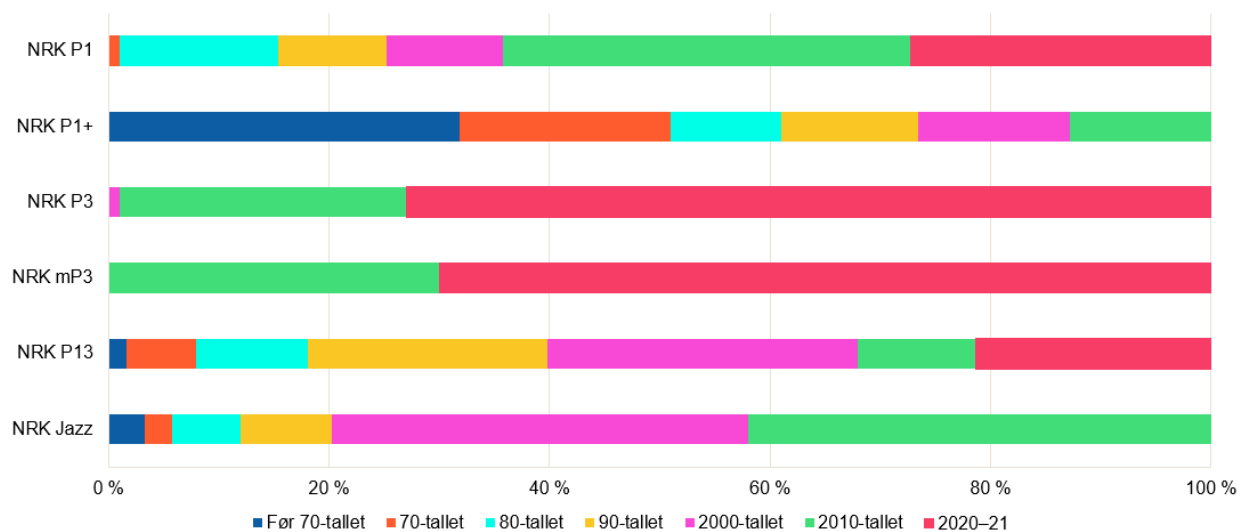


Figur 35 – musikken i de kommersielle kanalene fordelt på tiår og årstall (tall i prosent)



Kilde: NENT Group og Bauer Media

Figur 36 – musikken i NRKs kanaler fordelt på tiår og årstall (tall i prosent)



Note: Musikken i NRK Super er i hovedsak fra 2000–2020. I NRK Klassisk er 1/3 av musikken skrevet etter 1900
Kilde: NRK

Til forskjell fra NENT og Bauer, har ikke NRK skilt ut 2017, 2018 og 2019 som egne kategorier. En gjennomgang av de 100 mest spilte sangene på P1 i 2020, viser at 19 prosent av musikken var utgitt i 2019 og sju prosent i 2018 (totalt 26 prosent). Dette tyder på at en vesentlig del av P1-musikken som er kategorisert som 2010-tallet, er hentet fra de siste to årene av tiåret.

Sammenlignet med P4 og Radio Norge, spiller NRK P1 vesentlig mer musikk fra 2010-tallet og 2020. Både P4 og Radio Norge har en hovedvekt på musikk fra 80- og 90-tallet, henholdsvis 54 og 70 prosent. NRK P1 har derimot en hovedvekt på musikk fra de siste ti



årene (64 prosent). P4 er imidlertid den kanalen der musikken i størst grad er jevnt fordelt utover de siste fire tiårene.

En annen måte å vurdere forskjellene i kanalenes musikkprofil på, er å sammenligne kanalenes 100 mest spilte sanger gjennom et år. En slik sammenligning av kanalenes topp 100-lister viser at det i liten grad er sammenfall mellom de tre hovedkanalene NRK P1, P4 og Radio Norge. I 2020 var det kun sju sanger på Radio Norges topp 100-liste som også var å finne på topplisten til P4. I tillegg var to sanger både på topplisten til Radio Norge og NRK P1s distriktssendinger. I den grad det er likheter, er musikken på Radio Norge mest lik musikken på P4 og NRK P13. P4 har noe høyere sammenfall med NRK P1 og distriktssendingene enn det Radio Norge har, men likheten mellom NRK P1 og P4 er likevel mindre enn ti prosent. Samtidig viser tabell 11 at det er større likheter mellom P4 og NRK-kanalene enn mellom NRK og Radio Norge. Størst er likevel likheten mellom NRK-kanalene

Tabell 11 – sammenfall mellom de enkelte kanalenes topp 100-lister i 2020. NRK DK = distriktssendingene på P1

	NRK P1	NRK DK	NRK P3	NRK Mp3	NRK P13	P4	Radio Norge
NRK P1		56	26	11	5	6	0
NRK DK	56		23	9	5	9	2
NRK P3	26	23		31	8	4	0
NRK Mp3	11	9	31		1	10	0
NRK P13	5	5	8	1		8	7
P4	6	9	4	10	8		7
Radio Norge	0	2	0	0	7	7	

Kilde: Gramo 2021

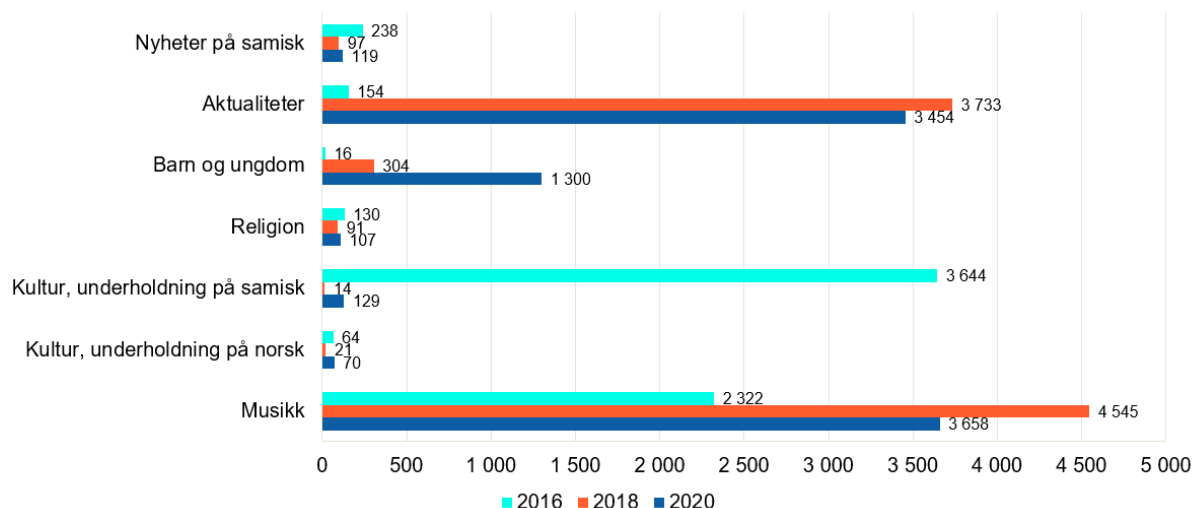
6.4.3 NRK-kanalenes innholdstilbud

En del av NRKs oppdrag er å styrke de samiske språkene og samisk identitet og kultur. NRK skal ha daglige sendinger for den samiske befolkningen og jevnlig programmer for barn og unge på de samiske språkene. NRK Sápmi har en særskilt rolle i å oppfylle dette oppdraget. Kanalen formidler nyheter, kultur, underholdning og musikk på samisk, og har nyhetssendinger på alle de tre samiske språkene. NRK Sápmi DAB tilbyr tre daglige direktesendinger på samisk. *Buorre Iđit Sápmi* er et totimers nyhets- og aktualitetsprogram på nordsamisk laget i samarbeid med de samiske redaksjonene i de nordiske kringkasterne: SVT Sápmi, SR Sameradio og YLE Sápmi. *Valvi* er et nordsamisk program rettet mot unge samer og som sendes hver ettermiddag fra klokken 13 til 15, mens *Veaigesátta* er et fordypende programtilbud på nordsamisk med intervjuer og reportasjer om dagsaktuelle saker om samisk kultur, språk og samfunnsliv.

Figur 37 viser fordelingen av sjanger- og innholdskategorier på NRK Sápmi DAB. Antall sendetimer på NRK Sápmi har økt fra 6 569 timer i 2016 til 8 837 timer i 2020. Mens det har vært en nedgang i antall timer nyheter på samisk, har det vært en stor økning i antall timer med aktualitetsinnhold. I tillegg har det vært en stor økning i antall timer med innhold som retter seg mot barn og ungdom. I 2016 utgjorde barne- og ungdomsprogrammer mindre enn én prosent av sendetiden. I 2020 var andelen økt til 15 prosent.



Figur 37 – fordelingen av innholds- og sjangerkategorier NRK Sápmi DAB, antall sendetimer, 2016–2020



Kilde: NRK

Samlet tilbyr NRK en sjangerbredde i dekingen av musikk. NRK er den eneste nasjonale aktøren med kanaler viet barnemusikk, klassisk, jazz og folkemusikk.¹⁶¹ Samtidig er disse NRK-kanalene, sammen med NRK mP3, kanalene med lavest andel verbalt innhold. I tillegg oppgir NRK at NRK P13 inneholder mer uavhengig og mindre kommersiell musikk enn det som får plass i breddekanalene og i kommersielle kanaler.

NRK Klassisk er den av musikkkanalene som skiller seg mest ut når det gjelder verbalt innhold og redaksjonell behandling av musikken. NRK Klassisk har flater med musikk presentert av en programleder på formiddager og ettermiddager hver hverdag, på kveldenes sendes hele verk og konsertopptak. I helgene sendes imidlertid temabaserte programmer som i større grad setter musikken inn i en kontekst og/eller som inneholder gjester, musikkkonkurranser og gjesteprogramledere (musikere) – med programmer som Operamagasinet, Spillerom søndag og Klassisk Vorspiel. NRK Folkemusikk og NRK Jazz sender innspilt musikk og konsertopptak. Kanalene er i hovedsak uten programledere, men sender NRK P2-programmene Jazzklubben og Folkemusikktimen. NRK Super har barnemusikk fremført på norsk og samisk hele døgnet, men har ikke spesialprogrammer eller annet verbalt programinnhold. NRK mP3 er med sin musikkprofil mer lik noen av de kommersielle kanalene. Kanalen har programflater morgen og ettermiddag på hverdagene. Resten av sendetiden består formaterte musikklistor.

Figur 38 viser hvordan musikkprogrammene¹⁶² i NRK radio fordeler seg på ulike radiokanaler i løpet av en uke.¹⁶³ NRK skiller ikke mellom nye sendinger og repriser i sine sendeplaner.

¹⁶¹ Bauer har imidlertid nettradiokanalene Klassiske perler og Jazzradioen.

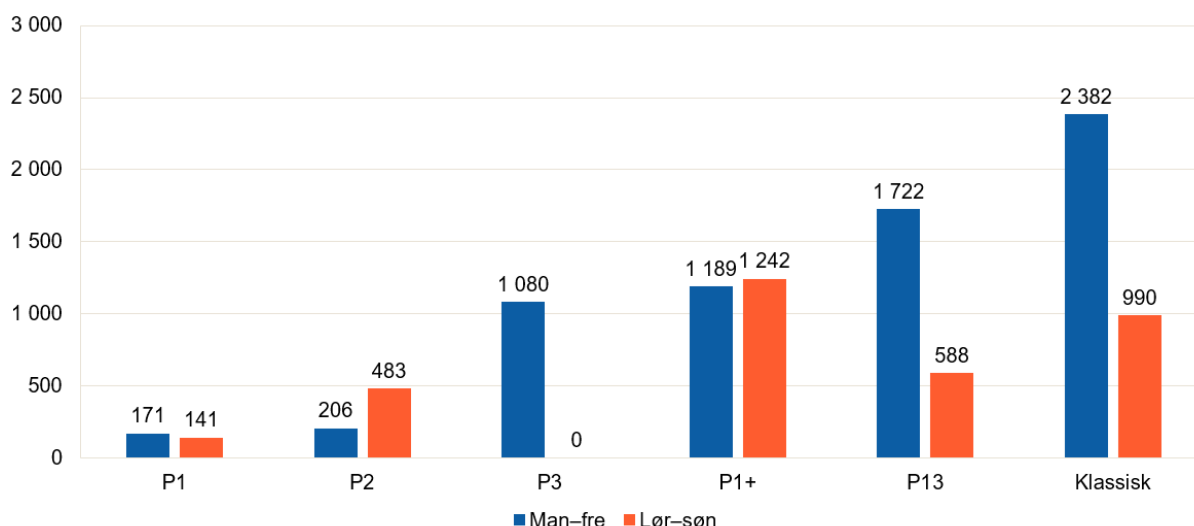
¹⁶² Inkluderer programmer som i hovedsak handler om musikk i form av konsertopptak, intervjuer, omtaler og presentasjoner av artister/musikere/album/sanger/sjanger osv.

¹⁶³ NRK Jazz og NRK Folkemusikk er kanaler uten programledere. Unntaket er P2-programmene Jazzklubben og Folkemusikktimen, som også sendes i NRK Jazz og Folkemusikk. Disse kanalene er derfor holdt utenfor.



Repriser av enkeltprogrammer som er sendt samme uke, er derfor inkludert. Det samme gjelder repriser av programserier som er sendt på radio tidligere.¹⁶⁴ Figuren viser at hoveddelen av sendetiden viet til musikkprogrammer er lagt til musikkkanalene NRK P1+, NRK P13 og NRK Klassisk. Mens NRK P3 kun sender musikkprogrammer i hverdagene, sendes en overvekt av musikkprogrammene i NRK P2 gjennom helgen.

Figur 38 – antall minutter viet til musikkprogrammer i NRKs radiokanaler uke 37, 2021



Kilde: NRK (tallene inkluderer ikke oppsummeringer/høydepunkter som «Det beste fra ...»-sendinger. Brede kulturprogrammer er ikke inkludert i tallene.)

Tabell 12 viser at kun en liten andel av musikkprogrammene sendes om morgenen og formiddagen. Hele 92 prosent av tiden som er viet musikkprogrammer i NRK P1, sendes etter klokken 18. Også i NRK P2, NRK P1+ og NRK P13 er majoriteten av musikkprogrammernes sendetid kringkastet etter klokken 18. NRK P13 skiller seg likevel ut ved å være den kanalen med mest sendetid til musikkprogrammer på formiddagene. NRK P3 er kanalen med den høyeste egenandelen musikkprogrammer på dagtid. Der er 89 prosent av musikkprogrammernes sendetid lagt på ettermiddagen frem mot klokken 18. NRK har oppgitt til Medietilsynet at sendeskjemaene skal gjenspeile lytternes modus gjennom dagen og uken. Flere av musikkprogrammene er derfor formatert til tidspunkter der lytterne er mer mottagelige for denne typen innhold, som kvelder og helger.

¹⁶⁴ Sendeplanen til P1+ inneholder flere musikkprogrammer som er sendt på radio tidligere. Disse programmene er i stor grad sjanger- og temaprogrammer (blues, evergreens, swing, sang og sangtradisjoner) i tillegg til gamle hitlisteprogram.



Tabell 12 – antall minutter viet musikkprogrammer uke 37, 2021

		NRK P1		NRK P2		NRK P3		NRK P1+		NRK P13		NRK Klassisk	
		Min	%	Min	%	Min	%	Min	%	Min	%	Min	%
Man–fre	06:00–11:00	0	0	57	8	0	0	0	0	585	25	0	0
	11:00–18:00	0	0	35	5	960	89	400	16	0	0	1 497	44
	18:00–24:00	171	55	114	17	120	11	789	32	1 137	49	885	26
Lør–søn	06:00–11:00	0	0	57	8	0	0	165	7	0	0	57	2
	11:00–18:00	27	8	114	17	0	0	546	22	288	12	468	14
	18:00–24:00	114	37	312	45	0	0	531	22	300	13	465	14
Totalt		312	100	689	100	1 080	100	2 431	100	2 310	100	3 372	100

Kilde: NRK

NRK P1 er den av kanalene med minst tid viet til musikkprogrammer, etterfulgt av NRK P2 og NRK P3. Av de seks kanalene med dedikerte musikkprogrammer, står de tre kjernekanalene for til sammen 21 prosent av musikkprogrammernes totale sendetid. Om man kun ser på musikkprogrammene i NRK P1, NRK P2 og NRK P3, er det bare 15 prosent som sendes i NRK P1. Til forskjell blir mer enn halvparten av musikkprogrammernes sendetid (52 prosent) sendt i NRK P3, i form av de tre programmene *Studio P3*, *Urørt* og *Absolutt fredag* – med elementer som liveopptredener, presentasjoner av uetablerte artister og studiointervjuer.

Mens NRK P1 sender brede og allmenne musikkprogrammer som hitlisteprogrammet *Topplista*, *Norsk på norsk* og temaprogrammet *P.I.L.S.*, er programmene i NRK P2 i stor grad viet sjangerprogrammer om world music, folkemusikk, jazz, blues, klassisk og samtidsmusikk. I tillegg sendes programmene *Verdensscenen* (konsertopptak) og *Musikkrommet*, som også publiseres som en ukentlig podkast. Ved siden av musikkprogrammene dekkes også musikkfeltet i bredere kulturprogrammer som *Søndagsåpent* (P1), *Studio 2* (P2) og *Kulturstripa* (P2).

6.4.4 NRKs dekning av kunst og kultur

Musikk er en del av den samlede kulturformidlingen NRK skal tilby. NRKs kulturformidling skal ifølge vedtektene være bred, variert og omfatte kunstuttrykk fra mange ulike kunstnere, uavhengige miljøer og offentlige kulturinstitusjoner. Tilbudet skal ta hensyn både til brede og smale publikumsgrupper, speile mangfoldet i befolkningen og appellere til alle aldersgrupper. Kulturdekningen skal dessuten romme formidling og en journalistisk behandling av ulike temaer innen kulturfeltet.

Kravene til kulturformidlingen ble presisert i stortingsmeldingen *NRK-plakaten* — «*Noe for alle. Alltid*» (St.meld. nr. 6 (2007–2008)). Her understreket departementet at NRKs samfunnsoppdrag gir NRK plikter både overfor publikum og skapende og utøvende kunstnere, innenfor områder som blant annet musikk, litteratur, teater og dans. NRKs ansvar for å dekke kulturfeltet ble ikke omtalt i stortingets behandling av *Noe for alle*.¹⁶⁵ I behandlingen av *Open og opplyst*, Innst. 178 S (2015–2016), uttalte derimot familie- og

¹⁶⁵ Innst. S. nr. 169 (2007-2008)



kulturkomiteen at «med et mediemarked i rask endring er det viktig med en allmennkringkaster som tilbyr både det brede og det smale tilbudet». Komiteen pekte på «senderinger og produksjoner som favner bredt» og «smalere tilbud som det ikke er rom for i andre medier», og understreket NRKs viktige rolle som formidler av norsk språk og kultur.

Tabell 13 viser hvordan programfordelingen i NRK P1, NRK P2 og NRK P3 har fordelt seg på en rekke innholds- og sjangerkategorier de siste fem årene. Musikk og underholdning er de to største kategoriene både hos NRK P1 og NRK P3. Til sammen utgjorde disse to kategoriene henholdsvis 68 og 96 prosent i 2020, mot 56 og 89 prosent i 2016. I tillegg er NRKs distriktssendinger den tredje største innholdskategorien i NRK P1.

Tabell 13 – utvalgte sjanger-/innholdskategorier hos NRKs tre kjernekanaler i 2016, 2018 og 2020 (tall i prosent)

	NRK P1			NRK P2			NRK P3		
	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020
Nyheter	8	8	4	7	12	25	2	1,3	0
Samfunnsspørsmål	10	4	2	24	29	32	4	0	0,4
Regionale senderinger	14	15	17	0	0	0	0	0	0
Kunst/kultur/medier	0	0	0	23	25	13	2	1	1
Musikk	20	26	27	36	17	10	64	79	77
Underholdning	36	40	41	0	1	0,3	25	17	19
Portretter	1	0,1	0,1	1	2	11	0	0	0,1
Religion/livsfilosofi	3	4	3	1	6	3	0	0	0
Annet	8	3	6	8	8	6	3	2	3

Kilde: Kantar, Nielsen Media Research, NRK. Note: musikkandelene i P3 inkluderer P3s musikkprogrammer.

NRK P1 sender seks timer med distriktssendinger hver hverdag. Disse sendeflatene inneholder lokalt nyhets- og aktualitetsstoff, musikk av lokale artister og annet lokalt innhold – deriblant redaksjonell omtale av det lokale kulturfeltet. Distriktssendingene er blant de sentrale sendeflatene for å løfte frem musikk av lokale artister. Ettersom fordelingen av ulike sjangre og temaer i distriktssendingene ikke kommer frem av tabellen, er den reelle innholdsfordelingen i NRK P1 noe annerledes. Tabellen viser likevel noen tydelige utviklingstrekk i NRKs tre hovedkanaler på radio. Siden 2016 er det blitt en lavere dekning av nyheter og samfunnsspørsmål i NRK P1s sendeflater, og mer sendetid viet musikk og underholdning. NRK P2 har hatt en vesentlig økning i dekningen av nyheter og samfunnsspørsmål. Deler av økningen skyldes et økt nyhetstilbud under koronapandemien. Det har likevel vært en jevn økning i andelen nyheter fra 2016 og frem til 2019 i NRK P2. Det økte nyhetstilbudet i forbindelse med covid-19 er dermed bare en del av forklaringen. I tillegg er dekningen av kunst, kultur og medier noe redusert i omfang, samtidig som omfanget av portretter har økt. Dette kan tyde på at deler av den tradisjonelle kulturomtalen har blitt tatt inn i den mer allmenne og personorienterte portrettsjangeren. NRK P3 har hatt en vesentlig økning i andelen musikk, mens omfanget av nyheter, samfunnsspørsmål og underholdning har gått tilbake.

Utviklingen i omfanget av NRKs kulturformidling gjennom den siste tiårsperioden fra 2010 til 2020, viser noen tydelige endringer. Helt fra NRK etablerte flere kanaler på radio og tv, har



programleggingen i de ulike kanalene vært målgruppeorientert med tydelige profiler.¹⁶⁶ NRK 1 og NRK P1 er de allment orienterte breddekanalene, mens for eksempel NRK2 og særlig NRK P2 er kultur- og samfunnsorientert, og NRK P3 og NRK Super/NRK 3 er orientert mot yngre målgrupper. I tillegg kommer nisjekanalene på radio.

Tabell 14 viser utviklingen i omfanget av kunst og kultur den siste tiårsperioden for de tre «kjernekanalene» på radio og tv.¹⁶⁷ Kulturformidlingens plass i de allment orienterte breddekanalene er redusert i denne perioden, ved at timeantallet er mer enn halvert i NRK1 og ikke lenger er representert i NRK P1.¹⁶⁸ Samtidig viser statistikken den tydelige profileringen av NRK P2 og NRK 2 som kulturformidlere, mens kultur utgjør en relativt liten del av NRK 3 og NRK P3s innhold.

Tabell 14 – utviklingen i antall timer kunst og kultur i NRKs «kjernekanaler» på radio og tv i perioden 2010 til 2020¹⁶⁹

År	NRK1		NRK2		NRK3		NRK P1		NRK P2		NRK P3	
	timer/prosent		Timer/prosent		Timer/prosent		Timer/prosent		Timer/prosent		Timer/prosent	
2010	547	6,6	500	7,8	22	0,6	32	0,4	1437	21,9	0	0
2011	427	5,2	474	7,5	22	6	1	0	1677	21,9	158	1,8
2014	93	1,2	419	6,3	0	0	0	0	1661	18,9	203	2,3
2015	91	1,1	417	5,8	0	0	0	0	1906	21,8	199	2,3
2018	206	2,5	226	3,2	20	0,7	0	0	2233	25,5	88	1
2019	199	2,5	408	5,4	30	1,1	0	0	2010	23	123	1,4
2020	245	3	476	6,3	63	2,3	0	0	1809	20,6	123	1,4

Kilde: NRK

For å indikere noe om den større tendensen i omfanget av kulturformidlingen er det nyttig å se på utviklingen i det totale timeomfanget i den samme tiårsperioden. Figur 39 viser at antall timer med kunst og kultur har vært relativt stabilt de siste tre årene, etter en tydelig nedgang i 2014. En lignende fremstilling ble inkludert i Medietilsynets Allmennkringkastingsrapport for 2020. NRK har i ettertid kommet med oppdaterte tall for antall timer kunst og kultur i NRK P2 for 2019 og 2020. Det oppdaterte tallmaterialet innebærer at nedgangen i kulturdekningen de siste årene, er vesentlig mindre enn det man har fått inntrykk av tidligere. I tillegg viser NRK til økningen i nyhetstilbudet på NRK P2 i forbindelse med koronapandemien, noe som har gitt mindre sendetid til det øvrige programinnholdet, deriblant kunst og kultur.

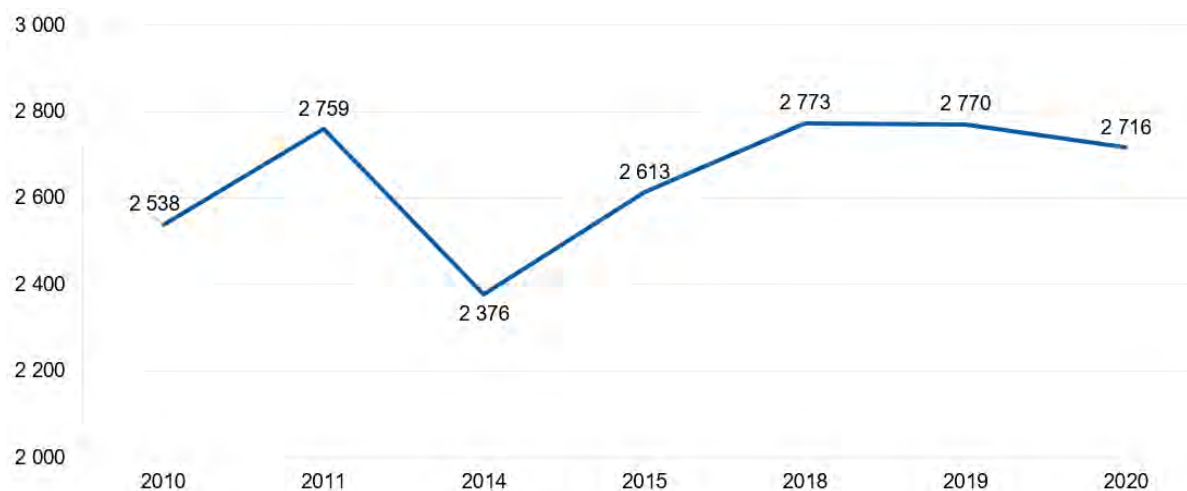
¹⁶⁶ NRK etablerte sin andre radiokanal NRK P2 i 1984 og den tredje kanalen NRK P3 i 1993. I løpet av 2017 ble det nasjonale bakkenettet digitalisert, og NRK sender til sammen 15 radiokanaler i den såkalte Regionblokk. På tv etablerte NRK sin andre tv-kanal NRK2 i 1996 og den tredje NRK Super/NRK3 i 2007.

¹⁶⁷ Inkluderer ikke programmer om musikk.

¹⁶⁸ NRK har i et notat til Medietilsynet understreket at tabellen ikke inkluderer omtale av kunst og kultur i P1s distriktssendinger, og at P1 derfor inneholder mer kulturinnhold enn det tabellen viser.

¹⁶⁹ En lignende tabell er inkludert i Allmennkringkastingsrapporten for 2020. På grunn av noen tidligere feilkategoriseringer hos NRK, er tallene i denne tabellen noe annerledes for 2020 enn det som tidligere er rapportert.

Figur 39 – utviklingen for totalt antall timer kunst og kultur i NRKs «kjernekanaler» i perioden 2010 til 2020¹⁷⁰



Kilde: NRK/Medietilsynet

Ifølge NRK tilpasses innholdstilbudet endringene i måten publikum konsumerer innhold på, også på kulturfeltet. For NRK P2, som har en tydelig profil som kulturformidler og som står for mer enn halvparten (55 prosent) av kulturinnhold sendt i NRKs kjernekanaler, skjer dette gjennom en dreining fra mange spesialtitler til lengre flater med et stort mangfold av ulike kulturuttrykk, som Studio 2 og Kulturstripa. Kulturjournalistikken formidles også i Nyhetsmorgen, mens kulturdebatt er en naturlig del av Dagsnytt 18. NRK peker på at lytterne velger kanaler tilpasset behovet og situasjonen de er i, ikke ut fra spesifikke program. Ved å publisere kultur- og musikkstoffet sammen med annet innhold gjennom dagen, ønsker NRK å øke sjansen for at lytterne får med seg kulturdekningen som NRK presenterer. Som en del av NRKs kulturstrategi, har NRK P2 satset på flere kulturprogrammer som retter seg mot et bredt publikum fremfor spesifikke lyttergrupper. Programformatene og utviklingen av radioformatene gjør at det er vanskeligere å kvantifisere innholdet på samme måte som tidligere, ettersom flere av programmene og flatene kan kategoriseres innen flere sjangre- og innholdskategorier. Det gjør det også mer krevende å se utviklingen over tid.

NRK oppgir at virksomheten jobber med kulturoppdraget på flere områder:

1. Journalistisk formidling gjennom nyheter, informasjon og diskusjon.
2. Formidling av kulturopplevelser fra scener, konserter, festivaler m.m.
3. Kuratoroppdrag i form av anmeldelser, anbefalinger, kritikk og analyse.
4. Produsere dramaserier og konserter (KORK).
5. Samarbeid med parter i kulturlivet.
6. Styrke norsk og samisk språk og kultur, blant annet gjennom nynorskkravet.

Det journalistiske oppdraget skal løses gjennom egne spesialprogram, som *Åpen bok* (NRK P2) og *Spillerom* søndag (NRK P2), og gjennom bredere aktualitetsprogrammer, som

¹⁷⁰ Basert på oppdaterte tall fra NRK.

Dagsrevyen, *Studio 2* og distriktssendingene. Blant annet inneholder *Nyhetsmorgen* på NRK P2 og NRK1 (mandag-fredag) to daglige bolker med kulturnyheter. I tillegg løses kulturoppdraget gjennom blant annet dokumentarer, konsertopptak og brede underholdningsprogrammer i NRK TV og i de lineære tv-kanalene, samt i form av anmeldelser, anbefalinger og reportasjer på nrk.no.

Videre er en viktig del av arbeidet med kulturoppdraget å utvikle programmer og formater som er i tråd med endrede medievaner, for smale og brede grupper, og utforme tiltak som har som formål å gjøre det enkelt for publikum å finne frem til kulturinnholdet på NRKs plattformer.

6.4.5 Lokale kringkastere

Lokalradiomarkedet består av en kombinasjon av små og store aktører, som samlet har en lytterdekning i de fleste norske kommuner. Til sammen er det snakk om en sammensatt gruppe både når det gjelder organisering, størrelse og innholdstilbud, med aktører som tilbyr et bredt, allment innhold og aktører som retter seg mot bestemte interesser og målgrupper. Aktørene tilbyr i hovedsak innhold som er rettet mot et lokalt publikum. Med lokalradiomarkedet menes virksomhetene som har radiosendinger i FM-nettet, Lokalradioblokka og Riksblokk II på DAB.

Økonomien i lokalradioene er mangfoldig og varierer mye fra konsesjonær til konsesjonær. Faktorer som spiller inn, og som kan variere betydelig fra virksomhet til virksomhet, er blant annet tilgjengelig sendetid, innholdsprofil, lokale konkurranseforhold og den enkelte aktørs ambisjonsnivå.

Lokalradiobransjen kan kategoriseres med utgangspunkt i hovedmål for driften, hovedinntektskilder eller innhold, profil og målgruppe. Ingen av disse inndelingene er gjensidig utelukkende. Basert på de vesentligste kjennetegnene ved kanalene er det likevel vanlig å inndeले lokalradioene i tre grupper: kommersiell lokalradio, allmennradio og nisjeradio.

Kommersiell lokalradio omfatter radiostasjoner med en allmenn målgruppe. De kommersielle lokalradioene befinner seg i hovedsak i og omkring større byer og henter i hovedsak sine inntekter fra reklame og sponsing. **Allmennradioen** retter seg mot brede lyttergrupper i mindre konsesjonsområder. Aktørene driver på et kommersielt grunnlag, men henter i hovedsak inntektene sine gjennom en kombinasjon av bingo og reklame. **Nisjeradio** er ikke-kommersiell lokalradio med hovedformål å formidle innhold til særskilte lyttergrupper. Nisjeradioene driftes i hovedsak ved hjelp av frivillig lytterlisens, lyttergaver, noe reklame og sponsing, egeninnsats og egenfinansiering. Lokalradio drevet av og for etniske og språklige minoriteter, livssynsradio, studentradio og skoleradio utgjør fire hovedgrupper innenfor denne kategorien.

Det er en stor spredning av konsesjonærer over hele landet. De aller fleste har lokale eiere og lokal redaksjonell tilstedeværelse, og de fleste lokalradioeiere har kun én eller to konsesjoner for radiosendinger i sine lokale områder. I september 2021 var det 485



innholdskonsesjoner i lokalradiomarkedet, fordelt på 204 FM-konsesjoner og 281 DAB-konsesjoner.¹⁷¹

De seks største aktørene har til sammen 166 innholdskonsesjoner, noe som utgjør 38 prosent av konsesjonene. Totalt har de seks største aktørene 23 prosent av FM-konsesjonene og 43 prosent av DAB-konsesjonene. Radio Metro AS er den klart største på eiersiden med til sammen 63 innholdskonsesjoner. Lokalradioene Innlandet AS (tidligere Hedmarksradioene) har til sammen 36 innholdskonsesjoner, mens Jærradiogruppen AS har 23 innholdskonsesjoner.

De tre største aktørene dekker ulike regioner, og sammenstillingen av disse lokalradioaktørenes eierskap viser at deres tilstedeværelse fordeler seg i hver sine geografiske områder i Norge. Radio Metro dekker Østlandet og Sørlandet, Lokalradioene Innlandet dekker Innlandet, og Jærradiogruppen har konsesjoner i DAB-regioner som dekker Vestfold, deler av Telemark, Rogaland og Sunnmøre.

I tillegg til de tre største lokalradioaktørene er det også andre aktører av en viss størrelse. Johnsen Gruppen har til sammen 12 innholdskonsesjoner, og deres virksomhet har et tyngdepunkt på FM. De to lokalradioaktørene Radio 3,16 AS og foreningen pTro har henholdsvis 18 og 14 innholdskonsesjoner – hovedsakelig på DAB. Radio 3,16 og pTro er livssynsradioer, og skiller seg fra de alminnelige allmennradioene.

Tabell 15 – antall innholdskonsesjoner på FM og DAB hos de seks største lokalradioaktørene per september 2021

	Antall konsesjoner	FM	DAB
Totalt antall konsesjoner seks største eiere	166	46	120
Radio Metro AS	63	17	46
Lokalradioene Innlandet AS	36	9	27
Jærradiogruppen AS	23	10	13
Johnsen Gruppen AS	12	8	4
Radio 3,16 AS	18	0	18
pTro	14	2	12
Øvrige	319	158	161
Samlet antall konsesjoner (alle konsesjonærer)	485	204	281

Kilde: Medietilsynet

Fra oppstarten av siste ordinære konsesjonsperiode i 2007 til 20. september 2021, økte antall innholdskonsesjoner på FM og DAB fra 244 til 485. Økningen har særlig skjedd etter 2017. I 2007 var innholdskonsesjonene begrenset til FM-nettet. Fra 2017 var det også blitt tildelt ordinære innholdskonsesjoner for DAB i Lokalradioblokka, noe som har gjort det mulig med flere innholdskonsesjoner enn tidligere (totalt sett).¹⁷² Samtidig som antall

¹⁷¹ Medietilsynet 2021

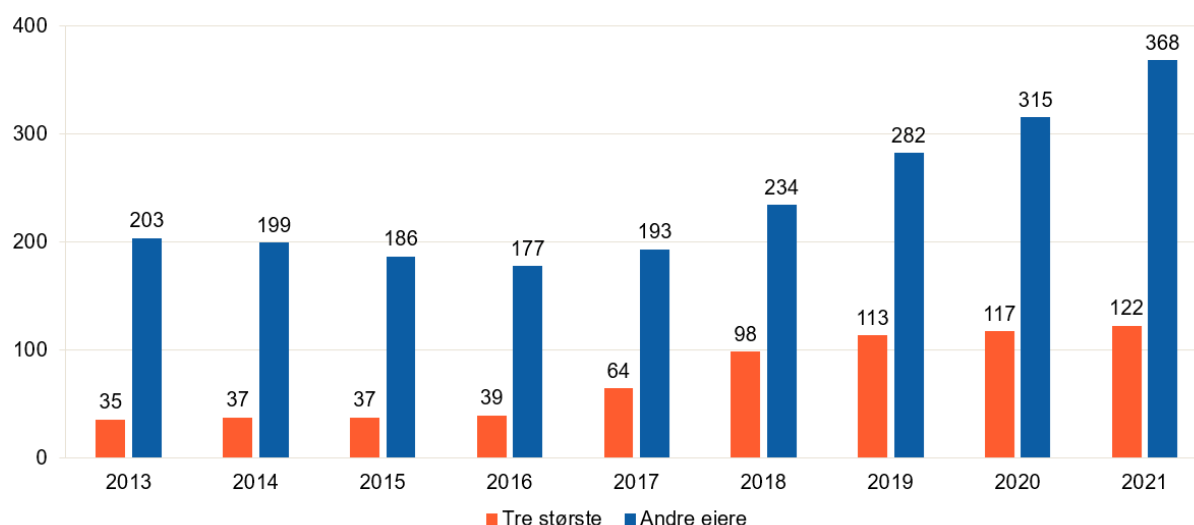
¹⁷² Frem til 2016 ble det også tildelt prøvekonsesjoner på DAB.



innholdskonsesjoner har økt, er antall virksomheter (unike konsesjonærer/selskap) redusert fra 225 i 2007 til 152 i september 2021. Dette innebærer at flere innholdskonsesjoner er samlet på færre virksomheter.

Figur 40 viser utviklingen i totalt antall konsesjoner i lokalradiomarkedet for FM og DAB fra 2013 til 2021, fordelt på de tre største eierne Radio Metro, Jærradiogruppen og Lokalradioene Innlandet og øvrige eiere.

Figur 40 – utviklingen i antall lokalradiokonsesjoner fra 2013 til september 2021

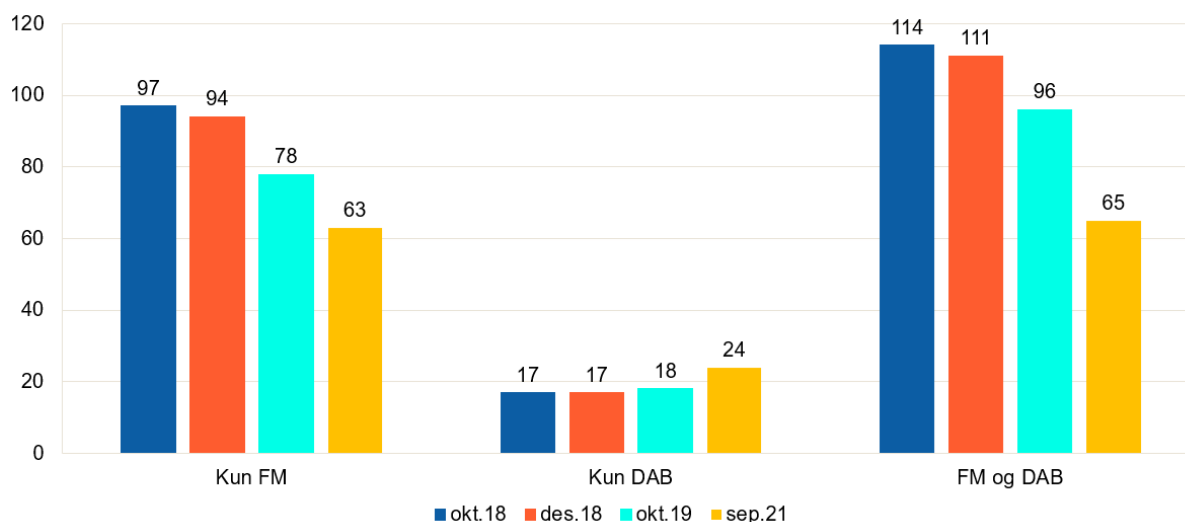


Kilde: Medietilsynet

Som tidslinjen viser, gikk antall innholdskonsesjoner på FM og DAB ned i forkant av digitaliseringen av det riksdekkende nettet, fra 238 i 2013 til 216 i 2016. Samtidig økte antall konsesjoner på FM og DAB i denne perioden sett under ett. Økningen startet omtrent samtidig som digitaliseringen av radio, med utbyggingen av senderanleggene i Lokalradioblokka som for alvor begynte i 2016.



Figur 41 – antall konsesjonærer på FM, DAB eller både FM og DAB



Kilde: Medietilsynet

Mens overgangen til DAB er gjennomført for de nasjonale radioaktørene NRK, P4 og Radio Norge og lokalradioene i storbyene, er lokalradioene i resten av landet fremdeles i en digital transformasjonsfase. Flere radioaktører dobbeltdistribuerer på FM og DAB, og noen få sender kun på DAB. Digitaliseringen gir lokalkringkasterne mulighet til å etablere flere stasjoner. Antall konsesjoner øker både på FM og DAB. Veksten er størst for lokalradioenes tilstedeværelse på DAB, der antall innholdskonsesjoner ble mer enn doblet fra 31. desember 2017 til 1. oktober 2019. Den kraftige veksten i DAB-konsesjoner henger sammen med utbyggingen av DAB-sendernett for lokalradioer. Utbyggingen av Lokalradioblokka er kostnadskreven, og det er naturlig at de større aktørene i markedet i størst grad driver utviklingen i en oppstartsfase.¹⁷³

For digital radio er det til sammen avsatt fire, landsdekkende frekvensblokker på DAB. Lokalradioblokka er inndelt i 37 regioner og er avsatt til lokalradio. Utbyggingen av lokalradioblokka er påbegynt i de fleste av regionene, men er fortsatt i en oppstartsfase. Utbyggingen har først og fremst skjedd i regioner med høy befolkningstetthet og særlig i områder rundt de fire største byene. Per november 2021 er det meldt inn operative lokale DAB-senderanlegg i 34 av Lokalradioblokkas 37 regioner.

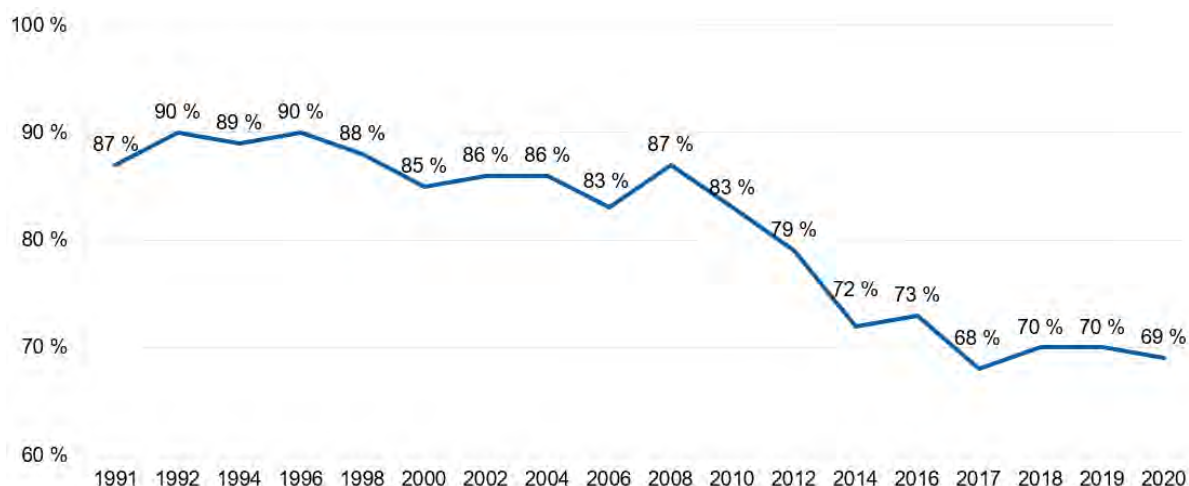
På landsbasis er det anslått at Lokalradioblokka har en befolkningsdekning på cirka 58 prosent, mens befolkningsdekningen for FM-nettet er anslått til cirka 69 prosent. FM-dekningen har dermed en videre geografisk spredning enn dekningen i Lokalradioblokka.¹⁷⁴ FM-nettet deler landet i 141 konsesjonsområder, hvor det i flere av områdene er to eller flere separate senderanlegg. Befolkningsdekningen for senderanleggene for lokalradio i FM-nettet varierer mellom ulike geografiske områder med for eksempel 89 prosent i Ryfylke og seks prosent i Sogn.

¹⁷³ Medietilsynet

¹⁷⁴ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

Samtidig som tilgangen til DAB-radio har økt, har andelen som oppgir tilgang til lokalradio, gått ned.¹⁷⁵ I 2019 oppga sju av ti at de har tilgang til lokalradio, mens nær ni av ti sa det samme i 2008. Lokalradio kan distribueres via bakkenett både på FM og DAB. Fra 1991 til 2004 var andelen som oppga tilgang til lokalradio, stabil med 85–90 prosent. Da var FM i hovedsak distribusjonsformen. I 2019 oppga 70 prosent å ha tilgang til lokalradio – en reduksjon fra 86 prosent i 2009. Fra 2005 til 2015 ble det også mulig å få tilgang til enkelte lokalradioer via DAB.¹⁷⁶ Til tross for distribusjon både på FM og DAB, viser figur 42 at andelen som oppgir å ha tilgang til lokalradio, falt før den stabiliserte seg på et lavere nivå på mellom 68 og 73 prosent i perioden fra 2016 til 2019. Ifølge SSBs mediebarometer 2020 er det imidlertid noen regionale forskjeller. Mens 78–80 prosent oppgir å ha tilgang til lokalradio i Trøndelag og Innlandet, oppgir kun 60 prosent å ha tilgang til lokalradio i Oslo og Viken. I regionene Nord-Norge, Vestlandet og Agder/Sør-Østlandet er det 72–73 prosent som oppgir å ha tilgang til lokalradio.

Figur 42 – andel som har tilgang på lokalradio i hjemmet, 2020 (tall i prosent)



Kilde: Mediebarometeret 2020, SSB

Fem prosent lyttet til lokalradio i 2020, ifølge SSBs mediebarometer. Det er samme lytterandel som i 2019, hvor det var en nedgang fra åtte prosent i 2018. Lytterandelen er høyere i Kantars Forbruker & Media-undersøkelse, hvor ti prosent oppga å ha lyttet til lokalradio i 2020. I Kantars Forbruker & Media-undersøkelse får respondenten opplest en rekke lokalradiokanaler i sin region, mens lokalradiotallet i SSBs mediebarometer blir utarbeidet ut fra en koding av et åpent spørsmål om hvilke radiokanaler respondenten lyttet til. Ettersom respondenter fort kan glemme hva de har lyttet til, kan et aktivt spørsmål gi flere bekreftende svar.

Figur 43 viser når respondentene sist lyttet til lokalradio, sammenlignet med NRK P1 og radiolytting totalt sett.¹⁷⁷ I 2020 lyttet 26 prosent til lokalradio i løpet av uken, en nedgang fra

¹⁷⁵ SSBs Norsk mediebarometer 2020

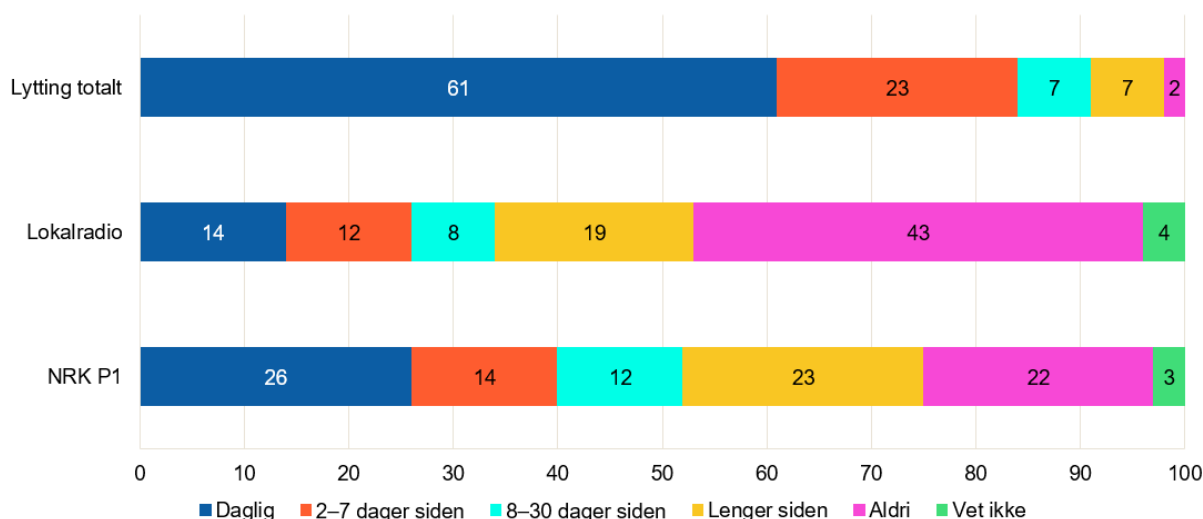
¹⁷⁶ SSBs Norsk mediebarometer 2020

¹⁷⁷ Målingen er basert på en langt kortere periode enn målingene som inngår i Forbruker & Media-undersøkelsen, og er derfor ikke helt sammenlignbare. Figuren viser i hovedsak et øyeblikksbilde.



30 prosent i 2019. Samtidig hadde den totale radiolyttingen en svak økning i ukentlig lytting (tre prosentpoeng).

Figur 43 – andel som lyttet til radio uke 36–37, 2020



Kilde: Kantar, radioundersøkelsen 2020

Kantars lyttermålinger for Norsk lokalradioforbund viser at Innlandet og Rogaland er fylkene med høyest oppslutning om lokalradio. Størst er oppslutningen i gamle Hedmark fylke. Her var den totale daglige oppslutningen i underkant av 18 prosent i andre kvartal 2021.¹⁷⁸ I Rogaland var den totale daglige oppslutningen på nesten 15 prosent, mens Oppland hadde en daglig oppslutning på 13 prosent. Målinger fra fjerde kvartal 2020 viser at også lokalradioene i Telemark har oppnådd en daglig oppslutning på litt over 14 prosent.¹⁷⁹ Regionene med lavest lytteroppslutning er Sogn og Fjordane og Hordaland. Dette er regioner med lavere geografisk lokalradiodekning.¹⁸⁰

Kantar har på oppdrag av Norsk Lokalradioforbund (NLR) utarbeidet en prognose for utviklingen i lyttertall på lokalradio frem til 2026.¹⁸¹ Kantar estimerer at ni prosent lytter til lokalradio i 2022, og seks prosent i 2026. Kantar viser til at kun 14 prosent av de daglige radiobrukerne lytter via FM, samtidig som lytting på FM utgjør 63 prosent av det totale konsumet for lokalradio.

Målingene til Kantar viser at oppslutningen om lokalradio har falt med 14 prosent fra 2019 til 2020. Nedgangen gjelder særlig de største radiokanalene i og rundt de store byene. Mens nedgangen for lokalradio i mange år har vært størst i aldersgruppen under 30 år, har det

¹⁷⁸ <https://www.lokalradio.no/nyheter/radionyheter/innlandet-og-rogaland-best-pa-lokalradio-21854/>

¹⁷⁹ <https://www.lokalradio.no/nyheter/radionyheter/hedmark-rogaland-og-telemark-er-de-beste-lokalradio-fylkene-20456/>

¹⁸⁰ Lokalradioene i Sogn og Fjordane er ikke med i målingene til Kantar, Det er derfor uvisst hva den reelle lytteroppslutningen er.

¹⁸¹ Fremskrivningen tar utgangspunkt i målingene fra Forbruker & Media-undersøkelsen.

siden 2018 også vært en betydelig nedgang i befolkningsgruppen 30–59 år. Mens aldersgruppene 40–49 og 50–59 hadde en daglig oppslutning om lokalradio på henholdsvis 17 og 16 prosent i 2018, var den daglige oppslutningen i begge disse gruppene på 12 prosent i 2020.

6.4.6 Lokalradioenes innholdstilbud

Medietilsynet har hentet inn informasjon fra flere innholdskonsesjonærer og et utvalg lokalradioer. Nesten samtlige lokalradioer som Medietilsynet har vært i kontakt med, er allmenne kanaler i den forstand at de sender en blanding av nyheter, aktualitetsstoff, musikk og underholdning, med reportasjer og gjester i studio. Primærsendetiden oppgis å være fra klokken 06:00 og frem til 17:00–19:00, fordelt på større sendeflater med morgensendinger, formiddagssendinger og ettermiddagssendinger.¹⁸² Kveldene programlegges med musikklistor, musikkprogrammer, underholdning, bingo og temasendinger. Jærradiogruppen oppgir å i liten grad ha ressurser til å bemanne og produsere innhold utenfor «primetime» (06–18), og at det å produsere en tilstrekkelig mengde lokalt innhold er en større og viktigere oppgave enn å ha fokus på ulike typer programmer og sjangre. Også GLR og Lokalradioene Innlandet viser til at begrensede ressurser påvirker det redaksjonelle handlingsrommet. Ifølge Lokalradioene Innlandet har virksomheten i liten anledning til å sette dagsorden, men prøver å speile det lokale nyhetsbildet så godt som mulig. GLR ønsker å utvide nyhetssendingene, men at mangel på ressurser gjør det ifølge virksomheten vanskelig å ansette flere journalister.

Radio 3 Bodø, Radio Trøndelag, Lokalradioene Innlandet, Jærradiogruppen, 1FM og GLR har alle en lokal forankring, med lokale nyheter, reportasjer og omtale av lokale begivenheter og andre lokale hendelser og musikk av lokale artister. Radio 3 Bodø og 1FM har i tillegg egen dekning og direkteoverføringer av fotballkampene til henholdsvis Bodø/Glimt og Molde FK. De kristne radiokanalene pTro og Radio 3,16 har sendeflater med dagsaktuelle saker, musikk, hverdagsbetraktninger og andakt, og programmer med bibeltimer, annen undervisning og temaer relatert til tro på kveldene.

Til tross for noen variasjoner fra radiokanal til radiokanal, er det relativt jevnt når det gjelder fordelingen av musikk og verbalt innhold/reklame. Andelen musikk er størst hos radiokanalene The Beat og Radio Rox. The Beat er en ren musikk kanal, med unntak av regelmessige nyhetsoppdateringer gjennom dagen. Radio Rox er en musikk kanal med morgensendinger på hverdagens klokken 07–09 og et musikkprogram på fredager klokken 18–20. Disse to kanalene skiller seg dermed fra de øvrige lokalradioene, som kjennetegnes av flere programflater gjennom dagen. Radio Nordkapp og GLR er kanalene med lavest musikkandel. Radio Nordkapp har musikkprogrammer på kveldstid, mens formiddagen og ettermiddagen er fylt med såkalte prateprogram, både gjennom videresending av BBC World Service og egne lokale nyheter. GLR har nyhetssendinger på ettermiddagen og sendinger med bingo og underholdning torsdag og fredag kveld. I tillegg samarbeider kanalen med Nea radio. Samarbeidet innebærer at GLR produserer innhold om samiske forhold for Nea radio, i tillegg til at programflater fra Nea radio videresendes hos GLR.

¹⁸² Med unntak av GLR, som sender på ettermiddager og kvelder.



Tabell 16 – sendetid fordelt på musikk og reklame/redaksjonelt innhold i 2020/2021 (tall i prosent)

	Musikk	Prat/reklame
pTro	47 %*	53 %
Radio 3,16	60 %	40 %
Radio Trøndelag	50 %*	50 %
Radio Metro	60 %	40 %
The Beat	79 %	21 %
Radio Rox	70 %	30 %
Jærradiogruppen	50 %*	50 %
Radio Innlandet	50 %*	50 %
Radio 3 Bodø ¹	50–65 %*	35–50 %
Radio 1FM	68 %	32 %
Radio Nordkapp	10 %	90 %**
Radio GLR	17 %***	83 %***

* Estimerte tall. Tall fra Radio Innlandet er basert på sendinger i primetime (06–18).

** Tall basert på sendetiden frem til kl. 18. *** Omfatter hovedsendingene på ettermiddagene. Fredagssendingene inneholder mer musikk.

¹ Andelen musikk varierer. F.eks. vil dager med fotballkamper inneholde mindre musikk enn dager uten kamper.

Flere av lokalradioene spiller i stor grad musikk fra de siste ti årene, og har blant annet en større andel nyere musikk enn kanaler som P4, P7 og Radio Norge. Både når det gjelder andelen norsk musikk, musikk av lokale artister og tiårene for når den spilte musikken er utgitt, har lokalradioene en musikkprofil som utfyller de nasjonale kanalene. Det er likevel noen forskjeller i lokalradioenes musikkprofiler. Jærradiogruppen og Lokalradioene Innlandet beskriver sin musikkprofil som bred og allmenn, mens 1FM oppgir å spille den nyere hitmusikken. Ifølge 1FM blir musikk av lokale artister vurdert, så lenge musikken passer inn i kanalens profil. Lokalradioene Innlandet oppgir å slippe til lokale og regionale artister, og omtaler det lokale innholdet som et viktig våpen i konkurransen med andre aktører. I likhet med hos 1FM, vurderes det som vesentlig at musikken fungerer i et kommersielt landskap. Også Radio Trøndelag og Radio 3 Bodø oppgir å ha høy takhøyde for lokale og regionale artister. Radio Trøndelag etterstreber å spille musikk med mest mulig norsk tilknytning, og oppgir at mellom en tredel og halvparten av den norske musikken som spilles, er av musikere fra Trøndelag. Radio 3 Bodø oppgir at å ha en uskrevet regel om å ha minst tre-fire lokale låter i timen. GLR opplyses at det i gjennomsnitt spilles 30 prosent samisk musikk, og at nye samiske artister og ny samisk musikk ofte blir presentert i sendingene. GLR peker imidlertid på at tilgangen til god samisk musikk er begrenset, og at omfanget av samisk musikk i sendingene derfor er mindre enn ønskelig. Radio Nordkapp har ikke tall på hvor mye norsk musikk som spilles, men oppgir at det meste av musikken er norsk og at lokal musikk prioriteres.



Tabell 17 – andelen norsk musikk 2020/2021 (tall i prosent)

Radio	Andel
pTro	71 %*
Radio Trøndelag	50 %
Jærradiogruppen*	50 %
Radio Metro	26 %
The Beat	15 %
Radio Rox	5 %
Radio 3 Bodø	35–45 %**
Radio 1FM	30 %
Radio 3,16	3–4 %
GLR	30 %

Tallene fra pTro, Jærradiogruppen og Radio 3 Bodø er basert på et estimat. Tallene fra 1FM er basert på sangene som går i høyrotasjon. Tall for GLR omfatter samisk musikk.

* pTro skiller ikke mellom norsk og skandinavisk musikk.

** Den totale andelen musikk kan variere fra uke til uke.

Kilde: Medietilsynet

Til forskjell fra de nevnte lokalradioene, er pTro og Radio 3,16 såkalte livssynsradioer. Disse to kanalene skiller seg også ut ved å ha den henholdsvis høyeste og laveste andelen norsk/skandinavisk musikk. pTro spiller i all hovedsak kristen musikk på norsk, svensk og engelsk. Sendeplaten er delt inn etter ulike målgrupper basert på alderssegmenter og musikkstiler. Hovedmålgruppen er 50+ og som liker melodios og litt rolig musikk. I tillegg har virksomheten sendeplater rettet mot aldersgruppen 20–50, med kristen pop og lovsang, og sendetider viet country, gospel og retro. Musikken på pTro er i hovedsak fra 90-tallet og frem til i dag, mens sendeplatene rettet mot aldersgruppen 20–50 er viet musikk fra de siste ti årene. Radio 3,16 spiller det som kalles *Christian Contemporary Music*, det vil si den nyeste, kristne populærmusikk. I tillegg er en fast sendeplate på kveldstid viet til lovsang.

Radio Metro, The Beat og Radio Rox skiller seg fra de andre lokalradioene ved å ha musikkprofiler mer rettet inn mot ulike musikkjangre. Musikkkanalen The Beat prioriterer nyere musikk innen sjangrene dance og R'n'B, i hovedsak fra de siste årene. Radio Rox spiller musikk innen rock, indie og pop fra 1960-tallet og til i dag, mens hovedkanalen Radio Metro er en såkalt feelgood-kanal med popmusikk fra midten av 80-tallet og fremover. Alle tre kanalene skiller seg ut ved å ha en lavere andel norsk musikk enn flere av de andre lokalradioene, og mer på linje med flere av de nasjonale kommersielle musikkkanalene.



Tabell 18 – musikk fordelt på tiår (tall i prosent).

	Før 1970	70-tallet	80-tallet	90-tallet	00-tallet	10-tallet	2020
Radio Metro			13	21	22	36	8
The Beat				5	4	46	45
Radio Rox	8	10	12	17	18	29	6
Radio Trøndelag*	<1	1	4	9	21	33	30
Radio 3 Bodø**	2	3	10	15	25	45	
Radio 3,16***						5	95
Radio 1FM						50	50

*Tallene fra Radio Trøndelag er basert på musikken spilt i en tilfeldig standarduke.

**Tall basert på et estimat. Radio 3 Bodø har inkludert 2020 i musikken fra 10-tallet.

***Fem prosent av musikken er ønskemusikk hentet fra 2010–2020. Fordelingen i tabellen er derfor ikke helt presis.

Kilde: Medietilsynet

6.4.7 Podkast

Lokalradioene har i liten grad satset på podkast. Lokalradioene Innlandet ønsker å starte med podkast, men opplyser at det har vært vanskelig å finne lønnsomme forretningsmodeller. Også Jærradiogruppen ser inntektsmulighetene som begrenset, og oppgir at det ikke er ressurser til å satse på podkast. Både pTro og Radio 3 Bodø oppgir at de legger ut henholdsvis intervjuer og faste programmer som podkast, men at de foreløpig har en forholdsvis liten satsing på podkast. pTro har imidlertid samarbeidsavtaler med flere aktører om videreformidling av podkaster i sin sendeplan.

Også Radio Trøndelag har en samarbeidsavtale om videreformidling av podkast. I tillegg oppgir Radio Trøndelag at noen podkastsamarbeid har utviklet seg til faste radioprogram, der podkasten har endt opp som et biprodukt. 1FM, som er en del av mediehuset Romsdals Budstikke, produserer ukentlig podkasten RB-sporten. I tillegg er to andre podkastserier produsert. I likhet med pTro og Radio Trøndelag blir deler av podkastene sendt på radio.

Radio Metro og GLR er de lokalradioaktørene som har satset mest på podkast. Radio Metro har inngått samarbeid med Moderne Media om annonsesalg på podkasten Kriminalkrøniken. I tillegg produseres ukentlige episoder av 3-4 egne redaksjonelle podkaster, samtidig som Radio Metro jobber aktivt med salg av produksjoner på vegne av tredjepart. GLR har utviklet seg til å bli en multimediebedrift, og jobber med voiceovers, dubbing og podkastproduksjon på både nord-, sør- og lulesamisk. Blant annet har de produsert samiske podkaster for NRK og Samisk Høgskole.



6.5 Medietilsynets vurderinger

6.5.1 Oppsummering

Innholdsanalyser fra 2020 viser at NRK er det nasjonale breddemediet med størst og jevnest tematisk bredde – etterfulgt av Aftenposten og VG. Av nyhets- og aktualitetsinnholdet på Nrk.no er det høyest andel saker innenfor flere av de antatt mest journalistisk ressurskrevende nyhetsområdene, som sosiale spørsmål, politikk og krim. Innhold som sport og livsstil har mindre dekning. I likhet med tidligere analyser av innholdsbredden i norske nyhetsmedier er et hovedfunn at NRK ligner mest på andre medier når det gjelder de journalistiske kjerneoppgavene i medienes samfunnsoppdrag.

Sosiale spørsmål er klart den største innholdskategorien i NRKs nyhetsdekning på nett i 2020 med 27 prosent. Årsaken til at kategorien sosiale spørsmål er så stor i 2020, er et høyt antall saker om koronapandemien. Nesten dobbelt så mange artikler handler om sosiale spørsmål som den nest største kategorien som er krim, med 13,9 prosent. Kategorien sosiale spørsmål dekker hovedtemaene helse (18,3 prosent), samferdsel (6,1 prosent), næring (1,9 prosent), utdanning (1,1 prosent), kommune (1,1 prosent), beredskap (0,6 prosent), byliv (0,5 prosent), bærekraft (0,4 prosent) og familie og oppvekst (0,3 prosent).

TV 2, Aftenposten, VG, Dagbladet og Nettavisen ligner hverandre med like høy dekning av sosiale spørsmål, men NRK skiller seg ut ved å ha enda større fokus på dette temaet. Sosiale spørsmål og politikk er blant de tre mest dekkende temaene i alle de nasjonale bredde- og nisjemediene. Sammenlignet med nisjemediene er bredden jevnt over større blant de nasjonale breddemediene. At nyhetsmediene som henvender seg til det bredeste publikummet, har de mest generelle og allmenne innholdsprofilene, er som forventet. Analysen bekrefter at profilen til NRK, og også Aftenposten og VG, utmerker seg som de mest allmenne nyhetsmediene. Dette samsvarer med funnet i konkurranseanalysen om at NRK utøver et sterkere konkurransepress på de riksdekkende brede nettavisene enn på lokal- og regionaviser, se kapittel 9.

NRK og de nasjonale breddemediene skiller seg mest fra hverandre ved at NRK dekker sosiale spørsmål (21 prosent) langt mer og sport (9 prosent) langt mindre. Det er relativt små forskjeller på politikk, krim, økonomi og livsstil.

Analysen for det totale mediemangfoldet samlet viser i likhet med analysen som kun omfatter innhold fra Nrk.no, at den største innholdskategorien er sosiale spørsmål. Dette tyngdepunktet i den tematiske dekningen er også her knyttet til et høyt antall saker om koronapandemien. Dette er det naturlig å forvente fra alle nasjonale medier med de mest allmenne profilene som søker å nå et bredt publikum og være dagsordenssettende på et nasjonalt plan. Tilsvarende ble de lokale og regionale mediene viktige informasjonskanaler for befolkningen etter den første fasen med nasjonale tiltak, da landet gikk over i en fase med større grad av lokale tiltak.

Riksmediene har høyere dekning av politikk og kultur, men også til dels sport og økonomi enn lokale og regionale medier. På den andre siden har lokal- og regionmediene større dekning av sosiale spørsmål og livsstil, men til dels også ulykker og vær.

Beredskapsinformasjon (som ulykker, trafikk og vær) er en naturlig del av det journalistiske samfunnsoppdraget som er like viktig for medier som søker å nå et bredt publikum innenfor sine geografiske områder.

Det at forskjellene mellom mediene i analysen er relativt små, har trolig sin forklaring i at den journalistiske kulturen i Norge i høy grad er profesjonalisert, og at journalistikken ligger nær samfunnsoppdraget uavhengig av hvilket geografisk nedslagsfelt mediet har og hvilken plattform journalistikken publiseres på.¹⁸³ I likhet med tidligere analyser, indikerer også denne at NRK ligner minst på medier med en lokal, populær eller nisjeorientert profil.

Analysen gjennomført av forskere ved Handelshøyskolen BI viser at det er små tematiske forskjeller mellom NRK Dagsrevyen 21 og TV 2s 21-Nyhetene. 21-Nyhetene har noe større andel innslag som handler om politikk, mens NRK Dagsrevyen 21 har litt større andel innslag om økonomi. BI viser til noen metodiske utfordringer med temakategorien «sosiale tema». Kategorien inneholder saker som ofte er en sammenblanding av samfunnsproblemer, politiske standpunkt og perspektiver fra interesse- og arbeidslivsorganisasjoner. Samtidig er «sosiale tema» en sentral innholdskategori innen samfunnsrelevant journalistikk. På den måten konkluderer forskerne med at nyhetsprogrammene til NRK og TV 2 utfyller hverandre når det gjelder disse samfunnsmessig viktige temaene.

Overordnet er det store likheter mellom NRK og TV 2 i fordelingen av lokale, nasjonale og internasjonale saker i de analyserte nyhetsprogrammene. Totalt sett handler litt over halvparten av de undersøkte sakene fra NRK Dagsrevyen 21 og TV 2s 21-Nyhetene om nasjonale forhold. Mens TV 2s 21-Nyhetene har noe høyere andel av nasjonal saker, har NRK Dagsrevyen 21 noe større andel internasjonale saker. Andelen lokale saker er tilnærmet lik hos de to aktørene. Både NRK og TV 2 har dermed en klar nasjonal profil på sine nyhetsinnslag.

Det analyserte materialet av nyhetsdekningen til NRK og TV 2, viser at bruken av kritisk/undersøkende vinkling er relativt lav. Fem prosent av sakene har denne vinklingen hos NRK Dagsrevyen 21, mens to prosent av sakene er vinklet kritisk/undersøkende i de analyserte innslagene fra TV 2s 21-Nyheter. Analysen viser at NRK har en litt høyere andel politikere og ledere i offentlig og privat sektor som kilder i sine nyhetssendinger og debattprogrammer, mens TV 2 i litt større grad har såkalte «grasrotkilder».

BI har undersøkt innholdet i tre debattprogrammer i NRK og ett debattprogram i TV 2 Nyhetskanalen. Analysen viser at det er god tematisk bredde i alle de fire debattprogrammene. Debattprogrammene vektlegger forskjellige temaer, noe som må ses i forhold til ulik redaksjonell profil og målgrupper – både mellom TV 2 og NRK og mellom de forskjellige debattprogrammene på NRK. Det samlede materialet tyder likevel på at NRKs tre debattprogrammer har en bred innholdssammensetning som bidrar til tematisk mangfold.

¹⁸³ Sjøvaag, Helle og Pedersen Truls (2018) *NRKs bidrag til mediemangfoldet*

Medietilsynet viser til at få nasjonale nyhetsmedier dekker nyhetsbildet på nynorsk. Det gjør at NRK utøver et viktig bidrag for å fremme det nynorske skriftspråket i nyhetsformidlingen. NRK bør derfor gjennomføre systematiske tiltak for å innfri kravene til nynorskandel, slik Medietilsynet har påpekt i flere allmennkringkastingstilsyn.

Medietilsynet viser til at NRK har et særskilt ansvar for å synliggjøre nasjonale minoriteter og formidle kunnskap om mangfoldet i det norske samfunnet. NRK er også alene om å ha et uttrykt oppdrag om å formidle kunnskap om ulike minoritetsgrupper og å ha egne programmer for nasjonale og språklige minoriteter. Medietilsynet har imidlertid vært kritisk til at antall programmer for nasjonale minoriteter er på et lavt nivå og mener NRK må styrke tilbudet til nasjonale minoriteter dersom kravet skal fungere som et virkemiddel for representasjon og synliggjøring for disse gruppene fremover. NRK opplyser til Medietilsynet at det er igangsatt tiltak der bestemte regionredaksjoner har fått et særskilt ansvar for å speile de enkelte minoritetskulturene mer systematisk i NRKs innholdstilbud. Medietilsynet forutsetter at dette fører til at dette tilbudet styrkes fra 2021 og fremover.

En del av NRKs oppdrag er å formidle norsk kultur og en bred variasjon av norske kunstuttrykk fra mange ulike kunstnere, uavhengige miljøer og offentlige kulturinstitusjoner (§ 17 i vedtektene). Tilbudet skal ta hensyn både til brede og smale publikumsgrupper, speile mangfoldet i befolkningen og appellere til alle aldersgrupper. NRK skal også ha et løpende oppdatert tilbud av kunst, kultur og underholdning på nett.

Den samlede kulturformidlingen skal romme en variert formidling og en journalistisk behandling av ulike kulturtemaer. Særlig har NRK en viktig rolle i den fordypende kulturdekningen. Medietilsynet viser til at nyskaping og kvalitetsutvikling på kulturformidlingsfeltet også er en del av NRKs allmennkringkastingsoppdrag, og anerkjenner NRKs behov for å utvikle nye programformater og formidlingsmåter for å nå ut til ulike publikumsgrupper med kulturinnholdet på mange plattformer.

Medietilsynet understreker at NRK skal tilby en journalistisk behandling av ulike kulturuttrykk, både i den brede kulturformidlingen og i innholdet rettet mot smale publikumsgrupper. Den journalistiske behandlingen bør omfatte flere sjangre, som kulturnyheter, debatt, fordypinger i form av dokumentarer og undersøkende journalistikk og anmeldelser, og bør være enkel å finne frem til på tvers av NRKs plattformer.

NRK påpeker selv at en del av arbeidet med kulturoppdraget er å utforme løsninger som gjør det enkelt for publikum å finne frem til kulturinnholdet på deres plattformer. Medietilsynet viser til at NRKs kulturdekning er et viktig bidrag til innholdsmangfoldet, ettersom dette er innhold som de kommersielle aktørene formidler mindre av. Medietilsynet viser også til at det store digitale medietilbudet som mediebrukere i dag har tilgang til, blant annet fra flere globale aktører, gjør tilgangen til norsk kulturjournalistikk, kulturdebatt og den undersøkende kulturjournalistikken enda viktigere å fremheve. Medietilsynet understreker derfor at NRKs arbeid med å synliggjøre kulturinnholdet i NRKs plattformer stadig er en viktig del av



kulturoppdraget, og NRK bør styrke arbeidet med å synliggjøre kulturinnholdet på alle sine plattformer.

6.5.2 Konkrete områder som bør følges opp videre

6.5.2.1 Kravet om 40 prosent norsk musikk bør gjelde flere kanaler

Minst 40 prosent av musikken som spilles på NRK P1, NRK P2 og NRK P3 skal være norsk, og det skal legges vekt på norskspråklig eller norskkomponert musikk, jf. NRKs vedtekter. Ett av innspillene som har kommet i arbeidet med denne rapporten (FONO, NOPA), handler om at kravet om 40 prosent norsk musikk også bør gjelde flere av NRKs kanaler.

Medietilsynet viser til at NRK mP3 og NRK P1+, i tillegg til NRK Super og NRK Folkemusikk, allerede har en høy andel norsk musikk. Andelen norsk musikk er derimot lavere i musikkkanalene NRK P13, NRK Jazz og NRK Klassisk. Samtidig er andelen norsk musikk i disse tre kanalene vesentlig høyere enn andelen norsk musikk i flere av de kommersielle kanalene. Medietilsynet viser også til at NRK Klassisk vektlegger norske komponister og utøvere i sin dekning av konserter og festivaler. Medietilsynet vurderer derfor at NRK totalt sett har en høy andel norsk musikk i sine kanaler.

Medietilsynet understreker at norsk musikk er en sentral del av kulturoppdraget til NRK, og at NRK har en viktig rolle i å fremme norske musikere, komponister og tekstforfattere, spesielt med tanke på den lave andelen norsk musikk i flere av de kommersielle kanalene.

Medietilsynet viser til at de tidligere allmennkringkasterne Radio Norge og P4 har redusert sin andel av norsk musikk etter FM-avviklingen i 2017. Medietilsynet viser også til at hele åtte av de kommersielle riksdekkende kanalene har mindre enn ti prosent norsk musikk, og at ytterligere fire kanaler har mellom ti og 15 prosent norsk musikk. Med utgangspunkt i NRKs kulturoppdrag, mener Medietilsynet at NRK bør ha et ekstra ansvar for å fremme norsk musikk i hele sin radioportefølje. Medietilsynet vurderer videre at det ikke er noen prinsipielle forskjeller mellom NRKs tre kjernekanaler på radio og de øvrige NRK-kanalene, og som tilsier at kravet om å spille 40 prosent norsk musikk ikke bør omfatte flere av NRKs radiokanaler. Medietilsynet anbefaler derfor at kravet om 40 prosent norsk musikk utvides til å gjelde NRK P1+, NRK P13, NRK mP3, NRK Nyheter, NRK Sport, NRK Super og NRK Folkemusikk.

Når det gjelder de to sjangerspesifikke musikkkanalene NRK Klassisk og NRK Jazz, viser Medietilsynet til at NRK ikke bare skal fremme norske utøvere og komponister/tekstforfattere, men at det også bør være en kunstnerisk bredde og variasjon innenfor de forskjellige sjangrene. Blant annet er en høy andel av musikken i NRK Klassisk skrevet før 1900. Medietilsynet vurderer at det er naturlig at en kanal som formidler klassisk musikk, spiller og omtaler musikk fra flere epoker. Medietilsynet viser også til at musikkkanalene i NRK programmeres av produsenter med høy musikkfaglig kompetanse. Medietilsynet anbefaler derfor at det ikke innføres et krav om 40 prosent norsk musikk i NRK Klassisk og NRK Jazz.



NRK bør imidlertid fortsette å legge vekt på norske komponister og utøvere/musikere, både i dekningen av konserter, festivaler og i kringkastingen av innspilt materiale. NRK bør også i forbindelse med allmennkringkastingstilsynet oppgi hvordan og i hvilken grad norske komponister, tekstforfattere og utøvere vektlegges og fremmes i disse to musikkanalene. Medietilsynet vurderer videre at NRK bør jobbe for å øke andelen norsk musikk i NRK Klassisk og NRK Jazz.

Medietilsynet viser også til at NRK må søke om forhåndsgodkjenning av Medietilsynet før virksomheten kan opprette nye radiokanaler, jf. Kringkastingsloven § 6-1. I vurderingen av en slik søknad er det naturlig å vurdere et krav om 40 prosent norsk musikk.

6.5.2.2 NRKs oppdrag om å fremme samisk musikk bør presiseres

NRK Sápmi har i dag et særskilt ansvar for å formidle nyheter, kultur og musikk på samisk, og er en viktig kanal for å ivareta de samiske språkene. Medietilsynet vurderer likevel at det kan være aktuelt å tydeliggjøre NRKs formidlingsansvar for samisk språk og kultur.

NRK har allerede i oppdrag å styrke de samiske språkene og samisk identitet og kultur (§ 16). NRK skal også ha daglige sendinger for den samiske befolkningen og jevnlige programmer for barn og unge på de samiske språkene (§ 22). I *Open og opplyst* pekte departementet på at NRK over flere år hadde styrket det samiske tilbudet. Videre uttrykte departementet en forventning om en videre utvikling av NRK Sápmi, men understreket at det skulle være opp til NRK å ta stilling til hvordan det skulle gjøres, basert på redaksjonelle vurderinger.¹⁸⁴

Medietilsynet vurderer at kravene om å fremme nye talenter og vektlegge norskspråklig eller norskkomponert musikk, bør være tilsvarende for samisk musikk. Medietilsynet anbefaler derfor at det tas inn i vedtektene at NRK skal fremme samiske musikere, artister, komponister og tekstforfattere, herunder ny og tradisjonell samisk musikk og musikk på alle de tre samiske språkene. Medietilsynet viser til Sametingsrådets redegjørelse om joik og samisk musikk,¹⁸⁵ der det understrekes at samisk musikk «er en av de mest sentrale samiske kunstgreinene når det gjelder synliggjøring av samisk kunst og kultur». Medietilsynet viser også til at det i liten grad spilles samisk musikk i de kommersielle kanalene.

6.5.2.3 Innholdstilbudet i det nasjonale radiomarkedet bør utredes

Medietilsynet viser til Hurdalsplattformen, der det heter at regjeringen vil sikre «ein kommersiell allmennkringkastar på radio». Medietilsynet anbefaler at det utarbeides en egen utredning om det nasjonale radiomarkedet som en del av dette arbeidet. Utredningen bør inneholde kvantitative og kvalitative innholdsanalyser av innholdstilbudet til NRK og de kommersielle aktørene, som i større grad kartlegger det reelle innholdsmangfoldet på radio.

¹⁸⁴ Meld. St. 38 (2014–2015), punkt 9.3.2

¹⁸⁵ https://sametinget.no/_f/p1/i5404f8be-9e6b-4ebb-9dfd-6ec0198fb69d/sametingsradets-redegjorelse-om-joik-og-samisk-musikk-2019-publisering-2.pdf

En slik utredning bør blant annet se nærmere på tilbudet av nyhets- og aktualitetsinnhold og debattstoff i de største radiokanalene.

Radio Norge og P4 hadde som allmennkringkastere krav om faste nyhetssendinger med et analytisk, kritisk og fordypende perspektiv. Nyhets- og aktualitetsinnholdet ble sist vurdert i allmennkringkastingstilsynet for 2017. Etter en helhetsvurdering kom Medietilsynet frem til at både P4 og Radio Norge oppfylte kravet om at nyhets- og aktualitetsdekningen skulle ha et analytisk, kritisk og fordypende perspektiv. Det ble likevel påpekt at graden av fordypning i nyhets- og aktualitetssendingene var «i nedre sjikt» for å oppfylle kravet, og at nyhetssendingene var «av så kort varighet at muligheten for å ha et fordypende perspektiv er begrenset». Tilsvarende vurderinger ble også gjort av Medietilsynet for 2016. Selv om Radio Norge og P4 fremdeles har regelmessige nyhetssendinger gjennom døgnet, har ikke Medietilsynet grunnlag for å vurdere om nyhets- og aktualitetstilbudet i de kommersielle kanalene er endret siden FM-avviklingen i 2017.

6.5.2.4 NRK bør videreutvikle samarbeidet med lokalradioene

Lokalradioenes brede aktørmangfold gir medietilbudet bredde, variasjon og valgmuligheter som bidrar til å ivareta mangfold, samfunnsdebatt og ytringsadgang. Lokalradioene er viktige bidragsytere til det lokale innholdsmangfoldet, både gjennom nyheter og annet redaksjonelt innhold av lokal karakter, og ved å slippe til kilder og perspektiver i sine sendinger som ikke nødvendigvis kommer til orde i andre nyhetsmedier. Sammen med lokalavisene er lokalradioene mange steder av stor betydning for et levende lokaldemokrati og lokalsamfunn. I tillegg er de viktige bidragsytere til avsendermangfoldet når det gjelder organisering, formål og størrelse.

Medietilsynet viser videre til at NRKs samarbeid med lokalradioer spiller en viktig rolle for mange lokale aktører. I sitt innspill til denne utredningen om NRK og mediemangfoldet, skriver NLR at det virker å ha blitt igangsatt mer samarbeid mellom NRK og lokalradioer de siste årene. Videre skriver de at NRK i større grad enn tidligere «medvirke[r] med kompetanse overfor lokalradioene. Enten i form av invitasjoner til kurs og fagdager i regi av NRK, eller ved deltakelse i fagsesjoner på våre egne interne konferanser».

I mediestøttemeldingen ble det presisert at NRK aktivt bør søke å samarbeide med andre medieaktører. NRKs distriktskontorer samarbeider blant annet med lokalradioer gjennom å dele reportasjestoff. Ifølge NRK dreier dette seg om reportasjestoff i randsonen av lokalradioens nedslagsfelt, og som ikke lages av den aktuelle lokalradioen selv (se kapittel 8.3). I en spørreundersøkelse Medietilsynet har gjennomført blant norske redaktører (se kapittel 8.6), etterlyser enkelte lokalradioer mer samarbeid med NRK. Det tyder på at lokalradioene oppfatter samarbeidene med NRK som positive og berikende.

Medietilsynet mener det er positivt at NRK har utviklet mer samarbeid med lokalradioene, og at de bidrar til å utvikle lokalradioenes faglige og tekniske ferdigheter gjennom å utveksle lokalt innhold, faglige input og digital kompetanse. Som en del av NRKs oppdrag om å bidra til det norske mediemangfoldet (jf. vedtektene § 14), vurderer Medietilsynet at NRK bør fortsette å videreutvikle slike former for samarbeid med lokalradioene. Norsk

lokalradioforbund (NLR) har i en egen rapport vist til at lokalradioene «har sin styrke i formidling av lokal informasjon, politikk, kultur og underholdning».¹⁸⁶ Medietilsynet viser til at det lokale innholdet er et viktig innholdstilbud fra lokalradioene. Videre er det lokale innholdet sentralt for at lokalradioene skal ha mulighet til å skille seg ut fra de riksdekkende kanalene, både NRK og de kommersielle aktørene.

¹⁸⁶ Norsk lokalradioforbund (2021). Lokalradios bidrag til mediemangfoldet. 40 år i ytringsfrihetens tjeneste.



Del 7

NRKs bidrag til bruksmangfoldet



7.1 NRKs rolle som fellesarena i befolkningen

Nyhetsmedienes dagsordenssettende funksjon er viktig for den åpne og opplyste samtalen i den demokratiske infrastrukturen. I dette perspektivet er det positivt for bruksmangfoldet at befolkningen har en felles orientering mot samfunnet gjennom de redaktørstyrte journalistiske mediene, og at det finnes medier som majoriteten av befolkningen bruker regelmessig. Slike medier fungerer dermed som fellesarenaer på tvers av demografiske og sosiale skillelinjer. NRK er tillagt en viktig rolle som fellesarena i den demokratiske infrastrukturen og har et bredt samfunnsoppdrag som favner videre enn nyhetsformidling.

Formålet til NRK er å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet, og oppdraget er nærmere definert i NRK-plakaten og selskapets vedtekter (§ 12). NRK har som offentlig finansiert allmennkringkaster et særlig ansvar for å fremme den offentlige samtalen, og for at hele befolkningen får tilstrekkelig informasjon til å kunne delta aktivt i demokratiske prosesser. Rollen som fellesarena følger av konkrete bestemmelser i NRK-plakaten. Her understrekes det at NRKs allmennkringkastingstilbud skal være tilgjengelig for hele befolkningen, og at innholdet skal være tilrettelagt for funksjonshemmede. I NRK-plakaten går det frem at NRK skal tilby nyheter, aktualiteter og kulturstoff for både smale og brede grupper, herunder egne kulturprogram. Det er et krav til NRK at deres tilbud skal gjenspeile det mangfoldet som finnes i befolkningen, og at NRKs samlede tilbud skal appellere til alle aldersgrupper. NRK er også tillagt et særskilt ansvar for å tilby et bredt og kvalitativt godt tilbud til hele befolkningen og for å dekke tematiske og geografiske blindsoner. Rollen som fellesarena for befolkningen er videre uttrykt gjennom konkrete krav til NRK om å styrke norsk og samisk språk, identitet og kultur, ha et eget tilbud til nasjonale og språklige minoriteter, formidle kunnskap om ulike grupper og mangfoldet i det norske samfunnet samt å skape debatt om Norge som et flerkulturelt samfunn.

7.1.1 Allmennkringkastingsoppdraget favner det brede og det smale

Når Stortinget har diskutert NRKs oppdrag, har betydningen av at allmennkringkasteren tilbyr både bredt og smalt innhold stått sentralt. Et mangfoldig tilbud har vært vurdert som en viktig forutsetning for at NRK skal kunne ivareta den overordnede funksjonen om å bidra til en offentlig opplyst samtale, noe som er grunnleggende for et velfungerende demokrati. I *Open og opplyst*¹⁸⁷ påpekte Kulturdepartementet at det å tilby et bredt innhold er avgjørende for at NRK skal fylle funksjonen som allmennkringkaster og oppfylle mandatet sitt, ettersom et NRK med et smalt definert oppdrag ikke lenger er allmenn. Et smalt innholdstilbud svekker dermed NRKs evne til å dekke demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet. En høy oppslutning om NRKs tjenester er dessuten positivt i et mediemangfoldsperspektiv, ettersom det innebærer en potensiell eksponering for en innholdsbredde og en felles orientering mot samfunnet.

Som allmennkringkaster er NRK særlig viktig for å sikre et mangfoldig innholdstilbud av god kvalitet. Dette gjelder spesielt for grupper i samfunnet som gjennomgående er mindre interessante i annonsemarkedet, som yngre og eldre aldersgrupper, minoriteter og funksjonshemmede. Ved å sikre et innholdstilbud av god kvalitet til alle grupper i samfunnet

¹⁸⁷ Meld. St. 38 (2014–2015) Open og opplyst – Allmennkringkasting og mediemangfold

bidrar NRK til at det finnes en felles arena som gir bedre kommunikasjon og økt gjensidig respekt og forståelse i samfunnet på tvers av ulike befolkningsgrupper.

I sin behandling av *Open og opplyst* understreket komiteen at det i et mediemarked i rask endring er viktig med en allmennkringkaster som tilbyr både det brede og det smale tilbudet.¹⁸⁸ Et slikt oppdrag innebærer sendinger og produksjoner som favner bredt, som tilbyr felles opplevelser og binder Norge sammen, samtidig som det også tilbys en stor mengde smalere innhold som det ikke er rom for i andre medier. I sin vurdering la komiteen også vekt på at Norge er et relativt lite språk- og kulturområde, og at NRK har en viktig rolle som bærer og formidler av norsk språk, identitet og kultur i en mediehverdag der konkurransen om seerne og lytterne er global. Den sterke konkurransen fra internasjonale medieaktører og globale medieplattformer forsterker etter Medietilsynets vurdering behovet for at myndighetene legger til rette for stabile rammevilkår både for NRK og de øvrige redaktørstyrte journalistiske mediene. Dette er avgjørende for å ivareta befolkningens tilgang til et bredt spekter av norske nyhetskilder og et bredt norskspråklig innhold fra norsk virkelighet, som er rettet mot ulike målgrupper og som fungerer som fellesarenaer i samfunnet.

Medietilsynets bruksmangfoldrapport for 2020 viser at NRKs samlede tilbud på radio, tv og nett står i en særstilling som fellesarena i befolkningen.¹⁸⁹ Mens de øvrige allmennmediene når ulike segmenter, er NRK en av de mest brukte nyhetskildene i alle aldersgrupper. Brukerne av NRKs digitale innholdstilbud skiller seg også fra gruppene som bruker de andre strømmetjenestene ved at aldersforskjellene er mindre tydelige. Bruken av de forskjellige strømmetjenestene faller med stigende alder, og det er store forskjeller i bruken mellom de aller eldste og de yngre. Likevel er det en relativ stor andel av de over 60 år som bruker NRK TV.¹⁹⁰ Tydelige generasjonsskiller i mediebruk kan bidra til et fragmentert mediekonsum. At en høy andel bruker NRK, og at NRK TV i større grad enn de øvrige strømmetjenestene brukes på tvers av alder, bidrar til at NRK fungerer som en fellesarena som når ut til mange på tvers av det digitale generasjonsskillet som gjør seg gjeldende for mange medietjenester.

Bruksmangfoldrapporten viser også at andelen som har tilgang til betalte nyhetstjenester, øker med høyere utdanning og høy inntekt. Dersom det skulle oppstå en økende grad av sosiale forskjeller i hvem som har tilgang til den samfunnsviktige journalistikken av høy kvalitet, kan dette utfordre borgernes muligheter til lik demokratisk deltakelse gjennom tilgang til pålitelige og gode nyhetskilder. I dette perspektivet har NRK som allmennkringkaster, med et særskilt ansvar for å medvirke til at hele befolkningen får tilstrekkelig informasjon til å kunne være aktivt med i demokratiske prosesser, en viktig rolle for bruksmangfoldet.

¹⁸⁸ Innst. 178 S (2015-2016)

¹⁸⁹ Medietilsynet (2021) *Mediemangfoldsregnskapet 2020 - Mediemangfold i et brukerperspektiv*.

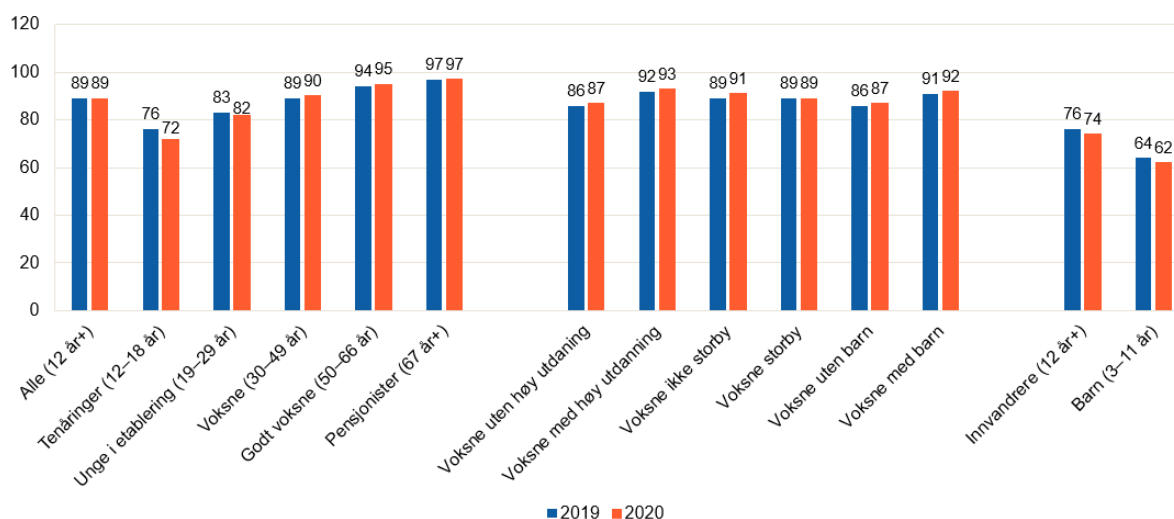
¹⁹⁰ 75 prosent fra 60 år og oppover brukte strømmetjenesten NRK TV ukentlig i 2020. I 2021 har andelen økt til 77 prosent. Kilde: Kantar Interbuss.



7.1.2 NRKs publikumsstrategi

NRK har i sin publikumsstrategi¹⁹¹ et mål om å nå fire av fem i alle publikumsgrupper i befolkningen. Dette krever ifølge NRK at mangfoldet blir en naturlig del av innholdet fremfor spissede tilbud til spesifikke grupper. Figur 44 viser NRKs dekning i ulike grupper av befolkningen. NRK har delt inn befolkningen i følgende seks hovedgrupper: barn 0 til 8 år, tenåringer 12 til 18 år, unge i etablering 19 til 29 år, voksne 30 til 49 år, godt voksne 50 til 66 år og pensjonister 67+ år. Innvandrere er en egen publikumsgruppe i tillegg til at de med og uten barn, de med og uten høyere utdanning og de som bor i eller utenfor storby er definert som egne publikumsgrupper.

Figur 44 – NRKs dekning totalt i forskjellige segmenter av befolkningen 2019–2020 (tall i prosent)



Kilde: NRK og Kantar Forbruker & Media

NRKs brukerstatistikk viser at NRK i befolkningen som helhet når sitt eget mål om å nå minst fire av fem med minst ett tilbud daglig. For ungdom, unge voksne og innvandrere når ikke NRK dette målet. NRK forklarer at ungdom og unge voksne er aktive mediebrukere med stort konsum, som søker internasjonalt innhold i vel så stor grad som norsk innhold.¹⁹² Mange med innvander- eller flerkulturell bakgrunn tilhører de yngre aldersgruppene, og NRKs strategi er at ved å nå ungt, nås også innvandrerne. Ett av NRKs tiltak er å stille krav både til interne og eksterne programbestillinger om at NRK skal speile et mangfoldig og flerkulturelt Norge i alt innhold, og at alle skal føle seg inkludert og sett. Dette tiltaket er særlig viktig for å nå de yngre målgruppene, og NRK Super og NRK P3 har gjort mye for å etablere en naturlig mangfoldskultur. Se mer om dette i punkt 5.2.4.

¹⁹¹ Se nærmere om NRKs publikums- og organisasjonsstrategi i punkt 5.2.4 Mangfold og inkludering i NRKs organisasjon.

¹⁹² NRK (2021) NRK 2023 – NRKs svar på oppdragsbrev fra Kulturdepartementet.



7.1.3 Mediebruk blant innvandrere

I Medietilsynets bruksmangfoldsrapport 2020 ble det pekt på at med unntak for tallene som viser at NRK daglig når ut til nær 80 prosent av innvandrerne, mangler det god informasjon om medie- og nyhetsbruken blant innvandrere generelt. Medietilsynet mener derfor at det er behov for mer systematiske undersøkelser av denne heterogene gruppen for å gi innsikt i denne siden ved bruksmangfoldet. Medietilsynet har vært pådriver for tildeling av midler til SSB for å gjøre tilleggsundersøkelser blant innvandrere i tilknytning til Norsk mediebarometer. SSB har i 2021 lagt om hovedundersøkelsen for å treffe målgruppen bedre og har også fått midler til å gjøre en tilleggsundersøkelse av innvandreres mediebruk. Spørreskjemaet som brukes for innvandrerutvalget, blir likt skjemaet som brukes til den generelle befolkningen, slik at mediebruken kan sammenlignes. Dette gir gode muligheter til mer inngående analyse av innvandreres mediebruk generelt og for deres nyhetskonsument spesielt. Første datainnsamling blant innvandrerbefolkningen gjøres i 2022, og resultatene av undersøkelsen skal foreligge våren 2023.

På oppdrag fra Medietilsynet, Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet gjennomførte Rambøll i samarbeid med førsteamanuensis ved Høgskolen Kristiania, Sharam Alghasi, i 2021 en undersøkelse om innvandreres mediebruk under koronapandemien.

Koronapandemien viste hvordan enkelte grupper er særlig utsatt for å falle utenfor når informasjonsmengden er stor, og Rambøll peker i rapporten på «*en antakelse om at innvandrere er i en sårbar situasjon som følge av manglende språkferdigheter og systemforståelse*».¹⁹³ Formålet med undersøkelsen var økt innsikt i hvorfra og hvordan innvandrerbefolkningen tilegner seg informasjon, herunder tilgang til nødvendig infrastruktur, mediebruk, hvilke kilder som benyttes for nyheter, og hvilke kilder innvandrere har tillit til.

Undersøkelsen er hovedsakelig gjennomført ved bruk av kvalitativ metodikk, basert på en kombinasjon av strukturerte og semistrukturerte intervjuer. Det er gjennomført intervjuer med 60 informanter, med en fordeling av personer tilhørende landbakgrunn med et høyere eller lavere smittetrykk, for bedre å kunne identifisere og illustrere potensielle ulikheter mellom de to ytterpunktene. Det er også gjort en fordeling på alder og botid. Samtidig er det en overvekt av kvinner med høyere utdanning blant informantene. Rambøll viser til at bred representasjon av landbakgrunn og smittenivå har vært prioritert, og at et representativt utvalg på variablene kjønn, alder, botid og utdanningsnivå er etterstrebet, men ikke prioritert.

Kartleggingen viser at de fleste informantene foretrekker å lese nyheter på nett og har høy tillit til de etablerte, norske redaktørstyrte mediene, som også, sammen med sosiale medier, er de mest brukte nyhetskildene til informasjon under koronapandemien. Samtidig oppgir en del av informantene å ha utfordringer med språket. En annen tilbakemelding er at norske medier har for stort fokus på lokale forhold, det som skjer i Norge eller det umiddelbare nærområdet, og et for lite fokus på internasjonale nyheter. En del innvandrere bruker

¹⁹³ <https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/kritisk-medieforstaelse/211103-rapport-mediebruk-blant-innvandrere.pdf>



internasjonale nyhetskilder for å få informasjon om hva som skjer i resten av verden, samt medier fra opprinnelsesland.

Sosiale medier brukes for å få nyheter fra hjemlandet i tillegg til å holde kontakt med familie og venner. Gjennom pandemien har også sosiale medier vært brukt av mange for å få informasjon om korona. *«I mange tilfeller er informasjonen de får fra norske mediehus som de følger på sosiale medier, eller fra aktører (organisasjoner eller enkeltpersoner) som de følger. Noen forteller at de leser informasjonen som kommer opp uten at de helt vet hvor informasjonen kommer fra og hva kilden er, men det er et unntak.»*¹⁹⁴

Det fremgår av undersøkelsen at medievanene blant innvandrere endret seg noe under pandemien. Flere oppgir at de i større grad nå enn før oppdaterer seg på nyheter og informasjon, og har hatt mer tid til underholdning og til å kontakte venner og familie på sosiale medier. Samtidig er det informanter som oppgir at medievanene er uendret. Enkelte med kortere botid oppgav at de under korona har tatt norske medier mer i bruk, enten fordi de kom til Norge under pandemien, eller fordi de har blitt bedre i norsk og i større grad kan forstå innholdet.

7.2 Mediekonsum på digitale plattformer fortsetter å øke

Samlet har befolkningen i Norge bred tilgang til infrastruktur som gjør at de kan benytte seg av det medietilbudet som finnes, og denne brede tilgangen er en avgjørende forutsetning for bruksmangfoldet. Ifølge SSB Norsk mediebarometer oppga «alle» (98 prosent) i 2020 at de hadde tilgang til internett. Dette nivået har vært stabilt de siste fem årene og betyr i praksis at nær hele befolkningen har tilgang til å bruke nettbaserte medier og tjenester.¹⁹⁵ Norge er ifølge Reuters Digital News Report 2021 verdensledende med hensyn til internettilgang.¹⁹⁶ Gjennom de siste tiårene er digitale plattformer blitt ledende i befolkningens mediebruk. Smarttelefonen har mange funksjoner knyttet til å konsumere nyheter og annet medieinnhold, og til å kommunisere og dele eget innhold med andre digitalt. Ifølge tall fra Norsk mediebarometer har 96 prosent av befolkningen tilgang til smarttelefon, og smarttelefonen erstatter etter hvert flere av de tidligere benyttede enhetene til mediebruk. Blant de eldste fra 67 til 79 år hadde 79 prosent tilgang til smarttelefon i 2020, en økning på tre prosentpoeng fra 2019. Tilgang til smarttelefonen er trolig en viktig faktor for at mediebruken i stadig større grad blir tidsforskjøvet og mobil. Disse utviklingstrekkene er nærmere beskrevet i Medietilsynets bruksmangfoldsrapport 2020.¹⁹⁷

Økt digital mediebruk bekreftes i tallene for daglig bruk av ulike medier de siste tiårene, se figur 45. I 2020 brukte 92 prosent av befolkningen internett en gjennomsnittsdag, omtrent samme andel som de siste fem årene. I aldersgruppen 16 til 44 år er nær sagt alle (99

¹⁹⁴ S. 29 <https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/kritisk-medieforstaelse/211103-rapport-mediebruk-blant-innvandrere.pdf>

¹⁹⁵ SSB (2021) Norsk mediebarometer 2020

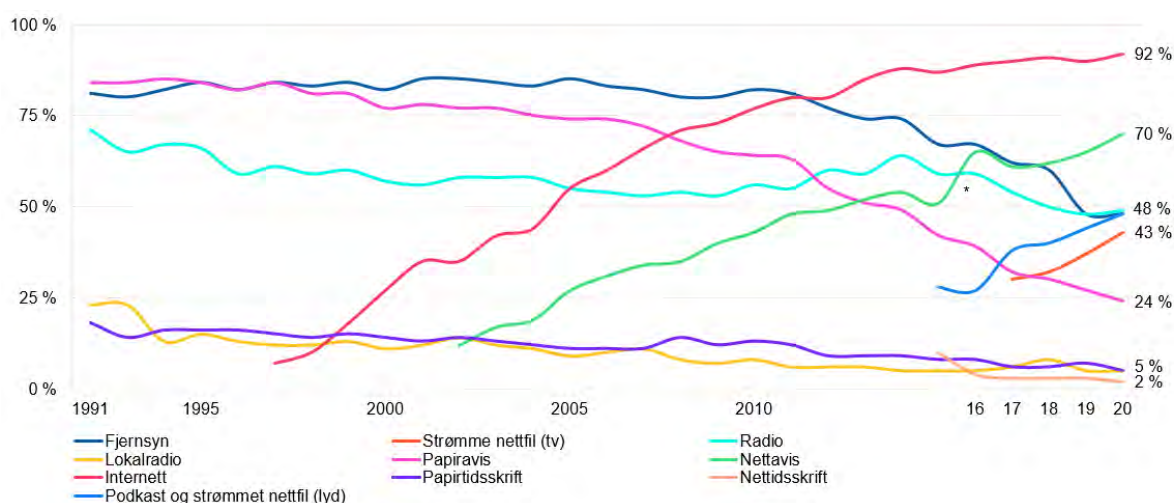
¹⁹⁶ S. 5 https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-06/Digital_News_Report_2021_FINAL.pdf

¹⁹⁷ Medietilsynet (2021) *Mediemangfoldsregnskapet 2020 – Mediemangfold i et brukerperspektiv*.

prosent) på internett en gjennomsnittsdag. Andelen er lavest blant 67–79 åringene, der i underkant av sju av ti bruker internett daglig. Andelen er imidlertid økende i denne eldste aldersgruppen, fra 61 prosent i 2019 til 67 prosent i 2020. Blant de ulike mediene brukte flest nettavis daglig i 2020, og slik har det vært siden 2018. Det var en økning i den totale avislesningen i 2020, og 77 prosent av befolkningen leste avis daglig. 70 prosent brukte nettavis en gjennomsnittsdag i 2020, en økning på fem prosentpoeng fra 2019. 24 prosent leste papiravis en gjennomsnittsdag i 2020, og andelen har falt 15 prosentpoeng fra 2016.

Den daglige oppslutningen om lineær tv og radio har falt de senere årene, og dette gjelder særlig tv. Fra å ligge stabilt på over 80 prosent tidlig i 1990-årene og frem til 2011, begynte andelen som så på lineær-tv en gjennomsnittsdag så å falle, og var i 2019 for første gang under 50 prosent. I 2020 flatet nedgangen noe ut, og andelen var på 48 prosent.¹⁹⁸ Lytting til radio har hatt en noe mer stabil kurve, og i de siste 15 årene har mellom 50 og 60 prosent lyttet til radio daglig. I 2019 lyttet 48 prosent på radio,¹⁹⁹ og andelen holdt seg stabil inn i 2020, med 49 prosent. Samtidig viser figur 45 at stadig flere strømmer innhold, og andelen vokser raskt. 43 prosent strømmet tv i 2020, mot 37 prosent i 2019 og 30 prosent i 2017. Totalandelen som strømmet musikk og podkast, var 48 prosent i 2020, en økning på fire prosentpoeng fra 2019.

Figur 45 – daglig bruk av medier 1991–2020. Andel av befolkningen (tall i prosent)



*Metodeendring: inkluderer ikke rene nettaviser før 2016

Kilde: SSB Norsk mediebarometer 1991–2020

Befolkningens mediebruk blir stadig mer digital, og dermed velger brukeren i større grad selv hva som skal konsumeres når. Samtidig avdekker befolkningens bruk av plattformer og medier noen tydelige generasjonsskiller. Det gjelder både mediebruk generelt og nyhetskonsumet spesielt. Der de yngre bruker internett som plattform både for tekst, lyd og bilde, og i stor grad benytter strømmetjenester, foretrekker de eldre lineære og tradisjonelle

¹⁹⁸ Andelen inkluderer direktesendt nett-tv.

¹⁹⁹ Andelen inkluderer nettradio.

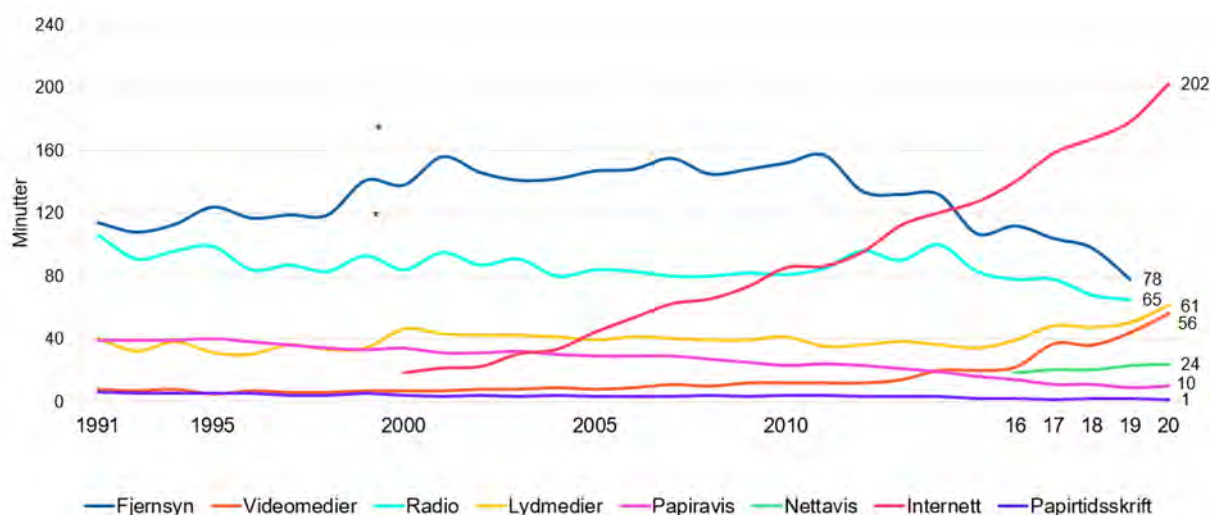


plattformer som radio, direktesendt tv og papiravis. En konsekvens er at de eldste mediebruk blir mer tidsbestemt og avhengig av hva som blir sendt direkte, mens yngre generasjoner blir mer uavhengige av tid og sted.

I et bruksmangfoldsperspektiv er det i tillegg til daglige dekningstall relevant å se på hvor lang tid vi bruker på de ulike medieplattformene og medietypene. Dette gir indikasjoner på et mer dyperegående bruksmønster, og i hvilken grad et mediemangfold faktisk når frem til brukerne. I Norge bruker befolkningen mye tid på massemedier hver dag, og slik har det også vært historisk sett. 2020 ble et spesielt år, der arbeidsplasser, skoler og studiesteder stengte i perioder på grunn av koronapandemien. I disse periodene økte behovet for hyppig informasjons- og nyhetsoppdatering, og befolkningen fikk mer tid til mediebruk i tillegg til at sosial kontakt i stor utstrekning også måtte skje digitalt. Dette førte til en gjennomgående økt tidsbruk på digitale medier i 2020. Samtidig er den økte bruken konsistent med utviklingstendenser som var tydelige også før korona.

Figur 46 viser at det i 2020 ble brukt mer tid enn i 2019 på alle de digitale mediene som måles i Norsk mediebarometer. Digitaliseringen gjør at folk flest er på nett uavhengig av tid og sted, på reise, arbeid, studiested eller i fritiden. Daglig tidsbruk på internett var rekordhøy i 2020, med i snitt tre timer og 22 minutter en gjennomsnittsdag. Økningen var på 24 minutter fra 2019. Tidsbruk på internett varierer med alder, og 16–24-åringene bruker mest tid på nettet. Tid brukt til lydmedier og videomedier, som omfatter strømme-tv og podkast, øker mest.²⁰⁰ De unge bruker mer tid på digitale medier, mens de eldre er mer lojale mot tradisjonelle medier.

Figur 46 – daglig tidsbruk til ulike medieplattformer 1991–2020. Tid brukt i befolkningen i minutter



*Metodeendring: spørreteknikk endret fra 1999.

Kilde: SSB Norsk mediebarometer 1991–2020

²⁰⁰ Tiden som brukes til å se på tv og høre på radio er ikke målt i SSBs mediebarometer i 2020.



Norsk mediebarometer 2020 fra SSB viser at det er forskjeller i hva ulike aldersgrupper konsumerer av medieinnhold. Den eldre generasjonen holder i større grad fast ved sine vaner, mens yngre generasjoner tar til seg nye medietilbud raskere. Men selv om de eldre fortsetter å bruke de tradisjonelle mediene, bruker de også digitale medietilbud. SSB viser til at andelen som bruker de nyere digitale mediene og tjenestene, øker blant de eldre, bare saktere enn blant unge voksne.²⁰¹

Den tids- og stedsuavhengige mediebruken blir stadig mer dominerende og bidrar også til at nye vaner og behov skapes. Bransjen beskriver økt behov for nysalg fordi kunder i de digitale markedene er mer flyktige enn tidligere, eksempelvis i avismarkedet.²⁰² For å bli valgt må tilbudet være synlig, tilgjengelig og fremstå som attraktivt «der og da». Dette mediebruksmønsteret utfordrer den tradisjonelle allmennkringkastermodellen. Den bygger på egenskaper ved avsenderstyrt lineær kringkasting, som ga muligheter til å programsette sendeskjemaet slik at lead-in-effekter kunne benyttes for å eksponere seere for innhold som de ikke var klar over at de ville ha. Eksempvis kan nyheter, dokumentarer eller andre fordypende program få høyere seertall når de programsettes rett etter et underholdnings- eller sportsprogram med bred publikumsappell. Denne effekten bidrar til økt bruksmangfold.

NRK har en viktig rolle når det gjelder å eksponere mediebrukerne for innhold de tradisjonelt ikke oppsøker. Når den ikke-lineære bruken øker gjennom individuelt tilpassede tjenester, som i større eller mindre grad bygger på anbefalinger fra algoritmer, er nettopp allmennkringkasterens funksjon som fellesarena viktig. NRK har et særlig ansvar for at personaliseringsalgoritmer og anbefalingssystemer ikke bare øker bruken av NRKs tilbud, men også bredden i innholdet som blir brukt. NRKs oppdrag er utformet slik at det sikrer både bredde og dybde i medieinnhold, og at både brede og smale temaer og grupper er representert. Dermed har NRKs medieinnhold gjennom å levere på allmennkringkastingsoppdraget en positiv samfunnsmessig egenverdi, demokratisk, sosialt og kulturelt. Samtidig reduseres verdien av NRKs tilstedeværelse og innholdstilbud dersom tilbudet ikke blir benyttet og NRK ikke har en bred oppslutning i befolkningen. Rollen som fellesarena er knyttet til funksjonen redaktørstyrte journalistiske medier har i offentligheten, ved at de bringer befolkningen sammen og bidrar til en felles orientering mot samfunnet.²⁰³ For å nå de underliggende målene for mediemangfold er det avgjørende at befolkningen faktisk eksponerer seg for et mangfold av avsendere/nyhetskilder og innhold. Fellesarenafunksjonen er viktig for å demme opp for en utvikling der mediebruken eventuelt blir mer fragmentert, og der konsumet av underholdning øker på bekostning av nyheter og annet demokratisk relevant innhold.

²⁰¹ SSB (2021) Norsk mediebarometer 2020.

²⁰² Se nærmere om dette i kapittel 9.

²⁰³ Hovden, Jan Fredrik, Moe, Hallvard, Rosenlund, Lennart og Holm, Balder (2018) *Brukerperspektiv på NRKs bidrag til mediemangfoldet og innvirkning på andre aktører: En analyse av surveydata for Medietilsynet*, Bergen: Universitetet i Bergen



7.3 NRKs posisjon i befolkningens samlede mediebruk

I et bruksmangfoldsperspektiv er det viktig å se på hvilke sammensetninger av medier brukerne har, for å få innsikt i om befolkningen eksponerer seg for en bredde av avsendere/medier og typer innhold (for eksempel underholdning eller nyheter). I 2018 innhentet Medietilsynet en analyse fra medieforskere ved Universitetet i Bergen. Basert på surveydata fra forskningsprosjektet Mediebruk, kultur og offentlig tilknytning: Informasjonsfrihet i stordataens tidsalder (MeCIn), belyste forskerne hvordan NRKs tilbud bidro til bruksmangfold.²⁰⁴

I analysen så forskerne på bruk av NRKs samlede tilbud på tvers av kanaler, plattformer og sjangere, og forklarte at denne bruken er viktig fordi den innebærer en orientering mot samfunnet gjennom én sentral aktør. I den grad NRK er en fellesarena for store deler av befolkningen er det et potensial for at mange blir eksponert for de samme sakene og temaene. Analysen belyste om grupper i befolkningen som eller har lite til felles, og dermed få andre treffpunkter, orienterer seg mot en fellesarena gjennom NRK. Basert på hovedfunnene i analysen vurderte Medietilsynet i 2018 at NRK bidro til bruksmangfold ved at tilbudet er en del av nesten hele befolkningens mediehverdag, og fordi NRK dermed fungerer som en fellesarena for grupper som ellers er svært ulike (både når det gjelder sosiale kjennetegn og medievaner). Videre la Medietilsynet vekt på at NRK har tydelige mål om nå bredt ut, både gjennom å publisere innholdet på de medieplattformer befolkningen bruker, og ved å ha et variert innholdstilbud til både brede og smale grupper i befolkningen. Analysen identifiserte en gruppe «nyhetsunnavikere» blant de yngre, som i mindre grad bruker NRK og andre norske, redaktørstyrte journalistiske medier. Se nærmere om dem som aldri eller i svært liten grad, oppsøker eller blir eksponert for nyheter i punkt 7.4.5.

I denne rapportens vurdering av NRKs bidrag til bruksmangfoldet har ikke Medietilsynet innhentet en tilsvarende analyse som dekker bruken av NRKs samlede tilbud på tvers av kanaler, plattformer og sjangere. Men rapporten ser særlig på interesse for og bruk av nyheter, med vekt på om befolkningen bruker et mangfold av nyhetskilder, og NRKs rolle i befolkningens nyhetsbruk, se punkt 7.4. Gjennom disse analysene følger Medietilsynet opp deler av funnene fra 2018-rapporten om NRKs bidrag til mediemangfoldet og oppdaterer også sentrale indikatorer for bruksmangfold, slik de er definert i Mediemangfoldsregnskapet.²⁰⁵

7.3.1 Norske og utenlandske medier

Når det gjelder NRKs rolle i befolkningens samlede mediebruk, er det relevant å gi et bilde av bruken av norske og utenlandske medier gjennom døgnet. Digitaliseringen fører til økt tilgang på og eksponering for internasjonalt stoff, enten det er via sosiale medier, nettaviser eller strømmetjenester. Kantars undersøkelse 24 timer²⁰⁶ viser 24-timerskonsumet til dem som bruker norske og utenlandske medier, når på døgnet disse mediene blir brukt, og

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Medietilsynet (2021) Mediemangfoldsregnskapet 2020 – Mediemangfold i et bruksperspektiv

²⁰⁶ Kantar 24-timer. Jevnlige undersøkelser om folks mediebruk i løpet av en 24-timers periode.



fordelingen på norske og utenlandske medier. Et hovedfunn i undersøkelsen fra høsten 2021 er at mediebruken har gått ned fra 2020. Samfunnet har på mange områder gjenåpnet etter lange perioder med nedstengning, og per oktober 2021 er befolkningen i større grad tilbake til normale arbeids- og studiesituasjoner, større grad av pendling, større muligheter til å oppholde seg utenfor hjemmet, møte andre mennesker fysisk og benytte andre kulturtilbud.

I Kantars undersøkelse omfatter norske medier alle de største norske tv- og radiokanalene, lokalradiokanaler, nasjonale og lokale/regionale papiraviser og nettaviser, andre norske nettstedet samt disse aktørenes strømmetjenester. De utenlandske mediene omfatter både strømmetjenester som Netflix, HBO og Disney+ og sosiale medier som Facebook, Twitter Instagram og Snapchat, YouTube, Google og andre utenlandske nettsteder.

I 2020 viste 24-timersundersøkelsene fra mars/april og oktober at andelen av befolkningen som brukte utenlandske medier i løpet av et gjennomsnittsdøgn, lå stabilt på 80 prosent. Andelen som brukte norske medier var også stabil, med 92 prosent i mars/april og 91 prosent i oktober. I oktober 2021 hadde andelen som bruker utenlandske medier i løpet av et døgn, gått ned til 77 prosent. Andelen som bruker norske medier hadde også gått noe tilbake, til 89 prosent. I 2020 og 2021 var det altså henholdsvis 11–12 og 13 prosentpoeng flere som brukte norske medier enn utenlandske medier. Det er rimelig å anta at forklaringen på tilbakegangen i bruk av ulike medier er knyttet til at det i 2020 var større behov for kontinuerlig nyhetsoppdatering kombinert med generelt høyere mediebruk i de første fasene av koronapandemien. Selv om pandemien fremdeles er en realitet i 2021, er samfunnet i større grad tilbake til normalen. Dette påvirker naturlig nok både den totale mediebruken og nyhetsbruken spesielt, se mer om dette i punkt 7.4. Et viktig funn er likevel at mediebruksnivået inn i 2021 var på et høyere nivå enn de foregående årene undersøkelsen har vært gjennomført, i 2014 og 2017. Dette indikerer at noen trekk ved mediebruken kan ha akselerert under pandemien, men er også en del av langsiktige endringer i befolkningens mediebruk.

En noe høyere andel finnes blant dem under 30 år som bruker utenlandske medier i løpet av et døgn. I mars/april 2020 gjorde 92 prosent av de unge dette, og på høsten var andelen 94 prosent. Andelen under 30 år som har brukt utenlandske medier i løpet av et døgn, gikk ned fire prosentpoeng til 90 prosent i oktober 2021. Bruken av norske medier var også stabil blant de unge i 2020, med 86 prosent om våren og 85 prosent om høsten. I oktober 2021 falt andelen med 8 prosentpoeng til 77 prosent. Blant de unge er det således en noe større tilbakegang i mediebruken fra 2020 til 2021, og i denne gruppen er det flere som bruker utenlandske enn norske medier i løpet av et gjennomsnittsdøgn. Det er viktig å understreke at kategorien utenlandske medier også omfatter medier som ikke er redaktørstyrt, som for eksempel Facebook, YouTube, andre sosiale medier og Apple TV.

I Medietilsynets bruksmangfoldrapport 2020 ble det pekt på at bruksmønsteret generelt er mer omskiftelig enn tidligere, der befolkningen i større grad går inn og ut av de ulike medieplattformene med stadig hyppigere tidsintervaller gjennom døgnet.²⁰⁷ Nyhetsinteressen i befolkningen, som er preget av en tydelig preferanse for korte nyhetsoppdateringer og

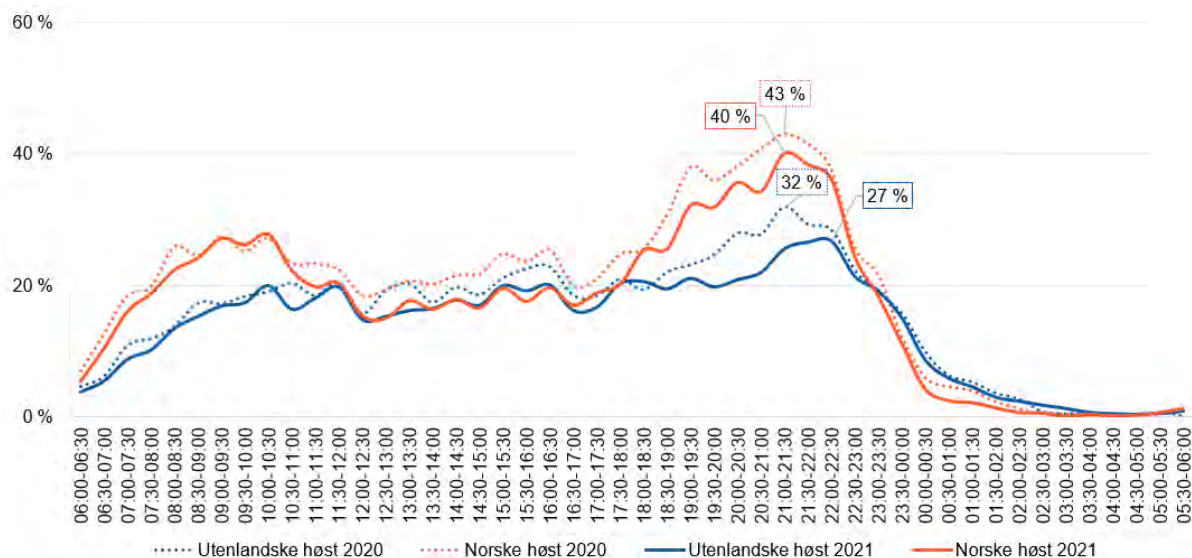
²⁰⁷ Ibid, side 106 ff.



nettaviser, bidrar til et slikt bruksmønster. Tall fra 24-timersundersøkelsen i 2021 bekrefter dette trekket. Digitaliseringen kan være hovedårsaken til denne endringen i bruksmønsteret. I tillegg har bruken av sosiale medier økt kraftig i perioden som 24-timersundersøkelsen er gjennomført, fra 2014 til 2021, noe som trolig også bidrar til bildet av de raske og sterke svingningene i mediebruksmønsteret gjennom døgnet.

Figur 47 illustrerer hvor stor andel av befolkningen som til enhver tid bruker norske og utenlandske medier gjennom døgnet, med målinger fra oktober 2020 og oktober 2021. Om morgenen fra klokken 08.00 til 11.30 og om kvelden fra klokken 19.00 bruker befolkningen norske medier betydelig mer enn utenlandske. De stiplede linjene, som viser bruken hver halvtime for 2020, følger i stor grad samme kurve som for 2021, både for norske og utenlandske medier. Sammenlignet med målingene i 2020 er bruken av norske medier i 2021 noe lavere midt på dagen og tidlig kveld, mellom klokken 11.30 og 19.00. Utenlandske medier brukes mindre i primetime på kvelden i 2021 enn i 2020.

Figur 47 – bruk av utenlandske og norske medier gjennom døgnet oktober 2020 og oktober 2021. Andel av befolkningen i prosent



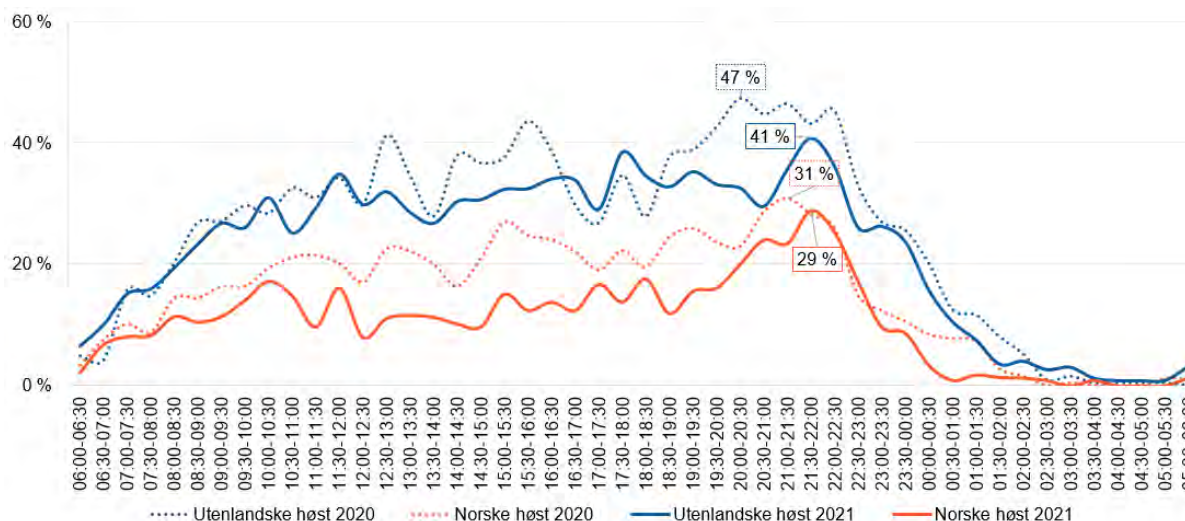
Kilde: Kantar 24 timer 2021. Antall respondenter 1043 (oktober 2020) og 1314 (oktober 2021).

Som vist i figur 48 bruker de unge digitale plattformer og medietilbud i større grad enn de eldre. Det er enklere å få tilgang til internasjonalt innhold i digitale medier, noe som trolig er en medvirkende årsak til at yngre aldersgrupper konsumerer mer internasjonalt innhold enn de eldre. Samtidig er det viktig å merke seg at tallene for utenlandske medier i denne undersøkelsen omfatter bruk av globale plattformer som i praksis har innhold fra en rekke redaktørstyrte norske medier.

Figur 48 viser andelen unge under 30 år som bruker utenlandske medier gjennom døgnet. Bruken av utenlandske medier høsten 2021 faller sammenlignet med høsten 2020, i omtrent samme grad som for befolkningen ellers. Det er større tilbakegang for bruken av norske

medier i samme periode, men det er ingen indikasjoner i tallene på at dette skyldes at de unge bruker en bestemt medietype mindre enn året før.

Figur 48 – bruk av utenlandske og norske medier gjennom døgnet oktober 2020 og oktober 2021. Andel av 18–29-åringene (tall i prosent)



Kilde: Kantar 24 timer 2021. Antall respondenter 1043 (oktober 2020) og 1314 (oktober 2021).

Da koronapandemien inntraff, økte både bruk av lineær-tv, nettaviser og strømmetjenester, særlig knyttet til den første nedstengningen i Norge i mars/april 2020.²⁰⁸ Mens konsumet av tv og nettavis gikk noe tilbake i Kantars 24-timersundersøkelse om høsten, holdt strømmetjenestene seg på omtrent samme nivå. Dette kan trolig forklares med at både tv og nettavis var foretrukne medier for å oppdatere seg på nyheter, mens strømming i større grad brukes til film og underholdning. At nyhetssendinger står sentralt i det lineære tv-konsumet, bekreftes i SSBs Norsk mediebarometer, som viser at nyheter er programtypen de fleste får med seg på lineær-tv en gjennomsnittsdag. Fra 2019 til 2020 var det en økning på hele ni prosentpoeng av tv-seerne som valgte å se nyheter daglig, fra 53 til 62 prosent. Andelen som valgte å se nyheter, økte både for NRK1, TV 2 og NRK2 i 2020, og det er særlig godt voksne og eldre som er spesielt opptatt av nyheter og debatter. SSB viser til at det er nokså liten forskjell i kanalvalgene mellom menn og kvinner, bortsett fra at noen flere kvinner enn menn ser på TV 2. Begge allmennkringkasterne har en overvekt av eldre seere på sine lineære tv-tilbud, men NRK har flest seere blant de eldste aldersgruppene, med 70 prosent blant 67 til 79-åringene og 47 prosent blant 45 til 66-åringene. TV 2s andel i disse aldersgruppene er henholdsvis 35 og 32 prosent. Dette understreker betydningen det lineære tv-tilbudet fremdeles har i deler av befolkningens nyhets- og aktualitetskonsum, og særlig allmennkringkasterne NRK og TV 2s bidrag til innholds- og bruksmangfold.

Det er viktig for mediemangfoldet at det finnes et gratis tilgjengelig medietilbud av høy kvalitet, herunder nyheter og debatt, som har stor oppslutning. Særlig viktig er dette for

²⁰⁸ Ibid., kapittel 5 Koronapandemiens innvirkning på mediebruksmønsteret.



grupper som enten har lav betalingsevne og/eller liten interesse for nyheter. Brukerbetaling er en viktig del av den digitale forretningsmodellen for de kommersielle aktørene, noe som bidrar til at tilgang til både samfunnsviktig journalistikk og kultur-, drama- og underholdningstilbud krever direkte betaling fra brukeren. Også den redigerte meningsutvekslingen, som er en viktig del av de redaktørstyrte journalistiske medienes oppdrag som fellesarena for den offentlige samtalen, omfattes av betalingsløsningene²⁰⁹. Gjennom egne nyhetsredaksjoner som bidrar med ulike tv-nyhetssendinger, og i noen grad når ulike grupper av seere, kompletterer NRK og TV 2 hverandre som nasjonale nyhetskilder. NRK har en særlig viktig dagsordenssettende rolle på den nasjonale debattarenaen. Se nærmere om dette i innholdsanalysen av nyhets- og debattsendingene til NRK og TV 2 i kapittel 6.3.

Som vist over har særlig daglig bruk av lineær-tv hatt en fallende kurve de senere årene, mens seermassen synes å flytte seg til strømme-tv. Det samme utviklingstrekket vises både i SSBs Norsk Mediebarometer og Kantars Interbuss-undersøkelse, der begge undersøkelser bekrefter at strømmemarkedet i 2020 vokste kraftig. Ifølge tall fra Norsk mediebarometer har andelen som ser strømme tv-daglig, økt fra 32 prosent i 2018, til 39 prosent i 2019 og til 43 prosent i 2020. Andelen som abonnerer på betalte strømmede tv-/filmtjenester, økte samtidig kraftig fra 55 til 69 prosent fra 2018 til 2019, og holder seg stabilt høyt på 71 prosent i 2020. Tall fra Kantars Interbuss-undersøkelse viser at andelen som så tv-lignende strømmet innhold daglig, økte fra 44 prosent i 2019 til 50 prosent i 2020, mens tallet går noe tilbake i 2021 med 45 prosent i 2021. Dette indikerer at 2020 var et spesielt år der økt tid hjemme og mindre mulighet for andre sosiale aktiviteter bidro til at den totale mediebruken økte. Dette gjelder også for strømming. Samme kilde viser at andelen som strømmet innhold ukentlig, økte fra 66 til 71 prosent fra 2019 til 2020, og gikk tilbake til 68 prosent i 2021. Andelen for månedlig bruk økte fra 75 til 79 prosent fra 2019 til 2020, og flatet ut med 78 prosent i 2021.

Figur 49 viser ukentlig bruk av ulike norske og utenlandske strømmetjenester høsten 2020 og høsten 2021. I Kantars Interbuss-undersøkelse oppgir flest at de bruker Netflix ukentlig, tett etterfulgt av NRK TV. Andelen i befolkningen som brukte Netflix ukentlig, gikk noe tilbake fra 2020, og er med 52 prosent i 2021 på tilsvarende nivå som i 2019, da andelen var 51 prosent. Bruk av NRK TV ligger stabilt på 47 prosent i 2020 og 2021, etter økningen fra 41 prosent i 2019. Den tredje mest brukte strømmetjenesten er TV 2 Play²¹⁰, tett fulgt av Viaplay. Begge disse tjenestene har hatt en jevn økning i bruk de siste tre årene, fra henholdsvis 21 og 19 prosent i 2019 til 26 og 25 prosent i 2021. Den nye strømmetjenesten Disney+ plasserte seg som den sjette oftest brukte strømmetjenesten rett etter lansering i Norge i september 2020. I 2021 har Disney+ gått forbi VGTV og tatt femteplass med 20 prosent. Grovt sett er det relativt stabile posisjoner i strømmemarkedet. Netflix, VGTV, DBTV

²⁰⁹ Se blant annet nyhetssak i M24 18. november 2021 om at flere aviser tar betalt for lesernes debattinnlegg. Begrunnelsen er at det bak disse debattinnleggene ligger journalistisk arbeid på lik linje med annen journalistikk. Morgenbladet, Vårt Land og Klassekampen er eksempler på medier som det fremgår at i ulik grad krever abonnement for å få tilgang til debattinnlegg på deres aviser.

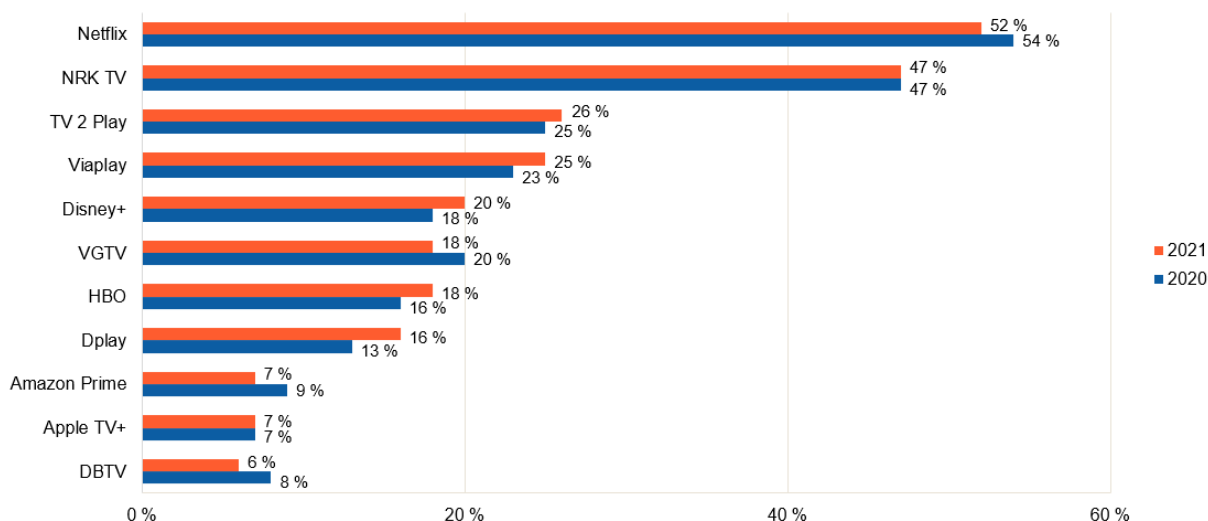
<https://m24.no/berit-aalborg-debattjournalistikk-erik-tornes/flere-aviser-tar-betalt-for-lesernes-debattinnlegg-slik-forklarer-de-praksisen/415637>

²¹⁰ TV 2s strømmetjeneste endret før sommeren 2021 navn fra TV 2 Sumo til TV 2 Play.



og Amazon Prime ble brukt av noen færre i 2021 enn i 2020, men for samtlige av disse har bruken likevel økt fra 2019.

Figur 49 – «Hvor ofte bruker du følgende tjenester til å se video, tv eller film?» Andel ukentlig bruk i prosent. 2020 og 2021



Kilde: Kantar Interbuss Q3 2020 og Q3 2021. 1025 og 1001 respondenter. (Dplay har fra 2021 endret navn til Discovery+).

VGTV og strømmetjenestene til de norske allmennkringkasterne, NRK TV og TV 2, har sterke posisjoner i strømmemarkedet. Allmennkringkasterne har et særlig ansvar for å fremme norsk språk, kultur og identitet og tilby program for både brede og smale grupper. Høy oppslutning om allmennkringkasterne er derfor positivt i et mediemangfoldsperspektiv, ettersom det innebærer en potensiell eksponering for en innholdsbredde og en felles orientering mot samfunnet gjennom de redaktørstyrte journalistiske mediene.

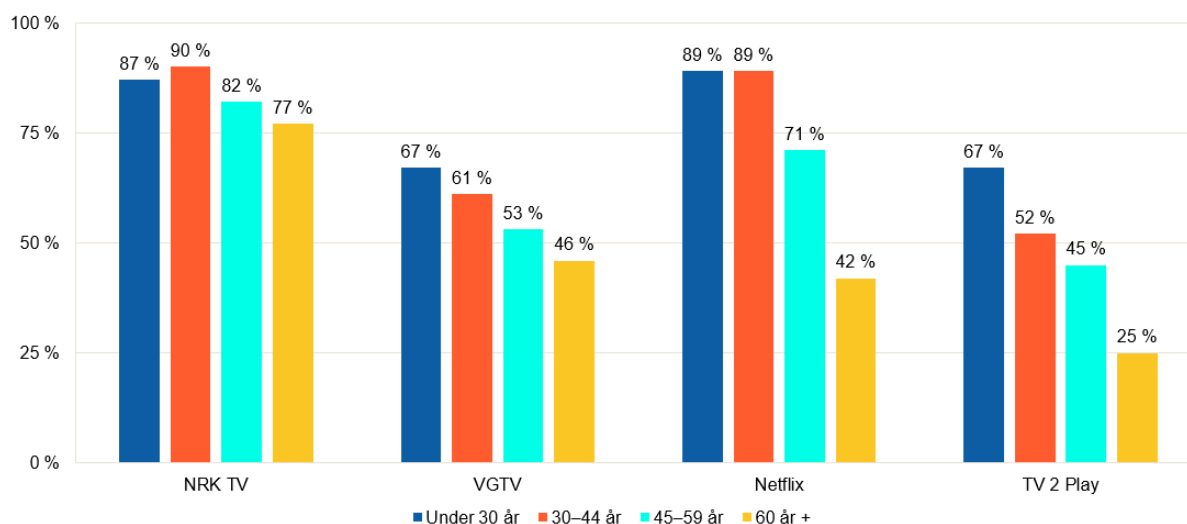
At det er et generasjonsskille i tilgang og bruk av strømmetjenester, viser informasjon fra SSBs Norsk mediebarometer. I aldersgruppen 9 til 15 år oppgir 93 prosent at husstanden har tilgang til minst én betalt strømmetjeneste, mens kun 21 prosent oppgir det samme i aldersgruppen 67 til 79 år. Forskjellene er noe mindre mellom yngre og eldre når det gjelder bruk av strømmet innhold totalt, men øker noe når det gjelder bruk av betalt strømmet innhold. Kantars Interbuss-undersøkelse bekrefter at alder har betydning for bruk av strømmetjenester ved at færre eldre enn yngre bruker samtlige av de målte tjenestene.

Figur 50 viser bruken av strømmetjenestene NRK TV, VGTV, Netflix og TV 2 Play fordelt på ulike aldersgrupper i 2021. For alle tjenestene faller bruken med stigende alder, og de aller eldste bruker tjenesten sjeldnere enn de yngre. Figuren viser samtidig at NRKs brukere skiller seg fra brukergruppene til de andre strømmetjenestene ved at aldersforskjellene er mindre tydelige, og at hele 77 prosent fra 60 år og oppover bruker NRK TV i 2021. Et generelt trekk i 2021 er at andelen av de fra 60 år og oppover som strømmer innhold, øker for samtlige av de fire strømmetjenestene fra 2020. Størst økning i denne gruppen er det for



Netflix og TV 2, som øker fra henholdsvis 34 og 17 prosent i 2020 til 42 og 25 prosent i 2021. Dette bekrefter en utvikling der eldre i stadig større grad også tilegner seg digital mediebruk, men at andelene som bruker de nyere mediene og tjenestene, vokser noe saktere enn blant unge voksne. NRK er imidlertid i en særstilling med tanke på bruksmangfold i aldersspredning, ved at NRK TV i større grad enn de øvrige strømmetjenestene brukes på tvers av alder. Dette, sammen med at en høy andel av befolkningen bruker NRKs tjenester, bidrar til at NRK fungerer som en fellesarena som når ut til mange på tvers av det digitale generasjonsskillet. NRK TV er den eneste av strømmetjenestene som brukes av et flertall i alle aldersgrupper, faktisk bruker over tre fjerdedeler av alle aldersgrupper NRK TV i 2021.

Figur 50 – «Hvor ofte bruker du følgende tjenester til å se video, tv eller film?» Andel ukentlig bruk i prosent etter aldersgrupper. 2021



Kilde: Kantar Interbuss Q3 2021. 1001 respondenter.

Lineær radio har ikke det samme markante fallet som lineær-tv, selv om trenden er fallende. Andelen radiolyttere holdt seg relativt stabil på rundt 60 prosent fra midten av 1990-årene og frem til den fikk et lite oppsving opp mot 65 prosent rundt 2015. I 2018 var andelen i befolkningen som lyttet til radio en gjennomsnittsdag, 48 prosent, det historisk laveste nivået som er målt i SSBs Norsk mediebarometer. I 2020 har kurven flatet ut og er på 49 prosent. Som for lineær-tv påvirker alder også radiobruken betydelig. Lytting til radio omfatter FM, DAB eller lokalradio og inkluderer ikke nettradio. Særlig barn og unge hører i mindre grad på radio enn de voksne. I 2020 lyttet 64 prosent av 67–79-åringene og 63 prosent av 45–66-åringene til lineær radio en gjennomsnittsdag, en økning på henholdsvis to og tre prosentpoeng fra 2019. Kun 29 prosent av 9–15-åringene og 27 prosent blant 16–24-åringene gjorde det samme.

SSBs Norsk mediebarometer for 2020 viser at radiolyttere hørte mest på populærmusikk og dernest nyhetssendinger i løpet av en dag. Fra 2019 til 2020 var det en liten økning blant dem som velger å høre nyheter på radio (fra 44 til 47 prosent), og det er flest blant de godt voksne som hører på radionyheter. Nyheter er programtypen de fleste NRK-lytterne velger



(69 prosent av NRK P1-lytterne, 65 prosent av NRK P2-lytterne og 50 prosent av NRK P1+-lytterne). 46 prosent av NRK P1s lyttere hører også på distriktsprogram. 37 prosent av P4s lyttere hørte på nyheter en gjennomsnittsdag, og 18 prosent av Radio Norges lyttere gjorde det samme. 19 prosent av NRK P3s lyttere hørte på nyheter.

I løpet av den siste tiårsperioden har alle riksradioer gått over fra FM til DAB. Digitaliseringen har ført til et stort antall nye riksdekkende radiokanaler – både fra NRK og de kommersielle aktørene NENT Group og Bauer Media. 33 nasjonale kanaler er nå tilgjengelig på DAB. Tall fra Nielsen Media Research viser at NRK er den største aktøren i det nasjonale radiomarkedet med en samlet markedsandel på 66 prosent i Q1 2021, etterfulgt av NENT Group (23 prosent) og Bauer Media (11 prosent). Samtidig med at andelen som lytter til radio har gått noe ned etter den digitale radioovergangen, lytter noen færre til NRK P1, NRK P1, NRK P3, P4 og Radio Norge. Samlet er andelen som lytter til de «fem store radiokanalene», redusert fra 87 til 65 prosent fra 2014 til 2020.²¹¹ Andelen som lytter til øvrige kanaler, har økt fra 13 til 35 prosent i samme periode. NRK samlet har en mer voksen lyttergruppe enn de kommersielle kanalene. Sju av ti NRK-lyttere er over 50 år, mens 56 prosent av Bauer-lytterne og 54 prosent av NENT-lytterne er yngre enn 50 år.²¹² Se mer om radiomarkedet i kapittel 6.4.

Digitaliseringen påvirker også hvordan lytting skjer. Tall fra SSB Norsk mediebarometer viser at blant dem som lytter til lydmedier²¹³, lytter hele 88 prosent via smarttelefon. Andelen har økt hvert år siden 2012, da andelen var på 38 prosent, og er i 2020 mer enn doblet. Alder er den mest utslagsgivende variabelen når det gjelder strømming av lyd. 87 prosent av 16–24-åringene lyttet til lydmedier, og 94 prosent strømmet musikk. Stadig flere bruker podkast og strømmet lydfil daglig. Fra 2018 til 2019 var podkast det lydmediet som økte mest i befolkningen, med seks prosentpoeng. Andelen gikk noe tilbake fra 2019 til 2020, fra 14 til 12 prosent. Av de som lytter til lydmedier, hørte 21 prosent på podkast i 2020, en liten nedgang fra 25 prosent i 2019. Samtidig brukte podkastlytterne mer tid på lytting i 2020 enn året før. Det er flere blant 16–24-åringene og 25–44-åringene som lytter til podkast enn i befolkningen generelt.

Nyhets- og aktualitetssegmentet i det norske podkastmarkedet karakteriseres per i dag som et duopol, der Schibsted har en svært sterk stilling og NRK en noe svakere posisjon. Basert på antall strømminger/nedlastninger i 2020 har Schibsted en markedsandel på 70 prosent og NRK en andel på 28 prosent. Ettersom NRK samtidig har en sterk posisjon innen tradisjonell radio, er NRKs posisjon i et samlet lyttermarked imidlertid sterkere enn innen podkast isolert. Oslo Economics konkluderer med at NRKs tilbud av podkaster med nyhets- og aktualitetsinnhold er viktig for at publikum skal ha et godt tilbud av lydbasert nyhets- og

²¹¹ Tallene er hentet fra Kantar og Nielsen Media Research. PPM-målingene utføres fra årsskiftet 2018/2019 av Nielsen Media Research. Før dette ble de utført av Kantar. PPM står for Portable People Meter og innebærer at respondenten går med et måleapparat på seg som registrerer lytting på kanalnivå.

²¹² Nielsen Media Research 2020.

²¹³ Lytting til strømming og nedlastede filer fra internett, vinylplater, CD-er og MP3-spillere, men ikke direktesendt radio.

aktualitetsinnhold,²¹⁴ se nærmere om den deskriptive analysen av konkurransemessige virkninger av NRK i markedet for nyhets- og aktualitetspodkaster i punkt 9.6.

7.4 Antall plattformer og kilder i befolkningens nyhetsbruk

Tall fra SSBs Norsk mediebarometer viser at den totale nyhetsbruken økte i 2020, ved at en større andel så nyheter på tv, hørte nyheter på radio, leste nettaviser og nyheter i ulike sosiale medier. I et bruksmangfoldsperspektiv er det avgjørende at befolkningen faktisk eksponerer seg for et mangfold av nyhetskilder/avsendere og innhold. Derfor er det i dette perspektivet viktig å se på hvilke sammensetninger av medier ulike grupper i befolkningen har, og ikke kun hvilke brukere visse medier eller nyhetskilder har. På makronivå handler bruksdimensjonen av mediemangfold om hvordan befolkningens mediebruk fordeler seg på ulike avsendere, innholdskategorier, syn og perspektiver, og i hvilken grad de ulike gruppene har overlappende mediebruk.²¹⁵ I utredningen om NRKs bidrag til det norske mediemangfoldet er det et sentralt mål å belyse hvordan NRK bidrar til bruksmangfold. Særlig er det viktig med innsikt om NRK brukes av store deler av befolkningen på tvers av demografiske og sosiale skillelinjer, og i hvilken grad NRK brukes av grupper som ellers har en ensidig eller begrenset mediebruk.

SSB har trukket ut tall for nyhetsbruk som viser hvilke medieplattformer og kilder innbyggerne bruker når de konsumerer nyheter. Dette bidrar til å belyse i hvilken grad befolkningen eksponerer seg for et mangfold av nyhetsinnhold. Målingene for nyhetsbruk omfatter all bruk av avis på papir og digitale plattformer, andre nyhetstjenester på nett (herunder Nrk.no, Tv2.no, Abcnyheter.no) og nyhets- og aktualitetskonsum på lineær, direktesendt radio og tv. For 2020 har SSB Norsk mediebarometer for første gang også informasjon om dem som finner og leser nyheter i sosiale medier. Dermed omfatter denne sammenstillingen av plattformer for bruk av nyheter også nyhetskonsum via sosiale medier.

Tallgrunnlaget fra Norsk mediebarometer omfatter ikke tidsforskjøvet nyhetskonsum på radio og tv – altså de som enten tar opp slik program på harddiskopptaker eller benytter aktørenes strømmetjenester. Etter den ovennevnte omleggingen av spørreskjemaet vil imidlertid også slik tidsforskjøvet nyhetsbruk omfattes av analysen. Medietilsynet legger til grunn at analysene av nyhetsbruk gir en god indikasjon på sentrale mønstre i befolkningens nyhetsbruk, selv om tidsforskjøvet nyhetskonsum trolig bidrar noe til økning i bruksandelen for radio og tv.

7.4.1 Sosiale medier som plattform og kilde i befolkningens nyhetskonsum

Flere analyser i denne rapporten viser at relativt få har kun sosiale medier som nyhetskilde. For langt flere inngår imidlertid lesing av nyheter i sosiale medier som en del av det samlede

²¹⁴ Rapport nr. 2021-48 Konkurransemessige virkninger av NRK tjenester i utvalgte mediemarkeder, Oslo Economics 23. august 2021.

²¹⁵ Hovden, Jan Fredrik, Moe, Hallvard, Rosenlund, Lennart og Holm, Balder (2018) *Brukerperspektiv på NRKs bidrag til mediemangfoldet og innvirkning på andre aktører – En analyse av suvrveydata for Medietilsynet*, MeCin-rapport nr. 3 februar 2018

nyhetsrepertoaret. I 2020 var det 44 prosent av dem som brukte internett,²¹⁶ som leste nyheter i sosiale medier en gjennomsnittsdag. I denne gruppen er det både alders-, kjønns- og i noen grad utdanningsskiller. 61 prosent i aldersgruppen 16–24 år leser nyheter i sosiale medier, og i denne gruppen er dette mer vanlig enn i andre grupper. Andre undersøkelser har vist at sosiale medier er et viktig nav for nyhetsbruken for mange unge.²¹⁷ Samtidig viser spørsmålene som Medietilsynet har stilt i Kantars 24-timersundersøkelse i 2020 og 2021, at også i gruppen under 30 år oppgir en større andel gratis nettaviser, tv og betalte nettaviser enn sosiale medier som sine viktigste nyhetskilder. Andelen som oppgir sosiale medier som en av sine viktigste nyhetskilder, har også gått ned i løpet av perioden Medietilsynet har undersøkt hvilke nyhetskilder befolkningen oppgir som viktigst. Fra 2020 til 2021 gikk andelen under 30 år som oppgir sosiale medier som sin viktigste nyhetskilde, ned fra 24 til 20 prosent. Se mer om dette i punkt 7.6.1.

Tallene fra SSBs Norsk mediebarometer viser også at en litt større andel menn enn kvinner bruker internett en gjennomsnittsdag, men blant de som er på nett daglig, er det noen flere kvinner enn menn som bruker sosiale medier. Blant internettbrukerne var det også flere kvinner (48 prosent) enn menn (41 prosent) som daglig fant nyheter i sosiale medier i 2020. Videre er det færre blant dem med lang universitets- og/ eller høyskoleutdanning enn blant øvrige utdanningsgrupper som fant nyheter i sosiale medier. Undersøkelsen viser at nyhetslesing i sosiale medier henger sammen med bruken av sosiale medier generelt. I forlengelsen av dette er det også slik at de mest populære sosiale mediene generelt, også er de sosiale mediene der det leses mest nyheter. Snapchat og Facebook er de plattformene hvor flest leser nyheter, men en betydelig andel leser også nyheter på Instagram.

En undersøkelse som kartla respondentenes kunnskap om aktuelle samfunnsspørsmål, konkluderer med at de som i stor grad bruker sosiale medier som nyhetskilder, har litt mindre kunnskap om aktuelle samfunnsspørsmål enn andre.²¹⁸ Selv om forskjellene blir vurdert å ha sammenheng med forhold som nivå på politisk bakgrunnskunnskap, interesse for politikk, alder kjønn og utdanning, konkluderer forskerne med at disse faktorene alene ikke fullt ut kan forklare hvorfor de som har sosiale medier som viktige nyhetskilder, har mindre kunnskap om aktuelle samfunnsspørsmål. Forskerne vurderer derfor at egenskaper ved

²¹⁶ Ifølge SSB Norsk mediebarometer er ni av ti i befolkningen på internett en gjennomsnittsdag, så her er det viktig å merke seg at andelen gjelder for en vesentlig andel av befolkningen. Det er kun for de aller eldste, fra 67 til 79 år, at andelen som er pålogget daglig er noe lavere (med 67 prosent). I aldersgruppen 13 til 44 år er nær sagt alle innom internett en gjennomsnittsdag.

²¹⁷ Tiniusstiftelsens undersøkelse *Oppdatert digitalt – Informasjonsvaner blant Generasjon Z* fra september 2020 viste at sosiale medier er en viktig kanal for gruppen 15 til 25 år for å få informasjon og holde seg oppdatert. 53 prosent i denne aldersgruppen brukte sosiale medier for å finne informasjon og holde seg oppdatert. Samtidig brukte 64 prosent norske nyhetsmedier til det samme. Medietilsynets Barn og medier (2020) viste at 91 prosent av alle 9 til 18-åringene oppga at de leste, hørte eller så nyheter ofte eller av og til – uavhengig av plattform. Videre viste undersøkelsen at nesten ni av ti 9–18-åringene som brukte sosiale medier, også leste, hørte eller så nyheter der.

²¹⁸ Haugsgjerd, Atle, Rune Karlsen, Kari Steen-Johnsen & Audun Beyer (2021): Uninformed or misinformed citizens? A panel study of how and why using social media as a news source influences political knowledge. Karlsen, Rune, Audun Beyer & Kari Steen-Johnsen (2019): Social Media News Consumption, News Finds Me Perceptions, and Political Knowledge.



sosiale medier også har noe å si. Dette funnet understreker etter Medietilsynets vurdering betydningen av redaktørstyrte medier som kilde til nyheter og samfunnsviktig informasjon.

Både NRK og andre redaktørstyrte journalistiske medier deler egne nyhetssaker i sosiale medier, som en del av sin publiseringsstrategi for å nå bredt ut med innholdet sitt og lede trafikk tilbake til egne plattformer, se mer om dette i punkt 5.4.2. De som finner nyheter i sosiale medier, eksponeres dermed også for nyheter fra norske nyhetsmedier og bidrar på denne måten til økt bruk av norske redaktørstyrte journalistiske medier. Hvilke nyhetskilder befolkningen faktisk eksponeres for når de leser nyheter i sosiale medier, gir ikke SSBs Norsk mediebarometer svar på i tallene fra 2020, men dette er informasjon som kommer i senere undersøkelser. Erfaring fra SSBs brukertesting viste at det for mange er vanskelig å huske nettopp hvilken kilde nyhetene på sosiale medier kom fra, derfor har SSB lagt inn spørsmål om hvordan respondenten fant nyhetene på sosiale medier. I denne sammenstillingen av hvor mange plattformer og kilder befolkningen daglig bruker til nyheter, teller derfor sosiale medier som én plattform når vi ser på antall plattformer, og som én kilde når vi ser på antall kilder for nyheter. Sosiale medier inngår ikke i analysen av befolkningens nyhetsrepertoar ettersom den tar utgangspunkt i konkrete nyhetskilder for å vise hvilke kilder som kombineres, se punkt 7.5. Men analysen gir innsikt i hvor mange av «nyhetsunnvikerne» (de som ikke har brukt noen av kildene) som eventuelt har funnet nyheter i sosiale medier, se punkt 7.4.5.

7.4.2 Hvordan fordeler brukere seg mellom ulike medieplattformer når de konsumerer nyheter?

Det er en tydelig overordnet trend at bruken av tradisjonelle, lineære medieplattformer og medier går tilbake eller stagnerer, mens mobile plattformer, nettbaserte medier og strømming øker. Det er også et generelt trekk at en stor andel av befolkningen kombinerer ulike medieplattformer og kilder i sin mediebruk, slik at disse supplerer og komplementerer hverandre. Samtidig er det et tydelig generasjonsskille, der de unge orienterer seg digitalt, mens de eldre er på flere lineære plattformer.

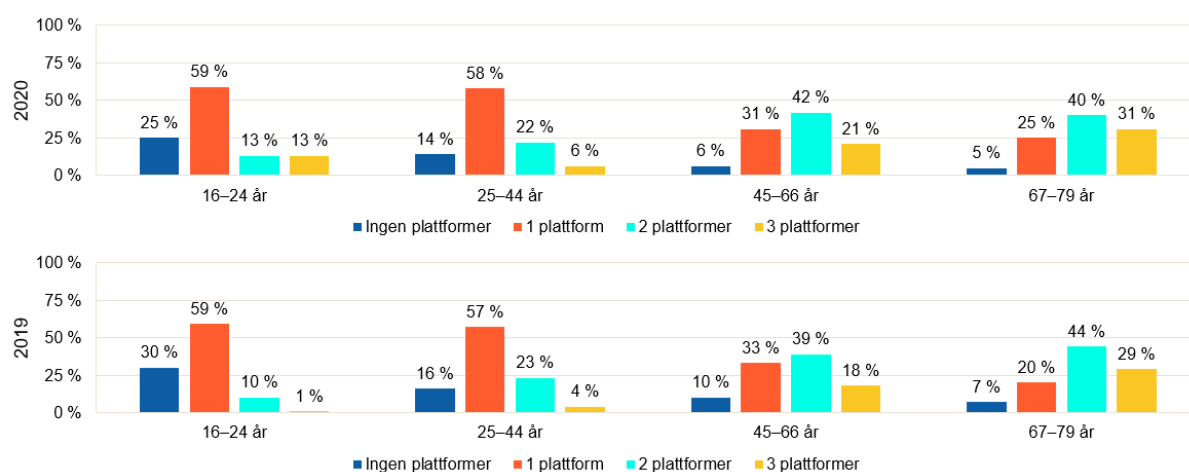
Som beskrevet over, var 2020 et spesielt år der både mediebruk generelt og nyhetskonsument spesielt økte. Ettersom sosiale medier er lagt til som en «fjerde plattform» i tillegg til avis på papir og digitalt, nyhetstjenester på nett og direktesendt/lineær radio eller tv, ser vi først på utviklingstrekkene fra 2019 til 2020 uten nyhetsbruk i sosiale medier. To hovedtrekk er at i 2020 var det noen færre som ikke brukte noen plattformer, og noen flere som brukte alle de tre målte plattformene i sin nyhetsbruk. I 2020 brukte tolv prosent i befolkningen tre plattformer i sitt daglige nyhetskonsument, mot ti prosent i 2019. 18 prosent brukte ingen plattformer til nyheter, mot 21 prosent i 2019. Andelen som brukte én eller to medieplattformer til nyheter, er stabil de to årene, på henholdsvis 42 og 27 prosent.

Særlig blant de unge fra 16–24 år har plattformbruken endret seg fra 2019 til 2020, ved at andelen som brukte tre plattformer, økte fra én prosent til hele 13 prosent. Andelen som brukte to plattformer, økte fra ti til 13 prosent, og andelen som ikke brukte noen av plattformene, ble redusert fra 30 prosent til 25 prosent. Denne utviklingen demper bildet av generasjonsskillet, der en klart størst andel av de unge rapporterer at de bruker «ingen



plattformer», og de eldste kombinerer flere plattformer i sitt daglige nyhetskonsum. Det er rimelig å anta at disse endringene i mediebruksmønstre kan forklares med at de yngre gruppene som følge av pandemien også fulgte med og oppdaterte seg på nyheter eksempelvis på direktesendt tv. Dette fikk sannsynligvis særlige utslag for de som i 2019 ikke brukte noen av plattformene, og for de som allerede er relativt nyhetsorientert og kombinerer flere plattformer. Figur 51 viser fordelingen på antall plattformer som ulike aldersgrupper brukte når de oppsøkte nyheter, i 2019 og 2020.

Figur 51 – antall plattformer som brukes til nyhetsbruk (ekskl. sosiale medier) i 2019 og 2020. Andel av befolkningen i prosent fordelt på ulike aldersgrupper

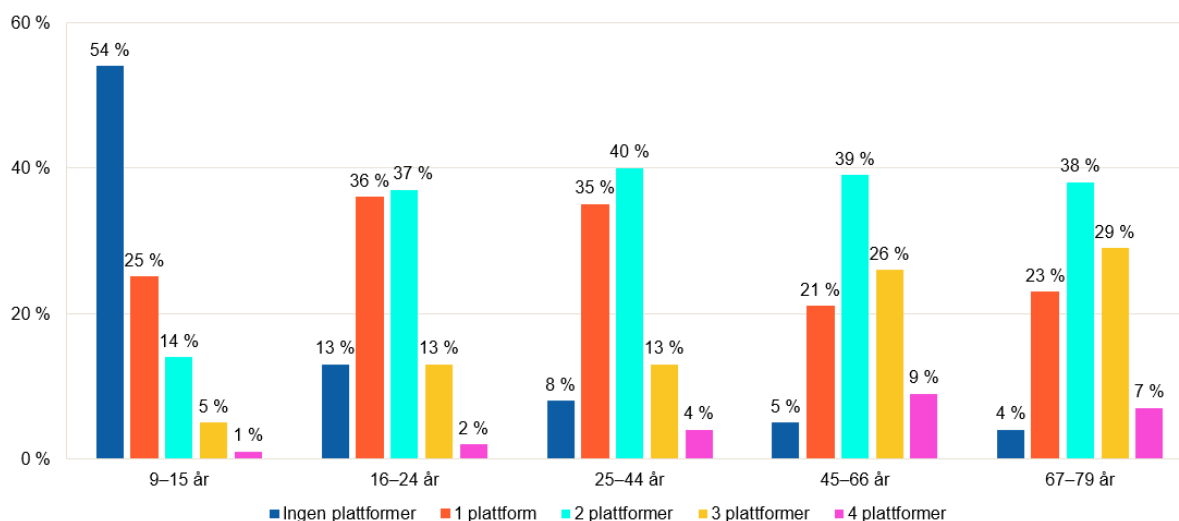


Kilde: SSB. Egen analyse av data fra Norsk mediebarometer 2019 og 2020.

Når nyhetskonsum via sosiale medier legges til som en fjerde plattform, faller andelen som ikke bruker noen plattformer, med fem prosentpoeng, fra 18 til 13 prosent av befolkningen. Andelen som bruker én plattform, faller med 14 prosentpoeng relativt sett mer, fra 42 til 28 prosent. Det blir altså færre som bruker ingen eller kun én plattform, og flere som kombinerer to eller tre plattformer. Figur 52 viser at når sosiale medier inkluderes i antall plattformer som brukes til nyhetsbruk, skjer det først og fremst en endring hos 16–24-åringene og 25–44-åringene. Dette er ikke unaturlig ut fra at det er disse gruppene som bruker sosiale medier mest, og at nyhetslesning i sosiale medier henger sammen med bruk av sosiale medier generelt.



Figur 52 – antall plattformer som brukes til nyhetsbruk, inkludert sosiale medier i 2020. Andel av befolkningen i prosent etter ulike aldersgrupper

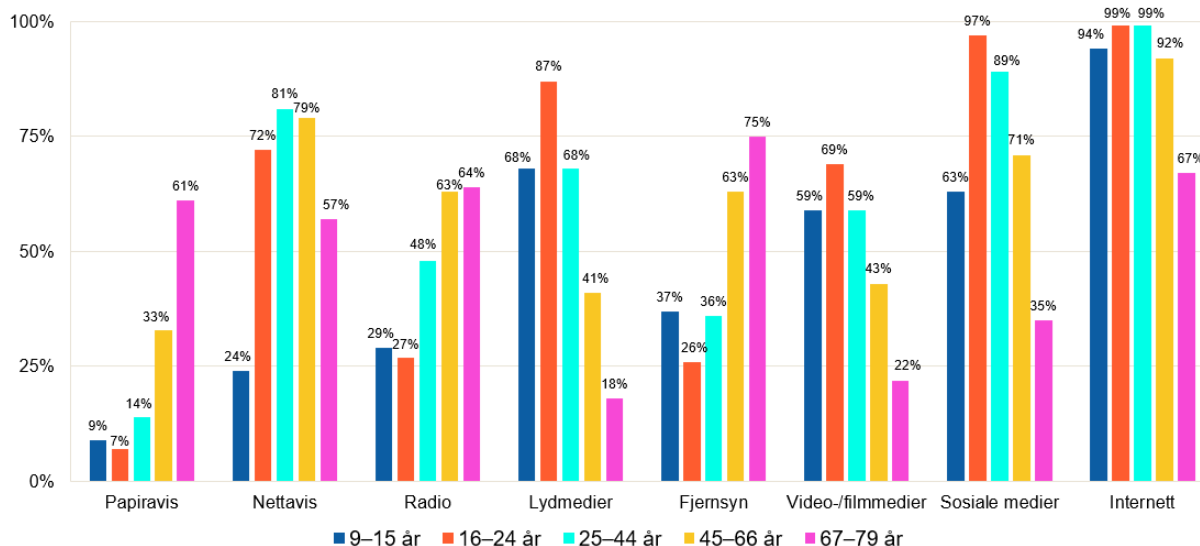


Kilde: SSB. Egen analyse av data fra Norsk mediebarometer 2020.

SSBs nyhetsundersøkelser viser en svak tendens til at kvinner bruker færre plattformer enn menn i sitt nyhetskonsum, men forskjellene er ikke store. Alder har størst betydning for å forstå forskjeller i bruksmønstrene. Figur 53 viser andelen som bruker ulike medieplattformer i ulike aldersgrupper, og bekrefter de tydelige generasjonsskillene ved at unge i større grad enn de eldre bruker digitale plattformer. Samtidig bekrefter utviklingen i aldersfordelingen fra 2019 til 2020 at befolkningen samlet sett blir mer digital i sin mediebruk. De eldre kommer etter, om enn noe langsommere enn de unge. For eksempel har andelen blant de eldste som leser nettavis, lytter til lydmedier og videomedier (inkludert strømming) og som bruker internett, økt fra 2019 til 2020. Selv om lesing av papiravis fremdeles er høyere for de to eldste aldersgruppene enn for de tre yngste, er forskjellen redusert fra 2019 til 2020.



Figur 53 – bruk av ulike medieplattformer i 2020. Andel av befolkningen etter alder (tall i prosent)



Kilde: SSB Norsk mediebarometer 2020

Betydningen alder har for å forstå bruksmønstre, bekreftes også gjennom spørsmål om viktige nyhetskilde/medieplattform blant ulike aldersgrupper i Kantars 24-timersundersøkelse, se kapittel 7.6.

7.4.3 Hvordan brukere fordeler seg mellom nyhetskilder

Ett av de viktigste målene på bruksmangfold er om befolkningen kombinerer ulike nyhetskilder i sin samlede mediebruk, og om noen medier brukes av mange og bringer befolkningen sammen på tvers av ulike skillelinjer i samfunnet. Nyhetsmedienes dagsordensettende funksjon er viktig for den åpne og opplyste samtalen i den demokratiske infrastrukturen. I dette perspektivet er det positivt for bruksmangfoldet at befolkningen har en felles orientering mot samfunnet gjennom de redaktørstyrte mediene, og at det finnes medier som majoriteten av befolkningen bruker regelmessig, og som dermed fungerer som fellesarenaer på tvers av demografiske og sosiale skillelinjer.

Majoriteten i den norske befolkningen har et sammensatt nyhetsrepertoar og kombinerer ulike kilder i sitt samlede nyhetskonsum. Som for bruk av antall plattformer er det også en tendens til at flere oppgir å bruke flere kilder i 2020 enn i 2019, noe som i stor grad kan forklares med det økte nyhetsbehovet som oppsto som følge av pandemien. Andelen som brukte flere kilder i 2020, øker ytterligere når de som har lest nyheter i sosiale medier, legges til i analysen.

Andelen som brukte to eller flere nyhetskilder i sitt daglige nyhetskonsum, økte fra 61 prosent i 2019 til 65 prosent i 2020. Andelen økte ytterligere til 74 prosent dersom sosiale medier legges til. I likhet med i 2019 var det i 2020 to av ti (21 mot 19 prosent) som ikke brukte noen nyhetskilder, men andelen går ned til 13 prosent dersom de som finner nyheter i

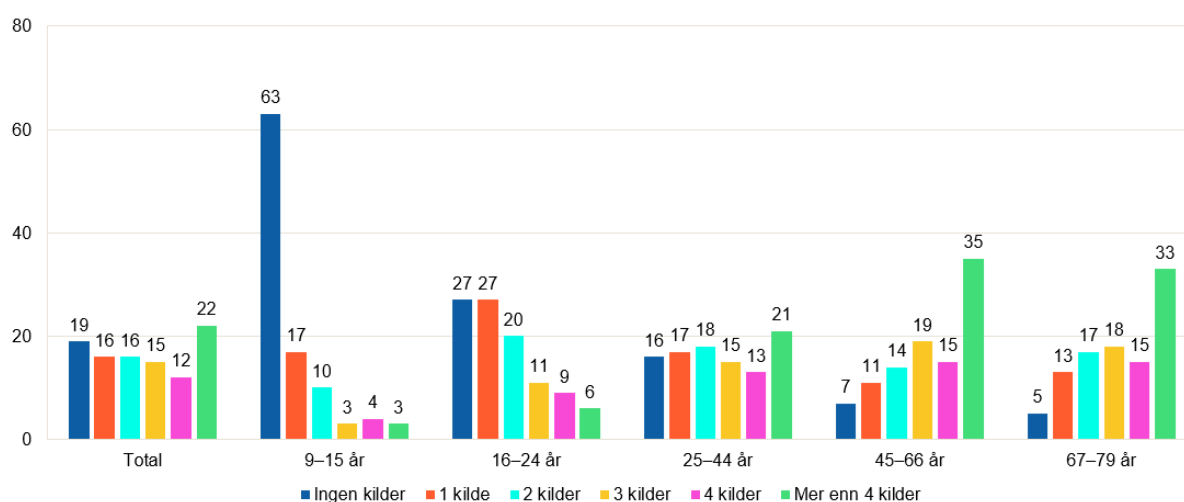


sosiale medier, legges til. Se nærmere om de som ikke bruker noen nyhetskilder, i punkt 7.5. Det er mindre forskjell i hvor mange som kun bruker én nyhetskilde de to årene, men når sosiale medier legges, til går andelen ned fra 17 prosent i 2019 til 14 prosent i 2020. Dette bekrefter forskyvningen mot flere kilder når sosiale medier legges til, og at sosiale medier i all hovedsak er en supplerende kilde i manges totale nyhetsrepertoar.

I 2019 viste analysen en svak tendens til at kvinner bruker færre kilder enn menn, men dette trekket er ikke til stede i 2020-tallene. Forklaringen er trolig at sosiale medier er lagt til som nyhetskilde og utligner forskjeller i bruken av antall nyhetskilder mellom kjønnene, ettersom en større andel kvinner enn menn finner nyheter i sosiale medier.

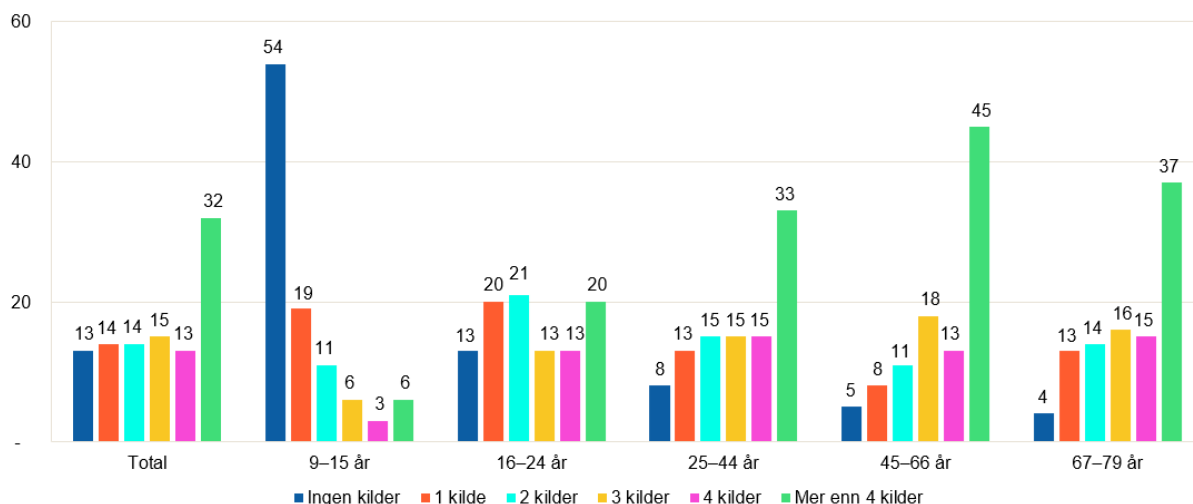
Som i 2019 er alder også i 2020 variabelen med størst betydning for antall kilder som kombineres i nyhetsbruken, der de yngre bruker færre nyhetskilder enn de eldre. Generelt viser analysen også at andelen som ikke bruker noen nyhetskilder, går ned med økende alder. Forskjellene er imidlertid litt mindre i 2020 enn i 2019. I gruppen 16–24 år brukte 46 prosent mer enn én nyhetskilde, mens det tilsvarende tallet for de andre aldersgruppene fra 25 år og oppover er sju/åtte av ti. Når nyhetskonsum i sosiale medier legges til, øker andelen som har to eller flere kilder mest i gruppen 16–24 år (fra 46 til 67 prosent), men også noe i aldersgruppen fra 25–44 år (fra 67 til 78 prosent). For de øvrige aldersgruppene har ikke sosiale medier særlig betydning for antallet kilder i det samlede nyhetsrepertoaret, unntatt for «storbrukerne» altså de som bruker flere enn fire nyhetskilder. Figur 54 og 55 viser antall kilder som brukes til nyhetsbruk, uten og med sosiale medier, i befolkningen totalt og fordelt på alder.

*Figur 54 – antall kilder som brukes til nyhetsbruk, **uten sosiale medier** i 2020. Andel av befolkningen totalt og i ulike aldersgrupper (tall i prosent)*



Kilde: SSB. Egen analyse av data fra Norsk mediebarometer 2020.

*Figur 55 – antall kilder som brukes til nyhetsbruk, **med sosiale medier** i 2020. Andel av befolkningen i prosent (totalt og i ulike aldersgrupper)*



Kilde: SSB. Egen analyse av data fra Norsk mediebarometer 2020.

Figurene viser at i 2020 var det 63 prosent av 9–15-åringene som ikke brukte noen nyhetskilder, men når sosiale medier legges til, reduseres andelen til 54 prosent. Blant denne yngste gruppen barn og ungdommer er det 17 prosent som bruker én nyhetskilde, og andelen øker til 19 prosent når sosiale medier legges til. For de yngste énkildebrukerne synes således ikke sosiale medier å ha stor betydning som nyhetskilde, men for de som ikke har norske redaktørstyrte medier direkte i sitt nyhetsrepertoar, gir sosiale medier stort utslag i reduksjon av andelen som er «nyhetsunnvikere». Analysen viser også at 27 prosent av 16–24-åringene ikke brukte noen nyhetskilder i 2020, ned fra 30 prosent i 2019. Når sosiale medier legges til 2020-tallene, reduseres andelen «nyhetsunnvikere» til 13 prosent. I likhet med de aller yngste er det også en del 16–24-åringer som bruker kun én nyhetskilde. Når sosiale medier legges til i analysen, har det større innvirkning enn for de aller yngste ved at andelen énkildebrukere går ned fra 27 til 20 prosent. Sosiale medier kan derfor synes å ha større virkning for nyhetsrepertoaret for både de som ikke bruker de etablerte norske redaktørstyrte mediene direkte i sitt nyhetsrepertoar, og for de som kun har én slik nyhetskilde.

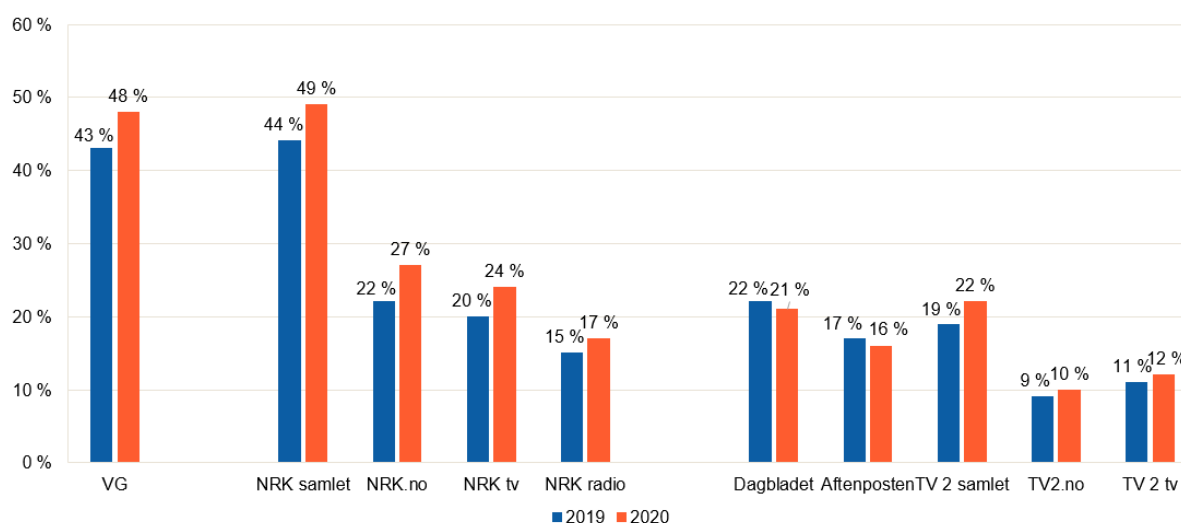
Medietilsynets undersøkelse Barn og medier 2020 utfyller dette bildet av nyhetsrepertoaret til de yngste. 9–18-åringene som oppga at de bruker sosiale medier til å lese, høre eller se nyheter, fikk spørsmål om hvilke sosiale medier de brukte til denne aktiviteten. Snapchat er en populær kanal for nyhetskonsument i denne aldersgruppen med 63 prosent. 51 prosent av 9–18-åringene som leser eller ser nyheter på sosiale medier, brukte YouTube til dette, mens litt under halvparten brukte Instagram og Facebook (44–46 prosent). 22 prosent brukte TikTok til nyhetskonsument. Av de redaktørstyrte journalistiske mediene var Vg.no den vanligste nettavisen blant 9–18-åringene, og relativt mange brukte Nr.no, lokalaviser og Aftenposten på nett. Åtte av ti av dem som leser eller ser nyheter på nettaviser, brukte Vg.no, 45 prosent brukte Nr.no, 39 prosent brukte lokalaviser på nett, og 30 prosent brukte Aftenposten.no. 17 prosent brukte andre nettaviser, og 15 prosent søkte til andre nettsteder for oppdatering på nyheter. Spesielt nettsidene til Dagbladet og TV 2 ble hyppig nevnt i de åpne kommentarene i Barn og medier 2020. En høy andel barn i alderen 9–12 år fikk med seg nyheter via Supernytt (NRK). Ni av ti 9–12-åringer så nyheter på Supernytt ofte eller av og til.



7.4.4 Hvordan nyhetsbrukere fordeler seg mellom ulike kilder

Analysen av data fra Norsk mediebarometer 2020 viser at de nasjonale nyhetsmediene med de mest allmenne profilene, NRK, VG, TV 2, Dagbladet og Aftenposten, er de mest brukte nyhetskildene på tvers av plattformer. Dette samsvarer med nyhetskildene som oppgis av de fleste unge i Medietilsynets undersøkelse Barn og medier 2020. Figur 56 viser at VG og NRK er de mediene befolkningen bruker hyppigst i sitt daglige nyhetskonsument, og denne posisjonen ble styrket i 2020. Samtidig viser figuren at TV 2 har styrket seg i det spesielle året, særlig for TV 2 samlet. De norske redaktørstyrte mediene som opplevde vekst våren 2020, hadde også et ytterligere oppsving i brukertallene da Norge opplevde et nytt stort smitteutbrudd høsten 2020²¹⁹. Dagbladet og Aftenposten har mer stabile andeler fra 2019 til 2020, noe som støtter opp om at den økte bruken av de øvrige nyhetskildene, representerer et merkonsum av nyheter i 2020. Kun en marginal andel oppgir for eksempel den nasjonale radiokanalen P4 som nyhetskilde, noe som indikerer at det er andre sider ved innholdstilbudet som står sentralt for bruken av denne kommersielle radioaktøren.

Figur 56 – mest brukte nyhetskilder på tvers av plattformer i 2020. Andel av befolkningen (tall i prosent)



Kilde: SSB. Egen analyse av data fra Norsk mediebarometer.

Når tallene om nyhetsbruk fra Norsk mediebarometer sammenlignes med brukstallene for papir- og nettaviser fra Kantars Forbruker & Media-undersøkelse (F&M), er det i stor grad samsvar for mediene som har metodisk sammenligningsgrunnlag (VG, Dagbladet og Aftenposten på papir og digitalt). For kringkasternes nyhets- og aktualitetstjenester på nett er det metodiske forskjeller mellom de to undersøkelsene som gjør at de ikke direkte kan

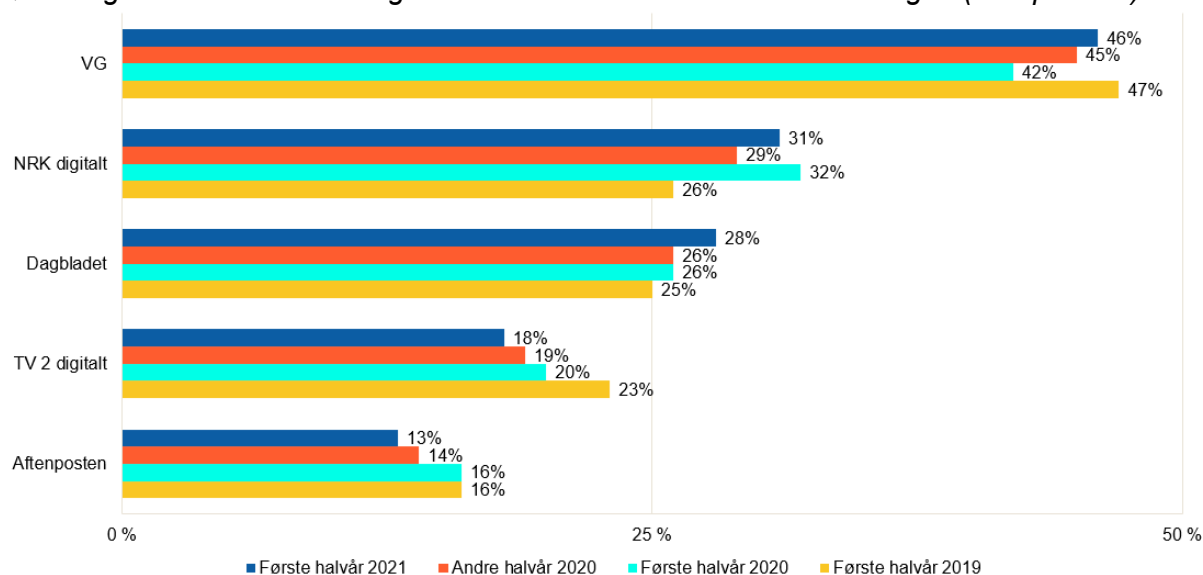
²¹⁹ Referert fra intervjuer Medietilsynet hadde med analyseeksperter og ledere i mediebransjen i forbindelse med utarbeidelse av Mediemangfoldsregnskapet 2020, representert ved utviklingsdirektør i Amedia, Jostein Larsen Østring, VGs nyhetsredaktør Tora Bakke Håndlykken, analysesjef i NRK, Kristian Tolonen, og nyhetsredaktør i TV 2, Karianne Solbrække. Se Medietilsynet (2021) *Mediemangfoldsregnskapet 2020 – Mediemangfold i et brukerperspektiv*.



sammenlignes. SSBs tall for nyhetsbruk på kringkasternes nettsteder er filtrert på nyhetsbruk, noe F&M ikke gjør. Dette kan forklare at andelen gjennomgående er noe lavere i nyhetsundersøkelsen fra SSB for kringkasternes nettside enn i F&M-undersøkelsen.

Figur 57 viser de fem største nyhetsmediene på papir og digitalt i den siste treårsperioden fra 2019 til 2021.

Figur 57 – fem største nyhetsmedier på papir og digitalt (pc/mobil/nett) første halvår 2019, første og andre halvår 2020 og første halvår 2021. Andel av befolkningen (tall i prosent)

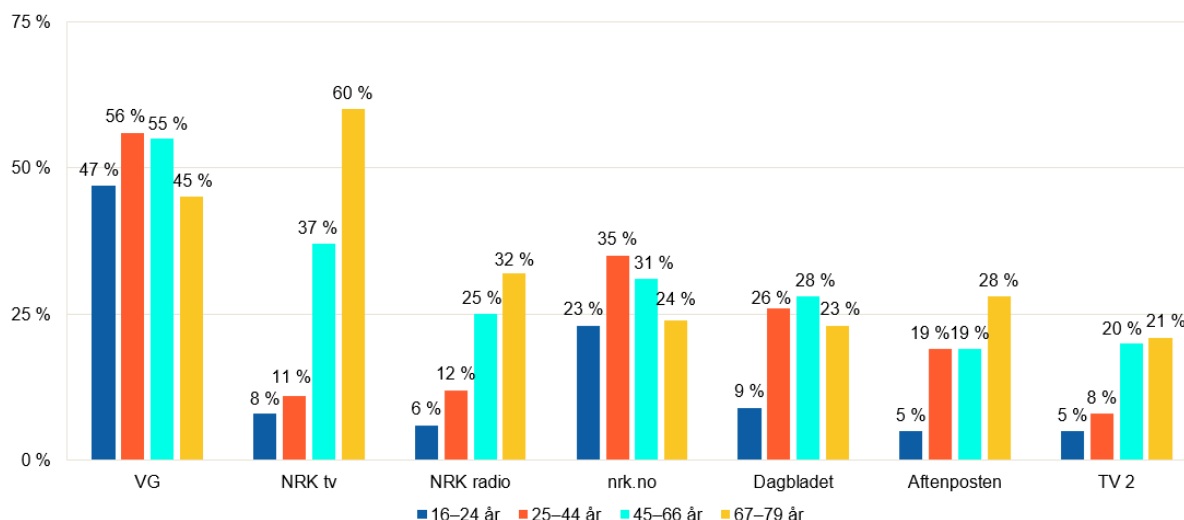


Kilde: Kantar. Forbruker & Media, andre halvår 2021, første og andre halvår 2020, første halvår 2019.

Analysen fra Norsk mediebarometer viser hvordan alder påvirker bruken av nyhetskildene. Figur 58 viser at de største aldersforskjellene gjelder nyhetskonsument på NRKs lineære tv- og radiokanaler og TV 2s lineære tv-kanaler. Funnet bekrefter generasjonsskillet som avdekkes i flere undersøkelser, der de eldre i større grad bruker lineære plattformer enn de unge. VG og Nrk.no er de mediene der aldersforskjellen mellom brukerne er minst. Videre viser analysen hvordan NRK bidrar til bruksmangfold gjennom at nyhetstilbudet på ulike plattformer brukes av ulike aldersgrupper i befolkningen, og at særlig det lineære nyhetstilbudet har stor oppslutning blant de eldste.



Figur 58 – mest brukte nyhetskilder på tvers av plattformer i 2020. Andel av befolkningen etter alder (tall i prosent)



Kilde: SSB. Egen analyse av data fra Norsk mediebarometer 2020.

Det er ingen store kjønnsforskjeller i bruken av de ulike kildene, men Nrk.no har en liten overvekt av menn og TV 2 har en liten overvekt av kvinner. Laveste utdanningsnivå (grunnskole) har lavest bruk hos samtlige medier. Unntaket er VG, der bruken i gruppen med lavest utdanningsnivå har økt med tolv prosentpoeng fra 2019 til 2020, som nå har samme andel som i gruppen med høyest utdanningsnivå (47 prosent). Bruk av både VG og Dagbladet blant gruppen med høyest utdanningsnivå går ned fra 2019 til 2020, med henholdsvis sju og seks prosentpoeng. Utdanningsnivået har størst betydning for bruk av Aftenposten og Nrk.no, hvor bruken følger graden av høy utdanning. Men for Nrk.no øker brukerandelen i de laveste utdanningsgruppene fra 2019 til 2020, mens andelen i disse gruppene reduseres for bruk av Aftenposten.

Hovedlinjene samsvarer godt med hvilke nyhetskilder befolkningen oppgir at de bruker oftest for tiden, som det ble spurt om i Kantars 24-timersundersøkelse i oktober 2021, se punkt 7.6.3.

7.4.5 «Nyhetsunnvikerne»

I et bruksmangfoldsperspektiv er det viktig å vite om visse grupper i svært liten grad oppsøker eller blir eksponert for nyheter. SSBs egne analyser av nyhetsbruk for Medietilsynet viser at én av fem i alderen 9–79 år ikke har brukt noen kilder for nyheter, verken på tv, radio, papiravis eller nettavis. Andelen har vært relativt stabil de to årene analysene er gjort, med en liten tilbakegang fra 21 prosent i 2019 til 19 prosent i 2020. Som vist over, går andelen ned til 13 prosent dersom de som finner nyheter i sosiale medier legges til.

Forskningsprosjektet Disruptive Change and New media Policies: A Field Approach ser på digitalisering og medienes samfunnsrolle. En av undersøkelsene i prosjektet har studert

tilsvarende data fra Norsk mediebarometer som SSBs analyse for Medietilsynet baserer seg på, og har presentert en longitudinell studie²²⁰ som viser folks samlede nyhetsbruk fra 1997 til 2016.²²¹ Spørsmålet studien svarer på, er om det store tilbudet av strømmetjenester, livsstilsblogger, sportssendinger og lignende gjør at flere slutter å følge med på nyheter. Studien antyder bare en liten og gradvis økning i andelen av befolkningen som ikke får med seg nyheter over tid. Hovedfunnet er at en nesten like stor andel fikk med seg nyheter en gjennomsnittsdag i 2016 som i 1997. Forskerne konkluderer med at digitalisering og flere valgmuligheter ikke ser ut til å skape flere nyhetsunnavikere, og at nyhetskonsumenter via internett kompenseres for nedgang i bruk av tradisjonelle kanaler. Et trekk som forskerne mener det er viktig å følge med på, er at den lille økningen i andelen som ikke får med seg nyheter, i hovedsak skyldes at flere med lav utdanning unngår nyheter.

Noen har vært bekymret for at flere valgmuligheter kan bidra til å øke forskjellene i politisk kunnskap hos ulike grupper i befolkningen, ved at noen får økte muligheter til å skaffe seg denne type informasjon, mens de med liten interesse for feltet, kan velge blant mye annet innhold. En annen studie i forskningsprosjektet Disruptive Change and New Media Policies fra 2020 konkluderer imidlertid med at det ikke synes å være en generell tendens til at kunnskapsforskjellene i befolkningen øker.²²² Analysen er basert på data fra 18 etablerte demokratier og data fra den norske valgundersøkelsen.

Andre undersøkelser som har sett nærmere på dem som aldri eller i liten grad oppsøker eller blir eksponert for nyheter, bekrefter at sosiale skiller har betydning for nyhetskonsumenter. I spørreundersøkelsen som ble gjennomført i forskningsprosjektet mediebruk, kultur og offentlig tilknytning, svarte ni av ti at «de får med seg nyheter fra aviser eller kringkasting minst fem dager i uken».²²³ Undersøkelsen viste videre at alder, kjønn og utdanningsnivå har betydning for hvor ofte folk bruker nyheter fra aviser og kringkasting. 95 prosent over 40 år, 84 prosent av 30-åringene og 79 prosent av 20-åringene sier de er daglige nyhetsbrukere. Videre er menn og høyt utdannede noe oftere daglige nyhetsbrukere enn kvinner og lavt utdannede i samme aldersgruppe.²²⁴ Undersøkelsen finner også forskjeller langs de samme skillelinjene når det gjelder interesse for antall stoffområder og antallet saker i nyhetsbildet.

I studien som Moe og Kleiven gjorde for Mediemangfoldsutvalget i 2016, ble ti prosent av utvalget definert som «nyhetsunnavikere», der unge kvinner i alderen 24 til 28 år og personer med svak økonomi var overrepresentert i gruppen som sjelden konsumerer nyheter.²²⁵ I Moe

²²⁰ Longitudinell metode, også kalt langsgående metode, en tilnærming i forskningen hvor man følger et individ eller en gruppe av individer over en lengre periode, ofte over flere år, kilde www.snl.no

²²¹ Karlsen, Rune, Beyer, Audun, Steen Johnsen, Kari (2020) *Do High-Choice Media Environments Facilitate News Avoidance? A Longitudinal Study 1997-2016*.

²²² Haugsgjert, Atle, Stine Hesstvedt & Rune Karlsen (2020): *Increased Media Choice and Political Knowledge Gaps. A comparative Longitudinal Study of 18 Established Political Communications*.

²²³ Moe, Hallvard, Hovden, Jan Fredrik, Ytre-Arne, Brita, Figenschou, Tine U., Nærland, Torgeir U., Sakariassen, Hilde og Thorbjørnsrud, Kjersti (2019). *Informerte borgere? Offentlig tilknytning, mediebruk og demokrati*, s. 56 ff. Spørreundersøkelsen ble gjennomført november / desember 2017 i et representativt utvalg av den norske befolkningen over 15 år. 2064 personer deltok.

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Moe, Arne og Kleiven, Hanne (2016). *Bruksmangfold. En analyse av nordmenns nyhetskonsumenter*, TFOU-rapport 2016:7.



og Kleivens undersøkelse ble «nyhetssøkere» definert ut fra en interesse for å følge med på såkalt harde nyheter om politikk, økonomi og samfunnsstoff, mens nyhetsunnvikere ble definert som personer med meget lav interesse for å følge med på harde nyheter. Moe og Kleivens undersøkelse går nærmere inn i befolkningens nyhetsbruk når det gjelder de harde nyhetenes betydning for å holde seg oppdatert på temaer som er vesentlige for å forstå samfunnet. Det å ikke følge med på nyhetene kan dessuten handle om mer enn en manglende interesse for politikk og samfunnsstoff (Helgerud, 2017; Moe mfl. 2019). I forskningsprosjektet mediebruk, kultur og offentlig tilknytning pekes det på at det er lite meningsfullt å lete etter større grupper som helt unngår nyheter. Begrepet «sjeldenbrukere» (som får med seg nyheter tre–fire dager i uken eller sjeldnere) gir etter forskernes mening et bedre utgangspunkt for å skille mellom ulike grupper som sjelden benytter den journalistisk innhentede og bearbeidede informasjonen, som de uavhengige redigerte nyhetsbildene tilbyr.²²⁶

SSBs analyser av nyhetsbruk for Medietilsynet i 2020 viser at blant de yngste fra 9–15 år er det hele 63 prosent som ikke har brukt nyheter på verken tv, radio, papiravis eller nettavis. Blant ungdommer i alderen 16–24 år er det 27 prosent som ikke har brukt nyheter på disse plattformene.

I likhet med funnet fra den longitudinelle studien basert på data fra Norsk mediebarometer i perioden fra 1997–2016, viser analysen SSB har gjort basert på 2020-tall, at utdanningsnivå er en relevant faktor for gruppen som ikke oppsøker nyheter daglig. Mens 28 prosent av dem med kun grunnskoleutdannelse ikke har brukt noen av disse nyhetsbildene en gjennomsnittsdag, er andelen kun fire prosent blant dem med høy utdanning. SSBs analyse viser imidlertid at ulik tilknytning til arbeidslivet har enda større betydning for forskjeller i nyhetsbruk. Størst andel som ikke har brukt disse plattformene for nyheter, finnes blant dem som har andre statuser enn yrkesaktive, som arbeidsledige eller hjemmeværende. Hele fire av ti i denne gruppen bruker ikke nyhetsbilder på disse plattformene. Til sammenligning er det kun sju prosent blant administrative ledere og politikere (yrkesstatus 1-2 i Norsk mediebarometer) som ikke har brukt nyheter på disse plattformene.

Dersom de som finner nyheter i sosiale medier legges til, reduseres andelen i de tre gruppene som ikke bruker noen nyhetsbilder med rundt ti prosent. Totalt i befolkningen brukte 76 prosent sosiale medier som nyhetskilde en gjennomsnittsdag i 2020. Når sosiale medier som nyhetskilde legges til, er det 13 prosent av befolkningen, i alderen 9–79 år, som ikke har brukt noen kilder for nyheter på verken tv, i radio, papiravis, nettavis eller sosiale medier. Spesielt tenåringer, ungdommer og unge voksne er aktive brukere av sosiale medier. Blant 9–15-åringene som ikke har brukt nyheter på noen av disse plattformene, faller andelen fra 64 til 54 prosent når sosiale medier legges til. I aldersgruppen 16–24, der nesten alle er aktive i sosiale medier, reduseres andelen relativt mer fra 27 til 13 prosent (ned 14 prosentpoeng).

²²⁶ Moe, Hallvard, Hovden, Jan Fredrik, Ytre-Arne, Brita, Figenschou, Tine U., Nærland, Torgeir U., Sakaraiassen, Hilde og Thorbjørnsrud, Kjersti (2019). Informerte borgere? Offentlig tilknytning, mediebruk og demokrati, s. 56 ff.



80 prosent av dem med grunnskoleutdannelse har brukt sosiale medier som kilde for nyheter. Når sosiale medier inkluderes som en nyhetskilde i analysen, er det 16 prosent av dem med grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå, som har unngått nyheter. For dem med lang universitets- eller høyskoleutdannelse er det kun to prosent som ikke bruker noen nyhetskilder en gjennomsnittsdag. For dem som er utenfor arbeidslivet, er andelen som ikke eksponerer seg for nyheter, relativt høy, med 31 prosent – selv med sosiale medier som en mulig nyhetskilde. Andelen nyhetsunnavvikere i denne gruppen er mer enn dobbelt så høy som for dem som er yrkesaktive, selv med nyhetsbruk på sosiale medier inkludert.

Andelen nyhetsunnavvikere basert på tallene fra Norsk mediebarometer er ikke høy, men den viser at demografiske og sosiale faktorer som alder, utdanningsnivå og tilknytning til arbeidslivet har stor betydning. Det er flere blant de unge, de med lav utdanning og de som av ulike grunner faller utenfor arbeidslivet, som unngår nyheter enn i andre grupper. NRKs samfunnsoppdrag er utformet for å legge til rette for at hele befolkningen, på tvers av demografiske, sosiale og kulturelle skillelinjer, skal ha tilgang til et bredt og kvalitativt godt nyhets- og innholdstilbud. Mediebruksundersøkelser og dekningstall viser at NRK samlet sett når relativt bredt ut i befolkningen med innholdstilbudet på radio, tv og nett. Målet om bruksmangfold er også godt forankret i den øvrige mediestøtten, med utgangspunkt i at statens virkemidler skal legge til rette for en nødvendig infrastruktur slik at borgerne *kan* bruke mediene. Statens oppgave er ikke å regulere borgernes medie- og nyhetsbruk, men å legge til rette for mediemangfold gjennom virkemidler rettet mot avsender- og innholdsleddene. Innsikten i hvilke grupper som aldri eller i liten grad oppsøker eller blir eksponert for nyheter, tilsier imidlertid at det stadig er viktig at kunnskap om mediernes samfunnsrolle og kritisk medieforståelse inngår i læreplanen for grunnskolen og videregående opplæring. Sosiale skiller i hvem som daglig orienterer seg mot samfunnet gjennom de redaktørstyrte journalistiske mediene, kan utfordre borgernes muligheter til lik demokratisk deltakelse gjennom tilgang til pålitelige og gode nyhetskilder, som de redaktørstyrte journalistiske mediene representerer. I dette ligger også en økt risiko for fragmentering, særlig blant grupper som i mindre grad er påkoblet andre fellesarenaer i samfunnet gjennom eksempelvis tilknytning til arbeidslivet. En informasjonskløft mellom majoriteten av borgerne og noen grupper kan på sikt føre til polarisering og ekkokamre.

7.5 Befolkningens nyhetsrepertoar

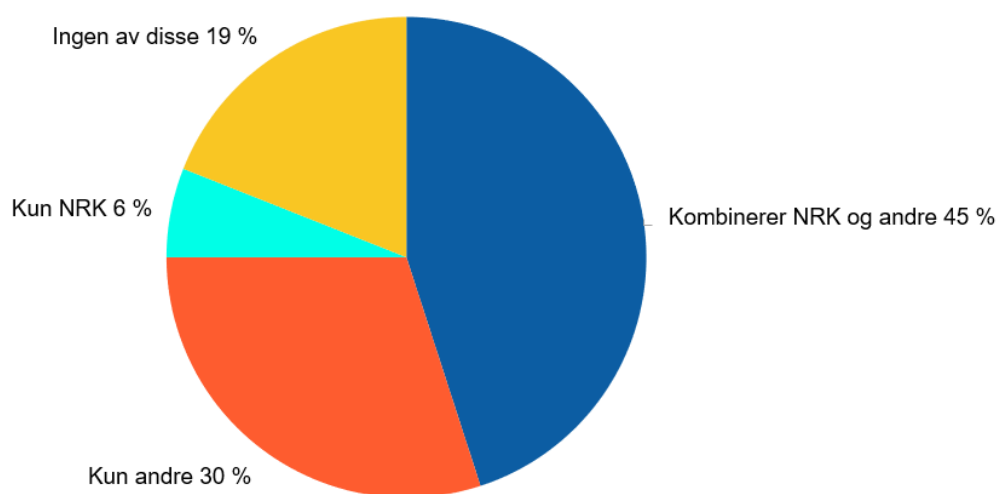
Et mål på bruksmangfold er at det skal finnes medier som brukes av mange og bringer befolkningen sammen på tvers av ulike skillelinjer i samfunnet. Et annet viktig mål på bruksmangfold er om befolkningen kombinerer ulike nyhetskilder i sin samlede mediebruk. NRKs rolle i brede brukermønstre og på tvers av ulike gruppers mediebruk gir dermed viktig innsikt i hvordan NRK bidrar til bruksmangfold.

SSBs analyser av nyhetsbruk basert på data fra Norsk mediebarometer viser at NRK i størst grad inngår i et nyhetsrepertoar sammen med andre norske nyhetsmedier. I analysen av kombinasjonsbruk er nyhetsbruk på sosiale medier tatt ut, ettersom dataene fra Norsk mediebarometer ikke gir informasjon om hvilke nyhetskilder brukerne har funnet i sosiale medier.



Kun seks prosent av befolkningen har bare NRK i sitt daglige nyhetskonsument, mens 45 prosent kombinerer NRK og andre redaksjonelle nyhetskilder, se figur 59. 30 prosent i befolkningen kombinerer kun andre nyhetskilder enn NRK i nyhetsrepertoaret sitt. 19 prosent i befolkningen har verken brukt NRK eller andre kilder for nyheter på tv, radio, papiravis, nettavis eller app i 2020.

Figur 59 – kilder for nyheter i befolkningen i 2020 (tall i prosent)



Kilde: SSB. Egne analyser av data fra Norsk mediebarometer 2020.

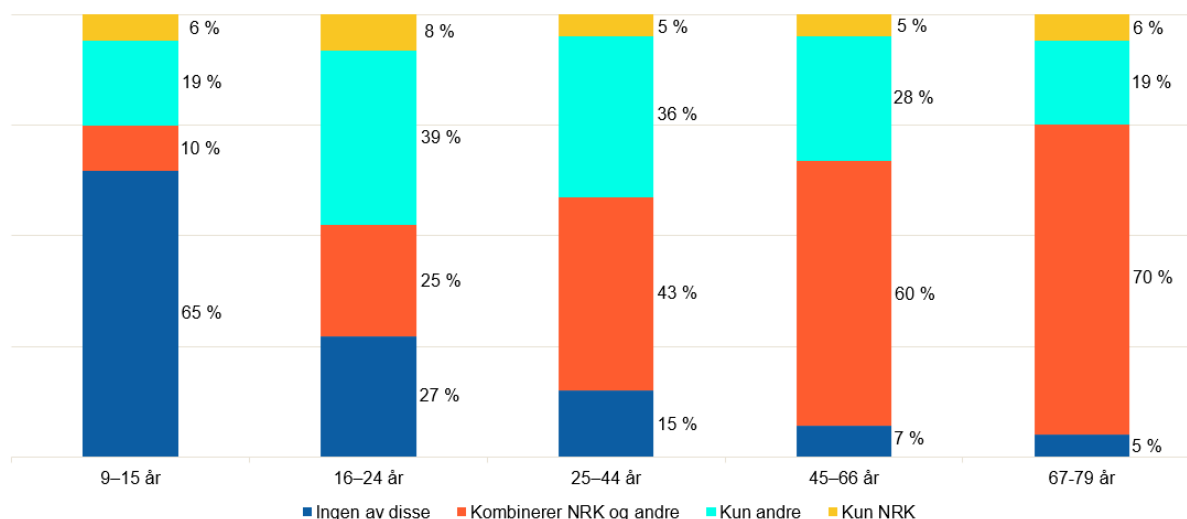
Det er ingen kjønnsforskjeller mellom de ulike typene nyhetsrepertoarer, men det er forskjeller mellom de ulike aldersgruppene. Kombinasjonsbruk er mest utbredt blant de to eldste aldersgruppene, som også i større grad enn de yngre kombinerer NRK og andre nyhetskilder. 70 prosent av 67–79-åringene kombinerer NRK og andre redaksjonelle nyhetskilder i sitt daglige nyhetsrepertoar, og 60 prosent av 45–66-åringene gjør det samme. Langt færre (19 prosent) av 67–79-åringene kombinerer kun andre nyhetskilder, og andelen er noe større blant 45–66-åringene (28 prosent). I begge grupper er rundt fem prosent énkildebrukere av NRK, og tilsvarende få bruker ikke nyheter, henholdsvis fem og seks prosent.

De unge voksne kombinerer også i stor grad ulike redaktørstyrte nyhetskilder i sitt daglige nyhetsrepertoar, og i disse gruppene har NRK samlet en klar posisjon. Samtidig er det flere blant yngre enn eldre som kun kombinerer andre redaktørstyrte nyhetskilder. 25 prosent av 16–24-åringene kombinerer NRK og andre nyhetskilder daglig, og for 39 prosent inngår kun andre nyhetskilder i nyhetsrepertoaret. Åtte prosent av 16–24-åringene bruker kun NRK. Blant 25–44-åringene har flere et nyhetsrepertoar som inkluderer NRK (43 prosent), enn de som kombinerer kun andre nyhetskilder (36 prosent). Seks prosent bruker kun NRK. Det er flere i gruppen 16–24 år som ikke bruker noen redaktørstyrte kilder for nyheter daglig (27 prosent), enn i gruppen 25–44 år (15 prosent).



Blant de yngste, 9–15-åringene, kombinerer 19 prosent andre nyhetskilder, og ti prosent har et nyhetsrepertoar som inkluderer NRK. I tillegg bruker seks prosent kun NRK. Hele 65 prosent i denne gruppen bruker ingen nyhetskilder. Se figur 60.

Figur 60 – kilder for nyheter i befolkningen i 2020, fordelt på alder (tall i prosent)



Kilde: SSB. Analyser av data fra Norsk mediebarometer 2020.

Analysen viser at NRK langt oftere brukes i kombinasjon med andre norske redaktørstyrte nyhetskilder enn alene, og dette indikerer at NRK i større grad er en komplementær nyhetskilde i befolkningens nyhetsrepertoar enn et substitutt for andre kilder. Videre bekrefter analysen at yngre i mindre grad bruker NRK og andre norske, redaktørstyrte journalistiske medier, se punkt 7.4.5 om «nyhetsunnavikene».

7.6 Befolkningens motivasjon og interesse for nyheter

Befolkningens preferanser for ulike typer nyheter bidrar til å belyse eventuelle endringer i nyhetskildebruken over tid, og gir viktig innsikt i ulike bakenforliggende drivkrefter som påvirker mediebruksmønstrene i ulike grupper av befolkningen.

7.6.1 Viktigste nyhetskilder

Tv og gratis nettavis er befolkningens viktigste nyhetskilder i 2019, 2020 og 2021.²²⁷

Samtidig oppgir stadig flere at betalt nettavis er deres viktigste nyhetskilde, og i løpet av den undersøkte perioden har betalt nettavis vekslet med radio om å være på tredje plass som en av de viktigste nyhetskildene deres, noe som var en markant økning fra 34 prosent i 2019 og mars/april 2020. I oktober 2021 går andelen noe tilbake, til 37 prosent, noe som trolig kan

²²⁷ Medietilsynet har stilt spørsmålet om hva som er viktigste nyhetskilder Befolkningsundersøkelsen om kritisk medieforståelse i 2019, og i Kantars 24-timersundersøkelse i mars/april 2020, oktober 2022 og oktober 2021.

forklares med at 2020 var et spesielt nyhetsår med behov for hyppige oppdateringer slik nettnyheter tilbyr. Sett i sammenheng med at det samtidig har vært en gradvis, jevn økning i befolkningens tilgang til betalte, digitale avisnyheter, fra 53 prosent i 2018 til 59 prosent i mars/april 2020, 63 prosent i august 2020 og til ytterligere 65 prosent i august 2020, representerer disse funnene en tydelig økt prioritering av betalte nettaviser i befolkningens nyhetsrepertoar. Den økte interessen for nyhetsabonnement er tydelig, også blant de unge i aldersgruppen 18–30 år. Se mer om betalingsvilje for nyheter i punkt 7.6.4.

Under koronapandemien ble tv en betydelig viktigere kilde til nyheter enn i tiden forut for utbruddet. Undersøkelser fra flere land viste at befolkningen samlet seg om de redaktørstyrte nyhets- og aktualitetsmediene under pandemien, og tv ble en viktig felles plattform.²²⁸ I de europeiske landene oppsøkte befolkningen på tvers av ulike aldersgrupper de tradisjonelle tv-nyhetene hos de etablerte allmennkringkasterne under de første nedstengningene i koronapandemien, og i mars 2020 økte andelen som fulgte allmennkringkasternes kveldsnyheter på tv med 20 prosent.²²⁹ Blant 15–24-åringene, som i utgangspunktet har en preferanse for innhold på internett og sosiale medier, økte andelen som daglig fulgte tv-nyhetene med 44 prosent.²³⁰ EBU fant også en betydelig økning for allmennkringkasternes daglige nyhets- og aktualitetstjenester på nett, og brukertallene for allmennkringkasternes nyhetsapper økte som følge av at befolkningen søkte hyppigere oppdateringer knyttet til koronapandemien.

Figur 61 viser utviklingen fra 2019 til 2021 i hvilke nyhetskilder befolkningen anser som sine viktigste kilder til nyheter. Oppsummert viser tallene at tv økte som viktigste nyhetskilde i 2020, i samsvar med endringer i hvilken plattform befolkningen brukte til nyhetskonsument under koronapandemien i andre europeiske land – og som også vises i SSBs Norsk mediebarometer som referert over. Allmennkringkasterne NRK og TV 2 er blant de nasjonale breddemediene som opplevde økt oppslutning om sine nyhetssendinger på tv. Gratis nettavis er fremdeles en av de viktigste nyhetskildene for mange, men ser ut til å ha flatet ut på et lavere nivå enn før pandemien. Sosiale medier som viktigste nyhetskilde har gått kraftig tilbake fra 26 prosent i 2019, og har i undersøkelsene både i 2020 og 2021 flatet ut på rundt 17 prosent. Etablerte redaktørstyrte journalistiske medier ble viktigere som nyhetskilder for befolkningen da landet stengte ned i forbindelse med koronapandemien i mars/april 2020, et trekk som vedvarer i undersøkelsene høsten 2020 og høsten 2021.

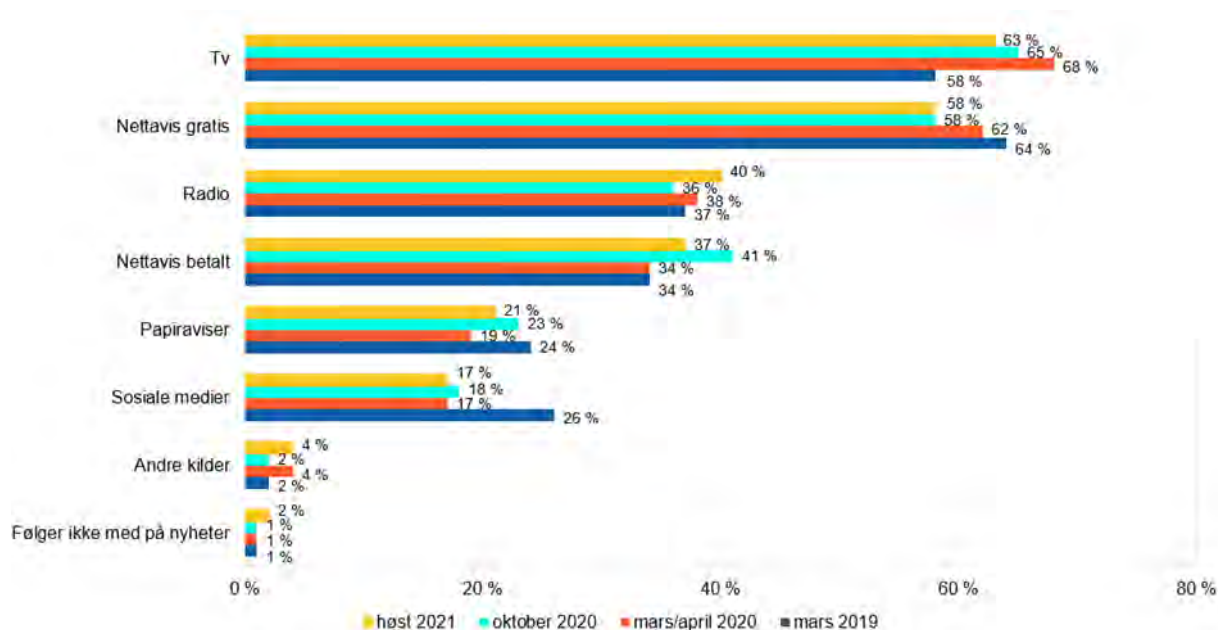
²²⁸ En undersøkelse gjennomført av YouGov for Reuters Institute for the Study of Journalism i april 2020 viste den samme utviklingen i mange land, med en gjennomsnittlig økning på fem prosentpoeng for tv som viktigste nyhetskilde fra januar til april 2020. Landene som var med i undersøkelsen: UK, Australia, Tyskland, Spania, Sør-Korea og Argentina.

²²⁹ EBU (2020) Covid-10 Report. Public Service Media: Supporting Society Through Coronavirus, Tilgjengelig 20. november 2021 på <https://www.ebu.ch/publications/covid-19-report>.

²³⁰ Ibid.



Figur 61 – «Hva er dine viktigste nyhetskilder?» Andel av befolkningen 2019–2021 (tall i prosent)



Kilde: Medietilsynets undersøkelse Kritisk medieforståelse i den norske befolkningen 2019 og Medietilsynets spørsmål i Kantar 24 timer 2020 og 2021. Antall respondenter 1363 (mars 2019), 953 (mars/april 2020), 1043 (oktober 2020) og 1314 (oktober 2021).

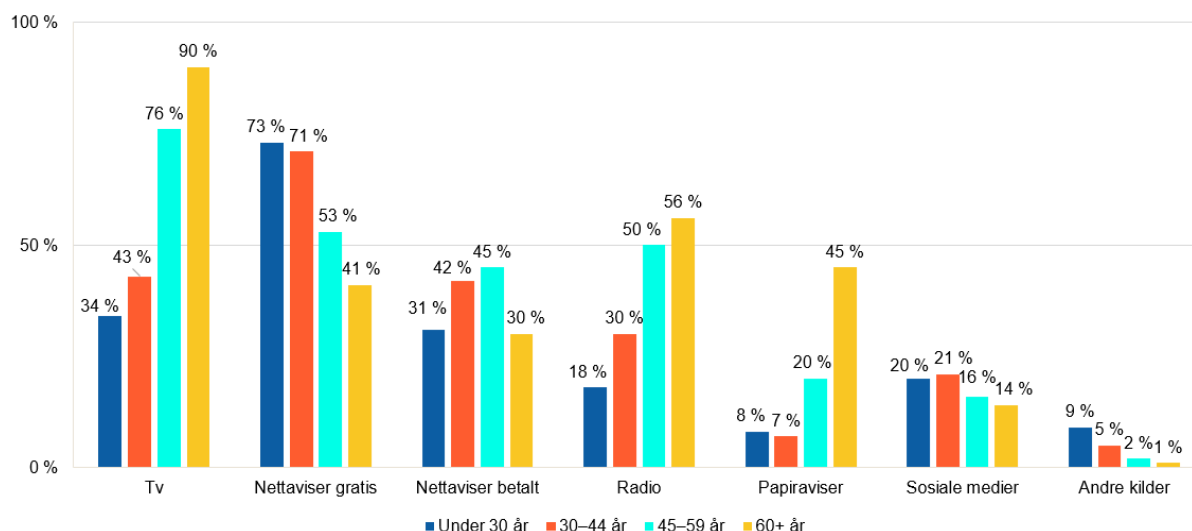
Andelen som oppgir at de ikke følger med på nyheter har vært stabilt lav på kun én prosent i 2019 og i begge kjøringene i 2020, og er fortsatt lav i 2021 med to prosent. Ettersom det fortsatt er såpass få som oppgir at de ikke følger med på nyheter, er utvalget for lite til å si noe om hvem denne to-prosenten er.

Figur 62 viser hva befolkningen oppgir som viktigste nyhetskilde fordelt på alder, og fordelingen bekrefter generasjonsskiller. Som i 2019 kommer også i 2021 gratis nettavis høyest ut blant viktigste nyhetskilder for aldersgrupper opp til 45 år, og andelen blant de yngste under 30 år øker fra 65 til 73 prosent i perioden. Samtidig har færre i de yngste aldersgruppene tv blant sine viktigste nyhetskilder, og her går andelen ned med sju prosentpoeng i begge grupper fra 2019 til 2021. Tv og betalt nettavis er likevel to av de tre nyhetskildene som flest under 30 og mellom 30 og 44 år oppgir som sine viktigste. For aldersgruppen 60+ sier hele 90 prosent at tv er viktigste nyhetskilde, og over halvparten oppgir også radio blant sine viktigste kilder. Selv om papiravis står sterkere i gruppen 60+ enn i noen av de øvrige aldersgruppene også i 2021, er det også i denne gruppen papiraviser har falt mest som viktigste nyhetskilde, med seks prosentpoeng fra 2019. Den høye rangeringen av tv, radio og papiravis er særskilt for aldersgruppen 60+, og kan ha sammenheng med denne gruppens etablerte nyhetsvaner. I tillegg er disse plattformene mer tidkrevende å bruke for oppdateringer på nyheter, og analysen viser at de eldste også skårer høyere enn andre aldersgrupper på det å bruke tid på grundig nyhetsoppdatering, debatt og bakgrunnsstoff.



Forskjellen mellom aldersgruppene i oppfatningen av sosiale mediers posisjon i sitt nyhetsrepertoar reduseres i den siste 24-timersundersøkelsen. Fra 2019 til 2021 går andelen som oppgir sosiale medier som en av sine viktigste nyhetskilder i den yngste aldersgruppen under 30 år ned fra 24 til 20 prosent, mens blant de eldste i aldersgruppen 60+ øker andelen som oppgir det samme fra 11 til 14 prosent.

Figur 62 – viktigste nyhetskilde fordelt på alder (tall i prosent)



Kilde: Medietilsynet / Kantar 24 timer 2021 (1314 respondenter).

Det er små kjønnsforskjeller i hvilke nyhetskilder som oppgis som de viktigste, og for både menn og kvinner er tv en av de viktigste kildene til nyheter. Menn oppgir i noe grad papiravis, nettavisers som er gratis og radio som sine viktigste nyhetskilder, mens kvinner i noe større grad enn menn oppgir betalte nettavisers som sin viktigste nyhetskilde.

Kantars 24-timersundersøkelse bekrefter resultatene fra SSBs analyse av nyhetsbruk, og viser at unge foretrekker nyhetskilder på digitale plattformer, mens de eldre foretrekker tradisjonelle plattformer. Det er markante forskjeller i hvilken medieplattform som foretrekkes for nyhetskonsum. De eldste aldersgruppene oppgir tv, radio og papiravis som sine viktigste nyhetskilder. Langt flere i gruppen under 30 år og 30–44 år oppgir gratis nettavis som sin viktigste nyhetskilde. Nettavisers som viktigste nyhetsplattform er mer jevnt fordelt i de ulike aldersgruppene. Sosiale medier oppgis som viktigste nyhetsplattform for rundt 20 prosent i aldersgruppene under 30 år, fra 30–44 år og 45–59 år. For den eldste aldersgruppen 60+ har kun elleve prosent sosiale medier som viktigste nyhetsplattform.

7.6.2 Bruk av utenlandske nyhetskilder

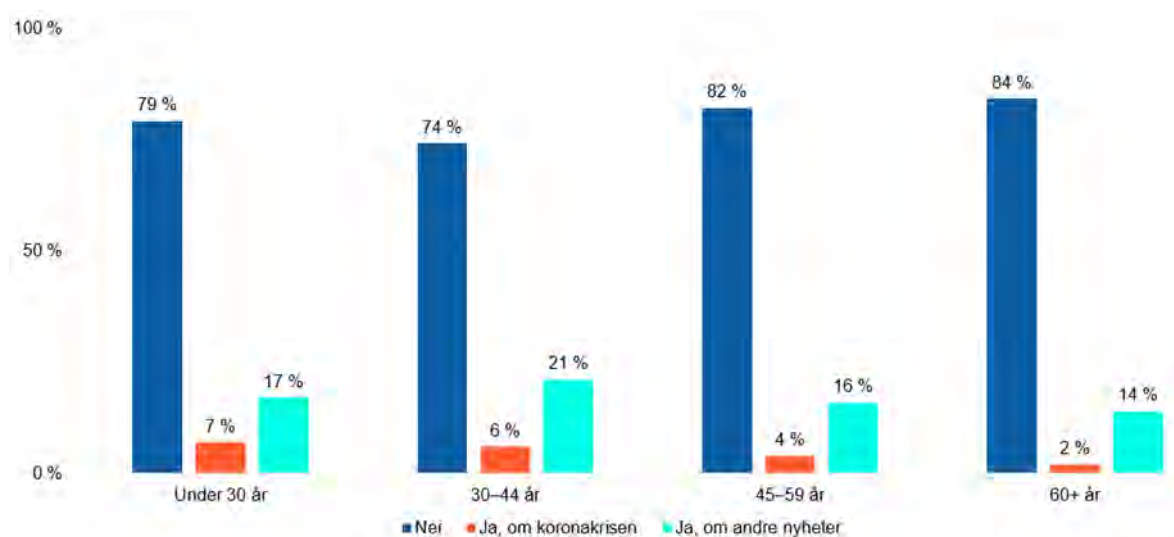
Bruken av utenlandske nyhetskilder indikerer noe om befolkningens preferanser og ønsker om å orientere seg om hva som skjer i nyhetsbildet internasjonalt, og utfyller bildet av bruken av norske og utenlandske medier gjennom døgnet, som ble presentert i punkt 7.3.1. NRK, andre nasjonale og lokale/regionale nyhetsmedier har også en internasjonal dekning, og



målingene som ble gjort i 2020 og 2021 indikerer klart at de aller fleste får sitt utenriksstoff fra norske nyhetsmedier.

Mens fire av fem i 2021 bruker utenlandske medier generelt (inkluderer bruk av Netflix, HBO, Facebook, YouTube, Google etc.), bruker cirka én av fem utenlandske nyhetskilder. I 2021 brukte færre utenlandske kilder enn i 2020, både til å orientere seg om nyheter om korona og andre nyheter. Unntaket er i aldersgruppen 30–44 år, der andelen som bruker utenlandske kilder til å orientere seg om andre nyheter, øker med to prosentpoeng fra 2020 til 2021.²³¹ Det har vært et jevnt fall i bruken av utenlandske nyhetskilder for nyheter om koronapandemien fra mars/april til oktober 2020, og bruken falt ytterligere i oktober 2021. Dette henger trolig sammen med nyhetsbildet. Fallet i interesse for nyheter om koronakrisen fra utenlandske kilder er størst i den eldste aldersgruppen, med sju prosent poeng fra 2020 til 2021.

Figur 63 – «Brukte du utenlandske nyhetskilder i går?» Andel av befolkningen i prosent etter alder. Oktober 2021



Kilde: Medietilsynet / Kantar 24 timer 2021 (1043 respondenter).

Kvinner (14 prosent) oppsøker i mindre grad enn menn (28 prosent) utenlandske kilder for å oppdatere seg på nyheter, og kjønnsforskjellen er stabil både i undersøkelsen i 2020 og 2021. Kjønnsforskjellen gjelder både for nyheter om koronakrisen og andre nyheter, men en større andel menn (24 prosent) enn kvinner (10 prosent) bruker utenlandske nyhetskilder til andre nyheter. Høy utdanning korrelerer også med bruk av utenlandske nyhetskilder, og det er flest blant dem som har universitetsutdanning som bruker slike kilder.

7.6.3 Oftest brukte nyhetskilde

NRK inngår i nyhetskilderepertoaret som de aller fleste bruker oftest, og i oktober 2021 oppga 67 prosent NRK som en av sine tre oftest brukte nyhetskilder. I oktober 2020 var

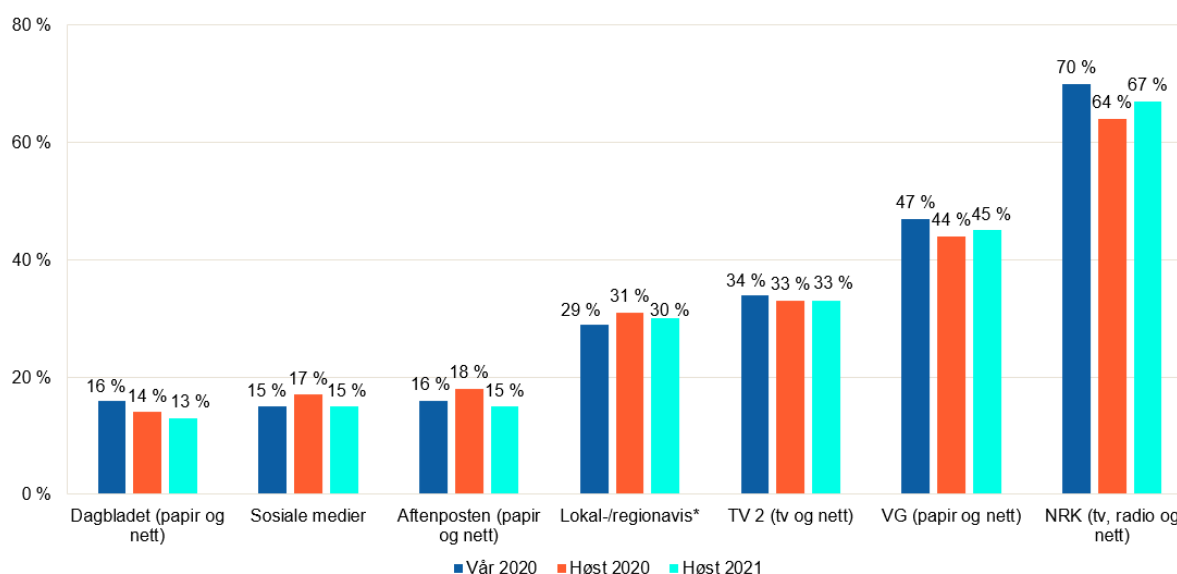
²³¹ Også i denne aldersgruppen er det færre i 2021 som bruker utenlandske kilder til nyheter om koronakrisen.



andelen 64 prosent, og i mars/april 2020 70 prosent. Den nest hyppigst brukte nyhetskilden er VG, med 45 prosent oktober 2021, og henholdsvis 44 og 47 prosent i oktober og mars/april 2020. Den tredje hyppigst brukte nyhetskilden er TV 2 med 33 prosent. Andelen er stabil mellom de to oktobermålingene i 2020 og 2021, etter å ha vært 34 prosent i mars/april 2020. Mange oppgir også lokal-/regionavis blant nyhetskildene de bruker oftest. Andelen har variert rundt 30 prosent, med ett prosentpoeng opp og ned i de tre målingene i 2021 og 2020. Trenden for mediene på det lokale og regionale nivået gikk litt i motsatt retning enn for de nasjonale, ved at noen flere oppga lokal- og regionavisen i oktober enn i mars/april. Dette bygger opp om at de nasjonale bredt orienterte mediene ble ansett som særlig viktige i den første fasen med strenge koronatiltak i Norge.

At pandemien forsterket betydningen av de store, etablerte redaktørstyrte journalistiske mediene som kilde til nyheter i Norge, bekreftes også i brukstallene i andre europeiske land.²³² Figur 64 viser stor stabilitet i nyhetskilderepertoaret som de fleste i befolkningen bruker oftest, noe som tilsier at mediene som allerede har bred oppslutning og som befolkningen har tillit til i sitt daglige medierepertoar, er naturlige å vende seg til i en krisesituasjon. Dette understreker betydningen av at det finnes nyhetsmedier som fungerer som en felles orientering mot samfunnet på nasjonalt nivå for store deler av befolkningen. Lokal- og regionavisene har også viktige funksjoner i sine geografiske områder, som dagsordensettende fellesarena i folks nærmiljø. Tallene viser at lokal- og regionavisen er den fjerde hyppigst brukte nyhetskilden i befolkningen, en posisjon som er stabil gjennom 2020 og 2021.

Figur 64 – «Hvilke tre nyhetskilder bruker du oftest for tiden?» Nyhetskilder over ti prosent. Andel av befolkningen mars/april 2020, oktober 2020 og oktober 2021 (tall i prosent)



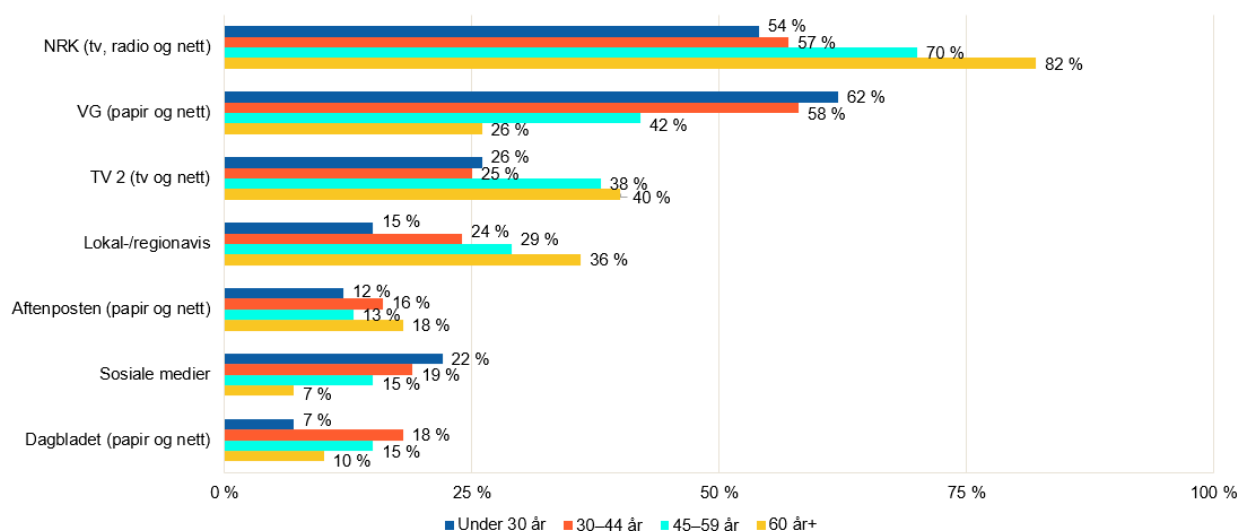
Kilde: Kantar / Medietilsynets spørsmål i 24 timer 2020 og 2021. Antall respondenter 1363 (mars 2019), 953 (mars/april 2020), 1043 (oktober 2020) og 1314 (oktober 2021).

²³² Om den økte oppslutningen om allmennkringkasterne, se EBU (2020) Covid-10 Report. Public Service Media: Supporting Society Through Coronavirus. Tilgjengelig 20. november 2021 på <https://www.ebu.ch/publications/covid-19-report>



Det er ingen store variasjoner mellom kvinner og menn i preferanser for kilder. Figur 65 viser at en høyere andel av dem over 60 år oppgir NRK og lokal/regionavis som sine oftest brukte kilder til nyheter enn dem under 60 år. Hyppigst bruk av nyhetskilden lokal- /regionavis øker med alder, men andelen blant den yngste gruppen under 30 har økt fra 13 til 15 prosent mellom oktobermålingen i 2020 og 2021. Blant 45–59-åringene oppgir flere at NRK inngår i deres oftest brukte nyhetskilder, fra 59 prosent i 2020 til 70 prosent i 2021. Andelen som oppgir VG og sosiale medier som kilder de hyppigst bruker til nyheter, øker jo yngre brukeren blir. Mens sosiale medier fra 2020 til 2021 gikk tilbake med henholdsvis to og fire prosentpoeng blant dem under 30 og fra 30 til 44 år, økte VG sin posisjon blant de yngste under 30 år med seks prosentpoeng. VG er i 2021 den oftest brukte nyhetskilden for både unge voksne under 30 år og gruppen 30 til 44 år. Aldersgruppen 45 til 59 år og 60+ preger aldersprofilen for dem som oppgir at TV 2 er en av de hyppigst brukte nyhetskildene.

Figur 65 – «Hvilke tre nyhetskilder bruker du oftest for tiden?» Nyhetskilder over ti prosent. Andel av befolkningen i prosent etter alder. Mars/april 2020, oktober 2020 og oktober 2021



Kilde: Kantar / Medietilsynets spørsmål i 24 timer 2020 og 2021. Antall respondenter 1363 (mars 2019), 953 (mars/april 2020), 1043 (oktober 2020) og 1314 (oktober 2021).

Det er flere tydelige aldersprofiler for flere av de oftest brukte nyhetskildene i befolkningen. I et bruksmangfoldsperspektiv er det positivt at det finnes medier som brukes av store deler av befolkningen, samtidig som mediene kompletterer hverandre på fellesarenaen ved at de når ulike grupper. NRK på radio, tv og nett inngår i nyhetskilderepertoaret som de aller fleste oftest bruker, ved at godt over 50 prosent i alle aldersgrupper oppgir NRK som en av sine tre hyppigst brukte kilder for tiden. I 2021 oppgir flest i de to yngste aldersgruppene VG som en av sine oftest brukte nyhetskilder, mens NRK oppgis av flest i de to eldste aldersgruppene. Kun ett prosentpoeng skiller NRK og VG i gruppen 30–44-år, og det innebærer at omtrent like mange oppgir begge kilder som en del av sitt oftest brukte nyhetsrepertoar. I gruppen under 30 år har imidlertid VG i 2021 gått klart forbi NRK fra 2020. I 2020 skilte kun to

prosentpoeng NRK og VG blant de yngste i favør av VG, og i 2021 har forskjellen økt til åtte prosentpoeng (NRK 56 mot VG 62 prosent).

7.6.4 Betalingsvilje for nyheter

Tallene for medie- og nyhetskonsument viser et endret bruksmønster, der konsumet på digitale plattformer øker, mens det faller på papir. Nyhetstilbudet som er tilgjengelig for befolkningen, er en blanding av innhold som er gratis, og innhold som er tilgjengelig ved brukerbetaling. Kommersiell medieprodukt har tradisjonelt hatt en tosidig finansiering gjennom annonser og direkte brukerbetaling. Å lykkes med betalingsløsninger for digitalt nyhetsinnhold er en viktig forutsetning for å sikre et fremtidig avsendermangfold, og for bruksmangfoldet er det viktig å vite noe om hvor stor andel av det betalte nyhetsinnholdet som når frem til befolkningen. Betalingsvilje kan variere i ulike grupper basert på alder, kjønn, inntekt og utdanningsnivå, noe som kan føre til at visse grupper i mindre grad blir eksponert for et mangfold av nyhetsinnhold og de delene av den samfunnsviktige journalistikken av høy kvalitet som krever brukerbetaling.

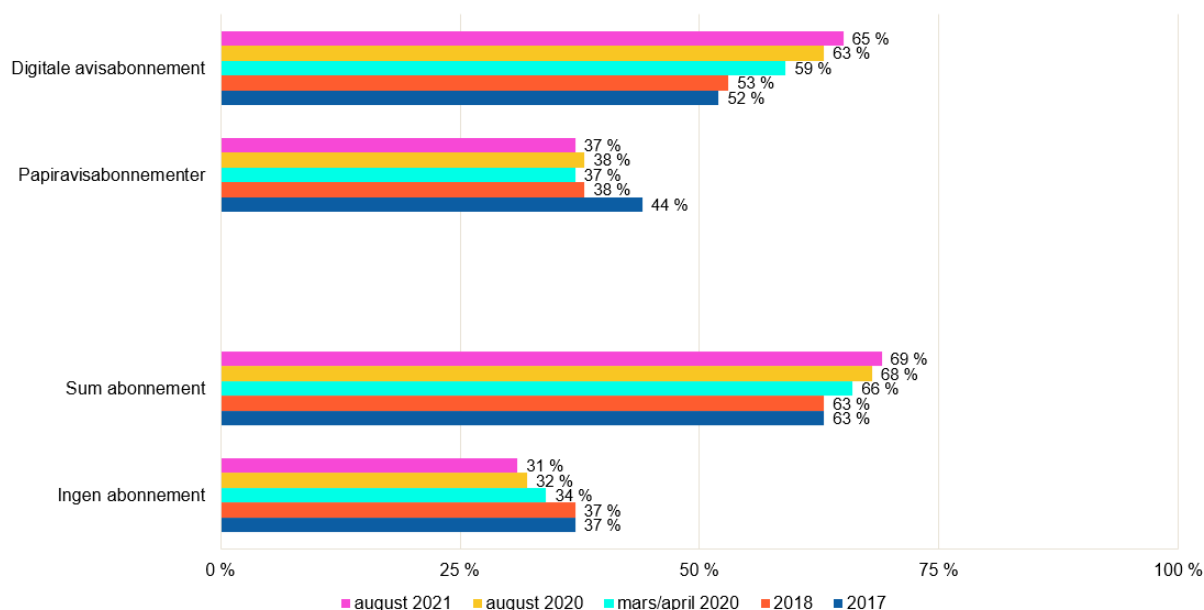
Tall fra MBLs undersøkelse om betaling for nyheter fra 2021 viser at andelen som oppgir at de har tilgang til betalt nyhetsinnhold fra aviser, økte fra 2017 til 2021. Nær sju av ti (69 prosent) oppga tilgang til abonnement på papir og/eller digitalt i oktober 2021, mot 63 prosent i 2017 og i 2018. Mindre enn en tredel (31 prosent) oppga at de ikke hadde tilgang til betalt nyhetsinnhold verken på papir eller digitalt. Andelen faller gradvis fra år til år, fra 37 prosent i 2017 og 2018.

Figur 66 omfatter *digitale avisabonnement* abonnement på nettavis og kombinasjonsabonnement på papir og nett, og *papiravisabonnement* omfatter rene papirabonnement og kombinasjonsabonnement på papir og nett.²³³ Kombinasjonsabonnement som gir tilgang til betalt nyhetsinnhold både på papir og digitalt, telles derfor med både for samlet papirandel og samlet digital andel. Figuren viser en klar forskyvning fra rene papirabonnement til digitale avisabonnement.

²³³ Spørsmålsstillingen i MBLs undersøkelse er: «Hvilke abonnement på avis har du eller din husstand?» med to alternativer som teller som papiravis, hhv. «Abonnement på papiravis» og «Kombinasjonsabonnement (både papir- og nettavis)» og to alternativer som teller som nettavis, «Abonnement på nettavis» og «Kombinasjonsabonnement (både papir- og nettavis)». På grunn av metodeendring i MBLs undersøkelse fra og med august-kjøringen er ikke tallene sammenlignbare dersom de brytes ned på de «rene» kategoriene for papir-, kombinasjons- og digitalabonnement.



Figur 66 – «Hvilke abonnement på avis har du eller din husstand?» Andel av befolkningen 2017, 2018, mars/april og august 2020, og august 2021 (tall i prosent)

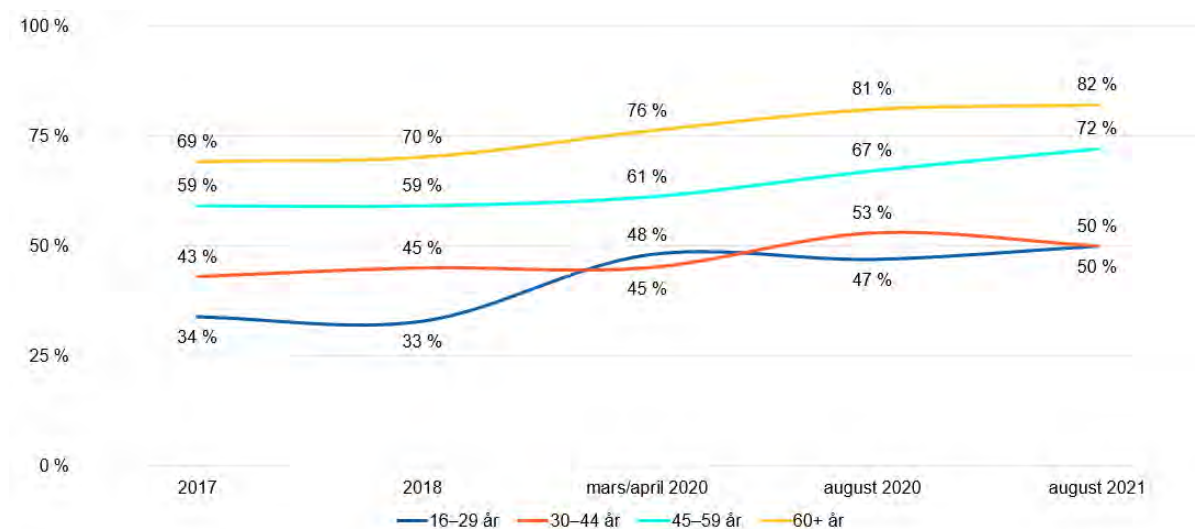


Kilde: MBLs betaling for nyheter 2017, 2018, august 2020 og august 2021. MBLs spørsmål i Kantar 24 timer mars/april 2020. Antall respondenter 1054 (2017), 1134 (2018), 953 (mars/april 2020), 1014 (august 2020), og 1012 (august 2021).

Tilgangen til papiravisabonnement er relativt stabil rundt 37–38 prosent i perioden 2018–2021. Andelen som har tilgang til digitale avisabonnement, øker i samme periode betydelig med 13 prosentpoeng, fra 52 til 65 prosent. Det er altså de rene digitalabonnementene som bidrar til veksten ettersom kombinasjonsabonnementene er regnet med begge steder. Figur 67 viser at tilgang til avisabonnement øker i alle aldersgrupper. Andelen som har tilgang til abonnement øker mest blant den yngste aldergruppen, 16 til 29 år, der økningen er på 16 prosentpoeng fra 2017 til 2021.



Figur 67 – «Hvilke abonnement på avis har du eller din husstand?» Digitale avisabonnement. Andel av befolkningen etter alder, 2017, 2018, mars/april og august 2020 og august 2021 (tall i prosent)



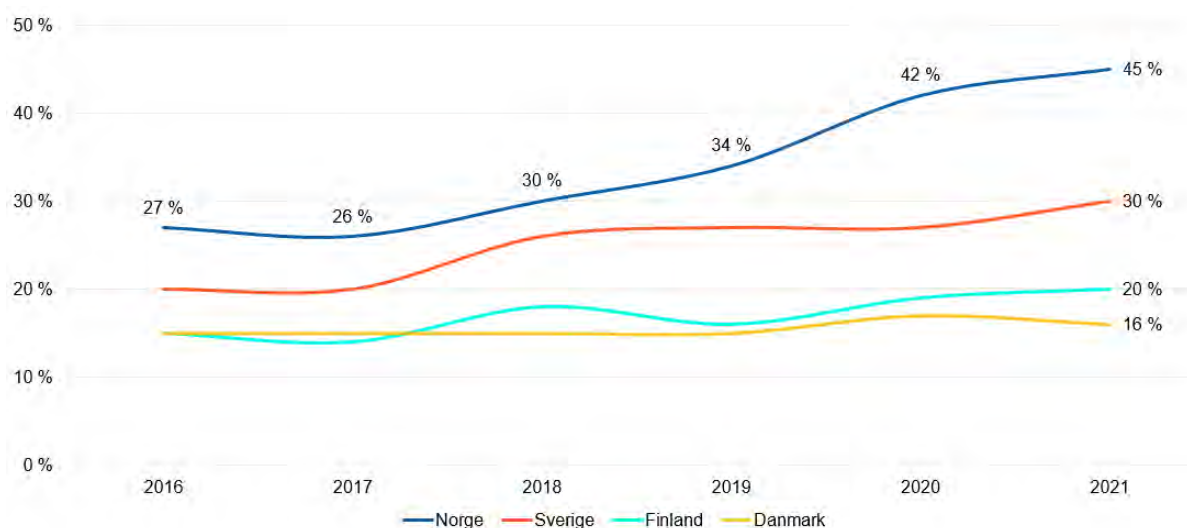
Kilde: MBLs betaling for nyheter 2017, 2018, august 2020 og august 2021. MBLs spørsmål i Kantar 24 timer mars/april 2020. Antall respondenter 1054 (2017), 1134 (2018), 953 (mars/april 2020), 1014 (august 2020), og 1012 (august 2021).

Kjønn ser ut til å ha mindre betydning for tilgangen til betalt digitalt nyhetsinnhold i 2021 enn i 2020. Høsten 2020 oppga en høyere andel menn (66 prosent) enn kvinner (61 prosent) å ha tilgang til digitale avisabonnement. Dette var en endring fra 2018, da 50 prosent av mennene og 56 prosent av kvinnene hadde tilgang til betalte digitale aviser. I løpet av perioden 2017 til 2021 har andelen med tilgang til digitale abonnement økt med 16 prosentpoeng for menn og 10 prosentpoeng for kvinner. I 2021 oppgir 65 prosent menn og 63 prosent kvinner at de har tilgang til betalt digitalt nyhetsinnhold. For tilgang til papiravis øker kjønnsforskjellen noe, og en høyere andel menn enn kvinner oppgir slik tilgang.

Ifølge Reuters Digital News Report 2021 og tilleggsundersøkelsen om betaling for nettnyheter²³⁴ har 45 prosent av det landsrepresentative utvalget for Norge betalt for eller brukt en betalt nyhetstjeneste det siste året. Dette er betydelig høyere enn tilsvarende tall fra land det er naturlig å sammenligne seg med, som Sverige (30 prosent), Finland (20 prosent) og Danmark (16 prosent), se figur 68.

²³⁴ <https://nyhetsbruk.w.uib.no/rapport-2021/betaling-for-nettnyheter>

Figur 68 – «Har du betalt for nyhetsinnhold på nett, eller brukt en betalt nettnyhetsjeneste det siste året?» Nordiske land. Andel av befolkningen per land (tall i prosent)



Kilde: Betaling for nettnyheter (UiB) og Reuters Digital News Report 2016–2021.

Reuterstallene viser at andelen som betaler for nyheter på nett eller har brukt betalte nettnyhetsjenester, har økt ytterligere med tre prosentpoeng fra 2020 til 2021, etter en markant økning på åtte prosentpoeng fra 2019 til 2020. Norge har hatt en betydelig større vekst enn Danmark, Sverige og Finland. Noe av forskjellen kan sannsynligvis tilskrives grunnleggende kulturforskjeller i avislesning og ulike tidspunkt for når det ble innført brukerbetaling for nyheter. Norge var tidlig ute med betalingsløsninger, noe som er en mulig forklaring på at flere betaler for digitalt nyhetsinnhold her enn i sammenlignbare land. En annen forklaringsfaktor kan være at Norge har en veletablert kultur for å abonnere på aviser. En offensiv satsing på produktbunting, der det totale abonnementet består av en pakkelsøsning med tilgang både på digitalt innhold og papiravisen, har bidratt til å øke andelen digitale abonnement. En annen forskjell er at Norge ikke har den samme tradisjonen for gratisaviser som andre skandinaviske land.

7.6.5 De som ikke betaler for nyheter

I MBLs undersøkelse Betaling for nyheter følges abonnementsutviklingen over tid, og viser at andelen som oppgir at de eller deres husstand ikke har noen form for abonnement på avis, verken papir eller digitalt, er fallende. Andelen uten abonnement har som nevnt falt gradvis fra 37 prosent i 2017 til 31 prosent i 2021. Andelen som ikke har abonnement, er høyest ved ung alder og avtar gradvis jo eldre respondenten blir. Samtidig får stadig flere i den yngste aldersgruppen tilgang til abonnement, særlig digitalt. I aldersgruppen 16–29 år var det 43 prosent som ikke hadde et avisabonnement i august 2021. Andelen har falt med sju prosentpoeng siden august 2020 og 18 prosentpoeng siden 2017. Andelen med avisabonnement holder seg stabilt høyt i de eldre aldersgruppene. Dette er positivt for mediemangfoldet, både i et avsender- og et brukerperspektiv. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at blant dem som ikke har avisabonnement, er det en overvekt med lavere utdanning. Avstanden mellom de med lav utdanning og høy utdanning er likevel redusert fra

2020 til 2021. Det er også en liten kjønnsforskjell blant dem med tilgang til betalte nyheter, der menn i noe større grad har slik tilgang enn kvinner, men fordelingen har variert gjennom årene undersøkelsen er gjennomført.

MBLs undersøkelse av betaling for nyheter ser også nærmere på motivasjonsfaktorer som ligger bak valget om å abonnere og ikke abonnere på aviser og nettaviser. 31 prosent oppgir at husstanden ikke abonnerer på aviser i 2021.²³⁵ Den vanligste grunnen er at nyhetsbehovet dekkes via gratis nyhetskilder på nett. Rundt halvparten av dem som ikke har avisabonnement, oppgir dette som grunn, tilsvarende 15 prosent av befolkningen.

I 2021-undersøkelsen hadde MBL inkludert et nytt spørsmål, som gikk til dem som svarte at de får dekket nyhetsbehovet via gratis nyhetskilder på nett. 46 prosent av denne gruppen svarte at de andre nasjonale nettavisene VG, Dagbladet, Nettavisen og Tv2.no er deres viktigste nyhetskilde. 37 prosent svarte at Nrk.no er deres viktigste nyhetskilde. Utvalget er lite²³⁶ og det er derfor ikke grunnlag for å bryte ned tallene videre. Det er imidlertid tendenser til at de andre nasjonale nettavisene er noe viktigere for dem i denne gruppen med lav utdanning, og at Nrk.no i større grad er viktig for dem med høyere utdanningsnivå. Dette samsvarer med resultatene fra SSBs analyse av hvordan brukerne fordeler seg på ulike nyhetskilder, se punkt 7.4.3.

Tallene fra MBLs undersøkelse viser at verken sosiale medier (5 prosent), utenlandske medier (4 prosent) eller radio/podkast (1 prosent) oppfattes som spesielt naturlige kildevalg for å dekke nyhetsbehovet på nett, for dem som ikke betaler for nyheter. Heller ikke lokale/regionale nettaviser oppgis av mange av dem som ikke har avisabonnement som deres viktigste gratis nyhetskilde. Dette er naturlig ut fra at lokal-/regionavisene i stor utstrekning har en forretningsmodell som bygger på brukerbetaling for å få tilgang til lokaljournalistikken.

7.6.6 Tillit til nyhetene i ulike medier

I Norge har befolkningen stabil høy tillit til allmennkringkasterne og de redaktørstyrte journalistiske mediene. Det er svært lav tillit til sosiale medier, og det samme gjelder tilliten til nyheter fra Document.no. Målingene av befolkningens tillit til ulike medier som Kantar har gjort på oppdrag fra Medietilsynet vår og høst de tre siste årene, viser noen svingninger for enkeltmedier. Det er imidlertid grunn til å anta at flere av disse enten kan forklares med enkeltsaker eller utenforliggende omstendigheter som koronapandemien. Andelen som har høy tillit til NRK som nyhetsleverandør, har holdt seg stabilt høy i 2019, 2020 og 2021. Tilliten til Aftenpostens nyheter har også holdt seg jevnt stabil gjennom de tre årene. Tilliten til TV 2 økte noe rett før koronapandemien, men falt fra mars i 2020 til november 2020, det første halvåret av pandemien. I 2021 er TV 2 tilbake på et høyere nivå enn første måling i mars 2019, noe som tilsier at det i et lengre perspektiv ikke har vært store endringer i tilliten. Andelen med tillit til VG har også svingt mellom de ulike målingene, og to av

²³⁵ Spørsmålet i MBLs undersøkelse er: «Hvilke abonnement på avis har du eller din husstand?».

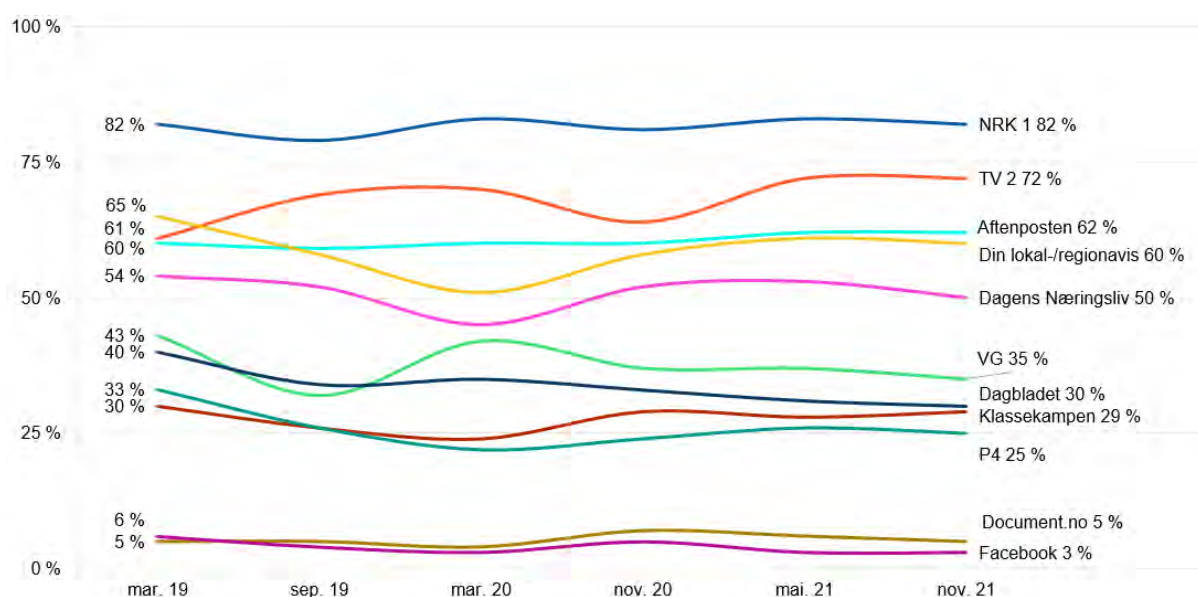
²³⁶ 137 respondenter (vektet 147).



måletidspunktene da VG hadde lavere tillit, har nærhet til tidspunkter da Giske-saken preget nyhetsbildet. Andelen som har tillit til nyhetene fra VG, har i de siste målingene i 2021 ligget rundt 35 prosent, åtte prosentpoeng lavere enn første måling i mars 2019. Andelen som har tillit til nyhetene fra Dagbladet, synes å ha stabilisert seg på rundt 30 prosent, en reduksjon på ti prosentpoeng fra første måling i mars 2019. Tilliten til lokal-/regionavisene samlet, Dagens Næringsliv, Klassekampen og P4, gikk noe ned i mars 2020, men økte igjen i november samme år og holder seg stabil inn i 2021. Tilliten til disse publikasjonene kan dermed også sies å være stabil.

Den siste målingen fra november 2021 viser at nordmenn har høyest tillit til nyhetene på NRK1 (82 prosent), TV 2 (72 prosent), Aftenposten (62 prosent) og «din lokal/regionavis» (60 prosent). Figur 69 viser befolkningens tillit til ulike medier i Norge fra 2019 til 2021, med to målepunkter hvert år, ett om våren og ett om høsten.

Figur 69 – «Hvor høy tillit har du til nyhetene fra/på...?» Andel av befolkningen som har svart «svært» eller ganske høy tillit til nyhetene i ulike medier. 2019–2021 (tall i prosent)



Kilde: Medietilsynet/Kantar. Spørsmålet er stilt i ulike undersøkelser. Antall respondenter 1363 (mars 2019), 1009 (september 2019), 1468 (mars 2020), 1145 (november 2020), 1007 (mai 2021) og 1084 (november 2021).

Det er en tendens til at menn generelt oppgir lavere tillit til nyhetene fra ulike medier enn kvinner. Det er visse tendenser til at de med yrkesfaglig og/eller kun grunnskole har noe lavere tillit til mediene, for eksempel til NRK, TV 2, Aftenposten og Klassekampen. Samtidig er tilliten til NRK bred på befolkningsnivå, og det samme gjelder også langt på vei for TV 2. For andre medier, som P4, Document.no og Facebook, er tilliten derimot noe høyere i gruppene med yrkesfaglig og/eller kun grunnskole. I motsetning til generasjonsskillet som er avdekket i mediebruksmønsteret, er det ikke store aldersforskjeller i tillit til mediene generelt, men det er noen forskjeller for enkeltmedier.

En undersøkelse gjennomført av Universitetet i Bergen (UiB) i 2021 viser at 57 prosent stoler på norske nyhetsmedier, mens 67 prosent oppgir at de stoler på nyhetene de selv bruker. Undersøkelsene fra Universitetet i Bergen måler lavere grad av tillit til nyhetsmediene enn Medietilsynets undersøkelse.²³⁷ Samtidig viser undersøkelsene at dersom man ser på tilliten til nyhetsmediene samlet og ikke brutt ned på enkeltmedier, har den vært økende de siste årene, og særlig fra 2020 til 2021. I likhet med undersøkelsen Kantar har gjort for Medietilsynet, viser undersøkelsen fra Universitetet i Bergen at lokalavisene har høy tillit blant nordmenn og er blant mediene med høyest tillit i befolkningen. Åtte av ti oppgir at de har tillit til sin lokalavis. Den kvalitative undersøkelsen om innvandreres mediebruk som Rambøll har gjort på oppdrag for Medietilsynet i 2021, finner at nær samtlige av informantene har høy tillit til norske medier, se punkt 7.1.3.

7.7 Medietilsynets vurderinger

Undersøkelsene som vurderingen av NRKs bidrag til bruksmangfoldet bygger på, dokumenterer at befolkningens mediebruk blir stadig mer digital. Samtidig avdekker befolkningens bruk av plattformer og medier noen tydelige generasjonsskiller. Det gjelder både mediebruk generelt og nyhetskonsument spesielt. Der de yngre bruker internett som plattform både for tekst, lyd og bilde, og i stor grad benytter strømmetjenester, foretrekker de eldre lineære og tradisjonelle plattformer som radio, direktesendt tv og papiravis. Men de siste mediebrukstallene viser at de eldre kommer etter, samtidig som de fremdeles er mer lojale til tradisjonelle medieplattformer.

Mediebruksmønsteret som vinner terreng er uavhengig av tid og sted, og der mediebrukeren selv velger blant et enormt innholdstilbud fra ulike medieaktører som er aktive med samtlige medieformater på nett. Fleksibiliteten i at det på digitale flater kan konsumeres innhold uavhengig av tid og sted, er også medvirkende til at det skapes nye vaner og behov. Mediebruken er i større grad tidsforskjøvet, og smarttelefonen er en viktig enhet for konsum av både nyhet og ulike strømmetilbud.

NRKs samlede tilbud på radio, tv og nett står i en særstilling som fellesarena i befolkningen, både som en av de mest brukte nyhetskildene i alle aldersgrupper, og ved at NRKs digitale innholdstilbud i større grad enn for de fleste andre medietilbydere når ut på tvers av alder. Medietilsynet vurderer at NRK har stor betydning for at de eldre kommer etter i det digitale bruksmønsteret. Samtidig er det viktig at NRK er til stede digitalt og publiserer innhold på de plattformer der de unge er, slik at NRKs funksjon og oppdrag fortsetter å være relevant for alle aldersgrupper. På denne bakgrunnen vurderer Medietilsynet det som viktig at oppdraget fortsatt gir NRK rom for å utvikle seg for å møte endringene i folks brukervaner, teknologi og økt konkurranse fra globale medieaktører, og stiller krav til at NRK skal være til stede på nye plattformer for å nå hele publikum med bredden av sitt oppdrag.

²³⁷ Det er krevende å måle tillit til mediene, ettersom det er vanskelig å vite hva respondentene legger i spørsmålet som blir stilt. UiB har brukt ordet «pålitelig» fremfor «tillit» i sine undersøkelser. Spørsmålet er heller ikke rettet mot spesifikke nyhetsaktører.

Undersøkelsene i denne rapporten viser at majoriteten i den norske befolkningen har et sammensatt nyhetsrepertoar og kombinerer ulike kilder i sitt samlede nyhetskonsument. 74 prosent bruker daglig to eller flere kilder, mens 14 prosent bruker kun én nyhetskilde, viser analyser av nyhetskilder som SSB har gjort for Medietilsynet. At befolkningen bruker flere nyhetskilder som supplerer og komplementerer hverandre, er en av de viktigste indikatorene på bruksmangfold. Videre viser analysen av nyhetsbruk at NRK langt oftere brukes i kombinasjon med andre norske redaktørstyrte nyhetskilder enn alene, og dette indikerer at NRK i større grad er en komplementær nyhetskilde i befolkningens nyhetsrepertoar enn et substitutt for andre kilder. Videre bekrefter analysen at yngre, de med lav utdanning og de som av ulike grunner faller utenfor arbeidslivet, i mindre grad bruker NRK og andre norske, redaktørstyrte journalistiske medier. NRK har også lavere oppslutning blant innvandrere.

Medietilsynet mener det er grunn til å anta NRK og de øvrige norske redaktørstyrte medienes utfordringer med å nå disse gruppene henger sammen med mer generelle samfunnsutfordringer, og at offentlige virkemidler kun til en viss grad kan bidra til å løse denne utfordringen. Det er likevel viktig at NRK fortsetter å jobbe aktivt for å nå flere av de yngre og de andre publikumsgruppene som i mindre grad orienterer seg mot offentligheten gjennom de norske nyhetsmediene, blant annet gjennom ulike strategier for publisering og å sikre representasjon fra ulike kulturer.

Betalingsviljen for nyheter er markant høyere i Norge enn i andre nordiske land. Sosiale forskjeller har likevel betydning for tilgangen til betalte nyheter. Gitt at en stor del av den samfunnsviktige journalistikken av høy kvalitet krever brukerbetalning, kan sosiale forskjeller i hvem som har tilgang til slike nyheter, utfordre borgernes muligheter til lik demokratisk deltakelse gjennom tilgang til pålitelige og gode nyhetskilder som de redaktørstyrte journalistiske mediene representerer. I dette perspektivet er NRKs rolle som allmennkringkaster viktig for bruksmangfoldet, ettersom NRK har et særskilt ansvar for å medvirke til at hele befolkningen får tilstrekkelig informasjon for å kunne være aktivt med i demokratiske prosesser. Det er derfor viktig at NRKs oppdrag fortsatt omfatter et bredt og kvalitativt godt nyhets- og aktualitetstilbud for brede og smale grupper som er gratis tilgjengelig for hele befolkningen.

For å fylle rollen som fellesarena for befolkningen må NRK nå bredt ut og samle ulike grupper i befolkningen. NRKs innhold skal være tilgjengelig for hele befolkningen og være tilrettelagt for funksjonshemmede. Medietilsynet mener derfor det er viktig for NRKs bidrag til bruksmangfoldet at oppdraget favner både det brede og det smale tilbudet. Et slikt oppdrag innebærer sendinger og produksjoner som favner bredt, som tilbyr felles opplevelser og binder Norge sammen, samtidig som det også tilbys en stor mengde smalere innhold som det ikke er rom for i andre medier. NRK har en viktig rolle som bærer og formidler av både norsk og samisk språk, identitet og kultur i en mediehverdag der konkurransen om seerne og lytterne er global. NRK er også den eneste medieaktøren som har krav om et eget tilbud til nasjonale og språklige minoriteter, å formidle kunnskap om ulike grupper og mangfoldet i det norske samfunnet, samt å skape debatt om Norge som et flerkulturelt samfunn. I et bruksmangfoldsperspektiv er det viktig at NRK bidrar til representasjon og synliggjøring av



relevante temaer og perspektiver for disse gruppene på fellesarenaen som NRK representerer i offentligheten.



Del 8

NRKs ansvar for journalistiske
blindsoner og samarbeid
med andre medieaktører i et
mediemangfoldsperspektiv

8.1 NRKs særskilte ansvar

Allmennkringkastingsoppdraget gir NRK et selvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet, regionalt og nasjonalt. Da Stortinget bestemte at dette ansvaret burde understrekes i en egen bestemmelse i NRK-plakaten, ble det lagt vekt på NRKs særstilling i det norske medielandskapet.²³⁸ Stortinget var opptatt av at mangfoldet skapes ved at alle aktører, inkludert NRK, bidrar til å utvikle journalistikk og meningsutveksling innenfor de rammer som til enhver tid eksisterer.

I tråd med Stortingets forutsetninger vektlegger Medietilsynet i det årlige allmennkringkastingstilsynet hvordan NRK samlet oppfyller oppdraget som er nedfelt i NRK-plakaten og vedtektene. I tillegg vurderes NRKs samarbeid med andre medieaktører, både lokalt, regionalt og nasjonalt, tilgjengeliggjøringen av NRKs arkiver og NRKs siterings- og krediteringspraksis. Dette er relevant sett i lys av at da det nye kravet om NRKs selvstendige ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet kom inn i NRKs oppdrag i 2017, var det enighet i Stortinget om at NRK må ta hensyn til at deres aktivitet ikke skal være til hinder for andre aktører i markedet.

I et mediemangfoldsperspektiv er det uheldig dersom det oppstår såkalte «blindsoner» i den journalistiske dekningen. Med blindsoner menes fravær av journalistisk dekning knyttet til geografi, saksområder/temaer eller perspektiver. I analyser av mediedekningen brukes også begreper som «medieskygger», «hvite flekker» eller «sorte hull» for å beskrive svak eller manglende journalistisk dekning av ulike områder.²³⁹ Utgangspunktet for at det er viktig å kartlegge eventuelle journalistiske blindsoner er funksjonen mediene er tillagt for å tilrettelegge for demokratiet og den åpne og opplyste offentlige samtalen. I mediestøttemeldingen blir nyhetsmedienes samfunnsverdi knyttet til demokratisk meningsdannelse, kontroll og kritikk av maktutøvelse og til å styrke språk, kultur og identitet.²⁴⁰ Denne samfunnsverdien går ut over den kommersielle verdien av innholdet for den enkelte innholdstilbyderen.

De redaktørstyrte journalistiske mediene er en viktig del av den demokratiske infrastrukturen ved at de fungerer som arenaer for offentligheten, altså utgjør de infrastrukturen for en offentlig utveksling av informasjon og meninger. Medienes viktige sammenbindende funksjon som bidrar til at befolkningen orienterer seg mot offentligheten gjennom noen fellesarenaer, er et virkemiddel for å styrke fellesskap og motvirke fragmentering i samfunnet. Dersom det ikke finnes redaktørstyrte journalistiske medier som følger nasjonale, regionale og lokale

²³⁸ Forslaget om å presisere NRKs ansvar for å bidra til mediemangfoldet ble fremmet i Meld. St. 38 (2014-2015) *Open og opplyst – Allmennkringkasting og mediemangfold*, behandlet i Innst. 178 S. (2015-2016), og drøftet og vedtatt i Stortinget 1. mars 2016.

²³⁹ Se blant andre Nygren, Gunnar og Althen, Kaja (2002) *Medieskugga*, Roppen, Johann (2008) *Medieskugge og mediestructur*, Høst, Sigurd (2016) *Blindsoner og halvskygger i det norske avislandskapet*, Kvalheim, Nina og Sjøvaag, Helle (2016) *Journalistikkens blindsoner*, Nygren, Gunnar (2018) *Vita fläckar och public service*, Høst, Sigurd (2019) *Hvite flekker, medieskygger og støtten til lokalavisene*, Mathisen, Birgit Røe og Morlandstø, Lisbeth Moe (2019) *Blindsoner og mangfold – En studie av journalistikken i lokale og regionale medier* og Kvalheim, Nina og Sjøvaag, Helle (2019) *Eventless news: Blindspots in journalism and the 'long tail' of news content*.

²⁴⁰ Meld. St. 17 (2018-2019) *Mangfold og armlengds avstand*, side 5



forvaltningsnivåer og maktstrukturer i samfunnet tett, kan demokratiske funksjoner og den enkelte samfunnsborgers tilgang til informasjon fra uavhengige og kritiske kilder bli svekket. Videre er det ut fra demokratiske hensyn viktig med nyhetsformidling og debatt som dekker ulike samfunnsområder og ivaretar ulike perspektiver som kan ha betydning for befolkningens opinionsdannelse. Journalistiske blindsoner kan dermed oppstå både geografisk og tematisk.

Geografiske blindsoner oppstår dersom visse geografiske områder i Norge har manglende eller svak journalistisk dekning. Her tenkes det særlig på dekingen av kommuner og fylker, som binder befolkningen sammen og representerer ulike geografiske nivåer av forvaltningsstrukturen som leverer sentrale tjenester til innbyggerne innenfor sitt geografiske område. Særlig er lokalmedienes rolle fremhevet som viktig for å ivareta samfunnsverdiene som er beskrevet over på lokalt plan, som lim (binde sammen) og lupe (sette kritisk søkelys).

Norge har et bosetningsmønster med mange mindre samfunn spredt over store geografiske områder og en forvaltningsstruktur med mange kommuner. En viktig begrunnelse for mediestøtte i form av produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier er at mange lokalsamfunn er for små til å være et bærekraftig marked for lokale nyhetsmedier. Da oppstår markedssvikt, siden markedet alene ikke evner å produsere det mediemangfoldet i form av redaktørstyrte journalistiske medier (avsendere) og journalistisk innhold (demokratisk relevant nyhetsdekning) som er ønskelig for samfunnet. Mediepolitiske virkemidler for å fremme geografisk spredning av redaksjonell tilstedeværelse er etablert nettopp for å motvirke geografiske blindsoner og fremme geografisk mangfold. Produksjonstilskuddet bidrar til å opprettholde nyhetsredaksjoner i hele landet og stimulerer til konkurranse i dette markedet. Allmennkringkastere som NRK og TV 2 har krav om redaksjonell tilstedeværelse utenfor Oslo for å sikre redaksjonelle tyngdepunkt og nyhetsproduksjon utenfor hovedstaden – og på den måten motvirke for stor grad av sentraliserte perspektiver i nyhetsdekningen. Samtidig blir geografiske blindsoner ofte nevnt i tilknytning til at regionale medier har lagt ned sine avdelingskontor i regionen og i større grad dekker utgiverstedet, som gjerne er byen eller metropolen/knutepunktet for næringslivet, offentlig tjenestetilbud, kultur mv. i den aktuelle regionen. Flere empiriske undersøkelser har pekt på at det er lite regionaljournalistikk i Norge.²⁴¹

Å kartlegge hvor det finnes redaktørstyrte journalistiske medier og hvilket dekningsområde de har, gir en god indikasjon på hvilke områder som dekkes redaksjonelt, og hvilke områder som kan være geografiske blindsoner. Informasjon om husstandsdekningen til lokalmedier i de ulike kommunene gir en ytterligere indikasjon på at kommunene blir redaksjonelt dekket. Dersom et tilstrekkelig antall kjøper avisen i den aktuelle kommunen, indikerer det at avisen oppleves som en effektiv informasjonskanal som skaper en lokal identitet i det aktuelle

²⁴¹ Omdal, Sven Egil (2019) Mediekommentar: Ørkenspredningen har nådd lokalavisene, i Mathisen, Birgit Røe og Morlandstø, Lisbeth (2019) *Blindsoner og mangfold – En studie av journalistikken i lokale og regionale medier*. Se også Sjøvaag, Helle (2015), The Emergence of Metropolitan News: Shifting Concept of Localism in Norwegian Regional Newspapers, Sjøvaag, Helle og Pedersen, Truls (2018) *NRKs bidrag til mediemangfoldet*, utarbeidet på oppdrag fra Medietilsynet.

lokalsamfunnet.²⁴² Samtidig bør en undersøkelse av geografiske blindsoner ideelt sett suppleres med opplysninger om den journalistiske innsatsen og den faktiske dekningen av ulike temaområder, særlig demokratisk relevante temaområder som politikk. Dette er fordi det kreves empirisk basert innsikt i hvorvidt det er redaksjonell dekning av lokale maktstrukturer og andre saker det er viktig å ha informasjon om i et lokalsamfunn, for å kunne fastslå om det aktuelle geografiske området faktisk er en journalistisk blindsoner. Flere studier underbygger sammenhengen mellom lokalt nyhetskonsument og deltakelse i valg og andre lokalpolitiske prosesser.²⁴³

Tematiske blindsoner oppstår dersom det forekommer manglende eller svak journalistisk dekning av samfunnsviktige temaer eller saksområder. Også her er nyhetsmedienes samfunnsverdi knyttet til demokratisk meningsdannelse, kontroll og kritikk av maktutøvelse, og til å styrke språk, kultur og identitet – et viktig utgangspunkt for å kartlegge hvilke temaer/saksområder som ikke dekkes av mediene. I motsetning til kartleggingen av geografiske blindsoner som innrettes mot journalistisk dekning av lokale og/eller regionale strukturer, er det ingen tilsvarende forhåndsdefinert tematisk struktur for å kartlegge nyhets- og aktualitetsdekningen. Nyhetsverdier, journalistisk profesjon og redaksjonell praksis er klart forankret i mediens demokratiske samfunnsrolle, og det handler om å etablere et forhold mellom samfunnsmedlemmene og det politiske liv²⁴⁴. Men hva som regnes som nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt, kan endre seg over tid og i takt med samfunnsutviklingen, og ulike medier dekker i ulik grad forskjellige samfunnsområder. Som vist i punkt 4.1.2 utfyller nyhetsmedier på ulike geografiske nivåer i stor utstrekning hverandre som kilder til nyheter og bidrar med ulike perspektiver og vinklinger. Gjennom at de redaktørstyrte journalistiske mediene fungerer som arenaer for offentligheten, utgjør de nasjonale nyhetsmediene rikets felles offentlighet,²⁴⁵ og lokalmediene dekker saker som er viktige for lokalsamfunnet, mens de regionale mediene utgjør mellomnivået mellom det nasjonale og det lokale. Nyhetsbegrepet omfatter saker som er viktige for å holde seg orientert i samfunnet og/eller som potensielt har betydning for samfunnet, ulike makthavere eller innbyggernes offentlige og private liv. Kvalheim og Sjøvaag gir en oppsummering av hvilke temaer som det er rimelig å legge til grunn at bør stå på mediens dagsorden ut fra det demokratiske samfunnsoppdraget og understreker at det er viktig at disse områdene dekkes på en kritisk og granskende måte:

²⁴² Høst har satt grensen til minst 30 prosent husstandsdekning i sine undersøkelser av geografiske blindsoner, se Høst, Sigurd (2016) *Blindsoner og halvskygger i det norske medielandskapet* og Høst (2019) *Hvite flekker, medieskygger og støtten til lokalavisene – En kommentar til mediestøttemeldingen, Meld. 17 (2018–2019)*.

²⁴³ Napoli, Philip M., Stonebely, Sarah, McCollough, Kathleen og Renningen, Bryce (2015) *Assessing the Health of Local Journalism Ecosystems*, Howells, Rachel (2015) *Journey to the centre of a new black hole. Examining the democratic deficit in a town with no newspaper*, Shaker, Lee (2009) *Dead Newspapers and Citizens' Civic Engagement*. Political Communication, Winsvold, Marte (red) (2013) *Veier til god lokaldemokratisk styring*, sitert i Mathisen, Birgit Røe og Morlandstø, Lisbeth (2019) *Blindsoner og mangfold – En studie av journalistikken i lokale og regionale medier*.

²⁴⁴ Peter Dahlgren (2009) *Media and Political Engagement, Citizens, Communication and Democracy*: "The fundamental role of journalism in a democracy is to link citizens to political life", side 48, sitert i Kvalheim, Nina og Sjøvaag, Helle (2016) *Journalistikkens blindsoner*, side 5.

²⁴⁵ Skogerbo, Eli (2012) *Medieeierskap – en medievitenskapelig analyse*, Allern, Sigurd (2001) *Nyhetsverdier. Om markedsorientering og journalistikk i ti norske aviser*, sitert i ibid. side 9.

Medienes tre funksjoner, informasjonsfunksjonen, arenafunksjonen og vaktbikkjefunksjonen krever dermed at innhold av en bestemt type dekkes. For at informasjonsfunksjonen skal opprettholdes er det plausibelt å anta at mediene må bringe informasjon av ulike typer, men da hovedsakelig av seriøs karakter. Dette kan være temaer som maktapparatet, storting, regjering, rettssystemet, forvaltningen, men også ulike samfunnsmessig viktige sektorer, som helse- og sosialsektoren og utdanningssektoren, i tillegg til samfunnsmessig viktige områder som arbeidsliv, minoritetsspørsmål, innvandring, klima- og miljø, økonomi og globale og sosiale spørsmål. For debattfunksjonen er det viktig at de ovenfor nevnte kategoriene dekkes, men det er også sentralt at ulike syn, forstått som ulike typer kilder, kommer til uttrykk. For at vaktbikkjefunksjonen skal oppfylles står saker som omtaler maktapparatet, storting, regjering, rettssystemet og forvaltningen sentralt.²⁴⁶

For å kunne kartlegge hvilke tema- eller saksområder nyhetsmediene ikke dekker kreves en kombinasjon av ulike analysemetoder. De fleste analysene som er gjort, tar utgangspunkt i hvilke temaområder som faktisk dekkes. Dersom kommersielle vurderinger i økt grad påvirker redaksjonelle og journalistiske vurderinger, som for eksempel ved økt søkelys på hva publikum vil lese og/eller hvilke saker som konverterer lesere til abonnenter, kan dette føre til markedssvikt. Det skjer i så tilfelle ved at markedet alene ikke evner å produsere det innholdet som er nødvendig for å få et ønsket mediemangfold, og at det dermed oppstår markedssvikt i form av manglende og/eller svak bredde i den journalistiske dekningen fra ulike samfunnsområder og perspektiver. Produksjonstilskuddet og offentlig støtte til allmennkringkasting er eksempler på mediepolitiske virkemidler som skal fremme innholdsbredde, redaksjonell dekning av hele landet og alternativer til ledende redaktørstyrte medier.

Med det avsendermangfoldet som faktisk eksisterer i det norske medielandskapet, er det krevende å lage analyseopplegg som favner bredden i den samlede nyhetsdekningen på tvers av medier – og medieplattformer.

Mediemangfoldsutvalget undersøkte journalistiske blindsoner i sin utredning av det norske mediemangfoldet. Videre innhentet Medietilsynet en empirisk innholdsanalyse av hvordan Nrk.no bidrar til innholdsmangfoldet sammenlignet med andre nyhetsnettsteder – til utredningen om NRKs bidrag til mediemangfoldet i 2018.²⁴⁷ Med disse analysene som grunnlag foreslo Medietilsynet å konkretisere NRKs oppdrag nærmere eller eventuelt benytte andre regulatoriske virkemidler for å motvirke tematiske eller geografiske blindsoner. Forslaget ble fulgt opp av Kulturdepartementet som i mediestøttemeldingen presiserte at NRKs ansvar for å dekke slike journalistiske blindsoner må balanseres mot det selvstendige ansvaret for å bidra til det norske mediemangfoldet. NRK fikk fra 1. januar 2020 utvidet allmennkringkastingsoppdraget ytterligere, da med et særskilt ansvar for å dekke tematiske og geografiske blindsoner. Det nye kravet styrker NRKs ansvar for det lokale

²⁴⁶ Ibid, side 8.

²⁴⁷ Se NOU 2017:7 *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*, kap. 6.5.3 Blindsoner i journalistikken og Medietilsynet (2018) *NRKs bidrag til mediemangfoldet*, kapittel 6.2.

mediemangfoldet, men departementet understreket betydningen av at NRKs distriktskontorer *«ikkje definerer seg som ein konkurrent til lokalavisene, men at NRK lokalt bidreg til å styrkje det lokale mediemangfoldet og det samla tilbodet til publikum»*.

Denne rapporten vurderer flere relevante sider ved NRKs virksomhet som berører virkninger på andre aktører og det samlede mediemangfoldet. Vurderingene skal inngå i grunnlaget for å fastsette NRKs økonomiske rammer for perioden 2023–2026. I tillegg til en stordataanalyse av innholdsprofilen i norske nyhetsmedier på nett, en analyse av innholdsbredden i nyhetssendinger og debattprogrammer i NRK og TV 2²⁴⁸ og konkurranseanalysen av utvalgte NRK-tjenester,²⁴⁹ har Medietilsynet innhentet en kartlegging av geografiske blindsoner i Norge og NRKs rolle for å sikre geografisk mangfold, som presenteres i punkt 8.5. Det er også gjennomført en spørreundersøkelse blant norske redaktører om deres samarbeid med – og konkurranse fra NRK, og resultatene presenteres i punkt 8.6.

8.2 NRKs retningslinjer for sitering, kreditering og lenking

Da Medietilsynet på oppdrag fra Kulturdepartementet i 2018 gjorde den forrige brede vurderingen av NRKs bidrag til det norske mediemangfoldet, ble NRKs siterings- og krediteringspraksis vurdert. I mediestøttemeldingen sluttet departementet seg til Medietilsynets vurdering om at NRK bør være tilbakeholden med å sitere for mye fra saker som kommersielle medieaktører har publisert i sine betalingsløsninger, for å sikre at insentivet til – og merverdien ved – å oppsøke originalkilden, opprettholdes. Departementet støttet også at NRK bør ha en konsekvent og raus krediteringspraksis.

I sin rapportering til det årlige allmennkringkastingstilsynet har NRK redegjort for at det er etablert klare regler for kreditering og sitering, og at praksisen skal være raus og tydelig. Det skal også lenkes til eksterne medier når disse siteres i vesentlige saker, selv om sakene er innenfor betalingsløsninger. NRK viser til at dette gir publikum større merverdi, og at formålet også er å bidra til at flere kjøper abonnement på norske medier. NRK har ikke automatiserte systemer som teller årlige krediteringer og siteringer.

I tilknytning til allmennkringkastingstilsynet har NRK opplyst at et annet tiltak er å løfte frem lokale redaktører og kommentatorer fra andre medier i NRKs sendinger. Dette gjelder ifølge NRK særlig på radio, både lokalt og nasjonalt, fra *Dagsnytt 18* til *Helgemorgen fra Tromsø* og i distriktssendinger. NRK samarbeider også med flere mediehus om ulike kåringer. Noen eksempler fra 2020 er «Årets nordlending», «Årets trønder» og «Årets hverdagshelt i Trøndelag».

²⁴⁸ Se kapittel 6 for innholdsanalysene.

²⁴⁹ Se kapittel 9 for analysen av konkurransemessige virkninger av utvalgte NRK-tjenester samt analyser av sammenhengen mellom bruk av NRK og betaling for nyheter.

8.3 NRKs samarbeid med andre medieaktører

Medietilsynet vurderer om NRK bidrar til det norske mediemangfoldet gjennom samarbeid med andre ut fra om NRK kan dokumentere å være en åpen og aktiv initiativtaker til samarbeid, og om alle medieaktører på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå får like muligheter til å inngå slike samarbeid. I mediestøttemeldingen ble det presisert at NRK aktivt bør søke å samarbeide med andre medieaktører – for eksempel i forbindelse med valgdekning.

Fra våren 2019 har NRK hatt en egen redaktørstilling for mediemangfold og samarbeid. Stillingen ble i første omgang opprettet for en prøveperiode på to år og er organisert i NRKs strategi og medier-divisjon. Stillingen ble i 2021 forlenget med ett år. Hovedoppgaven for denne redaktørstillingen er å tilrettelegge for at hele NRK leverer på oppdraget for norsk mediemangfold. Redaktøren skal også bidra til økt samarbeid med norske bedrifter som har kompetanse, kunnskap og innovasjonskraft som NRK og norsk mediebransje trenger. I 2020 møtte NRK mediehus, interesseorganisasjoner, forskere, utdanningsinstitusjoner, konsernledere og enkeltredaktører for å kartlegge eksterne forventninger til samarbeid. Kartleggingen identifiserte ifølge NRK følgende tre tydelige områder der eksterne aktører ønsket samarbeid med NRK: bistand til kvalitet i journalistiske prosjekter, bistand til kompetanseutvikling og større tilgang til NRKs arkiver.

8.3.1 Bistand til kvalitet i journalistiske prosjekter

I 2020 var NRKs hovedprosjekt for journalistisk samarbeid med andre aktører «Den store folkevandringa». Dette var et samarbeidsprosjekt mellom NRK og Landslaget for lokalaviser (LLA), 99 lokale og regionale mediehus og Senter for undersøkende journalistikk (SUJO) i Bergen. Arbeidet startet i 2020, og prosjektet ble gjennomført i valgåret 2021. Gjennom en rekke større reportasjer ble det sett på ulike aspekter ved nordmenns flyttmønster de siste årene og forventet utvikling for alle landets kommuner de neste 20 årene. Det ble samlet inn data og bakgrunnsinformasjon som ble delt med alle deltakende mediehus, som igjen kunne bruke materialet til å lage eget redaksjonelt innhold. Ifølge NRK var målet med prosjektet å gi et større og mer variert tilbud til publikum, og å gjøre folk bedre i stand til å delta i det offentlige rom og i politiske beslutninger, spesielt i spørsmål som gjelder hverdagen der de bor. LLA har opplyst at prosjektet resulterte i over 700 publiserte saker fordelt på 68 aviser som er medlemmer i LLA.

NRK bidro med bakgrunnsmateriale og kompetanse på brukerbehov, mens lokale og regionale medier bidro med nedslagsfelt og lokalkunnskap for å lage grundig journalistikk som berører folks hverdag. SUJO var en sentral ressurs i samarbeidet, med sin lange erfaring med kompetanseutvikling i lokalredaksjoner i hele landet. SUJO organiserte og ledet daglige digitale verkstedsrom og hadde ansvar for kompetanseutvikling og veiledning av redaksjonene. NRK redegjør for en bevissthet om sin rolle som regional og nasjonal aktør, og at NRK verken kan eller skal være en lokalavis. NRKs redaksjoner har bidratt med å løfte innholdet til et bredere publikum regionalt og nasjonalt – også gjennom nasjonale debatter. NRK mener «Den store folkevandringa» er et eksempel på hvordan NRK og andre medier kan utfylle hverandre til det beste for publikum. Erfaringene fra dette prosjektet gir innsikt i

om denne typen samarbeid er en bærekraftig metode for å skape bedre og mer variert kvalitetsjournalistikk til publikum i Norge.

I tilknytning til allmennkringkastingstilsynet har NRK også orientert om andre journalistiske bidrag til norske mediehus. I 2020 benyttet rundt 35 lokal- og regionaviser NRK Brennpunkts journalistiske materiale om klimautviklingen i hver enkelt norsk kommune 80 år frem i tid. NRK opplyser at delingen resulterte i cirka 50 nyhetssaker og kronikker over et par uker – i tillegg til NRKs egne nyhetssaker på alle plattformer. NRK deler ukentlig to til fire direktestrømmer og daglige nyhetsklipp med norske mediehus. NRK gir også anledning til å bruke klipp og stillbilder i etterkant, identifisert som bilder fra NRK. NRK opplyser at delingen stort sett skjer uten kostnader for de kommersielle selskapene. Eksempler på deling er 17. mai-sendingen der kongefamilien kjørte ut for å møte folket, NRKs egne debattsendinger som angår flere geografiske områder, hele id mubarak-sendingen og dekingen etter raset i Gjerdrum. NRK deler også produksjoner som er viktige for publikum i ulike deler av landet, som den kvenske nyttårstalen i nord, 17. mai-sending i Trondheim og Sola-møtet i vest. NRK opplyser at NRKs tv-produksjon av gudstjenester i mindre grad har vært delt i 2020.

NRKs distriktskontorer deler reportasjestoff med lokalradioer. NRK opplyser at dette dreier seg om reportasjestoff i randsonen av lokalradioens nedslagsfelt og som ikke lages av den aktuelle lokalradioen selv. Erfaringene er ifølge NRK at denne delingen oppleves positiv for et samlet mediemangfold – med utgangspunkt i at innslagene ikke ville blitt laget uten samarbeidet med NRK. Under koronapandemien inngikk NRK, på forespørsel fra Norsk Lokalradioforbund, et samarbeid med lokalradioer som ga dem tilgang til NRK P1s nyhetsbulletiner hver time, i tillegg til lyd fra nasjonale pressekonferanser med påfølgende distriktsnyheter. Samarbeidet varte fra midten av mars til midten av august 2020. Dette bidro ifølge NRK til at lokalradioer med anstrengt økonomi og som måtte permittere, kunne bruke sine krefter til å lage lokale saker, mens NRK sto for oppdateringen nasjonalt og regionalt. NRKs deling av nasjonalt og regionalt nyhetsstoff bidro til at lokalradioene kunne opprettholde sin publikumsoppslutning under pandemien, ved å sikre at de kunne formidle de viktigste nyhetene både nasjonalt og lokalt. NRK viser til Norsk Lokalradioforbunds egen undersøkelse som viste at 48 lokalradioer benyttet muligheten til å bruke redaksjonelle nyhetstjenester fra NRK, og at lokalradioene var positive til tilbudet.

NRK er prinsipielt opptatt av å skape et tilbud for andre medier i tillegg til, og ikke i stedet for, nyhetsbyrået NTB. Dette innebærer at NRK er så rause som mulig med deling, men samtidig er bevisst på NTBs kommersielle grunnlag. Blant annet viser NRK til at lokalradioene får bruke NRKs lyd fra pressekonferanser som anses som nasjonalt viktige. Ettersom NTB ikke har en tilsvarende tjeneste, vurderer NRK at denne avtalen ikke er konkurransehemmende.

8.3.2 Bistand til kompetanseutvikling

NRK vil tilby bistand på fagområder som virksomheten har særskilt kompetanse på, men på en slik måte at NRK ikke oppfattes som en konkurrent til kommersielle kompetansebedrifter rettet mot mediebransjen. NRK peker på innovasjon innenfor ny teknologi og utvikling av innhold i tråd med publikums bevegelser som relevante fagområder. Koronapandemien førte, ifølge NRK, til at flere planlagte kompetanseprosjekter ulike steder Norge som skulle vært

gjennomført i 2020, ble utsatt. Men NRK gjennomførte en kompetansedag om å starte podkast, der 75 deltakere fra eksterne mediehus, produksjonsselskaper og ulike avdelinger i NRK deltok. NRK opplyser at evalueringen av dette arrangementet var positiv, og at NRK vil fortsette med tilsvarende tiltak. NRK Sápmi gjennomførte også podkastdag i 2020 med to eksterne mediehus til stede (Ávvir og Ságat). I 2021 gjennomførte NRK regionale innovasjons- og utviklingsdager digitalt, både for lærekreftene ved utdanningsinstitusjonene og for mediehus og produksjonsselskaper.

NRK har i tilknytning til allmennkringkastingstilsynet redegjort for at utviklingsavdelingen²⁵⁰ er en stadig viktigere bidragsyter til norsk mediemangfold, spesielt gjennom å kvalitetssikre ideer fra interne avdelinger og eksterne produksjonsselskaper basert på NRKs strategi. Utviklingsavdelingen arrangerte 450 arbeidsmøter i 2020, der også deltakere fra andre medier og produksjonsselskap ble invitert. NRK viser til at ekstern deltakelse både bidrar til nye, alternative perspektiver og til kompetansedeling på tvers.

Gjennom utviklingsavdelingen samarbeider NRK med flere høyskoler og universiteter om undervisning, foredrag og sensorer, spesielt innenfor idé- og innholdsutvikling. NRK samarbeider også med Spekter (sektorrådet) og de største kulturinstitusjonene i Norge for å finne nye og bedre måter å samarbeide på og legger til rette for tettere kontakt mellom kulturlivet og publikum. I 2020 arrangerte NRK, Schibsted, TV 2, NFI og Aftenposten for femte gang «Seriedagene», en årlig fagfestival. Festivalen er ifølge NRK den mest sentrale møteplassen for nordisk serieproduksjon, og et delmål er å fremme nye stemmer, unge forfattere og regissører. I 2020 ble det derfor arrangert et heldagsseminar for unge forfattere og regissører. Utviklingsavdelingen har i tillegg hatt inspirasjonsforedrag for eksterne produksjonsmiljøer i 2020 og er involvert i opplegget for Nordiske Mediedager.

Et annet eksempel på kompetansetiltak i NRKs regi i 2020 er tilgjengelighetsavdelingens webinar om kravene til universell utforming av medieinnhold på nettsider og apper, der nærmere 200 deltakere fra forskjellige medier, statlige institusjoner, firmaer og interesseorganisasjoner deltok. NRK opplyser at tilsvarende arrangementer trolig skal gjentas. NRK Nordland samarbeidet i 2020 med Stormen Bibliotek i Bodø om et ukentlig opplæringstilbud i videoredigering, direkterapportering, sosiale medier-strategi og stillbilder for ungdom. NRK benytter også ungdommene i egne produksjoner. NRK opplyser at tiltaket blir gjenopptatt når utviklingen i koronapandemien tillater det.

8.3.3 Tilgjengeliggjøring av NRKs arkivmateriale

Å ta vare på og formidle kulturarven slik at den blir tilgjengelig for flere, er et kulturpolitisk mål. NRKs arkiver er en del av den norske kulturarven og en viktig kilde til identitet og kunnskap knyttet til vår felles historie, kultur, og samfunnsforståelse. Stortinget har sluttet seg til at NRKs arkiver skal gjøres tilgjengelig for viderebruk så langt det er praktisk, juridisk

²⁵⁰ Se mer om TPP-divisjonen i punkt 5.2.2 om NRKs organisering og 5.2.3 om utvikling i redaksjonelle årsverk.

og presseetisk forsvarlig.²⁵¹ NRK kan bare ta betalt for de kostnadene selskapet har med å hente ut og klargjøre klipp for viderebruk etter selvkostprinsipp. Stortinget presiserte videre i et anmodningsvedtak²⁵² at opphavsretten må ivaretas ved viderebruk av arkivet. Videre er det presisert at NRK også må gjøre informasjon om arkivmaterialet tilgjengelig (metadata), slik at de som ønsker å bruke innhold fra arkivet, kan finne det.

NRK fastsatte i 2017 prinsipper for tilgang til sine arkiver, som tydeliggjorde at klipp som NRK alene har rettigheter til, i utgangspunktet skal være tilgjengelig vederlagsfritt. NRK har opplyst at evigvarende rett til tilgjengeliggjøring for allmennheten på NRKs egen og andre plattformer, der NRK har redaksjonell kontroll over eget innhold, er et siktemål når det inngås nye avtaler med rettighetshavere.

I 2020 delte NRK 990 klipp fra arkivet: 435 av disse var gratis, og 555 er det tatt betalt for tilsvarende de faktiske kostnadene som arbeidet medfører for NRK. NRK har opplyst at deres arkiver vokser hver dag med nytt innhold som gjøres tilgjengelig for publikum, andre medier og produksjonsselskap. De eldste opptakene digitaliseres, og samlingene oppdateres med metadata som svarer på aktuelle og langsiktige behov. Ifølge NRK øker etterspørselen etter arkivklipp. I tillegg til at NRK deler nyhetsklipp og direktestrømmer, kom det i 2020 cirka 1 000 henvendelser om arkivklipp til bruk i eksterne produksjoner. NRK forklarer den økte etterspørselen fra medier over hele landet med større oppmerksomhet rundt NRKs deling, og en generell økt bruk av arkivmateriale til innholdsproduksjon på nye medieplattformer. Dette gjelder for eksempel podkaster i «true crime»-sjangeren.

NRK opplyser at produksjonsselskapene benytter den historiske arkivtilgangen mest, men også medier over hele landet etterspør klipp fra eget dekningsområde. I 2020 gjorde NRK en brukerundersøkelse som avdekket at det er ønske om enklere tilgang til NRKs arkiver. NRK mener det viktigste tiltaket er å gjøre mer arkivinnhold bedre og enklere tilgjengelig på sine plattformer og har redegjort for arbeidet som er gjort for å sikre dette. Over 500 000 programmer er nå tilgjengelig, noe som dekker store deler av etterspørselen etter gjenbruk av arkiv i nye sammenhenger. NRK tester og utnytter relevant teknologi for å gjøre plattformene så funksjonelle og brukervennlige som mulig og jobber fortløpende med å forbedre søk og navigasjon på egne plattformer. Fornytt kategorisystem for radio- og tv-programmer har ifølge NRK gitt en bedre og tydeligere inndeling av innholdet, som sammen med bedre funksjonalitet for søk og gjenfinning gjør det enklere å navigere. NRK peker på at behov for arkivinnhold, utover det som er gjort tilgjengelig, må behandles særskilt og individuelt.

²⁵¹ Problemstillinger knyttet til offentlig og kommersiell bruk av NRKs arkiver ble drøftet i Meld. St. 38 (2014–2015) *Open og opplyst*, Innst. 178 (2014–2015), Meld. St. 15 (2016–2017) *Eit moderne og framtidsretta NRK*, og Innst. 332 S (2016–2017). Mediemangfoldsutvalget sluttet seg til prinsippene Stortinget hadde fastsatt i sin utredning, *NOU 2017:7 Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*. Mediemangfoldsutvalget mente NRKs praksis for tilgjengeliggjøring av arkivmateriale burde inngå i vurderingen knyttet til de fireårige styringssignalene for NRKs økonomiske rammer.

²⁵² Et anmodningsvedtak er et vedtak fattet av Stortinget i plenum, som ber regjeringen foreta nærmere angitte handlinger eller treffe bestemte vedtak, kilde www.regjeringen.no.

8.4 NRKs arbeid for å motvirke tematiske og geografiske blindsoner

NRKs allmennkringkastingsoppdrag er utformet for å sikre en bredde i dekningen, både tematisk og geografisk. NRK har hovedkontor i Oslo, men skal dekke det geografiske mangfoldet i Norge gjennom regional tilstedeværelse og innhold som er produsert i – og tar utgangspunkt i – distriktene. NRK har gjennom rapporteringen til Medietilsynet i det årlige allmennkringkastingstilsynet vist til at det er et pågående arbeid internt å definere blindsoner som NRK kan forbedre dekningen av – alene eller sammen med eksterne samarbeidsparter. NRK mener kravet om å dekke særskilte blindsoner kan sees i sammenheng med kravet om å bidra til norsk mediemangfold, blant annet gjennom å produsere godt journalistisk innhold for publikum sammen med spesielt lokale og regionale mediehus. NRK viser til at dette ikke gjelder spesifikt for distriktskontorene, men for hele NRK.

Medietilsynet er opptatt av at for å ivareta det nye særskilte ansvaret for å dekke tematiske og geografiske blindsoner er det nødvendig med god kunnskap om hvilke tematiske og geografiske blindsoner som finnes. Det er også behov for å etablere gode verktøy for å kunne følge utviklingen over tid. Dette fordrer gode systemer i NRK for å systematisk kartlegge og vurdere hvor slike journalistiske blindsoner finnes, og hvilke redaksjonelle grep NRK kan ta for å motvirke blindsonene.

I tilknytning til allmennkringkastingstilsynet har NRK opplyst at distriktskontorene ser på hvordan NRK kan være en god samarbeidspartner for lokale og regionale mediebedrifter. Målet er å lage innhold som gir mer variert og godt innhold til publikum, og journalistiske blindsoner er et prioritert arbeid ved NRKs distriktskontorer for å svare direkte på det nye kravet. NRK har utarbeidet en guide for redaksjonene i arbeidet med å fremme mediemangfold. Guiden inngår i NRKs strategi for nyhetsoppdraget til distriktskontorene i rapporten «Framtidas distriktsoppdrag» og inneholder flere forslag til hvordan distriktskontorene kan samarbeide med lokalaviser, lokalradio, undervisningsinstitusjoner, frittstående produksjonsselskap, andre virksomheter/etater og frivillige organisasjoner. For samarbeid med lokalaviser og lokalradiostasjoner eksemplifiserer veiledningen at distriktskontorene kan samarbeide om journalistiske satsinger og undersøkende journalistikk som avdekker kritikkverdige forhold i et lokalsamfunn. Det presiseres at «NRK bidreg til å løfte lokalavisa, ikke stå i vegen for deira jag etter fleire abonnentar», og i de tilfellene der NRK og den lokale medieaktøren dekker samme hendelser, kan lokalavisredaktører eller journalister brukes til å kommentere i NRK. Andre eksempler som gis, er samarbeid om viktige arrangement som samler folk – for eksempel i tilknytning til valg, konserter, festivaler og sesongarrangement.

Distriktskontorene har også fått i oppdrag å gjøre analyser av geografiske og tematiske blindsoner i hvert enkelt distriktskontors nedslagsfelt. NRK har opplyst Medietilsynet om at resultatene trolig foreligger ved årsskiftet 2021/22. NRK har videre forklart at distriktskontorene årlig skal lage en oversikt over hvilke geografiske områder som blir journalistisk dekket i sine områder, og at NRK skal være spesielt oppmerksom på områder som per i dag ikke er dekket av en region- eller lokalavis. I tillegg kan det finnes områder som regionavisen har valgt bort, eller der det er en lokalavis som har få ressurser. NRK viser til at det finnes varierende grad av statistikk over hvilke geografiske områder som dekkes.

NRK har nå innført konsekvent bruk innledende tekst i egne nettartikler med informasjon som angir stedet hvor journalisten befinner seg, slik at distriktskontorene årlig får en oversikt over hvilke geografiske områder som blir journalistisk dekket i sine regioner.

NRK mener det er mer utfordrende å gjøre tilsvarende analyser for tematiske blindsoner enn for geografiske blindsoner. Ifølge NRK har distriktskontorene en tydelig strategi for å løfte lokale saker til et regionalt og nasjonalt publikum og dermed ikke være i direkte konkurranse med lokalavisene om innholdet. NRK opplyser at stadig større ressurser brukes til å gå inn i kompliserte saksfelt for å gjøre disse lettere tilgjengelig for et større publikum. NRK vil fremover satse enda mer på kvalitet framfor kvantitet gjennom distriktsdivisjonens planlagte satsing på undersøkende journalistikk.

NRK opplyser at det jobbes kontinuerlig med å identifisere og dekke tematiske blindsoner i Norge gjennom målrettet journalistisk innholdsproduksjon rundt for eksempel barn, livssyn, bredt utenriks, vitenskap og natur. Særlig viktig er arbeidet innenfor nyhetsfeltet. NRK har også kartlagt nyhetsbehovet blant samiske ungdommer, og undersøkelsen skal danne grunnlaget for videre arbeid med journalistiske blindsoner overfor denne målgruppen.

Ved inngangen til 2020 opprettet NRK en egen redaksjon for klimajournalistikk, som i løpet av 2020 fikk 15 medarbeidere med base i Oslo og Bergen. Mange av journalistene jobber også for andre redaksjoner i NRK. NRK har som mål å være «først med hele bildet» – også når det gjelder klima og det grønne skiftet. Klimaredaksjonen løftet i 2020 flere temaer som tradisjonelt har fått liten dekning i mediene som iskanten i Barentshavet, CO2-utslipp fra myrområder, den norske satsingen på karbonfangst og -lagring og dekket statsbudsjettet med et klimaperspektiv.

Eksempler på samarbeidsprosjekter som har som mål å gi publikum i Norge et bedre norsk tilbud er NRK Debatt i P2, som overfører aktuelle debatter om kultur- og samfunnstemaer fra kulturhus rundt i Norge og som andre institusjoner enn NRK står bak. NRK samarbeider med blant annet tenketanker, andre medier og kulturhus, og produksjonsselskapet Millimedia A/S bygger opp arrangørnettverket sammen med NRK. Samarbeidet resulterer i cirka 40 produksjoner i året. Det er bestemt at om lag halvparten av debattene skal hentes fra arrangementer utenfor Oslo – særlig fra Stavanger, Bergen, Trondheim, Bodø, Kristiansand og Arendal. I 2020 lyttet i gjennomsnitt 61 000 til Debatt i P2. I kulturstrømmen på Nrk.no/kultur kan publikum oppdatere seg på saker fra kulturlivet – både NRKs egne saker og ved lenking til andre norske mediehus. Ifølge NRK bidrar prosjektet til et mangfold av stemmer og innfallsvinkler i den aktuelle samfunnsdebatten, og til at i NRK P2 i litt større grad speiler hele landet.

Medietilsynet kartlegger både geografisk spredning og tematisk innholdsbredde i redaktørstyrte journalistiske medier i Norge gjennom Mediemangfoldsregnskapet. Til denne rapporten har Medietilsynet innhentet en stordataanalyse som undersøker temabredden i et bredt tverrsnitt av norske nyhets- og aktualitetsmedier på nett og en innholdsanalyse av NRKs og TV 2s nyhets- og debattsendinger, se nærmere i kapittel 6. I tillegg har

medieforskere fra Høgskulen i Volda kartlagt hvilke geografiske blindsoner som finnes i nyhetsdekningen i Norge.

8.5 Analyse av redaksjonell tilstedeværelse og journalistisk dekning

8.5.1 Bakgrunn for analysen

Lars Halvorsen, Paul Bjerke og Tone Kristin Aker ved Høgskulen i Volda (heretter Halvorsen mfl. 2021) har på oppdrag fra Medietilsynet utarbeidet en rapport som blant annet beskriver den norske lokalavisstrukturen og i hvilken grad norske kommuner dekkes journalistisk. Rapporten gir en oppdatert kartlegging av journalistiske og geografiske blindsoner i avismarkedet og belyser NRKs dekning av lokale og regionale forhold.

Rapporten bygger på et bredt empirisk materiale, som blant annet består av følgende²⁵³:

- data fra intervjuer med politikere, redaktører, journalister, representanter for mediekonsernene og bransjeorganisasjoner
- en workshop om innretningen på tilskuddsordningene
- et register om norske kommuner som avismarkeder bestående av:
 - o data om hovedavisen (den med størst husstandsdekning) og andre aviser med husstandsdekning over 30 prosent: dekningstall, i kommunen, om avisen utgis i kommunen, dens konserntilknytning, type avis etter Høst (2020)²⁵⁴
 - o forekomster av hyperlokale aviser
 - o data om kommunen fra SSB: sentralitetsklasse, innbyggertall, prognose for befolkningsendringer
- en kartlegging av antall saker om lokalpolitikk i kommunene uten avisutgivelse, publisert i hovedavisen/avisen med flest saker 1Q 2021
- strukturerte innholdsanalyser av utvalgte lokalaviser

Forskerne har også benyttet sekundærkilder som tidligere undersøkelser i regi av prosjektgruppen,²⁵⁵ offentlige utredninger, forskningslitteratur, rapporter og andre dokumenter fra Medietilsynet, NRK, offentlig forvaltning, Stortinget og regjeringen.

Forskerne belyser hvordan overgangen til digitale forretningsmodeller, økt konsolidering og hardere konkurranse i annonsemarkedet endrer journalistiske praksiser. Empiriske studier har vist at dekningsområdene blir smalere, geografisk og/eller tematisk, noe som blant annet har redusert dekningen av regionale perspektiver, kulturstoff og undersøkende

²⁵³ Se mer om de ulike empiriske undersøkelsene som er gjennomført i Halvorsen, Lars Julius, Bjerke, Paul og Aker, Tone Kristin (2021) *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte – En utredning av nyhetsmedienes økonomiske og redaksjonelle praksiser, dekningen av geografiske og tematiske nisjer og innretningen på pressestøtten*.

²⁵⁴ Her er løssalgsaviser og gratisaviser holdt utenfor. To andre avistyper: nummer to-aviser i de største byene og nasjonale fådagersaviser, er ikke hovedavis i noen kommuner. Typene avis som er registrert med minst 30 prosent husstandsdekning, er: storbyaviser, riksspredte meningsbærende aviser, ledende lokale dagsaviser, lokale nummer to-aviser, lokale fådagersaviser og lokale ukeaviser. Se nærmere om Høst sine avistyper i Høst, Sigurd (2020) *Avisåret 2020 – Papiraviser og betalte nettaviser*, Rapport – nr. 108/2021, Høgskulen i Volda.

²⁵⁵ Består av Lars Julius Halvorsen, Paul Bjerke, Tone Kristin Aker og Hilde Nordal.



journalistikk.²⁵⁶ Videre peker forskerne på effekter av stoffutveksling og arbeidsdeling/samordning innenfor konsern. I kommuner som dekkes av flere aviser innenfor samme konsern, for eksempel Nes i Viken og Åsnes i Innlandet, har journalistisk samarbeid om dekningen gitt bedre ressursutnyttelse og en samlet sett bedre dekning av de aktuelle kommunene.

Dette kan være effektivt med tanke på bedre utnyttelse av eksisterende journalistiske ressurser i konsernet og gi merverdi for den enkelte abonnent. På samfunnsnivå kan imidlertid økt grad av stoffutveksling og samordning bety færre saker, kilder og selvstendige vinklinger, noe som er problematisk i et mediemangfoldsperspektiv.

Det er betydelig forskning på hvordan brukerbetaling, økt tilgang til brukerdata og bedre analyseverktøy fører til lesertilpasning av journalistikken, også i norsk kontekst. Norske avisaktører har i stor grad lyktes med digitale abonnementsløsninger og med å skape lønnsomhet i det digitale nyhetsmarkedet. Brukerdata gir innsikt i hva brukerne leser, hvem leserne er, hvilket innhold som konverterer lesere til abonnenter mv., og basert på denne innsikten om brukerne, utvikles måleparametere for avisen. Halvorsen mfl. viser til at aviser kan prioritere rekkevidde (høye lesertall) eller abonnementssalg høyest, og at det foreløpig ikke er entydige, kjente sammenhenger mellom ulike datastyrte modeller for rekkevidde og abonnentverving på den ene siden og den faktiske journalistiske praksisen og redaksjonelle valg og prioriteringer på den andre. En viktig årsak er at nettopp disse datamodellene representerer forretningshemmeligheter.

Basert på intervjuer som forskerne har gjennomført med bransjeaktører finner forskerne at KPI-er har betydning for redaksjonelle valg og prioriteringer, blant annet gjennom mål for antall lesere og demografi (hvor mange yngre lesere som nås). Videre kom det frem i intervjuene at visse typer demokratisk relevant stoff, som for eksempel dekning av kommunestyrer, ikke er særlig etterspurt blant leserne. Dette fører til at saker med mer menneskelig og allmenn appell prioriteres foran den journalistiske dekningen av folkevalgte organer. Videre tyder informasjonen fra intervjuene på at digitaliseringen bidrar til at nyhetsterskelen heves ved at stoff som leseren ikke er interessert i, lettere står i veien for stoff som leseren ønsker å lese. Halvorsen mfl. vurderer at dette samlet trekker i retning av en mer tabloid og markedsrettet journalistikk og bidrar til et smalere tematisk og sjangermessig tilbud i de etablerte lokal- og regionalavisene.

Samtidig blir journalistiske blindsoner og halvskygger ifølge Halvorsen mfl. til en viss grad dekket av tradisjonelle fagmediers digitale utgaver og helt nye nettbaserte nyhetsmedier. Per juni 2021 fant forskerne totalt 33 eksisterende lokale digitale nyhetsnettsteder som ikke er sprunget ut av «gamle» papiraviser. Amedia har startet store, lokale nettaviser i Trondheim og Oslo. Mindre titler, som for eksempel «Alvdal Midt i Væla» og «Porten.no», har kvalifisert seg til produksjonstilskudd. Flere av nyetableringene er likevel ustabile og kortvarige. Forskerne viser også til nye «portaler» basert på etablerte aviser, som for eksempel «Mitt

²⁵⁶ Halvorsen, Lars Julius, Bjerke, Paul og Aker, Tone Kristin (2021) *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte – En utredning av nyhetsmedienes økonomiske og redaksjonelle praksiser, dekningen av geografiske og tematiske nisjer og innretningen på pressestøtten*.



Lørenskog», som er en del av Romerikes Blad, men har egen redaksjon og eget kontor sentralt i kommunen.

8.5.2 Desentralisert forvaltningsstruktur og avisstruktur i Norge

Halvorsen mfl. forklarer at Norge, selv etter kommunereformen i 2020, har flere kommuner og gjennomgående færre innbyggere per kommune enn de andre nordiske landene.²⁵⁷ Norge har i dag 356 kommuner, mange med lave innbyggertall. 174 kommuner har 5 000 eller færre innbyggere, og av disse har 75 kommuner inntil 2 000 innbyggere og 21 færre enn 1 000. Blant de 356 kommunene er det store variasjoner både i innbyggertall og i forventet befolkningsutvikling.

Blant de 356 kommunene er det store variasjoner i forventet befolkningsutvikling. Tabell 19 viser forventede befolkningsendringer fra 2021 til 2031. I de 76 mest sentrale kommunene (sentralitet 1–3) forventes betydelig befolkningsvekst.²⁵⁸ Selv om prognosene varierer mellom kommunene innenfor denne gruppen, forventes ingen befolkningsnedgang i noen av dem. Blant kommunene med sentralitet 4–6 forventes det samlet en liten oppgang, men med betydelig variasjon mellom kommunene, fra stor vekst til markant fall.

Tabell 19 – forventede befolkningsendringer i ulike kommunetyper etter sentralitet

Sentralitet	Antall kommuner	Befolkningsendring 2021–2031	Laveste	Høyeste
1	6	9,0	5,9	12,8
2	19	7,4	2,6	13,7
3	51	6,4	0,0	20,1
4	71	2,6	–4,4	16,6
5	95	–0,4	–10,0	12,3
6	114	0,1	–10,7	14,6
Total	356	1,9	–10,7	20,1

Kilde: SSB, Sentralitetsindeksen

Halvorsen mfl. viser til at det såkalte generalistkommuneprinsippet²⁵⁹ er bærende i norsk forvaltningsstruktur. Det innebærer at alle kommuner skal tilby den samme omfattende oppgaveporteføljen til sine innbyggere. I dette ligger det at alle norske kommuner er viktige demokratiske arenaer, og at det skal være et likeverdig tjenestetilbud i hele landet. Lokalmedienes funksjon som en del av det samlede tjenestetilbudet, og som kritisk overvåker av det lokale offentlige tjenestetilbudet, gjør at lokaljournalistisk dekning av

²⁵⁷ Med unntak av Island.

²⁵⁸ Tabellen er bygget opp slik at den viser forventet gjennomsnittlig befolkningsendring i de kommunene som er innenfor de ulike sentralitetskategoriene i kolonnen «Befolkningsendring 2021–2031». De to siste kolonnene viser ytterpunktene i forventet befolkningsendring i den aktuelle gruppen kommuner, altså «laveste» og «høyeste» beregnet forventning blant de kommunene som inngår i gruppen.

²⁵⁹ Amdam, J., Halvorsen, L.J. og Bakke, G. (2014): *Alternativer for regionalt folkevalgt nivå*. Rapport nr. 58. Volda: Møreforskning.

kommunen og de tjenestene kommunene står ansvarlig for, er like viktig uavhengig av kommunens størrelse.

I kartleggingen av den geografiske spredningen av redaksjonell tilstedeværelse, har Halvorsen mfl. forholdt seg til tre typer regioner: fylker, grupper kommuner som danner regionråd og bo- og markedsregioner (BA-regioner) som defineres ut fra pendlerstrømmer. Etter at region- og kommunereformen ble fullført i 2020 har antall kommuner per fylke økt betraktelig. Innsikt i forholdet mellom fylkes- og kommunenivået er relevant for å forstå betydningen av at det finnes redaksjonelt styrte medier på ulike geografiske nivåer som følger regionale og lokale forvaltningsnivåer tett. Halvorsen mfl. peker på at fylkeskommunen og kommunene har komplementære og overlappende roller i regionalt utviklingsarbeid. Samarbeidet er derfor viktig.

I en utredning av fremtidig fylkesstruktur i Norge vurderes det at samarbeid mellom fylker og kommuner forventes å fungere best i situasjoner der antall kommuner per fylke ikke blir for stort.²⁶⁰ Ifølge utredningen vil samarbeidsutfordringene mellom forvaltningsnivåene erfaringsmessig tilta når antallet kommuner per fylke overstiger 15 til 20 kommuner. Andre relevante faktorer er befolkningskonsentrasjon og hvor heterogene kommunene i fylket er. Før reformen var Nordland det mest kommunerike fylket med 44 kommuner etterfulgt av Møre og Romsdal med 36 og Hordaland med 34. Etter reformen har seks fylker 38 eller flere kommuner, der Viken har flest med 51. Forskerne peker på at det selv etter kommunereformen er en stor del av landets kommunale tjenester som tilbys av interkommunale aktører. Det store omfanget av interkommunalt samarbeid, som ikke er underlagt direkte folkevalgt kontroll, forsterker behovet for journalistisk dekning av regionene, ifølge Halvorsen mfl.

8.5.3 Journalistiske geografiske blindsoner

I kartleggingen av den geografiske mediedekningen i Norge har Halvorsen mfl. betraktet hver kommune som et mediemarked. Tilnærmingen begrunnes med at kommunen er det viktigste lokale forvaltningsnivået og har stor betydning for innbyggerne. Dermed er det et demokratisk behov for en systematisk journalistisk overvåking av kommunen. For det andre dekker mange lokalaviser flere kommuner. Dekningen av hver kommune vil imidlertid ofte varierer. Kommunene representerer således lokale mediemarkeder for innbyggerne. Den journalistiske dekningen av kommunen lokalavisen utgis i er for eksempel ofte mer systematisk enn dekningen av nabokommunen og en kommune lengre unna, som også dekkes av samme avis. Dermed er egenskapene ved hvert kommuneavgrensede mediemarked ulike innenfor dekningsområdet for hver avis.

Små kommuner er også små mediemarkeder der lokal avisdrift kan være økonomisk krevende. Sigurd Høst har kartlagt utgiversteder og avistilbud over mange år og beskriver to

²⁶⁰ Se Amdam mfl. (2014) *Alternativer for regionalt folkevalgt nivå*. Volda: Møreforskning. (Rapport nr. 58). Nilsen, J. K. og Langset, M. (2013): *Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Kommunenes og statens vurderinger*. Oslo: NIVI Analyse a/s. (NIVI-rapport 2013:5) Nilsen, J. K. og Langset, M. (2015): *Statens regionale inndeling og kommunesektoren - konsekvenser for samhandling*. Oslo: NIVI Analyse a/s. (NIVI-rapport 2015:3)



vilkår som må være oppfylt for at lokaljournalistikken skal fungere slik idealene om samfunnsoppdraget og «dagspressens funksjoner» tilsier.²⁶¹ Det må finnes én eller flere profesjonelle redaksjoner som har en løpende journalistisk dekning av kommunen og lokalsamfunnet, og journalistikken må nå frem til en stor nok del av befolkningen.

I analysen ser forskerne først på det andre kriteriet, som handler om hvorvidt det finnes aviser som når ut til en stor andel av befolkningen. Halvorsen mfl. har etablert et register over husstandsdekningen av norske kommuner i 2020 med variabler hentet fra SSB, MBL og LLA. Registeret kategoriserer de lokale mediemarkedene (kommunene) etter avisdekning. Tabell 20 viser hvilke kommuner det utgis MBL- og/eller LLA-aviser sortert etter innbyggertall. Tabellen viser at det utgis en MBL-/LLA -avis i 165 av Norges 356 kommuner. Det er først og fremst kommuner med lave innbyggertall som ikke har avisutgivelse. Blant de 174 kommunene med færre enn 5 000 innbyggere har kun 31 avisutgivelse. I de 75 minste kommunene med færre enn 2 000 innbyggere utgis bare to aviser. Det tilsvarer tre prosent av disse kommunene. I kommuner med 20 000 innbyggere eller flere er mellom 86 og 100 prosent av kommunene utgiversted for en avis. Inkluderes hyperlokale aviser som enten er nyetablerte eller verken medlem i MBL eller LLA, øker antall kommuner med avisutgivelse fra 165 til 178. Denne gruppen hyperlokale aviser er ikke helt sammenlignbare med de andre ettersom det ikke finnes tall for husstandsdekning for dem, publiseringsfrekvensen er ukjent og som oftest lav, og omfatter også en del gratisaviser. De 13 publikasjonene er derfor ikke inkludert i registeret over husstandsdekningen av norske kommuner i 2020.

Tabell 20 – kommuner som er utgiversted for MBL og/eller LLA aviser, sortert etter innbyggertall

Kommunestørrelse	Kommuner som er utgiversted for MBL/LLA-avis	Prosentandel
2 000 eller færre	2	3 %
2 001–5 000	29	29 %
5 001–10 000	43	62 %
10 001–20 000	35	69 %
20 001–50 000	38	88 %
50 001–100 000	12	100 %
100 001 eller flere	6	86 %
	165	46 %

Kilde: Halvorsen, Bjerke og Aker 2021 / SSB, MBL, LLA

I de fleste kommunene uten avisutgivelse abonnerer en forholdsvis stor andel av innbyggerne på en avis som utgis et annet sted i regionen. Sigurd Høst har benyttet husstandsdekning som et mål på avisdekningen i norske kommuner og som en indikasjon på

²⁶¹ Høst, S. (2016, s. 8-9): *Blindsoner og halvskygger i det norske medielandskapet*. Notat 5 / 2016. Volda, Høgskulen i Volda sitert i Halvorsen, Lars Julius, Bjerke, Paul og Aker, Tone Kristin (2021) *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte – En utredning av nyhetsmedienes økonomiske og redaksjonelle praksiser, dekningen av geografiske og tematiske nisjer og innretningen på pressestøtten*



hvor det eksisterer geografiske blindsoner. Tabell 21 viser husstandsdekningen i norske kommuner etter SSBs sentralitetsindeks. Tabellen viser at i nesten halvparten av landets kommuner finnes det en avis med minst 50 prosent husstandsdekning, mens det i tre firedeler av kommunene finnes en avis med minst 40 prosent husstandsdekning. Hovedavisens husstandsdekning, forstått som avisen med høyest dekningsgrad, er høyest i kommunene i sentralitetsklasse 4 til 6 og klart lavest i sentralitetsklasse 1.

Tabell 21 – husstandsdekning i norske kommuner etter sentralitet

Husstandsdekning	Sentralitetsklasse						Sum
	1	2	3	4	5	6	
under 20 %	0	1	0	0	0	0	1
20–30 %	3	3	3	0	0	7	16
30–40 %	2	6	15	9	11	26	69
40–50 %	1	7	20	20	22	24	94
50 %+	0	2	13	41	59	56	171
Ukjent	0	0	0	1	3	1	5
	6	19	51	71	95	114	356

Kilde: Halvorsen Bjerke og Aker 2021

Halvorsen mfl. forklarer at sentralitetsklasse 2 består av to hovedtyper kommuner. Den ene gruppen er etablerte bykommuner med en sterk stedlig identitet, som ofte har betydelig senterstyrke og/eller utgjør senteret i en bo- og arbeidsmarkedsregion²⁶² (BA-region). Disse kommunene har som regel en lokal dagsavis med husstandsdekningsgrad over 40 prosent. Eksempler på slike kommuner er Stavanger, Hamar, Moss og Tønsberg. Den andre gruppen er kommuner som ofte har gjennomgått sterk befolkningsvekst og/eller hører til i omlandet til senteret i en BA-region. Eksempler på slike kommuner finnes i BA-regionen Oslo/Bærum og i byområder med sterk befolkningsvekst, som Trondheim, Ullensaker, Sandnes og Drammen. I disse kommunene har hovedavisen jevnt over en dekningsgrad under 40 prosent, og gjerne ned mot 30 prosent eller lavere.

Videre viser analysen at lokalavismønsteret i sentralitetsklasse 3 følger noe av det samme mønsteret som i klasse 2. I bykommuner som utgjør BA-sentre i distriktene, finnes ofte en lokal dagsavis med dekningsgrad på 40 prosent eller mer – gjerne også over 50 prosent, som i Kongsvinger, Lillehammer og Arendal. Også i «landsbykommuner», som har senterfunksjoner i distriktsområder, finner Halvorsen mfl. utgivelser av fådagersaviser med høy dekningsgrad. De fleste kommunene i sentralitetsklasse 3 som har husstandsdekningsgrad under 40 prosent, er preget av sterk befolkningsvekst og/eller ligger i utkanten av bykommuner som er senter for BA-regioner, som Askøy, Bamble og Sola.

Kartleggingen av geografiske blindsoner i avisdekningen på kommunenivå har tradisjonelt tatt utgangspunkt i en nedre grense på 30 prosent husstandsdekning for hovedavisen (den

²⁶² Rapporten refererer til Gundersen, F. Holmen, R. B. og Hansen, W (2019). *Inndeling i BA-regioner 2020*. TØI-rapport 1713/2019.

som holdes av flest husstander). Kommuner uten en lokalavis med minst 30 prosent husstandsdekning, regnes som en blindsoner.²⁶³ I 2016 fant Høst 22 kommuner der den største avisen hadde mindre enn 30 prosent husstandsdekning, og i en ny måling i 2019 var antallet 18. Halvorsen mfl. finner i 2021 at antall kommuner med husstandsdekningen under 30 prosent, har falt til 17 (se tabell 21 over). Forskerne forklarer at hovedårsaken til at det er blitt færre geografiske blindsoner er at flere kommuner med lav husstandsdekning er slått sammen med større nabokommuner i kommunereformen. Sammenslåingen innebærer dermed i noen tilfeller at en avis med lav husstandsdekning i en mindre kommune ikke lenger har posisjon som hovedavis i den nye «storkommunen». Antallet husstander som abonnerer på lokalavisen i den tidligere kommunen med lav husstandsdekning, kan likevel være den samme som tidligere. I tillegg til de 17 kommunene som identifiseres som blindsoner, er det ytterligere 16 kommuner der hovedavisen har en dekningsgrad mellom 30 og 35 prosent av husstandene.

Analysen viser at de to hovedkategoriene kommuner som kan defineres som geografiske blindsoner, er folkefattige utkantkommuner og kommuner i storbyområder. Det eksisterer også journalistiske blindsoner og områder med lav husstandsdekning i kommuner uten avisutgivelse i storbyområdene. Dette skyldes dels at bostedskommunen er mindre viktig for innbyggerne i disse områdene, og dels at kravet til nyhetsverdi for hver sak øker når mediene retter seg mot en større befolkning.

Tabell 22 viser at den største gruppen blindsonerommuner består av ti kommuner med sentral beliggenhet (sentralitetsklasse 1–3). Sju av disse ligger i storregionen Oslo. For disse kommunene synes lav grad av husstandsdekning å være knyttet til egenskaper ved storbysamfunnene, som høy til- og fraflytting og stor grad av arbeids- og fritidsreiser på tvers av kommunegrenser. Oslo er et spesielt tilfelle med et stort utvalg aviser, men der ingen avis med høy husstandsdekning dekker det politiske nivået mellom rikssaker og bydelssaker. Fem av de sentrale blindsonene målt etter husstandsdekning er også utgiversted for minst én avis (Trondheim for flere og Oslo for mange). Sju av de 17 kommunene med lav husstandsdekning er små utkantkommuner i sentralitetsklasse 6. En fellesnevner for disse kommunene er at de ligger langt fra hovedkontoret til den mest leste lokalavisen i kommunen, noe som kan påvirke den journalistiske dekningen av kommunen negativt. Ifølge forskerne er det dermed mulig å anta at en viktig del av årsaken til lav husstandsdekningsgrad i disse kommunene ligger på tilbudssiden.

²⁶³ Kartlegging av kommunenes husstandsdekning forteller ikke noe om den faktiske redaksjonelle dekningen av en kommune, men gir en indikasjon på at lokalavisen dekker saker som oppleves som relevante for å holde seg informert for innbyggerne i kommunen.



Tabell 22 – kommuner der hovedavisen har mindre enn 30 prosent husstandsdekning

Kommunenavn	Sentralitet	Innbyggertall	Fylke
Oslo	1	693 494	Oslo
Lørenskog	1	41 460	Viken
Rælingen	1	18 530	Viken
Trondheim	2	205 163	Trøndelag
Asker	2	94 441	Viken
Ullensaker	2	39 625	Viken
Ås	2	20 439	Viken
Porsgrunn	3	36 397	Vestfold og Telemark
Nannestad	3	14 139	Viken
Øvre Eiker	3	19 423	Viken
Indre Fosen	6	10 084	Trøndelag
Gulen	6	2 297	Vestland
Lødingen	6	2 034	Nordland
Loabák - Lavangen	6	1 034	Troms og Finnmark
Osen	6	948	Trøndelag
Loppa	6	888	Troms og Finnmark
Fedje	6	548	Vestland

Kilde: Halvorsen mfl., 2021

Det andre kriteriet for at lokaljournalistikken skal fylle sitt samfunnsoppdrag, er at det finnes en systematisk dekning av kommunen. Halvorsen mfl. finner i sin kartlegging 190 kommuner der det ikke utgis noen MBL-/LLA-aviser. Forskerne har undersøkt den journalistiske dekningen av disse kommunene uten slik avisutgivelse, avgrenset til lokalpolitikk²⁶⁴. I 91 av de 190 kommunene fant forskerne færre enn én sak om lokalpolitikk i uken.²⁶⁵ Dersom færre enn én sak om politikk i uken ses som en indikasjon på ikke-systematisk dekning av kommunen, indikerer analysen at 91 kommuner kan befinne seg i en journalistisk blindsoner i form av manglende og/eller svak redaksjonell dekning.²⁶⁶ I sju av disse kommunene har hovedavisen også under 30 prosent husstandsdekning, jf. tabell 22. De kommer dermed dårlig ut på begge Høsts kriterier for at det journalistiske samfunnsoppdraget skal oppfylles i

²⁶⁴ Inkludert offentlige tjenester og forvaltning.

²⁶⁵ Forskerne har gjennom egne casestudier undersøkt et utvalg av de 91 kommunene med svært knapp/liten systematisk lokaljournalistisk dekning i form av at det er få artikler om lokalpolitikk. I analysene av de fire mediemarkedene ser de nærmere på et utvalg kommuner av ulik størrelse og sentralitet, som kun dekkes av en regionavis langt unna, dekkes av en regionavis i nabokommunen, dekkes av hyperlokal nettavis i tillegg til regionavis, tilhører et storbyområde og der hovedavisen har lavere enn 30 prosent husstandsdekning og Oslo. Se kapittel 6 i Halvorsen, Lars Julius, Bjerke, Paul og Aker, Tone Kristin (2021) *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte – En utredning av nyhetsmedienes økonomiske og redaksjonelle praksiser, dekningen av geografiske og tematiske nisjer og innretningen på pressestøtten*

²⁶⁶ Blant de 91 kommunene finner forskerne kommuner med knapp dekning, men med en journalistisk overvåking og beredskap (halvskygger). Eidsskog nevnes som eksempel i rapporten) og kommuner med svært knapp/ ikke-systematisk overvåking (blindsoner) for eksempel Rendalen.

kommunen.²⁶⁷ Kjennetegn ved avisene i de 91 kommunene med usikker journalistisk dekning, er at hovedavisen er en ledende dagsavis i et regionsenter (58 aviser) og at den er konserneid eller inngår i et samarbeid med et konsern. Kun seks av de 91 kommunene med usikker journalistisk dekning har en uavhengig avis som sin hovedavis.

Oppsummert avdekker kartleggingen Halvorsen mfl. har gjort av den territorielle avisdekningen i Norge således markedssvikt i form av svært knapp og/eller lite systematisk lokaljournalistisk dekning i et stort antall norske kommuner. Forskerne er tilbakeholdne med å fastslå antallet nøyaktig, men vurderer at det trolig dreier seg om flere enn 60 kommuner. Den knappe lokaljournalistiske dekningen gjelder først og fremst i utkantkommuner uten avisutgivelse, særlig kommuner med sentralitet 5 og 6 etter SSBs kategorisering og som har færre enn 5 000 innbyggere. Hovedårsaken til at markedssvikten ikke er mer omfattende, er ifølge forskerne at mange kommuner av denne typen dekkes av en avis som utgis i nabokommunen som dekker begge kommunene systematisk. Forskerne finner også at det er en tendens til dannelse av halvskygger i kommuner uten avisutgivelse rundt bykommuner.

Halvorsen mfl. finner at det også eksisterer journalistiske blindsoner og områder med lav husstandsdekning i kommuner uten avisutgivelse som ligger i storbyområdene. Dette vurderer forskerne at dels skyldes at bostedskommunen er mindre viktig for innbyggerne i disse områdene, og dels at kravet til nyhetsverdi for hver sak øker når mediene retter seg mot en større befolkning.

Ettersom Oslo er en av de definert blindsonene, har Halvorsen mfl. gjort en egen case-studie av Oslo.²⁶⁸ Forskerne peker på at Oslo kommune består av 15 bydeler med variasjoner både i innbyggertall og alderssammensetning og med tydelige sosiodemografiske skillelinjer. Kommunen har i dag seks bydelsaviser som til sammen dekker alle bydelene.²⁶⁹ Én er Amedia-eid, resten er uavhengige. Tre har brukerbetaling, og tre er gratisaviser. I tillegg etablerte Amedia Avisa Oslo i 2020, med en redaksjonell satsing på hele byen fremfor de enkelte bydelene. Innholdsanalysen viste at bydelsavisene i hovedtrekk dekker sine respektive bydeler politisk. Utfordringen avisene synes å ha til felles, er å få et tilstrekkelig antall lesere på kommersielt grunnlag. Det finnes opplagstall for tre av bydelsavisene: Nordstrands Blad, Akers Avis og Vårt Oslo. Avisene har en dekningsgrad på mellom én og 14 prosent i sine dekningsområder.²⁷⁰ Forskerne peker på at to av avisene illustrerer aspekter ved utfordringene med bruksmangfold som bydelsavisene står overfor. Vårt Oslo retter seg mot bydeler med en overvekt av unge og Akers Avis mot bydeler med en heterogen befolkning. Unge og innvandrere med ikke-vestlig opphav er grupper som er overrepresentert i en liten, men økende andel av befolkningen som sjelden eller aldri

²⁶⁷ Det må finnes én eller flere profesjonelle redaksjoner som har en løpende journalistisk dekning av kommunen og lokalsamfunnet, og journalistikken må nå frem til en stor nok del av befolkningen.

²⁶⁸ Det er i snitt 1,96 personer pr. husstand i Oslo, et gjennomsnitt Halvorsen mfl. (2021) har lagt til grunn ved beregningene

²⁶⁹ Akersposten, Nordre Aker Budstikke, Sagene Avis, Akers Avis Groruddalen, Nordstrands Blad og Vårt Oslo.

²⁷⁰ Det er i snitt 1,96 personer pr. husstand i Oslo, et gjennomsnitt Bjerke og Halvorsen har lagt til grunn ved beregningene.



oppsøker nyheter.²⁷¹ Unge voksne har også lavere betalingsvilje for lokalaviser sammenlignet med dem over 40 år.²⁷²

8.5.4 NRKs bidrag til dekningen av kommuner og regioner

Halvorsen mfl. har også sett på NRKs rolle i nyhetsmarkedet på ulike geografiske nivåer. I NRKs strategidokument for 2021–2025 kommer det frem at strategiske mål er at NRK skal tilby innhold som folk finner, velger og elsker, er tett på publikum, til for alle og kjenner folk i Norge best, er den beste formidleren av norsk og samisk virkelighet og skaper åpne møteplasser, ny forståelse og opplevelser som setter spor.²⁷³ Forskerne vurderer at disse målene medfører at NRK på noen områder utfordrer de sterkeste, kommersielle aktørene på noen av de ulike plattformene de opererer på. Halvorsen mfl. konkluderer ikke med hensyn til hvilken potensiell effekt dette har for det samlede mediemangfoldet, men at en utvikling der NRKs innholdsprofil blir likere de kommersielle aktørenes innholdsprofiler, kan svekke NRKs bidrag til det totale innholdsmangfoldet.

Halvorsen mfl. viser til NRKs årsrapport for 2020 der det blant annet redegjøres for at NRKs strømmetjeneste NRK TV, som et «resultat av en bevisst og vellykket strategi», nærmer seg Netflix i størrelse og i enkeltuker har vært mer brukt.²⁷⁴ Videre viser NRK i årsrapporten til at lansering av nye globale aktører, som Disney og Amazon, har fragmentert markedet. Når det gjelder nyhetsmarkedet siterer Halvorsen mfl. følgende fra NRKs årsrapport 2020:²⁷⁵

Bruken av norske innholdsnettsteder (nettaviser) er generelt styrket i 2020. De har vist sin verdi for publikum når behovet for informasjon og nyheter har vært størst. NRK.no fortsetter veksten, drevet av økt bruk på mobil. PC/nettbrettbruken er stabil, og fortsatt betydelig. Veksten for NRK.no på mobil var stor i alle årets 12 måneder, men spesielt høy i mars, da Norge stengte, samt i november og desember. Snittveksten for året var 29 prosent, målt i unike brukere daglig. VG er fortsatt landets største norske innholdsnettsted på mobil, og det er jevnt mellom Dagbladet, NRK.no og TV 2 på de neste plassene.

Basert på intervjuer med kommersielle nyhetsmedier oppsummerer forskerne at NRK oppfattes å ønske en ledende posisjon på nyheter, at NRK er best på å dekke riksnyheter og i liten grad dekker saker på lokalt nivå dersom de ikke har nasjonal interesse. Halvorsen mfl. har gjennomført i overkant av 30 intervjuer blant redaktører og andre bransjefolk, medieforskere, politikere og offentlig ansatte. Informantene har gitt ulike innspill på hvilken rolle NRK bør innta i nyhetsmarkedet sammenlignet med kommersielle nyhetsmedier. Forskerne oppsummerer at et vanlig synspunkt blant informantene var at NRKs satsing på

²⁷¹ Moe og Kleiven (2016) 2016): *Mediemangfold og bruksmangfold*. TFoU-rapport nr. 2016:14.

²⁷² Olsen, Solvoll og Gran (2018) *Digitalisering av lokal mediebruk*. Centre for Creative Industries.

²⁷³

https://fido.nrk.no/2fe4b02bb23265f4b4c534a96ff84ef210964b7e81f93f9f373eb771217a6771/nrk_strategi_21_bm.pdf

²⁷⁴ <https://www.nrk.no/informasjon/nrks-rapporter-for-2020-1.15483910>

²⁷⁵ Ibid.

kjernen av nyhetsmarkedet²⁷⁶, hendelsesnyheter og bruk av samme format og virkemidler som de kommersielle aktørene, kan gå på bekostning av mindre kommersielt interessante deler av nyhetsfeltet. Informantene oppfatter at NRKs nettside blir mer lik tilsvarende tilbud hos kommersielle aktører – så vel i redaksjonell profil som i journalistisk praksis. At forsiden til NRK og Aftenposten til forveksling er like, er ifølge en av informantene et visuelt uttrykk for dette. Som illustrasjon på denne formen for likhet viser Halvorsen og Bjerke til skjermdumper fra forsiden til henholdsvis Nrk.no, VG.no og Dagbladet.no mandag 25. oktober 2021, klokken 10.20. Skjermdumpene viser at alle de tre nyhetsnettstedene hadde tilsvarende oppslag på topp om leteaksjonen som pågikk etter en robåtulykke i Hardanger der tre personer var savnet.²⁷⁷

Samtidig var det en generell oppfatning blant informantene om at NRK bidrar til mangfold gjennom å dekke mulige tematiske blindsoner, ved å breie ut politiske debatter og ved å slippe til en stor bredde av stemmer. Flere av informantene var kritiske til i hvilken grad NRK systematisk dekker regioner og fylker. Lokalpolitikerne var unisont kritisk til NRKs bidrag til dekningen av egen kommune. Bransjerepresentantene delte lokalpolitikernes forståelse av kommunedekningen, men ser heller ikke hvordan NRK skal kunne dekke regioner og fylker. Blant informantene støttet flere opp om NRKs rolle som samarbeidspartner for lokale og regionale nyhetsmedier.²⁷⁸ Bransjerepresentantene som forskerne drøftet geografiske blindsoner med, var unisont positive til samarbeidet mellom NRK og lokal/regionmediene. Samtidig stilte flere av informantene spørsmål ved om det er realistisk at NRK selv systematisk skal dekke regioner og fylker journalistisk.

NRKs dekning på lokalt nivå

Halvorsen mfl. har gjort en empirisk innholdsanalyse av NRKs dekning i fire kommuner der hovedavisen i dag har en lavfrekvent og/eller usystematisk dekning av kommunen. De fire kommunene forskerne har valgt ut til analysen, Lørenskog, Nannestad, Eidskog og Rendalen, er av ulik størrelse og har ulik sentralitet i henhold til SSBs indeks. Tabell 23 viser NRKs dekning av de fire kommunene i perioden oktober 2020–oktober 2021, basert på Retriever-søk på kommunenavn. Artiklene analysen har identifisert at handler om hendelser og utviklingstrekk i de fire kommunene, er kategorisert etter tema og hvilket geografisk nivå det har størst relevans for. Tabellen viser at flest artikler omhandlet hendelser og utviklingstrekk i Lørenskog (238), etterfulgt av Eidskog (85), Rendalen (80) og Nannestad (69). Halvorsen mfl. peker på at frekvensen er mellom én og to artikler i uken for de tre minste kommunene og snaut fem for storkommunen Lørenskog. Antall saker som først og fremst har lokal relevans er langt lavere, med to til tre saker i måneden for de tre minste kommunene, og noe høyere for Lørenskog, med drøyt fem saker i måneden.

²⁷⁶ Forklart av forskerne som den delen av nyhetsmarkedet som trekke de fleste lesere/seere og der de andre store aktørene som konkurrer med NRK om lesertall opererer.

²⁷⁷ Skjermdumper av forsiden på Nrk.no, Dagbladet.no og VG.no mandag 25. oktober 2021, klokken 10.20 er gjengitt i Lars Julius, Bjerke, Paul og Aker, Tone Kristin (2021) *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte – En utredning av nyhetsmedienes økonomiske og redaksjonelle praksiser, dekningen av geografiske og tematiske nisjer og innretningen på pressestøtten*

²⁷⁸ Ibid. Se mer om resultatene fra intervjuene med ulike informanter i kapittel 7.



Tabell 23 – NRKs dekning av Lørenskog, Nannestad, Eidskog og Rendalen, oktober 2020–oktober 2021

Nivå	Lørenskog	Nannestad	Eidskog	Rendalen
Riks/internasjonalt	94	21	38	38
Region	74	22	11	9
Lokal og riks	5		1	7
Lokalt	65	26	35	26
Temaer:				
o Samferdsel			3	2
o Politiarbeid og rettsvesen	21	4	9	1
o Pandemi	32	12	5	
o Ulykker	8	10	18	23
o Miljø	1			
o Næringsliv	1			
o Politikk	2			
Totalt antall saker	238	69	85	80

Kilde: Halvorsen, Bjerke og Aker (2021)

Kartleggingen av NRKs dekning av de fire kommunene viser at for de to minste kommunene, Eidskog og Rendalen, har de fleste artiklene størst relevans på riksnivå. Riksstoffet utgjør nesten halvparten av sakene, og for Rendalen mer enn halvparten når saker med både riks- og lokalinteresse inkluderes. Artikler som først og fremst har regional interesse forekommer mest sjelden, med i underkant av én i måneden i de to utkantkommunene. De to «sentrale» kommunene, Lørenskog og Nannestad, har en jevnere fordeling av saker ut fra hvilket geografisk nivå sakene har mest relevans for.

Analysen finner at det er stor tematisk variasjon mellom kommunene i de riksrelevante sakene, og at dette følger særtrekk ved kommunene. I Rendalen handlet 16 av 38 saker med rikspolitisk interesse om rovdyr – hovedsakelig ulv, mens ytterligere fire handlet om natur og miljø. I Eidskog handlet de riksrelevante sakene i stor grad om koronasituasjonen og kriminalitet. Halvorsen mfl. forklarer at de fleste sakene i den undersøkte perioden handlet om grensependling under pandemien og om smugling, og årsaken er at den nasjonalt viktige grenseovergangen Magnormoen ligger i Eidskog. I Nannestad dominerer pandemisaker både rikssakene og regionsakene, og på begge nivåer ligger saker som omhandler ulykker, som nummer to. Antall saker der storkommunen Lørenskog blir nevnt, er betydelig høyere enn for de øvrige kommunene, både saker som har rikspolitisk interesse, regional interesse og interesse på lokalt nivå. Årsaken er at det i den undersøkte perioden var to alvorlige krim saker med betydelig nasjonal interesse: forsvinningssaken om Anne-Elisabeth Hagen og en drapssak der en mor tok livet av sine to barn. I tillegg var det en høy andel saker om koronapandemien, og mange var knyttet til nasjonale endringer i smittevernstiltak, der Lørenskog ble nevnt sammen med andre utsatte kommuner.

Halvorsen mfl. finner langt mindre forskjeller i den lokale dekningen. Et sentralt funn er at ingen av NRKs «lokalsaker» fra de tre minste kommunene handlet om politikk. Kun to av sakene fra Lørenskog handlet om politikk, men begge handlet om den lokale avviklingen av



stortingsvalget og ikke om lokale politiske forhold. Forskerne finner at klassiske hendelsesnyheter er dominerende i NRKs dekning. I Rendalen er sakene avgrenset til ulykker, mens Lørenskog, Nannestad og Eidskog også har et markant innslag av artikler om lokal koronasituasjon og krim.

Intervjuene forskerne har gjort etterlater et bilde av at NRKs dekning av lokalsamfunnene oppfattes som svak, men at NRK i stor grad videreformidler saker som lokale medier har dekket, og at NRK i slike tilfeller krediterer originalkilden. Funnene fra analysen sammenfaller med utsagnene fra informantene og indikerer at NRK ikke dekker det kommunale nivået i spesielt stor grad hvis det som skjer i kommunen, ikke har riksinteresse. Videre forklarer forskerne at innholdsanalysen viser at en del av NRKs saker med et lokalt utgangspunkt representerer to journalistiske standardsjanger. Første sjanger er når lokale tilfeller illustrerer et fenomen som har nasjonal interesse. Eksempler fra analyse materialet som forskerne trekker frem, er en sak om en eksportbedrift i Rendalen som manglet arbeidskraft og en sak fra Eidskog om svenske arbeidstakere som er lei koronatesting på grensen. Den andre sjangeren er sterke og/eller kuriøse historier med allmenn underholdningsverdi. Eksempler fra analyse materialet er NRK-saken om en lærling i Rendalen som kjørte for fort, mistet førerkortet og dermed måtte gå på skøyter over et islagt vann for å komme seg på jobben, og saken om en seksbarnsfamilie som overvintret på en sommerhytte. Halvorsen mfl. viser til medieforsker Karianne Sørgård Olsens beskrivelse av at dette er journalistikk som skal treffe publikum «i hjertet» som privatpersoner, ikke som borgere:

«... det er slik lokaljournalistikken skal overleve og dette er en tankegang som deles av konserner og også av NRK sentralt».²⁷⁹

NRKs dekning på regionalt nivå

Halvorsen mfl. viser til at dekningen på fylkes-/regionnivå lenge har vært ansett som en mulig blindsoner i norske medier.²⁸⁰ De forklarer at det er metodisk utfordrende å svare på om det eksisterer en god dekning av regioner ettersom begrepet «region» er upresist, både analytisk og administrativt. Forskerne har undersøkt dekningen av fylkeskommunene som er et folkevalgt administrativt nivå med ansvar for viktige deler av utdanning, samferdsel og kultur. Fylkene som inngår i utvalget, er Innlandet og Møre og Romsdal, og undersøkelsen er basert på Retriever-søk i perioden fra oktober 2002 til oktober 2021.

Tabell 24 viser dekningen som nettutgavene til Oppland Arbeiderblad, Gudbrandsdølen Dagningen, Hamar Arbeiderblad, Ringsaker Blad, og NRK Innlandet hadde av fylkestingsnivået i Innlandet i perioden oktober 2020 til oktober 2021.²⁸¹ Tilsvarende viser

²⁷⁹ Olsen, Kari Anne (2019) side 206, sitert i Halvorsen, Lars Julius, Bjerke, Paul og Aker, Tone Kristin (2021) *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte – En utredning av nyhetsmedienes økonomiske og redaksjonelle praksiser, dekningen av geografiske og tematiske nisjer og innretningen på pressestøtten*

²⁸⁰ NOU 2017:7, punkt 6.2.3.2.

²⁸¹ Omfatter Innlandet Kort og Trøndelag Kort, som er distriktkontorenes tjeneste for notissaker, ofte fra NTB, Politiet o.l. Tjenesten Kort omfatter hovedsakelig hendelsesnyheter.



tabell 25 dekningen som nettutgavene til Tidens Krav, Romsdals Budstikke, Sunnmørsposten, og NRK Møre og Romsdal/NRK Møre og Romsdal hadde av fylkestingsnivået i Møre og Romsdal i samme periode. Kartleggingen viser to tendenser: For det første har NRK i begge fylker en mindre omfattende dekning av det fylkeskommunale nivået enn avisene. Forskerne peker på at dette kan ha sammenheng med at avisene samlet har langt mer ressurser enn NRK. Forskjellene er imidlertid vesentlig større i Innlandet enn i Møre og Romsdal. For det andre viser tabellene at NRK Møre og Romsdal har en mer fyldig overvåking av det fylkeskommunale enn NRK Innlandet. For avisenes del er det omvendt: Avisene i Innlandet har jevnt over flere saker fra det fylkeskommunale nivået enn avisene i Møre og Romsdal.

Tabell 24 – dekning av fylkestingsnivået i Innlandet fylke fra oktober 2020 til oktober 2021

	Even Aleksander Hagen (fylkesordfører)	Fylkesting*	Fylkeskommune*
Oppland Arbeiderblad	38	134	193
Gudbrandsdølen Dagningen	38	93	177
Hamar Arbeiderblad	20	55	94
Ringsaker Blad	20	69	112
NRK Innlandet	4	15	50
NRK Innlandet kort	1	6	32

Kilde: Halvorsen, Bjerke og Aker, 2021

Tabell 25 – dekning av fylkestingsnivået i Møre og Romsdal fylke fra oktober 2020 til oktober 2021

	Tove-Lise Torve (fylkesordfører)	Fylkesting*	Fylkeskommune*
Tidens Krav	18	67	173
Romsdals Budstikke	8	26	59
Sunnmørsposten	7	16	55
NRK MR	15	18	67
NRK MR kort	7	13	43

Kilde: Halvorsen og Bjerke og Aker, 2021

Halvorsen mfl. viser til at variasjonen i NRKs dekning av det fylkeskommunale nivået i de to undersøkte fylkeskommunene kan skyldes at NRK tilpasser sin dekning av fylkesnivået etter avisenes. Men det kan også ha andre forklaringer, for eksempel generelt ulike prioriteringer i NRK-redaksjonene, at det har vært flere saker i Møre og Romsdal med fylkes- eller riksinteresse enn i Innlandet eller at fylkeskommunen har større betydning lokalt i Innlandet enn i Møre og Romsdal. Halvorsen mfl. viser til at det ikke er tilstrekkelig data til å konkludere på dette punktet.

Basert på intervjuer beskriver forskerne at NRKs redaksjonelle tilnærming i dekningen av distriktene er å prioritere saker som har relevans for hele fylket, eventuelt at saker presenteres slik at de får relevans for hele fylket. NRKs distriktkontorer har overvåking og



beredskap for å dekke viktige saker i dekningsområdet, men forsøker å heve blikket sammenlignet med regionavisene, som er mer opptatt av saker som er relevante for deres region. Forskerne viser også til at NRK har noe ulik strategi for de ulike plattformene. Distriktstilbudet på radio kan være mer lokalt ved at det sendes fra ulike kommuner, men det er ikke ressurser til løpende nyhetsdekning av alle kommunene. Videre er nett, og særlig tv, hovedsakelig laget for å være interessant for seerne fra hele fylket eller på riksnivå, og saker som blir valgt ut blir både grundigere presentert og innrettet mot et bredere publikum.

8.5.5 NRKs rolle i dekingen av geografiske blindsoner

Forskerne reiser spørsmål om hvordan NRKs ansvar for å dekke tematiske og geografiske blindsoner skal tolkes (§ 26 i NRKs vedtekter), og særlig om det skal forstås slik at NRK skal løse blindsoneproblemet. Halvorsen mfl. mener det er vanskelig å se for seg at NRKs distriktskontorer skal ha mulighet til å ivareta en systematisk deking av både fylkesnivået, ulike regionnivåer og av alle kommuner med manglende eller svak deking fra kommersielle redaktørstyrte nyhetsmedier. Dette samsvarer med den generelle oppfatningen blant informantene forskerne har intervjuet. Noen har også pekt på at det er regionale forskjeller mellom NRKs distriktsdekning, og forskjellene er i noen tilfeller forklart med endringer i kjølvannet av regionreformen. For eksempel gir informanter fra «gamle» Sogn og Fjordane uttrykk for at den nye sammenslåtte NRK Vestland (tidligere NRK Sogn og Fjordane og NRK Hordaland) dekker Sogn og Fjordane dårligere etter sammenslåingen.

Forskerne har i tillegg til analysen av nettstedenes deking av fylkesnivået sett på lokalavisdekningen av kommunene i Innlandet. Der fant de at 16 av de 46 kommunene blir dekket med færre enn én sak i uken om lokalpolitikk i sin hovedavis. NRK Innlandet har 44 årsverk som skal fylle tv, radio og nettflater og dekke 46 kommuner inndelt i ti regioner. Forskerne slår fast at det krever en endring av NRKs nåværende strategi dersom NRK skal kunne oppfylle en bokstavelig tolkning av vedtektenes krav om «et særlig ansvar for å dekke [...] geografiske blindsoner». Det er fordi en systematisk deking av disse kommunene ville kreve en betydelig del av NRK Innlandets ressurser og gå på bekostning av dekingen av større kommuner og hendelser av riksinteresse.

Halvorsen mfl. peker på at satsing på små nyhetsmarkeder kan være utfordrende for en institusjon som har som mål å kjempe med Netflix og VG om en dominerende markedsposisjon nasjonalt. Forskerne løfter også spørsmålet om en sterkere satsing fra NRK om journalistisk deking av deler av landet, kan bringe NRK i en mer utfordrende konkurransesituasjon med eksisterende eller mulige nye lokalmedier.

Flere av forskernes informanter stiller seg positive til NRKs samarbeid med lokalmediene. Blant annet har generalsekretær Tomas Bruvik i LLA uttalt følgende om samarbeidsprosjektet «Den store folkevandringen»²⁸²:

«Det det siste året har vi hatt et prosjekt som 68 aviser har vært med på, også en rekke konsernaviser. Gjennom prosjektet er det laget over 700 saker. Samarbeidet om

²⁸² Se en nærmere beskrivelse av dette samarbeidsprosjektet i punkt 8.4.1 over.

journalistikken er noe vi kan bidra med bredt, det tror jeg er noe som vil komme sterkt i fremtiden, og som er nødvendig for at vi skal fylle samfunnsoppdraget vårt og lage kritisk undersøkende og viktig journalistikk også i de små avisene.»²⁸³

8.6 Norske redaktørers erfaring med å samarbeide med NRK

Medietilsynet gjennomførte i april 2021 en spørreundersøkelse blant norske redaktører om deres erfaring med å samarbeide med NRK. Undersøkelsen ble sendt til medlemmer av Norsk Redaktørforening (NR), Mediebedriftenes Landsforening (MBL) og Landslaget for lokalaviser (LLA) og til medieaktører i Medietilsynets egne registre. Det kom 191 svar på vegne av 224 aktører/kanaler/publikasjoner. Det er god spredning, både geografisk og i type medieaktører. På nasjonalt nivå har flere større medieaktører innen radio, tv, avis og fagpresse, både med bred allmenn innretning og med smalere tematisk og/eller målgruppemessig innretning, besvart undersøkelsen. På regionalt nivå er alle fylker representert, og det er en relativt god spredning med respondenter både fra radio og avis. I visse regioner er sammensetning av respondenter mer begrenset. Medietilsynet presenterer i hovedsak resultater på aggregert nivå, som for eksempel totaltall for alle regionale/lokale aktører. Både aleneaviser, nummer to-aviser og nummer én-aviser er representert, og respondentene omfatter aviser som både er i og utenfor konsern. 62 prosent av avisrespondentene har konserntilknytning.

Undersøkelsen omfatter spørsmål som blant annet kartlegger omfang og erfaringer med eventuelle samarbeid mellom NRK og øvrige medieaktører, opplevde konkurranseflater mellom ulike aktører og NRK og synspunkter på dekningen av journalistiske blindsoner – tematisk og geografisk.

En tilsvarende undersøkelse ble gjennomført i forbindelse med Medietilsynets utredning om NRKs bidrag til mediemangfoldet i 2018. Spørsmålene fra den undersøkelsen er i hovedsak videreført i 2021-undersøkelsen. Det er lagt til noen ekstra spørsmål for blant annet å inkludere redaktørenes synspunkter på hvilke medier som bør ha ansvar for å dekke tematiske og geografiske blindsoner. I tillegg er utvalget utvidet til å omfatte redaktører i fagpressen. Utvidelsen gjør at resultatene fra 2018 og 2021 ikke er fullt ut sammenlignbare.

Undersøkelsen fra 2021 viser at:

7. 53 prosent er positive til at samarbeid med NRK gir mer mediemangfold mot 68 prosent i 2018.
8. Aktører som har samarbeidet med NRK, er mer positive til at samarbeid med NRK eller andre medieaktører, styrker mediemangfoldet enn aktører som ikke har samarbeidet med NRK.
9. I likhet med undersøkelsen i 2018 er lokale og regionale medier mer positive enn nasjonale medier til at NRK-samarbeid styrker mangfoldet.

²⁸³ Sitert i kapittel 7 NRKs bidrag til dekning av kommuner og regioner i Halvorsen, Lars Julius, Bjerke, Paul og Aker, Tone Kristin (2021) *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte – En utredning av nyhetsmedienes økonomiske og redaksjonelle praksiser, dekningen av geografiske og tematiske nisjer og innretningen på pressestøtten*.



10. Brede riksmidier og regionale medier opplever mer konkurranse fra NRK enn lokale medier og nasjonale nummer to-medier. Det gjelder særlig tekstbasert innhold på nett og lineær radio.
11. En tredel av medieaktørene oppgir å ha publisert innhold utenfor betalingsløsning som de ville tatt betalt for dersom NRK ikke hadde dekket samme tema/hendelse.

8.6.1 Samarbeid og mediemangfold

I undersøkelsen ble det stilt to spørsmål om NRKs samarbeid med medieaktører. Det ene var om samarbeid med NRK bidrar til å styrke mediemangfoldet i respondentens dekningsområde, mens det andre var et tilsvarende spørsmål om samarbeid med andre medieaktører. Svarene viser at en større andel mener at samarbeid med andre medieaktører (76 prosent) enn med NRK (53 prosent) bidrar til et økt mediemangfold. Tendensen til at respondentene er mer positive til samarbeid med andre medieaktører, er noe sterkere enn i 2018-undersøkelsen. Da var det 68 prosent som mente at samarbeid med NRK bidrar til et økt mediemangfold, mens 75 prosent mente det ble mer mediemangfold gjennom samarbeid med andre medieaktører enn NRK. Dermed har det blitt færre som er enige i at samarbeid med NRK styrker mediemangfoldet. Om man ekskluderer fagpressen som ikke var inkludert sist, øker andelen som er positive til NRK-samarbeid til 57 prosent.

Tabell 26 – samarbeid med NRK/andre styrker mediemangfoldet

	2018 (N=185)		2021 (N=224)	
	Med NRK	Med øvrige medieaktører	Med NRK	Med øvrige medieaktører
Enig (helt/delvis)	68 %	75 %	53 %	76 %
Nøytral (Verken eller/vet ikke)	12 %	10 %	20 %	15 %
Uenig (helt/delvis)	19 %	16 %	27 %	10 %

Kilde: Medietilsynets spørreundersøkelser 2018 og 2021

Lokale og regionale medieaktører er i større grad enn nasjonale aktører enig i at samarbeid med NRK bidrar til å styrke mediemangfoldet (58 prosent). 25 prosent av de nasjonale breddemediene og 38 prosent av de nasjonale nummer to-mediene mener samarbeidsprosjekter med NRK bidrar til et styrket mediemangfold.²⁸⁴ Samtidig er nasjonale nummer to-medier den gruppen som i størst grad er positive til at samarbeid med andre aktører enn NRK, styrker mediemangfoldet. Det er imidlertid noen forskjeller mellom ulike typer medier. Mens 61 prosent av avisene og 44 prosent av radiovirksomhetene er enig i at det å samarbeide med NRK gir et bedre mediemangfold, er det 35 prosent av fagpressen som mener det samme.

²⁸⁴ Tall brutt ned på geografisk nivå (nasjonalt/lokalt/regionalt) inkluderer ikke fagpressen.



Tabell 27 – samarbeid styrker mediemangfoldet (helt/delvis enig) (tall i prosent)

	Totalt		Nasjonale breddemedier		Nasjonale nummer to-medier		Regional/lokal	
	2020	2018	2020	2018	2020	2018	2020	2018
Med NRK	53 %	68 %	25 %	50 %	38 %	65 %	58 %	70 %
Med øvrige medieaktører	76 %	75 %	80 %	60 %	100 %	80 %	80 %	75 %

Kilde: Medietilsynets spørreundersøkelser 2018 og 2021. Tallene inkluderer ikke fagpressen.

Svarene i undersøkelsen fra 2021 viser noen endringer fra den tilsvarende undersøkelsen som ble gjort i 2018. Tallene viser at mediene, både de nasjonale og regionale/lokale, er blitt mindre positive til at samarbeid med NRK gir mer mediemangfold. Størst er endringene for de nasjonale mediene, der nedgangen er på henholdsvis 23 og 27 prosentpoeng. Totalt oppga 19 prosent å være *uenig* i at samarbeid med NRK styrker mediemangfoldet i 2018, mot 27 prosent i 2021. Samtidig tyder svarene på at samarbeid med andre aktører enn NRK oppleves som mer relevant i 2021 enn i 2018. I 2018 mente 60 prosent av de nasjonale allmennmediene at samarbeid med andre medieaktører enn NRK bidrar til et styrket mediemangfold, mot 80 prosent i 2021. For nasjonale nummer to-medier er det en økning fra 80 til 100 prosent. Selv om det har vært en endring i synet på betydningen av å samarbeide med NRK for å oppnå økt mangfold, har skepsisen blant mediene til å samarbeide med hverandre, altså ikke økt i samme periode.

Synet på om samarbeid bidrar til å styrke mediemangfoldet varierer fra region til region, og det er store forskjeller mellom flere av regionene. Også på regionnivå er respondentene mer positive til at samarbeid med øvrige aktører heller enn et samarbeid med NRK bidrar til å styrke mediemangfoldet. Respondentene i to regioner (Innlandet og Møre og Romsdal), mener imidlertid at samarbeid med NRK er viktigere enn samarbeid med andre aktører. I tre av regionene mener like mange at samarbeid med NRK bidrar til mediemangfold, som at samarbeid med øvrige aktører gjør det. Oslo, der de fleste av de nasjonale mediene har sin hovedredaksjon, er den regionen der medieaktørene i minst grad vurderer at samarbeid med NRK gir økt mediemangfold. Dette sammenfaller med at nasjonale medier i mindre grad enn regional-/lokalmediene mener at samarbeid med NRK bedrer mediemangfoldet.



Tabell 28 – syn på om samarbeid med NRK eller andre medieaktører styrker mediemangfoldet (enig/helt enig) (tallene inkluderer ikke fagpressen, radio eller tv)

	NRK	Andre aktører
Agder	38 %	75 %
Innlandet	77 %	67 %
Møre og Romsdal	75 %	63 %
Nordland	56 %	56 %
Rogaland	100 %	100 %
Troms og Finnmark	45 %	73 %
Trøndelag	75 %	88 %
Vestfold og Telemark	75 %	75 %
Vestland	47 %	73 %
Viken	60 %	93 %
Oslo*	33 %	66 %

Kilde: Medietilsynets spørreundersøkelse 2021, * Oslo omfatter kun nasjonale medier.

Respondenter som har samarbeidet med NRK i løpet av de siste tre årene, er mer positive til at samarbeid bidrar til økt mediemangfold enn de som ikke har hatt et slikt samarbeid. Dette gjelder holdningen til samarbeid både med NRK og øvrige medieaktører. Blant respondenter som ikke har samarbeidet med NRK,²⁸⁵ oppgir 37 prosent at et samarbeid med NRK styrker mediemangfoldet. Samtidig mener 69 prosent at samarbeid med andre aktører er positivt. Blant respondentene som har samarbeidet med NRK, oppgir 79 prosent at et slikt samarbeid styrker mediemangfoldet, mens 84 prosent mener at samarbeid med andre medieaktører bidrar til et styrket mediemangfold. Det er likevel ikke nødvendigvis slik at samarbeidserfaring med NRK i seg selv bidrar til at mediene er mer positive til å samarbeide med andre medier. Forskjellen kan også skyldes at aktører som er positive til å samarbeide med andre, samarbeider mer med NRK enn medier som er mindre positive til å samarbeide med andre mediehus.

Opplevd konkurranse fra NRK synes ikke å ha noen betydning for om aktørene er positive eller ikke til at samarbeid med NRK styrker mediemangfoldet. Svarene kan imidlertid indikere at opplevd konkurranse fra NRK muligens kan være med å påvirke synet på det å samarbeide med andre private medier. Aktører som i liten grad opplever konkurranse fra NRK, vurderer i større grad at samarbeid med andre medieaktører er positivt for mediemangfoldet (64 prosent) enn aktører som i større grad opplever konkurranse fra NRK (47 prosent). Undersøkelsen gir likevel ikke en entydig årsakssammenheng mellom opplevd konkurranse og synet på samarbeid.

²⁸⁵ Inkluderer de som ikke har vært i kontakt med NRK om samarbeid og tilfeller der kontakt ikke førte til samarbeid.

8.6.2 Initiativ til samarbeid

I undersøkelsen ble respondentene spurt om de har vært i dialog med NRK om mulige former for samarbeid i løpet av de siste tre årene. I 2021-undersøkelsen svarer 55 prosent ja på dette. Det er omtrent det samme som i 2018 (57 prosent). Det er noen forskjeller – både geografisk og mellom ulike mediegrupper. Mens 56 prosent av de lokale mediene (avis/radio) og 57 prosent av de nasjonale nummer to-mediene har vært i dialog med NRK om mulige samarbeid, oppgir 92 prosent av de regionale og 83 prosent av de brede riksmediene det samme. Andelen som har vært i kontakt med NRK, varierer også fra region til region.²⁸⁶ I regionen med lavest positiv svarandel (Møre og Romsdal) har i underkant av fire av ti hatt en slik kontakt, mens rundt ni av ti i regionene med høyest positiv svarandel (Rogaland, Trøndelag) har vært i samtaler med NRK. Det er særlig aviser som har vært i dialog om et mulig samarbeid (70 prosent), mens fagpressen (23 prosent) og radiovirksomheter (34 prosent) i mindre grad har vært i samtaler med NRK om dette.

Undersøkelsen fra 2021 indikerer at det er blitt mer gjensidig når det gjelder hvem som tar initiativ til å samarbeide. 31 prosent oppgir at det var NRK som tok initiativet mot 68 prosent i 2018 – en nedgang på 37 prosentpoeng. 50 prosent oppgir at både de selv og NRK har tatt initiativ når dialog har ført til et faktisk samarbeid. Blant lokale medier (avis/radio) er det nå like vanlig at NRK har tatt initiativ (37 prosent) som at begge parter har opprettet kontakt (36 prosent), mens 73 prosent av de regionale mediene oppgir at begge parter har tatt initiativ til å samarbeide. At NRK har hatt en utstrakt dialog med eksterne aktører for å kartlegge forventninger og behov knyttet til samarbeid, kan trolig ha ført til bedre kjennskap til samarbeidsmuligheter og mer gjensidig kontakt. Én gruppe medier skiller seg ut. I 2018 svarte nasjonale breddemedier at NRK i liten grad tok initiativ til samarbeid. En tilsvarende tendens viser seg også i årets undersøkelse. Blant nasjonale aktører med en allmenn innretning svarer sju av ti at de selv tok initiativ til å samarbeide. I likhet med undersøkelsen i 2018 er det fremdeles et tydelig skille mellom regionalt/lokalt nivå og nasjonalt nivå. En nasjonal aktør med allmenn innretning har som oftest både hatt kontakt med NRK om samarbeid og har selv tatt initiativet til dette samarbeidet.

73 prosent som har vært i kontakt med NRK om mulighetene for et samarbeid, svarer at kontakten førte til et faktisk samarbeid. I 2018 var det 47 prosent som oppga det samme. 27 prosent oppgir at det ikke førte til et samarbeid, mot 35 prosent i 2018. Dette tyder på at dialog med NRK i større grad fører til et konkret samarbeid nå enn tidligere. Høyest er andelen blant regionale (91 prosent) og lokale medier (71 prosent), mens de nasjonale mediene i mindre grad oppgir at dialogen førte til samarbeid. Dette gjelder både de allmenne riksmediene (38 prosent) og de nasjonale nummer to-mediene (40 prosent). Fagpressen er den gruppen som i minst grad har vært i dialog med NRK om muligheten for å samarbeide. Blant dem som har vært i kontakt med NRK, oppgir et flertall at dialogen ikke førte til et samarbeid.²⁸⁷

²⁸⁶ Svarandeler fordelt på regioner inkluderer ikke fagpresse, tv eller radio.

²⁸⁷ Få fagpublikasjoner har besvart undersøkelsen. Det er derfor noe usikkert hvor representative svarene fra denne gruppen respondenter er.

Andelen som oppgir å ha samarbeidet med NRK, varierer fra 25 prosent i Agder til 88 og 89 prosent i henholdsvis Trøndelag og Rogaland. Undersøkelsen avdekker dermed at det er store regionale forskjeller i omfanget av samarbeid mellom NRK og private medier. Det er ikke et entydig sammenfall mellom faktisk samarbeid og synet på om samarbeid med NRK gir et styrket mediemangfold. Troms og Finnmark er blant fylkene hvor det samarbeides mest med NRK, samtidig som respondentene i mindre grad er enige i at samarbeid med NRK styrker mediemangfoldet. Møre og Romsdal er på sin side et fylke hvor det samarbeides mindre, samtidig som en større andel vurderer at samarbeid med NRK er bra i et mangfoldsperspektiv.

I de tilfellene hvor kontakten ikke førte til faktisk samarbeid, er årsaken at *NRK ikke ønsket å samarbeide* (57 prosent) og at de *ble ikke enige* (25 prosent) de vanligste årsakene, etterfulgt av at *medieaktøren ikke ønsket å samarbeide* (18 prosent). I tilfeller der partene ikke ble enige, oppgir like mange at NRK var initiativtaker, som at begge parter tok initiativ. I tilfeller der NRK ikke ønsket å samarbeide, tok respondenten initiativ. Motsatt tok NRK initiativ i de tilfellene respondenten ikke ønsket å samarbeide.

8.6.3 Samarbeidets innhold og varighet

De som oppgir å ha samarbeidet med NRK, fikk også spørsmål om hvilke former for samarbeid det var. Her var det både faste svaralternativer som favnet en rekke typiske samarbeidsformer, og et åpent svaralternativ, der respondentene kunne oppgi andre typer samarbeid. Tabell 29 viser at det i størst grad samarbeides om innholdsproduksjon og utveksling/deling av innhold (begge 48 prosent), etterfulgt av *tilgang til å publisere innhold* (38 prosent).²⁸⁸

Sammenlignet med undersøkelsen i 2018 er det blitt mer samarbeid om produksjon og utveksling/deling av innhold, som har gått fra henholdsvis 39 og 37 prosent til 48 prosent, samt mer samarbeid når det gjelder sitering, kreditering og lenking (fra 18 til 27 prosent).

²⁸⁸ Sju prosent oppgir andre samarbeidsformer, deriblant kunnskapsutveksling, felles meningsmålinger og lyttermålinger og tilgang til produksjonslokaler.



Tabell 29 – samarbeidsform

	2021		2018	
	Andel NRK (n=90)	Andel øvrige (n=89)	Andel NRK (n=49)	Andel øvrige (n=102)
Løfte frem hverandres saker (sitering, kreditering, lenking mv.)	27 %	63 %	18 %	41 %
Produksjon av redaksjonelt innhold	48 %	78 %	39 %	66 %
Utteksling og/eller deling av innhold (arkivstoff, lyd- og videostrømming mv.)	48 %	78 %	37 %	70 %
Tekniske ressurser (utlån eller deling av teknisk utstyr mv.)	10 %	39 %	24 %	43 %
Kompetanseutvikling (kursing, opplæring mv.)	12 %	31 %	18 %	41 %
Arrangementer som gjennomføres uavhengig av samarbeid	19 %	12 %	–	–
Arrangementer som ellers ikke ville blitt gjennomført	11 %	17 %	20 %	8 %
Kjøp av eller annen form for samarbeid om visningsrettigheter	8 %	19 %	–	–
Tilgang til å publisere innhold (foto, video, tekst, livebilder mv.)	38 %	72 %	31 %	50 %

Kilde: Medietilsynets spørreundersøkelser fra 2018 og 2021

Respondentene ble også spurt om hvilke former for samarbeid de har hatt med øvrige medieaktører. Også her er det mest samarbeid om innholdsproduksjon (78 prosent) og utveksling/deling av innhold (78 prosent). I tillegg samarbeider mange om tilgang til å publisere andres innhold (72 prosent). Dette er de samme områdene som det ble samarbeidet mest om i 2018. Sammenlignet med undersøkelsen i 2018, har det blitt mer samarbeid, med en økning på henholdsvis tolv, åtte og 22 prosentpoeng. I undersøkelsen oppgir respondentene i gjennomsnitt flere samarbeidsformer med øvrige medieaktører enn med NRK (i snitt 3,3 mot 2,3).²⁸⁹ En naturlig forklaring er at flere av respondentene inngår i større konsern, hvor det foregår innholdsutveksling på flere områder og der det er mer naturlig å dele både redaksjonelle og tekniske ressurser.

Det er i stor grad aviser og tv som de siste årene har samarbeidet med NRK. Samtlige tv-aktører som har deltatt i undersøkelsen, og 56 prosent av avisene, har samarbeidet med NRK de siste tre årene. 17 prosent av radioaktørene har samarbeidet med NRK, mens det gjelder åtte prosent av fagpressen.²⁹⁰ Utveksling og deling av innhold er noe det samarbeides mest om på tvers av plattformer, mens aviser i større grad enn andre plattformer samarbeider med NRK om innholdsproduksjon. Det er i størst grad lokale og regionale medier som har samarbeidet med NRK om arrangement, og da først og fremst valg- og debattsendinger (44 prosent).

56 prosent av respondentene som har samarbeidet med NRK, oppgir at det siste samarbeidet startet i løpet av det siste året. Særlig blant lokale medier er det en overvekt av

²⁸⁹ Antall oppgitte samarbeidsformer varierer fra 1 til 10.

²⁹⁰ Tallet er noe usikkert, ettersom få fagpublikasjoner har besvart undersøkelsen.



respondenter som startet et samarbeid med NRK de siste tolv månedene (61 prosent). En mulig delforklaring på dette, er samarbeidsprosjektet «Den store folkevandringen», et prosjekt der NRK samarbeider med LLA, 99 lokale og regionale mediehus og Senter for undersøkende journalistikk (SUJO). Samtidig har også samtlige av de brede riksmediene startet et samarbeid med NRK i løpet av de siste tolv månedene.

Tabell 30 – når startet samarbeidet?

	Andel 2021 (n=90)	Andel 2018 (n=49)
Under 12 mnd. siden	56 %	31 %
12–35 mnd. Siden	21 %	43 %
Mer enn 35 mnd. siden	18 %	27 %
Usikker	5 %	

Kilde: Medietilsynets spørreundersøkelser 2018 og 2021

Av respondentene som oppgir at de på et tidspunkt har hatt et samarbeid med NRK, oppgir 57 prosent at samarbeidet har vært enkeltstående prosjekter, 23 prosent har vært gjentakende samarbeid, mens 18 prosent oppgir at samarbeidet er av løpende art.

8.6.4 Erfaringer og effekter av samarbeid

83 prosent av respondentene som har samarbeidet med NRK, oppgir at samarbeidet var godt. 16 prosent svarer *verken eller/vet ikke*, og én prosent av respondentene som har samarbeidet med NRK, svarer at samarbeidet var dårlig. Fagpressen og tv er de mediegruppene som er mest fornøyd med samarbeidet (100 prosent godt), mens radioaktørene er minst fornøyd (70 prosent godt). Når det gjelder effekten av samarbeidet på det redaksjonelle produktet, svarer sju av ti at samarbeidet resulterte i et bedre redaksjonelt produkt. 26 prosent svarer *verken eller*, tre prosent svarer *vet ikke* og ingen svarer at samarbeidet førte til et dårligere redaksjonelt produkt. Dette tyder på at de fleste av medieaktørene som har samarbeidet med NRK, opplever at samarbeidet fungerte godt og hadde en positiv effekt for det redaksjonelle produktet.

Et flertall av respondentene er enige i at samarbeidet med NRK bidro til å styrke det samlede medietilbudet i eget dekningsområde (68 prosent), mens 21 prosent oppgir at samarbeidet i liten grad ga et bedre medietilbud samlet sett. Lokale medier (avis/radio) er mest enig i at samarbeidet med NRK ga et bedre medietilbud, mens nasjonale medier i større grad mener samarbeidet i liten grad ga et bedre medietilbud.

Flere av respondentene har kommentert hvordan de opplever å samarbeide med NRK. I kommentarene nevnes blant annet NRK ikke er gode nok på å ta initiativ til samarbeid med små lokalaviser, at NRK bør bli bedre på å samarbeide med lokalradioene og at NRK i større grad bør ta initiativ til å involvere lokalradio i prosjekter hvor det allerede er etablert et samarbeid mellom NRK og en lokalavis.

I undersøkelsen er det også kartlagt i hvilken grad respondenten har spurt NRK om å få tilgang til innhold NRK har produsert. 46 prosent av respondentene oppgir at de har spurt



NRK om dette. Fire av ti oppgir å ha fått tilgang til å bruke alt innholdet de har spurt om, og ytterligere 48 prosent har fått tilgang til deler av det innholdet de har etterspurt. Åtte prosent oppgir at de ikke fikk tilgang til noe av innholdet de spurte om, mens fem prosent svarer *vet ikke*. Sammenlignet med i 2018, er det færre som ikke får tilgang til noe av innholdet de spurte om, mens flere får tilgang til deler av innholdet.

Respondenter som har oppgitt at de ikke eller bare delvis fikk tilgang til det innholdet fra NRK som de spurte om, ble bedt om å svare på hva NRK begrunnet avslaget med. I 2021 oppgir 43 prosent at de ikke kjenner NRKs begrunnelse for avslaget, mot 19 prosent i 2018.²⁹¹ 24 prosent oppgir opphavsrettslige grunner, 19 prosent oppgir at NRK ikke ønsket å dele innholdet, og like mange at avslaget var begrunnet i praktisk årsaker.²⁹² Siden 2018 er det en halvering i andelen som oppgir opphavsrettslige grunner som årsak til avslaget (49 prosent til 24 prosent).

Respondentene fikk også spørsmål om hvor ofte NRK lenker til respondentens originale sak på nett, når NRK gjengir en sak som først er publisert hos andre medier. I 2018 svarte 30 prosent av respondentene at NRK alltid eller ofte lenket til deres originalinnhold, og omtrent like mange svarte at NRK sjelden eller aldri gjorde dette. I 2021 er det færre respondenter som svarer at NRK sjelden eller aldri lenker til deres originalinnhold. Samtidig er det flere som svarer av og til, fra 18 prosent i 2018 til 25 prosent i 2021. Andelen som svarer alltid eller ofte har holdt seg relativt stabil, selv om det har vært en liten nedgang, fra 30 til 27 prosent.

Tabell 31 – hvor ofte lenker NRK til respondentens mediebedrift

	Alltid/ofte	Av og til	Sjelden/aldri
2021	27 %	25 %	22%
2018	30 %	18 %	32 %

Kilde: Medietilsynets spørreundersøkelser 2018 og 2021

Opplevd konkurranse

44 prosent av respondentene som har svart på spørsmålet om konkurranse fra NRK, oppgir at de opplever stor/noen grad av konkurranse. Det er en nedgang fra 2018, hvor 54 prosent oppga det samme. Nedgangen gjelder både lokale/regionale medier, nasjonale breddemedier og de nasjonale nummer to-mediene. I 2021-undersøkelsen svarer 45 prosent av avisene og 42 prosent av radioene at de opplever stor/noen grad av konkurranse fra NRK i sitt dekningsområde. Regionale (75 prosent) og brede riksmedier (67 prosent) oppgir i større grad at de opplever konkurranse fra NRK, sammenlignet med lokalmedier (45 prosent) og nasjonale nummer to-medier (null prosent), og da særlig innenfor tekstbasert innhold på nett og lineær radio.

²⁹¹ Tallene inkluderer svaralternativene *ingen årsak gitt* og *vet ikke*.

²⁹² Flere svaralternativer var mulig.



Tabell 32 – opplevd konkurranse fra NRK 2021 (n=73)

	Stor/noen grad	Verken eller	Liten / svært liten grad
Totalt	44 %	7 %	49 %
Lokal	45 %	5 %	50 %
Regional	75 %	0 %	25 %
Nasjonale breddemedier	67 %	0 %	33 %
Nasjonale nummer to-medier	0 %	67 %	33 %

Note: Tallene inkluderer ikke fagpressen

Kilde: Medietilsynets spørreundersøkelse 2021,

Tabell 33 – opplevd konkurranse fra NRK 2018 (n=185)

	Stor/noen grad	Verken eller	Liten / svært liten grad
Totalt	54 %	8 %	38 %
Lokal/regional	55 %	7 %	38 %
Nasjonale breddemedier	80 %	0 %	20 %
Nasjonale nummer to-medier	30 %	20 %	50 %

Kilde: Medietilsynets spørreundersøkelse 2018

Noen respondenter blant lokale og regionale medier opplever at NRKs distriktsdekning i liten grad konkurrerer med andre lokale nyhetsmedier. Andre aktører opplever at NRK er en direkte konkurrent. Respondentene nevner at NRK dekker de samme temaområdene som lokalmediene dekker godt, at NRK dekker saker/hendelser som allerede er omtalt av andre lokalmedier, og at NRK med sitt digitale innhold må bli mer bevisst sin egen posisjon som en stor konkurrent i markedet. Nasjonale aktører opplever at NRK i stor grad jobber etter de samme målene som kommersielle aktører, både på radio og digitalt. Blant annet nevnes manglende særpreget i NRKs radiokanaler, at formater, presentasjonsformer og tjenester ligger nært de kommersielle medienes innholdstilbud, og at det er utfordrende å finansiere kvalitetsjournalistikk på nett i konkurranse med NRKs tekstbaserte nyheter.

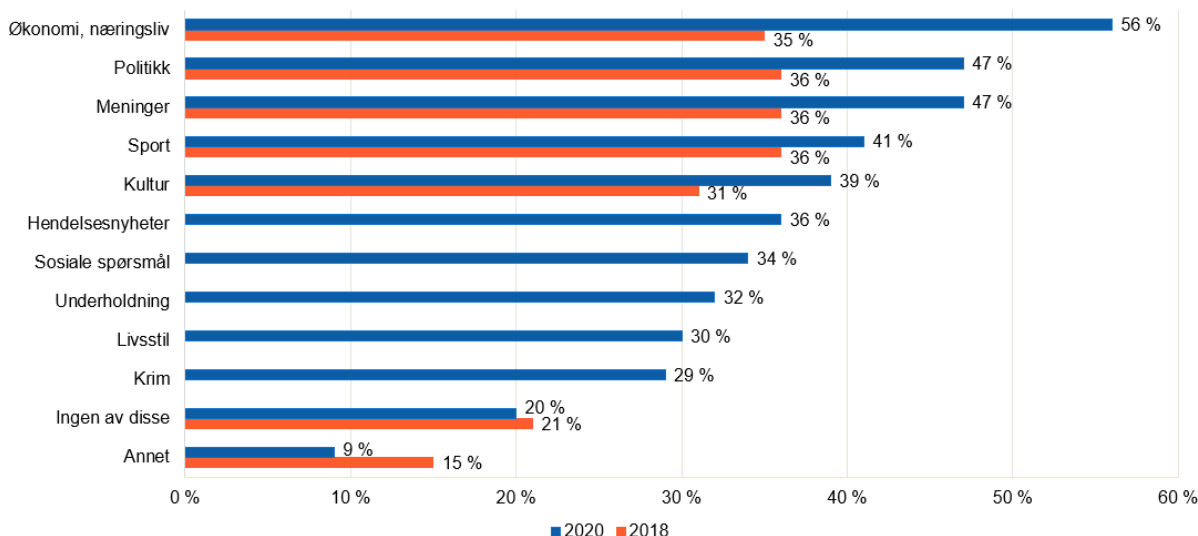
I undersøkelsen er respondentene spurt om NRKs digitale innhold skiller seg fra innholdet i egen virksomhet. Her oppgir 71 prosent at NRKs digitale innhold i stor/noen grad skiller seg fra eget innhold. Det er likevel store forskjeller mellom typer medier. Lokale og regionale medier oppgir i størst grad at NRKs digitale innhold skiller seg fra deres eget innhold (begge 74 prosent), mens 33 prosent av de brede riksmediene oppgir det samme. Nasjonale medier med en allmenn innretning opplever dermed både stor konkurranse fra NRK og at NRKs digitale innhold i liten grad skiller seg fra deres eget innhold. Opplevelsen av digital innholdslighet kan være en av flere årsaker til at nasjonale medier i mindre grad oppgir at samarbeid med NRK gir et bedre mediemangfold.

Respondentene ble også bedt om å nevne hvilke temaområder der NRKs digitale innhold avviker fra respondentens eget innhold. Her ble det oppgitt en rekke svaralternativer. Mens én av fem svarer at NRK ikke skiller seg ut på noen av kategoriene, oppgir flest at NRKs digitale innhold skiller seg ut innenfor kategoriene økonomi/næringsliv (56 prosent), politikk (47 prosent), meninger (47 prosent) og sport (41 prosent). Sammenlignet med



undersøkelsen i 2018, er det generelt sett en høyere andel som oppgir at NRKs digitale innhold skiller seg fra andre aktører. Endringen er størst for kategorien økonomi/næringsliv, med en økning på 21 prosentpoeng, men også innen politikk, meninger og sport er det en økning i andelen som mener at NRKs digitale innhold skiller seg fra andre aktører.

Figur 70 – temaområder der NRKs digitale innhold skiller seg fra andre aktører, N=185 (2018) og N=191 (2021) (tall i prosent)



Kilde: Medietilsynets spørreundersøkelse 2018 og 2021

Det er først og fremst lokale og regionale medier som vurderer at NRKs digitale innhold avviker fra deres eget innhold, mens nasjonale medier i større grad oppgir at NRK digitalt *ikke* avviker fra innholdet til egen virksomhet. I likhet med resultatene totalt, oppgir lokale medier (avis/radio) at NRK skiller seg mest ut innenfor økonomi/næringsliv, politikk, meninger og sport. Flere respondenter skriver at NRK i liten grad er til stede i deres dekningsområde, og at NRK av den grunn skiller seg ut innenfor alle kategorier. I likhet med lokalmediene, oppgir også de nasjonale nummer to-mediene at NRK først og fremst skiller seg ut innen økonomi/næringsliv. Regionale medier oppgir imidlertid at NRK skiller seg mest ut når det gjelder meninger, livsstil og underholdning. De nasjonale breddemediene mener NRK *i minst grad* skiller seg ut innen underholdning, livsstil og hendelsesnyheter. Respondenter fra både lokalradio, lokalaviser og fagpresse oppgir at NRK skiller seg ut gjennom å ha andre vinklinger på sakene enn de selv. Respondenter fra avisene oppgir i størst grad at NRK ikke skiller seg ut innenfor noen av kategoriene (23 prosent), etterfulgt av fagpressen (18 prosent), mens kun et lite fåtall radioaktører opplever at NRK ikke skiller seg ut innenfor noen kategorier.

På spørsmål om respondentene det siste året har publisert åpent, digitalt innhold som de ville tatt betalt for om NRK ikke publiserte innhold om samme hendelse/tema, svarte 32 prosent ja. Det er i størst grad regionale medier og de allmenne, brede riksmediene som oppgir dette, men også lokale medier og de nasjonale nummer to-mediene svarer at de har publisert innhold utenfor betalingsløsning, som de ellers ville tatt betalt for. 46 prosent av



avisene oppgir at de har unnlatt å legge innhold inn i betalingsløsning på grunn av åpent innhold fra NRK, og 19 prosent i kategorien fagpresse.

Sammenlignet med 2018 er det en nedgang i andelen som oppgir å ha publisert åpent innhold som de ville tatt betalt for om NRK ikke omtalte samme hendelse åpent på sin nettside. De totale tallene gjenspeiler imidlertid ikke endringene innenfor ulike typer medier. Blant de nasjonale breddemedier, er det en økning i andelen som oppgir å ha publisert innhold utenfor betalingsløsning. Videre oppgir respondentene at dette skjer oftere enn før. Mens respondentene i 2018 svarte at de *av og til* eller *sjelden* publiserte åpent innhold på grunn av tilsvarende innhold på nrk.no, oppgir 50 prosent av respondentene i 2021-undersøkelsen at dette skjer *ofte*. Også blant de nasjonale nummer to-mediene, er det en høyere andel som oppgir at de publiserer åpent, digitalt innhold på grunn av tilsvarende innhold hos NRK.

Tabell 34 – Har dere det siste året publisert digitalt innhold åpent som dere ville tatt betalt for dersom NRK ikke hadde lagt ut sak om samme hendelse/tema åpent? (2021)

	Totalt	Nasjonale breddemedier	Nasjonale nummer to-medier	Regional	Lokal
Ja, ofte	9 %	50 %	17 %		5 %
Ja, av og til	12 %		17 %	27 %	12 %
Ja, men sjelden	11 %		17 %	40 %	12 %
Nei	61 %	8 %	50 %	33 %	65 %
Vet ikke	7 %	42 %			6 %

Kilde: Medietilsynets spørreundersøkelse 2021

Tabell 35 – har dere det siste året publisert digitalt innhold åpent som dere ville tatt betalt for dersom NRK ikke hadde lagt ut sak om samme hendelse/tema åpent? (2018)

	Totalt	Nasjonale breddemedier	Nasjonale nummer to-medier	Regional/lokal
Ja, ofte	8 %		5 %	8 %
Ja, av og til	18 %	43 %		19 %
Ja, men sjelden	14 %	14 %		16 %
Nei	54 %	14 %	80 %	51 %
Vet ikke	7 %	29 %	15 %	5 %

Kilde: Medietilsynets spørreundersøkelse 2018

De nasjonale breddemediene og regionale medier er både de medietypene som i størst grad opplever konkurranse fra NRK, og som i størst grad svarer at de har unnlatt å legge innhold i betalingsløsning på grunn av åpent innhold hos NRK. Dette kan indikere at mindre grad av opplevd konkurranse og innholdslikhet, ville ført til at nasjonale og regionale medier hadde lagt mer innhold inn i sine betalingsløsninger. Samtidig oppgir et flertall av de regionale mediene at de ikke opplever innholdslikhet mellom eget innhold og NRKs digitale innhold.



Det indikerer at flere faktorer enn innholdslikhet spiller inn i aktørenes opplevelse av konkurransen fra NRK.

8.6.5 Synspunkter på ansvar for journalistiske blindsoner

Respondentene ble stilt to spørsmål om underdekkede geografiske og tematiske områder, såkalte journalistiske blindsoner, og hvem som bør ha et ansvar for å dekke disse. 38 prosent mener det finnes geografiske blindsoner i sitt dekningsområde, 43 prosent mener det ikke gjør det, og i underkant av én av fem svarer *vet ikke*. Det er imidlertid forskjeller mellom lokale, regionale og nasjonale medier. Mens henholdsvis 35 prosent av lokale medier og 50 prosent av de regionale mediene oppgir at det eksisterer geografiske blindsoner i sitt dekningsområde, oppgir 90 prosent av de nasjonale allmennmediene det samme. Respondenter fra regionmediene kommenterer at det er utfordrende å dekke alle kommuner i eget nedslagsområde. Respondenter fra de nasjonale allmennmediene, nevner blant annet manglende lokal/regional dekning i riksdekkende medier, færre redaksjonelle stillinger enn tidligere og at redaksjonene har færre journalister med fagkunnskap innen spesifikke samfunnsområder.

40 prosent av respondentene som opplever at det eksisterer geografiske blindsoner i sitt dekningsområde, mener at NRK alene bør ha et særlig ansvar for å slike blindsoner. 22 prosent svarer at private aktører alene bør ha ansvaret, og 34 prosent mener at både NRK og private aktører bør ha et ansvar. 74 prosent mener altså at NRK, enten alene eller sammen med andre aktører, bør ha et ansvar for geografiske blindsoner.

Blant respondentene som har svart på spørsmålet, mener et flertall fra radio og fagpressen at NRK bør ha et særlig ansvar for geografiske blindsoner.²⁹³ Blant avisene er det derimot like mange som mener at NRK har et ansvar (40 prosent) som private medieaktører (40 prosent). Blant lokale og regionale medier, mener 40 prosent at NRK alene bør ha et ansvar for geografiske blindsoner, mens 33 prosent mener at både NRK og private aktører har et ansvar. Blant respondentene fra nasjonale medier, mener halvparten at et ansvar for å dekke geografiske blindsoner, bør ligge hos private medieaktører alene. Spørsmålet om geografiske og tematiske blindsoner ble ikke inkludert i undersøkelsen i 2018. Det er derfor ikke mulig å si noe om hvorvidt synet på NRKs ansvar for geografiske og/eller tematiske blindsoner har endret seg siden 2018.

Tabell 36 – hvem bør ha ansvar for å dekke ...?

	Geografiske blindsoner (n=86)	Tematiske blindsoner (n=117)
NRK	40 %	33 %
Private medieaktører	22 %	22 %
Både NRK og private	34 %	38 %

Kilde: Medietilsynets spørreundersøkelse 2021. Note: Spørsmålet hadde også svaralternativet «Annet»

²⁹³ 87 prosent av respondentene fra radiovirksomhetene og samtlige fra fagpressen mener NRK, alene eller med private aktører, bør ha et ansvar for å dekke geografiske blindsoner.

Vel halvparten av respondentene (52 prosent) mener det eksisterer tematiske blindsoner i sitt dekningsområde. Respondenter fra lokalmediene (avis/radio) oppgir i minst grad at det eksisterer tematiske blindsoner (44 prosent), mens 75 prosent av respondentene fra regionmediene og 57 prosent blant respondenter fra nasjonale nummer to-medier mener det samme. Samtlige respondenter fra de brede riksmediene oppgir at det finnes tematiske blindsoner. Det er først og fremst økonomi/næringsliv (60 prosent), etterfulgt av politikk (56 prosent), som oppgis som tematiske blindsoner. Økonomi/næringsliv og politikk nevnes dermed både som tematiske blindsoner og som kategorier der NRKs digitale innhold skiller seg ut fra andre medier. I tillegg til økonomi/næringsliv og politikk, har én av tre respondenter oppgitt alternativet *Annet*. Her nevnes temaer som innvandring, minoriteter, innhold rettet mot unge og nyetablerte, helse, psykisk helse, jordbruk og religion.

33 prosent av respondentene mener NRK alene bør ha et særlig ansvar for å dekke tematiske blindsoner, 22 prosent svarer at private aktører bør ha ansvaret, mens 38 prosent mener at både NRK og private aktører har et ansvar. Blant respondentene fra lokale og regionale medier, mener et flertall at NRK bør ha et ansvar for å dekke tematiske blindsoner, alene eller sammen med andre aktører (73 prosent), mens respondenter fra de brede riksmediene i større grad er delte i meningene om hvor et slikt ansvar bør ligge – halvparten mener ansvaret bør ligge hos private aktører alene. Blant respondenter fra fagpressen, mener et flertall at både NRK og private aktører har et ansvar (61 prosent), mens et flertall blant respondentene fra radio (59 prosent) mener NRK alene bør ha et særlig ansvar for å dekke tematiske blindsoner. Blant respondentene fra avisene er det noe større sprik i meninger om det er NRK alene (27 prosent), private medieaktører (23 prosent) eller både NRK og private (39 prosent) som har et ansvar for å dekke tematiske blindsoner.

Det er til dels store variasjoner i svarene fra respondenter fra ulike regioner på spørsmålene om blindsoner. Troms og Finnmark (64 prosent) og Oslo (67 prosent) er fylkene der høyest andel respondenter oppgir at det eksisterer geografiske blindsoner i deres dekningsområde, etterfulgt av Vestfold og Telemark (50 prosent), Nordland (44 prosent) og Innlandet (44 prosent). Oslo (92 prosent), Trøndelag (75 prosent) og Vestland (60 prosent) er fylkene med høyest andel som mener det eksisterer tematiske blindsoner. Det er stor spredning i hvilke temaer som nevnes, men kategorier som oftest går igjen på tvers av regionene, er økonomi/næringsliv, politikk, sosiale spørsmål og kultur.

I undersøkelsen har respondentene hatt mulighet til å legge inn ekstra kommentarer. Noen av respondentene fra de nasjonale mediene, mener at verken samarbeid eller et særskilt NRK-ansvar er løsningen når det gjelder journalistiske blindsoner. Respondentene mener det viktigste er et godt mediemangfold, og at det ikke gir mer eller bedre mediemangfold at én stor aktør skal ha ansvar for journalistiske blindsoner.

8.7 Medietilsynets vurderinger

Kravene om at NRK har et selvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet, regionalt og nasjonalt, og det særskilte ansvaret for å dekke tematiske og geografiske blindsoner, regulerer NRKs rolle i relasjon til de private medieaktørene og det samlede innholdsmangfoldet. NRKs oppdrag er utformet for å sikre et bredt og kvalitativt godt tilbud, både tematisk og geografisk, som skal være tilgjengelig for hele befolkningen. NRKs funksjon som supplement til de kommersielle aktørenes innholdstilbud er å opprettholde eller øke mediemangfoldet. Dette gjelder innholdsmangfoldet generelt, og i nyhets- og aktualitetsdekningen spesielt.

I Stortinget var det tverrpolitisk enighet om at NRKs ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet dels skal ivaretas gjennom å oppfylle allmennkringkastingsoppdraget, og dels gjennom samarbeid med andre aktører, lokalt, regionalt og nasjonalt. Fra NRK fikk presisert dette kravet i 2017 og frem til 2021, er det Medietilsynets vurdering at NRK har lagt til rette for samarbeid med andre medieaktører med mediemangfold som formål. NRK har i 2020 kartlagt eksterne forventninger på samarbeidsfeltet og identifisert tre hovedområder der kommersielle aktører ønsker samarbeid med NRK. På samtlige av de tre områdene (bistand til journalistiske prosjekter, bistand til kompetanseutvikling og større tilgang til NRKs arkiver), har NRK igangsatt ulike tiltak. Videre praktiserer NRK åpenhet om ulike former for samarbeid. NRK er involvert i, sikrer at ulike aktører gis like muligheter til å delta i samarbeid med NRK, og gir flere eksempler på at NRK er en aktiv initiativtaker til samarbeid.

8.7.1 Ansvar for å dekke tematiske og geografiske blindsoner

Det nye kravet fra 2020, som presiserer NRKs særskilte ansvar for å dekke tematiske og geografiske blindsoner, løfter betydningen av at NRK øker mediemangfoldet gjennom å styrke den journalistiske dekningen i og av områder der dekningen er svak. Mediepolitisk er det ikke tatt stilling til om NRK først og fremst skal prioritere geografiske eller tematiske blindsoner, men det er understreket at NRK ikke skal definere seg som en konkurrent til de lokale nyhetsmediene.

Kartleggingen medieforskerne fra Høgskulen i Volda har gjort på oppdrag fra Medietilsynet, anslår at det er en svært knapp og/eller liten systematisk lokaljournalistisk dekning i et stort antall norske kommuner. Anslaget, som forskerne selv påpeker er forsiktig, er at dette gjelder flere enn 60 kommuner. De geografiske blindsonene med manglende/svak journalistisk dekning finnes særlig i små utkantkommuner uten egen avisutgivelse, men det er også en tendens til dannelse av journalistiske halvskygger i kommuner uten avisutgivelse rundt bykommuner.

Analysene medieforskerne fra Høgskulen i Volda har gjort, tar utgangspunkt i at kommunen er det viktigste lokale forvaltningsnivået og har stor betydning for innbyggerne. Samtidig forsterker det store omfanget av interkommunalt samarbeid for å levere kommunale tjenester, som ikke er underlagt direkte folkevalgt kontroll, behovet for journalistisk dekning av regionene. I tråd med tidligere funn indikerer analysen at det er begrenset dekning av det regionale forvaltningsnivået. Forskerne mener det er vanskelig å se for seg at NRKs

distriktskontorer skal ha mulighet til å ivareta en systematisk dekning av både fylkesnivået, ulike regionnivåer og av alle kommuner med manglende eller svak dekning fra kommersielle redaktørstyrte nyhetsmedier. Særlig krever en systematisk dekning av kommunene som i liten grad dekkes journalistisk, en betydelig del av ressursene ved NRKs distriktskontorer, og kan gå på bekostning av dekningen av større kommuner og hendelser av riksinteresse.

På regionalt nivå har NRK i samsvar med sitt oppdrag en bred redaksjonell tilstedeværelse. NRK har daglige regionale sendinger på tv og radio og regionale nettsider på nrk.no med innhold for nett og mobil. NRK har etter Medietilsynets vurdering en sentral rolle for å sikre at det nasjonale nyhetsbildet speiler hele landet gjennom å løfte og synliggjøre lokale og regionale temaer og hendelser på et nasjonalt nivå. Dette fordrer i tråd med oppdraget en redaksjonell tilstedeværelse over hele landet, og at NRK produserer journalistikk som tar utgangspunkt i distriktene.²⁹⁴ Medietilsynet mener det verken er formålstjenlig eller realistisk at NRK har et særskilt ansvar for løse utfordringen med geografiske blindsoner på kommunenivå, men at NRK først og fremst skal være et supplement til lokalavisene i den journalistiske dekningen av kommunene i Norge. Medietilsynet vurderer videre at NRK bør få et særskilt ansvar for å bidra til en systematisk dekning av det regionale forvaltningsnivået, og at ansvaret bør presiseres i NRKs regionale oppdrag. Flere empiriske undersøkelser viser at det over tid er blitt mindre regionaljournalistikk i Norge, samtidig som region- og kommunereformen forsterker behovet for journalistisk dekning av regionene. Et presisert ansvar for dekning av regionale nivået og fylkeskommunen er godt tilpasset den redaksjonelle tilstedeværelsen NRK har gjennom sin distriktskontorstruktur, som i tråd med Stortingets forutsetninger er organisert med fast redaksjonell tilstedeværelse i alle landets fylker.

SSBs fremskrivninger for forventet befolkningsvekst viser en markant nedgang i antall innbyggere i mange små utkantkommuner, noe som bidrar til at markedsgrunnlag for kommersiell avisdrift i disse områdene fortsatt må forventes å være svakt i årene fremover. Medietilsynet vurderer at andre støttetiltak, som for eksempel en tilpasset innretning av produksjonstilskuddet, kan benyttes for å stimulere kommersielle, redaktørstyrte medier til å etablere seg i slike små markeder uten region- eller lokalavis. Dersom lavere terskelverdier for å kvalifisere til produksjonstilskudd knyttes til egenskaper ved det aktuelle markedet, kan det stimulere til etablering av nyhetsmedier. Slike målrettede tiltak for å motvirke geografiske blindsoner er etter Medietilsynets vurdering treffsikre, og kan i tillegg bidra til at NRKs distriktskontorer først og fremst skal fungere som et supplement til den lokale, nyhetsbaserte medieøkologien. Dette er i samsvar med Stortingets forutsetning om at NRK ikke skal definere seg som en konkurrent til de lokale nyhetsmediene.

Samtidig er det naturligvis viktig at NRK er særlig oppmerksom på områder som per i dag ikke er dekket av en region- eller lokalavis, og bidrar til å styrke den journalistiske dekningen

²⁹⁴ NRK regionale oppdrag fremgår av NRKs vedtekter § 20 NRK skal reflektere det geografiske mangfoldet i Norge og ha et godt lokalt tilbud, § 32 NRK plikter å tilby innhold som er produsert i og tar utgangspunkt i, distriktene, og § 50 NRKs tjenester på Internett skal samlet i levende bilder, lyd og tekst i det minste inneholde et løpende oppdatert tilbud av: - Et eget regionalt nyhets- og innholdstilbud.



der. Medietilsynet vurderer at samarbeid med andre medier også er et formålstjenlig virkemiddel når det gjelder NRKs bidrag til å motvirke eventuelle geografiske blindsoner, slik det også er forutsatt for å ivareta kravet om å bidra til mediemangfold. Særlig gjelder dette journalistiske blindsoner på kommunenivå. NRK har redegjort for at distriktskontorene vurderer hvordan NRK kan være en god samarbeidspartner både for lokale og regionale mediebedrifter. Spørreundersøkelsen Medietilsynet har gjennomført viser også at lokale- og regionale medier i større grad enn andre medier mener NRK og private medier har et delt ansvar for å dekke geografiske blindsoner, noe som indikerer at det er godt grunnlag for samarbeid, se punkt 8.7.3.

Distriktskontorene har både nærhet til og kunnskap om de geografiske områdene i sin region, og en del kontorer har også fått et spesifikt ansvar for å dekke visse temaområder. Medietilsynet vurderer derfor at NRKs tilnærming om å gjøre journalistiske blindsoner til et prioritert arbeid ved distriktskontorene er god. Samtidig trengs en enhetlig metode for å kartlegge hvilke eventuelle blindsoner som finnes, en helhetlig strategi for hvordan NRK skal motvirke disse og at prioriterte tiltak forankres på overordnet nivå i virksomheten. For å kunne sette inn journalistisk innsats mot geografiske områder som i liten grad blir journalistisk dekket, er det en forutsetning med systematisk og regelmessig oppdatert kunnskap om hvilke områder dette gjelder.

Mediene følger gjerne til en viss grad samme dagsorden, der alle aktørene er like lite opptatt av visse samfunnsområder.²⁹⁵ Det journalistiske samfunnsoppdraget spenner over et bredt tematisk felt, der redaksjonene skal informere, forklare og kritisk overvåke et stadig mer komplekst og spesialisert samfunn. Medietilsynet er enig med NRK i at empiriske analyser for å avdekke tematiske blindsoner er mer metodisk utfordrende enn analyser for å avdekke geografiske blindsoner, se mer om vurderingene av NRKs bidrag til innholdsmangfoldet i kapittel 6. NRKs strategi knyttet til målrettet journalistisk innholdsproduksjon for barn, livssyn, bredt utenriks, vitenskap og natur, inkludert en egen redaksjon for klimajournalistikk, fremstår som gode og relevante tiltak for å styrke dekningen av temaer som i mindre grad dekkes journalistisk i de redaksjonelle breddemediene. Medietilsynet legger til grunn at det også finnes en rekke andre temaer som får en marginal journalistisk dekning i norske nyhetsmedier, særlig når det gjelder viktige samfunnsområder, herunder ulike kompliserte problemområder.²⁹⁶ I et demokratisk perspektiv er det viktig at den manglende dekningen av slike temaer ikke blir for omfattende.

²⁹⁵ Sjøvaag, H og Kvalheim, Nina (2019) *Eventless News: Blindspots in Journalism and the Long Tail of News Content*, Journal of Applied Journalism and Media Studies.

²⁹⁶ Noen tidligere analyser av blindsoner i norsk journalistikk: Omdal, Sven Egil (red) mfl. (2013) *Journalistikk og demokrati. Hvor går mediene? Hva kan gjøres?* identifiserte følgende ikke-uttømmende liste over blindsoner 1) dekningen av Norges forhold til EU, 2) energi- og klimajournalistikken og 3) forvaltningen av norske arbeidstakers private pensjonsinnskudd. Kvalheim, Nina og Sjøvaag, Helle (2016) *Journalistikkens blindsoner* kommenterte analysen fra Omdal mfl. og pekte på at en rekke andre innholdskategorier dekkes like marginalt i norske nyhetsmedier, eksempelvis NAV, som utgjør en sentral del av statsbudsjettet. Kvalheim og Sjøvaag identifiserte følgende tematiske blindsoner på de ulike geografiske områdene. For riksmedier: smugling/trafficking, vinningsforbrytelser, sosialsektoren, teknologi og kongehuset. For regionale medier: sosialsektoren, minoritetsspørsmål, kongehuset, demonstrasjoner og datakriminalitet. For lokale medier: smugling trafficking, datakriminalitet, finans/banksektor, kongehuset og innholdsmarkedsføring.

Økt satsing på undersøkende journalistikk fremmer generelt en differensiering av den journalistiske dekningen, og bidrar dermed etter Medietilsynets vurdering til å styrke både unik, variert og samfunnsviktig journalistikk. At NRK styrker satsningen på forklarende og analyserende journalistikk, bidrar på denne måten til innholdsmangfold. NRKs uttalte satsing på å gjøre kompliserte saksfelt lettere tilgjengelig for et større publikum bidrar til at bredden i innholdstilbudet blir brukt av flere, og dermed kan bruksmangfoldet også øke.

8.7.2 Betydningen av samarbeid mellom NRK og andre medieaktører

Medietilsynets spørreundersøkelse blant norske redaktører i 2021 viser en tendens til at respondentene i større grad enn i 2018 vurderer at samarbeid med andre medieaktører enn med NRK bidrar til økt mediemangfold. Det er forskjeller mellom representanter fra ulike typer medier, og særlig blant lokale og regionale medieaktører og nasjonale breddemedier er flest er enige i at samarbeid med NRK styrker mediemangfoldet. Disse funnene gir ikke grunnlag for å trekke bestemte konklusjoner om hvorvidt samarbeid bidrar til mediemangfold eller ikke, men understreker at ulike aktører har ulikt syn på verdi og effekt av å samarbeide. Det å realisere samarbeid kan derfor ikke være NRKs ansvar alene. Hvordan NRK bidrar til det norske mediemangfoldet gjennom samarbeid med andre må, som vist over, vurderes ut fra om NRK kan dokumentere å være en åpen og aktiv initiativtaker til samarbeid og at redaktørstyrte medier gis like muligheter til å inngå i relevante samarbeid.

Undersøkelsen fra 2021 indikerer at det er blitt mer gjensidig hvem som tar initiativ til samarbeid, særlig blant lokale og regionale medier. Nasjonale breddemedier oppgir i større grad at selv har tatt initiativ til samarbeid med NRK. Langt flere svarer at kontakt med NRK fører til faktisk samarbeid, 73 prosent i 2021 mot 47 prosent i 2018. Medietilsynet antar at NRKs utstrakte dialog med eksterne aktører for å kartlegge forventninger og behov knyttet til samarbeid, trolig har ført til både bedre kjennskap til samarbeidsmuligheter, mer gjensidig kontakt og konkrete samarbeid.

Undersøkelsen viser at medieaktører i 2021 samarbeider mest om innholdsproduksjon og utveksling/deling. Dette gjelder både for samarbeid med NRK og for samarbeid mellom private aktører, men flere respondenter oppgir innholdsdeling og samarbeid med andre private aktører enn med NRK. De private aktørene oppgir i tillegg i større grad at de har fått tilgang til å publisere andre medieaktørers innhold enn fra NRK. En naturlig forklaring er at flere av respondentene inngår i større konsern, hvor stoffdeling og deling av redaksjonelle og tekniske ressurser er blitt en etablert strategi.

I 2021 oppgir færre av redaktørene i Medietilsynets spørreundersøkelse at NRK sjelden eller aldri lenker til deres originalinnhold enn i 2018. Mediepolitisk er det vurdert som et positivt tiltak for mediemangfoldet dersom NRK bruker ekstern lenking for å øke trafikken til andre norske medieaktører, og da særlig til lokalavisene.

Antall samarbeid synes å øke, og over halvparten av respondentene som har samarbeidet med NRK, oppgir at det siste samarbeidet startet i løpet av det siste året. Det gjelder både i gruppen lokale medier og i gruppen brede riksmedier. I likhet med i undersøkelsen fra 2018

har medieaktører som i 2021 oppgir å ha samarbeidet med NRK, både god erfaring med samarbeidet og mener at samarbeidet hadde en god effekt for resultatet.

Spørreundersøkelsen inneholdt også noen spørsmål knyttet til opplevd konkurranse og innholdslikhet med NRK. Andelen som opplever stor/noen grad av konkurranse fra NRK, går ned blant både lokale/regionale medier, nasjonale breddemedier og de nasjonale nummer to-mediene fra 2018 til 2021. Det er samtidig fremdeles forskjeller mellom disse gruppene, ved at det fortsatt er flest som opplever konkurranse fra NRK blant de nasjonale breddemediene og de regionale mediene. Færre blant nasjonale nummer to-medier og lokalmedier opplever konkurranse fra NRK. Disse resultatene henger godt sammen med svarene knyttet til opplevd innholdslikhet. Sju av ti svarer at NRKs digitale innhold i stor/noen grad skiller seg fra deres eget innhold. Her finnes langt på vei de samme skillelinjene som for opplevd konkurranse, ved at flere lokale og regionale medier enn nasjonale breddemedier opplever at NRK differensierer seg fra deres eget innhold. Blant de lokale og regionale mediene opplever flere av respondentene at NRK i liten grad er til stede i deres område. Disse funnene samsvarer med øvrige analyser i rapporten, som viser at NRK ligner mest på nasjonale breddemedier, og minst på medier med en klar nisjeorientert profil og lokalmedier. Videre har NRK i tråd med sitt regionale oppdrag og distriktskontorstruktur en dekning av regionene utover lokalmediemarkedene, noe som naturlig gjenspeiles i grad av opplevd innholdslikhet fra regionmedier.

Når det gjelder opplevd innholdslikhet, har også analysen fra Høgskulen i Volda pekt på at forsiden på NRK.no har klare likhetstrekk med forsiden til Vg.no og Dagbladet.no. Basert på intervjuene med bransjeaktører reises spørsmålet om NRK nettsider blir mer like de kommersielle aktørenes nettsider, så vel i redaksjonell profil som journalistisk praksis. Medietilsynet legger til grunn at NRK forholder seg til de samme nyhetsverdiene som de øvrige nasjonale breddemediene. Dermed er det ikke uventet at toppsakene på forsiden til de nasjonale mediene som har den mest allmenne profilen, vil bli forholdsvis like, kanskje spesielt når det er hendelsesnyheter av nasjonal interesse.

I Medietilsynets spørreundersøkelse ble respondentene også bedt om å nevne hvilke temaområder der NRKs digitale innhold avviker fra respondentens eget innhold. I 2021 mente flere enn i 2018 at NRKs digitale innhold skiller seg fra andre aktørers innhold. Flest oppgir at NRKs digitale innhold skiller seg ut innenfor kategoriene økonomi/næringsliv, politikk, meninger, og sport. Blant respondentene fra lokalradio, lokalaviser og fagpresse oppgir mange at NRK skiller seg ut gjennom å ha andre vinklinger på saker enn dem selv. I et mediemangfoldsperspektiv er et mangfold av vinklinger og perspektiver et viktig bidrag til økt innholdsmangfold, særlig innen nyhetsdekningen.

8.7.3 Bransjens synspunkter på tematiske og geografiske blindsoner

Respondentene i spørreundersøkelsen ble også spurt om det finnes geografiske eller tematiske blindsoner i deres dekningsområde, og hvem de eventuelt mener har ansvaret for å dekke slike journalistiske blindsoner; NRK eller dem selv. De nasjonale mediene oppgir i større grad enn de lokale og regionale mediene at det finnes journalistiske blindsoner, både geografisk og tematisk. Manglende lokal/regional dekning i riksdekkende medier og at



redaksjonene har færre journalister med fagkunnskap innen spesifikke samfunnsområder nevnes av flere. Det er interessant å merke seg at flest vurderer økonomi/næringsliv og politikk som tematiske blindsoner. Dette er de samme temaområdene der respondentene opplever at NRKs tilbud skiller seg mest fra deres tilbud. Dette indikerer at NRK bidrar til økt mangfold innenfor disse temaområdene, som også oppfattes som journalistisk underdekket per i dag. Én av tre gir også eksempler på andre tematiske blindsoner som ikke var opplistet som egen kategori, og her nevnes temaer som innvandring, minoriteter, innhold rettet mot unge og nyetablerte, helse, psykisk helse, jordbruk og religion. NRK har for flere av disse temaområdene en særskilt satsing i sitt samlede innholdstilbud i dag, og basert på bredden av ulike medietyper som er representert i spørreundersøkelsen, indikerer dette at NRKs satsinger er viktige bidrag til det samlede innholdsmangfoldet.

Et stort flertall i spørreundersøkelsen mener NRK enten alene eller sammen med de private aktørene bør ha et særlig ansvar for å dekke henholdsvis geografiske og tematiske blindsoner. Kun 22 prosent mener private bør ha ansvaret slike journalistiske blindsoner alene. For *geografiske blindsoner* mener flere blant radioaktører og fagpresse ansvaret bør ligge hos NRK, mens flere blant nasjonale medier mener ansvaret bør ligge hos de private alene (halvparten) og 40 prosent blant de regionale og lokale mediene mener det samme. Lokale- og regionale medier mener i større grad enn nasjonale medier at både NRK og private medier har et ansvar. For de tematiske blindsonene mener flere fra fagpressen at både NRK og private aktører har et ansvar, mens flere av de lokale og regionale mediene mener NRK bør ha et slikt ansvar alene. De nasjonale breddemediene er i større grad delt i meningene om hvor et slikt ansvar bør ligge.

Medietilsynet anser at disse forskjellene er naturlige i lys av at ulike medieaktører har ulik innholdsprofil, og at det er ulike insitament og muligheter for å tilpasse og/eller utvide den journalistiske temaprofilen for ulike medier. Et nisjemedium kjennetegnes for eksempel nettopp av at det dekker et smalere temaområde/journalistisk felt, mens de nasjonale breddemediene vil være like opptatt av å dekke tematisk bredt for å favne ulike interesser. Det samme gjelder for så vidt uavhengig av hvilket geografisk nedslagsfelt aktøren har, dersom profilen er allmenn og bred. I lys av at NRK er pålagt et særskilt ansvar for å dekke områder som har en svakere journalistisk dekning i det samlede innholdstilbudet, er det imidlertid interessant at det er en slik spredning i oppfatninger i bransjen av hvor dette ansvaret bør ligge. At flere som representerer lokale og regionale medier mener at dette bør være et delt ansvar, kan også ha en positiv sammenheng med at flere i denne gruppen er positive til samarbeid med NRK.

Undersøkelsene i denne rapporten bekrefter at Norge fremdeles kjennetegnes av en god infrastruktur av medier på ulike geografiske nivåer, lokalt, regionalt og nasjonalt. Samtidig er det identifisert utviklingstrekk i mediemarkedet, som eierkonsentrasjon i lokalavismarkedet og en større grad av journalistisk samarbeid innenfor konsernene. Dette understreker betydningen av at samarbeid må skje på en måte som styrker mediemangfoldet og ivaretar NRKs uavhengighet. I et mediemangfoldsperspektiv er det viktig at samarbeid skjer ut fra aktørenes egne ønsker, og ikke gjennom pålegg. Videre er det viktig å verne om de ulike aktørenes uavhengighet, redaksjonelle frihet og integritet. Eventuelle samarbeid må gagne alle de samarbeidende partene, og ikke bidra til å hemme en velfungerende konkurranse

mellom de redaktørstyrte mediene og derigjennom svekke bredden i innholdstilbudet, der et mangfold av temaer, perspektiver og vinklinger har høy verdi. I lys av sterkere konkurranse fra globale aktører i det norske mediemarkedet, kan samarbeid etter Medietilsynets vurdering likevel være et viktig tiltak for å fremme et bredt norskspråklig innhold, gi bedre forutsetninger for å møte kostnadsvekst for rettigheter, og sikre en solid nyhetsproduksjon, nasjonalt, regionalt og lokalt.

8.7.4 Tilgjengeliggjøring av NRKs arkiver

Medietilsynet vurderer at NRK i tilgjengeliggjøringen av sine arkiver følger Stortingets presiseringer knyttet til at arkivmaterialet skal gjøres tilgjengelig for viderebruk, så langt det er praktisk, juridisk og presseetisk forsvarlig, og etter et selvkostprinsipp. Vurderingen er også at NRK i stadig større grad utvikler informasjonen om arkivmaterialet (metadata), som bidrar til å gjøre arkivinnholdet bedre og enklere tilgjengelig for dem som ønsker å bruke det. I Medietilsynets undersøkelse blant redaktørene i bransjen har 46 prosent av respondentene spurt NRK om å få tilgang til innhold NRK har produsert. De aller fleste har fått tilgang til enten alt eller deler av innholdet de har etterspurt, og sammenlignet med 2018, er det færre som ikke får tilgang til noe av innholdet de spør om.

Del 9

Konkurransemessige virkninger av NRKs virksomhet



9.1 Hovedpunkter i konkurranseanalysen

- Oslo Economics har vurdert konkurransemessige virkninger av NRKs nyhets- og aktualitetstjenester på nett og kartlagt konkurransesituasjonen i markedet for podkast, særlig i segmentet for nyhets- og aktualitetsinnhold.
- Den empirisk baserte konkurranseanalysen viser, i likhet med tidligere analyser, at NRKs regionsider i liten grad har virkning på lokal- og regionmedier. Nyhets- og aktualitetsinnholdet på Nrk.no er primært i konkurranse med brede riksdekkende nettaviser. Analysen finner ingen konkurransemessige effekter for meningsbærende aviser, noe som fremstår rimelig i lys av hvor differensierte de er fra Nrk.no.
 - o Konkurransepresset NRK utøver på de riksdekkende brede nettavisene har styrket seg som følge av at Nrk.no har fått en sterkere markedsposisjon de seneste årene, men de samlede konkurransemessige virkningene vurderes som positive. Brukerinntekter blir stadig viktigere for de riksdekkende avisene. Løpende journalistikk, kommentarer og magasinstoff legger særlig til rette for brukerinntekter. Analysen tyder på at NRK har satset mer på dette innholdet, i tillegg til hendelsesnyheter, men foreløpig ser det ut til at NRK primært utfyller tilbudet fra kommersielle aktører innen disse segmentene. De riksdekkende har samtidig opplevd vekst både i bruk, inntekter og lønnsomhet, noe som tyder på at det økte konkurransepresset ikke har hatt negative konsekvenser. Gitt at NRK ikke endrer dagens tilbud vesentlig, vurderes det å være lav risiko for negative konkurransemessige virkninger på kort eller middels lang sikt.
 - o NRKs regionsider er typisk svært differensierte fra lokalaviser, og utøver fortsatt i liten grad et konkurransepress på lokalavisene. Analysen finner at NRK utøver et noe sterkere konkurransepress på regionaviser ettersom det er større overlapp mellom dekningsområdene til regionaviser og NRK sine regionsider. NRKs sin posisjon er relativt svak i områder som dekkes av regionaviser, mens regionaviser har sterke posisjoner. Eventuell konkurranse fra NRK virker derfor trolig skjerpende på regionavisene. Risikoen for negative konkurransemessige virkninger i fremtiden vurderes som svært lav, gitt det svært begrensede konkurransepresset.
- Oslo Economics så på effekter av betalingsviljen for nyhets- og aktualitetsinnhold og i hvilken grad gratistilbudet til NRK gjør det utfordrende for kommersielle aktører å ta betalt for innhold. Viljen til å betale for nyheter synes å være lite påvirket av NRK for dem som ikke betaler for nyhets- og aktualitetsstoff. De som betaler for nyhets- og aktualitetsstoff oppgir i noe større grad at de kunne vært villige til å betale mer om NRKs tilbud falt bort, men analysen gir ikke grunnlag for å belyse hvor mye mer de ville være villige til å betale. Ettersom bruken av NRKs regiontjenester er lav, virker det lite sannsynlig at publikum ville vært villige til å betale vesentlig mer for lokal- og regionaviser i fravær av NRKs regionsider. Oslo Economics vurderer at de kommersielle aktørene trolig ikke ville fått nevneverdig flere abonnenter om tilbudet til NRK skulle falle bort, men det kunne blitt rom for noe høyere priser. En indirekte effekt av NRK kan dermed være at prisnivået holdes nede, noe som isolert sett er



fordelaktig for publikum. Oslo Economics mener likevel det er verdt å merke seg at et høyere prisnivå potensielt kunne gitt rom for flere nyetableringer.

- Den deskriptive analysen Oslo Economics har gjort av markedet for podkaster med nyhets- og aktualitetsinnhold viser at dette er et marked med høy konsentrasjon. Schibsted og NRK er henholdsvis største og nest største aktør i podkastmarkedet, og samtlige store podkaster kontrolleres av en av disse to. Det vurderes likevel som utfordrende å utøve markedsrett i podkastmarkedet grunnet flere forhold, som for eksempel at podkaster typisk distribueres på tredjeparts plattformer og inntil nylig i hovedsak har vært gratis tilgjengelig. Vurderingen er at NRK trolig har en disiplinerende virkning på Schibsted, som er klart største aktør innen nyhets- og aktualitetsinnhold i markedet for podkast. Det er uklart om andre aktører ville tilbudt podkaster med nyhets- og aktualitetsinnhold om tilbudet fra NRK falt bort.
- Norske brukere ligger ifølge Reuters Digital News Report på topp når det gjelder betalingsvilje for nyheter. I 2021 oppgir 46 prosent å ha betalt for eller brukt en betalt nyhetstjeneste det siste året, en sterk økning fra 26 prosent i 2017. Økningen forklares med takten i norske nyhetsmediers overgang til digitale plattformer og at norske mediehus har lyktes med å «konvertere» lesere til betalende kunder på nett.
- Hovedkonklusjonen i den empiriske analysen basert på Reuters Digital News Report-data er at bruk av NRKs nyhetstilbud på nett ikke har en negativ sammenheng med betalingsvilje. Analysen finner tvert imot at det er en positiv sammenheng mellom regelmessig bruk av NRK Nyheter på nett på den ene siden, og på den andre siden det å ha hatt tilgang til betalte nyheter på nett. Analysen gir ikke grunnlag for å konkludere om hvilken retning sammenhengen går. Det er for eksempel mulig at betalingspraksis på nett gjør folk mer tilbøyelige til å benytte NRKs nyhetstilbud på nett ofte.
- Tall fra SSBs Norsk mediebarometer 2020 gir ingen indikasjoner på at det er en negativ sammenheng mellom bruk av NRKs digitale nyhets- og aktualitetstilbud og tilgang til betalte nyheter på nett. Det er ingen forskjell i andelen som betaler for nettaviser ut fra om de daglig bruker Nrk.no (38 prosent) eller kun andre gratisaviser på nett (36 prosent). Blant de som leser nettaviser er det kun fire prosent blant de voksne som kun bruker Nrk.no. Andelen er noe høyere blant de yngste, barn og unge under 18 år. En forklaringsfaktor er trolig at det kun er to tilbydere i nyhets- og aktualitetsmarkedet som har særskilt tilrettelagte nyheter for barn og unge. Det er NRK Super og Aftenposten Junior.

9.2 Betydningen av konkurranse i mediemarkedet

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er konkurranse ansett som positivt fordi den gir lave priser, høy kvalitet og andre fordeler for brukerne. Konkurranse er et middel for å sikre at samfunnets ressurser benyttes effektivt og for å gi forbrukerne mest mulig nytte. I mediemarkedet er velfungerende konkurranse egnet til å påvirke det samlede medietilbudet



på en positiv måte for publikum, fordi konkurranse kan stimulere til økt investeringsvilje i innhold og gi insentiv til å differensiere medieinnholdet. Det er samlet sett positivt for mediemangfoldet ved at konkurransen bidrar til større bredde i tilbudet, økt kvalitet og innovasjon.

Aktørene kan velge ulike strategier i møte med konkurranse i sitt relevante marked, for eksempel ved å sette lavere pris på sitt medieprodukt, øke kvaliteten, utvikle nye produkter eller innrette medieproduktet mot bestemte, attraktive brukergrupper. Videre er det slik at jo nærmere alternativer brukerne oppfatter at medieprodukter er, jo hardere må de aktuelle medieaktørene konkurrere for å vinne brukerne. Høy konkurranse bidrar da til å presse prisen ned mot kostnaden, og dette skaper større nytte for brukerne.

Markedsandeler kan gi en indikasjon på hvilke medieprodukter som har en sterk konkurranseposisjon i et bestemt geografisk område. I mediemarkedet kan man for eksempel se på daglige dekningstall og sammenligne styrkeforholdet mellom ulike aktører. Selv om alle produkter i et relevant marked er konkurrenter, er det alltid slik at noen produkter er nærmere konkurrenter enn andre. Dette kan ikke avgjøres ved å se på markedsandeler alene. For å avgjøre hvem som er de nærmeste konkurrentene i et marked, må det foretas en markedsavgrensning. Konkurranse dreier seg om i hvilken grad brukerne oppfatter produkter som gode alternativer til hverandre. Jo nærmere alternativer brukerne oppfatter at produkter er, jo nærmere konkurrenter er de. Kun dersom det er tilstrekkelig mange som ser på for eksempel to nettaviser som gode alternativer, eller innbyrdes substituerbare, kan en si at disse er nære konkurrenter. For å vurdere konkurransemessige virkninger av NRKs tjenester i ulike markeder er det derfor nødvendig å identifisere hvor nære konkurrenter ulike kommersielle aktører er til NRK.

I vurderingen av konkurransenærhet og fortrenningseffekter ligger også behov for innsikt i grad av faktisk innholdslikhet mellom de ulike aktørenes tilbud. Sjøvaag, Pedersen og Owrens analyse av innholdsmangfold i norske nyhetsmedier konkluderer for eksempel med at NRK skiller seg fra kommersielle aktører, noe som svekker mulige fortrenningseffekter og indikerer at NRK styrker det samlede mediemangfoldet.²⁹⁷

De offentlig finansierte allmennkringkasternes konkurransemessige virkninger i mediemarkedet er et sentralt mediepolitisk tema i mange europeiske land. Argumentasjonen er at offentlig finansierte allmennkringkastere kan fortrenge kommersielle medier, eller avskrekke dem fra å etablere seg i enkelte markeder, fordi allmennkringkasternes tilstedeværelse i markedet reduserer publikums etterspørsel etter lignende tjenester fra kommersielle aktører, og at både reklameinntekter og betalingsvilje dermed også går ned. Sehl, Fletcher og Picards analyse fra 2020 av nasjonale kringkastings- og online-markeder for nyheter i alle de 28 EU-landene, fant liten støtte for «crowding-out»-argumentet.²⁹⁸

²⁹⁷ Sjøvaag, Helle, Pedersen, Truls André og Owren, Thomas (2019) «*Is public service broadcasting a threat to commercial media*», Media, Culture & Society, 41(6): 808–827.

²⁹⁸ Sehl, Annika, Fletcher, Richard og Picard, Robert G. (2020) *Crowding out: Is there evidence that public service media harm markets? A cross-national comparative analysis of commercial television and online news providers*, European Journal of Communication, 35(4).

Argumentet om slike *fortrengningseffekter* er basert på en oppfatning om at størrelsen og styrken til offentlige allmennkringkastere og deres digitale tjenester, har negative konkurransevirkninger som enten fortrenger eller forringer kommersielle aktører. Det vises til at fortrengningsargumentet brukes i flere ulike markeder. I kringkastingsmarkedet er for eksempel argumentet at markedsandelene for de kommersielle aktørene blir lavere, og dermed svekkes reklameinntekter og økonomisk bærekraft. Tilsvarende er argumentet i markedet for innholdstjenester på nett og mobil, at de offentlige allmennkringkasternes tilstedeværelse svekker oppslutningen om og reduserer betalingsviljen for kommersielle tjenester. Sehl et al. viser til at det har vært lite empirisk forskning på fortrengningseffekter i mediemarkedet. En sammenstilling Reuters Institute gjorde i 2016 av tidligere studier av virkninger offentlige allmennkringkastere har på kommersielle mediers inntekter og investeringer i innhold, konkluderer imidlertid slik:

*«On the whole, existing studies provide little evidence for a negative market impact of PSM upon domestic private sector media.»*²⁹⁹

Samtidig er det flere undersøkelser som støtter opp om at land med mediasystemer som har både sterke kommersielle medier og uavhengige allmennkringkastere med solid finansiering, gir de beste forutsetningene for velinformerte borgere. Videre er det studier som bekrefter at det samme gjelder for nyhetsmarkedet på nett, ved at land med sterke offentlige allmennkringkastere har en mer mangfoldig nyhetsdekning innenfor temaområdet politikk.³⁰⁰ Analysen Sehl et al. gjorde baserte seg på markedsdata om økonomi og mediebruk, herunder om betaling for digitale nyheter. Dersom «crowding out» fortrengning er en av de viktigste faktorene for hvorvidt kommersielle aktører har bærekraftige driftsvilkår, kan man forvente at markeder med solid finansiering av offentlige allmennkringkastere vil ha utviklet relativt svake kommersielle medier. Sehl et al. fant verken støtte for hypotesen om negativ sammenheng mellom inntekter per innbygger for den offentlige allmennkringkasteren og de kommersielle kringkasternes inntekter – eller hypotesen om negativ sammenheng mellom dekningstall for den offentlige allmennkringkasteren og de kommersielle kringkasternes inntekter.

²⁹⁹ Nielsen RK, Fletcher R, Sehl A, et al. (2016) *Analysis of the relation between and impact of public service media and private media*, Prepared by the Reuters Institute for the Study of Journalism (RISJ), University of Oxford for the Ministry of Culture (Denmark),

³⁰⁰ Sehl et al. viser til referanser som Aalberg T and Curran J (eds) (2012) *How Media Inform Democracy: A Comparative Approach*, New York Routledge, Aalberg T, van Aelst P and Curran J (2010) *Media Systems and the political information environment: A cross national comparison*, International Journal for Press/politics 15 (3), Esser et al. (2012), Aalberg T, Papathanassopoulos S, Soroka S, et al. (2013) *International TV News, foreign affairs interest and public knowledge: A comparative study of foreign news coverage and public opinion in 11 countries*, Curran J, Iyengar S, Lund AB, et al. (2009) *Media System, public knowledge and democracy: A comparative study*, European Journal of Communication 24(1), De Vreese CH and Boomgarden H (2006) *News political knowledge and participation: The differential effects of news media exposure on political knowledge and participation*, Acta Politica 41, Iyengar et al. (2010), Albæk E, van Dalen A, Jebri N, et al. (2013) *Political Journalism in a Comparative Perspective*, Cambridge University Press, og Humprecht E and Esser F (2018) *Diversity in Online News: On the Importance of Ownership Types and Media System Types*.

Analysen pekte tvert imot på at kommersielle aktører i visse markeder drar fordeler av å være i markeder med sterke offentlige allmennkringkastere. Funnet kan ifølge forskerne trolig forklares med «race to the top»-effekten, som legger til grunn at kommersielle medier kan dra fordeler av å «bygge på arven» som følger av solid finansiering av en offentlig allmennkringkaster når det gjelder infrastruktur, tjenester og det innholdet og brukervanene dette har skapt.³⁰¹ Tilsvarende viste analysen fra Sehl et al. ingen signifikant negativ sammenheng mellom verken inntekter eller dekningstall for allmennkringkasterne i tv-markedet og inntekter fra betal-tv for de kommersielle aktørene. Analysen beskriver situasjonen i alle de 28 EU-landene, og forskerne finner betydelige forskjeller mellom land. For eksempel er det både sterkere offentlige allmennkringkastere og sterkere kommersielle markeder i land som tilhører den liberale og demokratisk korporative modellen,³⁰² som for eksempel mediesystemene både i Danmark, Sverige og Norge er plassert innenfor. Her kan det også være viktig å se funnene i lys av at det er store forskjeller mellom de ulike landene i EU når det gjelder hvilke muligheter de offentlige allmennkringkasterne har til å hente kommersielle inntekter. Mange allmennkringkastere, for eksempel i Tyskland, Sveits, Irland og på Island, kan ha kommersielle inntekter, mens allmennkringkasterne i Sverige, Danmark, Finland og Storbritannia som hovedregel ikke kan ha inntekter fra reklamemarkedet. I Norge kan NRK heller ikke hente reklameinntekter og har begrenset mulighet for sponsorinntekter, se nærmere i punkt 5.3.2.

Analysen avdekket heller ingen signifikant negativ sammenheng mellom bruk av offentlige allmennkringkasteres nyhetstilbud på nett og bruk av kommersielle nettnyheter eller betaling for nettnyheter.³⁰³ Sehl et al. peker på at nettnyheter er en liten, men demokratisk viktig del av det bredere spørsmålet om fortrengringseffekter. Samtidig er denne delen av spørsmålet i økende grad viktig ettersom nyhetsbruken i stadig større grad beveger seg over på nett. For nyhetsmarkedet på nett peker forskerne også på variasjoner mellom landene. Noen land med sterke offentlige allmennkringkastere, som de nordiske landene, har også en høy andel som betaler for nyheter på nett. I andre markeder, som Tyskland og Storbritannia, er betaling for nyheter på nett relativt uvanlig. Forskerne mener derfor det er nødvendig med flere analyser for å avdekke flere relevante faktorer som virker inn på resultatene til de kommersielle nyhetsmediene på nett.

Sehl et al. konkluderer med at analysen de har gjort, svekker de krasseste «crowding out»-argumentene, ettersom funnene enten indikerer at kommersielle medier drar fordeler av sterke offentlige allmennkringkastere, eller at eventuelle negative effekter har vært relativt svake. Forskerne understreker at når fremtidig mediepolitikk skal utformes, er det behov for en nærmere vurdering av hva som faktisk ligger bak argumentene om fortrengringseffekter:

³⁰¹ Begrepet «race to the top» har Sehl et al. hentet fra BBC (2013) Public and private broadcasters across the world: The race to the top, December. Tilgjengelig på http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/insidethebbc/howwework/reports/pdf/bbc_report_public_and_private_broadcasting_across_the_world.pdf

³⁰² Slik modellen med ulike mediesystemer ble definert av Hallin og Mancini i 2004.

³⁰³ Medietilsynet har innhentet en tilsvarende analyse av sammenhengen mellom bruk av NRKs nyhetstilbud på nett og betalingsvilje til denne utredningen, se nærmere i punkt 9.6 nedenfor.

«Arguments about whether PSM represent good value for money, whether PSM prevents commercial media from generating even more revenue, and whether PSM prohibit the financial viability of commercial media are all related, but they also represent different strategic goals and imply very different visions of what media systems should be like in the future.»

Oslo Economics peker i sin analyse av konkurransemessige virkninger av NRK i markedet for nettnyheter på at endringer i mediemarkedet har aktualisert problemstillingen knyttet til fortrenkning. Dette er fordi konvergensen trolig har bidratt til større konkurranseflater mellom NRK og kommersielle aktører, både ved at samtlige aktører er aktive på samtlige formater og ved at formatene kan ha blitt nærmere alternativer. Det siste forklarer Oslo Economics med at endringer i hvordan publikum konsumerer nyhetsinnhold kan ha medført at tekstbasert innhold og andre formater oppleves som nærmere alternativer enn tidligere, særlig fordi mobiltelefon, nettbrett og PC gir mulighet til å konsumere alle formater. Det er også grunn til å anta at konvergensen kommer til å fortsette. De kommersielle aktørene har i intervjuer med Oslo Economics, opplyst at digitale kunder er mer flyktige enn tradisjonelle abonnenter på papiravis, og at betydelig mer nysalg er blitt nødvendig.

I et mediemangfoldsperspektiv er det viktig å se om disse endringene påvirker den isolerte verdien av NRK som markedsaktør, og hvilken betydning og konsekvenser det har at NRK utsetter kommersielle aktører for et konkurransepress. Oslo Economics viser til at det er enighet om at strukturelle (teknologiske) endringer har bidratt til at det i dag er vanskeligere å finansiere journalistikk enn for 15 til 20 år tilbake. Dette taler isolert sett for at NRK er blitt viktigere i et mediemangfoldsperspektiv, men et gitt konkurransepress fra NRK kan også medføre økt risiko for fortrenkning av kommersielle aktører. Oslo Economics forklarer dette med at dersom inntektsgrunnlaget blir tilstrekkelig lite, vil de kommersielle aktørenes insentiver til å investere i innhold / eller være til stede i markedet svekkes. Lav lønnsomhet kan gi økt risiko for konkurransepress fra NRK og gi utestengende virkninger. Oslo Economics viser til at de kommersielle aktørenes lønnsomhet vil være lavere enn tidligere, også om konkurranse fra NRK er tenkt bort. Som vist i kapittel 4, er den viktigste årsaken til at det er blitt vanskeligere å finansiere journalistikk at avisene i det digitale annonsemarkedet har fått konkurranse fra aktører som Facebook, Google mv. Oslo Economics finner imidlertid at avisenes markedsrett trolig i mindre grad er redusert på lezersiden enn på annonsesiden, ettersom andre digitale medieprodukter i liten grad dekker behovet for å holde seg oppdatert på nyhets- og aktualitetsstoff. Denne vurderingen understøttes også av at avisene lykkes med brukerfinansiering digitalt.

Som forklart i kapittel 4, tilsier teorien om tosidig forretningsmodell at redusert lønnsomhet i annonsemarkedet, alt annet likt, gir aviser insentiv til å sette en høyere pris i brukermarkedet. Høye priser kan svekke bruksmangfoldet ved at det forsterker sosiale forskjeller i hvem som har tilgang til betalte nyhetstjenester.³⁰⁴ I en slik situasjon kan NRK bli enda viktigere for å sikre bruksmangfold og at alle får tilgang til nyheter, både gjennom sitt faktiske bidrag til nyheter og gjennom å utøve et konkurransepress som bidrar til lavere priser. Samlet sett betyr dette at de strukturelle endringene både kan ha bidratt til å gjøre NRKs innhold

³⁰⁴ Medietilsynet (2021) *Mediemangfoldsregnskapet 2020 – Mediemangfold i et brukersperspektiv*.

viktigere for mediemangfoldet, samtidig som det er økt risiko for at NRK fortrenger kommersielle aktører. Oslo Economics peker på at dette kompliserer vurderingen av om nettoeffekten NRKs tilbud har på mediemangfoldet og det samlede innholdstilbudet, er positiv eller negativ. Som forklart over, avhenger hvilke effekter som oppstår, av hvor nær konkurrent NRK faktisk er, og hvilke muligheter de kommersielle aktørene har til å tilpasse seg. Medietilsynet har derfor innhentet en empirisk basert analyse av konkurransepresset som NRK faktisk utøver, og hvordan kommersielle aktører tilpasser seg konkurransen.

9.3 Empirisk analyse av de konkurransemessige virkningene av NRKs nyhets- og aktualitetstjenester på nett

9.3.1 Om konkurranseanalysen, analytisk rammeverk og metode

For å svare på oppdragets spørsmål om hvordan NRKs innhold, særlig digitalt, påvirker tilbudet til kommersielle aktører og om tilbudet til publikum derigjennom svekkes har Medietilsynet innhentet en empirisk basert analyse av de konkurransemessige virkningene av NRKs nyhets- og aktualitetstjenester på nett. I konkurransegrunnlaget ba Medietilsynet om at analysen skulle omfatte både NRKs nasjonale og et utvalg regionale nyhets- og aktualitetstjenester på nett. Videre åpnet oppdraget for en vurdering av behovet for å gjøre en konkurranseanalyse av andre av NRKs innholdstjenester og sammenlignbare innholdstilbud.

Oppdraget var å gjennomføre en tradisjonell konkurranseanalyse og bruke empiriske analyser for å identifisere konkurranseflater og konkurransenærhet mellom kommersielle aktører og tjenester og de aktuelle NRK-tjenestene. Deretter skulle det gjøres en vurdering av virkningene av de identifiserte konkurranseflatene. Konkurransesvirkninger kan være både positive og negative, og målet med analysen er å identifisere nettoeffekten NRK har på tilbudet til kommersielle aktører. Oppdraget innebar å gjøre en konkret vurdering av hvor nær konkurrent NRK faktisk er for kommersielle aktører, og hvordan disse aktørene tilpasser seg konkurransen fra NRK.

Dersom analysen avdekket vesentlige konkurransebegrensende virkninger eller netto negative virkninger på kommersielle aktører, omfattet oppdraget en vurdering av om virkningen av NRKs tilstedeværelse samlet sett er positivt for mediemangfoldet og tilbudet til publikum. Dette blir en vurdering av om de direkte effektene av NRKs tjenester har en tilstrekkelig positiv effekt for det samlede tilbudet til publikum for å oppveie eventuelle netto negative effekter på tilbudet fra kommersielle aktører.

Oslo Economics fikk i oppdrag å gjennomføre konkurranseanalyse i følgende markeder:

- NRKs virksomhet innen nettbaserte nyhets- og aktualitetstjenester nasjonalt og i de fire regionene Vestfold og Telemark, tidligere Sogn og Fjordane, Trøndelag og Nordland.
- NRKs virksomhet i markedet for podkast, avgrenset til segmentet for nyhets- og aktualitetsinnhold.

Oslo Economics har gjennomført en rekke empiriske analyser for å kartlegge de utvalgte markedene og vurdere konkurransenærhet mellom NRK og kommersielle aktører, og en kvalitativ vurdering av hvordan NRK påvirker de andre aktørene i de respektive markedene. En omfattende konkurranseøkonomisk analyse, der både kvalitative og kvantitative metoder inngår, danner grunnlaget for vurderingen. Analysen til Oslo Economics er basert på følgende fire datakilder³⁰⁵:

Spørreundersøkelse

En spørreundersøkelse blant publikum er gjennomført for å få innsikt i deres bruk og preferanser for nettbaserte nyhetstjenester. Utvalget ble hentet fra de fire regionale markedene som omfattes av analysen (Sogn og Fjordane, Trøndelag, Nordland, Vestfold og Telemark), samt en gruppe fra hele Norge.³⁰⁶ Undersøkelsen ble utformet for å få innsikt i særskilt fire forhold:

- konsumentenes første- og andrevalg for nyhetsoppdatering på nett (diversjon)
- forbruksmønster (dobbeltlesning)
- opplevde forskjeller i innhold mellom NRK og de kommersielle aktørene
- konsumentenes betalingsvillighet i et tenkt scenario der NRK ikke var til stede i markedet

Oslo Economics har brukt data fra spørreundersøkelsen både for å vurdere aktørens posisjon i markedet og graden av konkurranse mellom dem. Kartleggingen av størrelsen på respondentenes første- og andrevalg ble benyttet for å beregne diversjonsrater. Diversjonsraten er et mål på hvor stor andel av brukerne til nettside A som ville benytte nettside B dersom A ikke lenger var tilgjengelig. I denne analysen er diversjonsraten et mål på hvilke nyhetsformidlere som er i konkurranse med hverandre, basert på hvordan brukerne oppfatter substituerbarhet mellom nyhetsformidlerne. I tillegg gir andelen som allerede bruker mer enn én nyhetsformidler regelmessig, utfyllende informasjon om konkurransenærhet, ettersom dobbeltlesning trekker i retning av at tjenestene utfyller hverandre, heller enn å være klare alternativer. Dobbeltlesning har betydning for hvordan diversjonsratene skal tolkes. Også opplevd likhet mellom innholdet i to tjenester utfyller informasjon om konkurransenærhet ved at jo likere to tjenester oppfattes å være, jo mer sannsynlig er det at det er høy konkurransenærhet. Kartleggingen av respondentenes vilje til å betale (mer) for kommersielle tjenester dersom de ikke hadde hatt tilgang til NRK, kan gi innsikt i hvordan NRK disiplinerer konkurransen. Jo høyere andel som ville betalt (mer) for kommersielle tjenester, jo mer disiplineres de kommersielle av NRK.

³⁰⁵ Se en fullstendig gjennomgang av analytisk rammeverk og metode i kapittel 2.8 i Rapport nr. 2021-48 *Konkurransemessige virkninger av NRK tjenester i utvalgte mediemarkeder*, Oslo Economics 23. august 2021.

³⁰⁶ På grunn av overrepresentasjon av høye aldersgrupper har Oslo Economics gjort en sensitivitetsanalyse for å sjekke om eldre systematisk svarer annerledes enn yngre. Denne analysen synliggjorde noen forskjeller i førstevalg og at eldre i større grad betaler for nyheter enn de yngre aldersgruppene. Sensitivitetsanalysen viste imidlertid begrenset forskjell mellom aldersgrupper når det gjelder viljen til å betale mer for nyhets- og aktualitetsstoff i en situasjon der NRK tenkes bort. Oslo Economics vurderer på denne bakgrunnen at undersøkelsen har verdi i analysen.

Nettrafikdata

Trafikkdata for nettavisene er innhentet for å få innsikt i faktisk bruk som et supplement til spørreundersøkelsens informasjon om befolkningens preferanser for nyheter. Trafikkdata er hentet fra følgende kilder: NRK, Amedia, Kantar TNS listen og Medietall.no. Felles for disse kildene er at de måler antall unike brukere og sidevisninger for PC, nettbrett og mobil. Oslo Economics har aggregert PC-, nettbrett- og mobiltall per uke for å gjøre dataene sammenlignbare. Videre har Oslo Economics analysert både absolutte og relative størrelser over tid, samt begrenset analysene til perioder der dataene er relativt konsistente, for å håndtere eventuell dobbelttelling og endring i målemetode i løpet av perioden som analyseres.

Deskriptive markedsdata

For å belyse økonomiske trender i mediemarkedet har Oslo Economics innhentet deskriptive markedsdata som gir informasjon om bruker- og annonseinntekter, opplagstall og antall årsverk. Disse dataene er hentet fra Medietilsynet, NRK og Mediebedriftenes Landsforening (MBL).

Til den deskriptive analysen av markedet for podkast er det særskilt søkelys på podkaster med nyhets- og aktualitetsinnhold. Datamaterialet for denne analysen er hentet fra Podtoppen.no som beskriver seg som «Norges offisielle toppliste og måling av norske podkaster». Podtoppen.no eies i fellesskap av NRK, Schibsted, Bauer Media, P4-gruppen, og Moderne Media. Eierne og aktører som har tilsluttet seg målingen, finansierer Podtoppen.no.

Oslo Economics viser til at de ulike deskriptive dataene i seg selv er egnet til å gi innsikt i markedet og konkurransen mellom NRK og de øvrige aktørene. Eksempelvis kan flere abonnenter og/eller merinntekter fra brukerne indikere at konkurransen fra NRK ikke har vært økende. Resultatene fra spørreundersøkelsen og nettrafikdataene kan i tillegg vurderes opp mot ulike typer deskriptive data.

Dybdeintervjuer med aktører

Oslo Economics har gjennomført dybdeintervjuer med representanter for følgende markedsaktsører: MBL, Amedia, Telemarksavisa, Firda, Adresseavisen, VG, Aftenposten, Dagbladet, Klassekampen og NRK. I tillegg har Oslo Economics hatt skriftlig kontakt med flere andre aktører.

Intervjuene er gjennomført som semistrukturerte dybdeintervjuer, der respondentene har fått oversendt en intervjuguide³⁰⁷ på forhånd. Intervjuguidene ble delvis tilpasset den aktuelle aktøren, blant annet med hensyn til lokale forhold, endring av konkurransepress som følge av at NRK har endret dekningsområde eller lignende. Oslo Economics har brukt dybdeintervjuene med sentrale aktører for å kartlegge hvordan aktørene mener de møter konkurranse fra NRK, om det har vært endringer i denne konkurransen, og hva de mener er

³⁰⁷ Ibid, side 16 for oversikt over overordnede spørsmål i intervjuguiden Oslo Economics benyttet.

konsekvensene av konkurransen. Informasjonen er deretter vurdert i lys av den kvantitative informasjonen. Aktørenes egne vurderinger gir ifølge Oslo Economics et ytterligere grunnlag for innsikt i viktige markedsmekanismer, for utforming av hypoteser og til å understøtte eller kvalifisere de empiriske analysene.

9.3.2 Problemstilling og avgrensning av konkurranseanalysen

Den konkurranseøkonomiske analysen av NRKs tilstedeværelse i utvalgte mediemarkeder bygger på veletablerte metoder fra moderne konkurranseøkonomi. Dette innebærer i hovedsak bruk av empiriske analyser for å vurdere konkurransenærhet mellom NRK og de kommersielle aktørene i de utvalgte markedene. Markedsavgrensning har som formål å identifisere hvilke aktører som kan vurderes som reelle konkurrenter i det aktuelle markedet som skal analyseres. Et relevant marked har en produktmessig og en geografisk dimensjon.

Oslo Economics viser til at nye metoder i anvendt konkurranseøkonomi gjør det mulig å identifisere konkurransepresset mellom et sett av aktører direkte, og at kvalitative vurderinger av substituerbarhet dermed har en mindre rolle enn tidligere. Hypotesen som undersøkes, er om NRKs aktivitet utøver et så sterkt konkurransepress på de øvrige aktørene at det har negative konsekvenser for markedet på lang sikt. Konkurransetrykk forklares som at aktører begrenses i sin handlefrihet, noe som eksempelvis kan slå ut i at aktører må sette lave priser, tilby bedre tjenester eller lignende. Konkurransetrykket mellom to aktører er ikke nødvendigvis symmetrisk. Det er mulig at en aktør A inngår i samme marked som aktør B, men ikke motsatt. Denne situasjonen kan oppstå hvis aktør A i sin virksomhet disiplineres av aktør B, mens aktør B i sin virksomhet primært disiplineres av andre aktører. Oslo Economics peker på at markedsavgrensningen derfor bør ta utgangspunkt i hypotesen som skal belyses.

Spørsmålet er hvordan NRKs virksomhet innen nettbasert nyhets- og aktualitetsinnhold påvirker kommersielle aktører. Hvilke effekter som oppstår, avhenger av hvor nær konkurrent NRK faktisk er. Jo høyere konkurransenærhet, jo mer sannsynlig er det at NRK har en konkurransemessig virkning gjennom å disiplinere eller begrense kommersielle aktørers handlingsfrihet. Dette kan være knyttet til prising, kvalitet, innhold og lignende. I tillegg avhenger effektene av de kommersielle aktørenes muligheter til å tilpasse seg konkurransen fra NRK. Denne vurderingen baseres i stor grad på hvilken markedsposisjon aktøren som møter konkurranse har. Jo sterkere posisjon, jo mer sannsynlig er det at konkurransepress fra NRK virker skjerpene. Har aktøren en svak posisjon, eksempelvis fordi den møter hard konkurranse fra andre aktører, er det derimot en økt risiko for at et gitt konkurransepress fra NRK skal virke fortregende.

Oslo Economics lar markedsavgrensningen ta utgangspunkt i de relevante NRK-tjenestene, og har deretter brukt dette utgangspunktet til å identifisere aktører som kan møte konkurranse fra tjenestene.

Produktmessig avgrensning

Produktene i analysen er nettbaserte nyhets- og aktualitetstjenester samt podkaster som formidler nyheter- og aktualitetsinnhold. Oslo Economics viser til at alt av NRKs nyhets- og aktualitetsinnhold ligger tilgjengelig på nett, herunder TV-sendinger, radio og lignende. Oslo Economics har avgrenset analysen produktmessig til NRKs nettavistilbud ettersom det må forventes at den viktigste kilden til konkurransepress på andre nettaviser, er NRKs nettavis. Nettaviser kombinerer i dag ofte tekst, lyd og video i nyhetsformidlingen, og kjennetegnes av at de tilbyr en miks av ulike typer nyhets- og aktualitetsstoff. Videre kan tredjeparts plattformer brukes for å nå ut med spesifikt innhold. Oslo Economics forklarer at nettaviser derfor kan sies å betjene et behov som vanligvis ikke dekkes like effektivt av eksempelvis tv- eller radiosendinger med nyhetsinnhold. Ettersom det i mediemarkeder er fullt mulig at formater konkurrerer mot hverandre, vurderer likevel Oslo Economics hvordan det samlede nyhets- og aktualitetstilbudet til NRK kan påvirke kommersielle nettaviser.

Oslo Economics vurderer at NRKs nyhets- og aktualitetstjenester på nett inngår i samme marked som nettaviser med et bredt tematisk innhold, ved at de tilfredsstiller samme behov. Det vises til at forsiden på Nrk.no inneholder en tematisk og geografisk miks av nyheter og aktualitetsstoff, der stoffet kan ha sitt utspring enten nasjonalt eller internasjonalt. Det vises til at tilsvarende miks av innhold finnes i brede nettaviser med et nasjonalt nedslagsfelt.

Oslo Economics vurderer at de nasjonale meningsbærende avisene Nationen, Klassekampen, Dagen, Dagsavisen og Vårt Land ikke inngår i samme marked som nettavisen Nrk.no. Det legges til grunn at innholdet er mer variert i breddeavisene enn i meningsbærende aviser med et nasjonalt nedslagsfelt, selv om det kan være en viss innholdsmessig overlapp. Oslo Economics viser til at de brede nettavisene ikke nevner meningsbærende aviser som sine konkurrenter. Dette utelukker ikke at de meningsbærende avisene kan stå overfor et konkurransepress fra Nrk.no og andre brede nettaviser.

Oslo Economics legger til grunn at NRKs podkaster konkurrerer mot andre podkaster og avgrenser ikke podkastmarkedet nærmere ettersom det gjøres en deskriptiv analyse av dette markedet.

Geografisk avgrensning

Oslo Economics har tatt utgangspunkt i det geografiske området som det aktuelle NRK-innholdet primært retter seg mot. Forsiden på Nrk.no formidler innhold av nasjonal interesse, og andre nettaviser som formidler innhold av nasjonal interesse, inngår. VG.no, Dagbladet.no, Tv2.no, Nettavisen.no og Aftenposten.no nevnes som eksempler.

Regionsidene til NRK formidler nyheter fra avgrensede geografiske områder, som hovedsakelig er relevante for publikum med en særlig interesse for disse områdene. Oslo Economics har inkludert aktører som primært formidler nyheter fra hele eller deler av det aktuelle området, som dekkes av en gitt regionside i det aktuelle geografiske markedet.

Fremadskuende analyse

Utgangspunktet for analysen er tilbudet til publikum og at konkurranse fra NRK kan ha både positive og negative virkninger på tilbudet fra kommersielle aktører. Positive virkninger har konkurransen dersom den skjerper tilbudet fra konkurrentene, eksempelvis ved at de får insentiver til å lage bedre innhold eller ta lavere pris for innholdet. Konkurransen har negative virkninger dersom den har en fortregende effekt på tilbudet fra de kommersielle aktørene, for eksempel ved å svekke insentivene til å investere i kvalitet, gir færre aktører eller lignende. Analysen vurderer nettovirkningene av de konkurransemessige effektene, fordi konkurranse kan virke både skjerpende og fortregende samtidig. Både kvantitative og kvalitative metoder er benyttet.

Oslo Economics mener enhver konkurranseanalyse som skal brukes til å utforme politikk, bør være fremadskuende, og at dette er en utfordring ettersom det utelukkende eksisterer informasjon om historiske markedsforhold. Normalt er historisk informasjon mer representativt for fremtiden, jo mer modent et marked er. Mediemarkedet er i kontinuerlig utvikling, og forretningsmodellene kan ikke karakteriseres som modne. Oslo Economics viser til at markedet har endret seg vesentlig de siste fire årene, og at markedet trolig ser annerledes ut fire år frem i tid. Det er derfor utfordrende å vurdere virkninger NRK kan ha på kommersielle aktører i fremtiden. Det er naturlig å legge til grunn at det primært er nære substitutter som utøver konkurransepress på hverandre i fremtiden, men hva som er nære substitutter, kan samtidig endre seg.

For å belyse de konkurransemessige virkningene av de aktuelle NRK-tjenestene i dag, har Oslo Economics basert analysen på faktiske data. Oslo Economics har også gjort en kvalitativ vurdering av hvorvidt konklusjonene kan endres hvis konkurransepresset fra NRK eventuelt skulle øke, men understreker at den siste vurderingen er preget av vesentlig mer usikkerhet.

9.3.3 Det teoretiske og prinsipielle utgangspunktet for analysen

Oslo Economics forklarer hvordan et velfungerende mediemarked fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kjennetegnes av at publikum har tilgang til og bruker et rikt utvalg av medieprodukter som er av høy kvalitet, og som tilbys til lavest mulig pris/kostnad. Selv om mangfold i tilbudet er ønskelig i de fleste markeder, er det særlig viktig i nyhets- og aktualitetsmarkedet. Oslo Economics peker på nyhetsmedienes demokratiske funksjon – at et mangfold av ressurssterke redaksjoner legger til rette for at viktige saker blir belyst fra ulike perspektiver og øker sannsynligheten for at kritikkverdige samfunnsforhold oppdages og belyses. Dette innebærer at nyhets- og aktualitetsinnhold har positive samfunnsmessige eksternaliteter³⁰⁸. Når produkter har positive eksternaliteter, er det en risiko for markedssvikt.

³⁰⁸En eksternalitet (også kjent som ekstern virkning) er en utilsiktet positiv eller negativ virkning av en virksomhet. Begrepet betegner samfunnsøkonomiske effekter ved konsum eller produksjon som en eller flere aktørers virksomhet har på andre aktører, samfunnet eller andre tredjeparter, som det ikke tas hensyn til i prisen. Ved negativ eksternalitet genererer markedet mer av effekten enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt, og ved positiv eksternalitet genererer markedet for lite av effekten.



I dette tilfellet er det risiko for lav produksjon og/eller konsum av nyhets- og aktualitetsinnhold samt for lite mangfold av stemmer.

Oslo Economics vurderer at NRKs brede medietilbud og høye oppslutning indikerer at NRKs innhold har stor egenverdi for publikum i tillegg til å betraktes som et virkemiddel som legger til rette for bruks- og mediemangfold. NRK bidrar dermed etter Oslo Economics' syn både direkte og indirekte til mangfold, både gjennom å tilby eget, differensiert innhold og ved å gi kommersielle aktører incentiver til å differensiere seg fra NRK.

Oslo Economics' teoretiske og prinsipielle utgangspunkt for analysen er en forventning om at konkurranse fra NRK virker skjerpende på aktører som har en sterk posisjon i sitt marked. Det gjelder særlig for aktører som i liten grad møter konkurranse fra andre aktører, har høy lønnsomhet, mange betalende brukere etc., mens det er en forventning om at konkurransepress fra NRK kan gi en risiko for fortrenkning av aktører med svak posisjon i markedet. Sistnevnte gjelder særlig dersom aktørene allerede møter hard konkurranse, har lav lønnsomhet, har få betalende brukere etc. Teoretisk sett er det ifølge Oslo Economics slik at jo sterkere NRK står i markedet og jo nærmere konkurrent NRK er til en gitt aktør, jo mer sannsynlig er det at NRK har konkurransemessige virkninger på aktøren. Det er også mer sannsynlig med negative virkninger dersom konkurransepresset fra NRK er sterkt.

Høy konkurransenærhet representerer en større sannsynlighet for at NRK har en konkurransemessig virkning på de kommersielle aktørene, og derigjennom begrenser andre aktørers handlingsfrihet knyttet til faktorer som prissetting, kvalitet, innhold og lignende. Oslo Economics tar teoretisk utgangspunkt i at NRK kan gjøre det vanskelig for de kommersielle aktørene å tiltrekke seg brukere, skape annonseinntekter samt å konvertere brukere til betalende abonnenter som en konsekvens av konkurranse. Videre kan gratis innhold fra NRK i prinsippet redusere kommersielle aktørers muligheter for å finansiere innhold både med bruker- og annonseinntekter, og dermed svekke incentivene til å investere i innhold for de kommersielle aktørene. Dersom inntektsgrunnlaget for de kommersielle aktørene blir tilstrekkelig lite, kan NRKs tilstedeværelse forringe eller fortrenge tilbudet og dermed ha en negativ indirekte effekt på mediemangfoldet. Oslo Economics forklarer at dersom NRK i en slik situasjon også tilbyr forholdsvis likt innhold som de kommersielle, kan NRKs samlede effekt på mediemangfoldet og tilbudet til publikum være negativ.

Oslo Economics redegjør også for potensielle dreiningseffekter av NRKs tilstedeværelse, som i motsetning til fortrenkningseffekter på kvalitet og tilstedeværelse både kan være positive og negative. En positiv effekt er for eksempel om konkurransen fra NRK gir incentiver til å satse på unikt innhold, og en negativ effekt kan være om konkurransen bidrar til at medier blir likere hverandre.

For å vurdere de konkurransemessige virkningene av NRKs tjenester på de kommersielle aktørene i utvalgte mediemarkeder tar Oslo Economics utgangspunkt i sentrale prinsipper for

Negative eksternaliteter brukes ofte som en begrunnelse for offentlige inngrep, og det produseres som oftest for lite av varer og tjenester med positive eksterne virkninger. Kilde www.snl.no.

markedsavgrensning, produkt differensiering, borgernes faktiske bruk av mediene, finansieringsgrunnlag og identifisering av relevante konkurranseflater:

Markedsavgrensning

Markedsavgrensning innebærer en vurdering av hvilke markeder NRK tilbyr innhold i, og hvilke andre aktører som er til stede i de respektive markedene, både geografisk og produktmessig. Formålet med en slik kartlegging er ifølge Oslo Economics å identifisere hvilke aktører som potensielt kan være aktuelle konkurrenter om å betjene behovene som spesifikke NRK-tjenester betjener. Analysen er avgrenset til å omfatte NRKs nettavistilbud, nettbaserte nyhets- og aktualitetstjenester samt podkaster som formidler nyheter og aktualitetsinnhold. Videre oppgir Oslo Economics at den geografiske avgrensningen tar utgangspunkt i det geografiske området som det aktuelle NRK-tilbudet retter seg mot. Forsiden på nrk.no formidler innhold av nasjonal interesse, mens NRKs regionsider formidler nyheter fra avgrensede økonomiske regioner.

Produktdifferensiering

En differensiering på produkt er ifølge Oslo Economics en sentral del av konkurranseanalysen for å kunne vurdere i hvilken grad NRKs tilbud er differensiert fra tilbudet til de kommersielle aktørene. Dette med utgangspunkt i at graden av differensiering av medieproduktene som tilbys, er viktig for å vurdere konkurransepresset. Ifølge Oslo Economics er det slik at jo mer differensiert NRK er, jo svakere konkurransepress påføres normalt aktørene. NRK bidrar isolert sett mer positivt til mediemangfoldet jo mer differensiert NRK er fra andre aktører.

Diversjonsrater

Gjennom spørreundersøkelse har Oslo Economics kartlagt flere relevante forhold for å analysere konkurransenærhet mellom aktørene, herunder publikums første- og andrevalg av nyhetstjeneste. Oslo Economics viser til at kunders andrevalg er et mye brukt mål for å kartlegge konkurransenærhet og hvordan aktører disiplinerer hverandre i anvendt konkurranseøkonomi. Utgangspunktet er at dersom en stor andel av kundene til en aktør har en bestemt aktør som andrevalg, indikerer det at kundene til førstnevnte aktør i stor grad vurderer sistnevnte aktør som et nært alternativ for å tilfredsstille det aktuelle behovet. I det tilfellet at mange vurderer en aktør som et nært alternativ, er det større risiko for at økt pris eller redusert kvalitet fører til at aktøren mister betydelig salg/kunder til den andre aktørens tjenester. Kartleggingen av andrevalg betegnes ofte som diversjonsanalyser, som forteller hvor kundene ville gå dersom førstevalget tenkes bort. Høy diversjon mellom to aktører kan dermed tolkes som at aktørene disiplinerer hverandre i stor grad, mens lav diversjon kan tolkes som at de i liten grad disiplinerer hverandre. Oslo Economics peker på at diversjonsrater er mindre komplisert å tolke enn for eksempel dobbeltlesning, dersom publikum har et klart førstevalg. Samtidig utfyller diversjonsrater innsikten fra dobbeltbruk ved at høy diversjon til en tjeneste leseren allerede anvender, kan indikere at de to tjenestene i realiteten også er nære alternativer for et bestemt behov til tross for dobbeltbruk.

Dobbeltlesning/multihoming

En kartlegging av borgernes faktiske bruk, er sentralt for å kartlegge og vurdere hvorvidt publikum opplever at NRKs tilbud utfyller tilbudet fra kommersielle aktører, eller om NRKs tilbud er et nært alternativ til de kommersielle aktørenes tilbud. Et kjennetegn ved mediemarkedet er at publikum ofte bruker mer enn én enkelt nyhetstjeneste.

Nyhetstjenestene er normalt differensiert, for eksempel i saker og perspektiver.

Dobbeltlesning blir dermed heller ikke uvanlig for nyhetstjenester som i utgangspunktet har overlappende dekning, ettersom ulike saker og perspektiver gjør at nytten av nyhets- og aktualitetsinnholdet ikke nødvendigvis blir lavere av om leseren har konsumert nyhets- og aktualitetsinnholdet fra en annen tilbyder først. Høy grad av dobbeltbruk kan derfor være en indikasjon på differensiering og dermed begrenset konkurransepress. Oslo Economics peker imidlertid på at dobbeltlesning/multihoming må tolkes med en viss varsomhet, særlig når det involverer bruk av tjenester som er gratis. For å vurdere dette tar Oslo Economics utgangspunkt i det teoretiske prinsippet om at jo mer NRK utfyller en gitt tilbyder, jo mindre disiplineres den aktuelle aktøren.

Tosidig forretningsmodell

Aktørene i avisbransjen henter inntekter både fra brukerbetaling og salg av reklame.

Utviklingen har gått i retning av større vekt på brukerbetaling, mens annonseinntektene står for en stadig mindre andel av avisenes digitale (og totale) inntekter. Oslo Economics peker på at dette innebærer at tosidigheten har fått mindre betydning for forretningsmodellene til tilbydere av nyhets- og aktualitetsinnhold. Likevel mener Oslo Economics det er grunn til å tro at prisene fortsatt ligger lavere enn om avisene ikke hadde hatt reklameinntekter. Det vises også til at noen nasjonale aviser fortsatt i hovedsak finansieres med reklameinntekter.

Selv om tosidigheten har fått mindre betydning, mener Oslo Economics at en analyse av konkurransevirkninger av NRK må belyse hvordan innhold fra NRK påvirker både annonse- og brukerinntektene til de kommersielle aktørene. Analysen bør også gjøres med utgangspunkt i at det er rasjonelt for de kommersielle tilbyderne å ta hensyn til reklameinntekter når de setter priser til brukerne. Utgangspunktet er at en bestemt NRK-tjeneste kan påvirke de kommersielle aktørenes muligheter til å benytte en type finansiering mer enn en annen. Det kan føre til at de kommersielle vrir sitt innhold i retning av det som lettest lar seg finansiere, gitt konkurransen fra NRK.

Konkurranseflater og konvergens

En kartlegging av konkurranseflater og konvergens er viktig for å vurdere hvor konkurransen finner sted. Oslo Economics understreker at endringer i mediemarkedet har aktualisert problemstillingen knyttet til fortrenkning ved at samtlige aktører er til stede på samtlige formater, og fordi formatene kan ha blitt nærere alternativer. Som et eksempel tilbyr NRK nyhetstjenester på nettet, inkludert tekstbaserte nyheter, og samtidig har samtlige avishus lansert nettaviser.

Oslo Economics presiserer at vurderingen av de konkurransemessige effektene avhenger av hvor nær konkurrent NRK faktisk er, i tillegg til de kommersielle aktørenes muligheter til å



tilpasse seg konkurransen fra NRK. Se mer om konsekvensene av konkurranse fra NRK i punkt 4.1 og 9.1.

9.3.4 Tidligere analyser av konkurransemessige virkninger av NRKs nyhets- og aktualitetstjenester på nett

Medietilsynet ba i konkurransegrunnlaget for oppdraget om at analysen skulle omfatte både nasjonale og regionale nyhets- og aktualitetstjenester på nett. Det var også et ønske om å kunne foreta sammenligninger med tidligere analyser av konkurransevirkninger av NRKs tilstedeværelse, slik som analysen Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) gjorde på oppdrag av Kulturdepartementet i 2015, og analysene Menon Economics og Oslo Economics gjorde på oppdrag av henholdsvis Medietilsynet og NRK i 2018.

Oslo Economics trekker frem at verdien av tidligere analyser ligger i at konklusjonene fortsatt kan være gyldige, at det er nyttig å vurdere om det er eventuelle endringer i noen viktige premisser for tidligere konklusjoner som gjør at det kan ventes andre konklusjoner, og at tidligere analyser kan gi relevant innsikt for nye analyser. Oppsummert fant de tre nevnte tidligere analysene at Nrk.no tilbød lignende innhold som andre nasjonale og regionale nyhetstjenester, men konkluderte med at konkurransen fra NRK ikke merkbart svekket det kommersielle tilbudet. Konklusjonen bygde blant annet på at NRK utfylte tilbudet fra kommersielle aktører, at det var sterk konkurranse mellom de kommersielle aktørene, og at konkurransen skjerpet konkurrentene og holdt prisnivået nede:

- **SNF (2015)** analyserte det nasjonale markedet for nyheter og de regionale markedene i Sogn og Fjordane og Trøndelag, og baserte seg på analyser av nettrafikk, innholdsanalyse, spørreundersøkelser og prinsipielle drøftelser.

I det nasjonale markedet for nyheter konkluderte SNF med at Nrk.no var noe differensiert fra andre store nasjonale nettstedet, og vurderte derfor at det var liten grunn til å tro at Nrk.nos tilstedeværelse la vesentlige begrensninger på andre nasjonale nettavisers mulighet til å ta betalt fra brukere på nettet. I Sogn og Fjordane fant SNF at NRKs regionale nettavis hadde en særlig sterk stilling sammenlignet med andre regioner, men vurderte at NRK Sogn og Fjordane dekket et noe annet behov enn de typiske kommersielle lokalavisene. I Trøndelag viste analysen at NRKs regionale tilbud var mindre populært enn i Sogn og Fjordane. NRKs regionale nettavis utøvde likevel ikke et annet konkurransepress på lokale aktører i Trøndelag enn i Sogn og Fjordane. Fraværet av en sterk regional aktør i Sogn og Fjordane, som for eksempel Adresseavisen er i Trøndelag, var en mulig forklaring på NRKs sterke posisjon i Sogn og Fjordane.

SNF konkluderte med at NRKs tilstedeværelse innen nyhets- og aktualitetstjenester på nett sannsynligvis har vært positivt for publikums samlede tilbud.

- **Menon Economics (2018)** analyserte det nasjonale markedet for nyheter og de regionale markedene i Sogn og Fjordane og Hordaland, og baserte seg på analyser

av nettrafikk, innholdsanalyse, spørreundersøkelser og intervjuer med markedsaktører.

I det nasjonale markedet fant Menon Economics at NRK utøvde et visst konkurransepress på de kommersielle aktørene, men det ble likevel ikke funnet klare indikasjoner på at NRKs tilstedeværelse medførte vesentlige konkurransebegrensende virkninger. Analysen viste at NRK ikke var den nærmeste konkurrenten til noen av de kommersielle aktørene, med unntak av Aftenposten, hvor VG og NRK var like nære. I Sogn og Fjordane konkluderte Menon Economics med at det ikke fantes klare indikasjoner på at NRKs regionale nettside medførte vesentlige konkurransebegrensende virkninger. Vurderingen var basert på et stabilt aktørbilde over tid og at de fleste avisene hadde lyktes med å innføre digital betalingsløsning. Videre pekte rapporten på at NRKs sterke stilling i Sogn og Fjordane hadde utviklet seg over tid, og at NRK var eneste aktør som dekket hele regionen. I Hordaland konkluderte Menon Economics med at NRKs regionale nettsted i mindre grad var en konkurransemessig begrensning enn i det nasjonale markedet. Vurderingen bygde blant annet på at NRK var en mindre regional aktør, og at det var sterk innbyrdes konkurranse mellom de kommersielle aktørene Bergens Tidende og Bergensavisen. NRK Hordaland fremstod med større grad av komplementære egenskaper til de to bergensavisene, mens Bergens Tidende og Bergensavisen i større grad var hverandres substitutter.

- **Oslo Economics (2018)** analyserte konkurransenærhet mellom NRKs nyhets- og aktualitetstjeneste på nett og nasjonale og regionale nettaviser, og baserte seg på nettrafikkdata og informasjon om hvordan publikum faktisk bruker de ulike nettsidene.

Analysen konkluderte med at NRK trolig utøvde et konkurransepress mot nyhetsnettsteder som satser mot et nasjonalt publikum, men at de kommersielle aktørene fremstod som nærmere alternativer til hverandre enn NRK fremstod som alternativ til dem. Undersøkelsen av de regionale markedene omfattet Fædrelandsvennen, Stavanger Aftenblad, Bergens Tidende, Bergensavisen, Adressa, Avisa Nordland, Firda, Firdaposten. Rapporten fant at trafikken på NRKs regionale sider jevnt over var lavere enn trafikken på de kommersielle region- og lokalavisene som var omfattet av undersøkelsen. Ved innføring av betalingsløsninger viste analysen at trafikk de kommersielle mistet, i liten grad tilfalt NRKs regionsider. Samlet indikerte begge funnene at publikum ikke vurderte NRK som et relevant alternativ til de kommersielle nettavisene.

Oslo Economics vurderte at NRK Sogn og Fjordane syntes å være en nærmere konkurrent til lokalavisene i sitt område enn det som gjelder for NRKs regionsider i øvrige områder.

9.3.5 Markedsutvikling etter den forrige rapporten om NRKs bidrag til mediemangfoldet i 2018

Oslo Economics peker på at utviklingen i mediemarkedet går raskt, noe som innebærer at tidligere funn ikke nødvendigvis er relevante i dag. Siden Medietilsynets siste rapport om NRKs bidrag til mediemangfoldet kom i 2018, er relative markedsposisjoner endret. Nye aviser er lansert, og det har vært en positiv utvikling i digitale abonnenter. Dette er forhold



som kan ha relevans når konkurransemessige virkninger av NRKs tjenester skal vurderes. Oslo Economics har hentet inn en rekke deskriptive markedsdata for å belyse markedsutviklingen siden Medietilsynets forrige rapport ble lagt frem i 2018.

Etablering av nye aviser

Oslo Economics viser til at etablering og avvikling av aviser kan gi innsikt i det generelle konkurranseklimaet. I utgangspunktet forventes det at i et marked med hard konkurranse, forlater aktører som er svake eller ikke lykkes med å hevde seg markedet, og i et marked med moderat konkurranse og lave etableringsbarrierer er nyetableringer mer sannsynlig.

Siden 2018 er det etablert en rekke nye aviser, samtidig som det har vært få tilfeller av avisdød. De nye avisene dekker typisk mindre geografiske områder og omfatter både byer som allerede dekkes av en avis, eller mindre steder uten dedikert lokalavis. Som tabell 37 viser, er det i stor grad etablerte aviseiere som står for nyetableringene. Unntaket er Nu Publishing som etablerte flere aviser i Nordland før publikasjonen ble kjøpt opp av Amedia i 2020. Tabell 37 viser nye betalte nettaviser i perioden 2018 til 2021. I tillegg er det etablert flere nisjeaviser.

Tabell 37 – etablerte betalte nettaviser siden 2018

Navn	Utgiversted	Eier	Startet
Avisa Oslo	Oslo	Amedia	2020
Geita	Tromøy	-	2018
iHarstad	Harstad	Nu Pub.*	2020
iLevanger	Levanger	Trønder-Avisa	2020
Nidaros	Trondheim	Amedia	2019
Randaberg24	Randaberg	-	2020
Steinkjer24	Steinkjer	Polaris	2020
Vefsn.no	Mosjøen	Nu Pub.*	2018

Note: Aviser uten oppgitt eier er uavhengig. *Nu Publishing ble i 2020 kjøpt opp av Amedia.

Kilde: Oslo Economics og Høst (2021).

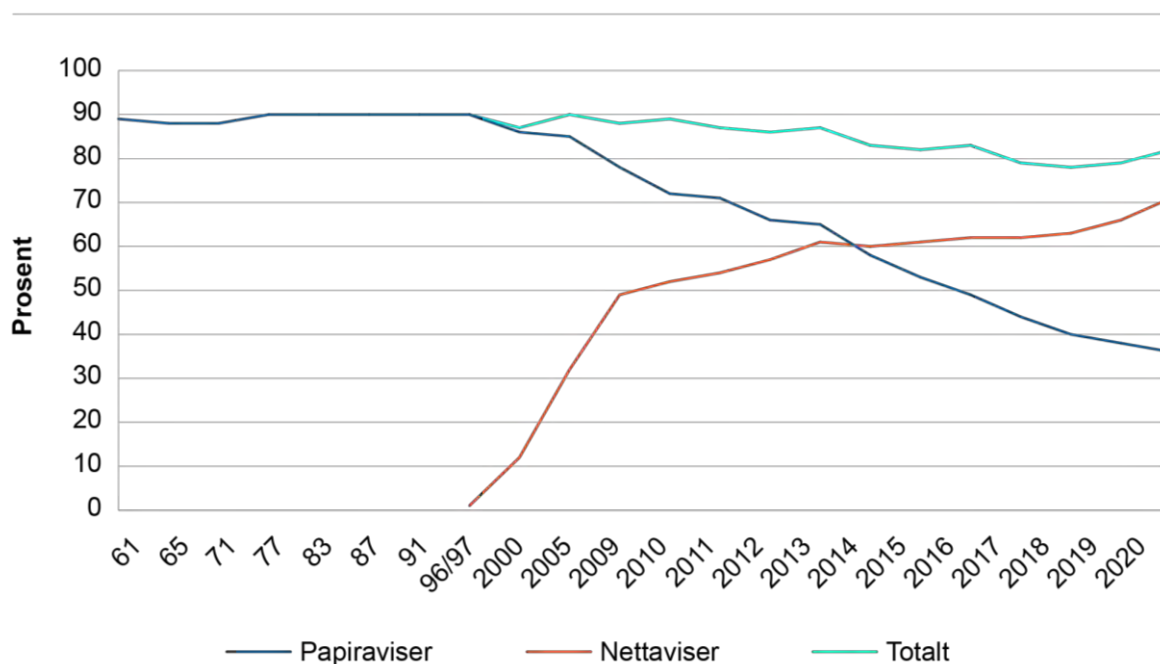
Oslo Economics mener utviklingen indikerer forholdsvis lave etableringsbarrierer for nisjeaviser, særlig for aktører som allerede har aktivitet i markedet. Etableringene og satsningen på brukerbetaling tyder for det første på at NRK innenfor lokaljournalistikk ikke utøver et særlig sterkt konkurransepress, i det minste ikke i alle lokalområder. Videre vurderer Oslo Economics at etableringene tyder på at det i dag er forholdsvis lave faste kostnader knyttet til avisdrift, særlig for aviser som satser mot avgrensede nisjer.



Positiv utvikling i daglig dekning for kommersielle aktører

Oslo Economics peker på at utvikling i daglig dekning for kommersielle aktører ikke nødvendigvis er et treffsikkert mål på konkurransen de møter, inkludert fra NRK.³⁰⁹ Dekningstallene er imidlertid et bedre mål på fortrenningsrisiko på kort eller middels lang sikt. Figur 71 viser at det har vært en positiv utvikling i samlet daglig dekning for aktører som har både papir- og nettavis.

Figur 71 – daglig dekning for norske aviser på papir og digitalt i perioden 1961–2020



Kilde: Oslo Economics, Kantar og MBL. Data fra Forbruker & Media fra 1994. Flerkanalsamfunnet (Lundby & Futsæter, 1993). Fragmentering av medielandskapet og oppsplitting av publikum (Futsæter, 1998). Nettavisene omfatter MBLs nettaviser som også utgir papiraviser, og som blir målt i F&M, og fra 2020 inngår også rene digitale aviser som E24 og Nettavisen. Nettaviser gjelder alle digitale plattformer (mobil, nettbrett, PC og eAvis). Fra 2018 er alle digitaltallene kalibrert i forhold til de offisielle online-målingene.

Oslo Economics mener at dersom den positive utviklingen i dekningstallene sammenfaller med at konkurransen fra NRK har økt, indikerer det at de kommersielle aktørene jevnt over er tilstrekkelig konkurransedyktige til å stå imot konkurransepresset. Oslo Economics presiserer at utviklingen imidlertid ikke kan si noe om hvorvidt dagens situasjon representerer en bærekraftig tilstand over tid.

³⁰⁹ Oslo Economics forklarer dette med at konkurranse på den ene siden kan virke skjerpene og lede til høy kvalitet og lave priser, noe som isolert sett ventes å gi økt bruk og høy daglig dekning. På den annen side er det normalt slik at en aktør som styrker seg, gjør det på konkurrentenes bekostning. Dette sammen med at økt konkurranse kan gjøre det vanskeligere å finansiere innholdet, og dermed redusere aktivitetsnivået, kan gi redusert bruk og lavere dekning.

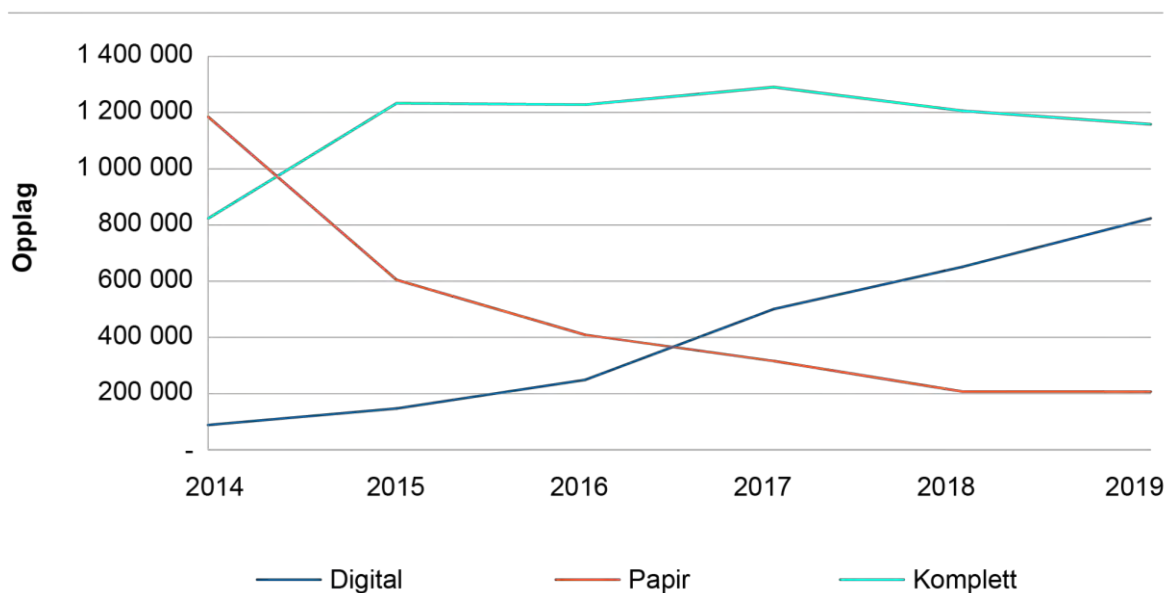


Redusert papiropplag og styrket digitalt opplag

Oslo Economics viser til at utviklingen med lavere opplag for papiraviser har fortsatt siden 2018, samtidig som det er en sterk utvikling i rene digitalabonnement. Utflatingen i rene papirabonnement skyldes trolig at papiropplaget er blitt svært lavt.

Figur 72 viser at både papir- og kombinasjonsabonnement falt i perioden 2014 til 2019.

Figur 72 – totale opplagstall i perioden 2014–2019



Kilde: Oslo Economics og Medietilsynet. Note: opplagstall for digitale utgaver og papirutgaver er beregnet som summen av abonnement og løssalg. «Komplett» er betegnelsen på abonnement som inkluderer både digital tilgang og papiravis.

Oslo Economics mener opplagsutviklingen isolert sett ikke er forenlig med et faretruende sterkt konkurransepress fra NRKs gratistilbud. Vurderingen er at dersom NRK utøver et sterkt konkurransepress på nett, forventes det at det er vanskelig å konvertere brukere til betalende abonnenter. En annen mulig respons på konkurranse fra et gratistilbud kan være å legge mer innhold åpent, noe som igjen kan gjøre det mer krevende å konvertere brukere til betalende abonnenter.

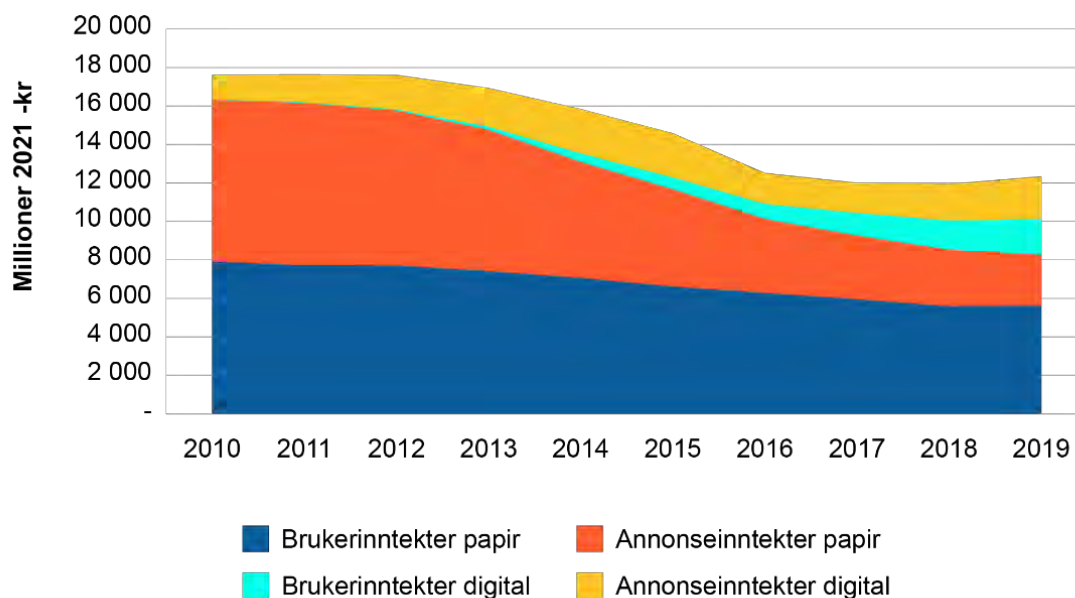
Utvikling i bruker- og annonseinntekter

Oslo Economics forklarer hvordan de kommersielle aktørenes inntektsutvikling kan bidra til innsikt i hvordan markedet og konkurransen har utviklet seg ettersom økt konkurranse forventes å lede til lavere priser, og dermed isolert sett lavere inntekter. Konkurranse fra NRK kan påvirke de kommersielle aktørenes inntekter både fra brukere og salg av annonser.



Figur 73 viser hvordan de totale inntektene i mediemarkedet har svekket seg over tid, og hvordan utviklingen har vært for de ulike inntektskildene.³¹⁰

Figur 73 – avisenes totale bruker- og annonseinntekter 2010–2019



Kilde: Oslo Economics og Medietilsynet

Oslo Economics viser til at annonseinntektene på papir har falt betydelig siden 2010. Dette skyldes både redusert etterspørsel etter annonsering på papir til fordel for digital annonsering, og opplagsfall. Se mer om utvikling i lønnsomhet og konkurranse fra aktører som Facebook, Google mv. i punkt 4.3. Videre har avisene, til tross for økt bruk av nettaviser, ikke lyktes med å vinne tilbake annonseinntektene digitalt.

Brukerinntektene har vist en positiv utvikling i de senere årene etter å ha falt siden 2010.³¹¹ Selv om brukerinntektene i 2020 sannsynligvis var høyere enn brukerinntektene i 2010, har dette ikke vært tilstrekkelig til å kompensere for tapet av annonseinntekter. Dette gjør at medienes totalinntekter fortsatt er betydelig lavere enn i 2010.

Oslo Economics mener det er grunn til å tro at de reduserte reklameinntektene primært skyldes hardere konkurranse om annonsørene fremfor konkurranse fra NRK. Hardere konkurranse om annonsørene kan eksempelvis resultere i lavere priser på annonser. Oslo Economics vurderer at et stort utbud av digital annonsering, kombinert med nye tilbydere

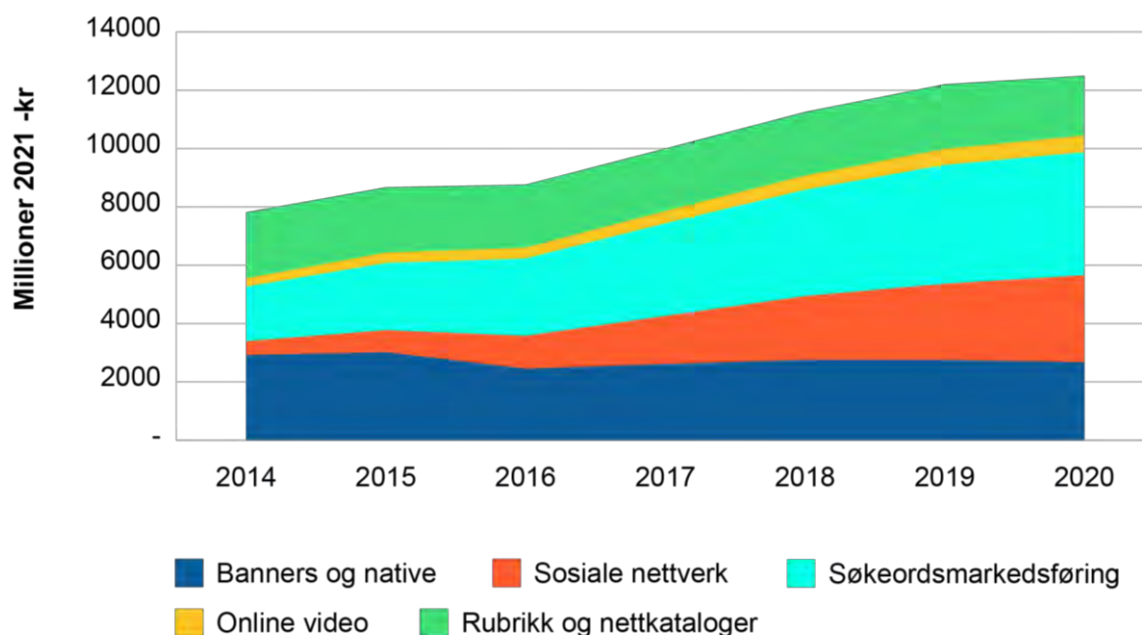
³¹⁰ Oslo Economics peker på at en del aviser mottar statlig støtte, og at produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier er den største direkte mediestøtteordningen. Produksjonstilskuddet er innrettet mot de aller minste lokalavisene og nummer to-aviser med svak økonomi. Ordningen omfatter også flere meningsbærende aviser. I 2020 var den samlede direkte mediestøtten på 435,6 millioner kroner, og 82,2 prosent av dette beløpet ble gitt som produksjonstilskudd.

³¹¹ Oslo Economics mener brukerinntekter fra digitale utgaver og papirutgaver bør sees samlet, ettersom mye av inntektene fra komplettabonnement allokteres til papiropplag.



som Facebook og Google, trolig er viktige årsaker til at de digitale annonseinntektene ikke har vokst i takt med bruken av nettaviser. Figur 74 viser utviklingen i omsetning av digitale annonser i perioden 2014–2020.

Figur 74 – utviklingen i omsetning av digitale annonser i perioden 2014–2020



Kilde: Oslo Economics og Institutet för Reklam och Mediestatistik (IRM)

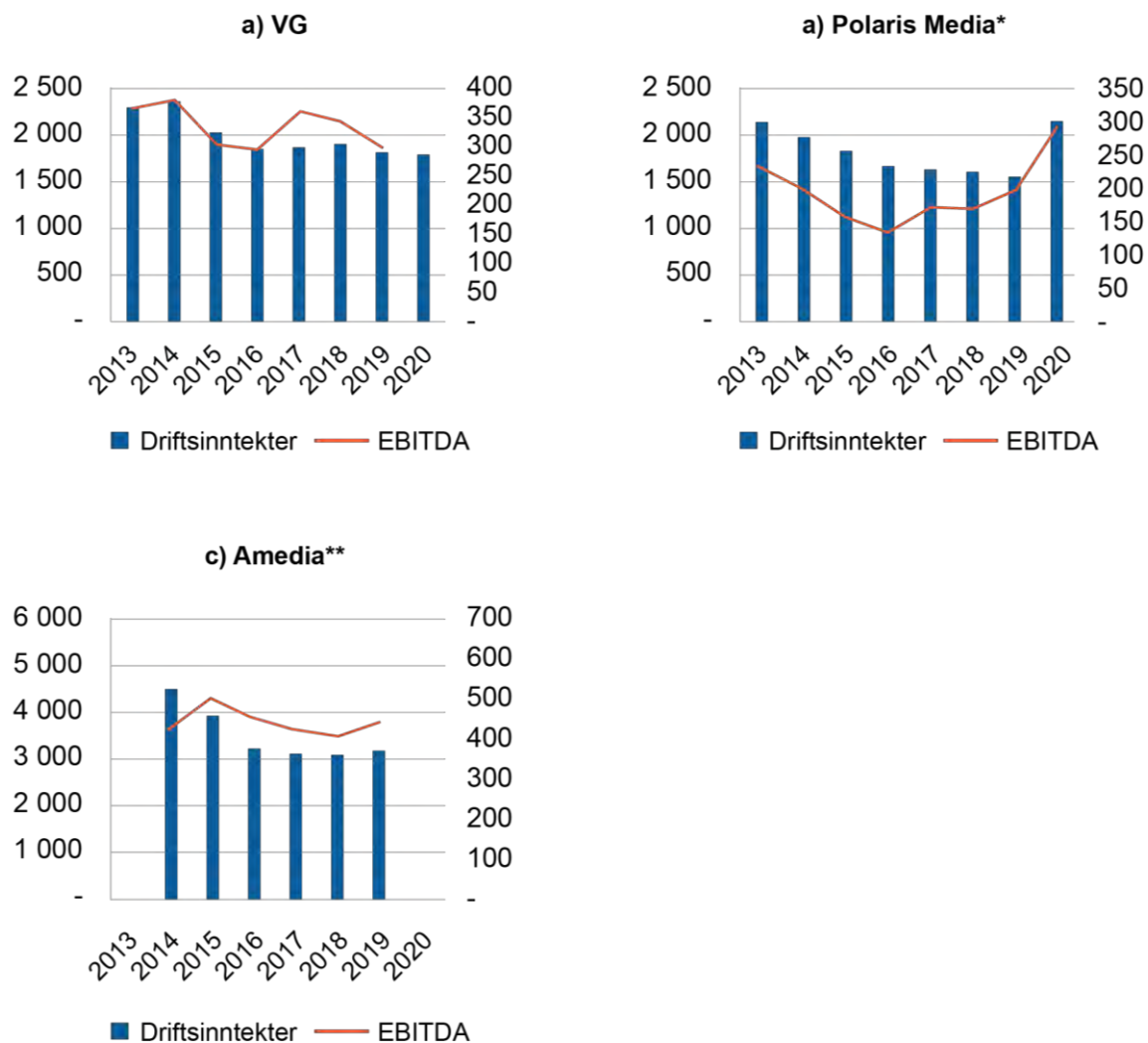
Oslo Economics viser til at brukerinntektene har vært stabile i den samme perioden, og indikerer at konkurransen om publikum er stabil. Den primære årsaken til avisenes inntektsstap synes derfor etter Oslo Economics vurdering å være økt konkurranse i annonsemarkedet og i liten grad konkurranse fra NRK. Oslo Economics peker likevel på at de kommersielle aktørene trolig ville ligget på et høyere inntektsnivå dersom NRK hadde hatt et mindre attraktivt tjenestetilbud, siden det trolig ville ført til økt bruk av kommersielle tjenester og dermed både høyere annonse- og brukerinntekter.

Utvikling i lønnsomhet

Oslo Economics har sett på bransjens lønnsomhet og utviklingen i lønnsomheten for å gi innsikt i konkurranseklimaet og aktørenes markedsrett, i tillegg til innsikt i mulige konsekvenser av konkurransepress fra NRK. Vurderingen er at til tross for en periode med fallende inntekter, har aktørene jevnt over lyktes med å opprettholde lønnsom drift. Figur 75 viser utviklingen i de utvalgte aktørene VG, Polaris Media og Amedias lønnsomhet, og at den relative lønnsomheten for disse aktørene synes å ha økt noe over tid. Oslo Economics mener en forklaring er at avisene har lyktes med effektivisering og kostnadsreducerende tiltak, og at det er betydelig lavere distribusjonskostnader for digitale abonnement. Oslo Economics peker på at avisene dermed kan ha høyest margin på digitale abonnement, selv når digitale abonnement selges for en lavere pris enn abonnement på

papir. En større andel digitale abonnement innebærer dermed at avisene kan opprettholde sin lønnsomhet, selv om inntektene reduseres.

Figur 75 – driftsinntekter og EBITDA i norske avishus og VG, 2014–2020 (tall i millioner kroner)



* Ifølge Polaris Medias oppkjøp er PM Sør inkludert hele året 2020, og PM Vest juni-desember 2020. Stampen er ekskludert under hele perioden.

** For Amedia er EBITDA i 2014 til 2016 beregnet før prosjekt og omstillingskostnader.

Kilde: Årsregnskap og kvartalsrapporter fra Schibsted, Polaris og Amedia.

Oslo Economics vurderer at basert på den overordnede lønnsomheten i bransjen, synes det ikke å være noen umiddelbar risiko for at mange aviser skal legge ned virksomheten.

Oslo Economics viser at alle de utvalgte riksdekkende avisene har hatt en reduksjon i samlede inntekter i perioden 2010 til 2019. Nedgangen har vært relativ lik: VG (37 prosent),

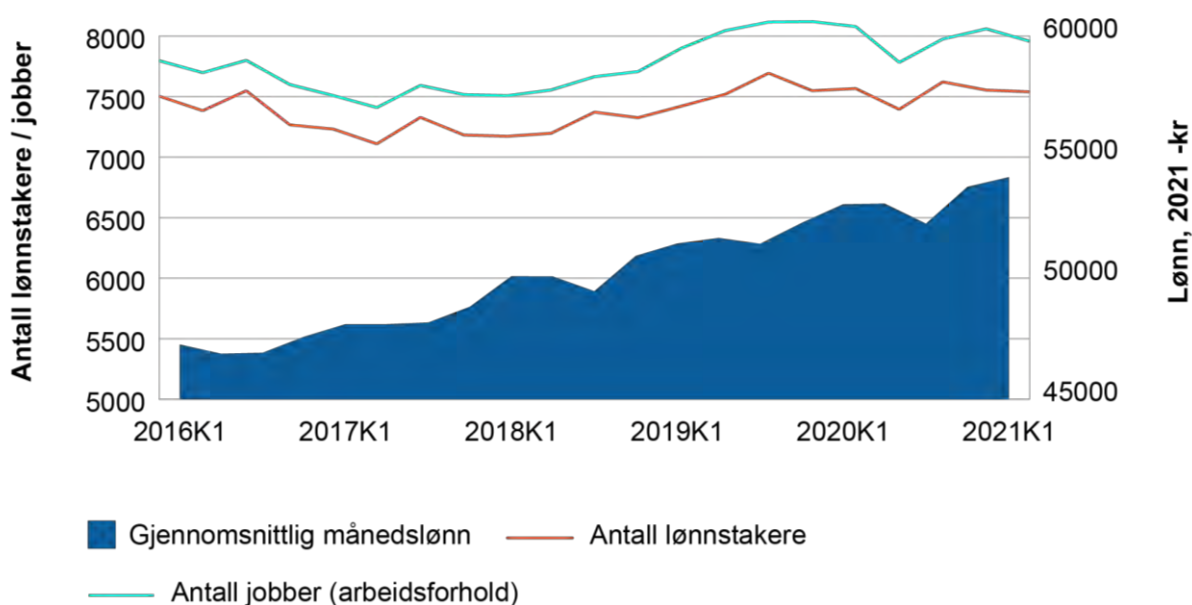


Dagbladet (41 prosent) og Aftenposten (38 prosent). Videre viser tallene for 2019 at Aftenposten har den klart høyeste andelen totale digitale brukerinntekter, med 26 prosent av de totale inntektene. For VG og Dagbladet utgjorde de totale digitale inntektene henholdsvis 12 prosent og 4 prosent. Overgangen fra papir til nett har ifølge Oslo Economics lagt press på de kommersielle aktørenes forretningsmodeller, men samtidig er utviklingen i brukerinntekter positiv.

Utvikling i journalistiske årsverk

Oslo Economics har også sett på endringer i antall journalistiske årsverk som en indikator på hvordan aktørene vurderer konkurranseklimaet og fremtidsutsiktene i bransjen. Resonnementet er at aktører som forventer vekst, eller vurderer at det er lønnsomt å investere i innhold, får insentiver til å oppbemanne, og motsatt at negative fremtidsutsikter gir insentiver til å nedbemanne. Oslo Economics refererer til tall fra Norsk Journalistlag³¹² som viste en reduksjon på omtrent 1000 journalister i norske mediehus i perioden 2011–2018. Det utgjorde i overkant av ti prosent av antall journalistiske årsverk i mediehusene. Figur 76 viser imidlertid at det i de senere årene har vært en økning i antall journalister, noe Oslo Economics forklarer som en naturlig respons på økt lønnsomhet i bransjen. Andre forklaringsfaktorer kan være at betalende abonnenter krever mer bearbeidet innhold, og at mulighetene til å finansiere innhold med brukerbetaling, har forbedret seg.

Figur 76 – antall jobber, lønnstakere og gjennomsnittlig månedslønn, journalister, 2016 kvartal1–2021 kvartal 1



Kilde: Oslo Economics og SSB tabell 11658. Note: Forskjellen i tallene for personer som er lønnstakere og antall jobber er at det siste også omfatter biarbeidsforhold. Månedslønn er justert for KPI.

³¹² Kilde: Henriksen, A. (2020, 13. januar) *Større optimisme i Medie-Norge: Over 100 journalister blir ansatt*. Hentet fra Aftenposten.no: <https://www.aftenposten.no/kultur/i/naPjVo/stoerre-optimisme-i-medie-norge-over-100-journalister-blir-ansatt>

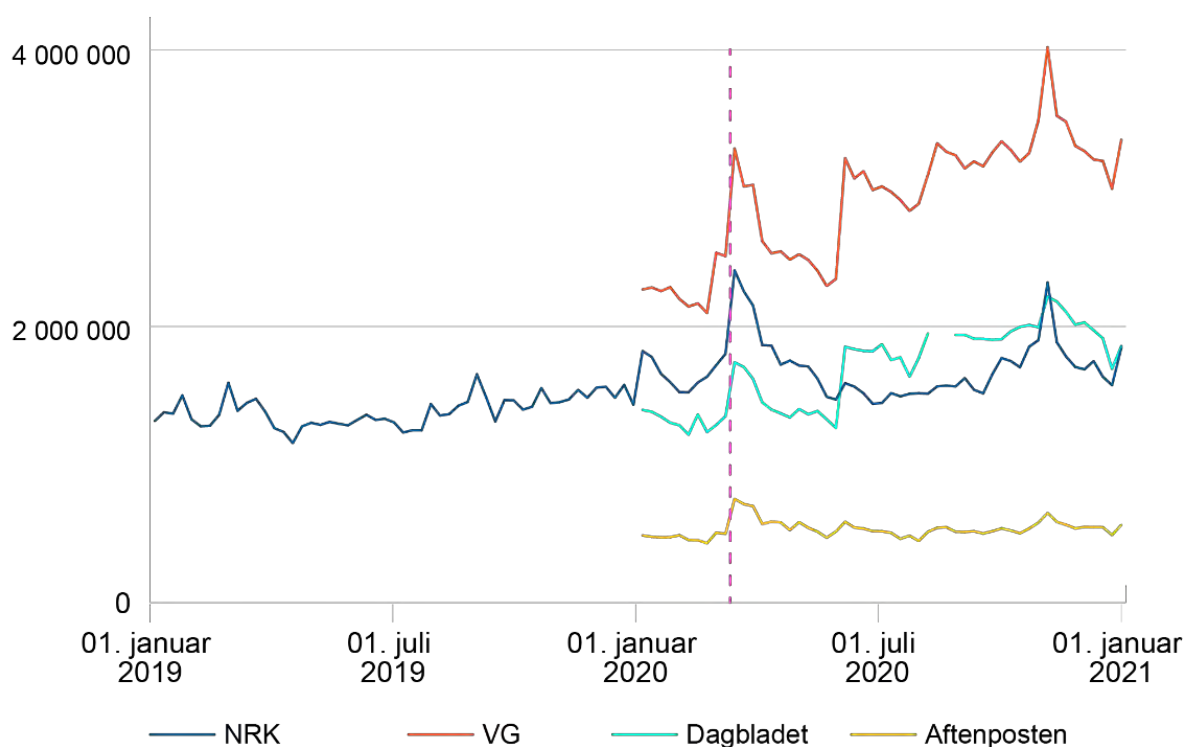


Oslo Economics vurderer at basert på utviklingen i journalistiske årsverk, synes det ikke som om aktørene står overfor et så sterkt konkurransepress at insentivene til å investere i innhold, er kraftig svekket.

Koronapandemien

Oslo Economics har også innhentet brukerdata som viser hvordan etterspørselen etter informasjon og nyheter økte under koronapandemien. Figur 77 viser den tydelige økningen i bruk 12. mars og i uke 45, henholdsvis den første nedstengningen i Norge og i Oslo, for NRK, VG, Dagbladet og Aftenposten.

Figur 77 – gjennomsnittlig daglig antall unike brukere per uke i perioden 1.1.2019–1.1. 2021



Kilde: Oslo Economics, NRK og Medietall.no. Den rosa vertikale linjen markerer 12. mars 2020. Den andre toppen i slutten av 2020 er uke 45, som sammenfaller med nedstengingen av Oslo.

Oslo Economics viser til at økt bruk normalt følges av økte inntekter, men at den økte bruken under koronapandemien sammenfalt med stor reduksjon i den generelle økonomiske aktiviteten. Ettersom dette forventes å ha redusert etterspørselen etter annonsering, kan annonseinntektene dermed ha blitt redusert selv om bruken økte. Oslo Economics peker også på at pandemien førte til at mer tid ble tilbragt hjemme, og til tross for stor økning i arbeidsledigheten fikk mange et romsligere budsjett. Denne kombinasjonen kan ha bidratt til at flere kjøpte abonnement på aviser, og det er usikkert om en normalisering av samfunnet medfører at noen velger bort avisabonnement. Oslo Economics mener derfor det ennå er for

tidlig å si om de kommersielle avisenes mulighet til å finansiere innhold er varig styrket, eller om det fremover blir vanskeligere å finansiere innhold gjennom brukerbetaling.

9.4 Konkurransemessige effekter av NRK i det nasjonale nyhets- og aktualitetsmarkedet på nett

9.4.1 Konkurransemessige virkninger av NRK på riksdekkende aktører – oppsummert

Oslo Economics vurderer at nyhets- og aktualitetsinnholdet på Nrk.no primært er i konkurranse med brede riksdekkende aviser, og forventer ikke konkurransemessige effekter på meningsbærende aviser, ettersom de er såpass differensiert fra Nrk.no.

Oslo Economics konkluderer med at NRK har styrket sin posisjon i det nasjonale markedet de siste årene. Økt satsing på hendelsesnyheter og at andre typer innhold er blitt mer bearbeidet, pekes på som mulige forklaringer på dette. En annen forklaringsfaktor kan være at nyhets- og aktualitetstjenestene drar fordel av at publikum i større grad bruker NRKs øvrige tjenester.

Oslo Economics vurderer også at Nrk.no synes å ha blitt en nærmere konkurrent til de kommersielle aktørene, og viser til at NRK og VG synes å være viktige konkurrenter innen hendelsesnyheter. At VG har styrket seg i samme periode, kan tyde på at konkurransen fra NRK også har virket skjerpende for VG. Videre viser analysen at Dagbladet har hatt vekst og kan ha differensiert seg fra NRK og VG ved å satse på annet innhold. Oslo Economics fremhever imidlertid at det ikke er grunnlag for å konkludere med at NRKs økte satsing på hendelsesnyheter har vært en medvirkende årsak til Dagbladets reposisjonering

Menon Economics' analyse i 2018 viste høyere konkurransenærhet mellom NRK og Aftenposten enn mellom NRK og andre riksdekkende aviser. Både høy diversjonsrate og opplevd innholdslighet blant respondentene i spørreundersøkelsen i 2021 bekrefter dette, men må tolkes med varsomhet grunnet et lite utvalg respondenter. Samtidig observerer Oslo Economics at Aftenposten ser ut til å lykkes godt med sin abonnementsmodell. Det indikerer at det reelle konkurransepresset fra NRK isolert sett er begrenset, og at høy diversjon kan være et uttrykk for at NRK brukes som et supplement til Aftenposten. Oslo Economics peker på at forklarende og analyserende journalistikk, som er viktig for Aftenposten for å sikre betalende brukere, i sin natur er mer differensiert enn hendelsesnyheter, som er viktig for VG og Dagbladet. Selv om NRKs vekst kan være knyttet til satsing på forklarende og analyserende journalistikk, er det derfor trolig slik at konkurransepresset mot Aftenposten har endret seg mindre enn konkurransepresset mot VG.

Oslo Economics trekker videre frem at samtlige av de kommersielle aktørene synes å ha hatt vekst både i bruk og inntekter, og vurderer at konkurransepresset har virket skjerpende på de kommersielle aktørene. På den annen side vurderer Oslo Economics at brukerbetaling forventes å bli viktigere fremover på grunn av fallende papiropplag og sterk konkurranse i annonsemarkedet. En ytterligere styrking av NRK, som baserer seg på innhold som er viktig



for brukernes betalingsvilje for nettaviser, representerer derfor ifølge Oslo Economics, en risiko for fortrenkningseffekter for de kommersielle aktørene. Oslo Economics mener dette særlig kan gjelde for Aftenposten, som har den mest rendyrkede abonnementsmodellen.

Oslo Economics konkluderer med at det tilbudet NRK har i dag, ikke gir noen umiddelbar risiko for negative effekter på tilbudet publikum får fra kommersielle aktører på kort eller middels lang sikt. Vurderingen er gjort med bakgrunn i at dagens tilbud fra NRK i begrenset grad virker å svekke de kommersielle aktørenes mulighet til å finansiere innhold med brukerbetaling, og en forventning om at riksdekkende aktører kommer til å finansiere innhold med annonser også i tiden fremover.

9.4.2 Beskrivelse av Nrk.no og det nasjonale markedet

Oslo Economics vurderer at Nrk.no overordnet sett fremstår som en nettavis som kan dekke tilsvarende behov som kommersielle nettaviser med et bredt og oppdatert nyhets- og aktualitetsinnhold for et nasjonalt publikum. Nrk.no vurderes dermed å være del av det samme markedet som andre brede nettaviser med innhold for et nasjonalt publikum. Oslo Economics konkluderer også med at ettersom NRK tilbyr en bred miks av innhold, er det lite sannsynlig at NRK har en konkurransemessig effekt på de meningsbærende og mer spesialiserte avisene, ettersom lesere av slike aviser ofte har en særlig sterk interesse for det tematiske innholdet de setter søkelys på. Denne vurderingen understøttes også av intervjuene med markedsaktører, som Oslo Economics har gjennomført.

Forsiden på Nrk.no inneholder nyhets- og aktualitetsinnhold, lenker til korte underholdningsvideoer og promotering av annet innhold fra NRK³¹³. Beskrivelsen av innholdet er at det er en miks av hendelsesnyheter, kommentarer, sport og mer dyptgående stoff. Videre tilsvarer forsiden på Nrk.no på mange måter andre nettavisers forsider, eksempelvis ved å bruke samme virkemidler³¹⁴ til å indikere viktige hendelsesnyheter og ved å normalt plassere dem øverst på nettsiden. Formatmessig er majoriteten av sakene på forsiden tekstbasert. Men bruken av korte videoer synes å være økende, i tillegg til at noen saker formidles både som tekst, video og radio. Oslo Economics peker på at Nrk.no, sammenlignet med andre nettaviser, gir inntrykk av å ha noe mindre underholdnings- og sportsinnhold og noe mer utenriksinnhold på forsiden. Videre påpekes det at en stor del saker fra distriktskontorene kan gi Nrk.no en annen profil enn de kommersielle aktørene

Oslo Economics redegjør for at intervjuene med redaktørene i store kommersielle aviser har vist at alle ser på NRK som en konkurrent, men at avisenes profil er avgjørende for hvordan de ulike aktørene opplever konkurransepresset:³¹⁵

³¹³ Som eksempelvis tv-program og podkaster.

³¹⁴ Som farge og symbolbruk.

³¹⁵ Se nærmere om avisenes profil i punkt 4.2 Kommersielle aktørers vurdering av konkurransepress fra NRK i Rapport nr. 2021-48 *Konkurransemessige virkninger av NRK tjenester i utvalgte mediemarkeder*, Oslo Economics 23. august 2021.

- Oppsummert hviler fremdeles både **VGs** og **Dagbladets** forretningsmodell tungt på reklameinntekter. Storparten av innholdet ligger åpent tilgjengelig, i tillegg til at mye av innholdet er hendelsesnyheter. Begge avisene har lansert pluss-tjenester for betalende abonnenter og nett-tv-kanaler³¹⁶. Avisene forventer at inntekter fra papiravisene kommer til å fortsette å falle, og at digitale brukerinntektene blir viktigere. Mens VG tradisjonelt har oppfattet Dagbladet som sin nærmeste konkurrent, oppfattes nå NRK som VGs nærmeste konkurrent. VG uttrykker overfor Oslo Economics at den opplevde konkurransen fra NRK gjør at VG må la en større del av stoffet på forsiden ligge åpent, og i mindre grad enn ønskelig kan promotere pluss-saker på forsiden. I tillegg opplever VG at NRK har økt satsingen på langlesning, noe som etter VGs oppfatning gjør det vanskelig å konvertere lesere til betalende abonnenter. Dagbladet opplever på sin side VG som sin nærmeste konkurrent, og deretter NRK og TV 2. Videre opplever Dagbladet at NRKs gratistilbud skaper utfordringer med hensyn til å ta betalt for pluss-innhold, og at blant avisens viktigste tematiske områder er det kun underholdning som ikke i stor grad utfordres av NRK. Dagbladet har, i motsetning til VG og Aftenposten, valgt å ikke satse på podkast, og oppgir NRKs podkasttilbud som en medvirkende årsak til valget.
- **Aftenpostens** forretningsmodell hviler tungt på brukerbetaling. For å konvertere lesere til betalende abonnenter satses det særlig på langlesning, magasinistoff, kommentarer, analyser og innsiktsartikler. Aftenposten opplever at NRK i økende grad satser på langlesning og bruker mange av de samme digitale fortellerteknikken som anvendes av kommersielle, noe som etter Aftenpostens mening utfordrer muligheten til å ta betalt for denne typen innhold.³¹⁷ Det ble også vist til at digitale abonnenter er mer flyktige enn papiravisabonnenter tradisjonelt har vært, og at det dermed er behov for betydelig nysalg for å motvirke det kontinuerlige abonnentfrafallet. Videre opplever Aftenposten det som utfordrende at NRK lanserer podkastformater som ligger tett opp til Aftenpostens formater, når NRK kan markedsføre dette på attraktive flater som *Dagsrevyen* etc. Det gjør at Aftenposten må bruke ressurser på markedsføring som de ellers ville benyttet på innhold. Aftenpostens podkast «Forklart» var den første daglige nyhets- og aktualitetspodkasten i Norge. NRK lanserte kort tid etter podkasten «Oppdatert», som ifølge Aftenposten er den nærmeste konkurrenten til deres podkast «Forklart».

Når det gjelder aktørenes posisjon i markedet, viser daglige dekningstall at VG står i en særstilling som den klart største aktøren, etterfulgt av NRK og Dagbladet, som har omtrent samme daglige dekning. Aftenposten og Nettavisen har betydelig lavere daglig dekning enn de øvrige riksdekkende nettavisene. Oslo Economics peker på at måling av antall unike brukere som vurdering av markedsposisjon, ikke er helt sammenlignbart med de øvrige avisene, ettersom både Aftenposten og Nettavisen har forholdsvis lite innhold for ikke-betalende brukere. E24 tilbyr næringslivsnyheter og har på relativt kort tid oppnådd

³¹⁶ VGTV og DBTV.

³¹⁷ Aftenposten viste i intervju med Oslo Economics til at «den statlige rikskringkasteren i Finland» har strammet inn på bruken av lengre artikler etter kritikk fra kommersielle aktører.



forholdsvis høy daglig dekning. Oslo Economics viser til at E24 henter lesere både fra VG og Aftenposten, og at Schibsteds publikasjoner samlet har en svært høy daglige dekning.

Tabell 38 viser gjennomsnittlig daglig dekning av unike brukere, opplag og inntekter for de største nasjonale nettavisene.

Tabell 38 – riksdekkende store «dagsaviser», sortert etter daglig dekning

Avis	Konsern	Gj.snitt daglig dekning 2020*	Digitalt opplag 2020/2	Totalt opplag 2020/2**	Total inntekt 2019 (MNOK)***
VG (inkl. VG+)	Schibsted	3 214 700	235 200	287 300	1 362,3
Nrk.no		1 917 500			
Dagbladet (inkl. Dagbladet+)	Aller-gruppen	1 915 800	87 300	115 400	542,4
Tv2.no		1 489 300			
Nettavisen.no	Amedia	672 200	16 500	16 500	112,9
E24.no	Schibsted	551 900			91,5
Aftenposten	Schibsted	531 500	130 400	257 300	1 415,4

Kilder: Oslo Economics / Mediebedriftenes Landsforening (MBL) og Medietilsynet. Note: *Gjennomsnittlig daglig dekning (unike brukere på PC, nettbrett og mobil) for uke 23 til 53 i 2020. **Opplag for andre halvår 2020.

Totalopplag inkluderer digital- papir- og komplett-abonnementer. Avrundet til nærmeste 100. *** Inntekter fra annonser og brukerinntekter som rapportert til Medietilsynet.

I det nasjonale markedet finnes også meningsbærende aviser og andre riksdekkende aviser. De meningsbærende avisene Klassekampen, Vårt Land, Dagsavisen, Nationen og Dagen mottar produksjonstilskudd. Både de meningsbærende avisene og de andre riksdekkende avisene har lav daglig dekning sammenlignet med de brede nettavisene. Markedsdataene tyder ifølge Oslo Economics dermed på at konkurransen primært utspiller seg mellom de brede nettavisene med sterke merkenavn, som VG, NRK og Dagbladet.³¹⁸

Utvikling i unike brukere

Basert på tilgjengelige trafikk tall fra TNS Topplisten og Medietall.no, har Oslo Economics sett på utviklingen målt i gjennomsnittlig daglig antall unike brukere. Tabell 39 viser de store aktørenes posisjoner i markedet relativt til NRK i 2017 og 2020, og bekrefter bildet av markedssituasjonen som de øvrige dataene har vist. Trafikktallene indikerer at VG har styrket seg relativt til NRK, fra å ha 1,48 ganger så mange unike brukere som NRK i 2017, til 1,68 så mange i 2020. Dagbladet har også styrket seg i samme periode, fra å ha 0,75 ganger så mange til å ha omtrent like mange unike brukere.

³¹⁸ Se nærmere om ulike markedsdata for hhv. de riksdekkende meningsbærende avisene i tabell 4-2 og for andre riksdekkende aktører i tabell 4-3 i Rapport nr. 2021-48 *Konkurransemessige virkninger av NRK tjenester i utvalgte mediemarkeder*, Oslo Economics 23. august 2021.



Tabell 39 – aktørenes posisjoner i markedet relativt til NRK i 2017 og 2020

Nettsted	2017		2020*	
VG	2 583 116	148 %	3 214 676	168 %
Nrk.no**	1 748 710	100 %	1 917 532	100 %
Dagbladet	1 314 823	75 %	1 915 757	100 %
Aftenposten	538 756	31 %	531 542	28 %

Kilde: Medietall.no og Kantar

* for uke 23 til 53 i 2020

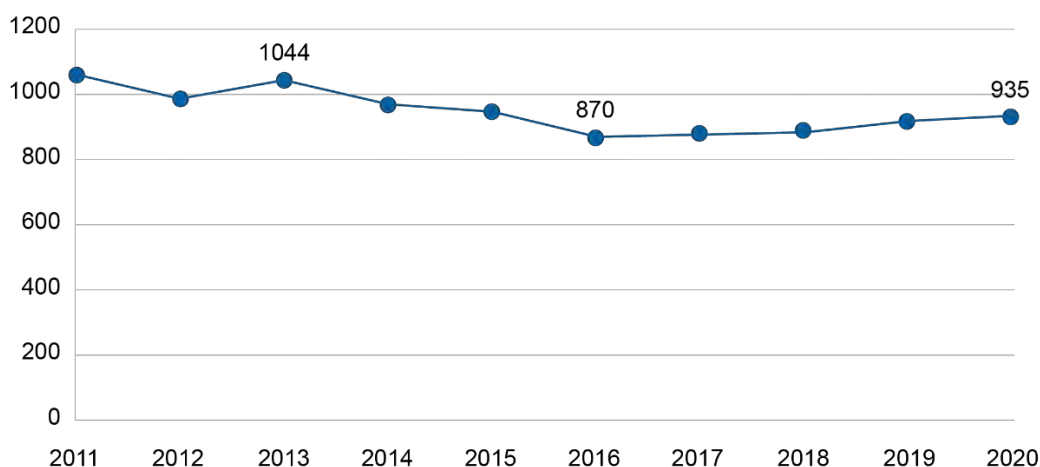
** ifølge NRKs tall var deres gjennomsnittlige antall brukere 1 129 432 i 2017 og 1 655 591 for uke 23 til 53 i 2020

Utvikling i inntekter og årsverk

Oslo Economics viser at alle de utvalgte riksdekkende avisene, har hatt en reduksjon i samlede inntekter i perioden 2010 til 2019. Nedgangen har vært relativ lik: VG (37 prosent), Dagbladet (41 prosent) og Aftenposten (38 prosent). Videre viser tallene at Aftenposten har den klart høyeste andelen digitale brukerinntekter, 26 prosent av de totale inntektene. For VG og Dagbladet utgjorde de digitale brukerinntektene i 2019 henholdsvis tolv prosent og fire prosent, samtidig som begge hadde en relativt høyere andel av sine inntekter fra digital annonsering på hhv 33 og 17 prosent. Aftenposten hadde seks prosent av inntektene sine fra digital annonsering. Overgangen fra papir til nett har ifølge Oslo Economics lagt press på de kommersielle aktørenes forretningsmodeller, men viser samtidig at utviklingen i brukerinntekter er positiv.

Oslo Economics har også hentet inn tall for redaksjonelt ansatte i nasjonale aviser, innrapportert i MBLs lønnsstatistikk de siste ti årene. Statistikken viser at antall redaksjonelt ansatte i de riksdekkende avisene samlet har holdt seg relativt stabilt i perioden 2011–2020, se figur 78. Figuren viser også at det har vært en svak økning i antall redaksjonelle årsverk siden 2016.

Figur 78 – redaksjonelt ansatte, nasjonale aviser



Kilde: Mediebedriftenes Landsforening (MBL). Note: Redaksjonelle medarbeidere innrapportert i MBLs lønnsstatistikk.



9.4.3 Mål på konkurransenærhet og vurdering av konkurransevirkninger

Oslo Economics har gjort en analyse av konkurransenærhet mellom de nasjonale aktørene basert på spørreundersøkelsen som er gjennomført.³¹⁹ I analysen er det satt søkelys på konkurransen mellom NRK og de største allmenne nyhetsaktørene i det nasjonale nettavismarkedet: VG.no, Dagbladet.no, Aftenposten.no, Nettavisen.no og Tv2.no. I analysen ser Oslo Economics på publikums førstevalg og andrevalg av nyhetstjeneste, dobbeltlesning, opplevd differensiering samt betalingsvilje, og NRKs betydning for betalingsviljen.

Mål på konkurransenærhet

Publikums førstevalg av nyhetstjeneste utfyller innsikten de daglige dekningstallene gir, ettersom det å være førstevalg, kan gi flere fordeler. Oslo Economics viser til at førstevalget typisk benyttes oftere enn andre kilder til nyheter, i tillegg til at det gjerne brukes mer tid på førstevalget og tilsvarende mindre tid på andrevalget. Tabell 40 viser fordelingen i respondentenes førstevalg i 2018- og 2021-analysen av konkurransemessige virkninger av Nrk.no.

Tabell 40 – førstevalg, nasjonalt i 2018 (n=948) og 2021 (n=1512)

Nyhetsformidler	Andel 2018	Andel 2021
Vg.no	31 %	37 %
Nrk.no	23 %	34 %
Dagbladet.no	6 %	6 %
Facebook / andre sosiale medier	6 %	4 %
ABC Nyheter	4 %	3 %
Tv2.no	3 %	3 %
Aftenposten.no	5 %	3 %
Nettavisen	3 %	2 %
Annet / vet ikke	19 %	9 %

Kilde: Oslo Economics, undersøkelse gjennomført av Kantar, spørsmål 2021: «Hvilket nettsted/nyhetsformidler oppsøker du vanligvis først når du skal oppdatere deg på nasjonale nyheter?». Spørsmål 2018: «Hvilket nettsted/nyhetsformidler oppsøker du vanligvis først når du skal oppdatere deg på nyheter?»

Respondentenes førstevalg for å holde seg oppdatert på nyheter på nett bekrefter langt på vei det samme bildet som de daglige dekningstallene gir. VG har den sterkeste posisjonen med 37 prosent, etterfulgt av NRK med 34 prosent. Det er imidlertid mindre forskjell i andelen som har NRK og VG som førstevalg, enn det er i den daglige dekningen. Oslo Economics forklarer at sammenlignet med NRK, brukes trolig VG også mye av dem som ikke har VG som førstevalg. Både VG.no og Nrk.no har hatt en oppgang, fra henholdsvis

³¹⁹ Oslo Economics viser til at respondentene fra de fire regionene Sogn og Fjordane, Nordland, Telemark og Vestfold er overrepresentert, og at det derfor er inkludert et kontrollutvalg fra befolkningen ellers. Vektete resultater opp mot hele befolkningen viser minimale forskjeller i svar, og Oslo Economics har derfor presentert de uvektede svarene for det nasjonale utvalget. Nærmere om dette i Vedlegg A i Rapport nr. 2021-48 *Konkurransemessige virkninger av NRK tjenester i utvalgte mediemarkeder*, Oslo Economics 23. august 2021.



31 prosent og 23 prosent, fra spørreundersøkelsen Menon gjennomførte i 2018. Tallene viser tydelig at NRK har styrket sin posisjon som førstevalg.

Andelene som oppgir særlig Dagbladet, men også TV 2 og Nettavisen som sitt førstevalg, er lave sammenlignet med deres dekningstall. Oslo Economics vurderer at dette trolig skyldes at disse aktørene gjerne er publikums andrevalg, men at de likevel brukes ofte.

Kartleggingen av førstevalg tyder dermed på en noe svakere markedsposisjon enn det de daglige dekningstallene for disse aktørene isolert skulle tilsi. Få respondenter oppgir også Aftenposten som førstevalg. Oslo Economics forklarer det med at avisen primært er førstevalget for dem som abonnerer, ettersom avisen har en profil med lite gratis nyheter og en mindre andel hendelsesnyheter.³²⁰ At Nettavisen fokuserer mer på betalende brukere, kan også bidra til at noen færre har avisen som førstevalg. 6 prosent oppgir Dagbladet som førstevalg, og 3 prosent oppgir TV 2 som sitt førstevalg. Dette er uendret fra målingen i 2018. Noen færre kan ha fått Aftenposten og Nettavisen som førstevalg, men Oslo Economics peker på at det er en usikkerhet i disse tallene, ettersom de to avisene både i 2018- og 2021-analysen er førstevalg for en liten andel av respondentene.

Som forklart over, kan høy grad av dobbeltlesning, altså at publikum bruker mer enn én nyhetstjeneste for å holde seg oppdatert, være en indikasjon på differensiering, og dermed begrenset konkurransepress. Tabell 41 som viser ukentlig bruk av andre medier etter førstevalg, bekrefter at dobbeltlesning er betydelig for de største nasjonale nettavisene. Samtidig viser tabellen at det er mer dobbeltlesning mellom nettavisene enn av nettavisene og sosiale medier. Oslo Economics forklarer at den lave dobbeltlesningen sett sammen med at få oppgir sosiale medier som førstevalg, indikerer at sosiale medier i begrenset grad er en viktig informasjonskilde.

Tabell 41 – ukentlig bruk av andre medier etter førstevalg

Førstevalg	Andel som også besøker			
	VG	NRK	Dagbladet	FB/SoMe
VG		60 %	48 %	41 %
NRK	56 %		42 %	35 %
Dagbladet	79 %	66 %		46 %
FB/SoMe	41 %	55 %	20 %	

Kilde: Oslo Economics, undersøkelse gjennomført av Kantar.

Dobbeltlesningstallene forteller at de nasjonale mediene til en viss grad utfyller hverandre. Av de som har VG som førstevalg, oppgir 60 prosent at de også leser NRK, og 48 prosent at de også leser Dagbladet. Av de som har Dagbladet som sitt førstevalg, oppgir 79 prosent at de også leser VG, mens 66 prosent bruker NRK. Av de som har NRK som førstevalg, oppgir 56 prosent at de også leser VG, og 42 prosent at de også leser Dagbladet.

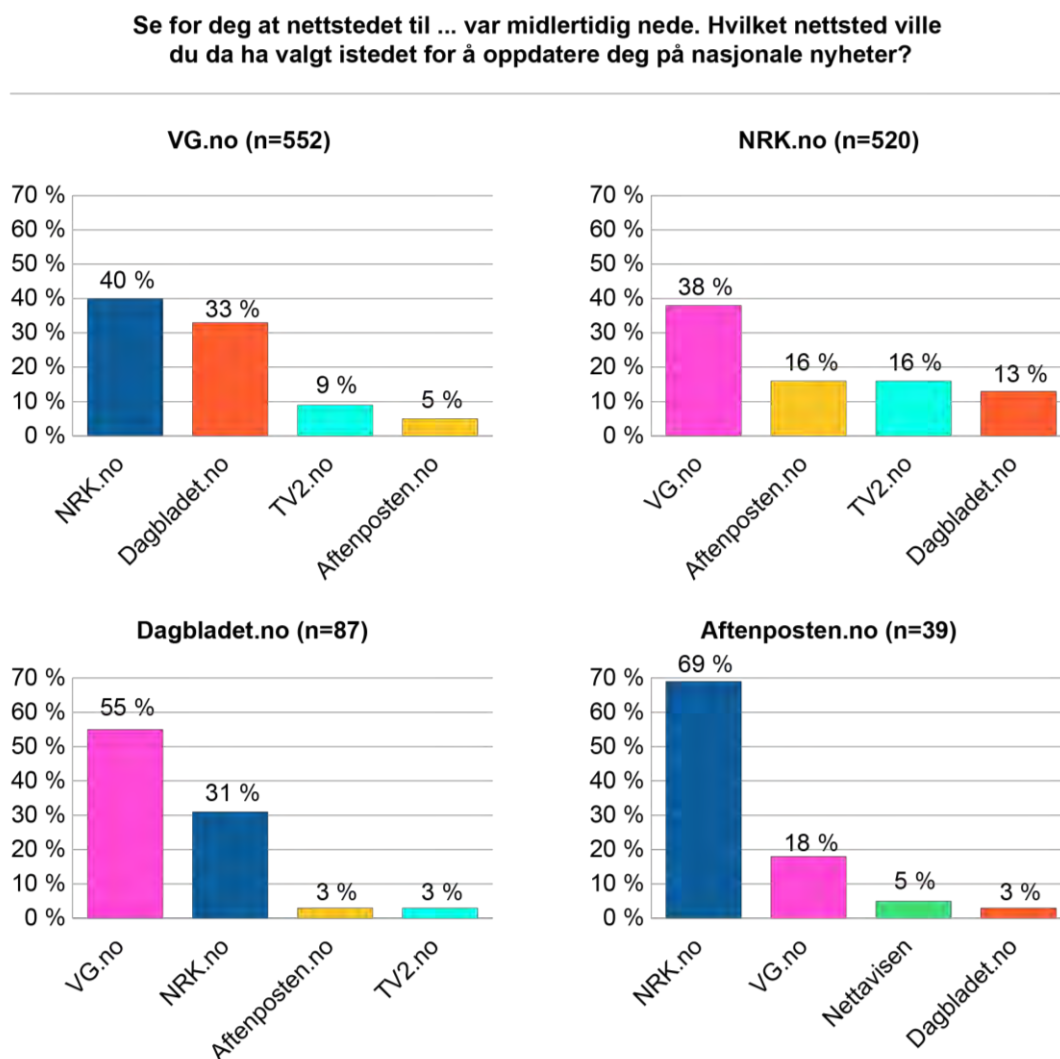
³²⁰ Oslo Economics peker på at geografisk skjevhet i utvalget kan undervurdere Aftenposten som førstevalg noe, ettersom Aftenposten har sitt tyngdepunkt i Stor-Oslo. Dette innebærer i så fall at andre nasjonale aktører overvurderes noe.

Dagbladets lesere er mer tilbøyelige til å lese andre aviser enn lesere som har VG og NRK som førstevalg. Dette kan ifølge Oslo Economics skyldes at begge har sterkere posisjoner enn Dagbladet, men også at de som har Dagbladet som førstevalg, i større grad ønsker utfyllende informasjon fra andre medier. De som har NRK som førstevalg, bruker også de kommersielle tjenestene, men synes å bruke de kommersielle nettavisene i noe mindre grad enn de som oppgir VG og Dagbladet som sitt førstevalg. Oslo Economics forklarer at dette kan skyldes at de som har NRK som førstevalg, i større grad enn for de øvrige mediene opplever å få dekket sitt behov for nyhets- og aktualitetsstoff kun med NRK, eller at de supplerer med andre nyhetstjenester enn de brede nettavisene.

Diversjonsratene, som er regnet ut basert på respondentenes første- og andrevalg³²¹, viser at både Nrk.no og Dagbladet.no er nære konkurrenter til VG.no. VG.no har også merkbar diversjon til Tv2.no. Dette sammenfaller med diversjonsanalysen Menon gjorde i 2018. I 2021 oppgir større andeler av de med VG og Dagbladet som førstevalg, NRK som andrevalg, noe Oslo Economics vurderer at kan tyde på at konkurransepresset NRK utøver på VG og Dagbladet, er sterkere enn i 2018. Samtidig peker Oslo Economics på at både VG og Dagbladet synes å møte noe mindre konkurransepress fra aktører som ikke tilbyr brede nettaviser. Figur 79 viser respondentenes andrevalg til VG.no, Nrk.no, Dagbladet.no og Aftenposten.no.

³²¹ En kartlegging av andrevalget forteller hvor leserne ville divergert dersom førstevalget tenkes bort.

Figur 79 – andrevalg for utvalgte nettaviser



Kilde: Oslo Economics, undersøkelse gjennomført av Kantar.

Sammenlignet med 2018 har diversjonen fra VG økt både til NRK og til Dagbladet, men falt til Aftenposten. Samtidig står NRK, Dagbladet og Aftenposten samlet for en større andel av diversjonen fra VG enn i 2018. Oslo Economics mener det er grunn til å tro at VG står overfor en mer konsentrert konkurranse i 2021, der både NRK og Dagbladet er blitt viktigere konkurrenter. Oslo Economics peker imidlertid på at det ikke er mulig å si om årsaken er at disse avisene reelt sett er blitt nærmere konkurrenter til VG, eller om Aftenposten og andre aktører er blitt mindre gode alternativer til VG. I 2018 viste diversjonsanalysen at leserne opplevde Dagbladet som et nærmere alternativ til VG enn NRK, og indikerte at Dagbladet var VGs viktigste konkurrent. I 2021 er NRK blitt det vanligste andrevalget til VG, foran Dagbladet. NRK fremstår dermed i 2021 som VGs nærmeste og viktigste konkurrent. Oslo Economics peker også her på at det ikke er mulig å si om dette skyldes at NRK har styrket seg eller at Dagbladet har svekket seg.

For Dagbladet viser diversjonsanalysen at VG.no fortsatt er Dagbladet.nos nærmeste konkurrent, og diversjonen er høyere enn i 2018. Diversjonen til Nrk.no har imidlertid økt mer enn til VG siden 2018, noe som tilsier at Nrk.no er blitt en nærere konkurrent. Diversjonen fra Dagbladet.no til Aftenposten.no har, som for VG.no, også falt. Oslo Economics vurderer at dette tilsier at også Dagbladet står overfor en mer konsentrert konkurranse i 2021 enn i 2018.

Aftenposten.no har på sin side størst diversjon mot Nrk.no. Diversjonen til VG har falt siden 2018, da VG og NRK var like nære konkurrenter. Oslo Economics peker på at årsaken til at færre oppgir Aftenposten som første- og andrevalg, ikke nødvendigvis betyr at posisjonen er svekket, men kan forklares med Aftenpostens ytterligere rendyrking av abonnementsstrategien i perioden etter 2018.

Når det gjelder diversjonen fra NRK, har den økt til VG og Dagbladet sammenlignet med 2018. Diversjonen fra NRK til Aftenposten har falt og er i 2021 like høy som til TV 2. Oslo Economics vurderer at VG fremstår som en nærere og viktigere konkurrent til NRK enn i 2018. Videre at NRK synes å stå overfor en mindre konsentrert konkurranse enn både VG og Dagbladet, samtidig som den synes å være mer konsentrert enn i 2018.

Publikums opplevde differensiering av innholdstilbudet bidrar med innsikt til vurderingen av konkurransepresset NRK utøver på de kommersielle aktørene. I spørreundersøkelsen kartla Oslo Economics hvordan respondentene vurderte innholdslighet mellom NRK og nettavisen respondenten hadde som førstevalg. Utgangspunktet er at jo likere innholdstilbudet oppfattes, jo mer sannsynlig er det at NRK utøver et konkurransepress og disiplinerer aktørene. Samlet viser undersøkelsen at publikum opplever at NRK og de kommersielle aktørene har et forholdsvis likt tematisk tilbud. Mellom 43 og 48 prosent mener NRKs innhold i svært eller ganske stor grad er likt innholdet hos førstevalget³²² for nyhetsoppdateringer. En tredel av respondentene oppfatter at det verken er stor eller liten innholdslighet. Omtrent ti prosent mener det i ganske eller i svært liten grad er innholdslighet.

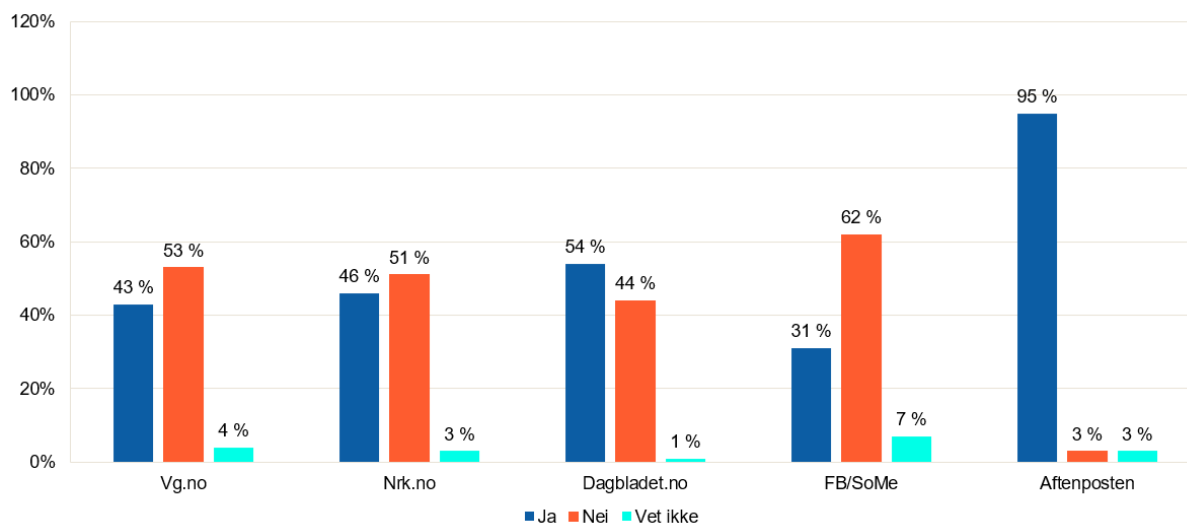
Selv om analysen ikke viste store forskjeller i vurderingene av innholdslighet til NRK mellom dem som hadde VG.no, Dagbladet.no, Tv2.no eller Aftenposten.no som førstevalg, ble NRK og Aftenposten vurdert som likere innholdsmessig enn de øvrige nettavisene. Dette er sammenfallende med Menon Economics' funn fra 2018. Videre viser Oslo Economics' undersøkelse at Nrk.no vurderes å være noe mer lik både VG og Dagbladet sammenlignet med undersøkelsen fra 2018. Sport og økonomi er tema respondentene mener NRK og kommersielle aktører skiller seg minst på, mens respondentene mener at NRK i større grad skiller seg fra de kommersielle innen temaene kultur, meninger, politikk og utenriks. Resultatene indikerer at NRK i noen grad oppleves som differensiert fra de kommersielle aktørene. Oslo Economics' samlede vurdering av opplevd differensiering av NRKs og de kommersielle aktørenes innhold, tyder på at publikum opplever NRK som et noe nært alternativ til de kommersielle aktørenes tilbud, men at NRK for mange oppleves å utfylle tilbudet fra de kommersielle aktørene.

³²² Eventuelt andrevalg for dem som har Nrk.no som førstevalg.



I spørreundersøkelsen kartla Oslo Economics også respondentenes betalingsvilje for nyhetsinnhold og NRKs betydning for denne. Figur 80 ser andelen respondenter med og uten tilgang til en betalt nyhetstjeneste med nasjonal dekning, sortert etter respondentens førstevalg av nyhetsnettsted for å holde seg oppdatert på nyheter.³²³

Figur 80 – respondenter med tilgang til betalt nasjonal nyhetstjeneste, sortert etter førstevalg. Spørsmål: Har du i dag tilgang til en betalt nyhetstjeneste som dekker nasjonale nyheter?



Kilde: Oslo Economics, undersøkelse gjennomført av Kantar.

Kartlegging av respondentens tilgang til betalte nasjonale nyhetstjenester viser at mange som har Aftenposten som førstevalg, er i gruppen som betaler for nyhetsinnhold. Ettersom Aftenposten har lite gratis innhold, er ikke dette funnet overraskende, og det er også i tråd med funnene i Menon Economics' analyse fra 2018. Sammenlignet med tidligere analyse, har imidlertid andelen som betaler for nyheter, blant dem som har Aftenposten som førstevalg økt betydelig, fra 57 til 95 prosent. Se nærmere om sammenhenger mellom bruk av NRK og betalingspraksis for nyheter i punkt 9.7 og 9.8.

I gruppen som ikke allerede betaler for nyhets- og aktualitetsstoff på nett, oppgir bare i overkant av ti prosent at de ville vært villige til å betale om NRK ikke hadde hatt et gratistilbud, mens i underkant av 60 prosent ikke ville vært villige til å betale. Videre oppgir seks prosent at de ville vært villige til å betale for nyhets- og aktualitetsinnhold dersom NRK ikke eksisterte. Oppsummert viser undersøkelsen at det fremstår som at NRK reduserer betalingsviljen for nyheter noe, men kun for dem som allerede kjøper abonnement.

³²³ Oslo Economics peker på at andelen som betaler for nyheter og aktualitetsinnhold, kan være påvirket av utvalget, ettersom høyere aldersgrupper er overrepresentert og andelen som betaler er høyere blant eldre enn yngre aldersgrupper.



9.4.3.1 Oslo Economics vurdering av konkurransevirkninger for de respektive aktørene

Oslo Economics vurderer samlet at markedsdataene underbygger de kommersielle aktørenes oppfatning av at NRKs posisjon i nyhets- og aktualitetsmarkedet på nett er forsterket gjennom de siste årene. Overfor Oslo Economics har de kommersielle aktørene særlig trukket frem NRKs økte satsing på hendelsesnyheter og langlesning som to viktige årsaker. NRK har overfor Oslo Economics bekreftet det førstnevnte. Videre vises det til at NRKs strategi, der distriktskontorene lager saker for Nrk.no, sammen med reduksjonen fra 45 000 til 21 500 saker på Nrk.no fra 2017 til 2021, kan være forenlig med lengre og mer bearbejdede artikler på NRKs nettsted. Oslo Economics peker også på at forsterkingen av NRKs posisjon kan være en følge av at Nrk.no er en inngangsport til resten av NRK-universet, og at økt strømming av radio- og tv-innhold dermed kan ha gitt NRK en fordel også for bruk av nyhetstilbudet.

NRKs konkurransevirkninger på VG

Analysen støtter at NRK er blitt VGs nærmeste konkurrent. Oslo Economics vurderer at årsaken er at begge har satset betydelig på hendelsesnyheter, og at dette har endret den historiske konkurranseflaten mot Dagbladet. Ettersom hendelsesnyheter fremstår som et mer «homogent» gode enn øvrig journalistikk, vurderer Oslo Economics det som lite sannsynlig for VG å ta betalt for hendelsesnyheter i en situasjon der NRK hadde vært en svakere konkurrent. Til tross for økt konkurranse fra NRK tyder markedsdataene på at VGs tradisjonelt sterke posisjon i mediemarkedet er ytterligere styrket de senere årene. Samtidig viser VG solide økonomiske resultater. Oslo Economics mener dette indikerer at VG har insentiver til å fortsette å investere i innhold, og at lite tyder på at konkurranse fra NRK har vesentlig negativ innvirkning på publikums tilbud fra VG.

Oslo Economics vurderer at konkurranse virker skjerpende, gitt den posisjonen VG har, og at det er usikkert om andre aktører reelt sett kunne utfordret VG på den måten NRK nå synes å gjøre. Konklusjonen er på denne bakgrunn at det er positivt for medie- og bruksmangfoldet at VG møter konkurransepress fra NRK.

NRKs konkurransevirkninger på Dagbladet

Som vist over, har Dagbladet mistet posisjonen som den nest viktigste nyhetsformidleren på nett til NRK. Den tradisjonelle markedsstrukturen med to kommersielle aktører som de største aktørene, er endret som følge av dette. Oslo Economics forklarer at det trolig er sammensatte årsaker til at posisjonene har endret seg, blant annet at Dagbladet, i motsetning til VG og NRK, har satset relativt mer på annet innhold enn hendelsesnyheter. Dagbladet vurderer fremdeles VG som sin nærmeste konkurrent, noe som understøttes av markedsdata. Oslo Economics finner at det er usikkert hvorvidt endringene Dagbladet synes å ha foretatt, har en sammenheng med NRKs styrkede posisjon og viser til at det er grunn til å tro at VGs vekst i noen grad har gått på bekostning av Dagbladet. Markedsdataene viser at Dagbladet fremdeles er en viktig formidler av nyhets- og aktualitetsstoff, har høy daglig dekning og synes å ha tilfredsstillende økonomiske resultater.

Oslo Economics peker på at dersom Dagbladet forventer redusert lønnsomhet fra løpende nyhetsjournalistikk, er det en risiko for at løpende nyhetsjournalistikk får mindre vekt i deres forretningsmodell. Oslo Economics vurderer at dagens situasjon med to sterke nasjonale formidlere og én svakere, er et bedre alternativ for publikum, enn alternativet der NRK tenkes bort.

NRKs konkurransevirksomheter på Aftenposten

Oslo Economics viser til at NRKs satsing på hendelsesnyheter trolig har påvirket Aftenposten i mindre grad enn VG og Dagbladet, og forklarer at Aftenposten satser relativt mer på forklarende og analyserende journalistikk enn løpende dekning av hendelser. Det vises også til at Aftenposten i tillegg til å være en riksdekkende avis, er en form for regionavis for Stor-Oslo, har en lang historikk som abonnementsavis og trolig en stor andel lojale lesere. Oslo Economics vurderer dermed at for de fleste av Aftenpostens brukere vil ikke Nrk.no være et nært alternativ. Ettersom undersøkende og analyserende journalistikk og saker som går i dybden, i sin natur er mer differensiert enn hendelsesnyheter, forklarer Oslo Economics at økt satsing fra NRK på denne typen journalistikk, forventes å ha svakere effekt på konkurrerende aktører enn økt satsing på hendelsesnyheter. Videre pekes det på at Aftenposten til en viss grad kan påvirke sin relative attraktivitet gjennom å investere i innhold.

Oslo Economics vurderer at konkurransepresset NRK utøver på Aftenposten, primært virker skjerpende, bidrar til et godt tilbud til publikum og muligens lavere priser. Vurderingen bygger på at Aftenposten synes å ha vekst i antall abonnenter og tilfredsstillende økonomiske resultater. Samtidig forklarer Oslo Economics at det må være rom for å kapitalisere på investeringene for at det skal være rasjonelt å investere, og at dette fordrer at det ikke finnes «gratisalternativer» som kan gi målgruppen «for høy nytte». Det vises til at både 2018- og 2021-analysen tyder på at NRK i høy grad er andrevalget for dem som har Aftenposten som førstevalg når de velger nyhetstjeneste på nett. Oslo Economics mener dette tyder på at det finnes en grense for hvor attraktivt tilbud NRK kan ha før det går på bekostning av Aftenpostens insentiver til å investere i innhold.

NRKs konkurransevirksomheter på Nettavisen

Oslo Economics vurderer at NRK i begrenset grad utøver et konkurransepress på Nettavisen, og derfor også i begrenset grad har konkurransemessige virkninger på denne avisen. Nettavisen har historisk sett vært forholdvis differensiert fra NRK med høyere innslag av underholdningsnyheter, noe som begrenser konkurransenærheten i utgangspunktet. Oslo Economics vurderer endringen i forretningsmodellen, fra helt åpen til at en betydelig andel av stoffet nå er forbeholdt betalende brukere, til å være en del av Amedias overordnede strategi. Det gir Nettavisen mulighet til å publisere innhold av nasjonal interesse, produsert av Amedias lokalaviser for deres betalende brukere, og gir derfor etter Oslo Economics vurdering ikke generell innsikt i hvor lett det er for brede nettaviser med nasjonalt nedslagsfelt å ta betalt for sitt innhold.

Etter Oslo Economics vurdering har endringen trolig gitt mindre nære konkurranseflater mellom NRK og Nettavisen. I en situasjon der NRK tenkes bort, vurderer Oslo Economics det som lite sannsynlig at Nettavisen ville hatt et vesentlig annet tilbud enn i dag.

NRKs konkurransevirkninger på TV 2

Markedsdata tyder på begrenset konkurransepress mellom TV 2 og NRK. Oslo Economics antar at TV 2s nettavis brukes som en del av økosystemet til TV 2, og at det er betydelige synergier mellom nettavisen og TV 2s øvrige nyhetsproduksjon. Oslo Economics mener at betydelig konkurransepress fra NRK måtte til for å skape negative effekter på TV 2, og vurderer at NRKs tekstbaserte nyhetsinnhold ikke har negative konkurransemessige virkninger på TV 2s nettavis.

9.4.4 Betydningen av NRKs bruk av sosiale medier

Oslo Economics har vurdert den konkurransemessige betydningen av NRKs bruk av sosiale medier. Det vises til at flere aktører i intervjuene løftet frem NRKs bruk av sosiale medier som problematisk. Noen argumenterte for at NRKs publisering av innhold i sosiale medier skaper mer bruk av disse plattformene og økt datafangst, som igjen bidrar til at sosiale medier kan kapre ytterligere annonseinntekter på bekostning av de kommersielle nyhets- og aktualitetstjenestene. Andre argumenter var knyttet til at nyhets- og aktualitetsinnhold i sosiale medier gjør disse til naturlige plattformer når befolkningen skal oppdatere seg på nyheter. Videre ble det også trukket frem at i konkurransen mellom medieaktørene om å nå ut til publikum, må de kommersielle aktørene legge ut mer innhold i sosiale medier, jo mer NRK legger ut.

Oslo Economics peker på at det kan eksistere en konkurranseflate mellom medieaktører og sosiale medier med hensyn til nyhets- og aktualitetsstoff, ettersom disse plattformene kan bli kanaler publikum oppsøker når de ønsker å bli informert. Dette forklares med at publikum bruker mye tid på sosiale medier, og at både NRK og kommersielle aktører bruker sosiale medier som publiseringsplattform for å nå et stort publikum.³²⁴ Ett og samme sosiale medium kan dermed samlet sett inneholde forholdsvis mye nyhets- og aktualitetsstoff. Videre bidrar algoritmer til å målrette og eksponere ulike grupper for relevant innhold. Oslo Economics viser til at det også er en konkurranseflate mellom sosiale medier og de kommersielle aktørene i annonsemarkedet, der et fåtall sosiale medier trolig kaprer en større andel av annonsekronene enn de kommersielle nettavisene samlet sett.

Samtidig peker Oslo Economics på at det trolig verken er et 1:1-forhold mellom økning i bruk av sosiale medier og reduksjon i bruk av nettaviser, eller mellom økt bruk av sosiale medier og reduserte annonseinntekter for nettaviser. Dette forklares med at bruk av sosiale medier trolig drives av den brede miksen av innhold, også sett bort fra nyhets- og aktualitetsinnhold, kombinert med nettverket den enkelte brukeren av det sosiale mediet har. I tillegg vises det

³²⁴ Oslo Economics peker også på at formålet med å publisere i sosiale medier er å treffe publikum for å lede brukeren til egen plattform.

til at både fra et annonsør- og et publikumsperspektiv er sosiale medier differensiert fra nettaviser.

Oslo Economics mener det er lite sannsynlig at NRKs innhold i sosiale medier har merkbar effekt på bruken av sosiale medier eller nettavisenes muligheter til å finansiere innholdet gjennom annonseinntekter. Samtidig mener Oslo Economics det er rimelig å anta at jo mer informasjon som er tilgjengelig i sosiale medier, jo større er sannsynligheten for at publikum bruker disse plattformene for å oppdatere seg. Oslo Economics ser ikke tegn i informasjonen som er samlet inn til konkurranseanalysen, på at NRKs bruk av sosiale medier isolert sett har gjort sosiale medier til reelle alternativer til tradisjonelle nyhets- og aktualitets tjenester. Ettersom hver aktør bruker sosiale medier som publiserings- og markedsføringskanal, skapes det som betegnes en «fangens dilemma-situasjon», noe som gjør det rasjonelt for hver enkelt aktør å publisere i sosiale medier uavhengig av hva andre aktører gjør. Oslo Economics vurderer at mengden nyhets- og aktualitetsinnhold i sosiale medier ville vært stor, også uten NRKs tilstedeværelse.

Oslo Economics viser til at NRK i perioden januar til april 2021 publiserte i gjennomsnitt 4 000 poster per måned i sosiale medier. Videre at 13 prosent av trafikken til Nrk.no kom fra sosiale medier i april, og at sakene som ble delt i sosiale medier, totalt fikk 11 millioner lenkeklikk. Oslo Economics slår på denne bakgrunn fast at sosiale medier fremstår som en forholdsvis viktig trafikkgenerator for NRK. Oslo Economics har ikke informasjon som gir nærmere innsikt i hvilke grupper som kommer til NRKs nyhets- og aktualitetsinnhold via sosiale medier, og reiser spørsmål om de som ledes til NRK fra sosiale medier, kan være grupper som uansett ikke ville betalt for nyheter. NRK har opplyst at sosiale medier er sentralt for å nå ut til de yngre. Oslo Economics legger til grunn at motivasjonen for å betale for nyheter er sammensatt, og derfor i begrenset grad avhenger av tilgangen på nyheter gjennom sosiale medier. Oslo Economics peker også på at det er lite som tyder på at alderen for førstegangs betalende for nyheter har økt.

Se mer om vurderingen av NRKs tilstedeværelse i sosiale medier i punkt 5.4.2.

9.5 Konkurransemessige virkninger av NRKs regionsider på region- og lokalaviser

9.5.1 Konkurransemessige virkninger av NRKs regionsider i utvalgte markeder – oppsummert

Oslo Economics finner at lokalaviser i svært begrenset grad møter konkurranse fra NRKs regionsider, men at regionaviser møter noe mer konkurranse, og også noe konkurranse fra Nrk.no. Ettersom regionavisene i begrenset grad møter konkurranse fra andre aktører enn NRK og typisk har en sterk posisjon i sine respektive markeder, vurderer Oslo Economics samlet sett at et eventuelt konkurransepress fra NRK virker skjerpene på regionavisene og bidrar til et bedre tilbud til publikum.

Oslo Economics løfter også frem at NRKs tilpasning til regionreformen og at lokalkontorene i økende grad produserer stoff til Nr.no og dermed gjerne også færre saker med et lokalt perspektiv, har redusert konkurransepresset på lokal- og regionaviser i flere områder. Oslo Economics vurderer ikke at regionavisenes tilsynelatende dreining mot de største byene og områdene rundt skyldes konkurranse fra NRK, men heller avisenes behov for å være relevante for sine kjernemålgrupper. Ettersom NRKs regiontjenester yter et svakt konkurransepress på lokal- og regionaviser, vurderer Oslo Economics det som svært lite sannsynlig at NRK i overskuelig fremtid kommer til å ha negative konkurransemessige virkninger på disse aktørene.

Oslo Economics beskriver markedene NRKs regiontjenester inngår i, som mer fragmentert enn markedet NRKs riksdekkende nyhetstjeneste inngår i. Mens noen områder har regionaviser med betydelig overlapp med NRKs tjeneste, mangler andre en stor regionavis, og NRK er eneste aktør med regionfokus. Regionavisene fremstår som differensiert fra tradisjonelle lokalaviser, både når det gjelder utvalg av lokale saker, perspektiv og tematisk bredde. Oslo Economics vurderer det derfor som mer sannsynlig at region- og lokalavisene utfyller hverandre, enn at de er nære alternativer og derfor nære konkurrenter. Selv om regionaviser og lokalaviser dels overlapper i dekningsområde, fremstår konkurransepresset dermed begrenset.

Oslo Economics viser videre til at det er svært begrenset overlapp i dekningsområdet til lokalaviser, noe som gjør at to lokalaviser i samme region derfor sjelden reelt sett er konkurrenter.³²⁵ NRKs distriktskontor dekker tilsvarende eller større områder enn regionavisene. Oslo Economics viser til at lesere som har en lokalavis som førstevalg, har typisk enten en regionavis eller NRK som andrevalg, men forklarer at høy diversjon ikke uten videre kan tolkes som høy konkurransenærhet. Det er fordi at dersom lokalavisen tenkes bort, ville ofte kun regionavisen og/eller NRK ha saker fra det aktuelle lokalområdet.

Ettersom både lokal- og regionaviser typisk har lite stoff som ligger åpent for ikke-betalende brukere, har de som oppgir en regionavis som alternativ til lokalavisen, trolig abonnement også på regionavisen. Abonnement på både lokal- og regionavisen indikerer at brukerne ikke opplever de to avisene som nære alternativer. Videre gir det lave omfanget av åpent innhold i regionavisene grunn til å tro at en stor andel av dem som kun abonnerer på lokalavisen, har NRKs regionside som andrevalg. Oslo Economics finner i så måte at diversjonen til NRK fremstår som lav i de fleste områder.

Oslo Economics vurderer at NRKs regionsider sjelden har konkurransevirkninger på lokalaviser, og viser til at markedsdata understøtter denne vurderingen. Videre fremstår det generelt som lite sannsynlig at lokal- og regionaviser er nære konkurrenter, se nærmere om dette i punkt 4.1.1. Ettersom NRK ofte dekker større områder enn regionavisene, og dermed typisk har færre saker av særlig interesse for befolkningen i et avgrenset geografisk område, er det derfor også lite sannsynlig at NRK og lokalavisene er nære konkurrenter.

³²⁵ Oslo Economics viser til at Konkurransetilsynet har tillatt betydelig konsolidering av eierskap til lokalaviser med geografisk nærhet til hverandre, noe som underbygger vurderingen av at to lokalaviser i samme region sjelden er nære alternativer og dermed konkurrenter.

Når det gjelder regionaviser, beskriver Oslo Economics at de både tematisk og geografisk ofte dekker de samme områdene som NRK. Disse avisene dekker ofte viktige hendelser nasjonalt og internasjonalt, i tillegg til en overvekt av saker fra den regionen de dekker. Som for lokalaviser, forklarer Oslo Economics at høy diversjon mellom NRK og regionaviser ikke nødvendigvis er en indikasjon på høy konkurransenærhet. Videre pekes det på at NRK i de fleste områdene har en svak posisjon sammenlignet med regionavisene, noe som underbygges både av spørreundersøkelsen og trafikkdata. Sogn og Fjordane er til dels et unntak, men NRKs posisjon i området er svekket de siste årene. Oslo Economics finner heller ingen holdepunkt for at NRK er en nærmere konkurrent til lokalavisene i Sogn og Fjordane enn i de øvrige områdene. Bruken av regionavisene er betydelig høyere enn bruken av NRKs regionsider til tross for at regionavisene har lite innhold som er tilgjengelig for ikke-betalende brukere. Dette indikerer at for de som er interessert i lokale og regionale nyheter, er ikke NRKs regionsider et godt alternativ til regionavisene.

Oslo Economics peker på at regionavisene imidlertid også kan ha konkurranseflater mot Nrk.no. En sammenligning av bruken av regionavisene med NRKs regionsider kan dermed undervurdere NRKs posisjon som konkurrent til regionavisene. Oslo Economics vurderer likevel at NRK i begrenset grad yter et konkurransepress på regionavisene, og uansett at konkurransepresset fremstår som svakere enn det Nrk.no utøver på riksdekkende aviser.

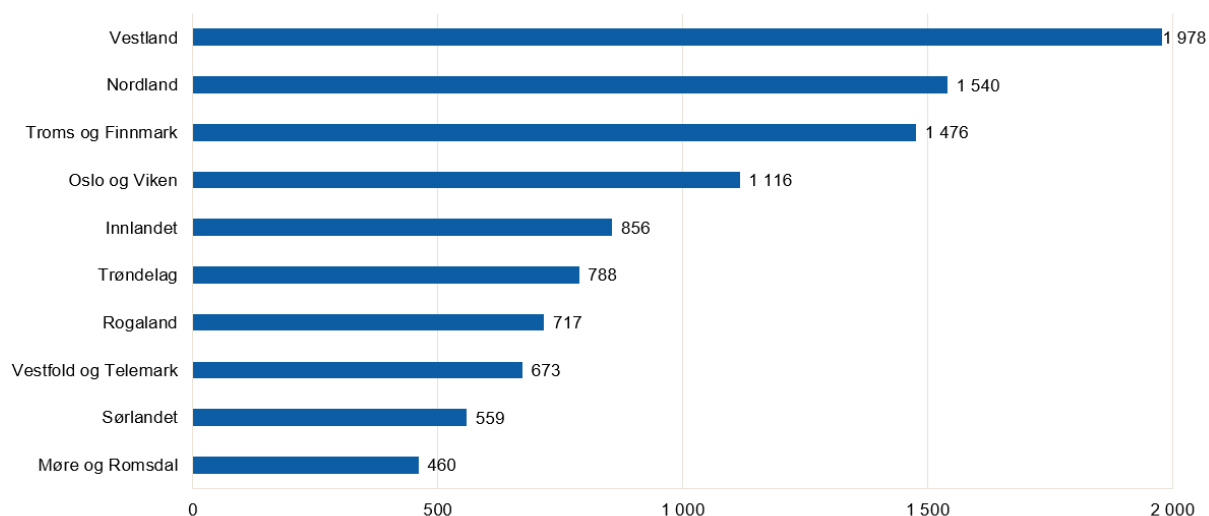
9.5.2 Beskrivelse av NRKs dekning av distriktene og det regionale og lokale nettavismarkedet

Oslo Economics beskriver NRKs organisering av distriktsdivisjonen etter den nye fylkesinndelingen³²⁶ fra og med 1. januar 2020 med et tredelt oppdrag om å levere nyheter til NRKs nyhetsflater, ha et lokalt og regionalt programtilbud og produsere innhold til NRKs øvrige programflater. Oslo Economics har også innhentet informasjon om at det per 1. januar 2021 til sammen var 871,5 årsverk ved distriktskontorene, og at 809,6 av disse regnes som redaksjonelle årsverk. Det vises til at det er forskjeller i størrelsen og aktiviteten ved distriktskontorene. Figur 81 viser antall artikler publisert av de ulike distriktskontorene i 2020, og figur 82 fordelingen av antall redaksjonelle årsverk ved NRKs distriktskontorer per 1. januar 2021. Flest artikler er publisert i Vestland, etterfulgt av Nordland og Troms og Finnmark, og færrest i Møre og Romsdal og Sørlandet. I tillegg til årsverkene ved de ti distriktskontorene kommer 76,5 i avdelingene til NRK Sápmi. Distriktskontoret i Trøndelag, etterfulgt av Vestland, har flest redaksjonelle årsverk, og Nordland, Møre og Romsdal og Sørlandet har med rundt 40 redaksjonelle årsverk færrest.

³²⁶ Oslo og Viken er samlet i én organisatorisk enhet, se nærmere om dette i punkt 5.2.

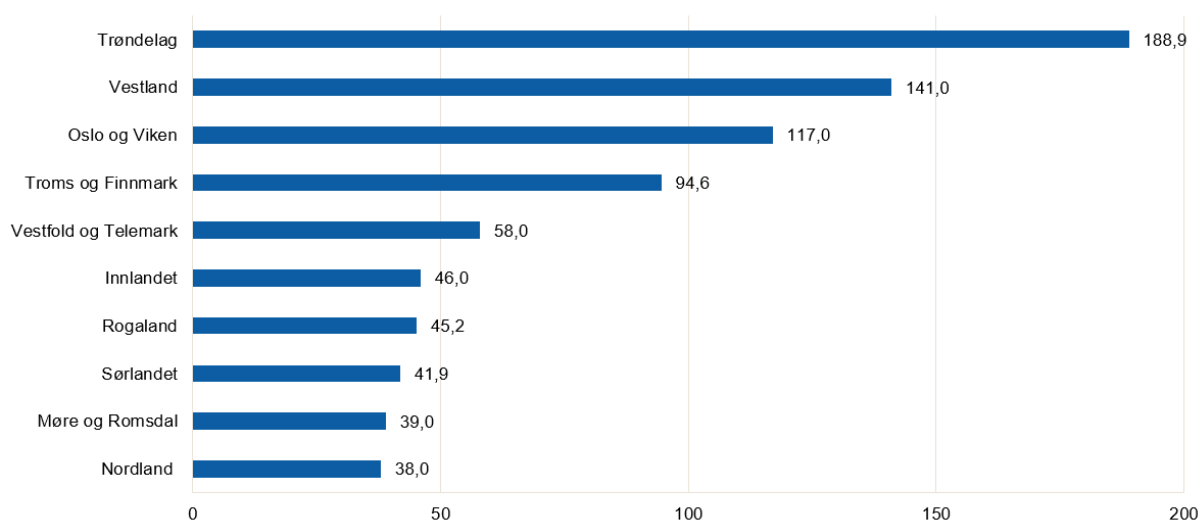


Figur 81 – antall artikler publisert i 2020



Kilde: NRK / Oslo Economics

Figur 82 – antall redaksjonelle årsverk ved NRKs distriktskontorer per 1. januar 2021



Kilde: NRK / Oslo Economics

Oslo Economics viser til at intervjuene med redaktører i lokalavisene tyder på at de opplever begrenset konkurransepress fra NRKs regionsider. Dette begrunnes med at NRK aldri har hatt tilstrekkelig dekning av lokalområder til å være et relevant alternativ til en lokalavis. Oslo Economics vurderer at konkurransepresset kan ha blitt ytterligere svekket i Vestland og Viken, som tidligere ble dekket av flere distriktskontorer, men NRK har etablert større dekningsområder som følge av regionreformen. I intervjuene med Oslo Economics trakk imidlertid lokalaviser av en viss størrelse frem NRKs distriktssendinger på radio som en mulig konkurrent, særlig på områder der NRK er raskt ute med dagsaktuelle debatter og



aktualitetsstoff. NRKs radiosendinger beskrives som mer lokale enn de tekstbaserte nyhetene.

Fra intervjuene med redaktører i regionavisene er inntrykket at heller ikke de opplever så stor konkurranse fra NRKs regionsider, men mer fra Nrk.no. Dette begrunnes med at regionavisene også dekker viktige innenriks- og utenrikssaker, og at det er vanskeligere å selge abonnement når NRK blir et bedre alternativ på disse områdene. Oslo Economics viser til at én av regionavisene vurderer at konkurransevirkningene fra NRKs distriktskontor har økt de siste årene, fordi sakene som lages for Nrk.no, ligger nærmere den typen saker som tradisjonelt har vært en bærebjelke for regionavisene.

Oslo Economics løfter også frem at intervjuene tyder på at region- og lokalavisene opplever det som stadig viktigere å tilby innhold som til enhver tid oppleves som relevant, fordi digitale abonnenter er mindre stabile enn papiravisabonnenter. Oslo Economics vurderer at dette kan begrense den geografiske størrelsen på ønsket dekningsområde. Det vises til at regionavisene i større grad enn før fremstår som storbyaviser, selv om de fortsatt har solide posisjoner utenfor byene.

9.5.3 Sogn og Fjordane

De konkurransemessige virkningene av NRKs regionsider i Sogn og Fjordane³²⁷ ble vurdert av SNF i 2015 og av både Menon Economics og Oslo Economics i 2018. Oslo Economics' analyse i 2021 gir dermed en mulighet til å se på utviklingen i konkurransesituasjonen over tid. De tidligere analysene har vist at NRK har hatt en særlig sterk stilling i Sogn og Fjordane, noe som blant annet er tilskrevet fraværet av en kommersiell aktør som dekker hele regionen. Siden forrige analyse i 2018 har NRK endret sitt dekningsområde til hele nye Vestland fylke, som omfatter de to tidligere fylkene Sogn og Fjordane og Hordaland.

Tabell 42 viser aktørene Oslo Economics har identifisert til å operere i det geografiske området Sogn og Fjordane, og som derfor kan sies å være mulige konkurrenter til Nrk.no/Vestland i dette området. De kommersielle nettavisene karakteriseres som lokalaviser som dekker hvert sitt begrensede område, med begrenset geografisk overlapp i dekningen, og ingen av dem dekker hele regionen. Amedia eier de tre største avisene i regionen, og Polaris eier både den fjerde og femte største.

³²⁷ Oslo Economics har definert det geografiske området Sogn og Fjordane som kommunene som inngikk i Sogn og Fjordane fylke frem til fylkessammenslåingen fra 1. januar 2020.



Tabell 42 – aktører i Sogn og Fjordane sortert etter daglig dekning

Avis	Konsern	Kommune	Gj.snittlig daglig dekning 2020 b)	Digitalt opplag 2020/2	Totalt opplag 2020/2 c)	Inntekter 2019 (MNOK) d)
Firda	Amedia	Sunnfjord	37 000	5 600	11 200	62,7
NRK.no/Vestland a)			26 400			
Sogn Avis	Amedia	Sogndal	19 500	3 000	5 900	40,6 e)
Firdaposten	Amedia	Kinn	11 700	2 300	5 200	17,0
Fjordenes Tidende	Polaris	Kinn	7 900	1 700	4 500	15,6
Fjordingen	Polaris	Stryn	5 200	1 200	3 800	13,4
Fjordabladet		Nordfjordeid	3 500	1 100	3 000	8,7
Firda Tidend		Gloppen	1 300	350	2 900	9,3
Porten.no		Årdal		1 600	1 600	
Ytre Sogn		Høyanger		40	1 200	5,0

Kilder: Mediebedriftenes Landsforening (MBL), NRK og Medietilsynet. Note: a) Basert på trafikk tall for Nrk.no/Vestland for besøkende fra det geografiske området Sogn og Fjordane. b) Gjennomsnittlig daglig dekning (unike brukere på PC, nettbrett og mobil) for uke 23 til 53 i 2020. c) Opplag for andre halvår 2020. Totalopplag inkluderer digital- papir- og komplett-abonnementer. Avrundet til nærmeste 100. d) Inntekter fra annonser og brukerinntekter som rapportert til Medietilsynet. e) Inntekter for Sogn Avis i 2018.

Oslo Economics vurderer at de respektive lokalavisene synes å ha sterk posisjon i sine lokalk markeder, og i de senere årene har opplevd stor vekst i antall abonnenter. Særlig gjelder dette Firda. Sammenlignet med analysen Menon Economics gjorde i 2018, har det vært liten endring i størrelsesforholdet mellom de kommersielle aktørene, men NRKs distriktkontor har klart svekket sin stilling målt i daglig dekning. I 2017 var NRK Sogn og Fjordane den klart største aktøren i markedet, med omtrent dobbelt så høy gjennomsnittlig daglig dekning. I 2020 er Firda den største kommersielle avisen, etterfulgt av Sogn Avis og Firdaposten, mens NRK er den nest største nyhetsaktøren, bak Firda og foran Sogn Avis.

Ettersom det ikke har vært signifikante endringer knyttet til innføring av brukerbetaling³²⁸ siden de tidligere analysene, har Oslo Economics analysert utviklingen av avisenes relative størrelser mot antall unike brukere av NRK Vestland fra Sogn og Fjordane de siste årene. Analysen viser at samtlige av de kommersielle aktørene har styrket sin posisjon relativt til NRK, ved at antall unike brukere har økt relativt raskere hos de kommersielle avisene enn hos NRK, til tross for at de har brukerbetaling, se tabell 43.

³²⁸ Brukerbetaling ble innført i Firda og Firdaposten i september 2014, i Fjordenes Tidende og Fjordingen i mai 2015, og i Sogn Avis i november 2016.



Tabell 43 – gjennomsnittlig antall daglige unike brukere i Sogn og Fjordane NRK/Vestland

Nettsted	2017		2020**	
Firda.no	25 043	110 %	37 028	140 %
NRK.no/Vestland*	22 678	100 %	26 385	100 %
Sognavis.no (Sogn avis på nett)	-	-	19 478	74 %
Firdaposten.no	6 773	30 %	11 654	44 %
Fjt.no (Fjordenes Tidende på nett)	6 103	27 %	7 908	30 %
Fjordingen.no	4 073	18 %	5 233	20 %
Fjordabladet.no	2 165	10 %	3 451	13 %

Kilder: OE, Mediebedriftenes Landsforening (MBL), NRK, Kantar og Amedia. Note: * Basert på trafikktall for Nrk.no/Vestland for besøkende fra det geografiske området Sogn og Fjordane. ** For uke 23 til 53 i 2020

Oslo Economics vurderer at dette indikerer at NRKs regionale nettside ikke har hindret de kommersielle avisene i å konvertere tidligere lesere av papiraviser og/eller å skaffe seg nye brukere til sine nettaviser. I tillegg har Oslo Economics sett på utviklingen i antall unike brukere for Firda.no og Nrk.no samt lokale brukere av NRK Vestland. Analysen viser at Firda.no har hatt en sterkere utvikling enn både Nrk.no nasjonalt og NRK/Vestlands lokale brukere. Nettrafikldataene viser at trafikken er mye mer skiftende for NRK/Vestland enn for Firda.no, noe Oslo Economics vurderer kan være et resultat av at også lokale brukere i stor grad finner nyhetssaker fra området gjennom Nrk.no, fremfor å jevnlig oppsøke NRKs regionale nettside.

Annonse- og opplagsinntektene i papiravisene i Sogn og Fjordane har falt i likhet med mediemarkedet for øvrig. Reduksjonen i perioden fra 2010 til 2018 var på 22 prosent, fra 237 til 184 millioner kroner. I samme periode økte digitalinntektene med 229 prosent, fra ni til 30 millioner kroner. Oslo Economics forklarer at endringene i hovedsak skyldes reduserte annonseinntekter fra papiravisene og økte brukerinntekter på nett, men at digitale brukerinntekter ikke har vært nok til å kompensere for bortfall av inntekter fra papiravisene. I perioden fra 2011 til 2020 falt antall redaksjonelt ansatte hos de kommersielle aktørene med 32 prosent, fra 75 til 51.³²⁹ Oslo Economics viser at nedgangen særlig kom fra 2017 til 2020. NRK Vestland har til sammen 141 redaksjonelle årsverk på hovedkontoret i Bergen og lokalkontorene i Førde, Nordfjordeid, Sogndal, Odda og Stord.

9.5.3.1 Mål på konkurransenærhet og vurdering av konkurransevirkninger

Analysen av konkurransenærhet i Sogn og Fjordane basert på spørreundersøkelsen som er gjennomført³³⁰, ser på samme måte som for analysen av det nasjonale markedet på publikums førstevalg og andrevalg av nyhetstjeneste, dobbeltlesning, opplevd differensiering samt betalingsvilje og NRKs betydning for betalingsvilje.

³²⁹ Kilde er Mediebedriftenes Landsforening (MBL), redaksjonelle medarbeidere innrapportert i MBLs lønnsstatistikk.

³³⁰ Oslo Economics viser til at det er et begrenset antall respondenter i Sogn og Fjordane (totalt 171), noe som skyldes praktiske vanskeligheter knyttet til lavt innbyggertall i området. Resultatene fra spørreundersøkelsen når det gjelder Sogn og Fjordane, bør derfor tolkes med varsomhet.

Analysen viser at det er relativ lik andel som svarer at deres førstevalg er Firda, Sogn Avis og NRK, med henholdsvis 22 prosent, 19 prosent og 18 prosent av respondentene. Oslo Economics viser at dette representerer en vesentlig nedgang i andelen som har NRK som førstevalg, sammenlignet med analysene til SNF i 2015 og Menon Economics i 2018. Samtidig har Firda og Sogn Avis styrket sin posisjon som førstevalg fra henholdsvis 18 og seks prosent i 2017 til 22 og 19 prosent i 2020. Videre peker Oslo Economics på at andelen som oppgir NRK Vestland som førstevalg, ikke synes å være særlig høy, både tatt i betraktning at NRK er den eneste aktøren som er potensielt førstevalg i hele området, og at lokalavisene har lite åpent innhold og dermed kan være et dårlig alternativ for andre enn abonnenter.

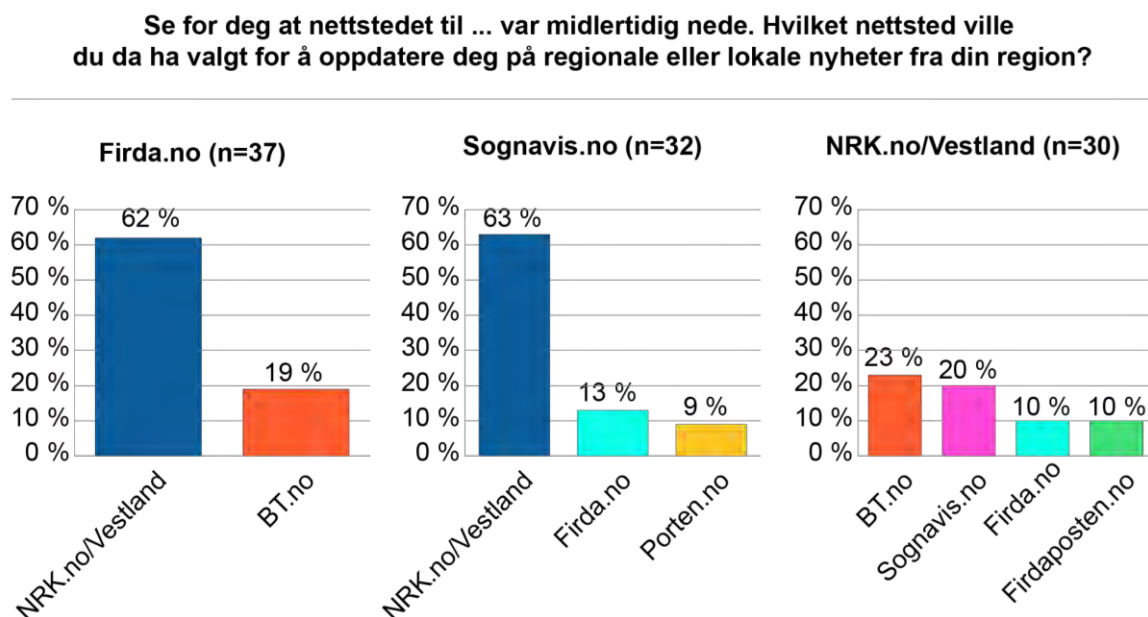
Det er forholdsvis høy grad av dobbeltlesning i Sogn og Fjordane, noe som tilsier at mediene utfyller hverandre og isolert sett svekker konkurransepresset mellom dem.³³¹ 51 prosent av de som har Firda som førstevalg, oppgir at de også besøker Nrk.no/Vestland ukentlig, 24 prosent besøker også Bergens Tidende, åtte prosent bruker Facebook eller andre sosiale medier, og tre prosent bruker Sogn Avis. Blant dem som har Sogn Avis som førstevalg, oppgir 44 prosent at de også besøker Nrk.no/Vestland ukentlig, 22 prosent besøker Facebook/SoMe, og 19 prosent besøker Bergens Tidende. Blant dem som har Nrk.no/Vestland som førstevalg, leser 29 prosent også Sogn Avis og Bergens Tidende, og 13 prosent leser også Firda. Videre er det høyest andel blant respondentene med NRK som førstevalg som også bruker sosiale medier (35 prosent) til å oppdatere seg på regionale eller lokale nyheter, noe Oslo Economics forklarer med at kan skyldes at de ikke abonnerer på noen lokalavis.

Sammenlignet med Menon Economics' undersøkelse i 2018 er det stort sammenfall i resultatene for dobbeltdekning. Men til forskjell finner Oslo Economics høy dobbeltlesning av alle de tre avisene og Bergens Tidende. Oslo Economics mener dette tyder på at Bergens Tidende tilbyr et innhold av interesse for lesere i Sogn og Fjordane. Bildet av at Bergens Tidende har blitt et nærere substitutt enn tidligere, styrkes av resultatene for andrevalg. Oslo Economics forklarer at det kan skyldes at NRK etter tilpasningen til regionreformen er blitt et mindre relevant alternativ.

Figur 83 viser hvilke nettstedene respondentene ville valgt dersom deres foretrukne nyhetsnettsted for lokale eller regionale nyheter var midlertidig nede.

³³¹ Resultatene for dobbeltlesning er basert på spørsmålet om hvilke nettaviser respondenten bruker regelmessig (minst én gang i uken) for å holde seg oppdatert på regionale eller lokale nyheter fra regionen.

Figur 83 – andrevalg, Sogn og Fjordane



Kilde: Oslo Economics, undersøkelse gjennomført av Kantar.

At NRK er andrevalget for mange av Firdas og Sogn Avis' lesere, indikerer at Nrk.no/Vestland oppleves som det beste alternativet til disse avisene. Diversjonen må imidlertid ikke tolkes som at NRK utøver et særlig sterkt konkurransepress på disse avisene, ettersom NRK kan være det eneste reelle alternativet. Oslo Economics peker også på at siden de kommersielle aktørene har lite innhold tilgjengelig for ikke-betalende brukere, og mange kun abonnerer på sitt førstevalg, kan dette ha betydning for antallet som oppgir NRK som andrevalg. Sammenlignet med Menon Economics' analyse i 2018, der cirka 80 prosent av både de som hadde Firda og Sogn Avis som førstevalg hadde Nrk.no/Vestland som andrevalg, tyder resultatene fra Oslo Economics på at NRK i mindre grad oppleves som et nært substitutt i Sogn og Fjordane i dag.

Når det gjelder innholdsmessig likhet, mener en relativt liten andel at innholdet i Nrk.no/Vestland i ganske stor grad tilsvarer innholdet hos de kommersielle avisene (30 prosent blant dem som har Firda.no og 11 prosent blant dem som har Sogn Avis.no som første- eller andrevalg). 33 prosent har svart at NRKs innhold i ganske liten grad eller i svært liten grad tilsvarer innholdet hos Firda, og 45 prosent hos Sogn Avis. Resultatene for opplevd innholdslighet samsvarer med det Menon Economics fant i 2018. Oslo Economics forklarer at årsaken eksempelvis kan være at NRK har flest saker som er relevante for dem som bor i områdene som dekkes av Firda, eller at Firda som den største lokalavisen har mer regionalt innhold enn de øvrige lokalavisene.

Alle de kommersielle avisene i Sogn og Fjordane har innført en betalingsløsning. Sammenlignet med Menon Economics' undersøkelse har andelen som oppgir at de har

tilgang til betalt nyhetsinnhold i Sogn og Fjordane, økt fra 46 prosent i 2018 til 83 prosent i 2020³³². Den høyeste andelen med tilgang til betalte nyheter er blant respondentene som har Sogn Avis som førstevalg med 91 prosent, etterfulgt av 84 prosent for Firda og 77 prosent for Nrk.no/Vestland. Oslo Economics vurderer at resultatene tyder på at de kommersielle avisene står sterkt i Sogn og Fjordane, og at Nrk.no/Vestland ikke yter et sterkt konkurransepress på disse. Det vises til at abonnementsprisene så langt Oslo Economics kjenner til, ligger på samme nivå som i områder der NRK står svakere.

Når det gjelder villighet til å betale (mer) for tilgang på lokale og regionale nyheter dersom NRK slutter med nyhets- og aktualitetsstoff fra deres region, deler respondentene seg i to grupper:³³³ én som ikke har betalingsvilje for nyheter uavhengig av NRK, og én som allerede betaler for nyheter. 64 prosent av de som ikke har tilgang til betalte nyheter, oppgir at de ikke ville vært villige til å betale, 28 prosent vet ikke og 8 prosent oppgir at de vil begynne å betale. Blant dem som har tilgang til betalte nyheter, oppgir 45 prosent at de ikke ville vært villige til å betale mer, 27 prosent at de er villige til å betale mer og 28 prosent vet ikke.

Konkurransemessige virkninger i Sogn og Fjordane

Oslo Economics konkluderer med at NRK på nett ikke synes å ha negative virkninger på tilbudet fra kommersielle aktører. Vurderingen er at NRK/Vestland har en viktig rolle i mangel på en regionavis som dekker saker som er relevant for hele området, og at NRK således bidrar positivt til mediemangfoldet i det tidligere Sogn og Fjordane.

9.5.4 Nordland

Oslo Economics analyse viser at NRK/Nordland har en svak posisjon i Nordland sammenlignet med de kommersielle aktørene. I Nordland er det også overlapp mellom kommersielle aktørers dekningsområde, og det finnes større og flere kommersielle aktører enn i Sogn og Fjordane. Oslo Economics vurderer at den viktigste konkurransen synes å utspille seg mellom kommersielle aktører, som i stor grad baserer seg på abonnement.

Tabell 44 viser aktørene Oslo Economics har identifisert til å operere i det geografiske området Nordland, og som derfor kan sies å være mulige konkurrenter til Nrk.no/Nordland i dette området. Det er relativt mange lokale og regionale nyhetsaktører, og målt i gjennomsnittlig daglig dekning har NRK en relativt svakere posisjon i Nordland enn i det nasjonale markedet og i Sogn og Fjordane. Amedia eier alle de fem største avisene i regionen, i tillegg til ytterligere fire nettaviser. Oslo Economics viser til at Avisa Nordland, som er den klart største aktøren, er det nærmeste man kommer en regional aktør, selv om publikasjonen særlig dekker Saltenregionen. Rana Blad dekker kommunene Rana, Hemnes, Nesna, Lurøy, Træna og Rødøy. Fremover dekker ni kommuner i Ofoten og indre Sør-Troms og har hovedkontor i Narvik. Amedia eier også nummer to-avisene Bodø Nu, Rana No og

³³² Oslo Economics viser til at den høye andelen med tilgang til betalt nyhetsinnhold i Sogn og Fjordane kan være påvirket av overrepresentasjon blant respondentene av eldre aldersgrupper, som har en høyere tilbøyelighet til å betale for innhold enn yngre aldersgrupper.

³³³ Tilsvarende som for fremtidig betalingsvilje for riksdekkende aviser, se punkt 9.4.3.



Vefsn No etter oppkjøpet av Nu Publishing. Polaris eier den femte største avisen i tillegg til tre andre aviser.

Tabell 44 – aktører i Nordland, daglig dekning

Avis	Konsern	Kommune	Gjn. daglig dekning 2020*	Digitalt opplag 2020/2	Totalt opplag 2020/2**	Inntekter 2019 (MNOK)***
Avisa Nordland	Amedia	Bodø	73 900	11 700	22 200	111,1
Rana Blad	Amedia	Rana	32 000	4 800	9 100	45,1
Fremover	Amedia	Narvik	25 100	4 700	7 900	40,9
Lofotposten	Amedia	Vågan	22 700	4 600	7 300	31,1
Helgelendingen	Amedia	Vefsn	20 700	3 200	7 000	34,4
Vesterålen Online	Polaris	Sortland	19 300	5 600	5 600	7,9
NRK.no/Nordland****			15 500			
Bladet Vesterålen		Sortland	14 600	2 600	7 000	29,6
Brønnøysunds Avis	Polaris	Brønnøy	10 100	1 900	4 000	18,0
Helgelands Blad		Alstadsauk	6 700	1 000	4 100	16,0
Saltenposten		Fauske	5 900	1 000	4 300	13,0
Lofot-Tidende	Amedia	Vestvågøy	5 000	1 500	3 300	4,9
Lokalavisa Nordsalten		Hamarøy		100	2 300	3,5
Kulingen		Ørnes		300	2 000	
Andøyposten	Polaris	Andøy		500	1 800	4,8
Våganavisa		Vågan		400	1 700	4,2
Vesteraalens Avis	Polaris	Hadsel		100	1 500	4,5
Avisa Hemnes		Hemnes		200	1 400	1,8
Øksnesavisa		Øksnes			1 300	2,6
Avisa Lofoten		Vestvågøy		700	700	0,1
Bodø Nu*****	Amedia	Bodø				
Rana No*****	Amedia	Rana				
Vefsn No*****	Amedia	Vefsn				

* gjennomsnittlig daglig dekning (unike brukere på PC, nettbrett og mobil) for uke 23–35 i 2020. Avrundet til nærmeste 100

** opplag for andre halvår 2020. Totalopplag inkluderer digital, papir og komplettabonnementer

*** inntekter fra annonser og brukerinntekter som er rapportert til Medietilsynet

**** basert på trafikk tall for nrk.no/Nordland for besøkende fra det geografiske området Nordland

***** mangler informasjon og dekning, opplag og inntekter

Kilde: Mediebedriftenes Landsforening (MBL), NRK, Amedia og Medietilsynet. Noter: a) Basert på trafikk tall for Nr.no/Nordland for besøkende fra det geografiske området Nordland. b) Gjennomsnittlig daglig dekning (unike brukere på PC, nettbrett og mobil) for uke 23 til 53 i 2020. Avrundet til nærmeste 100. c) Opplag for andre halvår 2020. Totalopplag inkluderer digital-, papir- og komplettabonnementer. d) Inntekter fra annonser og brukerinntekter som rapportert til Medietilsynet. e) Mangler informasjon og dekning, opplag og inntekter.

Det har vært en positiv utvikling i nettrafikk fra 2017 til 2020, og alle aktørene inkludert i Oslo Economics' analyse har hatt en økning i antall unike brukere i denne perioden. Tabell 45 viser utviklingen i avisenes relative størrelser målt mot antall unike brukere av NRK Nordland. Tabellen viser at de kommersielle aktørene har svekket seg relativt til NRK Nordland målt i antall. Oslo Economics forklarer at den relative svekkelsen skyldes en



dobling av unike brukere for NRK Nordland fra 2017 til 2020, men at dette har skjedd fra et svært lavt nivå, og at NRK Nordland fremdeles har et lavt antall daglige unike brukere. Samtidig har de kommersielle avisene hatt en positiv utvikling, til tross for brukerbetalinger og NRKs tilstedeværelse, se tabell 45.

Tabell 45 – gjennomsnittlig antall daglige unike brukere i Nordland (andel av NRK Nordland)

Nettsted	2017		2020*	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
An.no (Avisa Nordland på nett)	52 912	758 %	73 918	477 %
Ranablad.no (Rana Blad på nett)	19 441	278 %	31 971	206 %
Fremover.no	16 794	241 %	25 059	162 %
Lofotposten.no	16 063	230 %	22 708	146 %
Helg.no (Helgelendingen på nett)	-	-	20 696	133 %
VOL.no (Vesterålsen online)	15 685	225 %	19 260	124 %
NRK.no/Nordland**	6 981	100 %	15 508	100 %
Blv.no (Bladet Vesterålen på nett)	-	-	14 587	94 %
Banett.no (Brønnøysunds Avis på nett)	7 722	111 %	10 080	65 %

*for uke 23–53 i 2020

**basert på trafikk tall for Nr.no/Nordland for besøkende fra det geografiske området Nordland.

Kilde: Mediebedriftenes Landsforening (MBL), NRK, Kantar og Amedia

Analysen Oslo Economics har gjort av utviklingen i unike brukere for nettaviser i Nordland over tid, viser at alle avisene inkludert i analysen er påvirket av koronapandemien på en sammenlignbar måte. Alle opplevde en drastisk økning i antall unike brukere rundt 12. mars 2020.

Annonse- og opplagsinntektene fra papiravisene i Nordland har i perioden fra 2010 til 2019 falt med 42 prosent, fra 665 millioner kroner til 389 millioner. I samme periode økte digitalinntektene med 296 prosent, fra 29 millioner kroner til 115 millioner. Oslo Economics forklarer at endringene, i likhet med for mediemarkedet ellers, i hovedsak skyldes reduserte annonseinntekter fra papiravisene og økte brukerinntekter på nett, men at digitale brukerinntekter ikke har vært nok til å kompensere for bortfall av inntekter fra papiravisene. I den siste tiårsperioden har det vært noen svingninger i antall redaksjonelt ansatte hos de kommersielle aktørene i Nordland, fra 135 i 2011 til 104 i 2015, 130 i 2019 og 112 i 2020.³³⁴ Målt i antall ansatte er mediemarkedet i Nordland større enn i Sogn og Fjordane. NRK Nordland har til sammen 38 årsverk, som er fordelt på hovedkontoret i Bodø og lokalkontorene i Brønnøysund, Mo i Rana, Svolvær og Narvik.

9.5.4.1 Mål på konkurransenærhet og vurdering av konkurransevirkninger

Klart flest av respondentene har Avisa Nordland som sitt førstevalg for regionale eller lokale nyheter (33 prosent), etterfulgt av Rana Blad og Helgelendingen på henholdsvis ni og åtte

³³⁴ Kilde er Mediebedriftenes Landsforening (MBL), redaksjonelle medarbeidere innrapportert i MBLs lønnsstatistikk.



prosent. Sju prosent oppgir å ha Nrk.no/Nordland som førstevalg, noe som ifølge Oslo Economics er lavt ut fra at ingen øvrige aktører er naturlige førstevalg i hele fylket.³³⁵

Sammenlignet med Sogn og Fjordane er det mindre grad av dobbeltlesning mellom NRK og kommersielle aktører i Nordland. Oslo Economics forklarer at dette kan skyldes at Avis Nordland delvis fyller rollen som en regionavis, eller at Nrk.no/Nordland har mindre relevant innhold. Samtidig viser analysen at det er mer dobbeltlesning på tvers av kommersielle aktører, noe Oslo Economics forklarer at trolig skyldes større overlapp i dekningsområdene til de kommersielle aktørene. Videre vurderer Oslo Economics at dette gir publikum bedre muligheter for å holde seg oppdatert uten å gå til NRK. Tabell 46 viser andelene som ukentlig bruker de ulike mediene etter hvilken aktør respondentene har som førstevalg.

Tabell 46 – dobbeltlesning, Nordland

Førstevalg	Andel som også leser...							
	Avisa Nordland	Rana Blad	Helgelendingen	NRK	Bodø Nu	Rana No	Saltenposten	FB/SoMe
Avisa Nordland		2 %	1 %	38 %	25 %	0 %	12 %	8 %
Rana Blad	13 %		3 %	27 %	0 %	33 %	3 %	13 %
Helgelendingen	4 %	4 %		29 %	0 %	0 %	0 %	8 %
NRK	27 %	5 %	14 %		0 %	0 %	5 %	9 %

Kilde: Oslo Economics, undersøkelse gjennomført av Kantar.

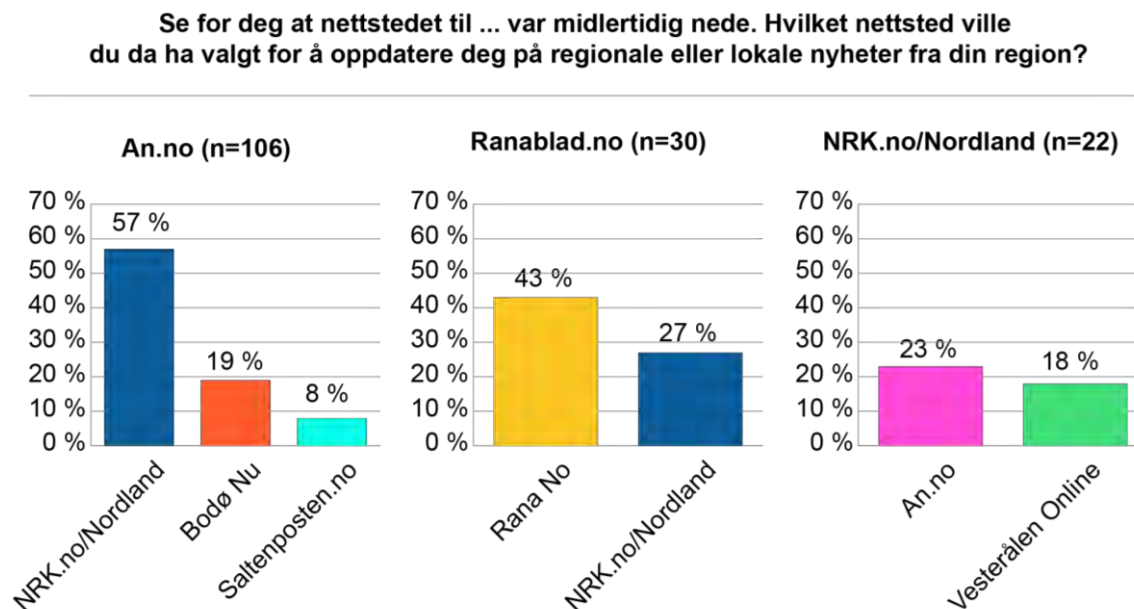
38 prosent av de som har Avis Nordland som førstevalg, oppgir at de også leser Nrk.no/Nordland ukentlig, 25 prosent leser også Bodø NU, og åtte prosent bruker Facebook eller andre sosiale medier. Av de som har Rana Blad som førstevalg, oppgir 33 prosent at de også leser Rana No, og 27 prosent at de leser Nrk.no/Nordland. Av de som har Nrk.no/Nordland som førstevalg, er det flest som også bruker Avis Nordland til å oppdatere seg på regionale eller lokale nyheter. Oslo Economics peker på at Avis Nordland, Rana Blad, Bodø Nu og Rana No har lite gratis innhold, slik at mange av de som leser en kombinasjon av disse avisene, derfor trolig har abonnement på flere aviser.

Resultatene for respondentenes andrevalg, altså hvilke nettsteder de ville velge dersom førstevalget for lokale eller regionale nyheter var midlertidig nede, indikerer at Nrk.no/Nordland oppleves som et alternativ for lokale og regionale nyheter. En høy andel på 57 prosent av de som har avis Nordland som førstevalg, har NRK som andrevalg, se figur 84. Blant de som har Rana Blad som førstevalg, har flest Rana No som andrevalg (43 prosent), etterfulgt av Nrk.no/Nordland (27 prosent). Ettersom mange abonnerer på en lokalavis, vurderer Oslo Economics det som naturlig at mange har Nrk.no/Nordland som andrevalg. Dersom lokalavisen ikke er tilgjengelig, er det naturlig å gå til et alternativ som dekker det aktuelle området, også dersom dette ikke er et spesielt nært alternativ til førstevalget. Oslo Economics viser til at det er lokalaviser med overlappende dekningsområde i Nordland, og at diversjonen fra Avis Nordland, og spesielt Rana Blad, tyder på at lokalavisene står sterkt sammenlignet med Nrk.no/Nordland.

³³⁵ Oslo Economics peker på at det er en del usikkerhet rund alternativer som oppgis av såpass få.



Figur 84 – andrevalg, Nordland



Kilde: Oslo Economics, undersøkelse gjennomført av Kantar.

Når det gjelder innholdsmessig likhet, mener en relativt liten andel at innholdet hos Nr.k.no/Nordland i ganske stor grad eller i svært stor grad tilsvarer innholdet hos de kommersielle avisene (37 prosent blant dem som har Avisa Nordland og 11 prosent blant dem som har Rana Blad³³⁶ som første- eller andrevalg). Oslo Economics forklarer at årsaken til at Rana Blad synes å bli oppfattet som mindre lik Nr.k.no/Nordland enn Avisa Nordland, kan være at sistnevnte har et mer regionalt fokus og at NRK Nordland fokuserer på hele fylket, eller at regionaviser og de største lokalavisene ligner mest på innholdet til NRKs distriktsider i perspektiv og utvalg av saker.

Alle de kommersielle avisene i Nordland har innført en betalingsløsning. 84, 2 prosent av respondentene i Nordland har svart at de har tilgang til betalt nyhetsinnhold. Den høyeste andelen med tilgang til betalte nyheter er blant respondentene som har Avisa Nordland som førstevalg, med 91 prosent, etterfulgt av 87 prosent for Rana Blad, 79 prosent for Helgelendingen og 77 prosent for Nr.k.no/Nordland. Som for Sogn og Fjordane, vurderer Oslo Economics at resultatene tyder på at de kommersielle avisene står sterkt i Nordland. Tilsvarende vurderer Oslo Economics at Nr.k.no/Nordland ikke yter et sterkt konkurransepress på de kommersielle aktørene.

Når det gjelder villighet til å betale (mer) for tilgang på lokale og regionale nyheter dersom NRK slutter med nyhets- og aktualitetsstoff fra deres region, deler respondentene seg i to

³³⁶ Blant de som har Rana Blad som første- eller andrevalg, var det ingen av respondentene som opplevde svært stor grad av innholdsmessig likhet til Nr.k.no/Nordland.

grupper, i likhet med resultatene for det nasjonale markedet og for Sogn og Fjordane: Én gruppe som i realiteten ikke har betalingsvilje for nyheter uavhengig av NRK, og én som allerede betaler for nyheter. 63 prosent av de som ikke har tilgang til betalte nyheter, oppgir at de ikke ville vært villige til å betale, 35 prosent vet ikke, og to prosent oppgir at de vil begynne å betale. Blant dem som har tilgang til betalte nyheter, oppgir 45 prosent at de ikke ville vært villige til å betale mer, 24 prosent at de er villige til å betale mer, og 30 prosent vet ikke.

- *Konkurransemessige virkninger i Nordland*

Som for Sogn og Fjordane finner ikke Oslo Economics negative virkninger av NRKs virksomhet på tilbudet til kommersielle aktører i Nordland. Den viktigste konkurransen synes etter Oslo Economics' vurdering å stå mellom kommersielle aktører, som i stor grad baserer seg på abonnement. NRK Nordland har en svak posisjon i regionen sammenlignet med de kommersielle aktørene. Sammenlignet med Sogn og Fjordane er det større og flere kommersielle aktører i Nordland, og det er i tillegg overlapp mellom kommersielle aktørers dekningsområde. NRK fremstår etter Oslo Economics vurdering å ha en mindre viktig rolle i å supplere mediemangfoldet i Nordland enn i Sogn og Fjordane, ettersom fylket er bedre dekket av kommersielle aktører.

9.5.5 Vestfold og Telemark

Oslo Economics' analyse vurderer at Nrk.no/Vestfold og Telemark har en svak posisjon i Vestfold og Telemark sammenlignet med de kommersielle aktørene, og svakere enn i Sogn og Fjordane og Nordland. Bildet av at bruken av NRK er lavere enn i de andre undersøkte regionene forsterkes av at antall innbyggere i Vestfold og Telemark er nær dobbelt så høyt som i Nordland og nær fire ganger så høyt som i Sogn og Fjordane. Tidligere analyse gjort av Oslo Economics i 2018 viste at NRKs regionale sider i Telemark og Vestfold var blant de med lavest antall unike brukere i 2016 og 2017.³³⁷ Det vises videre til at grenlandsområdet er ett av få markeder der det historisk har vært sterk konkurranse mellom to lokalaviser, nærmere bestemt Varden og Telemarksavisa.³³⁸

Tabell 47 viser aktørene Oslo Economics har identifisert til å operere i det geografiske området Vestfold og Telemark, og som derfor kan sies å være mulige konkurrenter til Nrk.no/Vestfold og Telemark i dette området. Det er relativt mange lokale og regionale nyhetsaktører, og Amedia har en særlig sterk posisjon som eier av nær samtlige aviser, med unntak av Polaris-eide Varden og de fire publikasjonene som eies av uavhengige eiere.

³³⁷ Oslo Economics (2018) *Hvordan konkurransen fra NRK påvirker innholdet til publikum*. Rapport nr. 2018-10

³³⁸ Oslo Economics definerer at Grenlandsområdet omtrent består av kommunene Skien, Porsgrunn, Siljan, Bamle, Kragerø og Drangedal.



Tabell 47 – aktører i Vestfold og Telemark, sortert etter daglig dekning

Avis	Konsern	Kommune	Gjn. daglig dekning 2020*	Digitalt opplag 2020/2	Totalt opplag 2020/2**	Inntekter 2019 (MNOK)***
Tønsbergs Blad	Amedia	Tønsberg	67 200	12 100	23 700	125,7
Telemarksavisa	Amedia	Skien	65 200	12 100	23 200	101,9
Varden	Polaris	Skien	48 700	7 200	18 500	91,4
Østlands-Posten	Amedia	Larvik	33 700	6 200	12 600	65,5
Sandefjords Blad	Amedia	Sandefjord	32 300	7 200	13 200	66,0
Gjengangeren	Amedia	Horten	14 500	3 400	6 800	27,1
Telen	Amedia	Notodden	10 800	2 100	4 400	22,8
Kragerø Blad Vestmar	Amedia	Kragerø	10 000	2 600	5 500	15,4
Porsgrunns Dagblad	Amedia	Porsgrunn	10 000	2 900	5 400	13,4
nrk.no / Vestfold og Telemark			9 000****			
Jarlsberg Avis	Amedia	Holmestrand	5 300	1 700	4 400	13,8
Rjukan Arbeiderblad	Amedia	Tinn	4 500	1 100	2 500	9,2
Sande Avis	Amedia	Holmestrand	3 100	800	2 600	5,3
Øyene	Amedia	Færder	2 200	1 200	3 800	7,7
Vest-Telemark Blad		Kviteseid		1 000	5 500	15,7
Bø Blad		Midt-Telemark		200	2 800	6,9
Kanalen		Nome		7	2 000	3,3
Drangedalsposten		Drangedal		200	1 900	

* gjennomsnittlig daglig dekning (unike brukere på PC, nettbrett og mobil) for uke 23–52 i 2020. Avrundet til nærmeste 100

** opplag for andre halvår 2020. Totalopplag inkluderer digital- papir- og komplett-abonnementer

*** inntekter fra annonser og brukerinntekter som er rapportert til Medietilsynet

**** basert på trafikk tall for nrk.no / Vestfold og Telemark for besøkende fra det geografiske området Vestfold og Telemark

Kilde: Mediebedriftenes Landsforening (MBL), NRK, Amedia og Medietilsynet

Analysen av nettrafikk viser en positiv utvikling for nettavisene i Vestfold og Telemark fra 2017 til 2020, og Oslo Economics' analyse tyder på at de kommersielle aktørene har styrket seg sammenlignet med NRKs regionale nettside. Tabell 48 viser utviklingen i avisenes relative størrelser målt mot antall unike brukere av Nr.no/Vestfold og Telemark. Tabellen viser at Amedias aviser Tønsbergs Blad og Telemarksavisa er henholdsvis størst og nest størst, etterfulgt av Polariseide Varden. Oslo Economics vurderer at de kommersielle aktørenes relative og absolutte vekst kombinert med Nr.no/Vestfold og Telemarks beskjedne størrelse, taler for at NRKs regionside ikke utøver et merkbart konkurransepress på lokalavisene i Vestfold og Telemark.



Tabell 48 – gjennomsnittlig antall daglige unike brukere i Vestfold og Telemark (andel av Nr.no/Vestfold og Telemark)

Nettsted	2017		2020*	
Tb.no (Tønsberg Blad på nett)	43 612	(584 %)	67 222	(748 %)
TA.no (Telemarksavisa på nett)	44 167	(592 %)	65 222	(726 %)
Varden.no	37 368	(501 %)	48 735	(542 %)
Op.no (Østlands-Posten på nett)	21 520	(288 %)	33 667	(375 %)
Sb.no (Sandefjords Blad på nett)	19 602	(263 %)	32 301	(360 %)
Gjengangeren.no	7 060	(95 %)	14 464	(161 %)
Nrk.no / Vestfold og Telemark**	7 465	(100 %)	8 984	(100 %)

*for uke 23–53 i 2020

** basert på trafikktall for nrk.no / Vestfold og Telemark for besøkende fra det geografiske området Vestfold og Telemark.

Kilde: Mediebedriftenes Landsforening (MBL), NRK, Kantar og Amedia

Som for Nordland viser analysen Oslo Economics har gjort av utviklingen i unike brukere for nettaviser i Vestfold og Telemark over tid, at alle aktørene opplevde en drastisk økning av antallet unike brukere rundt 12. mars 2020. I Vestfold og Telemark viser dataene i tillegg at Tønsbergs Blad og Telemarksavisa har styrket seg sammenlignet fra Nr.no/Vestfold og Telemark og Nr.no.

Annonse- og opplagsinntektene fra papiravisene i Vestfold og Telemark har i perioden fra 2010 til 2019 falt med 36 prosent, fra 958 millioner kroner til 611 millioner. I samme periode økte digitalinntektene med 198 prosent, fra 53 millioner kroner til 158 millioner. Oslo Economics forklarer at endringene, i likhet med for mediemarkedet ellers, i hovedsak skyldes reduserte annonseinntekter fra papiravisene og økte brukerinntekter på nett, men at digitale brukerinntekter ikke har vært nok til å kompensere for bortfall av inntekter fra papiravisene. I den siste tiårsperioden har det vært noen svingninger i antall redaksjonelt ansatte hos de kommersielle aktørene i Vestfold og Telemark, fra i underkant av 200 i 2011, til 209 i 2013, 176 i 2015, 178 i 2019 og 165 i 2020.³³⁹ Målt i antall ansatte er mediemarkedet i Vestfold og Telemark større enn i både Nordland og Sogn og Fjordane. NRK Vestfold og Telemark har til sammen 58 redaksjonelle årsverk, som er fordelt på hovedkontoret i Porsgrunn og redaksjonen i Tønsberg.

9.5.5.1 Mål på konkurransenærhet og vurdering av konkurransevirkninger

Få oppgir å ha Nr.no/Vestfold og Telemark som sitt førstevalg for lokale og regionale nyheter. Tønsbergs Blad (Tb.no) er med 19 prosent den avisen flest oppgir som sitt førstevalg, etterfulgt av Telemarksavisa (TA.no) i Skien med 14 prosent, Østlands-Posten i Larvik med 12 prosent, Sandefjords Blad (Sb.no) med 11 prosent, og Varden.no og Gjengangeren.no, begge med sju prosent. Seks prosent oppgir å ha Nr.no/Vestfold og Telemark som førstevalg, noe Oslo Economics vurderer som lavt, ettersom de øvrige avisene kun henvender seg til deler av området.

³³⁹ Kilde: Mediebedriftenes Landsforening, redaksjonelle medarbeidere innrapportert i MBLs lønnsstatistikk.

Resultatene for spørsmålet om dobbeltlesning, altså hvilke aviser respondenten bruker regelmessig for å holde seg oppdatert på regionale og lokale nyheter fra regionen, viser at en stor andel av respondentene leser NRK selv om de har et annet førstevalg. Med unntak av Varden og TA.no (Telemarksavisa)³⁴⁰, er det lite dobbeltlesning mellom avisene, se tabell 49. Oslo Economics vurderer den lave dobbeltlesningen kombinert med den lave bruken av Nrk.no/Vestfold og Telemark, som at NRK primært utfyller tilbudet til de kommersielle aktørene, og at Nrk.no/Vestfold og Telemark i mindre grad enn de kommersielle har mye innhold som publikum etterspør.

Tabell 49 – dobbeltlesning, Vestfold og Telemark

Førstevalg	Andel som omgås leser...						
	Tønsberg Blad	Telemarksavisa	Østlands-Posten	Sandefjords Blad	Varden	Gjengangeren	NRK
Tønsbergs Blad		1 %	1 %	12 %	0 %	6 %	20 %
Telemarksavisa	0 %		2 %	0 %	30 %	0 %	33 %
Østlands-Posten	4 %	6 %		12 %	0 %	0 %	22 %
Sandefjords Blad	16 %	2 %	6 %		0 %	0 %	20 %
Varden	0 %	41 %	0 %	0 %		0 %	24 %
Gjengangeren	38 %	3 %	0 %	10 %	3 %		17 %
NRK	0 %	13 %	4 %	0 %	21 %	4 %	

Kilde: Oslo Economics, undersøkelse gjennomført av Kantar.

Bildet bekreftes av analysen av andrevalg, der det fremgår at mange av de som har Tønsbergs Blad, Østlands-Posten og Sandefjords Blad som førstevalg, har Nrk.no/Vestfold og Telemark som andrevalg, se figur 85.

Blant respondentene som har Telemarksavisa som førstevalg, har flest Varden som andrevalg, etterfulgt av Nrk.no/Vestfold og Telemark.³⁴¹ Oslo Economics vurderer at dette indikerer at Nrk.no/Vestfold og Telemark oppleves som en kilde til lokale nyheter, og ikke hvorvidt de mener dette er et godt alternativ. Årsaken er at respondentene i mange områder, utenom Grenland, i liten grad har flere alternativer.

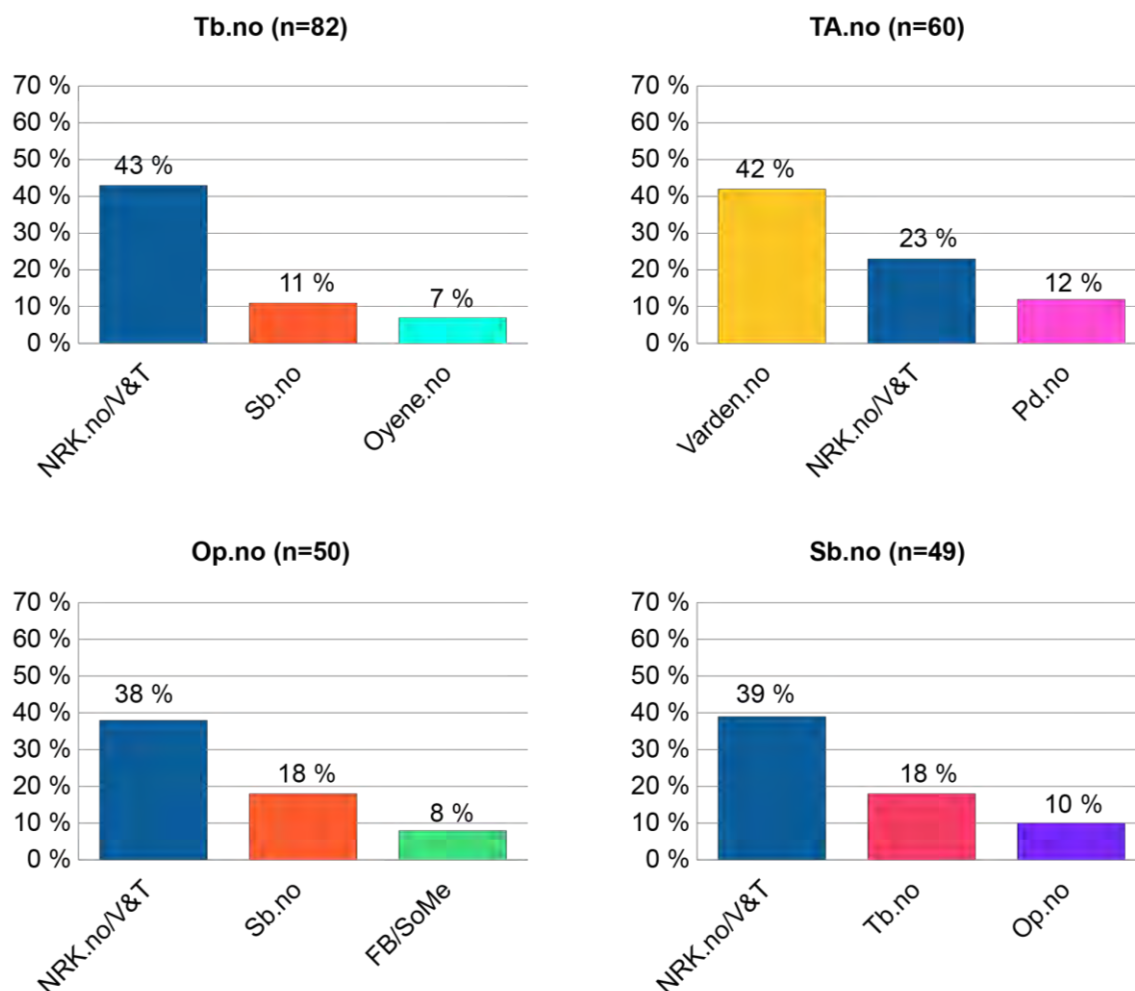
³⁴⁰ 41 prosent av de som har Varden.no som førstevalg, leser også TA.no, og 30 prosent av de som har TA.no som førstevalg, leser også Varden.no.

³⁴¹ Oslo Economics har valgt å ikke vise andrevalg for Nrk.no/Vestfold og Telemark på grunn av det lave antall respondenter med NRK som førstevalg i Vestfold og Telemark.



Figur 85 – andrevalg, Vestfold og Telemark

Se for deg at nettstedet til ... var midlertidig nede. Hvilket nettsted ville du da ha valgt for å oppdatere deg på regionale eller lokale nyheter fra din region?



Kilde: Oslo Economics, undersøkelse gjennomført av Kantar.

Når det gjelder innholdsmessig likhet, mener en relativt lav andel at innholdet hos Nrk.no/Vestfold og Telemark i ganske stor grad eller i svært stor grad tilsvarer innholdet hos de kommersielle avisene (18 prosent blant dem som har Tønsbergs Blad, 27 prosent blant dem som har Telemarksavisa, 18 prosent blant dem som har Østlands-Posten og 14 prosent blant dem som har Sandefjords Blad som første- eller andrevalg). Oslo Economics forklarer at årsaken til at Telemarksavisa synes å oppfattes som noe mer lik Nrk.no/ Vestfold og Telemark, er at det også trolig er den avisen som er nærmest en regionavis³⁴², men peker på at respondentene samlet sett vurderer Varden som et nærmere alternativ til Telemarksavisa

³⁴² I Nordland var resultatet det samme for Avisen Nordland som også har et mer regionalt fokus i likhet med NRKS distriktstilbud.

enn NRK. Dette betyr samlet sett at Nrk.no/ Vestfold og Telemark trolig i svært liten grad er et alternativ til lokalavisene i Vestfold og Telemark, og følgelig at Nrk.no/ Vestfold og Telemark i liten grad utsetter lokalavisene for konkurransepress.

Alle de kommersielle avisene i Vestfold og Telemark har innført digital betalingsløsning. 79 prosent av respondentene i Vestfold og Telemark har svart at de har tilgang til betalt nyhetsinnhold. Den høyeste andelen med tilgang til betalte nyheter er blant respondentene som har Tønsbergs Blad og Telemarksavisa som førstevalg, begge med 90 prosent, etterfulgt av 86 prosent for Sandefjords Blad, 82 prosent for Østlands-Posten og 67 prosent for Nrk.no/Vestfold og Telemark. Som for Sogn og Fjordane og Nordland, vurderer Oslo Economics at resultatene tyder på at de kommersielle avisene står sterkt i Vestfold og Telemark. Tilsvarende vurderer Oslo Economics at Nrk.no/Vestfold og Telemark ikke yter et sterkt konkurransepress på de kommersielle aktørene.

Når det gjelder villighet til å betale (mer) for tilgang på lokale og regionale nyheter dersom NRK slutter med nyhets- og aktualitetsstoff fra deres region, deler respondentene seg i to grupper i likhet med respondentene fra det nasjonale markedet, Sogn og Fjordane og Nordland: Én gruppe som i realiteten ikke har betalingsvilje for nyheter uavhengig av NRK, og én som allerede betaler for nyheter. Hele 86 prosent av de som ikke har tilgang til betalte nyheter, oppgir at de ikke ville vært villige til å betale, sju prosent vet ikke og sju prosent oppgir at de vil begynne å betale. Blant de som har tilgang til betalte nyheter, oppgir 55 prosent at de ikke ville vært villige til å betale mer, 22 prosent at de er villige til å betale mer, og 23 prosent vet ikke.

Konkurransemessige virkninger i Vestfold og Telemark

Oslo Economics finner ikke negative virkninger av NRKs virksomhet på tilbudet til kommersielle aktører i Vestfold og Telemark. Konklusjonen er den samme som for Sogn og Fjordane og Nordland. NRK Vestfold og Telemark har en svak posisjon i markedet sammenlignet med de kommersielle aktørene, og den begrensede bruken tyder på NRK primært utfyller tilbudet til de kommersielle aktørene. I likhet med Nordland synes NRK å ha en mindre viktig rolle i å supplere tilbudet i Vestfold og Telemark enn i Sogn og Fjordane, noe Oslo Economics mener trolig både skyldes NRKs svake posisjon i markedet og at de kommersielle aktørene står sterkt i sine lokalområder. Videre viser Oslo Economics til at konkurransen mellom TA og Varden trolig har virket skjerpende og har bidratt til et godt tilbud til publikum i grenlandsområdet, slik at de i liten grad supplerer med å bruke Nrk.no/ Vestfold og Telemark.

9.5.6 Trøndelag

De konkurransemessige virkningene av NRKs regionsider i Sør-Trøndelag ble vurdert av SNF i 2015. Oslo Economics' analyse i 2021 gir dermed en mulighet til å se på utviklingen i konkurransesituasjonen over tid. Trøndelag skiller seg fra de andre regionene som er analysert, ved at den har en klassisk regionavis, og Oslo Economics mener funnene for Trøndelag i stor grad er overførbare til andre områder med klassiske regionaviser.

Oslo Economics' analyse viser at NRK Trøndelag har en svak posisjon i Trøndelag sammenlignet med de kommersielle aktørene. I Trøndelag er det flere steder med overlapp mellom kommersielle aktørers dekningsområde. Det har vært to nyetableringer de senere årene, henholdsvis i Trondheim med Amedia-eide Nidaros (31. desember 2019) og i Steinkjer med Trønderavisa-konsernet-eide Steinkjer 24 (oktober 2020).

Tabell 50 viser aktørene Oslo Economics har identifisert til å operere i det geografiske området Trøndelag, og som derfor kan sies å være mulige konkurrenter til Nrk.no/Trøndelag i dette området. Det er relativt mange lokale og regionale nyhetsaktører, og målt i gjennomsnittlig daglig dekning er Nrk.no/Trøndelag den femte største aktøren. Oslo Economics viser til at Adresseavisen er den klart største aktøren og regnes som en regionavis for hele Trøndelag, men har utgiversted i Trondheim og særlig fokus på den sørlige delen av Trøndelag. Trønder-Avisa er den nest største aktøren og dekker også store deler av fylket, men har hovedfokus på Nord-Trøndelag. Den tredje største aktøren Namdalsavisa har også Nord-Trøndelag som fokusområde, og særlig Namdalen. Den nyetablerte nummer-toavisen i Trondheim, Nidaros, er fjerde største aktør i regionen, målt i daglig dekning, og Nrk.no/Trøndelag er femte største aktør. Oslo Economics viser til at dette tyder på at NRK har svekket sin posisjon i markedet siden SNFs analyse i 2015. Da var NRK nest største aktør i Trøndelag og vesentlig større enn Trønder-Avisa og Namdalsavisa. I Trøndelag eier Polaris den største avisen i regionen, i tillegg til seks andre publikasjoner. Trønderavisa-konsernet eier den nest største og tredje største avisen, i tillegg til fire andre publikasjoner. Amedia eier to aviser. Fire publikasjoner eies av uavhengige eiere.



Tabell 50 – aktører i Trøndelag, sortert etter daglig dekning

Avis	Konsern	Kommune	Gjn. daglig dekning 2020*	Digitalt opplag 2020/2	Totalt opplag 2020/2**	Inntekter 2019 (MNOK)***
Adresseavisen	Polaris	Trondheim	273 900	38 500	75 600	498,2
Trønder-Avisa	Trønder-Avisa	Steinkjer	47 700	6 800	18 400	100,5
Namdalsavisa	Trønder-Avisa	Namsos	25 900	4 900	10 700	56,5
Nidaros	Amedia	Trondheim	18 100	9 300	9 300	
Nrk.no/Trøndelag****			17 200			
Innherred	Polaris	Verdal	16 300	3 300	8 500	32,5
Sør-Trøndelag	Polaris	Orkland	15 200	3 100	7 100	32,9
Bladet	Polaris	Stjørdal	13 600	2 900	7 700	27,8
Fosna-Folket	Polaris	Ørland	13 500	3 400	7 200	24,8
Arbeidets Rett	Amedia	Røros	12 600	3 000	7 600	25,6
Hitra-Frøya	Polaris	Hitra	9 100	2 700	4 900	17,2
Trønderbladet	Polaris	Melhus	8 600	2 200	4 800	18,5
Opp		Oppdal	4 200	600	2 700	5,9
Steinkjer-Avisa	Trønder-Avisa	Steinkjer		500	4 600	9,8
Selbyggen		Selbu		100	2 800	4,8
Fjell-Ljom		Røros		200	2 500	3,3
Ytringen Avis		Nærøysund		400	2 400	7,5
Inderøyningen	Trønder-Avisa	Inderøy		100	1 800	4,4
Frostingen		Frosta		200	1 800	3,2
Steinkjer24	Trønder-Avisa	Steinkjer		1 500*****	1 500	
Snåsningen	Trønder-Avisa	Snåsa		100	1 400	3,0

* gjennomsnittlig daglig dekning (unike brukere på PC, nettbrett og mobil) for uke 23–53 i 2020. Avrundet til nærmeste 100

** opplag for andre halvår 2020. Totalopplag inkluderer digital, papir og komplettabonnementer

*** inntekter fra annonser og brukerinntekter som er rapportert til Medietilsynet

****basert på trafikk tall for nrk.no/Trøndelag for besøkende fra det geografiske området Trøndelag

***** Steinkjer24 ble startet opp i oktober og har snaue 3 måneder som grunnlag for opplagsberegning

Kilde: Oslo Economics / Mediebedriftenes Landsforening (MBL), NRK og Medietilsynet

Det har vært en positiv utvikling i nettrafikk fra 2017 til 2020, og alle aktørene inkludert i Oslo Economics' analyse har hatt en økning i antall unike brukere i denne perioden. Tabell 51 viser utviklingen i avisenes relative størrelser målt mot antall unike brukere av NRK Trøndelag. Tabellen viser at bruken av Nrk.no/Trøndelag er beskjeden til tross for betydelig vekst fra 2017 til 2020. De kommersielle aktørene har også økt antall brukere, men relativt mindre enn Nrk.no/Trøndelag. Oslo Economics forklarer at den relative svekkelsen skyldes en dobling av unike brukere for NRK Trøndelag fra 2017 til 2020, men at dette har skjedd fra et svært lavt nivå, og at NRK Nordland fremdeles har et lavt antall daglige unike brukere.



Tabell 51 – gjennomsnittlig antall daglige unike brukere i Trøndelag (andel av NRK/Trøndelag)

Nettsted	2017		2020*	
Adressa (Adresseavisen på nett)	226 860	(2 390 %)	273 944	(1 597 %)
T-a.no (Trønder-Avisa på nett)	32 541	(343 %)	47 672	(278 %)
Namdalsavisa.no	14 977	(158 %)	25 873	(151 %)
Nidaros.no	-	-	18 062	(105 %)
Nrk.no/Trøndelag**	9 492	(100 %)	17 158	(100 %)
Innherred.no	12 950	(136 %)	16 276	(95 %)

* for uke 23–53 i 2020

** basert på trafikktall for nrk.no/Trøndelag for besøkende fra det geografiske området Trøndelag

Kilde: Oslo Economics / Mediebedriftenes Landsforening (MBL), NRK, Kantar og Amedia.

Analysen av trafikktallene over tid viser at Adresseavisen har fått flere unike brukere, men at utviklingen har vært svakere enn for de øvrige avisene i Trøndelag. Oslo Economics vurderer at årsaken til dette er at det er utfordrende å vokse ytterligere for en avis som alltid har hatt en sterk posisjon og blitt brukt av en stor andel av publikum. Adresseavisen skiller seg fra andre aviser i Trøndelag ved at den i sitt kjerneområde har fått direkte konkurranse fra en nykommer, som er Nidaros.

Annonse- og opplagsinntektene fra papiravisene i Trøndelag har i perioden fra 2010 til 2019 falt med 28 prosent, fra 1 287 millioner kroner til 926 millioner. I samme periode økte digitalinntektene med 205 prosent, fra 71 millioner kroner til 216 millioner. Oslo Economics forklarer at endringene, i likhet med for mediemarkedet ellers, i hovedsak skyldes reduserte annonseinntekter fra papiravisene og økte brukerinntekter på nett, men at digitale brukerinntekter ikke har vært nok til å kompensere for bortfall av inntekter fra papiravisene. I den siste tiårsperioden har det vært noen svingninger i antall redaksjonelt ansatte hos de kommersielle aktørene i Trøndelag, fra 257 i 2011 til 223 i 2017, til rundt 190 i 2019 og 203 i 2020.³⁴³ Målt i antall ansatte er mediemarkedet i Trøndelag større enn i både Vestfold og Telemark, Nordland og Sogn og Fjordane. NRK Trøndelag har til sammen 188,9 redaksjonelle årsverk³⁴⁴, som er fordelt på hovedkontoret i Trondheim og lokalkontorene i Steinkjer, Namsos og Brekstad.

9.5.6.1 Mål på konkurransenærhet og vurdering av konkurransevirkninger

Analysen av konkurransenærhet i Trøndelag basert på spørreundersøkelsen som er gjennomført, ser på samme måte som for analysen av det nasjonale markedet på publikums førstevalg og andrevalg av nyhetstjeneste, dobbeltlesning, opplevd differensiering samt betalingsvilje og NRKs betydning for betalingsvilje.

³⁴³ Kilde: Mediebedriftenes Landsforening (MBL), redaksjonelle medarbeidere innrapportert i MBLs lønnsstatistikk

³⁴⁴ NRK Trøndelag er imidlertid en betydelig leverandør av riksdekkende innhold til NRK, slik at en merkbar andel av årsverkene ikke er allokert til å produsere regioninnhold.

Analysen viser at klart flest har Adresseavisen som førstevalg for regionale eller lokale nyheter på nett (57 prosent). Åtte prosent har Trønder-Avisa som førstevalg og seks prosent Nrk.no/Trøndelag. Oslo Economics viser at både Adresseavisen og NRK går noe tilbake som førstevalg sammenlignet med analysen SNF gjorde i 2015. Da hadde mellom 65 og 71 prosent Adresseavisen som førstevalg, og mellom 9 og 11 prosent Nrk.no/Trøndelag.

Det er forholdsvis høy grad av dobbeltlesning i Trøndelag, noe som tilsier at mediene utfyller hverandre og isolert sett svekker konkurransepresset mellom dem. 23 prosent av dem som har Adresseavisen som førstevalg oppgir at de også besøker Nrk.no/Trøndelag ukentlig, mens 13 prosent besøker også VG, og en like stor andel bruker Facebook eller andre sosiale medier. Ti prosent bruker Nidaros for å holde seg oppdatert på lokale og regionale nyheter. Dobbeltlesning av VG kan ifølge Oslo Economics forklares med at Trondheim er en stor by som i større grad enn de øvrige analyserte regionene dekkes av riksaviser. Av de som har Trønder-Avisa som førstevalg, er det flest som også oppgir NRK, 23 prosent besøker også Facebook eller andre medier, 15 prosent Adresseavisen og åtte prosent VG.no. Blant dem som har Nrk.no/Trøndelag som førstevalg leser flest også Adresseavisen (39 prosent), 17 prosent leser også VG, 17 prosent Facebook og andre sosiale medier, 11 prosent Nidaros og seks prosent Trønderavisa.

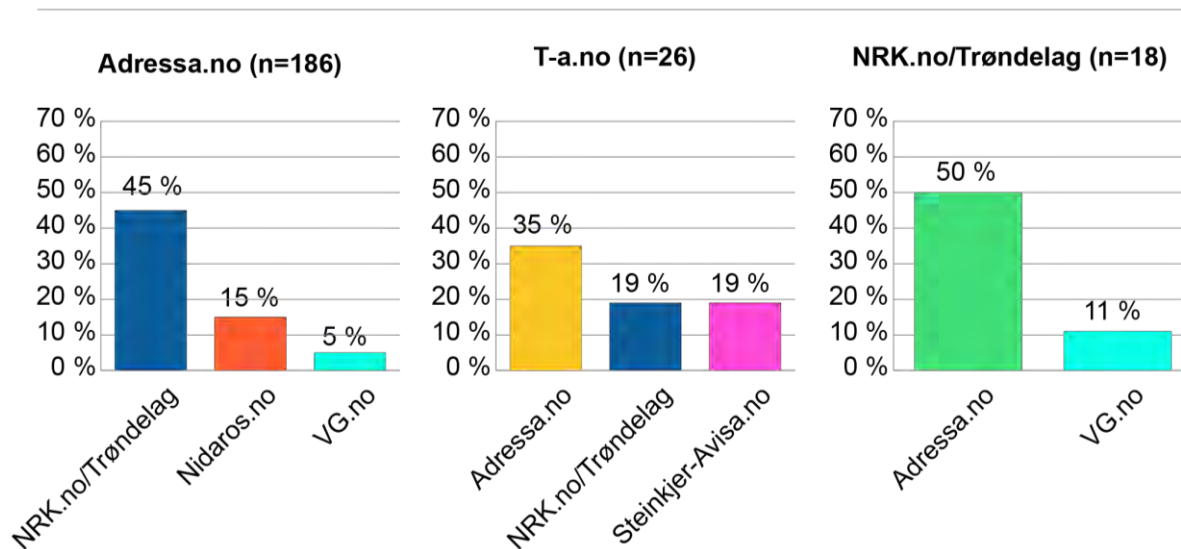
Figur 86 viser resultatene for respondentenes andrevalg i Trøndelag, altså hvilke nettsted de ville velge dersom førstevalget for lokale eller regionale nyheter var midlertidig nede. 45 prosent av Adresseavisens lesere har NRK som sitt andrevalg. Sammenlignet med SNFs analyse tyder resultatene på at Nrk.no/Trøndelag oppleves som et nærmere alternativ til Adresseavisen i 2020 enn i 2015, og at VG.no oppleves som et mindre nært alternativ. I 2015 hadde mellom 26 og 44 prosent av respondentene med Adresseavisen som førstevalg NRK som andrevalg. Tilsvarende tall for VG.no var 25–34 prosent.³⁴⁵ Oslo Economics vurderer at årsaken til denne endringen kan være at andre alternativer er blitt mindre aktuelle som følge av at disse avisene har mindre stoff åpent. Av respondentene som har NRK som førstevalg, har flest Adresseavisen som andrevalg, etterfulgt av VG.

³⁴⁵ Oslo Economics gjør rede for at SNF brukte intervaller for diversjon, mens Oslo Economics bruker punkttestimat. Se nærmere om dette på side 70 i Rapport nr. 2021-48 *Konkurransemessige virkninger av NRK tjenester i utvalgte mediemarkeder*, Oslo Economics 23. august 2021.



Figur 86 – andrevalg, Trøndelag

Se for deg at nettstedet til ... var midlertidig nede. Hvilket nettsted ville du da ha valgt for å oppdatere deg på regionale eller lokale nyheter fra din region?



Kilde: Oslo Economics. Undersøkelse gjennomført av KantarDiversjonsresultatene indikerer at Nr.no/Trøndelag oppleves som et alternativ for lokale og regionale nyheter i hele Trøndelag. Oslo Economics vurderer imidlertid at Adresseavisen fremstår som en sterkere aktør enn Nr.no/Trøndelag, også utenfor Sør-Trøndelag, og dette til tross for at Adresseavisen primært har innhold for betalende abonnenter.

Når det gjelder innholdsmessig likhet, mener en relativt lav andel at innholdet hos Nr.no/Trøndelag i ganske stor grad er likt Adresseavisen eller Trønder-Avisa, henholdsvis 18 og 22 prosent. Kun tre og fire prosent mener innholdet i svært stor grad tilsvarer innholdet hos henholdsvis Adresseavisen og Trønder-Avisa. Oslo Economics viser til at dette tilsvarer mønsteret i de andre regionene; jo større en avis og nedslagsfeltet dens er, jo likere oppfattes den å være NRKs regionside. Oslo Economics vurderer at liten innholdslighet isolert sett indikerer begrenset konkurransepress på de kommersielle aktørene, og tyder på at mye av bruken til Nr.no/Trøndelag supplerer bruk av kommersielle aktører.

Alle de kommersielle avisene i Trøndelag har innført en digital betalingsløsning. 80 prosent av respondentene i Trøndelag har svart at de har tilgang til betalt nyhetsinnhold.³⁴⁶ Den høyeste andelen med tilgang til betalte nyheter er blant respondentene som har NRK som førstevalg (89 prosent), etterfulgt av Trønder-Avisa (88 prosent) og Adresseavisen (84 prosent). Som for de øvrige regionene vurderer Oslo Economics at resultatene tyder på at de kommersielle avisene står sterkt i Trøndelag, og at Nr.no/Trøndelag ikke yter et sterkt konkurransepress på de kommersielle aktørene.

³⁴⁶ Oslo Economics viser til at resultatet må sees i lys av at eldre aldersgrupper er overrepresentert i utvalget.

Når det gjelder villighet til å betale (mer) for tilgang på lokale og regionale nyheter dersom NRK slutter med nyhets- og aktualitetsstoff fra deres region, deler respondentene seg i to grupper, i likhet med respondentene i det nasjonale markedet og de øvrige regionene: Én gruppe som i realiteten ikke har betalingsvilje for nyheter uavhengig av NRK, og én som allerede betaler for nyheter. Hele 72 prosent av de som ikke har tilgang til betalte nyheter, oppgir at de ikke ville vært villige til å betale, 21 prosent vet ikke og sju prosent oppgir at de vil begynne å betale. Blant de som har tilgang til betalte nyheter, oppgir 53 prosent at de ikke ville vært villige til å betale mer, 26 prosent at de er villige til å betale mer og 21 prosent vet ikke.

Konkurransemessige virkninger i Trøndelag

Som for de øvrige regionene finner ikke Oslo Economics noe som tyder på at Nrk.no/Trøndelag har negative konkurransemessige virkninger på de kommersielle aktørene. Dette er fordi NRK Trøndelag både synes å ha en svak posisjon og at en stor andel av respondentene, også de som har Nrk.no/Trøndelag som førstevalg, betaler for lokale eller regionale nyheter. Oslo Economics vurderer at NRKs tilbud fremstår mer som et supplement til de kommersielle avisene enn et alternativ som utfordrer dem.

Oslo Economics peker på at Trøndelag skiller seg fra de øvrige analyserte regionene ved at området dekkes av en klassisk regionavis. Dette gjør ifølge Oslo Economics det mer sannsynlig at Adresseavisen, sammenlignet med avisene i andre regioner, også møter konkurranse fra Nrk.no i tillegg til konkurransen fra NRK i regionen. Oslo Economics vurderer at i den grad Adresseavisen, med sin svært sterke posisjon, møter konkurranse fra Nrk.no, virker den trolig skjerpende og leder til et bedre tilbud til publikum.

9.6 Markedet for podkast

Oslo Economics har gjort en deskriptiv analyse av strukturen i markedet for podkast, og har lagt vekt på podkaster med nyhetsinnhold.³⁴⁷ Analysen baserer seg i hovedsak på deskriptive data fra Podtoppen.no³⁴⁸. Oslo Economics forklarer at Podtoppen.no måler både strømming/nedlastinger og antall enheter som benyttes, og begge disse målene er benyttet i analysen.³⁴⁹

9.6.1 NRKs virkning på markedet i dag – oppsummert

Oslo Economics forklarer at det er utfordrende å vurdere den konkurransemessige effekten av NRK i podkastmarkedet, ettersom det er et lite modent marked. Den globale bransjen er i

³⁴⁷ Analysen av podkastmarkedet skiller seg metodisk fra analysen av nyhets- og aktualitetsmarkedet på nett, som er en empirisk basert konkurranseanalyse.

³⁴⁸ Podtoppen eies i fellesskap av NRK, Schibsted, Bauer Media, P4-gruppen og Moderne Media. Siden finansieres av eierne og aktører som har tilsluttet seg målingen.

³⁴⁹ Se nærmere beskrivelse av dataene i kapittel 6.1 i Rapport nr. 2021-48 *Konkurransemessige virkninger av NRK tjenester i utvalgte mediemarkeder*, Oslo Economics 23. august 2021.

utvikling, finansieringsformene modnes og kommer trolig til å bli adoptert av norske aktører. Oslo Economics betegner det nåværende podkastmarkedet for nyhets- og aktualitetsinnhold som et duopol, der NRK disiplinerer og utfordrer Schibsted. Dette indikerer at NRK har positive konkurransevirksomheter. Oslo Economics viser samtidig til at Schibsted eksperimenterer med kommersialisering, og forklarer at et sterkt NRK dermed kan bidra til å gjøre det vanskeligere for Schibsted og andre å finne en finansieringsform som gir sterke insentiver til å investere i innhold og tilby podkaster.

I 2020 hadde NRK en sterk posisjon i podkastmarkedet. NRK hadde omtrent 28 prosent av strømmingen innen nyhets- og aktualitetssegmentet, mens Schibsted hadde omtrent 70 prosent. Øvrige aktører hadde liten tilstedeværelse i markedet. Det er rimelig å anta at trenden med økt preferanse for ikke-lineært mediekonsum fortsetter, og at dette også gjelder for NRKs ordinære radioinnhold. Oslo Economics mener dermed det er rimelig å anta at grensen mellom podkast og tradisjonell radio kommer til å reduseres, og at dette kan gjøre NRK til en enda sterkere aktør i et felles marked for lytteinnhold.

Oslo Economics fremholder at i radiomarkedet er NRK i en særstilling med hensyn til å levere nyhets- og aktualitetsinnhold, og at det ikke kan tas for gitt at kommersielle aktører ville satse på slikt innhold i fravær av NRK. Ettersom tilsvarende kan gjelde for podkastmarkedet, vurderer Oslo Economics NRKs tilbud med nyhets- og aktualitetspodkaster som viktig for at publikum skal ha et godt tilbud av lydbasert nyhets- og aktualitetsinnhold.

9.6.2 Markedsutvikling og podkastsegmenter

Oslo Economics beskriver veksten i podkastmarkedet både i Norge og internasjonalt. Tall fra Insider Intelligence om USA i 2020 viser en dobling i lyttertall fra 2015 til 2019, og at markedet er estimert til en verdi på 1 milliard dollar i 2021. Om det norske markedet forteller tall fra Ipsos i 2021 at andelen som lytter månedlig eller oftere på en norsk eller utenlandsk podkast, økte fra 27 til 43 prosent fra starten av 2017 til slutten av 2020.

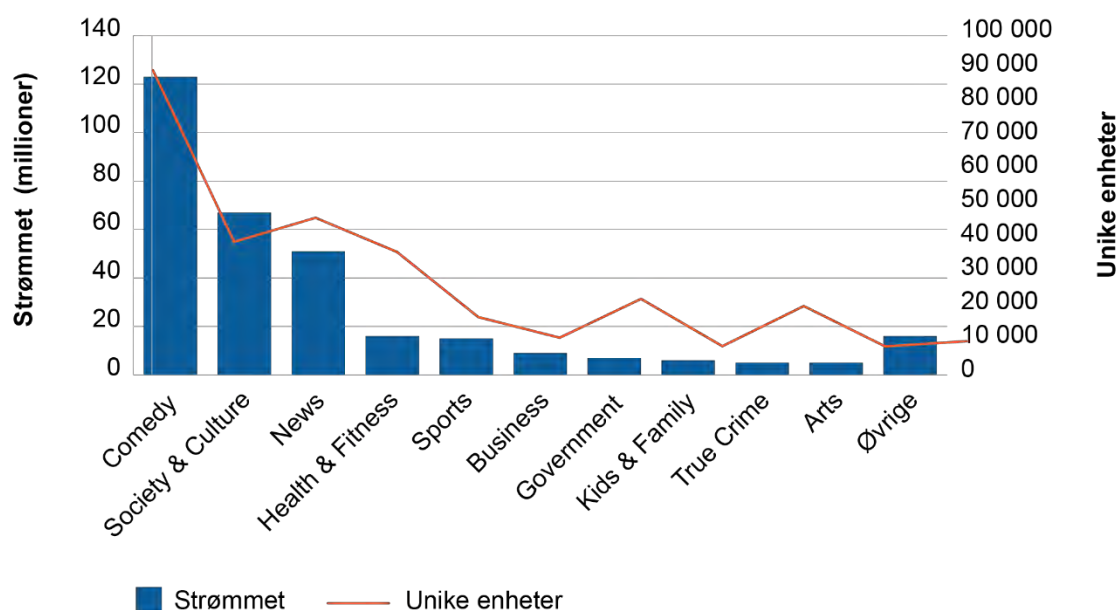
Oslo Economics forklarer hvordan utviklingen går mot plattformeksklusivt innhold og brukerbetaling både globalt og i Norge, og at markedet fortsatt er i endring. Globalt er det konkurranse mellom plattformer som Spotify, Apple (iTunes) og Google, som i hovedsak distribuerer ikke-eksklusive podkaster, men som også investerer i eksklusivt innhold. Apple lot tidligere brukere av iTunes abonnere og lytte på podkaster gratis, men lanserte i mai 2021 en abonnementstjeneste i konkurranse med Spotify.³⁵⁰ I Norge har Schibsted lansert en egen eksklusiv plattform for sine podkaster i 2021, og har rekruttert profiler bak Norges mest populære podkaster, *Friminutt*, *Radiosepsjonen* og Harald Eia fra NRK.

Figur 87 viser de mest populære podkastsegmentene i 2020, målt i antall strømminger. Figuren viser at de tre største segmentene humor (ca. 120 millioner strømminger), samfunn

³⁵⁰ Reuters (2021), hentet fra Apple goes to battle with Spotify in premium podcast push: <https://www.reuters.com/technology/apple-goes-battle-with-spotify-premium-podcast-push-2021-04-20/>

og kultur (ca. 70 millioner strømminger) og nyhets- og aktualitetsstoff (ca. 50 millioner strømminger) står for majoriteten (75 prosent) av alle strømmede podkaster i Norge.³⁵¹ Aggregert på tvers av aktører og segmenter var det til sammen 320 millioner strømminger/nedlastinger av podkaster i 2020.

Figur 87 – totalt antall strømminger/nedlastinger per segment i 2020



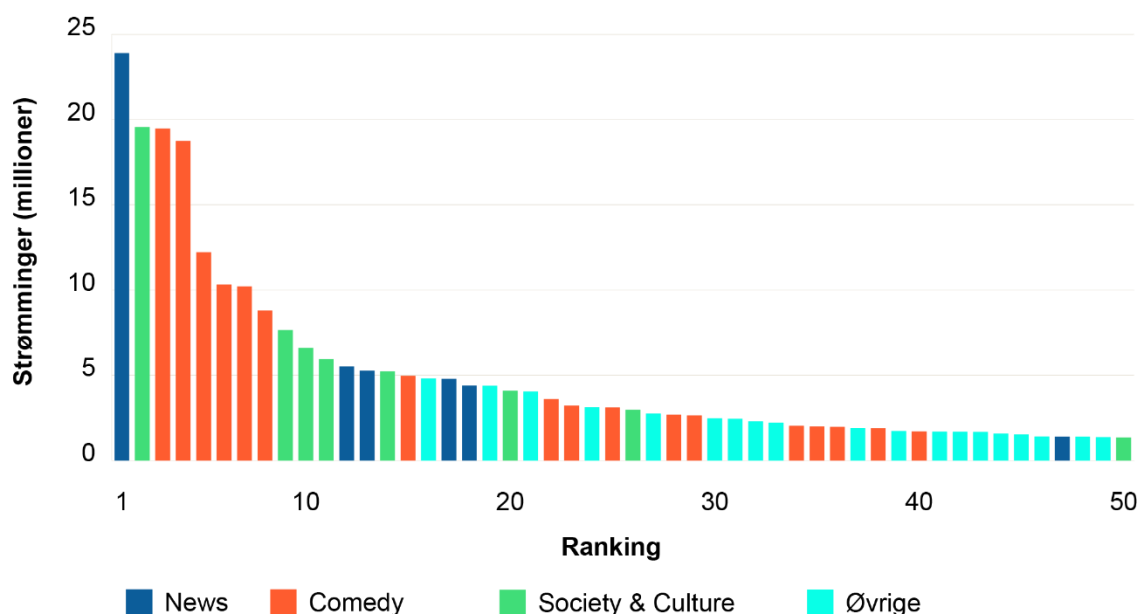
Kilde: Oslo Economics/Podtoppen.no

Oslo Economics forklarer at majoriteten av alle strømminger utgjøres av et fåtall populære podkaster. Dette går frem av figur 88 som presenterer Norges 50 største podkaster. Schibsteds *Forklart* er den største podkasten med 23,9 millioner strømminger, etterfulgt av NRKs *Ekko – samfunnspodden* med 19,6 millioner strømminger, *Radioresepsjonen* med 19,5 millioner strømminger og *Friminutt* med 18,7 millioner strømminger, etterfulgt av P4-gruppens *Misjonen med Antonsen og Golden* med 12,2 millioner strømminger på femteplass.

³⁵¹ Oslo Economics opplyser at de øvrige segmentene som er kategorisert i Podtoppen.no er: Fiction, Education, History, Leisure, Music, Religion & Spirituality, Science, TV & Film og Technology.



Figur 88 – de femti største podkastene i Norge i 2020, målt i antall strømminger (millioner)



Kilde: Oslo Economics / Podtoppen.no

For å illustrere konsentrasjonen i podkastmarkedet har Oslo Economics benyttet Herfindahl-Hirschmann-indeks (HHI), som er basert på markedsandeler og er et anerkjent mål på konsentrasjon.³⁵² Det er gjort to ulike HHI-beregninger gjennom å bruke markedsandeler henholdsvis per konsern/morselskap og per podkast. Oslo Economics forklarer at beregningen av HHI på podkastnivå ikke er egnet som mål på de ulike aktørenes posisjoner og relevant konsentrasjon, men er gjort for å illustrere betydningen av enkelte podkaster. Generelt betegner lav HHI lav konsentrasjon og motsvarende høy HHI høy konsentrasjon. For beregningen på podkastnivå betyr lav HHI at markedet består av flere forskjellige podkaster, og høy at et fåtall podkaster står for majoriteten av alle strømminger. Oslo Economics har benyttet amerikanske konkurransemyndigheters inndeling i tre ulike markeds kategorier basert på HHI³⁵³:

- 1 ikke-konsentrerte markeder: HHI under 1 500
- 2 moderat konsentrerte markeder: HHI mellom 1 500 og 2 500
- 3 høykonsentrerte markeder: HHI over 2 500

Tabell 52 presenterer de to ulike HHI-beregningene for de fem mest strømmede segmentene, og viser tydelig at konsentrasjonen er høyere basert på konsern enn basert på podkast. Den viser også at podkastmarkedet er høyt konsentrert, særlig innen de tre mest populære segmentene humor, samfunn/kultur og nyheter.

³⁵² Se nærmere om formelen for HHI på side 76 i Rapport nr. 2021-48 *Konkurransemessige virkninger av NRK tjenester i utvalgte mediemarkeder*, Oslo Economics 23. august 2021.

³⁵³ Oslo Economics refererer til U.S. Department of Justice and Federal Trade Commission, 2010.



Tabell 52 – markedskonsentrasjon i podkastmarkedet per segment i 2020

Segment	HHI – konsern	HHI - podkast
Comedy	3 507	842
Society & Culture	3 386	1 285
News	5 606	2 615
Health & Fitness	2 227	1 430
Sports	2 024	934

Kilde: Oslo Economics / Podtoppen.no. HHI er basert på markedsandeler målt i antall strømminger i 2020.

Oslo Economics forklarer at et konsentrert marked innebærer at det kontrolleres av et fåtall store aktører, som da kan ha mulighet til å utøve markedsrett som kan slå ut på ulike måter. Det kan for eksempel gi høy pris eller lav kvalitet, slik at utøvelse av markedsrett normalt gir et dårligere tilbud for kundene og høyere profitt for tilbyderne. Oslo Economics forklarer videre at det finnes flere faktorer som kan disiplinere aktørene i podkastmarkedet, selv om markedet er konsentrert. For det første er det en disiplinerende faktor dersom nye aktører enkelt kan etablere seg i markedet, slik at nåværende aktører må tilpasse tilbudene sine for å svare på mulig konkurranse. Oslo Economics vurderer at dette er særlig viktig i podkastmarkedet, da enkelte uavhengige podkaster kan «bli virale» og raskt tilknytte seg mange lyttere. For det andre er internasjonal konkurranse en disiplinerende faktor, som gjør at norske aktører på podkastmarkedet også må ta i betraktning konkurranse fra utenlandske konkurrenter. For det tredje disiplineres podkastaktørenes mulighet til å utøve markedsrett av hvor sensitive lyttere er for endringer av tilbudet. Oslo Economics forklarer at dersom man enkelt og til lav kostnad kan bytte mellom podkaster eller andre typer medier, disiplineres aktørene. I tillegg kan også tradisjonell radio være et nært alternativ til podkast, og mange podkaster er også radioprogram som gjøres tilgjengelige som podkast. Oslo Economics finner disse disiplinerende faktorene i podkastmarkedet og vurderer at det sannsynligvis er flere forhold som begrenser markedsmakten, til tross for høy konsentrasjon i dette markedet.

Når det gjelder segmentet for nyhets- og aktualitetsinnhold, der begge HHI-målene indikerer at markedet er høykonsentrert, vurderer imidlertid Oslo Economics at de disiplinerende faktorene sannsynligvis er lavere enn for de andre populære segmentene. Det vises til at internasjonale aktører ikke tilbyr podkaster som setter søkelys på norske forhold, og at det trolig er mer ressurskrevende å etablere og drifte nyhetspodkaster enn eksempelvis humorpodkaster. Oslo Economics peker på nyhetspodkastens aktualitet og at ressursbehovet knyttet til dette gjør det fordelaktig å være tilknyttet et stort redaksjonelt miljø. Dette representerer etableringshindringer for aktører som ikke allerede har et redaksjonelt miljø, noe som ifølge Oslo Economics også underbygges av at aktører som NRK og Schibsted dominerer markedet for podkaster innen nyhets- og aktualitetstjenestesegmentet.

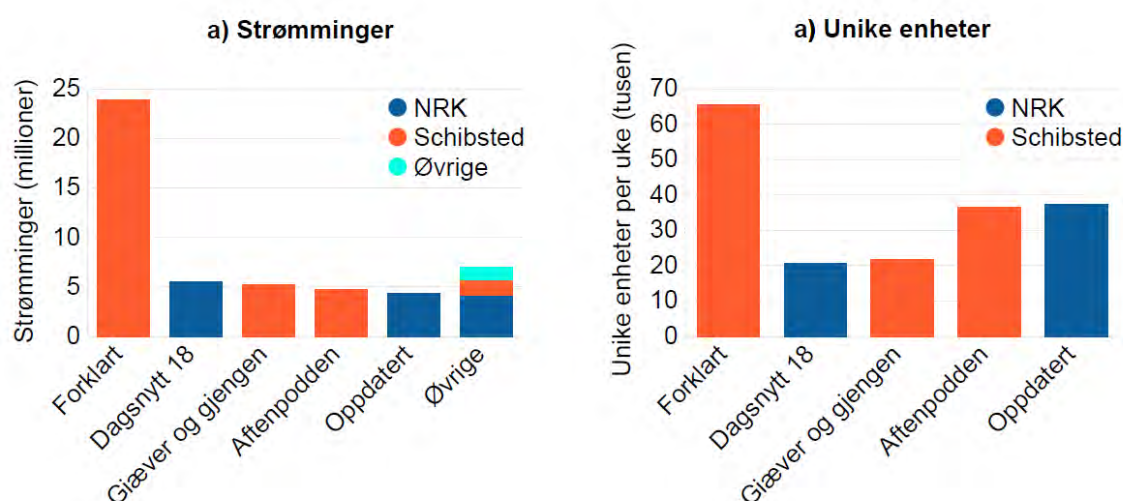
9.6.3 Nærmere om podkastsegmentet for nyhets- og aktualitetsinnhold

Nyhets- og aktualitetssegmentet i podkastmarkedet kjennetegnes av at podkastene tilbys av et fåtall større aktører, og at antallet podkaster er forholdsvis lavt. Figur 89 viser de fem



største podkastene målt i antall strømminger/nedlastninger og gjennomsnittlig antall unike enheter per uke. Figuren viser at både Schibsted og NRK har sterke posisjoner ut fra begge målene, og at samtlige av de fem største podkastene utgis av disse to aktørene. Største podkast er Schibsteds *Forklart*, både i antall strømminger/nedlastninger og gjennomsnittlig antall unike enheter per uke. I antall strømminger/nedlastninger er de fire andre podkastene av en viss størrelse omtrent like store, men det er en signifikant forskjell i antall unike enheter. Oslo Economics forklarer forskjellene med at podkastene har ulikt antall episoder per uke, og ulike brukerpreferanser. NRKs *Dagsnytt 18* er eksempelvis et daglig nyhetsmagasin, mens Schibsteds *Aftenpodden* publiseres én gang per uke. De som lytter til *Dagsnytt 18*, strømmer dermed dette programmet flere ganger i uken, mens lytterne av *Aftenpodden* trolig strømmer podkasten kun én gang per uke.

Figur 89 – oversikt over podkaster i 2020 i nyhets- og aktualitetssegmentet



Kilde: Oslo Economics / Podtoppen.no

Oslo Economics vurderer at nyhets- og aktualitetssegmentet i podkastmarkedet i dag kan karakteriseres som et duopol, der Schibsted står i en særstilling og NRK har en noe svakere posisjon. Øvrige aktører står for en svært liten andel av markedet.

Tabell 53 viser markedsandeler i 2020 basert på antall strømminger/nedlastninger, noe som gir Schibsted en andel på 70 prosent og NRK en andel på 28 prosent. Oslo Economics viser til at NRK samtidig har en sterk posisjon innen tradisjonell radio, slik at NRKs posisjon i et samlet lyttemarked er sterkere enn innen podkast isolert.



Tabell 53 – markedsandeler i nyhets- og aktualitetssegmentet i 2020

Konsern	Markedsandel (strømmet)	Strømmet (tusen)	Unike enheter per uke
Schibsted	70 %	35 422	55 931
NRK	28 %	14 024	27 043
Aller Media	1 %	562	6 068
NHST Media Group	1 %	436	2 710
Lyder/produksjoner	0 %	102	2 923
Øvrige	1 %	342	1 456
Totalt	100 %	50 889	

Kilde: Oslo Economics / Podtoppen.no. Antall unike enheter er et vektet gjennomsnitt av antall unike enheter per podkast og uke.

9.6.4 Om plattformer for og finansiering av podkast

Oslo Economics viser til at distribusjon på egen plattform fortsatt er mindre utbredt for podkast enn andre mediemarkeder, selv om eksklusiv distribusjon synes å øke. Oslo Economics forklarer at det både finnes plattformer for støttefunksjoner og plattformer for distribusjon.

Hosting-tjenester³⁵⁴ tilbyr infrastruktur i podkastmarkedet, og benyttes av de fleste podkastaktørene. At også de store aktørene benytter slike støttesystemer, indikerer ifølge Oslo Economics at disse tjenestene vurderes å ha en verdi, eksempelvis fordi de bidrar til økt rekkevidde og/eller skaper ytterligere inntekter. Ettersom hosting-tjenestene er tilgjengelige for alle, peker Oslo Economics også på at de bidrar til å redusere etableringsbarrierene. Oslo Economics mener det er grunn til å anta at hosting-tjenestene også reduserer barrierene innen nyhets- og aktualitetssegmentet, men fordi det trolig er så ressurskrevende å produsere innholdet, er det grunn til å tro at barrierene i dette segmentet likevel er forholdsvis høye.

Når det gjelder plattformer for distribusjon, forklarer Oslo Economics at de aller fleste podkastene i det norske markedet benytter én eller flere av de mest populære plattformene³⁵⁵, og noen publiserer i tillegg podkastene på sine egne hjemmesider. Oslo Economics viser til at Schibsteds *Forklart* ligger på Aftenposten.no i tillegg til plattformer som Spotify, iTunes og Acast. NRKs *Oppdatert* finnes på hjemmesiden til NRK Radio og egen app, i tillegg til plattformer som Spotify, iTunes, Sound Cloud og Podtail. At de fleste podkaster er tilgjengelig på samme plattformer, gjør at lyttere enkelt kan finne og sammenligne podkaster fra konkurrerende aktører. Oslo Economics vurderer at dette reduserer byttekostnadene og isolert sett legger til rette for at podkaster kontinuerlig må tilby god kvalitet og være relevante for å beholde sine lyttere.

Oslo Economics vurderer podkastmarkedet med hensyn til produksjon og distribusjon som lite modent og forventer betydelig bevegelse i markedet fremover, potensielt mot

³⁵⁴ Disse tjenestene tilbyr støtte til hosting, distribusjon, annonsering, analyse og markedsføring av podkaster. Acast er et eksempel på en slik tjeneste.

³⁵⁵ Spotify, Apple iTunes, Google Podkast eller Acast.

konsolidering og vertikal integrasjon. Oslo Economics nevner nylige eksempler på endrede grenseflater som Apples lansering av egen hosting-tjeneste og løsning for betalte abonnementer i mai 2021, Spotifys oppkjøp av både podkastprodusent (Gimlet), hosting-tjeneste (Anchor) i 2019 og annonserings- og publiseringsplattform (Megaphone) i 2020, i tillegg til lansering av nye funksjoner for podkaster, betalingsmåter og en markeds plass for annonsører i 2021.

Oslo Economics vurderer markedet for podkast også som umodent når det gjelder finansiering, og dermed at det vil ta noe tid før forretningsmodellene utvikles. De alternative kommersielle finansieringsmåtene annonsering, brukerbetaling og støtte fra lyttere eller plattformer kan brukes enkeltvis eller i kombinasjon. Oslo Economics viser til at profilen til podkasten vil kunne ha betydning for hvilken finansieringsform som kommersielt sett er mest hensiktsmessig. Oslo Economics viser til at de aller fleste podkaster er enten gratis eller eksklusivt tilgjengelig på tredjeparts plattformer som brukeren allerede har betalt for, slik at publikum fremdeles har begrenset erfaring med å betale for podkaster sammenlignet med annet medieinnhold. Et eksempel på tredjeparts plattformdistribusjon er Spotify. Oslo Economics forklarer at plattformene typisk kjøper eksklusive rettigheter fra produsenten av podkasten, som så brukes til å gjøre plattformen attraktiv for publikum. Modellen tilsvarer den aktører som tilbyr strømming av tv-innhold, bruker.

9.6.5 Konkurransemessige virkninger av NRK i markedet for nyhets- og aktualitetspodkaster

Oslo Economics konkluderer med at NRKs tilbud av podkaster med nyhets- og aktualitetsinnhold er viktig for at publikum skal ha et godt tilbud av lydbasert nyhets- og aktualitetsinnhold. Analysen av konkurransemessige virkninger av NRK i markedet for nyhets- og aktualitetspodkaster er delt i to deler:

Konkurransen om konsumenter/lyttere

Oslo Economics viser til at nyhets- og aktualitetstjenestesegmentet er et duopol, der NRK særlig konkurrerer med Schibsted, men at det i tillegg finnes et antall mindre podkaster fra andre aktører. Schibsted og NRK har til sammen om lag 98 prosent av alle strømminger/nedlastninger.

Oslo Economics vurderer at NRKs tilstedeværelse disiplinerer Schibsted gjennom å være en alternativ tilbyder av nyhetspodkaster. Oslo Economics viser til at NRK lanserte sin podkast *Oppdatert* etter at Schibsted lanserte sin daglige podkast *Forklart* i 2019. Begge podkastene oppsummerer aktuelt nyhetsstoff på omtrent 15 minutter flere ganger i uken, og begge dekker et spesifikt tema i hver episode. Oslo Economics viser til at avhengig av den spesifikke dagens dekning, kan lyttere oppfatte *Oppdatert* og *Forklart* som substitutter eller som komplementære, og at begge podkastene har klart å tiltrekke seg et stort antall lyttere.

Oslo Economics viser til at NRK også konkurrerer med aktører som vil etablere seg i markedet for nyhets- og aktualitetstjenestesegmentet. Aviser Oslo Economics har vært i kontakt med, oppgir at de har valgt å ikke lansere egne podkaster, delvis som følge av konkurransesituasjonen i markedet. Dette indikerer at NRKs posisjon kan virke begrensende



på antall kommersielle aktører i markedet. Oslo Economics vurderer imidlertid at Schibsteds posisjon, som den største aktøren i nyhets- og aktualitetssegmentet, trolig har vel så stor betydning for antall aktører i markedet som NRK.

Konkurransen om innsatsfaktorer

Oslo Economics forklarer at de viktigste innsatsfaktorene i podkastmarkedet er tilgang på interessant innhold og profiler til å formidle innholdet, og at NRK, som følge av posisjonen som allmennkringkaster og erfaring fra radio, har et fortrinn på begge områder. Samtidig peker Oslo Economics på at kommersielle aktører, og særlig de som er ressurssterke, kan ha en fordel i konkurransen om profiler. Oslo Economics forklarer at dette skyldes at NRK, som statlig eid allmennkringkaster, trolig har mindre fleksibilitet enn kommersielle aktører til å lønne profiler. Det er en ulempe for NRK i dette markedet, forklarer Oslo Economics, ettersom podkaster er mer sensitive for profiler enn annet innhold. Det vises til at Schibsted har hentet flere profiler fra NRK, blant annet fra NRKs mest populære podkaster, som *Friminutt* (Herman Flesvig og Mikkel Niva) og *Radioresepsjonen* (Tore Sagen, Steinar Sagen og Bjarte Tjøstheim). Oslo Economics beskriver at dette viser hvordan kommersielle aktører kan ta en viktig innsatsfaktor fra NRK og dermed svekke NRKs fortrinn noe.

Som ikke-kommersiell aktør kan NRK tillate seg å eksperimentere uten å legge vekt på lønnsomhetsbetraktninger. Dette er positivt for mediemangfoldet, men kan ifølge Oslo Economics også gi NRK et fortrinn sammenlignet med kommersielle aktører. Den viktigste fordelene NRK har i podkastmarkedet, er ifølge Oslo Economics muligheten til å kostnadsfritt markedsføre podkastene i egne flater, på radio, tv og nett, i tillegg til å distribuere gjennom egne plattformer. Oslo Economics peker på at kommersielle aktører må dekke kostnader for markedsføring fullt ut, enten ved å kjøpe annonser eller ved å bruke plass i egne kanaler. Det sistnevnte har en alternativ kostnad i form av fraværende annonseinntekter.

Basert på estimat fra NRK om at NRK Radio i 2020 hadde omtrent 24 000 daglige sidevisninger fra Nrk.no, og at cirka 20 000 kom fra forsiden, vurderer Oslo Economics at NRK kan drive lyttere fra nettavisen til radiotjenestene. Videre legges det til grunn at en merkbar andel av denne trafikken resulterer i strømminger av NRKs podkaster. Oslo Economics' vurdering er at NRKs fortrinn sannsynligvis fører til at kommersielle aktører må tilby høy kvalitet, mindre reklame og benytte mer ressurser til markedsføring for å hevde seg i konkurransen. Konklusjonen er at dette fører til økte kostnader for konkurrenter, men også økt kvalitet for konsumentene.

9.7 Bruk av NRK og betalt nyhetsinnhold

I konkurranseanalysen så Oslo Economics blant annet på hvilken betydning bruk av Nrk.no har for betalingsvillighet både i det nasjonale markedet og i de fire regionene som ble undersøkt. I alle de undersøkte markedene, delte respondentene seg i to grupper, én som ikke har betalingsvilje for nyheter uavhengig av tilbudet fra NRK, og én som allerede betaler for nyheter. Oslo Economics vurderer at NRK synes å redusere betalingsviljen noe, men kun for de som allerede kjøper abonnement. Vurderingen er basert på at blant de som ikke

allerede betaler, oppgir en svært liten andel at de ville vært villige til å betale for nyheter dersom Nrk.no ikke hadde nyhets- og aktualitetsstoff på nett. Blant de som allerede betaler for digitale nyheter, ville en noe større andel være villige til å betale mer i fravær av NRK. Ut fra resultatene fra spørreundersøkelsen i konkurranseanalysen vurderer Oslo Economics at NRK synes å bli brukt mye av den delen av publikum som konsumerer mye nyhets- og aktualitetsinnhold. I det nasjonale markedet er vurderingen basert på at flere av de som har NRK som førstevalg, betaler for nyheter enn de som har VG som førstevalg. Dette sammenfaller med funnene i analysen Menon Economics gjorde i 2018. Siden 2018 har det vært en vesentlig økning i andelene som betaler for nyheter, både blant dem som har Dagbladet, NRK og VG som førstevalg.

Oslo Economics har i sin rapport også kommentert andre undersøkelser av betalingsvilje. Stiftelsen Tinius' undersøkelse fra 2019 konkluderte med at 45 prosent pekte på NRKs gratisinnhold som årsak til at de ikke ville ha digitale nyhetsabonnement. Dette sammenfaller verken med Oslo Economics' funn i 2021 eller Menon Economics' funn fra 2018, som begge tyder på at andelen er betydelig lavere. Oslo Economics peker på at struktur og metode i Tinius' undersøkelse er annerledes, og mener det er vanskelig å tolke i hvilken grad NRK i realiteten begrenser respondentenes kjøp av nyhetsabonnement når svarene fra de som primært begrenser sine kjøp av andre årsaker enn gratis nyheter, blandes med svarene fra de som faktisk begrenser sine kjøp som følge av gratis nyheter. MBLs undersøkelse av betaling for nyheter gir ifølge Oslo Economics heller ikke klar innsikt i hvordan NRKs nyhets- og aktualitetsinnhold på nett påvirker publikums betalingsvilje for nyhets- og aktualitetsinnhold. Ifølge undersøkelsen MBL gjennomførte i august 2020, svarte 60 prosent av de som ikke abonnerer på aviser, at en årsak er at de «får dekket nyhetsbehovet via gratis nyhetskilder på nett» mot 49 prosent i 2018. 32 prosent svarte at de «får nok nyheter fra radio og tv», mot 29 prosent i 2018.³⁵⁶

Medietilsynet har innhentet ytterligere en undersøkelse om sammenhenger mellom bruk av NRKs digitale nyhetstilbud og betalingsvilje for digitale nyheter fra forskere ved Universitetet i Bergen, som presenteres i sin helhet i punkt 9.7. I tillegg har Medietilsynet sett på tall fra Norsk Mediebarometer og fått spesialkjøringer fra SSB om bruk av Nrk.no og andre digitale nyhetskilder.

Tall fra SSBs Norsk Mediebarometer viser at 70 prosent i befolkningen leste nettavis en gjennomsnittsdag i 2020. 60 prosent av befolkningen leser ulike papiravisers nettaviser, for eksempel Vg.no og Aftenposten.no). 41 prosent leser rene nettaviser, for eksempel Nettavisen.no eller Nrk.no. I hele befolkningen har 29 prosent abonnement på en nettavis som de betaler spesifikt for, og 28 prosent bruker Nrk.no.

Blant de som har lest nettaviser en gjennomsnittsdag, var Vg.no det klart mest brukte nettstedet (66 prosent), etterfulgt av Nrk.no (39 prosent), Dagbladet.no (29 prosent), Aftenposten.no (17 prosent), Tv2.no (15 prosent) og Nettavisen.no (13 prosent). Sammenlignet med 2016 har det vært en økning på fem prosentpoeng i andelen som leser

³⁵⁶ Se nærmere i Rapport nr. 2021-48 *Konkurransemessige virkninger av NRK tjenester i utvalgte mediemarkeder*, Oslo Economics 23. august 2021.

nettavis daglig. Vg.no var det mest brukte nettstedet også i 2016 (64 prosent), men da etterfulgt av Dagbladet.no (32 prosent), Nrk.no (27 prosent), Aftenposten (20 prosent), nettavisen.no (15 prosent), og Tv2.no 12 prosent. Andelen som har lest «andre papiraviser på nett» har økt fra 28 prosent i 2016 til 35 prosent i 2020. I denne kategorien ligger i stor grad lokal- og regionaviser. Tallene fra SSB bekrefter langt på vei hovedtrekkene i Oslo Economics' analyse om at bruken av flere av aktørene har styrket seg, og at bruk av nrk.no har økt relativt mer enn bruken av de kommersielle aktørene.

Resultatene fra SSBs spesialkjøringer for kombinasjonsbruk av digitale nyhetskilder viser at blant voksne (over 18 år) som leser nettaviser³⁵⁷, er det bare fire prosent som kun bruker Nrk.no daglig, mens 33 prosent bruker en kombinasjon av NRK og andre kilder. 63 prosent bruker kun andre nettaviser enn NRK. Blant voksne som leser rene nettaviser, bruker bare seks prosent Nrk.no daglig.³⁵⁸ Dette indikerer at NRK som regel inngår i et nyhetsrepertoar med flere kilder, et funn som støtter opp om Oslo Economics analyse. Andelen som kun har Nrk.no som kilde, er noe høyere blant de yngste, ti prosent blant barn og unge i alderen ni til 15 år. En forklaringsfaktor er trolig at det kun er to tilbydere i nyhets- og aktualitetsmarkedet som har særskilt tilrettelagte nyheter for barn og unge; NRK Super og Aftenposten Junior. Også i dette alderssegmentet er imidlertid andelen som kun bruker andre kilder enn Nrk.no høyere, med 62 prosent.

For å besvare spørsmålet om bruken av Nrk.no påvirker betalingspraksis for nyheter digitalt, er det relevant å se på i hvilken grad de som daglig bruker Nrk.no og andre gratis nettaviser, kombinerer dette med abonnement på en nettavis de betaler spesifikt for. Merk at spørsmålet i SSBs Norsk Mediebarometer er tilgang til nettaviser de betaler spesifikt for, og dermed ikke omfatter tilgang til betalte nettaviser på for eksempel skole eller arbeidssted. Blant de som bruker Nrk.no daglig, har 38 prosent også abonnement på nettaviser de betaler spesifikt for. 36 prosent av de som bruker andre gratis nettaviser, har abonnement på andre nettaviser de betaler spesifikt for. Basert på resultatene fra Norsk Mediebarometer, er det således en noe høyere andel av de som bruker Nrk.no daglig, som også abonnerer på en nettavis, enn blant de som daglig bruker andre gratis nettaviser. Prosentandelene er så like at det etter Medietilsynets vurdering indikerer at det ikke er en negativ sammenheng mellom bruk av NRKs digitale nyhets- og aktualitetstilbud spesielt og tilgang til betalte nyheter på nett. Funnet synes heller å støtte opp om tidligere funn om at betalingsvilje for nettnyheter i større grad kan forklares med egenskaper utenfor nettet, uavhengig av NRKs tilbud.

³⁵⁷ Både papiravisers nettaviser og rene nettaviser.

³⁵⁸ Blant respondentene som kun leser rene nettaviser, kombinerer 34 prosent Nrk.no med andre kilder og 60 prosent bruker kun andre nettaviser enn NRK.

9.8 I hvilken grad henger bruk av NRKs digitale nyhetstilbud sammen med lav vilje til direkte betaling for nettnyheter i ulike grupper?

9.8.1 Om datagrunnlaget og metoden for analysen

Medietilsynet har innhentet en analyse fra medieforskerne Erik Knudsen og Hallvard Moe ved Universitetet i Bergen om sammenhenger mellom bruk av NRKs digitale nyhetstilbud og betalingsvilje for digitale nyheter.³⁵⁹ Analysen er basert på survey-data fra Reuters Digital News Report 2021, som er en undersøkelse gjennomført i 46 land. Datainnsamlingen var i januar–februar 2021 og ble gjennomført av analyseinstituttet YouGov som en nettbasert spørreskjemaundersøkelse³⁶⁰.

Digital News Report er en årlig undersøkelse som koordineres av Reuters Institute for the Study of Journalism ved Universitetet i Oxford.³⁶¹ Universitetet i Bergen er norsk partner i samarbeid med Fritt ord. 2021 var sjette året Norge var inkludert i undersøkelsen. I tillegg til Norge inkluderer undersøkelsen de fleste europeiske land, samt USA, Canada, Argentina, Brasil, Peru, Chile, Colombia, Mexico, Kenya, Nigeria, Sør-Afrika, Australia, Hong Kong, Singapore, India, Indonesia, Malaysia, Filippinene, Sør-Korea, Taiwan, Thailand og Japan.

Det norske utvalget består av 2 010 respondenter og omfatter i likhet med utvalget som undersøkelsen er basert på i de andre landene, bare den delen av befolkningen over 18 år som har tilgang til internett. Denne andelen varierer mye mellom de ulike landene. I Norge har 98 prosent av befolkningen mellom 9–79 år tilgang til internett. Tidligere år har utvalget vært avgrenset til de som oppga å ha brukt nyheter den siste måneden³⁶², men 2021-undersøkelsen har ikke denne utslingen av respondenter med lav nyhetsbruk.

Undersøkelsen gir innsikt i ulike spørsmål om nyhetsbruk og annen mediebruk, inkludert spørsmål om betalingspraksis og fremtidig betalingsvilje for ulike typer digitalt innhold. Knudsen og Moe viser til at betalingsvilje kan måles på ulike måter i en spørreundersøkelse, og at det går et skille mellom hva respondentene sier de har gjort (erfaring eller praksis), og hva de oppgir at de ønsker å gjøre. Reuters-undersøkelsen har spørsmål om begge deler,

³⁵⁹ Knudsen, Erik og Moe, Hallvard (2021) *En analyse av sammenhengen mellom bruk av NRKs digitale nyhetstilbud og betalingsvilje for digitale nyheter*. Bergen: Universitetet i Bergen.

³⁶⁰ For å korrigere for de skjevhetene web survey-metoden medfører (for eksempel underrepresentasjon av visse aldersgrupper) er tallene som presenteres, korrigert (vektet) for å bedre representere hele befolkningen.

³⁶¹ Den engelskspråklige rapporten med resultater og analyser for de 46 markedene undersøkelsen omfatter er tilgjengelig på https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-06/Digital_News_Report_2021_FINAL.pdf

³⁶² Reuters Institute oppgir at andelen i snitt utgjorde 97 prosent når man så på svarene fra alle land, se nærmere om dette i Knudsen og Moe (2021), side 6f.

og både målene for betalingspraksis³⁶³ og sannsynlighet for fremtidig betaling³⁶⁴ brukes i denne analysen av forholdet mellom bruk av NRKs nyhetstjenester på nett og betalingsvilje.

Videre er analysens mest sentrale uavhengige variabel et spørsmål som måler hyppig bruk av NRKs nyhetstilbud på nett³⁶⁵. Hovedanalysene gir samme bilde både for de som svarer bruk av NRK Nyheter på nett minst én gang i uken, og ikke nødvendigvis tre ganger i uken. Forskerne viser til at målet ikke har vært å lage en komplett modell for å forklare folks praksis knyttet til betaling for digitale nyheter, men å se bruk av NRKs nettilbud i sammenheng med noen andre praksiser og egenskaper ved brukerne.

Demografiske forhold (kjønn, alder, utdanning og inntekt), andre sider ved mediebruken (lesing av nettinhold fra andre nyhetsaktører), interesse for og tillit til nyheter, frekvens for nyhetsbruk, bruk av internett, bekymring for finansiering av kommersielt medieinnhold samt bruk av NRKs nyhetstilbud på radio og TV er faktorer som trolig kan påvirke sammenhengen mellom NRK-bruk på nett og betalingspraksis og -vilje. Videre er variabelen om bruk av ulike typer nyhetstilbydere konstruert for å fange opp regelmessige brukere ved å omfatte respondenter som oppgir å ha brukt visse nyhetstilbud på nett tre eller flere dager i løpet av siste uken.

Regresjonsmodellen som brukes i analysen, inkluderer kjønn, alder (kontinuerlig fra 18–94 år), husstandens bruttoinntekt, utdanningsnivå og tillit til mediene. I analysen dekkes nyhetsbruk av spørsmål om hvor hyppig respondentene leser nyheter, med svaralternativ som dekker frekvenser fra «Mer enn 10 ganger om dagen» til «aldri». Videre er bekymring for finansiering av kommersielle nyheter dekket av spørsmålet «Hvor bekymret er du eventuelt for den økonomiske situasjonen til nyhetsorganisasjoner i landet ditt?» med en skala fra «ikke bekymret i det hele tatt» til «svært bekymret».

Oppdraget forskerne fikk fra Medietilsynet, var å gjenta analysen om sammenhenger mellom bruk av NRKs digitale nyhetstilbud og vilje til direkte betaling for digitalt nyhetsinnhold³⁶⁶

³⁶³ For å undersøke betalingspraksis, ser forskerne på spørsmålet om «Har du betalt for nyhetsinnhold på nett, eller benyttet en betalt nyhetstjeneste på nett i løpet av det siste året? (Dette kan være et digitalt abonnement, kombinert abonnement for digital og papirutgave, en donasjon, engangsbetaling for en artikkel, en app, eller elektronisk utgave)». Dette er en avhengig variabel i undersøkelsen. Ettersom spørsmålsformuleringen er videre enn kun direkte betaling, ser analysen også på spørsmålet som stilles til de som har svart ja om «Hvilke, hvis noen, av følgende betalingsmetoder, der ett av svaralternativene også er om man har tilgang til betalt nyhetsinnhold gjennom andre. Se nærmere om dette i Knudsen og Moe (2021), side 7ff.

³⁶⁴ For å undersøke fremtidig sannsynlighet for å betale, ser forskerne på spørsmålet om «Du sa at du ikke har betalt for nyhetsinnhold på nettet i løpet av det siste året ... Hvor sannsynlig eller usannsynlig er det at du vil betale for nyhetsinnhold på nettet fra bestemte kilder du liker i løpet av de neste 12 månedene?». Dette er en avhengig variabel i undersøkelsen. Se nærmere om dette i Knudsen og Moe (2021), side 7ff.

³⁶⁵ Spørsmålets ordlyd er som følger: «Du oppga at du har brukt følgende tilbydere for å få tilgang til nyheter på nett i løpet av den siste uken. Hvilke av disse, om noen, brukte du 3 eller flere dager? Velg alle som er aktuelle.»

³⁶⁶ Analysen var én av flere analyser i rapporten utarbeidet av Hovden, J. F., Moe, H., Rosenlund, L. og Holm, B. (2018) Brukerperspektiv på NRKs bidrag til mediemangfoldet og innvirkning på andre

(heretter 2018-analysen), som ble utarbeidet til Medietilsynets rapport om NRKs bidrag til det norske mediemangfoldet i 2018. Forskerne redegjør for at det anlegges et tilsvarende perspektiv på analysen som i forrige rapport, men på grunn av endringer i utvalg, siling av ikke-nyhetsbrukere og ulikheter i tilgjengelige variabler mellom Reuters 2017- og 2021-undersøkelsen, er det ikke en direkte replikasjon.

9.8.2 Problemstilling

Oppdraget er knyttet til spørsmålet om NRKs innvirkning på tilbudet til andre aktører og konsekvenser for publikums tilbud, og svarer på følgende problemstilling:

I hvilken grad henger bruk av NRKs digitale nyhetstilbud sammen med lav vilje til direkte betaling for digitalt nyhetsinnhold i ulike grupper?

Bakgrunnen for problemstillingen er at i et brukerperspektiv på mediemangfold, er det avgjørende om NRKs tilbud fortrenger tilbud fra aktører med brukerbetaling fra individers medierepertoar. Problemstillingen i 2021-analysen tilsvarer problemstillingen i 2018-analysen og avgrenser analysen til å gjelde betydningen av NRKs nyhetstilbud på nett når det gjelder vilje til betaling.

Med «vilje» til å betale kan man forstå både praksis (erfaring med betaling for digitalt nyhetsinnhold) og intensjon (mer eller mindre klare planer om å gjøre det i fremtiden). Både 2018- og 2021-analysen tar for seg begge betydninger i uavhengige analyser. Med begrepet «ulike grupper», ser analysen på om det er bestemte kjennetegn ved brukerne som kan bidra til å forklare sammenhengen mellom bruk av NRK og betalingsvilje, og variasjoner mellom ulike former for betaling mellom ulike grupper.

9.8.3 Relevant forskning og funn i tidligere analyser av sammenhengen mellom betalingsvilje og bruk av allmennkringkastingsinnhold

2021-analysen viser til at forskere og medieregulatorer har viet bruksmangfoldsaspektet ved mediemangfoldet større oppmerksomhet de senere årene. Antagelsen om at mangfold i avsender- og innholdsleddene gir positive bidrag til ytringsfrihet og et velfungerende demokrati, bygger på at borgerne faktisk velger og bruker mangfoldet. Knudsen og Moe viser til at innsikt i betydningen av avsender- og innholdsmangfold ikke oppnås uten en forståelse av hvordan mediene tas i bruk.

Mediemangfoldsutvalget la til grunn at innsikt i graden av bruksmangfold fås «gjennom svar på spørsmål om hvorvidt borgerne eksponerer seg for et mangfold av avsendere, og om de eksponerer seg for et mangfoldig innhold når det gjelder sjangere og verdier, syn og

aktører: En analyse av surveydata for Medietilsynet. Bergen: Universitetet i Bergen. Tilgjengelig på https://www.medietilsynet.no/globalassets/dokumenter/rapporter/nrk-og-mediemangfold/brukerperspektiver_nrk_moe_hovden_rosenlund_holm.pdf



perspektiv».³⁶⁷ Knudsen og Moe viser til at målene mediemangfold skal bidra til, står i fokus i norsk mediepolitisk sammenheng. Dette kommer til uttrykk i Mediemangfoldsutvalgets målformulering om at staten, for å bidra til å oppnå det overordnede målet om ytringsfrihet og demokrati, bør arbeide for følgende mål:

Med sikte på å fremme en felles, åpen og opplyst offentlig samtale bør staten legge til rette for at alle borgere kan bruke et mangfold av uavhengige nyhets- og aktualitetsmedier.

Knudsen og Moe beskriver hvordan denne forståelsen bygger på infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd, Ytringsfrihetskommisjonens utredning i NOU 1999: 27 / *ytringsfrihetens tjeneste* og anvendelsen av infrastrukturkravet i norsk mediepolitikk.

Hvordan ulike mediesystemer virker inn på borgernes muligheter til å delta i demokratiet, står sentralt både i medieforskning og mediepolitiske diskusjoner, og aktuelle spørsmål er knyttet til økt globalisering av medieteknologi og innhold samt mobiltelefonens funksjon som meta-medium og foretrukket skjerm for nyhetsbruk.³⁶⁸ Tidligere komparative studier har vist at mediesystemer med sterke allmennkringkastere kjennetegnes av mindre skiller mellom grupper når de gjelder nyhetskonsum. Videre gir land som Norge et informasjonsmiljø med gode forutsetninger for «informerte borgere»³⁶⁹.

Knudsen og Moe viser til at de offentlig finansierte allmennkringkasternes nyhetstilbud på nett har vært et sentralt tema de senere årene. I europeiske mediepolitiske diskusjoner blir temaet ofte formulert som et spørsmål om allmennkringkasterne fortrenger private tilbydere (såkalt «crowding out») ved at offentlige tjenester reduserer etterspørselen etter tjenester som tilbys av private aktører.³⁷⁰

2018- og 2021-analysen av sammenhengen mellom bruk av NRKs nyhetstilbud på nett og vilje til direkte betaling for digitale nyheter bygger på en studie av Richard Fletcher og Rasmus Kleis Nielsen ved Universitetet i Oxford. Fletcher og Nielsens analyse var basert på Reuters Institute Digital News Report fra 2015 i Frankrike, Tyskland, Japan, Spania, Storbritannia og USA, og undersøkte forhold som kan ha betydning for vilje til å betale for nyheter på nett³⁷¹. Analysen fant støtte for at de som betaler for trykte aviser, har en større sannsynlighet for å enten ha betalt eller uttrykke vilje til å betale for nyheter på nett. Det var

³⁶⁷ NOU 2017: 7 Det norske mediemangfoldet, s. 21.

³⁶⁸ Se mer om relevante referanser i Knudsen, Erik og Moe, Hallvard (2021), kapittel 3.

³⁶⁹ Se Moe, Hallvard mfl. (2019) *Informerte borgere? Offentlig tilknytning, mediebruk og demokrati*, Oslo: Universitetsforlaget for en fersk diskusjon i norsk kontekst. Studien bygger også på Hovden, J. F., Moe, H., Rosenlund, L. og Holm, B. (2018) *Brukerperspektiv på NRKs bidrag til mediemangfoldet og innvirkning på andre aktører: En analyse av surveydata for Medietilsynet*. Bergen: Universitetet i Bergen.

³⁷⁰ Sehl, Annika, Fletcher, Richard og Picard, Robert G. (2020) "Crowding out: Is there evidence that public service media harm markets? A cross-national comparative analysis of commercial television and online news providers", *European Journal of Communication*, 35(4): 389-409, s 392 og Sjøvaag, Helle, Pedersen, Truls André og Owren, Thomas (2019) «Is public service broadcasting a threat to commercial media?», *Media, Culture & Society*, 41(6): 808-827.

³⁷¹ Richard Fletcher og Rasmus Kleis Nielsen (2017) «*Paying for Online News*», *Digital Journalism*, (5)9, 1173–1191

også støtte for hypotesen om at yngre brukere har større tilbøyelighet til å betale for, eller uttrykke vilje til å betale for, nyheter på nett, noe forskerne satte i sammenheng med at disse brukerne er vant til å betale for nyheter. Analysen fant ikke støtte for hypotesen om at de som bruker allmennkringkasternes nyhetsinnhold på nett, i mindre grad betaler for, eller uttrykker vilje til å betale for, nyheter på nett.

2018-analysen av sammenhengen mellom bruk av NRKs nyhetstilbud på nett og lav vilje til direktebetaling for nyhetsinnhold, fant ingen sammenheng mellom bruk av NRKs nyheter på nett og betalingsvilje for nettnyheter. Analysen viste at hvem som betaler for nyheter på nett, heller handler om generelle nyhetsvaner, i tillegg til egenskaper utenfor nettet, som utdanning og alder.

9.8.4 Hovedfunn i den empiriske analysen av bruk av NRKs nettnyheter og betalingsvilje for nyheter

2021-analysen finner støtte for at det er en positiv sammenheng mellom bruk av NRKs nyhetstilbud og betalingspraksis for nyheter på nett. Analysen viser at hyppig bruk av NRK på nett henger sammen med økt sjanse for å ha benyttet betalt nyhetsinnhold på nett. Sammenhengen består også når det kontrolleres for generelle nyhetsvaner (som hyppig å ha lest lokal- og regionmedier eller nyheter generelt) og egenskaper utenfor nettet, som er andre variabler som kan forklare sammenhengen mellom NRK-bruk på nett og betalingspraksis. Analysen indikerer videre at den positive sammenhengen først og fremst dreier seg om at bruk av NRKs nyhetstilbud på nett henger sammen med bruk av innhold som andre har betalt for.

Analysen av sammenheng mellom hyppig bruk av NRKs nyhetstilbud og uttrykt vilje til å betale for nyheter i fremtiden, viser ingen signifikant sammenheng mellom NRK-bruk på nett og slik vilje. Analysen viser imidlertid en negativ sammenheng mellom hyppig bruk av NRKs nyhetstilbud på radio og vilje til å begynne å betale for nettnyheter.

Knudsen og Moe presiserer at analysene gir grunnlag for å peke på statistiske sammenhenger, men ikke for å anta at det er en kausal sammenheng. Med dette menes at det ikke er belegg for å hevde at det å bruke NRKs nettnyheter ofte fører til at man direkte betaler for nyheter. Sammenhengen kan være omvendt — at de som betaler for nyheter, også oftere oppsøker NRK.

9.8.4.1 NRKs innvirkning på betalingspraksis

Norske brukere har ligget på topp når det gjelder betalingsvilje for nyheter i Reuters Digital News Report i alle de seks årene Norge har deltatt i undersøkelsen. Fra 2017 til 2021 har andelen som oppgir å ha betalt for eller brukt en betalt nyhetstjeneste på nett det siste året økt sterkt, fra 26 til 46 prosent. Knudsen og Moe forklarer økningen med takten i norske nyhetsmediers overgang til digitale plattformer, og at norske medier har lyktes med å «konvertere» lesere til betalende kunder på nett.



Regresjonsanalysen³⁷² viste at hyppig bruk av NRKs nyhetstilbud på nett, gir større sannsynlighet for å ha betalt for eller benyttet betalt nyhetsinnhold på nett det siste året. Forskjellen mellom de som bruker NRKs nyhetstilbud på nett ofte og dem som ikke gjør det, er tydelig og statistisk signifikant. I tillegg har Knudsen og Moe brukt en regresjonsmodell som utforsker om det er andre variabler som kan forklare denne sammenhengen, altså om det er andre egenskaper ved NRKs nettbrukere som forklarer sammenhengen som observeres. Variablene som utforskes, er demografiske forhold (kjønn, alder og utdanning), andre sider ved respondentens mediebruk (bruk av region- og lokalaviser, andre nyhetsaktørers nettinhold), interesse for nyheter, interesse for politikk, tillit til medier mv. Denne analysen bekrefter funnet om positiv sammenheng mellom hyppig bruk av NRKs nyhetstilbud og betaling for digitale nyheter: Hyppig bruk av NRKs nyhetstilbud på nett gir større sannsynlighet for å ha betalt for eller ha tilgang til betalte nyheter enn om man ikke har brukt NRKs nyhetstilbud på nett minst tre ganger i uken. 2018-analysen fant ingen tilsvarende statistisk sammenheng, men fant heller ikke at bruk av NRKs nyhetstilbud på nett påvirket betalingspraksis negativt. 2021-analysen viser ingen sammenheng mellom betalingspraksis og bruk av NRKs nyhetstilbud på tv og radio. Forskerne mener dette indikerer at sammenhengen mellom bruk av NRKs nyhetstilbud på nett og betalingspraksis, ikke er en indikasjon på en effekt av generell bruk av NRKs nyhetstilbud på andre flater enn nett.

2021-analysen viser også en positiv sammenheng for bruk av region- og lokalaviser og bruk av Dagbladet på nett, men ikke for bruk av VG på nett. Analysen viser videre at nyhetsbruk generelt, men ikke internettbruk generelt, har en positiv sammenheng med betalingspraksis. En positiv sammenheng finnes også mellom interesse for politikk og betalingspraksis på nett og mellom en bekymring for finansieringen av nyheter og faktisk betalingspraksis.

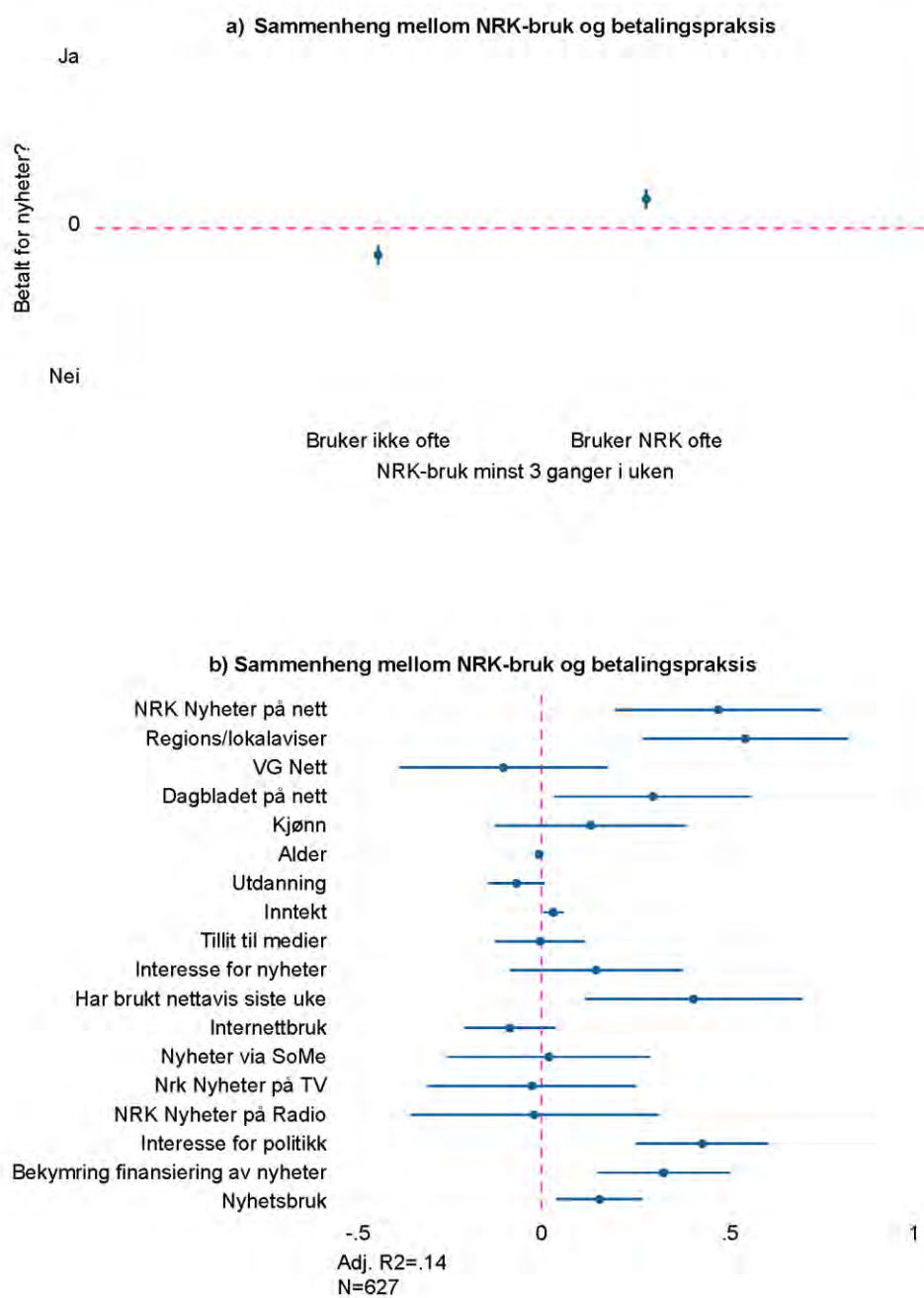
Figur 90 a og b³⁷³ viser de to analysene av henholdsvis sammenhengen mellom bruk av NRKs nyhetstilbud på nett og betalingspraksis, og sammenhengen mellom betalingspraksis og en rekke andre variabler i tillegg til bruk av NRK.

³⁷² Forskerne gjennomførte en bivariat logistisk regresjonsanalyse med betalingspraksis som avhengig variabel og hyppig bruk av NRKs nyhetstilbud som uavhengig variabel.

³⁷³ Figur 90b skal leses slik: «Prikkene er betakoeffisienter og de horisontale sorte linjene er 95 % konfidensintervall (som indikerer statistisk usikkerhet). Dersom en prikk er til høyre for den røde stiplede linjen er sammenhengen positiv. Med andre ord betyr det at man er mer tilbøyelig til å ha benyttet betalt nyhetsinnhold det siste året. Dersom de horisontale linjene overlapper den røde stiplede linjen er sammenhengen ikke statistisk signifikant, noe som blant annet betyr at vi ikke har statistisk grunnlag for å anta at sammenhengen er reell.», sitert fra Knudsen, Erik og Moe, Hallvard (2021) side 10f.



Figur 90 – sammenheng mellom NRK-bruk og betalingspraksis



Kilde: Knudsen og Moe 2021

Ettersom analysen i figur 91 b tar høyde for at en rekke andre variabler påvirker sammenhengen mellom bruk av NRKs nyhetstilbud på nett og betalingspraksis, støtter den opp om at sammenhengen i figur 91 a er reell. Forskerne understreker at vi ikke vet hvilken retning sammenhengen går, og at det for eksempel er mulig at betalingspraksis på nett gjør folk mer tilbøyelige til å benytte NRKs nyhetstilbud på nett ofte.

Forskerne ønsket også svar på hvilke *former for* betalt nyhetsinnhold de som hadde benyttet eller betalt for slikt innhold det siste året faktisk hadde konsumert. Analysen fant kun én positiv og statistisk signifikant sammenheng mellom NRK-bruk på nett og å ha benyttet digitalt innhold som noen andre har betalt for. Analysen viser ingen statistisk signifikant sammenheng mellom NRK-bruk på nett og det å ha betalt for én artikkel, ha betalt for digitalt abonnement eller å ha betalt for papir- og digital-bundle.

9.8.4.2 NRKs innvirkning på fremtidig betalingsvilje

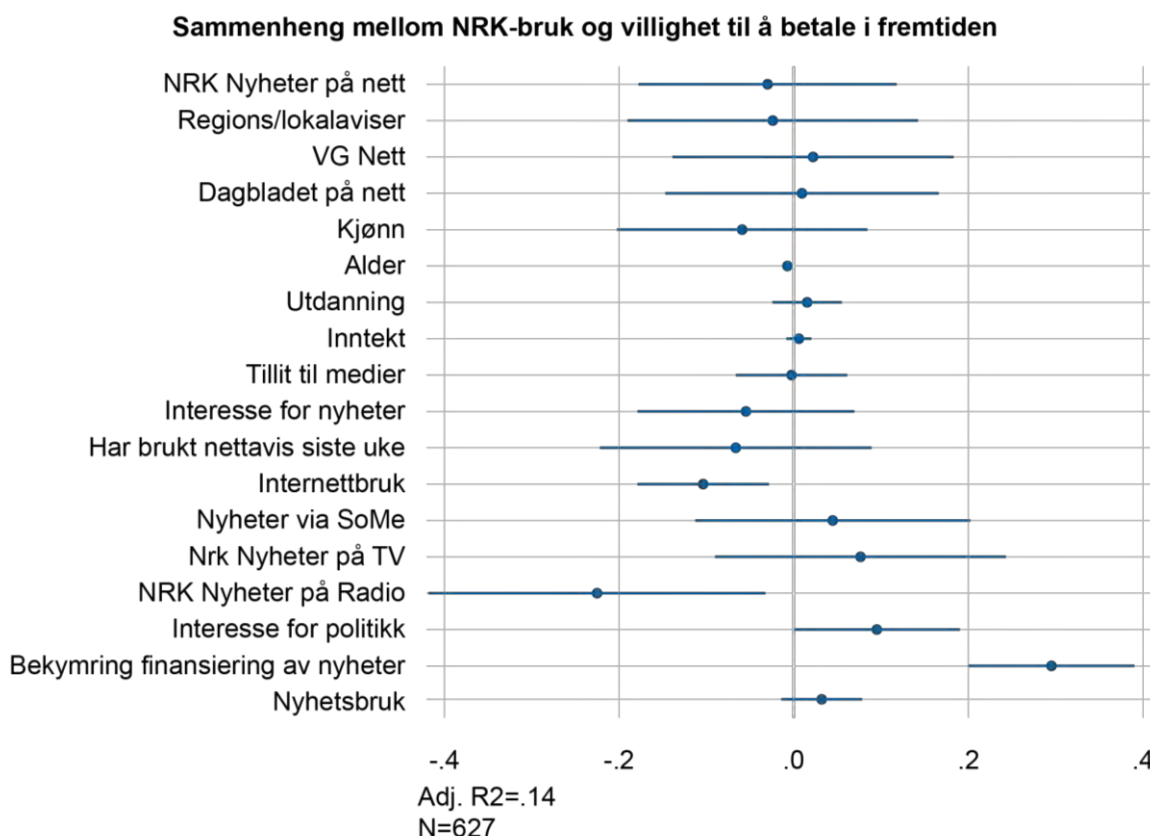
Forskerne så også på sammenhengen mellom bruk av NRKs nyhetstilbud på nett og fremtidig betalingsvilje blant de som ikke betaler for nyheter. Respondentene som svarte at de ikke betalte for nyheter, ble spurt om hvor sannsynlig det er at de vil betale for nyhetsinnhold på nettet fra bestemte kilder de liker i løpet av de neste 12 månedene.

2021-analysen fant verken at bruk av NRKs nyhetstilbud på nett eller noen av de andre mediene, har sammenheng med betalingsvillighet i fremtiden. Funnet samsvarer med 2018-analysen, som heller ikke fant noen statistisk signifikant sammenheng mellom regelmessig bruk av NRKs nyhetstilbud på nett og egenrapportert sannsynlighet for å begynne å betale for nettnyheter.

Variabelen som slår sterkest ut på fremtidig betalingsvilje, er i hvilken grad respondentene er bekymret for finansieringen av kommersielle nyhetsleverandører. Jo mer bekymret man er, desto mer sannsynlig er det at man vil betale for nyheter i fremtiden. Analysen fant en statistisk signifikant og negativ sammenheng mellom å bruke internett ofte (ikke bare til nyheter, men også andre formål), og til å være tilbøyelig til å være villig til å betale for nyheter i fremtiden. Analysen viste også en statistisk signifikant og negativ sammenheng mellom å bruke NRKs nyhetstilbud på radio og en tilbøyelighet til å betale for nyheter i fremtiden.



Figur 91 – OLS regresjon der avhengig variabel er villighet til å betale for nyheter i fremtiden (dersom man ikke betaler for nyheter nå)



Kilde: Knudsen og Moe 2021

9.9 Medietilsynets vurderinger

Konkurransesanalysen som er gjort av Oslo Economics til denne utredningen, finner at i den grad NRK utøver konkurransepress på de kommersielle aktørene i markedet, er det grunn til å anta at effektene samlet sett er positive for publikum og mediemangfold. Videre har analysene av hvordan bruk av Nrk.no påvirker betalingspraksis for nyheter digitalt, ikke avdekket at NRKs aktivitet merkbart reduserer kommersielle aktørers mulighet til å finansiere innhold. Analyser SSB har gjort for Medietilsynet, basert på Norsk Mediebarometer, viser at NRK som regel inngår i et nyhetsrepertoar som én av flere kilder. Dette funnet støtter opp om resultatene fra konkurranseanalysene. Konkurransesanalysen fant at i gruppen som ikke betaler for nyhets- og aktualitetsstoff, påvirkes viljen til å betale for nyheter digitalt i liten grad av NRK, men i noe større grad for de som allerede betaler for nyheter.

Konkurransesanalysen som er gjennomført, omfatter NRKs nettbaserte nyhets- og aktualitetstjenester nasjonalt og de fire regionene Vestfold og Telemark, tidligere Sogn og



Fjordane, Trøndelag og Nordland. Det er også gjort en deskriptiv analyse av NRKs virksomhet i segmentet for nyhets- og aktualitetsinnhold i markedet for podkast.

Samlet sett gir disse analysene god innsikt i eventuelle konkurransemessige virkninger av et utvalg av NRKs tjenester, særlig innenfor det digitale nyhets- og aktualitetstilbudet. Det nettbaserte nyhets- og aktualitetsmarkedet er et godt eksempel på et digitalt marked som er etablert og dynamisk, og der konvergensen langt på vei har visket ut de tradisjonelle skillelinjene mellom nyheter formidlet som tekst, tv og radio. Både NRK og de kommersielle aktørene benytter alle disse medieformatene i sin nyhetsformidling.

I analysene er det lagt vekt på å inkludere markeder som representerer ulike geografiske områder i Norge og ulik aktørstruktur, slik at analysen gir innsikt i virkninger av NRKs tilstedeværelse i et tverrsnitt av lokale/regionale markeder. Podkast er et relativt nytt marked i kraftig vekst, der forretningsmodellene er under utvikling. Analysen av dette markedet gir et innblikk i etableringsbarrierer og konsentrasjon i segmentet for nyhets- og aktualitetsinnhold.

9.9.1 Treffsikkerheten til tidligere analyser og utvikling siden 2018

Nyhets- og aktualitetsmarkedet på nett er analysert ved flere anledninger tidligere, og det gir mulighet til å sammenligne og vurdere eventuelle utviklingstrekk. Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) gjorde en tilsvarende analyse på oppdrag fra Kulturdepartementet i 2015, og Menon Economics og Oslo Economics gjorde analyser på oppdrag fra henholdsvis Medietilsynet og NRK i 2018, se nærmere i punkt 9.2.4. I forbindelse med denne rapportens konkurranseanalyse bemerker Oslo Economics at Medietilsynets rapport om NRKs bidrag til mediemangfoldet i 2018, som blant annet baserte seg på funnene fra de ovennevnte analysene for å belyse konkurransevirkninger av NRK, ble møtt med kritikk fra ulike kommersielle markedsaktører. Kritikken gikk blant annet på at analysene ikke tok tilstrekkelig høyde for forskjellene i økonomisk styrke, herunder at NRK med offentlig finansiering hadde hatt inntektsvekst, mens de kommersielle med finansiering fra bruker- og annonseinntekter hadde hatt reduserte inntekter. Reduserte annonseinntekter og fallende papiropplag gjør de kommersielle aktørene stadig mer avhengig av digitale brukerinntekter. Derfor mente aktørene at NRK åpenbart svekket deres inntjeningsmuligheter, noe som dermed kunne svekke mediemangfoldet. Medietilsynets rapport ble også kritisert fordi den ikke var tilstrekkelig fremadskuende.

Oslo Economics' gjennomgang av markedsdata viser at den overordnede utviklingen i det digitale nyhetsmarkedet siden forrige analyse i 2018, er positiv. Nye aviser er etablert i tillegg til at opplagstall, digitale inntekter og antall journalistiske årsverk øker. Totalt indikerer dette et marked der de kommersielle aktørene lykkes godt. Samlet sett vurderer Oslo Economics at det ikke er noe i den overordnede utviklingen som tyder på at konklusjonene til Menon Economics eller Medietilsynet i 2018, var feilaktige, eller at NRK i dag utøver et konkurransepress som gir risiko for betydelige fortrengningseffekter.

9.9.2 Konkurransenvirkninger av NRK og betydning for mediemangfoldet

Analysen Oslo Economics har gjort av konkurransepresset NRK utøver på aktører i det nasjonale og regionale nyhets- og aktualitetsmarkedet nå i 2021, konkluderer langs de samme linjene som tidligere analyser med at effektene av NRKs tilstedeværelse samlet sett er positive for publikum og mediemangfold. Analysene viser likevel at konkurransepresset NRK utøver på enkelte aktører, er noe endret siden 2018. NRKs regionale digitale tilbud har i liten grad virkning på lokal- og regionmedier, ifølge analysen. Nyhets- og aktualitetsinnholdet på Nrk.no er primært i konkurranse med brede riksdekkende nettaviser, og konkurransepresset NRK utøver på disse avisene er styrket siden 2018. Analysen finner ingen konkurransemessige effekter fra NRK på nasjonale meningsbærende aviser, noe som etter Oslo Economics syn skyldes at de er svært differensiert fra Nrk.no.

I likhet med tidligere analyser finner Oslo Economics altså at NRK utøver et sterkere konkurransepress på de riksdekkende brede nettavisene enn på lokal- og regionaviser. Som følge av at NRK har styrket seg på riksdekkende nyheter og Nrk.no har fått en sterkere markedsposisjon de seneste årene, har konkurransepresset fra NRK økt overfor riksdekkende aviser. I hovedsak har dette virket skjerpende og bidratt til et bedre tilbud til publikum, slik at de samlede konkurransemessige virkningene vurderes som positive, ifølge Oslo Economics. I tillegg indikerer analysen direkte positive virkninger ved at NRK synes å ha forbedret sitt tilbud. Brukerinntekter blir stadig viktigere for de riksdekkende avisene. Forklarende og analyserende journalistikk og forbruker- og magasinstoff legger særlig til rette for brukerinntekter. Analysen tyder på at NRK har satset mer på dette innholdet i tillegg til hendelsesnyheter, men foreløpig vurderer Oslo Economics at NRK primært utfyller tilbudet fra kommersielle aktører i disse segmentene. De riksdekkende avisene har samtidig opplevd vekst både i bruk, inntekter og lønnsomhet siden 2018, noe som tyder på at det økte konkurransepresset ikke har hatt negative konsekvenser verken for disse aktørene eller for publikum. Gitt at NRK ikke endrer dagens tilbud vesentlig, vurderer Oslo Economics at det er lav risiko for negative konkurransemessige virkninger på kort og middels lang sikt.

Analysen av enkeltaktører viser at VG.no fremdeles er den klart største aktøren i det nasjonale nyhets- og aktualitetsmarkedet digitalt, etterfulgt av NRK og Dagbladet. Markedsdata indikerer en endring siden 2018, ved at NRK er blitt den nest viktigste nyhetsformidleren nasjonalt, på bekostning av Dagbladet. Oslo Economics forklarer at denne utviklingen trolig har sammensatte årsaker. De viser til at antallet artikler på Nrk.no er halvert, samtidig som oppslutningen har økt, noe som kan tyde på høyere kvalitet. Videre finner Oslo Economics at NRK synes å ha styrket satsingen på hendelsesnyheter, noe som er forenlig med at NRK er blitt VGs nærmeste konkurrent. VGs posisjon er svært sterk og har styrket seg de senere årene. Konkurransespresset fra NRK har ifølge Oslo Economics derfor trolig virket skjerpende på VG. NRK synes også å ha blitt en noe nærmere konkurrent til Dagbladet, men VG er fortsatt Dagbladets viktigste konkurrent. Oslo Economics konkluderer ikke med årsakene til at de relative konkurranseflatene tilsynelatende er endret. En forklaring kan være at Dagbladet har en miks av innhold som er mer differensiert fra NRK enn VG. Selv om Dagbladet har svakere markedsposisjon enn VG, synes ikke konkurransepress fra NRK å ha gitt negative virkninger, noe som blant annet indikeres av at bruken av og inntektene til Dagbladet har økt siden 2018.

I analysen fra 2018 ble Aftenposten og NRK vurdert som forholdsvis nære konkurrenter, blant annet basert på andrealget til brukere av Aftenposten og opplevd innholdslikhet. 2021-analysen vurderer at NRKs satsing på hendelsesnyheter har hatt mindre betydning for konkurransepresset på Aftenposten enn på VG og Dagbladet. Oslo Economics forklarer dette med at det særlig er forklarende og analyserende journalistikk som er viktig for Aftenposten. Innen denne formen for journalistikk har NRK trolig i noe mindre grad styrket seg enn for hendelsesnyheter. Videre er forklarende og analyserende journalistikk mer differensiert enn hendelsesnyheter. Det er derfor grunn til å tro at eventuell satsning på denne formen for journalistikk i begrenset grad har effekt på konkurransepresset NRK utøver på andre aktører som satser på unikt innhold. Aftenposten har også en sterk markedsposisjon, noe som tilsier at en eventuell økning i konkurransepresset hovedsakelig vil virke skjerpene på Aftenposten. Oslo Economics påpeker samtidig at abonnementsbaserte forretningsmodeller isolert sett kan være mer sårbare for attraktive gratisalternativer enn forretningsmodeller som hviler tyngre på annonseinntekter. Dette skyldes at publikum ved svært attraktive gratisalternativ kan bli tilbakeholdne med å kjøpe abonnementer, men likevel har insentiv til å oppsøke åpne nettaviser. Samtidig reduseres sårbarheten isolert sett av at aktører som har abonnementsbaserte forretningsmodeller normalt satser på unikt innhold. Slik NRKs tilbud er per i dag vurderer Oslo Economics at det ikke er av et omfang som tilsier risiko for negative effekter for Aftenposten og andre som har en abonnementsbasert forretningsmodell på kort og middels lang sikt.

I likhet med tidligere analyser finner Oslo Economics at NRKs regionale digitale tilbud er svært differensiert fra lokalavisenes tilbud, og fortsatt i liten grad utøver et konkurransepress på disse mediene. Sammenlignet med lokalavisene har NRK normalt få artikler med relevans for et gitt lokalområde, og NRK er dermed heller ikke en nær konkurrent til lokalavisene. NRKs tilpasning av distriktskontorstrukturen til den nye regionreformen har mange steder gitt større dekningsområder og svekket et allerede svakt konkurransepress på avisene. Analysen i de fire regionene Sogn og Fjordane, Trøndelag, Nordland og Vestfold og Telemark viser også at de fleste lokalavisene står sterkt i sine respektive markeder og kan vise til en positiv utvikling med stadig flere heldigitale brukere. Konklusjonen er at NRK ikke har hatt en negativ konkurransemessig virkning på lokalavisene, og at det i overskuelig fremtid er usannsynlig at regiontilbudet til NRK skal få en negativ virkning. I områder der det ikke er naturlige regionaviser, bidrar NRK positivt gjennom å være et alternativ med regional dekning.

Konkurransesanalysen finner at NRK utøver et noe sterkere konkurransepress på regionaviser enn på lokalaviser, ettersom det er større overlapp mellom dekningsområdene til regionaviser og NRKs regionale digitale tilbud. Oslo Economics peker på at NRK i økende grad synes å bruke distriktskontorene til å produsere saker med nasjonal interesse, og at dette kan ha medført at distriktskontorenes artikler er blitt likere regionavisenes innhold i perspektiv og bearbeiding. Isoleret sett vurderer Oslo Economics at dette kan ha forsterket konkurransepresset på regionaviser. Men det vises også til at NRKs distriktskontorer publiserer vesentlig færre artikler per dag enn regionavisene, og dermed sjelden er et nært alternativ til disse avisene for regionale nyheter. Oslo Economics viser at dette illustreres av

at bruken av NRKs regionale digitale tilbud, er vesentlig lavere enn bruken av regionaviser, til tross for at regionavisene har lite gratis innhold. NRKs posisjon er relativt svak i områder som dekkes av regionaviser, mens regionaviser har sterke posisjoner og få nære konkurrenter. Eventuell konkurranse fra NRK virker derfor trolig skjerpende på regionavisene og bidrar til et bedre tilbud til publikum. Risikoen for negative konkurransemessige virkninger på regionavisene i fremtiden vurderes som svært lav, gitt det svært begrensede konkurransepresset, ifølge Oslo Economics.

Når det gjelder segmentet for podkaster med nyhets- og aktualitetsinnhold, vurderer Oslo Economics at NRK trolig har en disiplinerende virkning på Schibsted, som er klart størst aktør innen dette segmentet i podkastmarkedet. Analysen viser at det er høy konsentrasjon i podkastmarkedet, med Schibsted og NRK som henholdsvis største og nest største aktør. Samtlige store podkaster kontrolleres av én av disse to. Det vurderes likevel som utfordrende å utøve markedsrett i podkastmarkedet med bakgrunn i flere forhold, som for eksempel at podkaster typisk distribueres på tredjeparts plattformer, og inntil nylig i hovedsak har vært gratis tilgjengelig. Det er uklart om andre aktører ville tilbudt podkaster med nyhets- og aktualitetsinnhold om tilbudet fra NRK falt bort.

Verken konkurranseanalysen fra Oslo Economics, analysen fra medieforskerne i Bergen basert på Reuters Digital News Report eller analysen fra SSB indikerer at høy bruk av NRK påvirker betalingsviljen for digitale nyheter på en måte som gjør det merkbart vanskeligere å finansiere innhold med brukerbetaling. Analysen av Reuters-data fant tvert imot en statistisk signifikant positiv sammenheng: Hyppig bruk av NRKs nyhetstilbud på nett gir større sannsynlighet for å ha betalt for eller ha tilgang til betalte nyheter enn om man ikke har brukt NRKs nyhetstilbud på nett minst tre ganger i uken. Det er imidlertid viktig å understreke at analysen viser en korrelasjon, og ikke forteller noe om i hvilken retning sammenhengen går.

Oslo Economics analyse fant at en betydelig andel som ikke betaler for nyhets- og aktualitetsstoff på nett, heller ikke ville betalt for nyheter dersom NRKs tilbud falt bort, og at viljen til å betale for nyheter i denne gruppen, var lite påvirket av NRK. De som betaler for nyhets- og aktualitetsstoff, oppga i noe større grad at de kunne vært villige til å betale mer om NRKs tilbud falt bort. Oslo Economics vurderer at de kommersielle aktørene trolig ikke ville fått nevneverdig flere abonnenter om NRKs tilbud hadde bortfalt, men at det kunne blitt rom for noe høyere priser. En indirekte effekt av NRK kan dermed være at prisnivået holdes nede, noe som isolert sett er fordelaktig for publikum. Oslo Economics peker likevel på at et høyere prisnivå potensielt kunne gitt rom for flere nyetableringer. Samtidig har Oslo Economics vurdert at etableringsbarrierene synes å være lave i nyhetsmarkedet på nett, spesielt for aviser som allerede er etablert i markedet.

9.9.3 Medietilsynets konklusjon og anbefaling

I et mediemangfoldsperspektiv er et mangfoldig tilbud av nyhets- og aktualitetsinnhold særlig viktig. Et mangfold av avsendere i form av redaktørstyrte journalistiske medier som konkurrerer om å sette dagsorden, er et sentralt virkemiddel for å fremme mangfold. Som allmennkringkaster skal NRK oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet.

Sentralt i oppdraget står en løpende oppdatering av nyheter og aktualiteter, undersøkende og samfunnsviktig journalistikk og debattinnhold, der en bredde av stemmer kommer til orde. NRK skal både ha et nasjonalt nyhetstilbud og dekke det geografiske mangfoldet i Norge, gjennom redaksjonell tilstedeværelse og produksjon av innhold som tar utgangspunkt i distriktene. NRKs samfunnsoppdrag er utformet for å bidra til innholds- og bruksmangfold.

Vurderingen av hvordan NRKs tilstedeværelse påvirker kommersielle medier og det totale medietilbudet til publikum må etter Medietilsynets vurdering særlig balansere to hensyn:

- Om NRKs tilstedeværelse i det aktuelle markedet har vesentlige negative konkurransevirkninger ved at NRK foretrekker kommersielle aktørers tilbud, enten ved at tilbudet svekkes eller at aktører forlater markedet.
- Om det å ikke skulle være til stede i det aktuelle markedet svekker NRKs evne til å nå bredt ut med sitt innholdstilbud (i dette tilfellet nyhets- og aktualitetstilbudet), på de medieplattformer som befolkningen bruker.

Med bakgrunn i all datainnsamling og alle analyser som ligger til grunn for denne utredningen, vurderer Medietilsynet at konkurransesituasjonen i markedet for nyhets- og aktualitetstjenester på nett ikke gir grunnlag for å begrense NRKs virksomhet i dette markedet.

Det er et prinsipielt utgangspunkt for analysen at konkurranse fra NRK kan gi kommersielle aktører incentiver til å tilby bedre produkter og lavere priser enn de ellers ville gjort. Konkurranse i mediemarkedet kan dermed være positiv for publikum og mediemangfoldet, ved at den bidrar til større bredde, økt kvalitet og innovasjon. Lavere priser bidrar trolig til bruksmangfold ved at terskelen for å benytte nyhetstilbud senkes. Ettersom NRK er offentlig finansiert og NRKs innholdstjenester er gratis å bruke, er det imidlertid en risiko for at NRK reduserer inntekspotensialet til kommersielle aktører. Dersom inntektsgrunnlaget blir tilstrekkelig lite og svekker de kommersielle aktørenes incentiver til å investere i innhold og/eller være til stede i markedet, og NRK i tillegg tilbyr relativt likt innhold som de kommersielle aktørene, kan den samlede effekten på mediemangfoldet bli negativ. Dette er etter Medietilsynets vurdering ikke situasjonen i de analyserte digitale markedene for nyhets- og aktualitetstjenester.

Den sterke konkurransen fra internasjonale medieaktører og globale medieplattformer forsterker etter Medietilsynets vurdering behovet for at myndighetene legger til rette for stabile rammevilkår både for NRK og de øvrige redaktørstyrte journalistiske mediene. Dette er avgjørende for å ivareta befolkningens tilgang til et bredt spekter av norske nyhetskilder og et bredt norskspråklig innhold fra norsk virkelighet, som er rettet mot ulike målgrupper og som fungerer som fellesarenaer i samfunnet.

Den tydelige tendensen er at befolkningens mediebruksmønster i stadig større grad blir digitalt, og dette gjelder også for befolkningens foretrukne nyhetskonsument, se nærmere i kapittel 7. En negativ avgrensning av NRKs nyhets- og aktualitetsoppdrag på nett svekker etter Medietilsynets vurdering NRKs fremtidige muligheter til å ivareta den viktige rollen som fellesarena i den demokratiske infrastrukturen. Flere analyser av nyhetskildebruk viser også

at andelen som har tilgang til betalte nyhetstjenester, øker med høyere utdanning og høy inntekt. Dersom det skulle oppstå en økende grad av sosiale forskjeller i hvem som har tilgang til den samfunnsviktige journalistikken av høy kvalitet, kan dette utfordre borgernes muligheter til lik demokratisk deltakelse gjennom tilgang til pålitelige og gode nyhetskilder. Da har det verdi at det eksisterer et gratis tilgjengelig medietilbud av høy kvalitet, ikke minst med tanke på grupper i befolkningen som i mindre grad aktivt oppsøker nyheter. I dette perspektivet har NRK som allmennkringkaster, med et særskilt ansvar for å medvirke til at hele befolkningen får tilstrekkelig informasjon til å delta aktivt i demokratiske prosesser, en viktig rolle for bruksmangfoldet.

9.9.4 Regelmessige vurderinger av NRKs bidrag til det norske mediemangfoldet

Gjennom ordningen med fireårige styringssignaler på mediestøttefeltet er det etablert en mekanisme som sikrer regelmessig vurdering av behovet for endringer i NRKs oppdrag, og hvordan NRKs tilbud påvirker kommersielle medier og det totale medietilbudet til publikum. Undersøkelsene i denne rapporten har vist at konvergensen trolig bidrar til større konkurranseflater mellom NRK og kommersielle aktører, og det er grunn til å anta at denne konvergensen kommer til å fortsette. Samtidig vurderer Oslo Economics i sin analyse at de kommersielle aktørenes lønnsomhet vil være lavere enn tidligere, også i et tilfelle der konkurranse fra NRK er tenkt bort.

I et mediemangfoldsperspektiv er det viktig med innsikt i om disse markedsendringene påvirker den isolerte verdien av NRK som markedsaktør, og hvilken betydning og konsekvenser det har at NRK utsetter kommersielle aktører for et konkurransepress. Hvilken nettoeffekt NRKs tilbud har på mediemangfoldet og det samlede innholdstilbudet til publikum, avhenger av hvilke effekter som oppstår, av hvor nær konkurrent NRK faktisk er, og hvilke muligheter de kommersielle aktørene har til å tilpasse seg. Medietilsynet mener derfor at mekanismen for regelmessige faktabaserte vurderinger av NRKs oppdrag og konkurransemessige virkninger i markedet, er svært viktig, både for å sikre at NRK fyller sin samfunnsfunksjon og for å jevnlig vurdere risikoen for fortrenkningseffekter av NRKs virksomhet på de kommersielle aktørene. Medietilsynet foreslår derfor å gjøre en ny utredning etter samme modell som denne, som en del av kunnskapsgrunnlaget neste gang fireårige styringssignaler for NRK skal diskuteres. Det betyr at neste rapport bør foreligge innen utgangen av 2025.



Medietilsynet

Nygata 4, 1607 Fredrikstad
post@medietilsynet.no
facebook.com/medietilsynet
twitter.com/medietilsynet

ISBN: 978-82-02-45000-0

Faglig ansvarlig for rapporten:
Marie Therese Lilleborge