

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Vår ref.: 21/1065-2/TETO

Deres ref.:

Dato: 07.02.2022

Høring av NRK-plakaten – uttalelse fra Medietilsynet

Medietilsynet viser til Kulturdepartementets høring av 29. november 2021 om NRK-plakaten. Det fremgår av høringsnotatet at bakgrunnen for høringen er at regjeringen skal foreslå faste, langsiktige økonomiske rammer for NRK og de direkte tilskuddsordningene for mediestøtte gjennom fireårige styringssignaler, jf. lov om økonomisk støtte til mediene (mediestøtteloven) § 3. Forslag til styringssignaler skal legges frem for Stortinget i en budsjettproposisjon året etter stortingsvalg.

Det blir i høringsnotatet lagt til grunn at når Stortinget skal gjøre en helhetsvurdering av mediestøtten og de mediepolitiske målene, blir NRKs oppdrag en naturlig del av vurderingen. Regjeringen skal for første gang fremlegge en slik helhetlig gjennomgang av mediepolitikken og foreslå fireårige styringssignaler i budsjettproposisjonen for 2023, og i den forbindelse også legge frem eventuelle endringer eller justeringer av NRKs oppdrag.

Kulturdepartementet viser videre til at den politiske styringen av NRK og fastsettelsen av NRKs samfunnsoppdrag bør skje på et overordnet og prinsipielt plan. Fastsettelse av nye eller endrede krav til NRK bør videre behandles i Stortinget for å sikre demokratisk kontroll. Samtidig legitimerer det faktum at NRK er finansiert over statsbudsjettet, at fellesskapet også stiller visse krav til NRKs bruk av tilskuddet.

Medietilsynet er statens forvaltningsorgan på medieområdet. Det følger av samfunnsoppdraget at Medietilsynet skal medvirke til å oppfylle de overordnede mediepolitiske målene om ytringsfrihet og demokrati gjennom en åpen og opplyst offentlig samtale, jf. Grunnloven § 100. Medietilsynet medvirker til å fremme de mediepolitiske målene ved å legge til rette for mediemangfold og kritisk medieforståelse i befolkningen.

Den offentlige støtten til NRK er det mest omfattende økonomiske virkemiddelet på medieområdet, og NRK har som offentlig finansiert allmennkringkaster et særlig ansvar for å bidra til mediemangfoldet. Det følger av kringkastingsloven at Medietilsynets årlig skal utarbeide en allmennkringkastingsrapport om hvordan kringkasterne oppfyller sine allmennkringkastingsforpliktelser. NRKs allmennkringkastingsforpliktelser¹ er nedfelt i NRK-plakaten og selskapets vedtekter. NRK-plakaten fastsettes av Stortinget og inneholder de overordnede kravene til NRKs virksomhet. Plakaten er innlemmet i NRKs vedtekter, og

¹ NRKs allmennkringkastingsoppdrag er forankret i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester. NRKs formål er å drive allmennkringkasting og virksomhet som har sammenheng med dette, jf. paragraf 6-1 tredje ledd.

ligger til grunn for de mer detaljerte bestemmelsene som fastsettes av NRKs generalforsamling. 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.

I høringsnotatet legger Kulturdepartementet opp til en åpen høring av hele NRK-plakaten. Medietilsynet leverte 29. november 2021 en rapport til Kulturdepartementet om NRKs bidrag til mediemangfoldet². Rapporten er laget på oppdrag fra departementet og inneholder vurderinger og anbefalinger basert på en rekke analyser av ulike sider ved NRKs virksomhet.

En hovedkonklusjon i rapporten er at NRK er en sentral og viktig bidragsyter til det samlede norske mediemangfoldet og at allmennkringkastingsoppdraget er godt og fremtidsrettet. Med utgangspunkt i de analysene som er gjort, har ikke Medietilsynet funnet grunnlag for å anbefale noen begrensninger i NRKs digitale handlingsrom. En slik begrensning kan etter Medietilsynets vurdering, redusere NRKs mulighet til å utøve sitt allmennkringkastingsoppdrag og for å nå grupper som ikke bruker NRKs øvrige plattformer. Basert på analysene og vurderingene som er gjort i utredningen, foreslår Medietilsynet imidlertid visse mindre presiseringer og justeringer i NRKs allmennkringkastingsoppdrag.

1) Et særskilt ansvar for å bidra til en systematisk dekning av det regionale forvaltningsnivået.

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. Analyser som medieforskere fra Høgskulen i Volda gjorde på oppdrag fra Medietilsynet til rapporten *NRKs bidrag til mediemangfoldet*, anslo at det er en svært knapp og/eller liten systematisk lokaljournalistisk dekning i et stort antall norske kommuner, og indikerte at det er begrenset dekning av det regionale forvaltningsnivået. De geografiske blindsonene med manglende/svak journalistisk dekning finnes særlig i små utkantkommuner uten egen avisutgivelse, men det er også en tendens til journalistiske halvskygger i kommuner uten avisutgivelse rundt bykommuner.

Analysene som 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. 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 alle kommuner med manglende eller svak dekning fra kommersielle redaktørstyrte nyhetsmedier. Særlig ville en systematisk dekning fra NRKs side av kommunene som i dag i liten grad dekkes journalistisk, krevd en betydelig del av ressursene ved NRKs distriktskontorer. En slik prioritering kan gå på bekostning av dekningen av større kommuner og hendelser av riksinteresse.

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. 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

² https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/utredninger-pa-oppdrag-fra-andre/nrks-bidrag-til-mediemangfoldet-2021/211129_2021_nrk-rapporten_komplett_web.pdf

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.

Medietilsynet mener det verken er formålstjenlig eller realistisk at NRK skal ha et særskilt ansvar for løse utfordringen med geografiske blindsoner på kommunenivå, men at NRK først og fremst bør 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 det 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.

2) Krav om 40 prosent norsk musikk bør utvides til å gjelde flere NRK-kanaler på radio.

Ifølge NRKs vedtekter skal minst 40 prosent av musikken som spilles på NRK P1, NRK P2 og NRK P3 være norsk, og det skal legges vekt på norskspråklig eller norskkomponert musikk. I arbeidet med rapporten *NRKs bidrag til mediemangfoldet* fikk Medietilsynet innspill om at kravet om 40 prosent norsk musikk også bør gjelde flere av NRKs kanaler.

Tall fra NRK viser at det allerede er en høy andel norsk musikk i NRK mP3, NRK P1+, NRK Super og NRK Folkemusikk, mens andelen er lavere i musikkkanalene NRK P13, NRK Jazz og NRK Klassisk. Samtidig viser tall Medietilsynet har hentet inn, at andelen norsk musikk i disse tre kanalene var vesentlig høyere enn andelen norsk musikk i flere av de kommersielle kanalene. De tidligere allmennkringkasterne Radio Norge og P4 har redusert sin andel av norsk musikk etter FM-avviklingen i 2017. Hele åtte av de kommersielle riksdekkende kanalene har mindre enn ti prosent norsk musikk, og ytterligere fire kanaler har mellom ti og 15 prosent norsk musikk. Sammenstillingen av tallene fra NRK viste også at NRK Klassisk vektlegger norske komponister og utøvere i sin dekning av konserter og festivaler. Medietilsynet vurderer derfor at NRK totalt sett spiller en høy andel norsk musikk i sine kanaler.

Medietilsynet vurderer at NRK bør ha et ekstra ansvar for å fremme norsk musikk i hele sin radioportefølje. Vurderingen tar utgangspunkt i NRKs kulturoppdrag og at norsk musikk er en sentral del av dette oppdraget. 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 vurderer videre at det ikke er noen prinsipielle forskjeller mellom NRKs tre kjernekanaler på radio og de øvrige NRK-kanalene. Det er dermed ingen ting 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, anbefalte Medietilsynet i sin utredning at det ikke bør innføres et særskilt krav om 40 prosent norsk musikk or disse kanalene. Det ble imidlertid presisert i rapporten at NRK bør fortsette å legge

vekt på norske komponister og utøvere/musikere, både i dekningen av konserter, festivaler og i kringkastingen av innspilt materiale. NRK ble også oppfordret til å øke andelen norsk musikk i NRK Klassisk og NRK Jazz.

3) Et ansvar for å fremme samisk musikk

NRK har ifølge NRK-plakaten allerede som en del av sitt oppdrag å styrke de samiske språkene og samisk identitet og kultur (§ 16). Videre presiserer vedtektene at NRK skal ha daglige sendinger for den samiske befolkningen og jevnlig programmer for barn og unge på de samiske språkene (§ 22). I Meld. St. 38 (2014-2015) *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.

I rapporten viste Medietilsynet til Sametingsrådets redegjørelse om joik og samisk musikk³, der det understrekes at samisk musikk «er en av de mest sentrale samiske kunstgreinene når det gjelder synliggjøring av samisk kunst og kultur». Medietilsynet viste også til at det i liten grad spilles samisk musikk i de kommersielle kanalene.

I NRKs allmennkringkastingstilbud har NRK Sápmi 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 gjennom å foreslå tilsvarende krav for samisk musikk som kravene om å fremme nye talenter og vektlegge norskspråklig eller norskkomponert 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.

4) Fremme kjønnsbalanse og minoriteters representasjon i NRKs organisasjon, særlig blant redaksjonelle medarbeidere

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. Mangfoldsundersøkelsen som MBL har gjort blant sine medlemsbedrifter og 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 nye er rekruttert i 2021. Ettr å ha gjennomført programmet, har 73 prosent av stipendiatene fått jobb i mediebransjen, og litt over halvparten jobber i NRK. Medietilsynet ser at NRK jobber aktivt med mangfold og integrering i virksomheten.

³ https://sametinget.no/_f/p1/i5404f8be-9e6b-4ebb-9dfd-6ec0198fb69d/sametingsradets-redegjorelse-om-joik-og-samisk-musikk-2019-publisering-2.pdf

Etter Medietilsynets vurdering kan det likevel være formålstjenlig å innta et overordnet krav i NRKs allmennkringkastingsoppdrag 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. I rapporten *NRKs bidrag til mediemangfoldet* foreslås et slikt overordnet krav inntatt i NRK-plakaten.

Anbefalinger om å styrke tilbudet innenfor eksisterende oppdrag:

I rapporten NRKs bidrag til mediemangfoldet, peker Medietilsynet også på noen områder der det i prinsippet ikke er behov for justeringer og mer detaljerte bestemmelser, men der NRK enten bør styrke eller synliggjøre sitt tilbud bedre innenfor eksisterende oppdrag. Dette gjelder følgende områder:

a) Styrke tilbudet til nasjonale minoriteter

Medietilsynet viser i rapporten 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 at 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 tilbudet styrkes i tiden fremover.

b) Systematiske tiltak for å innfri kravene til nynorskandel

Få nasjonale nyhetsmedier dekker nyhetsbildet på nynorsk, og NRK utøver derfor 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.

c) Styrke synliggjøring av kulturinnholdet på alle plattformer

Medietilsynet viser i rapporten 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 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.

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.

For en fullstendig oversikt over og nærmere redegjørelse for Medietilsynets vurderinger og anbefalinger om NRKs oppdrag og virksomhet, vises det til rapporten *NRKs bidrag til mediemangfoldet – Rapport fra Medietilsynet til Kulturdepartementet* av 29. november 2021.

Med hilsen

Mari Velsand
Direktør

Hanne Nistad Sekkelsten
Direktør juridisk og regulatorisk avdeling

[Dette dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ikke underskrift](#)