



Del 1

Hovedkonklusjoner og anbefalinger



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



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 samfunns viktig 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 riksmidier 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 skjerpene 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 fortrenkningseffekter 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 mediernes 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 deknningen 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 allmenkringkasterne 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 allmenkringkastere. 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 nyhetskilde. 13 prosent bruker ingen nyhetskilder (sosiale medier er inkludert). *SSB, Norsk mediebarometer 2020*
- Tv og gratis nettavis er nordmenns viktigste nyhetskilder. Samtidig oppgir stadig flere betalt nettavis som viktigste nyhetskilde. Sosiale medier går kraftig tilbake som viktigste nyhetskilde – 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 nyhetskilder. Den nest hyppigst brukte nyhetskilden 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 nyhetskilde en gjennomsnittsdag. *SSB, Norsk mediebarometer 2020*
- De nasjonale nyhetsmediene med de mest allmenne profilene er de mest brukte nyhetskildene 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 nyhetskilder, enn alene. Dette indikerer at NRK i større grad er en komplementær nyhetskilde 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 redaktørens 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: Konkurransmessige virkninger av NRKs tilstedeværelse i det digitale nyhets- og aktualitetsmarkedet

- Oslo Economics har vurdert konkurransmessige 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 skjerpene og bidratt til et bedre tilbud til publikum, slik at de samlede konkurransmessige 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 skjerpene 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 skjerpene 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.