



Del 8

NRKs ansvar for journalistiske
blindsoner og samarbeid
med andre medieaktører i et
mediemangfoldsperspektiv



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	Konkurransmessige 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	Konkurransmessige effekter av NRK i det nasjonale nyhets- og aktualitetsmarkedet på nett	290
9.5	Konkurransmessige 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



8.1 NRKs særskilte ansvar

Allmennringkastingoppdraget 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 allmennringkastingstilsynet 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 – Allmennringkasting 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 Skogerbø, 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 flyttemønster 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 raus 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 konkurransehennende.

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 lærere 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 produksjonsselskaper 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 framtidsette 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:
 - data om hovedavisen (den med størst husstandsdekning) og andre aviser med husstandsdekning over 30 prosent: dekningsstall, i kommunen, om avisen utgis i kommunen, dens konserntilknytning, type avis etter Høst (2020)²⁵⁴
 - forekomster av hyperlokale aviser
 - 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 fådagere, 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 fådagere 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 abonnements salg 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 befolkningkonsentrasjon 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 kommunegrensene. 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_stra_tegi_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: forsvinnings saken 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 viderefremmer 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 distriktskontorenes 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 distriktskontorer 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 dekingen 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 deking 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, dekingen 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 allmenntidningsmediene 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 riksmidiane 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 riksmidiane (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 %
Utveksling 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 spør 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 praktiske 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 særpreg i NRKs radiokanaler, at formater, presentasjonsformer og tjenester ligger nært de kommersielle mediernes innholdstilbud, og at det er utfordrende å finansiere kvalitetsjournalistikk på nett i konkurranse med NRKs tekstbaserte nyheter.

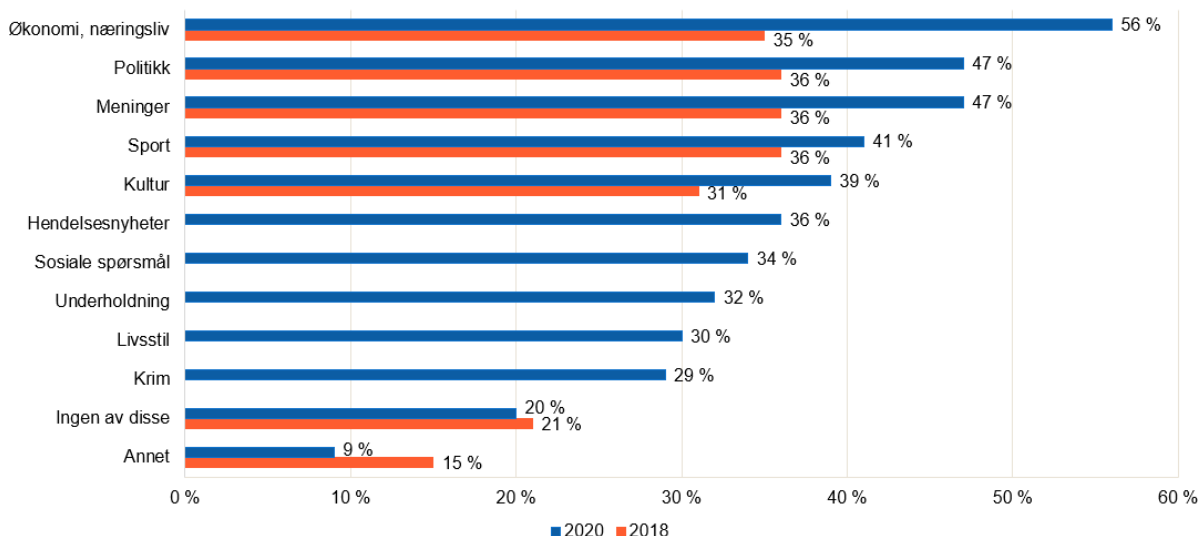
I undersøkelsen er respondentene spurt om NRKs digitale innhold skiller seg fra innholdet i egen virksomhet. Her oppgir 71 prosent at NRKs digitale innhold i stor/noen grad skiller seg fra eget innhold. Det er likevel store forskjeller mellom typer medier. Lokale og regionale medier oppgir i størst grad 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 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 allmenntidningene det samme. Respondenter fra regionmediene kommenterer at det er utfordrende å dekke alle kommuner i eget nedslagsområde. Respondenter fra de nasjonale allmenntidningene, 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 Ansvaret 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 deknningen 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 deknningen 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) deknningen av Norges forhold til EU, 2) energi- og klimajournalistikken og 3) forvaltningen av norske arbeidstakeres 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 samfunns viktig 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 insitamenter 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.