

Innspill til utredning om hvordan NRK bidrar til mediemangfoldet

Vi viser til invitasjon publisert på Medietilsynets nettsider 4. mars om å komme med innspill til Medietilsynets oppdrag der det skal utredes hvordan NRK bidrar til mediemangfoldet. Tilsynet ønsker blant annet tilbakemelding på hvordan virksomheten til NRK virker inn på konkurransesituasjonen i det norske mediemarkedet. Norsk Lokalradioforbund takker for muligheten til å uttale seg i sakens anledning.

NLR vil innledningsvis oppsummere følgende:

- NLR mener en god allmenningkaster er viktig for norsk mediemangfold, og for å opprettholde tilgang til kvalitetssikret informasjon for hele befolkningen.
- NLR mener det hemmer utviklingen i lokalradiobransjen at NRK sin markedsandel på radio er så dominerende, også i de mest kommersielle segmentene. Lokalradiobransjen opplever i en slik situasjon at det er utfordrende å skulle oppnå høye nok markedsandeler til å finansiere journalistikken med annonseinntekter alene.
- NLR mener NRK har et spesielt ansvar for å sikre publikum tilbud i nisjer som ikke dekkes godt av de kommersielle medieaktørene og for å fremme bredden i norsk musikk, et felt vi ser det er vanskelig for de kommersielle aktørene å finansiere.
- NLR mener det vil være hensiktsmessig om NRK måles på andre suksesskriterier enn markedsandeler. NRK bør prioritere å dekke «hvite flekker» i medielandskapet, og unngå å etablere eller opprettholde tilbud der de er i direkte konkurranse med aktører som finansierer tilsvarende tilbud med annonseinntekter.
- Lokalradioene er en viktig rekrutteringskanal for NRK, og flere av NRK sine største radio og TV-profiler har bakgrunn fra lokalradio. NLR mener det er viktig å styrke lokalradioene for å sørge for fortsatt rekruttering til bransjen for fremtiden, og vi mener NRK kan spille en aktiv rolle i dette arbeidet.
- Lokalradio samarbeider flere steder godt med NRK, deriblant om innholds- og stoffutveksling, men det er i stor grad regions- og til dels personavhengig

Innledning

Allmennkringkasting har en sentral plass i den norske mediepolitikken, og har hatt stor betydning for mediemangfoldet. Tanken bak allmennkringkasting er at tilgang til informasjon og underholdning er et gode som alle borgere i en stat har rett på. En allmennkringkaster må derfor være tilgjengelig over hele landet og ha et godt og variert programtilbud for alle brukere, uansett alder, bosted, interesser eller etnisk/kulturell tilhørighet. NRK er Norges største mediebedrift, og også Norges største nyhetsorganisasjon. NRKs mulighet til å gå både bredt og dypt er viktig – ikke bare for NRK selv, men også for dynamikken i hele det norske nyhetsbildet.

NRK har som statlig eid allmennkringkaster, finansiert over statsbudsjettet, en svært markant posisjon på den norske mediearena, og er en mektig medieaktør på både tradisjonelle og nye medieplattformer. Hvordan staten forvalter og kontrollerer rammene for NRKs oppdrag er derfor av svært stor betydning for både mediebrukerne og ikke minst for de andre aktørene i mediemarkedet.

Det er liten tvil om at NRKs dominerende posisjon, ikke minst på grunn av deres forretningsmodell og finansiering, byr på utfordringer for særlig små private mediebedrifter, herunder lokalradio. Hva gjelder NRKs bidrag til mediemangfoldet og påvirkning på konkurransesituasjonen, vil NLR i det videre naturlig nok konsentrere vår tilbakemelding for det som dreier seg om tradisjonell radio og nye lydplattformer.

NRKs posisjon i det samlede radiomarkedet

Konkurransesituasjonen på radio i Norge er slik at vi har en allmennkringkaster med et stort utbud av ulike kanaler, samt et omfattende distriktsnettverk. Ved siden av dette finnes to kommersielle aktører med nasjonal dekning, som samlet har over 15 kanaler. I tillegg finnes en rekke lokalradiostasjoner av ulik størrelse og formålsparagraf.

NRK har en sterk og dominerende posisjon i det norske samfunnet. Ifølge NRKs årsrapport for 2019 brukte 89 prosent av befolkningen ett eller flere av NRKs tilbud daglig. NRKs radiokanaler har ifølge rapporten 64,8 prosent markedsandel¹. Lyttingen på NRKs lydinnhold foregår på flere plattformer. Kringkastet radio er fortsatt størst, med 38 prosent daglig dekning i befolkningen over 12 år. Samtidig hører de eldre mer på kringkastet radio, mens de under 50 år også benytter seg av NRK Radio og NRKs podkaster.

Helt siden P4s oppstart og NRKs trekanalinndeling i 1993 har NRK hatt om lag to tredeler av radiomarkedet, mens de to kommersielle nasjonale kanalene har hatt litt under én tredel. Samlet har disse tre en markedsandel rundt 95 prosent.

I sin årsberetning for 2016 viser NRK hvordan kostnadsfordelingen er mellom radio, TV og nett. Denne fordelingen synliggjør at statskanalen bruker 943 millioner kroner på radiodelen av sin virksomhet². NRK har, som følge av sin finansielle styrke, langt større redaksjonelle og tekniske ressurser enn alle sine konkurrenter. Statskanalen har en uovertruffen distribusjon

¹ [NRKs årsrapport 2019 – del 2](#)

² [NRKs årsrapport 2016 – slik bruker NRK pengene](#)



og har vært prioritert med hensyn til sendernet og sendereffekt. Dette er noe av forklaringen til at NRK har nesten 70 prosent av radiomarkedet.

Et annet viktig moment i så måte, er innføringen av flere nisjekanaler og innholdsmessig dreining mot sine kommersielle konkurrenter. NLR er av den oppfatning at dette går utenfor rikskringkastingens oppgaver, og samtidig undergraver lokalradioenes lytter- og inntektsgrunnlag og totale konkurransevilkår.

NLR vil gjøre oppmerksom på at NRKs markedsposisjon er langt sterkere på radio, sammenlignet med andre plattformer statskanalen opererer på. Vi anser det derfor som vesentlig at denne delen av kartleggingen får prioritet, slik at det for fremtiden kan legges til rette for et balansert og bærekraftig radiomarked for alle typer aktører.

NRK som pådriver for en konsentrert radiokonkurranse

Lokalradioenes inntog i 1981 markerte slutten på NRKs monopol. Utover 80-tallet og tidlig 90-tall opplevde nærradioene, som det den gang het, å oppnå en markant lytteroppslutning. Konesjonsmessige myndighetsgrep, generelt dårligere rammevilkår, delt sendetid og sterke begrensninger for den sendereffekt man har lov til å benytte, ga etter hvert lokalradio dårligere mulighet til å kunne konkurrere effektivt om lytterne. Samtidig ble lokalradio møtt med innføring av nye programformater og kanaler fra NRKs side.

Historien har vist at lokalradio taper terreng når nasjonale kringkastere etablerer nye radiotilbud. Digitaliseringen av radio, hvor NRK har vært hovedpådriver, har ført til at det er etablert en rekke nye riksdekkende radiokanaler både fra NRK og de to kommersielle radioaktørene. For lokalradioene har dette forårsaket en ny og vanskeligere situasjon. Nye nasjonale kanaler vil konkurrere om lytterne og føre til at lyttergrunnlaget for lokalradio blir ytterligere svekket. I begynnelsen av 1990-årene lå den gjennomsnittlige daglige oppslutningen for lokalradio på rundt 23 %. Etter at NRK introduserte sitt flerkanalssystem og P4 startet sendinger i 1993 skjedde det imidlertid store endringer i lytteroppslutningen. De nye riksdekkende kanalene tok raskt betydelige deler av lyttermarkedet fra lokalradioene og i 1994 hadde oppslutningen for lokalradio sunket til rundt 15 %, hvor den har ligget relativt stabilt frem til digitaliseringen av radiomediet i 2017. I fjor var lyttertallene til lokalradio på et historisk lavt nivå og under 10 % daglig oppslutning.

Det er i dag 30 landsdekkende radiokanaler på DAB-nettet, slik som planlagt, og det tyder på både mangfold og konkurranse. NRK har hele 15 kanaler, mens de resterende 15 kanalene er fordelt på to internasjonale medieselskaper. Så lenge man har valgt en løsning der kun tre stemmer kommer til orde i det nasjonale radiomarkedet, er markedsmakten svært konsentrert. Det kan gå utover lyttere, annonsører og alle som ønsker velfungerende konkurranse. Også Konkurransetilsynet har uttrykt sin bekymring over DAB-mangfoldet, og sier at ingen små kommersielle aktører har mulighet for å hevde seg i en slik konkurranse³.

Dette gjør det svært krevende for andre aktører å bli betydningsfulle. Der lokalradio tidligere hadde en håndfull radiokonkurrenter, må man nå forholde seg til en rekke nye landsdekkende

³ [DAB til besvær – konkurransetilsynet.no](https://www.konkurransetilsynet.no/dab-til-besv%C3%A6r)



kanaler og formater rettet mot ulike målgrupper. Lokalradioene har aldri stått overfor hurtigere og mer fundamentale endringer enn i dag. Rask teknologisk utvikling og digitalisering har endret hele befolkningens medievaner og tilbud. Global konkurranse fra sterke aktører stiller enda høyere krav til innovasjon, nyskaping og kvalitet. De globale aktørene gjør seg gjeldende både som sosiale medier, strømming av video, informasjon og nyheter samt strømming av lyd og musikk.

NRKs posisjon i kampen om den lokale mediebruker

Kommersiell lokalradiodrift betinger et tilstrekkelig stort lyttergrunnlag for å kunne skape nødvendige inntekter til å opprettholde driften. Innføringen av DAB har ført til en intensivert konkurranse om radiolyttere. For lokalradioene, og kanskje spesielt den kommersielle delen av bransjen, har dette medført at man i stadig større grad må intensivere sin redaksjonelle produksjon for å fokusere på et godt lokalpreget allment radioinnhold. Det fordrer at lokalradioen legger ned betydelige og kostnadskrevenende redaksjonelle ressurser. Slikt innhold vil kunne nå opp i konkurransen om lytterne nettopp fordi det angår forhold som ikke er tilstede, eller tilstede i liten grad, på rikssendte tilbud. Lokalt innhold kan naturligvis ha ulik redaksjonell styrke og profil ut fra den enkelte lokalradioaktørs forutsetninger, målgruppe og finansielle situasjon.

Økt konkurranse kan virke skjerpene ved at man satser annerledes enn konkurrentene. Situasjonen kan innebære at redaksjonelt innhold spisses bedre eller endres for å tilpasses andre målgrupper. Å tilby noe annet enn konkurrenten, i dette tilfellet riksradio, vil ofte være en naturlig konkurransestrategi. Men kostnadskrevenende redaksjonelle satsinger over tid vil være problematiske dersom det ikke betaler seg med inntjening.

I de lokale markedene kjemper lokalradioen om oppmerksomheten og mediebrukere med NRKs distriktssendinger og regionale/lokale aviser. Distriktssendingene til NRK er statlig finansiert og har høy oppslutning, samt svært sterke finansielle og redaksjonelle ressurser. De har over tid og i stadig større grad i større grad også tilnærmet seg de kommersielle aktørene både i format og profil. Også lokalavisene får økonomisk drahjelp gjennom omfattende offentlige tilskuddsordninger. I en slik konkurransesituasjon vil lokalradioene med sin svake økonomi, uten støtteordninger og andre alternative inntektskilder, starte med 100 meter tillegg i forhold til sine mediekolleger.

Det må nevnes at ikke-kommersielle lokalradioer i samme grad er utsatt for konkurranseintensitet i markedet som kommersielle lokalradioer. Radioer av denne typen baserer i hovedsak driften på andre finansieringskilder enn reklame og er dermed i mindre grad avhengige av høye lyttertall for å legitimere sin funksjon. Men blir lyttertallene for lave, vil inntekter fra bingo, frivillig lytterlisens og gaver kunne stå i fare for å bli marginale. Derved vil konkurransen om lyttere fra andre radioer ha direkte innvirkning på driften også for denne delen av bransjen.

NRK-dominansen er, slik NLR ser det, en av hovedårsakene til at det kommersielle lokalradiomangfoldet er under nedbygging og at få lokale medier er i stand til å konkurrere med statskanalens regionale sendinger. NRKs sterke utvikling på radio vil kunne utfordre de kommersielle lokalradioaktørenes muligheter til å finansiere journalistikken fremover. Om



utviklingen fortsetter slik vi ser det i dag, er det fare for at NRK vil bidra til å redusere mangfoldet ved at andre blir svekket eller i verste fall borte. Man ser klare tendenser til at de stedene lokalradio evner å markere seg som en solid og markant aktør, er på steder der NRKs distriktskontor ikke fysisk er til stede eller har en unormalt svak posisjon. Radio 102 i Haugesund og Nea Radio i indre Trøndelag er gode eksempler på dette.

Kommersiell dreining i innhold, form og presentasjon

NRK har en svært markant markedsposisjon i det norske radiomarkedet, og benytter sine ressurser på en måte som ofte er i konflikt med de private kommersielle interessene i bransjen. Både nasjonalt og lokalt. Lokalradio og NRK konkurrerer om mange av de samme lytterne, både som andel av den totale radiolyttingen, men også i de lokale markedene der lokalradio og NRKs distriktskontor ofte tilbyr samme type innhold.

NLR mener at NRK gjennom sin rolle som allmennkringkaster heller bør supplere private aktører, enn å gå i direkte konkurranse i de mest kommersielle segmentene. I et lite land, der det ikke finnes et markedsmessig grunnlag for å levere alle de tjenestene befolkningen har behov for, påhviler det allmennkringkasteren et ansvar for å fylle tomrom i markedet. NLR kan trekke frem flere eksempler som vi mener er en endring av NRKs radiotilbud i retning av mer direkte konkurranse, heller enn å fungere som et korrektiv til kommersielle radioaktører.

NRK P1 har i flere omganger de siste årene gjennomgått store endringer som har gitt kanalen et mer kommersielt uttrykk, og som gjør at den nærmer seg de kommersielle aktørene både nasjonalt og lokalt. Det prioriteres mer og kommersiell musikk, kortere nyhetsavbrudd, lengre sendeflater og mer "flyt". Dette er i stor grad de samme prinsippene de kommersielle kanalene opererer etter, hvor hensikten er å bygge lyttetid. Det er også vårt inntrykk at innhold som følger av allmennkringkastingsoppdraget blir bortgjemt på tidspunkter av døgnet hvor interessen for radiolytting er mer begrenset, mens man i større grad formidler «kommersielt innhold» på mer attraktive tidspunkter.^{4 5}

Også musikkformateringen har gjennomgått endringer i den senere tid. Blant annet ble det for distriktssendingene på NRK P1 besluttet at man skulle slutte å eksponere ny og ukjent lokal musikk i de sendeflatene der kanalen har klart flest lyttere. Inn skulle komme mer kjente og etablerte artister. Her bør NRK som allmennkringkaster ha et større ansvar enn de kommersielle aktørene for å sørge for en bredere musikkprofil, løfte frem ukjente musikere, heller enn å strømlinjeforme tilbudet.⁶

Med lanseringen av NRK MP3, en ny musikk-kanal mot den yngre delen av befolkningen, gikk statskanalen i konkurranse med aktører i en nisje som allerede ved lansering hadde flere kommersielle tilbud. Med slagordet «mindre reklame – mer musikk» gikk de inn i et marked som spiller en viktig rolle i det kommersielle radiotilbudet, og det kan argumenteres med at

⁴ [Endrer gammelt lappeteppe](#)

⁵ [Nyheter senker NRK](#)

⁶ [Slutt på lokal musikk i P1s morgensendinger](#)



NRKs midler ville være bedre anvendt i en annen nisje som ikke allerede hadde flere tilbud drevet på kommersielle vilkår.

Tydeligere avgrensning for samfunnsoppdraget

En statsfinansierte allmennkringkasters stadig dominerende markedsandel på bekostning av uavhengige aktører er svært uheldig. Som vi har vist til tidligere er NRKs posisjon er langt sterkere på radio, enn andre medieplattformer statskanalen opererer på.

Det blir ofte vist til at NRK må benyttes av mange, for å sikre legitimitet for lisensen. Da blir et kjernesporsmål hvor stor en statsfinansierte allmennkringkaster egentlig må være. I NRK kan det synes som om det er viktigere å øke eller opprettholde sine markedsandeler, heller enn å ivareta sitt oppdrag og egenart. Kvantitet er den enkleste måten å måle suksess på og det virker å være utgangspunktet for NRKs radiostrategier. NLR mener derfor at grensene må settes av eierne, og de må settes slik at man sikrer mediemangfoldet totalt - ikke bare NRKs posisjon alene.

Vi vil derfor blant annet anbefale at Medietilsynet foretar grundige vurderinger rundt de problemstillinger som en stadig sterkere konsentrasjon av mediemakten innenfor radiosegmentet i Norge. Det bør foretas en revisjon og gjennomgang av NRKs rolle i radiomarkedet med mål om å definere NRK sitt oppdrag på en slik måte at mangfoldet i dette segmentet styrkes, ikke svekkes.

En lignende gjennomgang er nylig gjennomført i Storbritannia, der utfordringene er adressert tydelig gjennom et nytt rammeverk for allmennkringkasteren BBC. Det vises i denne sammenheng til de likhetstrekk som eksisterer i de to landene, hva gjelder en statsfinansierte allmennkringkasters stadig dominerende markedsandel på bekostning av uavhengige aktører. BBCs charter har «distinctive output» som et viktig og styrende prinsipp, og BBC måles på evnen til å klare å tilby tjenester som tydelig skiller seg fra de kommersielle aktørene.

Til denne konkurransesituasjonen vil NLR på generelt grunnlag uttrykke en bekymring over at NRK i mange år i større grad har tilnærmet seg de kommersielle aktørene, både i tilpasning av innholdet på eksisterende kanaler og lansering av nye kanaler i de mest kommersielle segmentene. Effekten av dagens reguleringsmodell med generelle og lite forpliktende retningslinjer har bidratt til en dreining mot en mer kommersielt orientert formatering på radio, spesielt for flaggskipet NRK P1. Myndighetene bør derfor etter vår vurdering bidra til at NRK underlegges tydeligere krav til egenart på sine hovedkanaler på de tidspunktene som har flest lyttere. Dette innebærer krav til norsk musikk og norsk innhold, i tillegg til de andre oppgavene som ligger i NRKs samfunnsoppdrag. På denne måten kan man sikre at NRK leverer et radiotilbud som skiller seg tilstrekkelig ut fra det som tilbys av kommersielle aktører

Det har alltid vært en utfordring for norsk lokalradiobransje å klare å drive lønnsomt, og en ytterligere fragmentering av radiolyttingen gjennom dominante og «kommersielt» pregede NRK-kanaler bidrar ikke til å endre dette. For ordinær lokalradio har de økonomiske resultatene de siste fem årene vist en bransje som lever med minimale driftsmarginer, som er økonomisk sårbare, som opplever en intensivert konkurranse om radiolytterne, som står med bena solid plantet i en krevende digital omstilling og som opererer i lokale markeder der andre



medier får særbehandling. Dette tydeliggjør viktigheten av å finne måter å styrke de lokale radiostasjonene landet rundt, som tross alt utgjør et veldig viktig bidrag til mediemangfoldet.

Samarbeid mellom NRK og lokalradio

NLR opplever at lokalradioene opp gjennom har hatt blandede erfaringer med samarbeid med NRK. Det har vært tilløp til samarbeid mellom enkelte lokalradioaktører og NRK, med gjensidig utveksling av innhold. Spesielt har dette vært gjeldende i områder hvor NRK mangler fysisk tilstedeværelse eller at lokalradioene har hatt en sterkere posisjon i lokalmarkedet. I tillegg har Norsk Rikskringkasting og Norsk Lokalradioforbund siden 1994 hatt en samarbeidsavtale hvor NRK kan benytte lokalradioene for å komme ut med krisekommunikasjon til befolkningen.

Etter at Stortinget og generalforsamlingen i NRK ga rikskringkasteren et oppdrag om å bidra til mer mediemangfold internt og i samarbeid med andre aktører, har dette etter vårt inntrykk endret seg i positiv retning. Ansettelsen av en egen redaktør for mediemangfold og samarbeid, som i tillegg er proaktiv, konstruktiv og ekspeditiv, har ført til en mye større vilje for å bidra med ressurser overfor lokalradioene på flere områder.

NRK har blant annet i forbindelse med koronasituasjonen villig delt nyhetsinnhold med lokalradioene. Her må nevnes at vi på generelt grunnlag mener at NRK bør gi alle norske nyhetsmedier tilgang på alt innhold som det ikke knytter seg tredjepartsrettigheter til.

Det er også en mye større vilje fra NRKs side til å medvirke med kompetanse overfor lokalradioene. Enten i form av invitasjoner til kurs og fagdager i regi av NRK, eller ved deltakelse i fagsesjoner på våre egne interne konferanser. Dette er positivt og må utvikles videre slik at den store ekspertisen NRK besitter, spesielt på lyd og digitalisering, gjøres mer tilgjengelig.

Avslutningsvis vil vi nevne at lokalradioene er en viktig rekrutteringskanal for NRK, og flere av NRK sine største radio og TV-profiler har bakgrunn fra lokalradio. Lokalradio er ofte den første muligheten unge med interesse for radiofaget får til å involvere seg i bransjen. Her starter de ofte som teknikere eller programledere for kvelds- og helgeprogrammer på lokalradio, før de utvikler seg til programledere for større sendeflater og deretter blir en viktig kilde til rekruttering for både NRK og de nasjonale kommersielle aktørene. NLR mener det er viktig å styrke lokalradioene for å sørge for fortsatt rekruttering til bransjen for fremtiden. NLR mener NRK kan spille en rolle i dette arbeidet.

Om Norsk Lokalradioforbund

NLR er bransjeorganisasjonen for norske lokalradiostasjoner, med 130 små og store medlemmer som sender over hele Norge gjennom nær 300 konsesjoner, og har lytterdekning i de fleste norske kommuner. Vår viktigste oppgave er å arbeide for gode og stabile rammebetingelser for bransjen, som sikrer at den er sterk, varig og lønnsom. Lokalradioene er av ulik størrelse og opererer både i det ideelle og det kommersielle landskapet. Med sine avgrensede dekningsområder er de bærebjelkene til mediemangfoldet i Norge, og med et bredt aktørmangfold og eiermessig spredning tilføres mediemangfoldet variasjon og



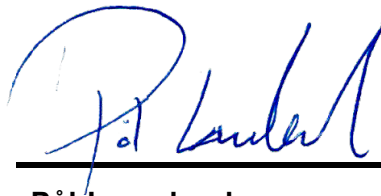
valgmuligheter. Våre medlemmer er gjennom NLR tilsluttet Norsk Presseforbund, er forpliktet til å følge Vær Varsom- og Redaktørplakaten, samt omfattet av selvdømmeordningen Pressens faglige utvalg.⁷

Kristiansand/Sandnes, onsdag 24. mars 2021

På vegne av Norsk Lokalradioforbund



Aslak Sommerfelt Skretting
Styreleder



Pål Lomeland
Daglig leder

⁷ <https://www.lokalradio.no/om-norsk-lokalradioforbund/>

