



NRK – fra monopolist til markedsaktør

En analyse av hvordan endringer i omgivelsene har påvirket NRK i
perioden fra 1980 til 2000

STV-3092

Jonas Stein Eilertsen

*Masteroppgave i statsvitenskap
Universitetet i Tromsø
Institutt for Statsvitenskap
Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning
Våren 2010*

Innholdsfortegnelse

FORORD	4
KAPITTEL 1 – INTRODUKSJON.....	5
1.1 Innledning og tema	5
1.2 Bakgrunn.....	5
1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	5
1.3.1 Forskningsspørsmål	5
1.3.2 Bakgrunn for valg av oppgave.....	6
1.4 Metodevalg.....	6
1.5 Disposisjon	9
KAPITTEL 2 – TEORETISK TILNÆRMING	10
2.1 Innledning	10
2.2 Det instrumentelle perspektiv.....	11
2.2.1 Teori.....	11
2.2.2 Empiriske forventninger	13
2.3 Det nyinstitusjonelle perspektiv	15
2.3.1 Teori.....	15
2.3.2 Empiriske forventninger	16
2.4 Oppsummering	17
KAPITTEL 3 – LIBERALISERING AV DET NORSKE MEDIEMARKEDET	19
3.1 Debatten før 1980	19
3.2 Konkurransen i radioen	20
3.3 Opprettelse av P2.....	23
3.4 Mer konkurranse og et friere NRK	27
3.5 Konkurransen i fjernsynet.....	30
3.5.1 Opprettelse av TV2.....	30
3.5.2 Lokaliseringsdebatt rundt TV2	33
3.6 Oppsummering	35
KAPITTEL 4 – NRKS STRATEGI FOR Å MØTE KONKURRANSEN	37
4.1 Allmennkringkasterrollen.....	37
4.2 Fra monopolist til markedsaktør	38
4.2.1 NRKs unike posisjon	38
4.2.2 Hovedstrategi på 1980-tallet.....	39

4.2.3 Ny holdning til konkurransen	41
4.3 Diversifisering av programtilbudet.....	43
4.3.1 Utvidelse av antall kanaler.....	43
4.3.2 Differensiert tilbud i radioen.....	45
4.3.3 Økonomiske besparelser i trekanalsystemet	48
4.3.4 Evaluering av "En radio – tre kanaler"	49
4.4 NRK2 og distriktsfjernsyn.....	51
4.5 Kunden i sentrum.....	55
4.6 Inspirasjon fra BBC	55
4.7 Satsing på sport.....	56
4.8 Oppsummering	57
KAPITTEL 5 – NRKS ORGANISATORISKE ENDRINGER.....	59
5.1 NRK som organisasjon på 1980-tallet.....	59
5.2 Ideologisk nytenkning	59
5.3 Bedriftsutvikling i NRK	61
5.3.1 Opprettelsen av NRK-Bedriftsutvikling	61
5.3.2 Erfaringer fra NRK-Bedriftsutvikling.....	63
5.4 New Public Management i NRK	64
5.4.1 Outsourcing	65
5.4.2 Delegering og målstyring.....	65
5.4.3 Internprising.....	66
5.5 Motstand i organisasjonen.....	67
5.6 Oppsummering	69
KAPITTEL 6 – ANALYSE OG KONKLUSJON.....	71
6.1 Endringer i omgivelsene.....	71
6.2 Profil i ny konkurransesituasjon.....	72
6.2.1 Instrumentelt perspektiv	72
6.2.2 Nyinstitusjonelt perspektiv	73
6.3 Organisatoriske endringer.....	75
6.3.1 Instrumentelt perspektiv	75
6.3.2 Nyinstitusjonelt perspektiv	76
6.4 Konklusjon	76
6.5 Veien fremover.....	77
KILDER	80

Forord

Nå som masteroppgaven nærmer seg slutten er det en ganske ensom prosess som nå nærmer seg slutten. Å skrive masteroppgave er noe av det mer ensomme man kan gjøre her i livet. Et år med en oppgave som er så stor at man må bruke mye energi og krefter på den, samtidig så faglig ”liten” at sjansen for at oppgaven skal skape oppmerksomhet i forskningsverden er mikroskopisk. Det er egentlig veldig få som enten forstår det du skriver om, samtidig er de som forstår det ikke spesielt interessert i akkurat det temaet du har valgt ut.

De som derimot har bidradd til at oppgaven lykkes fortjener imidlertid en stor takk. Først vil jeg takke dokumentavdelingen ved NRK, og spesielt Tormod Gunnar Brekke, som gjorde en uvurderlig jobb med å hjelpe meg til å finne fram i NRKs rikholdige dokumentarkiv. Uten denne hjelpen ville jeg aldri fått skrevet oppgaven.

Jeg vil også takke Andreas Willersrud, som har skrevet masteroppgave samtidig. Vi har ikke alltid vært helt på bølgelengde med henhold til oppgavetema. Jeg må ærlig innrømme at jeg ikke har så mye kunnskap om Andreas’ arbeid med kjernekompetanse, og jeg er sikker på at han ikke er den som er mest interessert i utviklingen av NRK. Likevel har det vært til uvurderlig hjelp å ha noen i samme bås, som direkte og indirekte har kunne hjelpe med teoriarbeid og ikke minst motivasjon/arbeidsmetode for å nå leveringsdatoen og sikre god fremdrift på oppgaven.

Dima Emelianov og Øyvind Johnson har vært viktige kaffepartnere. Å kunne se fram til gode kaffepauser på universitetet er uvurderlig når man skriver masteroppgave. I den anledning er det også grunn til å takke Studentsamskipnaden i Tromsø, som gjennom mitt styreleder verv der, har gjort det mulig for meg å ha et kontor på campus hvor jeg har kunne brukt ettermiddager og kvelder på å skrive masteroppgaven. I tillegg har de glitrende kaffe.

Min bror Tobias har også stilt opp med all hjelp jeg har trengt underveis og fortjener en stor takk. Det samme gjelder resten av familien min, som på sin måte har kommet med gode oppmuntringer underveis.

Tilslutt en stor takk til min veileder Knut Mikalsen. Han har vært utrolig tålmodig med meg og alltid gitt meg raske og meget gode tilbakemeldinger. Det har vært uvurderlig for meg å ha en veileder som hele tiden har kunne stilt de kritiske spørsmålene, samtidig som han har vist meg veier som trengtes mer utforskning.

Tromsø den 25. mai 2010

Jonas Stein Eilertsen

”Groucho Marx konstanterte ein gong at nå var TV-tilbodet så dårlig at hunden til naboen ein dag kom ut med TV’n og grov den ned i hagen. Men den bikkja hadde ikkje sett på NRK” – Einar Førde, kringkastingssjef

Kapittel 1 – Introduksjon

1.1 Innledning og tema

Som et resultat av deregulering av norsk mediepolitikk på 1980-tallet, forsvant monopolet til Norsk Rikskringkasting (NRK). I denne avhandlingen ønsker jeg å se nærmere på hvordan overgangen fra å være monopolist til å bli en markedsaktør i et stadig friere marked har påvirket NRK. Jeg ønsker å belyse hvordan organisasjonen og profilen har endret seg på grunn av konkurranse og påvirkning fra omgivelsene.

1.2 Bakgrunn

På 1980-tallet forsvant NRKs monopol i radioen og Stortinget åpnet for riksdekkende reklame-TV i Norge i 1990. Konesesjonen ble lyst ut i 1991, og tilfalt et konsortium (sammenslutning) med blant annet forsikringsselskapet Vital og mediekonsernene Schibsted og Egmont på eiersiden. TV 2 fikk i første omgang konsesjon for ti år. Sendingene startet 5. september 1992. Samtidig fikk nordmenn et vidt tilbud av flere kommersielle tv-kanaler gjennom kabel-TV og satellittsendinger.

Den nye situasjonen har åpenbart hatt en betydning for NRK som tidligere monopolist, og mange har vært spent på hvordan konkurransesituasjonen ville påvirke organisasjonen. En meningsmåling gjort av Norstat for NRK i september 2009 viste imidlertid at 52 prosent av den norske befolkningen ville beholde NRK-lisensen¹. Dette viser at et flertall av dagens norske befolkning ønsker å beholde NRK-lisensen og sannsynligvis en enda større andel ønsker å ha NRK som allmennkringkaster i eteren (men kanskje ønsker en annen finansiering). Med dette bakteppet kan man stille seg spørsmålet hvordan NRK har manøvrert for å beholde en så høy oppslutning rundt sin rolle i norsk etermedia?

1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål

1.3.1 Forskningsspørsmål

I denne avhandlingen, ønsker jeg *for det første* å gi et innblikk og en forståelse for i hvilken grad omgivelsene forandrer organisasjoner og profilen til et mediehus. *For det andre*, er det av interesse å identifisere de **muligheter** og **begrensninger** som ligger i å ta steget fra monopolist til

¹ <http://www.nrk.no/nyheter/kultur/1.6759613>

å bli en konkurrent. *For det tredje* er det relevant å se hvordan en organisasjon som NRK forholder seg til å være både lisensfinansiert allmennkringkaster, med de krav som det stiller, og samtidig være i konkurranse med en kommersiell aktør.

Ut i fra denne tilnærmingen har jeg utledet tre mer spesifikke og operative forskningsspørsmål.

1. På hvilken måte har omgivelsene påvirket endringer i NRK som organisasjon, og hvordan har konkurransen påvirket profilen?
2. Hvilke muligheter og begrensninger har overgangen fra monopolist til konkurrent ført til for NRK?
3. Har det vært mulig for NRK å bevare allmennkringkasterrollen i en ny konkurransesituasjon?

1.3.2 Bakgrunn for valg av oppgave

Jeg fikk inspirasjon til å forske på NRK fordi jeg var overrasket over hvor stor oppslutning NRK hadde blant mange av mine jevnaldrende studievenner og selv i politiske miljøer hvor jeg ikke hadde trodd at tanken om statsfinansiert fjernsyn skulle ha så høy tilslutning. Dette gjorde meg nysgjerrig på å finne ut hvorfor NRK selv i en periode hvor nye former for media vokser fram, som internett med nettaviser og sosiale medier, fortsatt har en så høy oppslutning i folket.

I løpet av arbeidet med oppgaven er jeg blitt overrasket over hvor dyktige NRK har vært for å klare utfordringer som i utgangspunktet så meget vanskelig ut. Selv om jeg personlig nok fortsatt er motstander av prinsippene bak NRK-lisensen, anerkjenner jeg verdien av NRK som kulturinstitusjon i Norge og at det i nær fremtid bør ha en viktig rolle i eteren.

1.4 Metodevalg

Casestudier var fram til 1970-tallet lite brukt i samfunnsvitenskapene. George og Bennett (2005:28) anerkjenner også at det finnes begrensninger ved casestudier. For det første er det problemet at man i motsetning til kvantitative metoder som har mulighet for store datasett, ikke har den samme muligheten med casestudier. Dette refereres ofte til som "frihetsgradproblemet". Dette gjør det vanskeligere å generalisere funnene.

Det er en stor utfordring å velge de riktige casene. En forsker kan ikke bare velge en case fordi den er interessant, caser må velges fordi de er interessante for teoriutvikling. Holocaust i Nazi-Tyskland er f.eks. ikke en god case for kategorien folkemord, da dens form er altfor ekstrem til å

kunne utvikle generelle teorier rundt folkemord. Det gir en annen utfordring for casestudier, som er å lage generelle teorier ut i fra en enkelt case.

Men casestudier har også flere styrker, og det er en grunn til at man fra og med 1970-tallet har begynt å bruke mer og mer casestudier i samfunnsvitenskaplig forskning. Casestudier er sterke nettopp der statistiske metoder og formelle modeller er svake (George og Bennett 2005:18). Ljiphart (1971:691) beskriver dette som: *The great advantage of the case study is that by focusing on a single case, that case can be intensively examined even when the research resources at the investigator's disposal are relatively limited.*

En av de største fordelene med casestudier er at det gir en høyere konseptuell validitet. Mange av de ting som interesserer samfunnsforskere er vanskelig å måle kvantitativt. Hvordan kan man måle demokrati, makt, politisk kultur, statsstyrke osv? Casestudier gir mulighet til å beskrive disse forholdene på kvalitativ måte, som man ikke har mulighet til gjennom kvantitative studier. En annen fordel med casestudier er muligheten for å påvise kausale mekanismer. Gjennom å nøye studere hendelsesforløpet kan man avlede hvordan enkelte variabler på et gitt tidspunkt bidro til å endre/påvirke utfallet. Statistiske forskere påpeker ofte hvordan korrelasjon ikke nødvendigvis viser en kausalitet. Gjennom prosesssporing i enkeltcaser kan sannsynliggjøre at det er rimelig å anta at på et bestemt tidspunkt inntraff X derfor skjedde Y. Der statistiske metoder kan gi sammenhenger, noen av dem spuriøse, kan casestudier gi årsaksforklaringer. Noe som ofte kan være mer interessant å forske på. Helt sikre årsaksforklaringer er imidlertid også en utfordring for samfunnsvitenskapene, hvor man alltid jobber med mennesker og mennesker valg og intensjoner.

En siste fordel med casestudier er at de i større grad kan påvise komplekse kausale forhold (George og Bennett 2005:22). I komplekse tilfeller hvor det er flere variabler som kan synes å ha påvirket utfallet, kan man gjennom casestudier få frem hvilke variabler som faktisk gjorde det. Det blir i hvert fall lettere å skape ”mellomhypoteser”, som senere kan bekreftes eller avkreftes.

Flesteparten av gode casestudier har omhandlet en underkategori av et generelt fenomen, dvs. at forskerne har beveget seg nedover på generalitetsstigen til betingede generaliseringer og mer begrenset gyldighetsområde. Min casestudie må kunne defineres som en disiplinær konfigurativ casestudie hvor jeg innenfor et begrenset område (medieorganisasjoner) prøver to etablerte teoritradisjoner opp mot de forskningsspørsmålene som jeg har valgt å benytte meg av. Målet

med oppgaven er å bruke etablerte teoretiske perspektiver for å utlede noen forskningsspørsmål til empirien fra en spesifikk case (NRK), og målt opp mot empirien vil vi kunne trekke inn perspektivene i analysen av de empiriske funnene.

For å finne grunnlagsmateriale har jeg arbeidet på flere måter. Jeg brukte en uke i november 2009 i NRKs dokumentarkiv for å lese meg gjennom flere tusen sider med dokumenter fra perioden 1980-2000. Det var hele tiden åpenbart for meg at det var nødvendig å søke i originalkildene. Der fikk jeg med meg et bredt spekter av interessant empirisk data, bestående av alt fra strategidokumenter, styrepapirer, høringsuttalelser, korrespondanse internt og eksternt, interne rapporter og strategier. Alt som har vært av interesse har jeg tatt kopier av og brukt tid på å analysere etterpå. Av de vel tusen sidene jeg tok med meg tilbake til Tromsø har det vært elementer som har vært helt avgjørende for sluttresultatet og for å gi et godt datamateriale til oppgaven. Jeg vil si at datamaterialet er av meget høy validitet. De gir meget gode innblikk i hvilke valg og utfordringer ledelsen i NRK har stått overfor. Ledelsen har vært nødt til å manøvrere i et landskap med motstridende krav og forventninger fra både stortingspolitikere, konkurrenter i media, lyttere og seere. Det er disse strategiske valgene som er de viktigste funnene i denne oppgave. En begrensning vil imidlertid være at jeg ikke har oversikt over alt av brev som er gått inn og ut, samt alle uformelle samtaler som har funnet sted.

På Universitetsbiblioteket i Tromsø har jeg gått gjennom de viktigste fagbøkene og doktorgradsavhandlingene som er skrevet om norsk mediehistorie, samt biografier om kjente skikkelser i NRK. Jeg har også gått gjennom stortingsreferater fra Odelstinget og Lagtinget i saker som har angått norsk mediepolitikk. Både for å få et bilde av stortingspolitikernes holdninger til NRK og hvilke vedtak som er blitt gjort. Dette er alle kilder med høy validitet. Jeg har også brukt en del nettsider for å finne relevant opinionsundersøkelser for å kunne skaffe meg et bilde på hvordan omgivelsene har sett på NRK og på norsk fjernsyn.

Etter å ha gått gjennom dokumentene gjorde jeg en vurdering på hvorvidt jeg i tillegg også skulle gjøre dybdeintervju med enkelte aktører. Da jeg tilslutt valgte å ikke gjøre det var det flere grunner. For det første var jeg veldig godt fornøyd med den informasjonen som jeg kunne finne i dokumentene. Jeg har fått tilgang til alt jeg ønsket å få tilgang til og i mange tilfeller (som for eksempel stortingsreferater) gir de en mer nøyaktig beskrivelse av holdningene til politikerne enn det jeg ville fått av å gjøre et dybdeintervju i dag. Også referatene, strategidokumentene og den interne postgangen i NRK har gitt meg meget nyttig og relevant informasjon. Den andre grunnen

er tidsbegrensninger. For å få intervju med de personene jeg kanskje hadde ønsket å få intervju med, ville jeg vært nødt til å vente en stund for å få dette til. Det ville gjort det vanskelig å få gjort ferdig oppgaven på normert tid.

Begrensningene i datamaterialet går på to områder. For det første er det alltid mulig å ønske seg flere kilder i form av en bredere dokumentasjon. Hvis jeg hadde hatt mer tid kunne jeg brukt enda mer tid i NRKs dokumentarkiv, selv om det ikke er sikkert at jeg ville fått så mye mer informasjon. For det andre hadde det også vært ønskelig å kunne gjort noen dybdeintervju av sentrale aktører. Selv om det er en begrensning ved nøyaktighet og hukommelse i intervjuer med aktører om hendelser som skjedde for 20-30 år siden. Offentlige dokumenter kan ofte være en meget god og nøyaktig kilde, men har en begrensning ved at de ikke alltid viser alle realiteter, men i stedet for viser en fasade fylt med fine formuleringer som ikke nødvendigvis viser så mye handling eller forteller om realitetene som ligger bak. Gjennom min analyse har jeg imidlertid gjennom en sammenligning av for eksempel hovedstrategiplanen fra 1986 og den fra 1995 oppdaget store forskjeller som har vist en tydelig utvikling av organisasjonen. Ved å analysere språket og tiltakene ser man klare holdningsendringer i organisasjonen. Dette viser også at man gjennom analyser av den formelle dokumentasjonen kan finne mye informasjon av høy samfunnsvitenskaplig interesse.

1.5 Disposisjon

Oppgaven er fordelt på 6 kapitler. Det første kapitlet er et introduksjonskapittel som også tar for seg de metodiske valg jeg har gjort. Deretter følger et kapittel som redegjør for det teoretiske rammeverket til oppgaven. De neste tre kapitlene er empirisk orientert om NRKs omgivelser og hvordan NRK har endret profil og organisering. Selv om de er empirisk orientert, så er også en del av analysen innbakt i disse kapitlene. Tilslutt avsluttes oppgaven med et konklusjonskapittel, men som også gjør en større analyse av de viktigste funnene jeg har gjort i oppgaven og setter disse inn i det teoretiske rammeverket som jeg viste i kapittel 2.

Kapittel 2 – Teoretisk tilnærming

2.1 Innledning

Oppgavens tema er forholdet mellom organisasjoner og omgivelser. Som case har jeg valgt å benytte meg av Norsk Rikskringkasting (NRK) sitt forhold til sine omgivelser med bakgrunn i overgangen fra å være monopolist til å bli en markedsaktør. Jeg ønsker å belyse forholdet mellom omgivelser og organisasjonen, og hva som fører til endringer i organisasjonens struktur, strategi og innhold. Med utgangspunkt i to av forskningsspørsmålene for denne oppgaven: *På hvilken måte har endringer i omgivelsene påvirket NRK?* og *Hvilke muligheter og begrensninger har overgangen fra monopolist til konkurrent ført til for NRK?* har jeg valgt å benytte meg av to teoretiske perspektiver for å belyse problemstillingen.

Omgivelsene defineres vanligvis som alle forhold utenfor en organisasjon som kan ha en potensiell effekt på organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik 2002:189). En organisasjon befinner seg ikke i et vakuum, men er avhengig av aktører og elementer rundt seg. For å forstå hvorfor en organisasjon handler slik den gjør, må man derfor også undersøke i hvilken grad og hvordan omgivelsene har påvirket dens beslutninger. Omgivelsene kan skape trygge og stabile rammer, men også være en kilde til usikkerhet for organisasjonen. Organisasjonen vil også være avhengig av omgivelsene – for ressurser, oppslutning og legitimitet. Usikkerhet og avhengighet kan generelt betraktes som manglende evne eller mulighet til å forutsi hva som kan hende i fremtiden (Jacobsen og Thorsvik 2002:194).

Man kan dele omgivelsene opp i tekniske og institusjonelle omgivelser. Tekniske omgivelser kan defineres som de delene av omgivelsene som direkte påvirker en organisasjons mulighet for måloppnåing ved utføring av sine oppgaver (Jacobsen og Thorsvik 2002:195). Et klassisk eksempel på tekniske omgivelser vil være teknologisk utvikling eller endring. Men også et lovverk vedtatt av Stortinget vil være tekniske omgivelser for en organisasjon som NRK. Forskjellen fra å være i en monopolsituasjon til å være i en konkurransesituasjon vil være et eksempel på et skifte i NRKs tekniske omgivelser.

Begrepet institusjonelle omgivelser bringer inn studier av samspillet mellom organisasjoner og deres omgivelser ved å sette fokus på hvordan kulturelle trekk i omgivelsene kan påvirke organisasjonen. Røvik utdyper dette ved å peke på at det i organisasjoners omgivelser vil finnes institusjonelle standarder i form av felles oppfatninger om hva som er ”god”, ”moderne” eller

”riktig” organisering (Røvik 1998:192). Det blir viktig for organisasjonen å søke legitimitet for sin rolle i omgivelsene. Når stortingspolitikere vedtar lover blir disse lovene en del av de tekniske omgivelsene. Når de samme stortingspolitikere uttrykker deres subjektive mening om NRK som organisasjon og institusjon er disse en del av NRKs institusjonelle omgivelser. Seertall er isolert sett en del av de tekniske omgivelsene, men de inntrykk og meninger som seerne har av NRK er derimot en del av institusjonelle omgivelsene til NRK.

Jeg har valgt å begrense studien til to viktige perspektiver for organisasjonsteorien, instrumentell og nyinstitusjonell teori. Fra et instrumentelt perspektiv kan man si noe om hvordan de tekniske omgivelsene påvirker organisasjonen. Hvis man analyserer fra et nyinstitusjonelt perspektiv vil man i sterkere grad vektlegge hvordan de institusjonelle omgivelsene virker inn på organisasjonen.

Jeg vil ha fokus på hvordan disse teoriene kan belyse hvordan omgivelsene påvirker en organisasjon som NRK mellom 1980 til slutten av 1990-tallet. I 1980 var NRK en statlig institusjon med monopol i eteren (radio og fjernsyn). Gjennom denne perioden gjennomgikk både NRK og norsk mediepoltikk betydelige endringer. Mediemarkedet for både radio og fjernsyn ble liberalisert og det ble åpnet opp for nye konkurrenter til NRK. Teoriene vil her gi grunnlag for bestemte forventninger om hvordan en organisasjon som NRK vil forholde seg til omgivelsene i en slik situasjon, og hvordan omgivelsene vil påvirke NRK.

Samtidig er det viktig å huske på at det også er betydelige vekselvirkninger mellom NRK og omgivelsene. Omgivelsene påvirker NRK, men en institusjon som NRK vil alltid ha kraft til å kunne påvirke og endre sine omgivelser.

2.2 Det instrumentelle perspektiv

2.2.1 Teori

Det instrumentelle perspektivet er et sentralt paradigme innen organisasjonsteorien. I norsk litteratur har man vekslet mellom tre betegnelser; det rasjonelle perspektivet, verktøyperspektivet eller det instrumentelle perspektivet. Av de klassiske samfunnstenkerne har særlig Max Weber hatt innvirkning på organisasjonslitteraturen gjennom sin analyse av byråkratiet. Christensen m.fl (2004:30) nevner også Taylors ”Scientific Management” som en viktig skole innenfor det instrumentelle perspektiv på organisasjoner.

Den instrumentelle tradisjonen har som grunnleggende antakelse at organisasjoner er midler for å oppnå mål. Det instrumentelle perspektivet på organisasjoner og organisasjoners omgivelser preges av formålsrasjonalitet. De felles underliggende og sammenknyttede ideer er bl.a. at organisasjoner (kun) er redskaper for effektiv frembringelse av vedtak, varer, tiltak og tjenester. (Røvik 1998:32). Ut i fra et instrumentelt perspektiv på organisasjoner vil styring innebære påvirkning av forhold som har betydning for sjansene for måloppnåing.

Ofte brukes maskinmetaforen for å beskrive organisasjoner. Organisasjonen er planlagt og konstruert på en hierarkisk måte med klare kommunikasjonslinjer. Ledelsen kan dermed bruke organisasjonen på en mest mulig effektiv måte og sikre at ”maskineriet” fungerer slik det skal. Organisasjonens formelle organisasjonsstruktur skal definere og determinere beslutningsatferd, myndighet og arbeidsdeling. Instrumentell rasjonalitet er å systematisere handlinger slik at målene nås mest mulig effektivt.

Det instrumentelle perspektivet gir grunnlag for noen klare antagelser om at NRK presses av sine omgivelser til å organisere seg på en mest mulig effektiv måte. Det vil alltid være en utfordring for en monopolbedrift å finne ut hvordan man skal organisere seg på en best mulig måte fordi man ikke har noe sammenligningsgrunnlag. Selv om det for et allmennkringkasterselskap som NRK vil være mulig å sammenligne seg med andre allmennkringkasterselskap, så vil de tekniske og institusjonelle omgivelsene alltid være forskjellig fra land til land, og dermed gjøre sammenligningen vanskeligere. Som alt nevnt hadde NRK i 1980 vært monopolist i den norske eteren i nærmere 50 år. Det betydde også at NRK hadde en institusjonell historie med seg. I store organisasjoner er det ofte en tendens til at organiseringen skjer på en bestemt måte fordi det en gang i tiden var blitt organisert slik, ikke fordi det nødvendigvis er mest hensiktsmessig i nye omgivelser. Endringer i de tekniske omgivelsene gir rom for konkurrenter som organiserer seg med både en medieprofil og en intern organisering som kan være betydelig annerledes enn det NRK hadde gjort før. Dette kan presse fram ny organisering og ny profil for NRK.

Stortinget vedtar både lovverk som regulerer NRKs virksomhet, men også andre bestillinger til NRK som politikerne forventer at NRK gjennomfører. Et eksempel på dette er Stortingets beslutning om å legge innkrevning av lisensen til Mo i Rana. Da forventer man også at NRK organiserer seg etter de rammer som Stortinget til en hver tid setter. Et annet viktig element, spesielt for en medieorganisasjon som NRK, er den betydelige teknologiske utviklingen som har endret en del av NRKs tekniske omgivelser. Det ble enklere og billigere å produsere både

fjernsyn og ikke minst radio. Samtidig gjorde teknologien det mulig å sende satellittsendinger, noe som førte til at det ble umulig å stoppe utviklingen av paraboljernsyn hos norske seere, som igjen utfordret NRKs monopol i fjernsynet.

Tilslutt kan det være fornuftig å ha i bakhodet at det ligger begrensninger i det teoretiske begrepet om formålsrasjonalitet. Empiriske studier viser at et begrep som fullstendig formålsrasjonalitet er svært lite realistisk, noe som er særlig tydelig i komplekse offentlige organisasjoner hvor mange hensyn skal tas. Dette blir fanget opp av begrepet *begrenset rasjonalitet*. Denne teorien forklarer aktørenes handlinger innenfor et instrumentelt perspektiv på individnivå. Den formelle organisasjonsstrukturen setter rammer for målsetningen og endringer. Christensen m.fl (2004:92) påpeker at organisasjonen og medlemmene søker skjevt og nært og lærer ut fra dette hvilke problemer og løsninger de skal konsentrere seg om og hvilke mål de skal sette og hvordan disse skal utvikles. Dette betyr for eksempel at dersom en offentlig organisasjon eller en av dens enheter erfarer at mål ikke kan nås eller at de nås for lett, må ambisjonene justeres etter dette. Det vil kreve store ressurser og tid for å skape seg tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Organisasjonen vil derfor ha en beslutningsregel bygd på *satisfiering*, i stedet for *maksimering*, hvor tilfredsstillende, men ikke nødvendigvis optimale, løsninger velges. Dette kan være viktig for å vise hvordan man kan beholde et instrumentelt syn på NRKs organisering, samtidig som man kan se at NRK ikke alltid velger en optimal løsning, men en tilfredsstillende løsning på nye utfordringer.

2.2.2 Empiriske forventninger

Gjennom utvikling av ny teknologi ble produksjonskostnadene for radio og fjernsynsproduksjon betydelig redusert. I 1980 hadde NRK en stor stab og endringer i teknologien førte til at man hadde et mindre behov for enkelte grupper av ansatte, og fra et instrumentelt perspektiv vil jeg anta at NRK gjennomførte interne effektiviseringsprogrammer med mål om å redusere antall ansatte innenfor enkelte områder. På begynnelsen av 1980-tallet kuttet f. eks. den svenske allmennkringkasteren SVT nærmere 500 årsverk i sin organisasjon².

Deler av den historiske begrunnelsen til NRKs monopol var de høye produksjonskostnadene ved produksjon og ikke minst ved distribusjon av radio- og fjernsynsendinger gjennom utbyggingen av det analoge nettet i hele landet. Man kan forvente at teknologisk utvikling vil være en pådriver

² Tallet kommer fra tilbakemeldingene på NRKs strateginotat "NRK mot år 2000" hentet fra NRKs dokumentarkiv

for liberalisering av mediemarkedet. Når kostnadene ved produksjon og distribusjon av etermedia blir betydelig lavere er det ikke lenger naturlig fra et teknologisk perspektiv å ha et statsmonopol.

Etter stortingsvalget i 1981 fikk Norge en Høyre-regjering støttet av Krf og Senterpartiet. Det er rimelig å forvente at en regjering styrt av sentrum-høyre vil føre en politikk som til en viss grad går inn for liberalisering av mediemarkedet og dermed åpner veien for nye konkurrenter for NRK. Et interessant spørsmål her er om det var de politiske krefter som først og fremst presset fram endringer i NRKs monopolsituasjon, eller om de teknologiske endringene som fant sted var mer avgjørende for endringene i NRKs tekniske omgivelser? Dette vil ha betydning for NRKs holdning. Teknologisk utvikling er vanskelig å reversere, politisk endringer er lettere å snu.

Som stateid allmennkringkaster med de forpliktelser som ligger i det, vil nok NRK aldri kunne lage en ren kommersiell programprofil. Fra et instrumentelt perspektiv kan man imidlertid anta at NRK i en ny konkurransesituasjon vil endre programprofil og strategi i en mer markedsvennlig retning for å sikre sin posisjon blant seerne og lytterne. Det kan bety at NRK i større grad enn tidligere satser på programmer som "folk flest" vil ha. Eksempler på dett kan være store idrettsarrangementer, Melodi Grand Prix eller folkekjære programmer som "Norge Rundt". Grunnen til dette er at når NRK er finansiert av lisens fra hver nordmann som har fjernsyn eller radio, vil lisensbetaleren føle at han betaler for en vare. NRK må holde en høy markedsandel, dvs. levere det "folk flest" vil ha for å forsvare at alle nordmenn må betale for lisensen. Hvis NRK ikke makter å holde en høy markedsandel i en konkurransesituasjon vil betalingsviljen til lisensbetalerne bli redusert og politiske partier som vil avskaffe lisensen eller selge NRK vil kunne få økt oppslutning. Det kan derfor forventes at NRK ser på mulighetene til å utvide sitt programtilbud gjennom flere kanaler og en mer diversifisert programportefølje som har som målsetning å åpne opp for nye grupper av lyttere og seere til NRK og holde høye markedsandeler.

Andre viktige tekniske omgivelser vil være endringer i rammevilkår i form av myndighetsbeslutninger i Stortinget og signaler fra NRKs eier (regjeringen). Stortinget pålegger NRK lover og regler som endrer driften og organisasjonen, men Stortinget kan også gjennom sin lovgivning gi nye muligheter for NRK. Først og fremst gjennom økt eller redusert lisens, hvor NRK vil argumentere for en høyere lisens for å kunne gjøre nødvendige omstillinger og øke produksjon. Men Stortinget kan også gi pålegg i lokaliseringsspørsmål, dvs. bestemme hvor deler

av produksjonen skal foregå eller distribueres. Der forventes det at NRK vil ønske at driften sentraliseres mest mulig fordi det kan gi best mulig stordriftsfordeler.

Man kan også forvente at NRK vil bruke et liberalisert mediemarked og økt konkurranse som begrunnelse for å kunne få en friere stilling fra politiske myndigheter for å kunne stå friere til å gjennomføre rasjonalisering og effektivisering av organisasjonen. I 1980 var NRK en forvaltningsbedrift direkte underlagt Kulturdepartementet. Det betydde kort og godt at alt NRK ville gjøre måtte ha politisk godkjenning. Det kunne knapt opprettes en ny stilling uten at departementet og kanskje Stortinget la seg opp i det (Rossavik 2007:305). En slik organisering vil være meget problematisk for en mediebedrift i et fritt og åpent marked, da manglende fleksibilitet og frihet vil kunne skade det redaksjonelle innholdet og nødvendig effektivisering.

2.3 Det nyinstitusjonelle perspektiv

2.3.1 Teori

Grunnen til at jeg har valgt et nyinstitusjonelt perspektiv er at NRK er en organisasjon som i høy grad er avhengig av bred samfunnsmessig legitimitet og således fra tid til annen opplever et sterkt ytre press i forhold til sin rolle. Det er en institusjon som de aller fleste nordmenn har et forhold til og har forventninger til. Det kan derfor argumenteres for at det viktigste presset fra omgivelsene er hvordan ”folk flest” oppfatter NRK sin rolle som allmennkringkaster. Med andre ord så er ikke det viktigste hvor mange som ser på NRK, men at meningsbærende personer og folk mener at NRK gjennomfører det man forventer av en allmennkringkaster. Men NRKs institusjonelle omgivelser er også på mange måter er todelt, og disse to ”delene” kan trekke i ulike retninger; stille NRK overfor litt ulike forventninger og krav. På den ene siden ”folk flest” som (kanskje) ønsker, krever, forventer en ”folkelig” og ”lett fordøyelig” programprofil; på den andre siden ”kultur- og kunnskapseliten” som vel tidvis gir uttrykk for at en slik utvikling vil ”forflata” NRKs repertoar. Hvordan NRK har klart å løse denne utfordringen vil være et av de viktigste spørsmålene å besvare i denne oppgaven.

Meyer og Rowan (1977) lanserer i artikkelen ”Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony” tanken om institusjonaliserte omgivelser og rasjonaliserte myter. Artikkelen fremholder at enkelte organisasjonsoppskrifter eller ”måter å organisere på”, får hegemonisk status i omgivelsene. Røvik skriver at ”formelle organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan den enkelte organisasjon til enhver tid bør være utformet og driftet”

(Røvik 1998: 36). Meyer og Rowan (1977: 360) underbygger; *“But an organization must also attend to practical activity. The two requirements are at odds. A stable solution is to maintain the organization in a loosely coupled state”*.

Mens det instrumentelle perspektivet leder oppmerksomheten mot formell organisering, mål og effektivitet, vektlegger det nyinstitusjonelle perspektivet hvordan krav og forventninger fra toneangivende aktører i omgivelsene påvirker organisasjonens policy og prioriteringer. Talcott Parsons var den første til å påpeke hvordan organisasjonene for å overleve også må søke legitimitet fra sine omgivelser. Organisasjoner må tilpasse seg samfunnets verdier, normer og kultur for å sikre seg legitimitet i sine omgivelser (Parsons:1956).

Jacobsen og Thorsvik (2002:196) understreker hvordan organisasjoner som ikke tilfredsstillende forventningene som de institusjonelle omgivelsene stiller vil lett kunne få et legitimitetsproblem i forhold til omgivelsene, fordi avvik fra forventninger skaper usikkerhet om hva som skjer. Tradisjonelt har man betraktet mål som reelle, noe som organisasjoner ville strekke seg etter for å oppnå. Ved å fokusere på de institusjonelle omgivelsene kan bildet bli svært forskjellig. Dette åpner for at organisasjoner adopterer mål som ”tar seg godt ut i omgivelsene”, nettopp for å oppnå legitimitet. Målene blir symboler. Opprettelsen av f.eks. sameradioen vil være viktig for å skape legitimitet for NRKs allmennkringkasterrolle, men ikke for å sikre mest mulig lyttere.

Organisasjoner trenger ressurser fra omgivelsene, og er avhengige av oppslutning og legitimitet i omgivelsene for å overleve (Jacobsen og Thorsvik 2002:192). Samtidig eksisterer det flere myter om hvordan en organisasjon bør organiseres. Det nyinstitusjonelle perspektivet forklarer hvordan endringer i organisasjoner skjer med bakgrunn i slike myter som implementeres for å gi organisasjonen økt legitimitet i sine omgivelser. For NRK vil det dermed være viktig å gjennomføre endringer som svarer til forventningene som medievitere, politikere, pressen og folket har til en allmennkringkaster. Det handler om å innfri omgivelsenes forventninger til allmennkringkasterrollen, ikke om å ha det høyeste seertallet

2.3.2 Empiriske forventninger

En organisasjon som NRK vil være avhengig av hvordan publikum oppfatter institusjonen. NRK vil måtte søke legitimitet hos lisensbetalerne, den øvrige pressen, hos stortingspolitikere og byråkratene i Kulturdepartementet. Som statseid monopolist for både radio og fjernsyn har NRK alltid vært en institusjon i det norske samfunnet. NRK vil derfor ha et behov for å legitimere sin

egen rolle og ikke minst sin egen organisasjon i forhold til sine omgivelser. Dette kan føre til at man i analysen av organisasjonsendringene vil se at NRK vedtar mange tidsriktige reformer i kanskje spesielt den tidsriktige New Public Management-skolen, ikke fordi det er mest rasjonelt, men fordi det gir inntrykk av handling og modernitet.

Dette vil også kunne føre til at NRK bestemmer seg for en programprofil som først og fremst tilpasser seg omgivelsenes oppfatninger av en allmennkringkaster. I motsetning til et instrumentelt perspektiv som vil fokusere mer på kommersialisering og markedsandeler, vil man fra et nyinstitusjonelt perspektiv forvente at NRK skaper seg en profil som er tilpasset omgivelsenes oppfatninger av hvordan NRK har vært og bør være. Satsing på sport kan være en del av instrumentell tekning for å oppnå høyest mulig seertall, men det kan også være for å innfri omgivelsenes forventninger om at en allmennkringkaster bør sende de store idrettsarrangementene til alle nordmenn, og at disse ikke bør være på private kanaler.

Hvis NRK velger å ikke gjøre store endringer i en ny konkurransesituasjon vil det kunne forklares med at det viktigste er å søke legitimitet i sine omgivelser, ikke bare hos "kundene". Det kan argumenteres med at NRK er en kvalitetskanal og det er det som er målet til NRK, ikke å ha høyest mulig seerandel. På den andre siden vil et nyinstitusjonelt perspektiv også åpne for at NRK lager en profil med "moteriktige" navn og ideer som skaper et ferniss av modernitet og en profil som skaper økt legitimitet i omgivelsene. Det kan skje for å henge med i omgivelsenes forventninger til hvordan en mediebedrift skal framstå, ikke for å ha høyest mulig seerantall.

Det vil være interessant å se om de målsetninger og endringer som ble gjort faktisk var reelle instrumentelle endringer, eller om de først og fremst bidro til å skape økt legitimitet for NRK i sine omgivelser. Denne frakoplingen mellom prat og praksis er et kjennetegn for nyinstitusjonelle analyser av organisasjoner. NRK som en stor og "tung" organisasjon vil lett kunne falle inn i en felle hvor man i ledelsen vedtar profil, reformer og endringer, men som ikke blir gjennomført i praksis.

2.4 Oppsummering

Gjennom dette kapittelet har man sett to forskjellige perspektiver som kan gi noen teorier om hvordan omgivelsene vil påvirke endringer i NRK. Vi kan forsøke å oppsummere de viktigste antagelsene i en tabell.

	Instrumentelt perspektiv	Nyinstusjonelt perspektiv
Organisatoriske endringer	<ul style="list-style-type: none"> - opprettelse av nye NRK-kanaler - implementering av ny teknologi - friere stilling for NRK som organisasjon 	<ul style="list-style-type: none"> - vedtak av nye og legitime organisasjonsoppskrifter - opprettholdelse og utvikling av samme profil
Profil i ny konkurransesituasjon	<ul style="list-style-type: none"> - mer markedstenkning og kommersialisering - satsing på populære programmer - fokus på høye seer- og lyttertall - nye radio- og fjernsynskanaler 	<ul style="list-style-type: none"> - mer fokus på at omgivelsene oppfatter profilen som legitim ift. allmennkringkasterrollen - fokus på høy kvalitet, selv om det er i konflikt med høyest mulig kommersiell andel

I den videre analysen kan det også være fornuftig å ha NRKs institusjonelle trekk i bakhodet. Selznick definerer en institusjon som en organisasjon hvor uformelle normer og verdier får vokse i tillegg til de formelle (Christensen m.fl 2004:47). NRK har i aller høyeste grad vært preget av en særegen institusjonskultur som også har spilt en rolle. I denne oppgaven er det imidlertid ikke plass til å gi en fullstendig analyse fra et kulturelt perspektiv, men dette kan forklare en viss "treghet i systemet". Å gjennomføre endringer i en mer tungrodd institusjon med en sterk organisasjonskultur er en meget utfordrende affære.

Det instrumentelle og det nyinstitusjonelle perspektivet kan sammen fange opp en del av den "spagaten" som NRK alltid vil stå ovenfor. De tekniske omgivelsene vil skape et press mot høye seertall og kommersialisering, samtidig som de institusjonelle omgivelsene vil legge et press mot NRK til å skaffe seg legitimitet blant publikum for sin allmennkringkasterrolle og sin rolle som det norske folks mediebedrift. Disse omgivelsene vil på noen områder være direkte motstridende, for eksempel vil NRKs tradisjonelle kulturprofil være i konflikt med en mer kommersiell kulturprofil. Det blir en viktig del av masteroppgaven å se hvilke type press fra omgivelsene NRK har opplevd, og hvordan man har svart på det presset.

Kapittel 3 – Liberalisering av det norske mediemarkedet

I dette kapittelet vil jeg forsøke å svare på hvordan og hvorfor NRKs omgivelser ble betydelig endret mellom 1980 og 1995 gjennom en liberalisering av det norske mediemarkedet som utfordret NRKs monopol på radio og fjernsyn.

3.1 Debatten før 1980

Mye av debatten rundt NRK-monopolet startet med en artikkel fra 1977 skrevet av NRKs mangeårige Paris-korrespondent Gidske Anderson, som var kjent som en solid sosialdemokrat, i *Arbeiderbladet* der hun hevdet at den teknologiske utviklingen gjorde produksjon, spesielt av radio, så billig at NRK-monopolet ville falle. Artikkelen skapte stor oppmerksomhet og mye debatt. Året etterpå kom hun ut med boken – *Hva nå, NRK?* - der hun systematisk angrep monoopolet (Rossavik 2007:159) og hevdet at NRK på mange måter var et lukket og stivnet system fjernt fra menigmanns daglige liv, og viste hvordan den teknologiske utviklingen gav muligheter for å åpne systemet slik at det kunne fungere som en levende del av det norske samfunnet.

På dette tidspunktet var det ingen norske partier som hadde programfestet at NRK-monopolet måtte falle. Selv ikke i partiet Høyre var dette programfestet, men ved valget i 1977 hadde både Høyre og Kristelig Folkeparti vedtatt å vurdere NRK-monopolets stilling. Bakgrunnen var et press nedenfra fra menigheter, organisasjoner og lokale bevegelser som ville sende egne sendinger, samt en misnøye blant spesielt borgerlige politikere som mente at NRK ikke skjøttet sine oppgaver som allmennkringkaster og hadde en klar venstrevridd journalistisk tilnærming.

På Høyres landsmøte i 1978 ble misnøyen enda klarere og flere delegater fra distriktene luftet sin misnøye med kringkastingsmonopolet, en ordning som Langslet, partiets kulturpolitiske talsmann, så sent som i 1975 hadde forsvart som ”en garanti for allsidighet” (Dahl og Bastiansen 2008:459). Landsmøte satte ned et eget kringkastingsutvalg, ledet av senere kulturminister Lars Roar Langslet, som i februar 1980 kom med en rekke forslag som utfordret NRK-monopolet. Fri etableringsrett for nærradioer og fri rett for lokale kabel-TV-selskap til å sende over fellesantenneanlegget var de mest konkrete forslagene i den nære fremtiden. Høyre-utvalget ville imidlertid også legge et nytt P2 i NRK til Trondheim, med sikte på at denne radiokanalen senere skulle kunne privatiseres. På sikt skulle det åpnes for reklamefinansiering av både radio og fjernsyn. Det ble til og med nevnt et mulig reklamefinansiert TV2 i fremtiden.

Selv i Ap-kretser begynte man å forstå at noe måtte gjøres. I et medieutvalg ledet av nåværende styreleder i NRK, Hallvard Bakke, ble det blant annet foreslått en felles nordisk fjernsynssatellitt som skulle sende de forskjellige lands fjernsynsprogrammer. Denne ideen ble imidlertid raskt forkastet grunnet motstand i de andre landene. I mai 1980 behandlet Kirke- og undervisningskomiteen på Stortinget forslaget til ny kringkastingslov. Bare Høyre og Krf gikk inn for å myke opp monopolet og åpne for nærradio, organisasjonsradio og kabel-TV sendinger. Men Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti var mot disse endringsforslagene. Det endte derfor med minimale endringer og NRK beholdt monopolet.

Kirke- og undervisningsminister Einar Førde (Ap) forsvarte monopolet og faren med å slippe den internasjonale medie verden og medieutviklingen inn på et lite kultursamfunn som Norge. Men han innrømte likevel fra Stortingets talerstol at NRKs organisering fra 1930-tallet ikke kunne bestå så mye lengre:

”Dei store organisasjonene, minoritetsgrupper, lokalsamfunn og særinteressene krev alle større rom i etermedia. Mange av disse krava er ytterst legitime. Det er heilt utenkjeleg at vi kan møte dei utan at vi er villige til på sikt å drøfte det som i terminologien nå heiter ei oppmjuking av monopolet” (Rossavik 2007:259)

Debatten rundt NRK-monopolet førte også til en holdningsendring blant folk. En meningsmåling fra Norsk Opinionsinstitutt fra juni 1978 om hvorvidt NRKs enerett til å drive radio og fjernsyn var en fordel visste at 54 prosent mente det var en fordel og 39 prosent at det var en ulempe. Etter at flere borgerlige politikere dro opp monopolsituasjonen i kommunevalgkampen i 1979 forandret denne situasjonen seg. I en meningsmåling etter valget var 35 prosent for å ”forandre NRKs enerett”, 25 prosent var mot og 40 prosent var i tvil (Dahl og Bastiansen 2008:460).

3.2 Konkurransen i radioen

Med merkesaker som skattereduksjoner, deregulering og eldreomsorg skylte Høyre-bølgen innover Norge ved stortingsvalget i 1981. Den første Willoch-regjeringen (en ren Høyre-regjering) ble dannet i oktober samme år. 16. desember 1981 innkalte den nye kultur- og forskningsstatsråden Lars Roar Langslet (H) pressen for å fortelle at til sammen 30 foreninger, firmaer og private selskaper fra årsskiftet ville få konsesjon til å drive nærradio, lokal-TV eller videreformidle internasjonale satellittsendinger for fjernsyn (Dahl og Bastiansen 2008:458).

Det lå to viktige begrensninger i Willoch-regjeringens betingelser. Aviser fikk ikke drive nærradio og det var heller ikke adgang til å finansiere sendingene med reklame. Begrunnelsen var myndighetenes frykt for kommersialisering og viljen til å verne om nærradioene nettopp som lokale medium. På mange måter var dette en meget mild form for liberalisering, og det norske mediemarkedet var fortsatt blant de mest regulerte mediemarkedene i Vest-Europa.

Med meget strenge reguleringer var det ikke rart at mange nærradioer slet stort økonomisk. For å sikre konkurransen grep myndighetene inn, og i 1984 gikk et nesten enstemmig Odelsting inn for å utvide forsøkene med nærradio og kabelfjernsyn samt å fjerne avisforbudet. Undersøkelser fra begynnelsen av 1980-tallet viste at NRK lakk som en sil (Dahl og Bastiansen 2008:463). De nye nærradioene visste seg å ha en sterk tiltrekningskraft på ungdommen, og i løpet av ganske kort tid ble nordmenns syn på både NRK og etermediene (radio og fjernsyn) forandret. Kulturministeren Lars Roar Langslet oppsummerte det slik i en tale til Oslo Redaktørforening 12.mars 1984:

”I løpet av et par snaue år har vi nordmenn oppdaget at det er mulig for andre enn de ansatte i NRK å kommunisere gjennom eteren og ved bruk av elektronisk utstyr. Vi har opplevd en så sterk mentalitetsendring i folket at rekkevidden neppe har gått helt opp for oss ennå. Plutselig er radio og fjernsyn blitt aktuelle uttrykksmidler i lokalsamfunn over hele landet. Og resultatet er at vi har fått en yrende aktivitet og et mylder av tillatelse til å gjøre bruk av dem.”³

Det er interessant å merke seg at Langslet langt på vei mener at det først og fremst er endringer i de tekniske omgivelsene som har vært med å fjerne NRK-monopolet. Han påpekte at teknikken var nådd så langt at monopolet i praksis bare ville blitt mer og mer undergravet. Kabelanlegg, videospillere og satellittsendinger fra utlandet hadde allerede gitt alternativer til NRKs programtilbud, og ville gi enda flere i årene som kommer.⁴

Langslet slo fast at liberaliseringen av radiomarkedet var et *fait accompli* og selv ikke hans politiske motstandere som i 1981 forsvarte NRK-monopolet kunne tenke seg å ha det tilbake bare snaue to år senere.

”Dersom den politiske viljen hadde vært til stede før, ville vi i mange år nå kunne hatt et mer desentralisert og variert kringkastingsmønster. Men den politiske vilje kom først til uttrykk etter stortingsvalget i 1981. Den utløste til gjengjeld og bemerkelsesverdig raskt et rent vårbrudd av forsøk, planer og nytenkning. I disse to årene har holdningene endret seg raskere enn på noe annet felt i norsk politikk. Ingen ville i dag ha mot til eller

³ Langset (1984) s.1

⁴ Langset (1984) s.1

ryggdekning for å skru klokken tilbake, selv om det nok er endel som ønsker at det var mulig.”⁵

Nøkkelforholdet til Langslet, som er viktig for å forstå hvordan mange politikere handlet før 1984, men også i stor grad etter 1984 er at hvis endringene var blitt skjøvet noen år frem i tiden, ville de utenlandske tilbudene ha meldt seg med full styrke, og nye mønstre ville ha gjort seg selv, på en måte som kunne bundet handlefriheten til den norske regjering og Storting⁶. På mange måter ser man allerede her at hovedargumentet for deregulering av mediemarkedet var å verne norsk radio og fjernsyn mot utenlandsk konkurranse, og at dette argumentet veide mye tyngre enn en ideologisk overbevisning om fri konkurranse.

Den norske pressen, et annet viktig element i NRKs omgivelser, støttet hele tiden arbeidet med å endre monopolsituasjonen. Dagbladets Hans Fredrik Dahl beskrev dagen hvor et nesten enstemmig Odelsting gikk inn for å gjøre forsøkene med nærradio permanente: ”Dette er en historisk dag for folkestyret: Nærkringkastingen er kommet for å bli. Og Odelstinget banket samtidig gjennom slike prinsipper for nærradio og kabel-TV at disse mediene blir de mest demokratiske vi noen gang har hatt i Norge”⁷. Denne kommentaren viser også et annet element av argumentene for liberaliseringen av radiomarkedet. Uavhengig og differensiert eierskap og publikasjoner hadde alltid blitt sett på som en styrke for demokratiet og ytringsfrihet ved å få fram ulike syn og ulike perspektiver. Hvorfor skulle ikke dette også kunne gjelde for radio og fjernsyn?

Når det gjaldt etermedia hadde man etter enkeltes mening dyrket fram en slags monopolideologi.

I talen til Oslo redaktørforening påpekte Langslet dette dilemmaet:

”som følge av vårt ærverdige kringkastingsmonopol, utviklet vi etter hvert et slags dogme at det var monopolet som best ivaretok mangfoldet – selv om vi aldri kunne tenkt oss å akseptere et slikt syn for pressens vedkommende. Den selvmotsigelsen lot seg forsvare i en tid da monopolmønsteret var en nødvendighet av tekniske og økonomiske årsaker. Men i dag er årsakene falt bort.”⁸

Her igjen ser man at det er de teknologiske endringene som ikke bare gjør det mulig med konkurranse i radioen, men også fremmer konkurransen. Langslet argumenterte for mer

⁵ Langset (1984) s.1

⁶ Langset (1984) s.2

⁷ Dahl Dagbladet 1984 via Langset (1984) s.2

⁸ Langset (1984) s.3

konkurranse fordi det nå var teknologisk mulig å gjøre det, i tillegg til at det fra et liberalt ståsted var ideologisk korrekt med konkurranse.

Hva så med NRK? Langslet oppsummerte NRKs rolle slik. ”Når det gjelder riksdekkende norske sendinger, kommer NRK selvsagt fortsatt til å spille hovedrollen, - og som vi alle vet fra teaterlivet: Når hovedrollen blir blendende utført, blekner den ikke ved at det også finnes biroller i stykket”⁹ Han var skeptisk til et reklamefinansiert NRK. Både fordi at NRK da vil ta store markedsandeler fra reklamen som finansierte pressen, men også fordi at økte reklameinntekter ville skape et press for lavere kringkastingslisens. Så lenge store deler av befolkningen var skeptisk til kringkastingsreklame, så statsråden det som et klart pluss at man i Norge hadde et reklamefritt alternativ av ”public service”-typen, akkurat som BBC var reklamefritt i England.¹⁰

Dette sier mye om hvordan man fra politisk hold så på NRK. Det er ingen tvil om at NRK fortsatt skulle spille hovedrollen i norsk etermedia, og at man stilte store krav til NRKs allmennkringkasterrolle. Det er også interessant å legge merke til hvordan BBC ble sett på som en rollemodell for hvordan NRK skulle løse sine utfordringer med ny konkurranse. NRK ble opprinnelig startet etter modell fra BBC, og den britiske innflytelsen er merkbar når man analyserer NRK. Da NRK skulle inn i en ny konkurransesituasjon var BBC et naturlig forbilde på hvordan en ”public service”-kanal skulle forholde seg til et fritt marked. Dette temaet vil bli belyst senere i oppgaven.

3.3 Opprettelse av P2

Den nye bølgen av nærradioer skapte nye omgivelser for NRK. En del av NRKs motsvar ble oppstarten av sin andre radiokanal P2, til tross for relativt sterke motkrefter som ønsket at det skulle bli en ren privat og kommersiell kanal (Rossavik 2007:284). Kanalen ble vedtatt i 1983 og åpnet offisielt året etterpå. De kreftene som ønsket en ren privat og kommersiell kanal var såpass i mindretall på Stortinget, at mesteparten av stortingsdebatten ble om den nye kanalen skulle lokaliseres i Trondheim eller i det eksisterende NRK-miljø på Marienlyst, slik blant annet ledelsen i NRK ville ha det. Skepsisen mot å skille ut P2 fra NRK ble understreket av stortingsrepresentant Ragnhild Queseth Haarstad (Sp) som i stortingsdebatten viste til en felles komitémerknad fra Sp, Krf og Ap:

⁹ Langset (1984) s.9

¹⁰ Langset (1984) s.9

”Det skal ikke være noe langsiktig mål å skille ut P2 ut fra NRK. I komiteen er det derfor bare Høyre som har støttet Regjeringens forslag om å organisere P2 med tanke på løsrivelse fra NRK. Det er derfor et klart flertall på Stortinget for at P2 skal bygges ut som en del av NRK. Dette går jeg ut fra at statsråd Langslet har merket seg og tar hensyn til i den videre behandling av saken”¹¹

Gjennom debatten ser man at det ikke bare er snakk om sentralisering av makt i Oslo mot resten av landet, men vel så mye en debatt rundt sentralisering av NRKs aktiviteter på Marienlyst.

Høyres kulturpolitiske talsmann Hallgrim Berg belyste det slik:

”Ei hovudinnvending mot NRK-systemet i dag er den veldige sentralisering av avgjerds- og påverknadskraft som er konsentrert i og omkring Marienlyst-miljøet. Det er eit faktum at 85 prosent av dei over 2200 tilsette i NRK arbeider i Oslo. På grunn av den opphopinga av makt som og innverknad som ellers finst i hovudstaden på alle plan og nivå, vil det uvilkårleg bli slik at dei haldningane som fargar vårt samfunn i dag, mest i eitt og alt tek utgangspunkt i dei verdiorienteringane som Oslo-miljøet uttrykkjer til kvar tid. Det er tale om einvegskjøring i stadig større tempo.”¹²

Flertallet i P2-saken (Høyre, Krf, Venstre, SV og Senterpartiet) påpekte gjennom debatten hvor viktig det var å bruke denne saken til å gjøre NRK mer desentralisert. Spørsmålet om hvor man skulle plassere ledelsen for P2 var ikke først og fremst et spørsmål om økonomiske regnestykker og tekniske samarbeidsproblemer, men om vilje til desentralisering, for å avspeile bredden i norsk samfunnsnivå mest mulig og utvikle nye faglige mediemiljø. For flertallet var det også et kjernepunkt at den nye kanalen fikk en redaksjonelt uavhengig stilling, med egen programdirektør, slik at programmessige innfallsvinkler og vurderingsansvaret ble mest mulig selvstendig.¹³

De viktigste motargumentene mot lokalisering i Trondheim var økte kostnader og en frykt for at de økte kostnadene kom til å gå på bekostning av NRKs distriktsradio. Stortingsrepresentant Ranja Hauglid (Ap) sa:

”Med den kurs Høyre-regjeringa har slått inn på vil det bli trangere kår i åra som kommer. De som stemmer for Trondheim av distriktpolitiske begrunnelser, oppnår det motsatte: Distriktskontorene vil få mindre ressurser og distriktene blir rammet. Det borgerlige flertall går inn for det alternativet som blir atskillig dyrere både i oppbygningsfasen og i årlige driftsutgifter enn den modellen mindretallet går inn for. Både på kortere og lengre sikt vil dette koste mer enn det vil smake”¹⁴.

¹¹ Stortingsforhandlinger nr. 26 (1983) s. 2807

¹² Stortingsforhandlinger nr. 26 (1983) s. 2802

¹³ Stortingsforhandlinger nr. 26 (1983) s. 2803

¹⁴ Stortingsforhandlinger nr. 26 (1983) s. 2804

Det er også verdt å merke seg at frykten for utenlandsk konkurranse også er et viktigere argument for stortingspolitikere enn de rent ideologiske argumentene. Ranja Hauglid (Ap) mente også at med den stadig økende flom av f.eks. utenlandsk påvirkning var det av stor betydning at Norges mangfoldige kultur og egenart kunne formidles både lokalt og i landet for øvrig.

Det er interessant å legge merke til at Senterpartiet argumenterte for P2 som en distriktskanal, men også som en del av kampen *for* NRK-monopolet. Kulturpolitisk talskvinne i Senterpartiet, Ragnhild Queseth Haarstad, mente at ved å legge P2 til Marienlyst ville presset mot NRKs enerett til kringkasting øke. Hun mente at det da med en viss rett kunne hevdes at en sentralt dominert kringkasting var for ensrettet og manglet den bredde og det mangfold som var ønskelig, noe som igjen ville styrke kravet om å oppløse NRK-monopolet og slippe til andre i eteren.¹⁵

Kulturminister Lars Roar Langslet (H) begrunnet lokaliseringen til Trondheim med å si at kravet om større allsidighet og variasjonsbredde i tilbudet, flere valgmuligheter for publikum og desentralisering av programproduksjonen var blitt en viktig politisk realitet.¹⁶ Langslet påpekte videre at Arbeiderpartiets synspunkt virket mer som koordinering enn konkurranse.

”Den modellen som Regjeringen har foreslått, og som flertallet skisserer, har et annet siktemål. Her er hovedsaken at program 2 bør bli annerledes enn program 1 – et reelt alternativ i opplegg og stil med redaksjonell uavhengighet og programmessig selvstendighet. Det viktigste er ikke koordinering, men sunn konkurranse mellom de to kanalene. Jeg synes utviklingen av prøvesendingene har bekreftet gyldigheten i dette syn – for når P2 har hatt et så gledelig gjennombrudd hos lytterne, særlig i de yngre årsklasser, er det nettopp fordi dyktige programfolk har satset på å gi lytterne det P2 selv har kalt for ”alternativ radio”¹⁷

Det var veldig få stortingsrepresentanter som ivret for privatisering og opprettelse av private nasjonale radiokanaler. Kun Carl I Hagen (Frp) tok til ordet for full privatisering, men han var likevel glad for at Høyres medlemmer nevner det som et langsiktig mål å gjøre program 2 uavhengig av Norsk rikskringkasting¹⁸. Fremskrittspartiet mente at det allerede på dette tidspunktet burde kommet et forslag fra Regjeringens side eller en eller annen form for initiativ for å få bygd opp en alternativ institusjon til Norsk rikskringkasting.

¹⁵ Stortingsforhandlinger nr. 26 (1983) s. 2807

¹⁶ Stortingsforhandlinger nr. 26 (1983) s. 2814

¹⁷ Stortingsforhandlinger nr. 26 (1983) s. 2814

¹⁸ Stortingsforhandlinger nr. 26 (1983) s. 2811

Frp påpekte problemet med NRKs monopolsituasjon som etter deres mening førte til mangel på balanse, mangfold og objektivitet. Hagen sa at: ”Velgerne, lytterne og seerne – dette er nemlig en og samme gruppe – burde ha et klart alternativ til NRK som institusjon når det gjelder underholdning, nyheter og diskusjonsprogrammer.”¹⁹. Hagen viste også en undersøkelse fra Statistisk Sentralbyrå fra 1980 hvor hovedkonklusjonen var at lytterne ønsket seg et program 2 som inneholdt lettere programmer og mer musikk enn i NRK radio. Dette sier også noe om hva publikum ønsket seg av en ny radiokanal, og kan forklare noen av problemene NRK fikk med manglende lytteroppslutning utover 1980-tallet.

Tilslutt er det også interessant å legge merke til hvor mye NRK-ledelsen hadde arbeidet mot en lokalisering til Trondheim. Båndene mellom Arbeiderpartiet og NRK har alltid vært sterke, og det var først og fremst Ap som kjempet mot en lokalisering til Trondheim. Men det er oppsiktsvekkende å lese stortingsrepresentant Kjell Magne Fredheim (Ap) innlegg på Stortingets talerstol, hvor han i en relativt uparlamentarisk språkdrakt kritiserer forslaget om å legge P2 til Trondheim:

”Dette makkverk av et forslag blir dyrere når det gjelder investeringer og drift. Det forslaget som mindretallet (Ap) har kommet med er identisk med det styret i NRK og DK²⁰-sjefene og andre med det vi kan kalle for mediepolitisk kunnskap er enig i, nemlig: én radio med to kanaler.”²¹

Det er tydelig at den første liberaliseringsbølgen innenfor norsk mediepolitikk var langt fra radikal. Selv om Høyre vant stortingsvalg og satt alene i regjering, hadde partiet ikke flertall på Stortinget. Dermed fikk man i mediepolitiske spørsmål en allianse mellom Høyre og sentrumpartiene som innebar flere kompromisser og små steg i en mer liberal retning. Når det gjaldt nærradioene betydde det svært strenge vilkår i begynnelsen, og etter hvert fikk nærradiopolitikken bred tverrpolitisk oppslutning på Stortinget. I P2-saken ble kompromisset mellom Høyres ønske om et fritt P2 og sentrumpartiernes ønske om desentralisering og offensiv distriktpolitikk et kompromiss om at P2 ble etablert i Trondheim.

For å understreke dette kan man vise til hva statsminister Kåre Willoch sa i stortingsdebatten om radioens P2 den 12.juni 1980 (altså før han ble statsminister): ”Dersom mellompartienes forslag blir vedtatt, er jeg redd for at det vil virke som en åpning for utbygging av en avdeling av statsradioen i Trondheim. Det kan jeg heller ikke stemme for, fordi jeg er mot å bruke betydelige

¹⁹ Stortingsforhandlinger nr. 26 (1983) s. 2811

²⁰ Distriktskanalsjefene i NRK

²¹ Stortingsforhandlinger nr. 26 (1983) s. 2809

ressurser til ytterlige utvidelse av statsradioen.”²² Det var ikke en Høyre-politikk som gjennomførte dereguleringen av det norske radiomarkedet, men først og fremst pragmatisk sentrumspolitikk.

3.4 Mer konkurranse og et friere NRK

NRKs rolle som forvaltningsbedrift skapte utvilsomt en del utfordringer. I et internt notat fra 1984 beskriver NRK-direktør behovet for en friere stilling. Hovedgrunnen til behovet for en friere stilling var å kunne realisere de mål som var trukket opp for NRK, og dernest ønsket om å skape en kringkasting som under rammevilkår i stadig endring, skulle bli kvalitativt bedre. Institusjonens avhengighet av politiske organer, og de regler for saksbehandling og rutiner som til en hver tid gjaldt, var mye av de samme reglene som gjaldt for NRK, da kanalen ble etablert i 1933. Organiseringen hadde etter NRK-direktørens mening satt klare grenser for institusjonens muligheter til å sette i verk effektiviseringstiltak. Men i takt med bedriftens vekst og utvidede virksomheter, var bindingene som NRK hadde vært underlagt blitt mer og mer følbare. Det hadde på flere områder vært svært vanskelig å følge opp de krav som ble stilt om kvalitativ utvikling og vekst, fordi institusjonens selvstendighet til å handle hadde vært og fortsatt var begrenset.²³

Det interne notatet viser også hvordan NRK så at den nye konkurransesituasjonen ga flere utfordringer for organisasjonen og en friere stilling var nødvendig for å kunne hevde seg i forhold til konkurrentene. Sammenliknet med andre mediebedrifter, for eksempel pressen var NRK underlagt en del unødig byråkratiske arbeidsrutiner og var derfor mindre handlingsdyktige. Forutsetningen for å ha rimelig mulighet til å kunne innfri de krav og forventninger som ble stilt, var at institusjonen fikk arbeidsbetingelser som tok større hensyn til den spesielle karakter som en mediebedrift som NRK hadde.²⁴

Samtidig ble det fra politisk hold også stilt krav om bedre effektivitet i NRK. Langslet beskrev den økonomiske driften i NRK slik:

”Det er et alvorlig problem at mens NRK synes å ligge på toppsjiktet i Europa når det gjelder omkostninger på fjernsynsiden, så ligger det på bunn når det gjelder omfanget av den samlede fjernsynproduksjon. Bare Monaco, Malta og Island produserer mindre. Økt produktivitet er nødvendig og NRKs ledelse er sterkt opptatt av å få til en bedre økonomistyring.”²⁵

²² Stortingsforhandlinger nr. 26 (1983) s. 2806

²³ Svanevik (1984) s.1

²⁴ Svanevik (1984) s.2

²⁵ Langslet (1984) s.9

Det er derfor ikke overraskende at det var relativt stor tverrpolitisk enighet om å gi NRK en mer uavhengig stilling. I trontale- og regjeringserklæringsdebatten i Stortinget i november 1981 sa kulturministeren Lars Roar Langslet (H) at han var overbevist om at den skrittvisse oppmykning av monopolsituasjonen som var Regjeringens linje, ville åpne for at også NRK kunne få en friere stilling innenfor de budsjetttrammer Stortinget fastsatte, uten unødig detaljregulering av måten ressursene ble brukt på.²⁶ Også Arbeiderpartiet viste i sine innstillinger på begynnelsen av 1980-tallet at de var positiv til en i hvert fall litt friere stilling for NRK.

NRK skisserte tre muligheter for en friere rolle. Å lage NRK om til et statselskap var uaktuelt for kulturdepartementet og var derfor ikke videre utredet. Det andre alternativet var en "NRK-modell" hvor NRK ble gjort om til et modifisert statsaksjeselskap med egen særlov. Et siste alternativ var å organisere NRK som en forvaltningsbedrift (slik det var før), men med friere disposisjonsrett. 5 av 7 i styret gikk for alternativ to, "NRK-modellen". Med bakgrunn i NRKs interne notat ble det satt ned en egen interdepartemental gruppe 21.februar 1985. Etter å ha arbeidet et drøyt år kom et flertall (3 personer) i den gruppen til å anbefale forvaltningsbedriftsmodellen. Et mindretall (to personer inkludert departementsråd Per Haga fra Kultur- og vitenskapsdepartementet) ville ikke gi noen entydig anbefaling.

Det som så ut til å bli en konfliktfylt sak i forholdet mellom myndighetene og NRK, viste seg å bli en rimelig enkel affære til slutt. Da saken kom til politisk behandling gikk et enstemmig Storting inn for å gjøre NRK om til en stiftelse. Departementet og de politiske partiene var alle enige om at det var viktig på et prinsipielt grunnlag å gi NRK en friere stilling for å kunne drive mer fleksibelt og rasjonelt og dermed burde NRK være en frittstående enhet. Begrunnelsen for å velge stiftelse fremfor aksjeselskap var at en stiftelse var selveiende og ingen kunne ta ut utbytte fra stiftelsen. I tillegg styres en stiftelse av formålsparagrafen i stedet for et rent økonomisk perspektiv slik et aksjeselskap gjøres. Departementet påpekte også at stiftelsesformen ble brukt av flere andre mediehus²⁷. Samtidig stod det fortsatt i kringkastingsloven at alle viktige mediepolitiske spørsmål skulle avgjøres av politiske organ. Og fremdeles skulle NRK avgi virksomhetsmelding til Stortinget og redegjøre grundig for de videre planene.

Hva var de reelle frihetene som NRK fikk? NRKs ledelse kunne registrere noen lyspunkt. Det ble større budsjettmessig frihet. NRK fikk selv bestemme hvem som skulle få stillingen som

²⁶ Trontaledebatten 1981

²⁷ Ot.prp. nr.31 (1986-87) s.9

assisterende kringkastingssjef (selv om det ble en del bråk rundt det).²⁸ Likevel var situasjonen preget av fortsatt mye politisk detaljregulering. NRK ble pålagt å flytte lisenskontoret til Mo i Rana og fikk dermed en ekstra utgift på 50 millioner kroner. Stortinget påla også NRK å stille midler til disposisjon for å opprettholde fortsatt drift av Tromsø langbølgekringkaster. Førde oppsummerte dette slik: ”Langbølgekringastar er viktig for fiskarane, ikkje for kringkastinga”²⁹. NRK hadde også en lav grense for sin rett til å selge og kjøpe fast eiendom og kunne ikke uten samtykke fra departementet ta opp lån til investerings- og driftsformål. På mange måter var NRK fremdeles i hendene på politikerne.

Selv om kringkastingssjefen var fornøyd med dette, så mente han også at utviklingen mot større frihet fra politiske avgjørelser måtte fortsette for å sikre NRKs evne til å håndtere den vanskelige konkurransesituasjonen³⁰. Likevel så han i 1990 ingen grunn til å gjøre NRK om til et eget aksjeselskap.

”Så vidt eg skjønar meiner mange at aksjeselskapsforma vil gi betre omstillingsevne og ressursutnytting. For NRK gir ikkje dette mykje mening. For meg kan det beint fram vere hipp som happ i så måte. Eg ser ingen naturnødvendig årsak til at ei stifting skal vere mindre omstillingsdyktig enn eit aksjeselskap.”³¹

Det viste seg imidlertid at stiftelsesformen heller ikke gav nok frihet til NRK. I et internt notat fra direktør Oddvar Svanevik til styret i NRK om NRK AS datert 25.04.1996 kan man lese om begrensningene som stiftelsesformen hadde gitt NRK. Som stiftelse hadde NRK kun mulighet til å gjøre investeringer på opptil 10 millioner kroner. NRK gjorde det klar i notatet at man forventet at en bedrift som omsatte for over 2 milliarder i hvert fall skulle kunne gjøre investeringer på noen titalls millioner før man trengte godkjenning.

NRK forventet også at generalforsamlingen (Statsråden) hovedsakelig skulle utøve sin funksjon som eier av selskapet NRK AS gjennom møter i generalforsamlingen. Generalforsamlingen skulle etter aksjelovens system forholde seg til styret i NRK AS og prinsipielt gi sine instruksjoner ovenfor dette. I odelstingsproposisjon 69 (1994-95) kom det fram at departementet ville årlig legge fram en melding for Stortinget om virksomheten i kringkastingsselskapene. I meldingen ville virksomheten i Norsk rikskringkasting AS med underliggende datterselskaper bli behandlet. Dette betød at Stortinget hvert år ville få anledning til å drøfte virksomheten i Norsk

²⁸ Førde (1990) s. 15

²⁹ Førde (1990) s. 16

³⁰ Førde (1990) s. 16

³¹ Førde (1990) s. 17

rikskringkasting. Forskjellen i forhold til den forrige ordningen ville være at enkelte beslutninger ville være tatt av NRKs styre og av generalforsamlingen. De fremtidige planer, samt forutsetning for vedtaket om kringkastingsavgift, ville Stortinget behandle³². I tillegg fikk NRK en egen formålsparagraf som slo fast at NRKs oppgave som et selskap i allmennyttig tjeneste finansiert av offentlige avgifter måtte være å garantere alle innbyggere tilgang til program av høy kvalitet over et bredest mulig programområde, uten å måtte legge samme vekt på det kommersielle aspekt som selskaper basert på annonseomsetning og markedsmessig oppslutning nødvendigvis må gjøre³³.

En annen viktig endring ved omdannelsen av NRK til et aksjeselskap var at ansettelsen av kringkastingssjef nå ble en klart fastsatt oppgave for styret. Samtidig fikk kringkastingssjefen en rolle med klare ”direktør-trekk”. Dette har banet vei for mindre politisk ansatte kringkastingssjefer (som hadde vært kutymen inntil da). Omdannelsen av NRK til aksjeselskap ble vedtatt mot stemmene til Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet.

Det er interessant å merke seg at det at i de sakene som var kontroversielle i begynnelsen av 1980-tallet ble det utover tiåret bredere og bredere politisk enighet. Saken om en friere stilling for NRK var ukontroversiell når det gjaldt å gjøre NRK om til stiftelse. Aksjeselskapsformen som på slutten av 1980-tallet hadde vært helt uaktuell organiseringsform for NRK, ble relativt greit banket igjennom i 1996. Dette må imidlertid sees i sammenheng med den nye konkurransen på fjernsynet.

3.5 Konkurransen i fjernsynet

3.5.1 Opprettelse av TV2

Etter at man fikk mer konkurranse i nærradioen og P2 ble etablert fikk man fra politisk side et klart inntrykk av at konkurransen hadde gjort NRK bedre. Langslet mente at ”noe av det mest oppløftende ved den nye mediasituasjonen var at konkurransen hadde utløst så mye nytenkning i NRK – fra ”betalings-TV”-prosjektet og til ansiktsløftninger i emnevalg og programstil. En merker en langt større ærgjerrighet på institusjonens vegne, og det er svært sunt og løfterikt”³⁴. ”Konkurransesituasjonen mellom P1 og P2 har utviklet seg meget lovende, og har øket produktiviteten på radiosiden”³⁵

³² Ot.prp. nr 69 (1994-95) s. 7

³³ Ot.prp. nr 69 (1994-95) s. 7

³⁴ Langset (1984) s.10

³⁵ Langset (1984) s.10

I 1986 var Willoch-regjeringens utredning av en reklamefinansiert riksdekkende tv-kanal på vei mot slutten. Selv om mellompartiene var skeptiske lå det an til at de kunne være med å akseptere opprettelsen av et TV2. Disse planene ble imidlertid stoppet da Willoch-regjeringen falt og Brundtland-regjeringen overtok. Selv om Brundtland selv og flere regjeringskollegaer var villige til å fortsette, ble arbeidet stoppet grunnet motstand fra partiorganisasjonen og fra A-pressens redaktører (Dahl og Bastiansen 2008:468). Selv om nærradioene lyktes, hadde de lokale kommersielle TV-kanalene store utfordringer. De fikk ikke lov til å reklamefinansiere sine sendinger og slet med å holde hjulene i gang. I denne perioden opplevde NRK en ny konkurranse på radiomarkedet, mens de beholdt monopolet på fjernsynet.

På 1980-tallet ble det tillatt å motta satelittsendinger fra selskap i utlandet. Det gjorde at både TV3 (som sendte fra London) og TVNorge kunne sende norskspråklige sendinger som kunne bli mottatt av enkelte norske TV-seere. Denne utviklingen skulle vise seg å legge sterke premisser på den politiske utviklingen på begynnelsen av 1990-tallet.

TV2-saken ble som sagt lagt død grunnet Arbeiderpartiets motstand til kommersielt fjernsyn og partiets interne store oppslutning for NRK. Kompromisset i Arbeiderpartiets sentralstyre i 1988 var at det skulle opprettes et reklamefinansiert TV2 innenfor statskringkastingen. NRK selv tok imot forslaget med glede og kringkastingssjef Bjartmar Gjerde grep med stor glød tak i dette utredningsarbeidet. Ap åpnet på landsmøtet i 1989 opp for reklamefinansiert fjernsynsendinger som et forsøksprosjekt, forutsatt at inntektene gikk til NRK. Denne modellen som en slags åpning av monopolet kombinert med NRKs kvalitetsstempel appellerte ikke bare til SV og Ap, men også i deler av sentrumpartiene. Modellen kunne kanskje ha lyktes, hvis ikke Ap hadde tapt valget i 1989 og Jan P. Syse (H) var blitt ny statsminister.

Både Krf og Senterpartiet erklærte i sine valgprogrammer for 1989-93 at et nytt TV2 ikke hadde prioritet i neste periode. Senterpartiet gikk så langt som å være mot TV-reklame med å erklære at man forutsatte "lisensinntekter som grunnlaget for norsk fjernsynsdrift" (Dahl og Bastiansen 2008:471). Med andre ord lå det flere skjær i sjøen for en økt liberalisering av mediemarkedet. Det hele endte med at TV2 ikke ble en sak i valgkampen i 1989 og ikke ble en del av regjeringsplattformen til Syse-regjeringen (som bestod av Høyre, Krf og Senterpartiet).

Det var imidlertid byråkratiet i Kulturdepartementet som fikk aktualisert saken politisk. Et notat fra byråsjef Roy Kristiansen i november 1989 til den nye kulturministeren, Eleanore Bjartveit (Krf) viste at de kommersielle fjernsynskanalerne nå var i ferd med å erobre det norske TV-markedet og at størstedelen av reklamemillionene gikk til TV3, som deretter førte dem ut av landet. Notatet argumenterte kraftig for snarlige tiltak som å etablere en ny, norsk privateid rikskanal finansiert med reklame. Den burde være 100 prosent privateid, og derfor stiftes og ledes uten medvirkning fra staten. (Dahl og Bastiansen 2008:471). Men staten skulle kunne legge begrensninger bl.a. ved å begrense at noen kunne eie mer enn 20 prosent av TV2.

Situasjonen på det norske mediemarkedet var radikalt forandret. I januar 1990 viste seermålinger at TVNorges "Casino" hadde 750 000 seere. Dette førte til at Arbeiderpartiets leder Gro Harlem Brundtland tok til orde for et "nasjonalt kompromiss". Selv NRK var positive til et nytt TV2. Kringkastingssjef Einar Førde uttalte ved foredrag på NHH i 1990 at "vi i NRK har innsett at vi i all hovedsak bør stille oss positiv til tanken om at den andre norske fjernsynskanalen som vi får i alle fall, bør vere ein reklamefinansiert kanal som arbeider etter public service-modellen."³⁶

Stortinget stilte seg enstemmig bak den nye kanalen som skulle ha som hovedmålsetting å reise "eit norsk alternativ og ei motvekt til den stadig aukande straumen av utenlandsk masseprodusert underholdning. TV2 skal formidle det kulturelle mangfaldet i landet vårt... ta vare på og styrke lokale og nasjonale kulturverdiar." (Syvertsen 1997:32). Hele stortingsdebatten rundt TV2 var preget av at det er teknologien som hadde presset fram de nye løsningene, ikke politikerne. Det var tverrpolitisk enighet om at landet trengte TV2 som en kommersiell motvekt mot de utenlandske kommersielle kanalene (selv om SV foreslo en alternativ finansieringsmodell hvor det ble en kombinasjon av betalings-TV og reklamefinansiering).

Saksordfører Leiv Blakset (Sp) innledet debatten med å vise til hvordan antallet utenlandske kanaler hadde opplevd en betydelig økning, og at det norske samfunn derfor var under en kontinuerlig påvirkning gjennom et programtilbud vi ikke hadde innvirkning på, og som i stor grad var kommersielt og kulturelt forlatende. Man var også kommet i den situasjonen at norske firma plasserte reklamebestillinger i utenlandske fjernsynsselskap som sendte program til store

³⁶ Førde (1990) s. 18

deler av landet. Dermed forsvant mye av reklamemidlene fra norske selskap ut av landet. Disse midlene burde etter Blaksets mening heller brukes på å bygge ut en kvalitativt god norsk kanal.³⁷

Theo Koritzinsky (SV) sitt innlegg i Odelstingdebatten rundt det nye TV2 sier litt om de krav som politikere hadde til NRK (og også TV2):

”Vi bør i både NRK og TV2 få nyheter, aktualitets- og dokumentarprogrammer, drama, musikk, sport og det som kalles for ren underholdning. Vi må få programtyper som betyr en tilkobling til oss selv, til egne drømmer, muligheter, verdier, følelser, opplevelser, men også til verden omkring oss – slik at vi mer engasjeres av TV enn sløves, slik at vi mer opplyses av TV enn fordummes. For å få til det er det viktig at politikere understreker kvalitetskravet både for NRK og TV2.”³⁸

Det store flertallet i Stortinget fra SV til Høyre sa også at de var klare til å vurdere eventuelle styrkingstiltak for NRK, men at dette skulle vurderes etter at konkurransen hadde fungert en stund. Marie Brenden fra Arbeiderpartiet gjorde også klart hvor viktig NRK var for henne og Arbeiderpartiet. ”Hallgrim Berg (H) er opptatt av at politikerne ikke skal sette beinkrok for TV2. Men jeg er like opptatt av at vi ikke skal sette beinkrok for NRK.”³⁹ Siri Frost Sterri (H) repliserte: ”Høyre har hele tiden lagt til grunn at NRKs drift fortsatt skal være sikret økonomisk gjennom sin enerett på lisens- og apparatavgifter”⁴⁰

Konsesjonen ble lyst ut i 1991, og tilfalt et konsortium (sammenslutning) med blant annet forsikringsselskapet Vital og mediekonsernene Schibsted og Egmont på eiersiden. TV 2 fikk i første omgang konsesjon for ti år. Sendingene startet 5. september 1992. TV 2 betalte 150 millioner kroner i engangsavgift, og bandt seg til et årlig konsesjonsvederlag på minimum 25 millioner. Kanalens kommersielle allmennkringkasting representerte noe nytt på det norske TV-markedet. Friske nyhetssendinger, folkelige debatter, daglige sportsnyheter, norske komedier og amerikanske serier til faste tider bidro til at seeroppslutningen vokste raskt. Etter tre års drift, stabiliserte seerandelen seg på rundt 30 prosent, og TV 2 var etablert som landets klart største kommersielle TV-kanal.

3.5.2 Lokaliseringsdebatt rundt TV2

Selv om opprettelsen av TV2 ble enstemmig banket igjennom på Stortinget, skapte lokaliseringsspørsmålet mye mer politisk debatt. Det er et paradoks at det store prinsipielle

³⁷ O.tidende (1990-1991) s. 5

³⁸ O.tidende (1990-1991) s. 22

³⁹ O.tidende (1990-1991) s. 30

⁴⁰ O.tidende (1990-1991) s. 31

spørsmålet rundt en ny privat TV-kanal ble enstemmig vedtatt, mens Stortinget ble splittet rundt det mindre viktige spørsmålet over lokaliseringen av TV2. Saksordfører var nok en gang Leiv Blakset fra Sp, som oppsummerte begrunnelsen for lokalisering til Bergen på denne måten:

”Den nye kanalen får fordelar gjennom einerett til konsesjon og rett til å nytte eksisterande installasjonar for å byggje ut sendenettet. Dette gjev Stortinget rett til å stille krav. Oslo har sitt TV1 og P1. Trondheim har sitt P2 (...) Ut frå dette vil eg hevde at no er det Bergen og Vestlandet som står for tur til å vere med på å sette sitt preg på ein del av kringkastingstilbodet til folk i Norge”⁴¹

På samme måte som man i debatten rundt lokalisering av P2 til Trondheim var opptatt av behovet for en alternativ virkelighetsforståelse enn fra Oslo-gryta, var det også rundt denne lokaliseringsdebatten et av kjerneargumentene. Arbeiderpartiets Grete Knudsen påpekte at en omtrent samlet komité gikk inn for at TV2 måtte lokaliseres utenom Oslo. Viktigheten av en lokalisering til Bergen lå i den nye kanalens mulighet til å utvikle den nye riksdekkende kanal til et nytt nasjonalt medieøyne.⁴² I denne debatten var det bare Frp som var mot at stortingspolitikerne skulle kunne still krav til lokalisering utenfor Oslo. Jan Simonsen (Frp) mente at private TV-selskaper må selv få bestemme hvor de ønsker å være lokalisert. Det var det eneste forslaget som det vil være mulig for Fremskrittspartiet å støtte.⁴³

Statsråd Åse Kleveland (Ap) grunnla nok en gang liberaliseringen med den teknologiske utviklingen og frykten for de utenlandske konkurrentene. Det var derfor avgjørende at Stortinget kom til en rask enighet rundt lokaliseringen av TV2. Dette viser til hvordan teknologisk utvikling presser fram politisk handling.

”Målsettingen med å etablere en riksdekkende fjernsynskanal i Norge er å styrke det norske fjernsynstilbudet, noe som er viktigere enn noensinne i en tid med sterk internasjonalisering av fjernsynstilbudet her i landet. Det som gjør det litt tidskrittisk er at vi ser en stadig sterkere seeropplutning omkring de internasjonale programtilbudene som gjør det nødvendig å få på bena et konkurransedyktig norsk alternativ. Jeg håper at man i dag vil komme til en beslutning om hvor TV2 skal ligge. Det er helt klart at tiden går, og som nevnt, i utgangspunktet får utenlandske kanaler et bedre fotfeste for hver dag som går.”⁴⁴

Et interessant grep var hvordan partiene bortsett fra Frp klarte å bli enige om at TV2 ikke burde bli lagt til Oslo. Etter det ble det imidlertid full splid i nesten alle partier rundt lokaliseringen. Agder-benkene sloss tverrpolitisk for Kristiansand, mens Trøndelags-benken sloss tverrpolitisk for Trondheim. TV2 ble tilslutt lokalisert til Bergen med 119 mot 38 stemmer.

⁴¹ O.tidende (1990-1991) s. 679

⁴² O.tidende (1990-1991) s. 679

⁴³ O.tidende (1990-1991) s. 683

⁴⁴ O.tidende (1990-1991) s. 688

3.6 Oppsummering

Dette kapitlet har vist en interessant mediepolitisk utvikling. Selv om Høyre-regjeringen var viktig for å få i gang liberaliseringen av mediemarkedet, var det den teknologiske utviklingen som etter hvert tok fant sted og tilslutt ikke gav politikerne andre valg enn å prøve å styre en utvikling som ikke lot seg stoppe. Gjennom stortingsforhandlingene kan man også se at politikerne hele tiden hadde et sterkt engasjement for NRK og ønsket at allmennkringkasteren skulle lykkes i den nye konkurransesituasjonen som den teknologiske utviklingen presset fram.

	SV	Ap	Sp	Krf	V	H	Frp
1981 – Forsøk med nærkringkasting	-	-	+	+	-	+	+
1983 - Lokalisering P2 Trondheim	+	-	+	+	+	+	-
1986 – Stadfesting nærkringkasting	+	+	+	+	0	+	+
1987 – NRK som stiftelse	+	+	+	+	0	+	+
1990 – TV2 som privat kanal	+	+	+	+	0	+	+
1990 – TV2 gratis og reklamefinansiert	-	+	+	+	0	+	+
1990 – Lokalisering TV2 utenfor Oslo	+	+	+	+	0	+	-
1995 – NRK som AS	-	+	-	-	+	+	+

+ = for

- = mot

0 = ikke tilstede på Stortinget

Tabellen over viser også hvordan det etter hvert ble et relativt bredt politisk flertall for løsninger som innebar økt konkurranse for NRK, men også gav NRK en betydelig friere stilling til selv kunne styre sin egen utvikling i møte med konkurransen.

Teknologien utenifra gjorde det teknisk umulig å beholde NRK-monopolet i eteren. Det var behovet for en sterk nasjonal medieproduksjon som presset norske politikere til å vedta mer liberalisering av norsk mediepolitikk. Endringene som skjedde var såpass små at man ikke kan si at det var liberalt flertall i Stortinget som presset fram en hard liberalistisk politikk, men heller en allianse mellom et mindretall av ideologiske liberalister og pragmatiske politikere som sakte men sikkert gjorde små endringer i en mer liberal retning.

I motsetning til hva som er hevdet av spesielt politikere fra partiet Høyre, så kan det stilles spørsmålstegn hvor viktig Høyres rolle har vært i liberaliseringen av det norske mediemarkedet. Høyre-regjeringen var utvilsomt viktig for å få til de første nærradio-kanalene, men deretter var det et relativt bredt konsensus i norsk politikk om den videre utviklingen. Selv om Høyre og Frp

ønsket å gå fram raskere var de alltid avhengig av å søke samarbeid med enten sentrumspartiene eller Arbeiderpartiet for å få gjennomført sin politikk. Disse partiene var villige til å være med på deregulering og liberalisering først når de teknologiske rammene i realiteten ikke gav politikerne andre valg enn å vedta konkurransedyktige forhold for andre norske mediebedrifter i eteren. Det kan heller ikke sies at det var høyrepartienes press for mer liberalisering som overbeviste de andre partiene. Og når sant skal sies så var det ikke radikale endringer i en mer liberal retning som Høyre stod for.

Kapittelet sier også en del om de institusjonelle omgivelsene til NRK. Et usedvanlig bredt flertall på Stortinget var opptatt av å sikre NRK ordentlige rammevilkår og var villige til å akseptere at politikerne måtte få begrenset makt over et stadig friere NRK. De hadde klare krav til kvalitet og NRKs allmennkringkasterrolle, men mente også at NRK måtte bli mer moderne, effektiv, resultatorienterte og til en viss grad mer kommersiell. NRK kunne operere i et politisk landskap hvor institusjonen hele tiden hadde politikere som var oppriktig glad i institusjonen og ønsket det beste for NRK. I og med at dette flertallet var såpass bredt, kunne NRK være sikre på at uansett hvem som satt med regjeringsmakten så kom NRK til å ha gode rammevilkår.

Det er de tekniske omgivelsene som er den største utfordringen for NRK. Teknologien presser fram nye konkurrenter og ny konkurranse. Det er ikke politikerne som presser fram konkurransen. I de neste kapitlene vil jeg fokusere på hvilken strategi NRK har lagt for å møte denne konkurransen i radio og etter hvert også i fjernsynet.

Kapittel 4 – NRKs strategi for å møte konkurransen

I dette kapittelet vil jeg forsøke å svare på hvordan NRK valgte å svare på de endringer som skjedde i omgivelsene. Spesielt vil jeg vektlegge hvordan NRK forsøkte å møte den konkurransesituasjonen som oppstod både i radio og fjernsyn i løpet av 1980-tallet med å utvikle sitt programinnhold og sin programprofil.

4.1 Allmennkringkasterrollen

Den største utfordringen til NRK var og vil nok alltid være dilemmaet som det innebærer å være en allmennkringkasterrolle i et åpent marked. I et foredrag på Norges Handelshøyskole i 1990 innrømte daværende kringkastingssjef Einar Førde at situasjonen for allmennkringkastingsselskap i Europa på mange måter gikk en usikker framtid i møte: ”NRK er en allmennkringkasting, eller som det heiter i internasjonale terminologi, eit public-service selskap. Vi er pålagt ei rad nasjonale og kulturelle plikter. Vi blir finansiert av en allmenn skatt på innehav av fjernsynsapparat. Men framtida for denne typen selskap er ikkje trygg”⁴⁵. For NRK-ledelsen betydde dette at man var nødt til å gjøre endringer i sine strategier for å sikre allmennkringkasteren i fremtiden.

Målsetningene til NRK viser at man stod i spagat mellom allmennkringkasterrollen og ønsket om høye seertall. På den ene siden skulle NRK ha høy programkvalitet i innhold, produksjon og distribusjon, med stor bredde, dybde og relevans i programtilbudet. På den andre siden skulle NRK også ha størst andel av samlet seer/lyttertid og ha daglig oppslutning fra et flertall i befolkningen⁴⁶. Allmennkringkasteroppdraget stod hele tiden sterkt i NRK og ikke minst blant NRK ”oppdragsgivere” i Stortinget. I Stortingsmelding nr 42 1994-1995 står det at allmennkringkasterne har plikter som politiske, kulturelle og sosiale kulturbærere. Det ville være uheldig om NRK utvikler seg til å bli mer lik de kommersielle fjernsynskanalene⁴⁷.

Hva var så NRKs allmennkringkasteroppdrag? I NRKs strategidokument for 1996-2000 ble det understreket at NRK skulle konsekvent fremme ytrings og informasjonsfrihet, demokratiske verdier og grunnleggende menneskerettigheter. NRK skulle også støtte, skape og utvikle norsk tradisjonell kultur og samtidskultur, kunst og underholdning. I tillegg skulle det legges vekt på programtilbudets allmenndannende karakter og det skulle lages kvalitetsprogram for barn og

⁴⁵ Førde (1990) s. 10 – Lehmkuhl-foredrag fra NHH hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁴⁶ Fra strategidokumentet "NRKs mål og strategi 1996-2000" hentet fra NRKs Dokumentarkiv

⁴⁷ Fra strategidokumentet "NRKs mål og strategi 1996-2000" hentet fra NRKs Dokumentarkiv

ungdom. Tilslutt skulle NRK også kjenne et ansvar for å forsvare og utvikle samisk språk og kultur, og også sende program på andre minoritetsspråk i landet⁴⁸. Førde gikk så langt som å si at: ”Framtida for det samiske folk et, ikkje berre i Norge, men i verda, er avhengig av Norsk rikskringkasting. Denne formidable oppgåva kan aldri bli kommersielt lønnsam.”⁴⁹

Men NRK definerte også sin allmennkringkasterrolle ved å være en slags ”folkekanal”. Siden mange ser på fjernsyn først og fremst som et underholdningsmedium, måtte NRK også levere et tilbud til disse seerne. Det innrømmes at ”programmer som ikke slår an hos publikum, eller av andre grunner ikke holder mål, må i høyere grad enn hittil bli erstattet.”⁵⁰ I strategidokumentet *NRK mot år 2000* heter det:

I fjernsynets beste sendetid fra klokka 19.30 til 23.00 – ”prime time” – skal det legges særlig vekt på å tilby et konkurransedyktig tilbud, variert og attraktivt for det brede publikum. Det viktigste med tilbudet i ”prime time” er at det faller i smak hos det store flertallet av seerne og at det kan samle hele familien foran TV-skjermen. Nyheter og faktaprogrammer, filmer, underholdning og sport vil legge beslag på mesteparten av sendetiden i ”prime time”⁵¹.

Denne holdningen viser noe av dilemmaet med å være allmennkringkaster. På den ene må NRK ha et tilbud som slår ann hos ”folk flest” i ”prime time”. På den andre siden har NRK et enormt samfunnsoppdrag, og som Førde beskrev det så er ”det er dei mange smale kvalitetsprogramma som til sjuande og sist er NRKs viktigaste bidrag til å halde oppe norsk identitet og sjølvkjensle.”⁵² Hvis NRK ikke hadde gjort det hadde det ikke vært noen begrunnelse for en allmennkringkaster.

Denne åpenbare spagaten har jeg vært inne på i teorikapittelet og vil i løpet av dette kapittelet hvordan NRK har klart å møte omgivelsenes utfordringer og til dels motstridende krav og forventninger til NRK.

4.2 Fra monopolist til markedsaktør

4.2.1 NRKs unike posisjon

NRK hadde på mange måter en unik posisjon i Norge før mediemarkedet ble liberalisert. I et foredrag kalt ”*Mellom marknad og monopol*” på Norges Handelshøyskole i 1990 beskrev

⁴⁸ Fra strategidokumentet ”NRKs mål og strategi 1996-2000” hentet fra NRKs Dokumentarkiv

⁴⁹ Førde (1990) s. 10

⁵⁰ NRK mot år 2000 (1987) s. 17

⁵¹ NRK mot år 2000 (1987) s. 17

⁵² Førde (1990) s. 10

kringkastingssjef Einar Førde NRKs rolle i det norske samfunn med å konstatere at ”Dagsrevyen er for lengst eit langt viktigare felles rituale for det norske folk enn høgmessa om søndagen.”⁵³

I forrige kapittel så vi hvordan nesten et samlet Storting understreket betydningen av NRK og at endringer i konkurransesituasjonen ikke først og fremst var en politisk kamp, men noe som ble presset frem av den teknologiske utviklingen. Likevel førte disse endringene i omgivelsene til at NRK var nødt til å tilpasse seg en ny konkurransesituasjon. Både når det gjelder den innholdsmessige delen gjennom NRKs profil, men også i forhold til organisering ble det stilt klare krav fra omgivelsene både i forhold til effektivitet, profil og allmennkringkastingsoppdrag. Kringkastingssjefen innrømte at dette var en svært krevende øvelse.

”I overgangen frå monopol og forvaltningsbedrift til konkurranseutsett mediastifting er ikkje heilt enkel. Våre oppdragsgivarar og folket i det heile ventar framleis av oss at vi også skal betre vår formålseffektivitet som er eit betydeleg vanskelegare omgrep å gjere operativt i den daglige drifta. Vi kan ikkje drive profittmaksimering. Vi driv formålsrealisering. Og formåla er svært tallrike.”⁵⁴

4.2.2 Hovedstrategi på 1980-tallet

På midten av 1980-tallet var nærradioene i full sving og NRK kunne ikke lengre defineres som monopolist i eteren. 5.mai 1986 sendte kringkastingssjef Bjartmar Gjerde et personlig brev til alle ansatte i NRK for å få deres innspill til hvordan NRK skulle møte konkurransen i fjernsyn og radio. Disse innspillene skulle være til hjelp for NRK-ledelsens arbeid med å utarbeide en strategi for framtiden. I styrepapirene⁵⁵ fra august 1986 kan man lese at dette initiativet ble satt meget stor pris på av de ansatte i NRK.

Det kom inn flere hundre innspill, men hovedkonklusjonen var at NRK måtte satse på kvalitet for å kunne møte konkurransen. ”Radioen bør satse på kvalitet og ikke ”pjatt-radio”” heter det seg i et av brevene⁵⁶. Samtidig mente medarbeiderne at det også var nødvendig at NRK hadde de programmene som folk flest så på⁵⁷. Altså at NRK skulle levere topp kvalitet og samtidig ha de høyeste seertallene. Medarbeiderne var mer opptatt av organisasjonsspørsmål, enn programpolitikk. Det var alminnelig enighet om at NRK måtte få en friere stilling i forhold til myndighetene og at NRKs organisasjon måtte moderniseres gjennom desentralisering av

⁵³ Førde (1990) s. 7 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁵⁴ Førde (1990) s. 12 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁵⁵ Saksframlegget er skrevet av Arne Strand – hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁵⁶ Saksframlegg styremøte NRK 21.8.1986 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁵⁷ Saksframlegg styremøte NRK 21.8.1986 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

myndighet og ansvar. Det ble påpekt at organisasjonen var tungrodd og byråkratisk og avdelingsgrensene i radio og fjernsyn var til hinder for et godt samarbeid.

Det er verdt å legge merke til at medarbeiderne mente at effektiviseringen og produktivitetsøkningen hadde vært ført langt nok, og at nå måtte man heller se på inntektsøkninger. Det er nok ikke mer å hente på effektivisering, heter det i flere brev⁵⁸. Selv om enkelte av medarbeiderne åpner for reklamefinansiering, ligger det nok i kortene at det var lisensøkning som først og fremst var muligheten for økte inntekter.

Strategidokumentet *NRK mot år 2000* er preget av en veldig rasjonell og teknisk tilnærming til fjernsynsproduksjon. Dokumentet har mye fokus på rent tekniske omgivelser som antall sendere, omformere, langbølgesendere og antall medarbeidere. NRK konstaterer i dokumentet at NRKs programmer skal være slik at den dominerende del av den tid folk lytter på radio og ser på fjernsyn, brukes på NRKs programmer. Men det sies veldig lite om hvordan man skal få den enkelte seer eller den enkelte seertype til å bli seer eller lytter til NRK. Hovedstrategien er å satse på kvalitet, selv om det også sies at NRK skal skaffe seg best mulig kunnskaper om lytterne og seerne ved en systematisk bruk av markedsundersøkelser.

Man merker også en dyp skepsis mot spesielt de utenlandske fjernsynskonkurrentene. Denne elitistiske holdningen til kommersielle kanaler bød på en stor utfordring for NRK, og kan forklare hvorfor NRK senere fikk store problemer med seeropplutningen. I strategidokumentet slås det fast at:

”Kommersielle satellittkanaler vil ikke se det som noen hovedoppgave å gi et bredt og variert nyhets- og informasjonstilbud – i særdeleshet ikke om norske forhold. For NRK vil nyhetssendinger og informasjonsprogrammer om forhold i vårt eget land, så vel som i andre land, være et hovedområde”⁵⁹.

Når det gjaldt barne-tv viser NRKs holdninger i sitt eget strategidokument fra 1987 en holdning til utenlandske fjernsynsstasjoner som er ganske oppsiktsvekkende. NRKs holdning viser klare tegn på at NRK skal gjennom sin fjernsynsproduksjon gi folket en skikkelig oppdragelse. NRK skal i hvert fall ikke være noen kommersiell underholdningsprodusent.

”Barneprogrammene fra satellitt-TV har ofte et overfladisk underholdningsinnhold med spekulative, voldelige innslag som er lite egnet for barn etter vanlig norsk målestokk.

⁵⁸ Saksframlegg styremøte NRK 21.8.1986 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁵⁹ NRK mot år 2000 (1987) s. 16 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

NRK ser på det som en hovedoppgave å gi et godt norsk tilbud som et alternativ til den internasjonale kommersielle barne- og ungdomskulturen”⁶⁰.

Imidlertid viser det seg at publikum ikke var enig med NRK i at alt som ble produsert av de utenlandske satellittkanalene var så ille. Satellittfjernsyn startet i 1982 med etableringen av Sky Channel. Svenske undersøkelser fra 1985 viste at i aldersgruppen 9-14 år ble 60 prosent av seertiden brukt til satellittsendinger og i aldersgruppen 15-24 år ble 55 prosent av seertiden brukt på satellitt. Undersøkelser i Norge viste også den samme tendensen. Ungdom som hadde anledning til å se Sky, foretrakk det framfor NRK.⁶¹ Samtidig var NRKs holdning at siden de drev en så mye bedre kanal rent kvalitativt, så var man ikke så opptatt av denne konkurransen. Den samme holdningen som NRK hadde overfor satellittkanalene hadde de også overfor nærradioene. Teknisk og kvalitativt leverte NRK så mye bedre produksjoner at man ikke var så fryktelig opptatt av konkurransen.

4.2.3 Ny holdning til konkurransen

På begynnelsen av 1990-tallet merker man en ny holdning til konkurranse i NRK. Mye av dette skyldes nok de skiftende omgivelsene. Konkurrentene kunne ikke lengre avfeies som små aktører uten den samme kvaliteten som NRK. Stortinget hadde vedtatt å åpne opp for både TV2 og P4, som alle visste at kom til å bli betydelige konkurrenter. I tillegg var seer- og lyttertallene såpass høye for nærradioene og kommersielle satellittsendinger at NRK var nødt til å ta dem på alvor. Gjennom 1980-årene hadde NRK radio tapt 900 000 daglige lyttere til de om lag 400 nærradioene. På begynnelsen av 1980-tallet hadde NRK 95 prosent av alle radiolyttere, i 1992 hadde de 66 prosent⁶².

Den nye kringkastingssjefen Einar Førde var også kommet inn med nye tanker rundt konkurranse og mediemarkedet. Førde med sin bakgrunn som kulturminister, så at det ikke var noen vei utenom konkurransen og sa at han startet sitt nye virke som kringkastingssjef med å formane alle sine medarbeidere om at heretter skal vi i NRK like konkurranse og understreket at konkurransen kom til å gjøre NRK bedre.⁶³

Mens NRK på 1980-tallet hadde kjempet for å få opprettet TV2 som en del av NRK (Førde hadde selv vært en av de politikerne som kjempet for det), aksepterte NRK raskt den nye

⁶⁰ NRK mot år 2000 (1987) s. 16 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁶¹ NRK mot år 2000 (1987) s. 7 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁶² Notat fra Fuglevik til Kringkastingsrådet høsten 1994 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁶³ Førde (1990) s. 12 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

konkurrenten. Før TV2 åpnet, ville Einar Førde at TV2 skulle lykkes, i hvert fall delvis. Han var redd for et scenario fra Danmark skulle inntreffe i Norge. Der hadde TV2 mislykkes i begynnelsen, deretter hadde politikerne gitt TV2 deler av Danmark Radios lisens. Dette måtte NRK for all del unngå (Rossavik 2007:310). Kringkastingssjefen sa allerede på Lehmkuhl-foredraget i 1990 at NRK hadde en offensiv holdning til sin nye konkurrent: ”Vi i NRK har innsett at vi i all hovedsak bør stille oss positiv til tanken om at den andre norske fjernsynskanalen som vi får i alle fall, bør vere ein reklamefinansiert kanal som arbeider etter public service-modellen.”⁶⁴

Senere kan det nesten se ut som om at selv om TV2 var en konkurrent, ble kanalen også etter hvert en ”venn” i kampen mot utenlandske kanaler og selskaper. I strategidokumenter fra midten av 1990-tallet sies det at NRK vil samarbeide med TV2 for å styrke de norske allmennkringkasterne i forhold til utenlandske kanaler og for å bevare et livskraftig norsk mediemiljø⁶⁵. TV2 ble en del av boltverket for norskprodusert fjernsyn i konkurransen mot utenlandske selskaper. Det er interessant å legge merke til denne ”alliansen” som oppstod mellom den offentlige allmennkringkasteren og den nye private kanalen som også drev under en allmennkringkasterlisens (dog ikke like streng som NRKs). ”Alliansen” var først og fremst for å sikre norske interesser i et mer globalt mediemarked.

Også overfor nærradioene var holdningene til NRK-ledelsen endret. Fra å være sett på som kanaler av en mye lavere kvalitet enn NRKs, ble de nå sett på som en viktig del av norsk mediemiljø. I 1990 beskrev Førde forholdet til nærradioene slik: ”Nærradioane har også skapt ein ny konkurransesiutasjon. I NRK legg vi stor vekt på å vere gode vener med våre konkurrentar i radioen fordi dei ikkje berre er konkurrentar, men representerer ein tilvekst til vårt spinkle nasjonale kringkastingsmiljø.”⁶⁶

Denne holdningsendringen til omgivelsene betydde flere ting. For det første betød det at NRK ble mer oppmerksom på seernes ønsker fremfor hva NRK mente gav høyest mulig kvalitet eller hva seerne burde se på. Den paternalistiske og litt selvgode holdningen i NRK ble erstattet av en offensiv holdning mer tilpasset markedets ønsker. For det andre ble det mer fokus på å ha høye nok seertall. Målsetningen var at NRK skulle holde høyest seer- og lyttertall blant alle

⁶⁴ Førde (1990) s. 18 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁶⁵ Fra strategidokumentet ”NRKs mål og strategi 1996-2000” hentet fra NRKs Dokumentarkiv

⁶⁶ Førde (1990) s. 14

aldersgrupper i samfunnet. Tilslutt ble det en erkjennelse av at NRK ikke bare kunne lære fra BBC, men også fra andre private kanaler, og at konkurransen skjerpet NRK til å levere bedre programmer.

4.3 Diversifisering av programtilbudet

4.3.1 Utvidelse av antall kanaler

Med fremveksten av flere private radiokanaler begynte enkelte å stille spørsmål for behovet allmennkringkasterradio. Direktør i NRK Radio Tor Fuglevik mente behovet for allmennkringkasterradio når man fikk private radiokanaler ble legitimert av dens primæroppgave. Etter hans mening hadde ikke kommersiell radio som primæroppgave å formidle kunnskap opplevelse og glede til sitt publikum, men å formidle lyttere til sine annonsører⁶⁷. I følge Fuglevik måtte de kommersielle radiokanalene være tilbakeholden med å sende andakter, høymesser, klassisk musikk, norsk samtidsmusikk, folkemusikk, radioteater, skoleradio, opplysningsprogrammer og opplesning av poesi og uforståelig lyrikk. I allefall på nynorsk. ”Alt dette kan NRK tillate seg å gjøre – og vi gjør det hver dag”⁶⁸.

Men samtidig advarte NRK-ledelsen mot å snevre NRK inn til å bare lage slike programtyper som nevnt ovenfor og la de private radiokanalene produsere de kommersielle radioprogrammene som flertallet ønsket seg. I notatet fra Tor Fuglevik skisserer han opp hva som vil skje hvis det kun er de klassiske kjerneoppgavene som blir liggende igjen i den offentlige finansierte nasjonal radio, slik som hadde skjedd i andre europeiske land:

”Her starter den nedgående spiralen: Lyttertallene synker drastisk når tilbudet innsnevres mot kunstmusikk, dramatik, minoritetsprogrammer og tilbud for de spesielt interesserte. Når oppslutningen blant publikum forsvinner, fordamper også politikernes vilje til å bevilge penger. Når driftsbudsjettet går ned, forringes programtilbudet og kvaliteten slik at lyttertallene synker ytterligere. Denne spiralen ender ett sted. Det skjønnte allerede Charles Darwin”⁶⁹.

Her vi inne i selve kjernen til NRKs store utfordring i den nye konkurransesituasjonen. Allmennkringkasteroppdraget skaper en konflikt mellom to forventninger i de institusjonelle omgivelsene. På den ene siden er det et klart krav om kvalitet, mangfold og smale produksjoner som fremføres av ”kultureliten”. På den andre siden aksepterer folk flest å betale lisensen hvis de føler at de får noe igjen for pengene. Disse to forventningene er vanskelige å møte samtidig. Politikerne har en slags dobbeltrolle i og med at de på den ene siden stiller strenge kvalitetskrav

⁶⁷ Notat fra Fuglevik til Kringkastingsrådet høsten 1994 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁶⁸ Notat fra Fuglevik til Kringkastingsrådet høsten 1994 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁶⁹ Notat fra Fuglevik til Kringkastingsrådet høsten 1994 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

(se kapittel 3), men samtidig også er avhengig av å hente stemmer fra folk flest og vil ikke gjøre seg upopulær med høye avgifter som folk ikke finner rimelige. Politikerne opplever med andre ord også dette dilemmaet. De vil både ha høy kvalitet og smale programmer, samtidig som de vil at ”folk flest” skal ha NRK som sin favorittkanal.

Hvis NRK hadde fortsatt slik de gjorde på 1980-tallet med å holde fast på sin tradisjonelle tilnærming til radio- og fjernsynsproduksjon uten å gjøre endringer med et programtilbud som gikk utover den tradisjonelle allmennkringkasterrollen, ville nok NRK lidd den samme skjebnen som mange andre allmennkringkasterselskap i Europa gjorde. I notatet fra radiodirektør Fuglevik til kringkastingsrådet høsten 1994 kan man lese at i enkelte land i Europa var den offentlig finansierte allmennradioen i ferd med å tape kampen mot lave lyttertall, nedskjæringer og legitimitetsproblemer. I Portugal hadde NRKs søsterselskap, RTP (Rádio e Televisão de Portugal), høsten 1994 bare tre prosent av radiolyttingen – til sammen på sine kanaler. Selv i Frankrike hadde Radio France, som i følge Fuglevik var kanskje verdens flotteste allmennkringkaster, bare 25 prosent av radiolyttingen, mens de mange kommersielle altså hadde det tredobbelte⁷⁰.

Et av de viktigste grepene som NRK valgte å gjøre på begynnelsen av 1990-tallet var å opprette en tredje radiokanal. NRK hadde sett med stor bekymring på de synkende lyttertallene til NRK radio, spesielt blant ungdom. I aldersgruppa 9-19 år lyttet 64 prosent på NRK i 1983. I februar 1991 var oppslutningen nede i 29 prosent. I aldersgruppa 20-39 år lyttet 80 prosent på NRK i 1983 og 56 prosent i februar 1991⁷¹. Dette førte til at den totale oppslutningen om NRK Radio som hadde hatt en 5 prosent økning fra midten av 70-tallet til 1983, var synkende fra 1983 til 1991. Gjennom 1980-årene hadde NRK radio tapt 900 000 daglige lyttere til de om lag 400 nærradioene. På begynnelsen av 1980-tallet hadde NRK 95 prosent av alle radiolyttere, i 1992 hadde de 66 prosent⁷².

Allerede på 1980-tallet startet NRK arbeidet for å få opprettet P2. Rett etter at P2 var åpnet startet arbeidet med P3. NRKs brev til Kulturdepartementet datert 11.1.1991 peker på at ”bortsett fra det islandske kringkastingsselskap, er NRK det eneste kringkastingsselskap i Vest-Europa som bare

⁷⁰ Notat fra Fuglevik til Kringkastingsrådet høsten 1994 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁷¹ Tall fra NRK-utredningen ”En radio – tre kanaler” 4.11.1991 hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁷² Notat fra Fuglevik til Kringkastingsrådet høsten 1994 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

har to kanaler”⁷³. I samme brev står det også at selv om NRK har den dominerende del av radiolyttingen i Norge, mener NRK at den stadig økende konkurranse både fra andre radiostasjoner og fra fjernsynsstasjoner krever at NRK styrker sitt tilbud. Som vi så i forrige kapittel var politikerne hele tiden velvillige til å hjelpe NRK i den nye konkurransesituasjon. Det var derfor ingen overraskelse at et enstemmig stortingsvedtak 28.mai 1991 (stortingsmelding 39) åpnet opp for tre radiokanaler i NRK.

4.3.2 Differensiert tilbud i radioen

Mens P1 og P2 i utgangspunktet hadde vært ganske like kanaler, så NRK-ledelsen et sterkt behov for å tenke nytt i det NRK fikk tre kanaler og friere tøyler fra politikerne. I et styrevedtak i NRK 21.januar 1992 ble det besluttet at NRK Radio skulle sende i tre klart profilerte, riksdekkende kanaler. NRK satte ned en arbeidsgruppe bestående av Bjarne Grevsgard, Knut Røe og Arne Wam for å se på hvordan man kunne få tre radiokanaler til å fungere på en best mulig måte både når det gjaldt programprofil og organisering. Alle tre var ansatte i NRK og hadde hatt høye stillinger i NRK-systemet. Det var viktig for kringkastingssjefen at arbeidet ble gjort av folk som kjente systemet fra innsiden, og dermed var bedre i stand til å gi konkrete løsninger på hvordan organisasjonen skulle organisere seg med tre radiokanaler.

I den interne NRK-utredningen ”En radio – tre kanaler” pekes det på at det i hovedsak er to områder hvor konkurrentene har gått NRK i næringsen. ”Den ene er populær musikkprofil – med særlig appell til de yngste. Den andre den geografiske nærheten, da spesielt til nærradioene. Dessuten opplevde nok mange lyttere den uhøytidelige, upretensiøse stilen i mange nærradioer som nær også i menneskelig forstand”⁷⁴. Det påpekes også at NRK må ta på alvor den oppfatningen mange lyttere hadde av nærradioen som mer åpen og demokratisk enn NRK, og at nærradioenes programmer skjedde mer på lytternes premisser enn det gjorde i NRK.

Utredningen skisser to løsninger for hvordan NRK skal ta opp konkurransen⁷⁵:

- a) Konkurranse på egne premisser: Vi må bli flinkere til å gjøre det bare vi gjør eventuelt det vi allerede greier best.
- b) Konkurranse på konkurrentenes premisser: Vi må greie det samme som de private radioene, bare bedre!

⁷³ Brev fra NRK til Kulturdepartementet datert 11.1.1991 hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁷⁴ NRK-utredningen ”En radio – tre kanaler” 4.11.1991 hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁷⁵ NRK-utredningen ”En radio – tre kanaler” 4.11.1991 hentet fra NRKs dokumentarkiv

Imidlertid var ikke disse to strategiene gjensidig utelukkende og med tre kanaler burde NRK være i stand til å gjøre begge deler. Her ligger kanskje nøkkelen i hvordan NRK møtte motstridende forventninger i sine omgivelser. I stedet for å velge en av de profilene som kunne være motstridende med andre forventninger, valgte NRK en bredere profil gjennom et mer diversifisert tilbud.

Utredningen var også brutalt ærlig på hvilke utfordringer NRK i realiteten stod ovenfor. Allmennkringkasteroppdraget påla NRK å ivareta informasjons- og kulturoppgaver i det norske samfunnet, samtidig som man skal nå ut til alle grupper i samfunnet. ”Når stadig færre under 25 år lytter til NRK Radio, er det et eksempel på at vi ikke har lykkes med det”⁷⁶. Måten NRK ønsker å bruke de tre kanalene på viser et viktig tidsskille. NRK Radio skulle fra og med 1993 bestå av ”tre klart profilerte kanaler”. NRK skulle ikke lengre bygge på tanken om at den typiske lytteren fulgte med i programoversiktene og vekslet mellom kanalene for å sette sammen sitt idealprogram, men i stedet for velger en kanalprofil tilpasset han eller henne.

I utredningen ”En radio – tre kanaler” vises det til at profilbyggingen av den enkelte radiokanal skal skje med utgangspunkt innhold og i form. For å bygge profilene baserte man seg på lytterundersøkelser, MMIs kartlegging av verdier og holdninger kombinert med radiopreferanser og SSB-undersøkelser om tidnyttingsundersøkelse og medie- og kulturundersøkelse⁷⁷. I tillegg hentet man erfaringer fra andre allmennkringkasterselskap i Danmark, Sverige og Storbritannia.

Analysen var at NRK ikke bare mistet unge lyttere. Gjennom analyser rundt verdier og holdninger gjort av Norsk Monitor kunne man få et enda mer nyansert bilde av lytternes holdninger til NRK. Blant de som la stor vekt på tradisjonelle verdier (eks. trygghet, lovlighet, nøyksomhet og lignende) stod NRK sterkt. Men blant de som la mer vekt på moderne materialistiske verdier (for eksempel mobilitet forbruk, marked, risiko) stod NRK svakt⁷⁸. NRK hadde også visse problemer med ”moderne idealister” som var opptatt av verdier som selvrealisering, toleranse, individualitet og fellesskap. De fleste som ble definert som ”moderne materialistene” jobbet i privat sektor, og var oftere menn enn kvinner. De ”moderne idealistene” var ofte mer omsorgorienterte, jobbet i omsorgsykker og var oftere kvinner enn menn. De fleste som ble definert som ”moderne” på verdikartet var unge, selv om det fantes moderne mennesker i

⁷⁶ NRK-utredningen ”En radio – tre kanaler” 4.11.1991 hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁷⁷ NRK-utredningen ”En radio – tre kanaler” 4.11.1991 hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁷⁸ Analyse fra NRK-utredningen ”En radio – tre kanaler” 4.11.1991 hentet fra NRKs dokumentarkiv

alle aldre. Med bakgrunn i denne analysen anbefalte utvalget å gjøre noe mer enn å etablere en kanal for den upresise gruppa ”unge, moderne mennesker”. I stedet for gikk NRK mer grundig til verks og bestemte seg for tre differensierte og forskjellige radiokanaler tilpasset det Max Weber ville kalt for idealtyper.

Målgruppa for NRK første radiokanal var unge og voksne ”moderne idealister”. Kanalen skulle tilfredsstille de som søkte kunnskap, innsikt, debatt og kunstneriske opplevelser. P1 skulle gi bakgrunn, analyse, kommentar og debatt om samfunns- og kulturspørsmål, og skulle ha tid til ”tankerekker som varer mer enn noen sekunder”⁷⁹. Kanalen skulle også øke tilgjengeligheten for ulike kunstformer og skape interesse for nye tanker og temaer som i utgangspunktet krevde bakgrunnskunnskap.

Den andre kanal burde innrettes mot voksne og eldre mennesker. Etablerte lyttervaner hos den tradisjonsorienterte delen av befolkningen burde videreføres i denne kanalen. P2 skulle også være kanalen med distriktsprogrammene og søke seg mot et ”mer voksent publikum som ville ha radioen som en hyggelig følgesvenn”⁸⁰. I P2 skulle man rydde plass til lengre sendinger for distriktskontorene tilpasset mer lokale forhold i distriktene.

I den tredje kanalen burde det være unge og ”moderne materialister” som skulle tilfredsstillers. Den typiske lytteren var en person under tretti år, oftere mann enn kvinne som arbeidet i privat sektor⁸¹. Kanalens profil ble beskrevet som et sted hvor ”pop, rock, aktualitetsflater der musikk veksler hyppig med korte direktesendte innslag ledet av en ”godt” synlig programvert”⁸². I tillegg skulle kanalen ha sport, service og lett underholdning for rastløse unge og ungdommelige mennesker. Beskrivelsen av innholdet gir et klart bilde på hvordan NRK ønsket at profil på sin nye satsning skulle være:

”I P3 er neste musikkutt aldri langt unna. Pulsen er høy. Tonen er direkte og sterkt preget av profesjonelle programverter som ikke unnsår seg noen journalistiske utfordringer på direkten. De aktuelle magasinene har bare unntaksvis innslag i tradisjonell forstand, fordi det meste avvikles direkte. Bak seg har vertene et deskmiljø der journalister, musikkprodusenter og produsenter borger for topp kvalitet”⁸³.

⁷⁹ NRK-utredningen ”En radio – tre kanaler” 4.11.1991 hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁸⁰ NRK-utredningen ”En radio – tre kanaler” 4.11.1991 hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁸¹ NRK-utredningen ”En radio – tre kanaler” 4.11.1991 hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁸² NRK-utredningen ”En radio – tre kanaler” 4.11.1991 hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁸³ NRK-utredningen ”En radio – tre kanaler” 4.11.1991 hentet fra NRKs dokumentarkiv

Det kan være verdt å merke seg at selv når NRK skulle satse på en ny kanal og en ny og ”lettere” profil skulle det fortsatt gjøres med kvalitet. I utredningen om ”En radio – tre kanaler” utvidet NRK kvalitetsbegrepet. Begrepet om kvalitet måtte gjelde mer enn bare form, innhold, presentasjon og teknisk utførelse, også tilgjengelighet burde være et kvalitetskriterium. Med tilgjengelighet menes både at innholdet skulle presenteres på en måte som gjorde det forståelig for vanlige folk, men også et variert tilbud med klare valgmuligheter hele døgnet var en viktig kvalitet⁸⁴. Og selv om de private kommersielle kanalene gjorde noe av det P3 skulle gjøre, kunne de ikke gjøre alt fordi de private kanalene var nødt til å tenke markedsinteresser. P3 kunne derimot sende enda mer ikke-kommersiell poprock eller reportasjer fra mindre musikkmiljø i mindre steder i Norge. Ikke minste kunne P3 sende programmer om kulturelle uttrykk som ikke var en del av den såkalte hovedstrømmen av popmusikk. På denne måten kunne NRK legitimere sitt allmennkringkasteroppdrag også ved opprettelsen av P3.

For det første er trekanalideen en tilpasning til en situasjon med mer komplekse omgivelser, hvor det er forventninger i omgivelsene som er motstridende. For å løse dette var diversifisering av tilbudet helt avgjørende. Å erkjenne at lytterne var forskjellige var i følge Fuglevik å vise respekt og toleranse for det mangfold som fantes⁸⁵. Den andre erkjennelsen var at NRK gjennom trekanalprofileringen innrømte at de aldri hadde sett på unge lyttere som en viktig målgruppe. Radiodirektøren Tor Fuglevik sa selv at ”NRK snarere har hatt en nedlatende holdning til det publikum [ungdom] som helt fra femti- og sekstitallet i monopolarroganse ble henvist til Radio Luxembourg og platespilleren.”⁸⁶ Trekanalens store mål var å vinne ungdom og moderne lyttere tilbake til NRK.

4.3.3 Økonomiske besparelser i trekanalsystemet

En gjennomgående utfordring i NRK var økonomien. Også i tankene rundt tre radiokanaler ligger det klare elementer av økonomisk tekning i bakgrunnen. For å ikke sprengte de økonomiske rammene sier man i utredningen om tre radiokanaler at NRK må bruke frilansere i stor utstrekning og at det blir nødvendig å frigjøre lønnsmidler. Det måtte heller ikke lyses ut nye stillinger med mindre man hadde svært god begrunnelse⁸⁷.

⁸⁴ NRK-utredningen ”En radio – tre kanaler” 4.11.1991 hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁸⁵ Notat fra Fuglevik til Kringkastingsrådet høsten 1994 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁸⁶ Notat fra Fuglevik til Kringkastingsrådet høsten 1994 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁸⁷ NRK-utredningen ”En radio – tre kanaler” 4.11.1991 hentet fra NRKs dokumentarkiv

Andre økonomiske grep i forbindelse med ny struktur i radioen var at man begynte å se potensialet i å gjøre NRK mer bimediale. Det hadde tidligere eksistert rimelig tette skott mellom radiodelen og fjernsynsdelen av NRK. I 1991 ble det som en del av satsningen på distriktsjernsyn opprettet 70 nye stillinger ved NRKs distriktskontorer for å optimalisere fjernsynsarbeidet. Selv om radio og fjernsyn har ulike produksjonsformer, så man i NRK at spesielt innenfor nyhetsproduksjon så var det et stort potensiale for felles produksjoner. Det ble anbefalt at de 70 nye medarbeiderne i stor grad burde benyttes i den ”bimediale”⁸⁸ virksomheten ved NRKs distriktskontorer⁸⁹. Dette var en viktig økonomisk innsparing. Gjennom eksplisitt fokusering på bimedialitet kunne man forvente et betydelig effektiviseringspotensiale i sin egen produksjon. Som vi vil se i neste avsnitt argumentert NRK også for økt lisens grunnet sin satsning på distriktsjernsyn, mens man i realiteten ikke hadde så store kostnadsøkning ved å gjøre det. Mye av produksjonen kunne gjøres ved folk som allerede var ansatt i distriktsradioen.

Det ble også påpekt at etableringen av P2 hadde bidradd til den økte effektiviseringen som man hadde håpet på. Erfaringene fra P2 var at det ble gjort mye dobbel bruk av produksjonene fra riksmedarbeiderne ved distriktskontorene. Over 75 prosent av de innslag og programmer som P2s riksmedarbeidere produserte ble også brukt i distriktssendingene. Ved overgang til tre radiokanaler var dette noe man ønsket å beholde. I tillegg var det en rekke andre små og store forslag innenfor økonomisk effektivisering som blant annet gjaldt nye investeringer i EDB, administrativ effektivisering og salg av kommersielle NRK-produker. Det ble også gjort klart at NRK var nødt til å investere i ny produksjonsteknikk for å kunne henge med i den teknologiske utviklingen.

4.3.4 Evaluering av ”En radio – tre kanaler”

Lytterundersøkelsene tydet på at de tre kanalene hadde fått de lyttertallene som var nedfelt i NRKs strategier. 70 prosent av befolkningen sa at de var fornøyd med NRK radio etter omleggingen. De unge lytterne vendte tilbake til NRK og sluttet godt opp om PeTre. Reaksjoner fra pressen, fra stortingsrepresentanter, fra enkeltlyttere og ikke minst fra NRKs egne nyhetsmedarbeidere kunne imidlertid tyde på at radioreformen ble oppfattet som mislykket⁹⁰. Gjennom de tre første månedene av trekanalradioens liv var det en omfattende debatt om radioen i mediene, og internt i NRK. Den nye reklamefinansierte P4 fikk raskt et stort publikum, hovedsakelig på bekostning av nærradioene – men tok også en hel del lyttere fra NRK. P4 klarte

⁸⁸ Bimedial betyr at man bruker begge etermediene (radio og fjernsyn) samtidig

⁸⁹ NRK-utredningen ”En radio – tre kanaler” 4.11.1991 hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁹⁰ Notat fra Tor Fuglevik fra 1994 om NRK Radio 1993-1999 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

med relativt begrensede ressurser å få rimelig raskt en halv million lyttere. Det var i tråd med NRKs egne beregninger. Tall fra andre europeiske land viste at private reklameradioer med hovedvekt på pop og rock fra 60, 70 og 80-tallet og med et tilfredsstillende nyhetstilbud ville kunne samle 20 prosent av lytterne.⁹¹ Spesielt kulturkanalen hadde fallende lyttertall mot slutten av 1993. Både innhold og form ble justert, samtidig som bedre markedsføring ble gjort. Det ble også foretatt flere justeringer i P1 og i PeTre det første halve året. Hovedprofilen lå imidlertid fast i alle kanalene⁹².

For NRKs del endret heldigvis bildet seg etter hvert. I september 1994 hadde NRK 51 prosent daglig oppslutning for sine radiokanaler. Dvs. at 51 prosent av alle nordmenn hørte på NRK hver dag. De siste tre månedene før omleggingen til tre kanaler hadde NRK 55 prosent, men da var ikke P4 kommet på luften. Sammen med lanseringen av P4, hadde NRK P3 knust nærradioene. I løpet av et år var oppslutningen rundt nærradioene i Norge halvert⁹³. Denne tabellen viser klart hvordan utviklingen av markedsandeler beveget seg. Tabellen er oversikt over markedsandeler (i prosent) i aldersgruppen 9-19 år⁹⁴.

	P1	P2	P3	NRK	P4	Nærradio
1.kvartal 93	22	24	-	46	-	37
2.kvartal 93	15	20	-	41	-	53
3.kvartal 93	16	19	-	42	-	51
4.kvartal 93	11	4	35	52	18	29
1.kvartal 94	9	2	35	49	22	27
2.kvartal 94	5	2	39	48	29	22
3.kvartal 94	7	2	36	46	31	24

Tabellen viser klart at NRKs strategi for å møte konkurransen med nærradioene og etableringen av P4 etter hvert ble en ubetinget suksess. I stedet for å tape markedsandeler når P4 kom på luften, klarte NRK å øke sine markedsandeler i målgruppen som de hadde slitt med siden slutten

⁹¹ Notat fra Tor Fuglevik fra 1994 om NRK Radio 1993-1999 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁹² Notat fra Tor Fuglevik fra 1994 om NRK Radio 1993-1999 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁹³ Internt notat "Ett år med "En radio –tre kanaler" til styremøte i NRK 11.10.1994 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁹⁴ Tabellen er hentet fra et internt notat "Ett år med "En radio –tre kanaler" til styremøte i NRK 11.10.1994 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

av 1980-tallet. Dette skjedde uten at det gikk ut over NRKs etablerte lyttere som holdt seg til P1 og P2.

Det kan være verdt å merke seg at selv om NRK fikk utfordringer med motstridende forventningene fra de institusjonelle omgivelsene, var lyttertallene så gode at også kritikerne etter hvert aksepterte endringene. Det kan tyde på at NRK skiftet fokus mot de tekniske omgivelsene og krav om høye lyttertall. Forventningene fra ”kultureliten” ble ivaretatt gjennom å fortsatt ha P1 og P2 som ivaretok mye av de forventningene som omgivelsene hadde til allmennkringkasterrollen.

4.4 NRK2 og distriktsfjernsyn

”Tendensen er den same i alle europeiske land. Trass i all internasjonalisering er det dei selskapa som har sterkast rot i det nasjonale felleskapet, som vinn alle konkurransar. Bruk av det nasjonale språket er ikkje berre ein føremon, men ein nødvendighet.”⁹⁵ Denne observasjonen fra Einar Førde danner et viktig bakteppe for NRKs suksess med distriktsfjernsyn. I konkurranse med utenlandske satellittkanaler ønsket folk et norsk tilbud, gjerne så lokalt som mulig og i hvert fall kanaler som ivaretok det nasjonale utgangspunkt i sin programprofil.

I strategidokumentet *NRK mot år 2000* lanserte NRK muligheten for en kanal 2 i fjernsynet. Noe som styret i NRK hadde foreslått i mars 1985. Begrunnelsen var bl.a. at et to-kanalsystem var nødvendig dersom NRK skulle kunne tilby en bredde i programvirksomheten som gjorde tilbudet mer attraktivt for publikum i konkurranse med utenlandske programtilbud⁹⁶. Når begge kanalene sendte, skulle seerne ha et reelt valg mellom programmer av forskjellig karakter. Den begrensede sendetid som bare en kanal gir, gjorde det vanskelig å nå de mål og oppfylle de forpliktelser som hvilte på en public service-virksomhet av NRKs karakter. Det var også hovedgrunnen til at public service-selskaper i nesten alle andre land på dette tidspunktet hadde to fjernsynskanaler⁹⁷.

Strategidokumentet bærer preg av at Bjartmar Gjerde, med sin fortid som rikspolitiker, var fullt klar over hva stortingspolitikere ønsket seg. Distriktsfjernsyn var på mange måter gulroten for å få stortingspolitikere til å si ja til en ny NRK-kanal. NRKs distriktsregioner fulgte stort sett fylkesgrensene og dermed også valgdistriktene til stortingspolitikere. Distriktsendinger ville gi

⁹⁵ Førde (1990) s. 9

⁹⁶ NRK mot år 2000 (1987) – hentet fra NRKs dokumentarkiv

⁹⁷ NRK mot år 2000 (1987) s. 14

mye rom for profilering av stortingspolitikere i sine hjemfylker. Som jeg også viste i forrige kapittel var muligheten for utbygging av distriktssendinger også noe som de aller fleste stortingspolitikere talte varmt om fra Stortingets talerstol.

I forhold til kanal 2 ble derfor distriktstfjernsyn brukt som et viktig lokkemiddel for å få etablert en ny fjernsynskanal. ”Målene for NRK skal opprettholdes selv om ikke fjernsynet får en kanal 2, men det vil da ikke bli økonomisk mulig å bygge ut distriktstfjernsyn i det omfang TV2-forslaget innebærer”⁹⁸. Et annet eksempel på at NRK bevisst skisserte en strategi for å få politisk velvilje til en kanal 2 er at man i strategidokumentet legger opp til at kanal 2 skal brukes til fyldigere dekning av forhandlingene i Stortinget ved direkte overføring fra møtene⁹⁹. Det var ingenting i markedsundersøkelsene som viste at det store flertallet av seerne ønsket seg direkte overføringer fra stortingsforhandlingene, men for beslutningstakerne på Løvebakken var det nok et meget sterkt incentiv for å bli mer positiv for mulighetene til en kanal 2. Men som jeg viste i forrige kapittel endte man opp med å opprette et privat TV2 i 1990, først og fremst på grunn av den teknologiske utviklingen som gjorde at mye privat kapital forsvant ut av Norge og norsk fjernsynsproduksjon.

Men i den nye konkurransesituasjonen stod NRK overfor et stort dilemma. De hadde betydelige ressurser i distriktradioen, men som vi har sett tidligere i dette kapitlet var ikke ungdommen så interessert i de vanlige distriktradiosendinger og foretrakk de private nærradiokanaler. Dette gav mye ledig kapasitet i distriktradioen, en overkapasitet som en kommersiell radiokanal nok ville kvittet seg med. For NRK var det derimot ikke like enkelt. Einar Førde oppsummerte det på denne måten:

”Marknaden og konkurransen burde få den konsekvensen for NRK at vi samle vår fjernsynsproduksjon i større og meir rasjonelle einingar. Men det skal ikkje stor fantasi til å finne ut korleis Stortinget ville reagert på at NRK bygde ned sin aktivitet i distrikta. Dette er NRKs farefulle ferd mellom Scylla og Kharybdis. Marknaden set nye sterke krav til oss samstundes som kulturelle og nasjonale imperativ heng over oss.”¹⁰⁰

Distriktssendinger i fjernsynet var en unik vinn-vinn situasjon for NRK og stortingspolitikere, hvor det åpenbart var sammenfallende interesser. Allerede ledig kapasitet ved distriktskontorene kunne brukes til fjernsynsproduksjon, uten at det i realiteten var snakk om så mye større kostnader (se forrige avsnitt om bimedialitet). Stortingspolitikere kunne få vedta utbygging av

⁹⁸ NRK mot år 2000 (1987) s. 15

⁹⁹ NRK mot år 2000 (1987) s. 15

¹⁰⁰ Førde (1990) s. 14

distriktsfjernsyn som ville framstå som god distriktspolitikk og skape flere lokale mediekanaler som igjen kunne speile deres innsats på Stortinget overfor deres velgere. I tillegg kunne NRK argumentere for økt lisens for å få til denne satsingen på distriktsfjernsyn. Gjennom 1980-tallet var NRK langt i fra fornøyd med økningene som var kommet i lisensen, samtidig som kostnadene økte gjennom konkurranse om programmer og medarbeidere. Lisensen finansierte også den kostbare utbyggingen av det analoge bakkenettet. Dette førte til en annen utfordring for NRK. ”Som alle veit er det dei siste prosentane øvst på 90-tallet som kostar mest, og i eit land som Norge faktisk meir enn heile det øvrige sendarnettet.”¹⁰¹ Førde oppsummerte lisensproblematikken på denne måten:

”Våre inntekter er rett nok sikre, men dei er totalt lausrevne frå marknaden. Lisensen til NRK er i dag mindre enn eit abonnement på ei middels stor norsk avis. Allmennkringkastingsselskapa er klemte mellom mangel på programmessig og økonomisk autonomi og konkurransen med kommersielle kringkastarar. Denne klemma hindrar selskap av vår type å ta inn inntekter som i ein fri marknad ville vere nødvendige for å møte dei stadig auka kostnadene ved å skaffe fram program”¹⁰²

Syse-regjeringen var skeptisk til NRKs satsing på distrikssendinger, og mente at NRKs distriktskontor heller burde tjene penger på å være underleverandører av programmer til TV2. Førdes distriktsatsning ble reddet av Syse-regjeringens avgang, som skjedde fordi at Senterpartiet, i forkant av ny EU-debatt, ikke kunne sitte i regjering med det fremste ja-partiet, Høyre. Gro Harlem Brundtland tok over og med Sp ute av regjering, fri til å dyrke distriktsprofilen, ble satsing på distriktsfjernsyn som en del av allmennkringkasteroppdraget til NRK vedtatt av Arbeiderpartiet og Senterpartiet. Det var en stolt Førde som kunne konstatere at:

”Vi ventar oss et vedtak frå Stortinget nokså snart der det blir stadfesta at den vidare utbygginga av særleg fjernsynsverksemda i distrikta må vere NRKs oppgåve. Det er berre eit public-service selskap som kan ta på seg den formidable oppgåva å spegla av heile dette mangfaldige landet i daglege sendingar i radio og fjernsyn”¹⁰³

Satsing på distriktsfjernsyn var også en del av strategien for å møte konkurransen med TV2. Erfaringer fra andre land hadde visst at det var et marked for kommersielle kanaler med lokalt stoff. NRK skapte seg dermed et forsprang på TV2. Norge Rundt ble også flyttet fra Oslo til Bergen, hvor den nye kanalen måtte ha hovedkvarter. Førde pekte også derfor ut *Vestlandsrevyen*, som skulle dekke Hordaland og Sogn og Fjordane, som første prøveprosjekt for de nye distriktsendingene (Rossavik 2007:307). I løpet av begynnelsen på 1990-tallet startet

¹⁰¹ Førde (1990) s. 11

¹⁰² Førde (1990) s. 11

¹⁰³ Førde (1990) s. 24

distriktssendingene i fjernsyn opp rundt omkring i landet. Som en del av distriktsprofilen styrket også NRK satsningen på den norske Sameradioen i Karasjok¹⁰⁴.

I tillegg ble det vedtatt en lisensøkning på 95 kr i 1990, som gav rom for satsning på distriktssendingene, men også gav NRK et etterlengtet finansielt albuerom (Rossavik 2007:306). Syse-regjeringen hadde vært villig til å akseptere en tilsvarende økning, men da skulle mesteparten av lisensøkningen vært øremerket satsningen på Lillehammer-OL. Lisensøkningen som Ap og Sp gjennomførte var ikke øremerket, men heller begrunnet i en distriktssatsning. Økningen fra 1990 til 1991 var på 95 kroner og en økning på 8,6 prosent¹⁰⁵. Dette var den største nominelle økningen i NRK-lisensen fra 1980 til 2010. Prosentvis var det bare to ganger på 1980-tallet lisensen økte mer.

Med positive erfaringer fra satsningen på tre kanaler i radioen, økt fjernsynsproduksjon ved distriktsskontorene og opprettelsen av TV2 ble det lettere for NRK-ledelsen å argumentere for opprettelsen av NRK2. Selv om NRK2 var omdiskutert på grunn av den lave dekningsgraden (rundt 50 prosent) i det analoge bakkenettet og at alle nordmenn dermed ikke kunne motta NRK2 ble kanalen åpnet 3. september 1996. NRK2 skulle opprinnelig virke både som en avlastningskanal for NRK1 og som en ungdomskanal. På kveldstid ble det sendt mye filmer og serier i tillegg til programmer som er sendt på NRK1. Selv om NRK2 aldri har kunnet måle seg med NRK1 i seertall har kanalen fungert for at NRK har kunne lage en tilsvarende strategi for diversifisering i fjernsynet, som de gjorde i radio. NRK har kunne sendt populære lørdagsunderholdning i NRK1, mens man i NRK2 helt siden starten har hatt et program som *Hovedscenen* som et fast innslag i helgene (unntatt i to år på 2000-tallet). Med sin interessante blanding av ulike musikkformer og opplysende intervjuer var det favorittprogrammet til mange musikkelskere, og et glimrende eksempel på NRKs strategi for å skape en profil både for ”folk flest” som (kanskje) ønsker, krever, forventer en ”folkelig” og ”lett fordøyelig” programprofil og for ”kultur- og kunnskapseliten” som vel tidvis gir uttrykk for at dette har bidratt til å ”forflate” NRKs repertoar. Dette kunne NRK aldri ha oppnådd hvis de ikke hadde klart å skape flere kanaler i radio og fjernsynet.

Det eneste ankepunktet mot NRK2 må være at kanalen aldri ble en skikkelig ungdomskanal, slik PeTre klarte å bli det i radioen. Men NRK hadde aldri kapasitet eller mulighet til å gjøre kanalen

¹⁰⁴ NRK mot år 2000 (1987) s. 30

¹⁰⁵ Tall hentet fra NRKs lisensavdeling

til en ungdommelig versjon av PeTre, til det var behovet for avlastningskanal og oppfølging av allmennkringkasteroppdraget for stort. I tillegg har ungdoms medievaner forandret seg, og andre medieformer (som internett, dataspill o.l) har fått betydelig økt oppslutning.

4.5 Kunden i sentrum

I det nye strategidokumentet "NRKs mål og strategi 1996-2000" merker man en helt ny holdning til omgivelsene. Utviklingen i det norske mediemarkedet og i produksjons- og senderteknologi hadde ført til sterk vekst i norske og utenlandske kanaler, både kommersielle og ideelle nærradioer og lokalfjernsyn¹⁰⁶. NRK innså at denne utviklingen bare ville øke i årene fremover og at digitalisering av radio- og fjernsynproduksjon ville muliggjøre en mangedobling av antall kanaler distribuert over satellitt samtidig som sammensmeltning av telefoni, data og kringkasting utvikler nye medieprodukter med lyd, bilde og tekst.

Et viktig element i strategiplanen fra 1996 som skiller seg fra andre strategidokumenter i NRK er fokuset på seeren og lytteren. Der de andre planene og dokumentene satte interne forhold og organisering i fokus, åpner denne planen i større grad for at NRK skal tilpasse seg "kundernes" ønsker og behov. Det slås fast at NRK skal sette interesser og behov hos seere og lyttere i sentrum for programpolitikken. Videre heter det at NRKs virksomhet bygger på et tillitsforhold og en gjensidig forpliktelse mellom NRK og lisensbetalerne¹⁰⁷. Dette viser hvor oppmerksom NRK var blitt i sitt forhold til publikum som sine viktigste omgivelser. Spesielt hvordan man var gått fra tankegangen om at NRK skulle "oppdra" seerne til den nye tankegangen om at NRK måtte levere program som publikum ønsket seg. Riktignok var det gjennom kvalitet at man skulle vinne publikum, men fokuset på høye seertall er interessant.

Et siste eksempel på økt markedstenkning rundt programtilbudet er punktet om at NRK skal sørge for fyldig informasjon om og aktiv markedsføring av programmene. Det er nok et grep hvor NRK viser at de ikke lenger tar det for gitt at seerne ser et bestemt antall timer hver dag på NRK, men at de må gjøre dem oppmerksomme på og tilby spennende fjernsynssendinger som publikum ønsker seg.

4.6 Inspirasjon fra BBC

Mye av inspirasjonen til utviklingen av NRK kom fra Storbritannia og BBC. Helt siden etableringen av NRK i 1933 hadde både profil og det statlige eierskapet vært etter modell fra

¹⁰⁶ Fra strategidokumentet "NRKs mål og strategi 1996-2000" hentet fra NRKs Dokumentarkiv

¹⁰⁷ Fra strategidokumentet "NRKs mål og strategi 1996-2000" hentet fra NRKs Dokumentarkiv

BBC. I et utkast til et svar fra kringkastingssjef Bjartmar Gjerde til Kultur- og vitenskapsdepartementet hvor NRK bes om å gi en vurdering av institusjonens stilling i den nye mediesituasjonen, avlegges BBC også en visitt som rollemodell for allmennkringkasterselskap¹⁰⁸. Da NRK skulle over i den nye konkurransesituasjonen så man til London for å finne inspirasjon og løsninger. Bjartmar Gjerde skriver at BBC gjennom sin programvirksomhet og organisatoriske oppbygging i stor grad har vært modell for offentlig etablerte kringkastingsselskaper i Vest-Europa og vil være det i fremtiden.

BBC var tidlig ute med flere radio- og fjernsynskanaler for å kunne gjøre den diversifiseringen som NRK gjorde senere. Det hang også sammen med at BBC allerede fra 1955 hadde hatt konkurrenter i eteren og dermed var mye mer vant til konkurranse enn det NRK og de andre skandinaviske allmennkringkasterne var. I tillegg var en stor del av innkjøpte programmer i NRK kjøpt inn fra BBC, eksempler på dette var *Poirot*, *Med hjarte på rette staden* og en hel rekke natur- og dokumentarer. BBC var og er på mange måter en garantist for kvalitetsprogrammer til allmennkringkasterformål og var derfor utrolig viktig for NRK i den utviklingen man tok da man måtte konkurransen. Å kunne se hvordan BBC lyktes i konkurranse med kommersielle kanaler skapte trygghet i organisasjonen på at dette var også noe NRK kunne lykkes med bare man lærte av det som BBC gjorde riktig. I Lehmkuhl-foredraget til Einar Førde fra 1990 brukes BBC som eksempel på en allmennkringkaster som har økt inntekter gjennom salg av spin-off produkter fra sine programmer og at NRK skal trekke lærdom av dette når de skal lansere sin nye satsning i barne-TV, *Sesam Stasjon*¹⁰⁹.

4.7 Satsing på sport

Skiftende kringkastingssjefer, og ikke minst Einar Førde, har lagt stor vekt på sporten som legitimerende publikumsmagnet. Dette viser blant annet en doktorgradsavhandling fra Mona Solvoll¹¹⁰. Resonnementet er at mindre sport vil gi færre seere, og det kan underminere oppslutningen om lisensordningen. På den annen side har de store ressursene NRK bruker på sport utløst kritikk med ujevne mellomrom. Her snus argumentasjonen: Hvorfor skal lisenspengene brukes på noe de kommersielle kanalene likevel vil levere?

Sporten har vært en av de viktigste strategiene for å sikre legitimitet for NRK og allmennkringkasteroppdraget. Blant de 12 mest sette TV-programmene i Norge fram til 2008 er

¹⁰⁸ Svar fra Gjerde til departementet (1987) s. 8

¹⁰⁹ Førde (1990) s. 19 – hentet fra NRKs dokumentarkiv

¹¹⁰ <http://www.forskning.no/artikler/2009/januar/207565>

åtte sportsprogrammer. Og det mest sette programmet (2,139 millioner seere) er kampen Norge-Mexico fra fotball-VM i 1994¹¹¹. Det er ingen tvil om at satsning på sport har vært en del av NRKs strategi for å gi et tilbud til ”folk flest” og gi folket det de vil ha. Samtidig gir sporten også en utfordring for en allmennkringkaster. Allerede på begynnelsen av 1990-tallet innrømte kringkastingssjefen at prisene på enkelte sportsarrangement var i ferd med å bli for høye for NRK, hvor kommersielle kanaler brukte sport for å kunne etablere seg på det norske markedet. ”Våre heimlege konkurrentar frå tid til annan kjøper opp godbitar til ein pris som ligg langt over det dei kan vente å få igjen i form av inntekter.”¹¹² I et slikt perspektiv har det vært spesielt viktig for NRK å vise de store mesterskapene som vinter-OL og fotball-VM. Interessant nok måtte NRK i 2010 selge rettighetene til fotball-VM for å ha råd til å arrangere Eurovision Song Contest. Kanskje ikke så rart når man vet at Eurovision Song Contest arrangert i Oslo i 1996 er Norges nest mest sette tv-program gjennom tidende med 2,111 millioner seere¹¹³.

For å kunne legitimere satsningen på sporten har NRK også vist mindre idretter og mindre idrettsarrangement. Førde sa selv: ”NRK skal dekke sport for eit umåteleg splitta og variert nasjonalt publikum. Vi skal gjera dette heilt uavhengig av kva inntekter vi kan få.”¹¹⁴ At NRK har brukt relativt store ressurser på å sende Paralympics viser hvordan NRK ivaretar allmennkringkasteroppdraget også innenfor sportssendingene. Dette er sendinger som ikke er kommersielt lønnsomme, men som betyr mye for hvordan omgivelsene oppfatter NRK.

4.8 Oppsummering

De skiftende tekniske og institusjonelle omgivelsene stilte NRK overfor en vanskelig spagat hvor man måtte løse allmennkringkasteroppdraget og samtidig ha høye seer- og lyttertall. NRK svarte med en diversifiseringsstrategi, og gjennom opprettelsen av flere kanaler har NRK både kunne ivareta behovet for de smale ikke-kommersielle programmene, samtidig som NRK har klart målsetningen om å ha klart flest seere og lyttere i Norge. Alle de 50 mest sette fjernsynsprogrammene fra 1992 til 2010 har gått på NRK¹¹⁵.

De motstridende forventningene i de institusjonelle omgivelsene kan beskrives som NRKs farefulle ferd mellom Scylla og Kharybdis. Hvis NRK enten hadde blitt for kommersiell eller for

¹¹¹ <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.5808512>

¹¹² Førde (1990) s. 11

¹¹³ <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.5808512>

¹¹⁴ Førde (1990) s. 11

¹¹⁵ <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.5808512>

smal i sin profil, ville det hatt alvorlige følger for kanalen på grunn av misnøye i omgivelsene. For å klare å tilfredsstille både ”folk flest” og ”kultureliten” valgte NRK en diversifiseringsstrategi. I radioen gjennom å lage en Norgeskanal, en kulturkanal og PeTre som en mer ungdommelig kanal. I fjernsynet skjedde det gjennom satsning på distriktsfjernsyn og opprettelsen av NRK2 som en avlastningskanal. Resultatet var at NRK klarte å være Norges største kanal i både radio og fjernsyn, samtidig som kravene fra de institusjonelle omgivelsene om at NRK skulle følge forpliktelsene i allmennkringkasteroppdraget ble ivaretatt.

Inspirasjonen til denne diversifiseringsstrategi i møte med konkurransen var inspirert av måten BBC hadde lyktes med sin strategi i Storbritannia. Men også i de tradisjonelle kanalene ble NRKs profil modernisert og stilen ble mer lik den man kunne finne i de kommersielle kanalene, selv om man beholdt NRKs kvalitetskrav og kvalitetsstempel. Satsing på spesielt sport er et meget godt eksempel på hvordan NRK har klart å holde på ”folk flest”, mens kravene fra institusjonelle omgivelser har bidradd til opprettelsen av et program som *Hovedscenen*. Denne kombinasjonen har vært nøkkelen for å forstå hvorfor NRK har klart å holde meget høye seertall, selv etter at mediemarkedet ble liberalisert, samtidig som skillet mellom NRK og de kommersielle kanalene er såpass klart at det ikke stilles store spørsmål rundt NRKs rolle i det norske samfunnet.

I det neste kapitlet vil jeg se på hvordan de nye omgivelsene også har preget NRK som organisasjon og organiseringen av bedriften.

Kapittel 5 – NRKs organisatoriske endringer

I dette kapittelet vil jeg forsøke å svare på hvordan og hvorfor NRK valgte å gjøre endringer i sin egen organisasjon som følge av endringer i omgivelsene. I forrige kapittel viste jeg hvordan profilen ble endret, men også den interne organiseringen ble presset av endringer i omgivelsene.

5.1 NRK som organisasjon på 1980-tallet

Rossavik (2007:284) påpeker at Bjartmar Gjerde kanskje ikke var så handlingslammet som kringkastingssjef, som mange skal ha det til. I 1983 greide han å beholde radiokanalen P2 innenfor NRK, til tross for sterke motkrefter som ønsket at det skulle bli en ren privat og kommersiell kanal. Det fins faktisk folk i NRK som fortsatt mener at Gjerde kom noenlunde helskinnet fra Lars Roar Langslet. Problemet med Bjartmar Gjerde var at alle hans grep var defensive. De offensive grepene både profilmessig og organisatorisk ble ikke tatt før Einar Førde ble ny kringkastingssjef.

NRK som organisasjon på 1980-tallet var preget av en indre selvtillit kombinert med en pengebruk sterkt styrt av fagforeningsinteressene med en helt særegen logikk som kun finnes innenfor få deler av offentlig sektor. Rossavik (2007:285) trekker fram et eksempel. I NRK var det slik at hver eneste radioreporter skulle helst ha en bærbar *Nagra* båndspiller. De kostet på slutten av 1980-tallet 55 000 kroner stykket. Om noen sa at de heller skulle kjøpe en god kassettspiller til 1 000 kroner, argumenterte med at ingen andre enn eksperter ville greie å høre forskjell, ble det himlet med øyene. ”Er vi en jævla nærradio?” Denne negative holdningen til konkurrentene ble også belyst i forrige kapittel. Også den interne organiseringen var sterkt preget av sentralstyring og beslutningsvegring i nedre ledd av organisasjonen. I følge Rossavik (2007:286) var det gamle NRK litt som det tidligere Jugoslavia etter Tito. Det var uklart hva sentralmakten gjorde, annet enn å prøve å forbygge konflikter og imøtekomme krav fra de enkelte enhetene etter best mulig evne.

En annen utfordring for NRK var organisasjonsformen. Inntil i 1988 hadde NRK vært en del av statsforvaltningen. Som jeg viste i kapittel 3, så fikk NRK mer og mer uavhengighet fra sentrale myndigheter, noe som til slutt resulterte til at NRK ble omgjort til et aksjeselskap i 1996.

5.2 Ideologisk nytenkning

Da Einar Førde kom inn i sjefsstolen på Marienlyst kunne man merke betydelige endringer ikke bare i NRKs profil, men også i den interne organiseringen. I et foredrag på Noregs

Handelshøgskole i 1990 innrømte Førde at det skjedde betydelige endringer i organisasjonen som følge av endringer i omgivelsene. ”I samsvar med mine kjærleiksfråsegn til konkurransen og marknaden driv vi nå ein omfattende omstillingsprosess i NRK.”¹¹⁶

Som vi vil se i de sitatene som kommer så er dette på mange måter en overgang fra å være en ren kulturinstitusjon til å bli en mediebedrift. Førdes beskrivelse av endringene viser klare tegn på det man kaller for NPM (New Public Management). Den nye skolen innenfor det man kan kalle for markedsliberalistisk tenkning som preget mye av endringer i offentlig sektor på 1980-tallet.

”Vi strevar hardt med å auke vår kostnadsbevissthet. Vi utviklar system for internprising av tenester. Vi fristiller leiarar og skaffar oss nye. Vi desentraliserer avgjerder og vil i aukande utstrekning skifte ut leiarar som ikkje duger. Vi arbeider med målformulering og verksemdsplanlegging. Vi står framfor ei sterk omlegging av lønssystemet i NRK, tilpassa ein stadig hardare konkurranse nom arbeidskrafta som vi ventar å få inn over oss nokså snart”¹¹⁷

Det er også verdt å legge merke til hvor mye endringene i de institusjonelle omgivelsene påvirket den organisatoriske tenkningen i NRK. Suksesshistoriene med NPM og mer markedstenkning offentlig sektor har åpenbart hatt påvirkning på NRK, selv om det var og fortsatt er kontroversielt. Ordbruken til Førde er også et annet klart tegn på disse endringene. Begreper som kostnadsbevissthet, internprising, desentralisering, målformuleringer, virksomhetsplanlegging og profittmaksimering er ikke begreper som er typiske for en kulturinstitusjon, men bygger opp under arbeidet med å gjøre NRK til en mediebedrift. I det samme foredraget på NHH i 1990 sa Førde blant annet:

”NRK har tvilaust mykje å tene på å utvikle betre kostnadseffektivitet. I så måte har vi mykje å lære frå rådande filosofi i institusjoner som den vi er på nå (Norges Handelshøgskole). Men overgangen frå monopol og forvaltningsbedrift til konkurranseutsett mediestifting er ikkje heilt enkel. Våre oppdragsgivarar og folket i det heile ventar framleis av oss at vi også skal betre vår formålseffektivitet som er eit betydeleg vanskelegare omgrep å gjere operativt i den daglige drifta. Vi kan ikkje drive profittmaksimering. Vi driv formålsrealisering. Og formåla er svært tallrike”¹¹⁸

Dette sitatet viser hvordan NRK slites mellom det å være en mediebedrift, samtidig som det også er en institusjon med et klart definert allmenningkasteroppdrag og betydelige forventninger i befolkningen og blant politikerne. Konkurransen førte også til en rekke andre utfordringer. Kringkastingssjefen mente at selv om NRK skulle greie å redusere mannskapsutgiftene vesentlig, ville det trolig aldri kunne balanseres mot de økende kostnadene som ble skapt av den nye

¹¹⁶ Førde (1990) s. 12

¹¹⁷ Førde (1990) s. 12

¹¹⁸ Førde (1990) s. 12

konkurransen. Han viste også en grunnleggende skepsis til om økt konkurranse vil gi mer mangfold og kvalitet, slik det ble hevdet av en rekke stortingsrepresentanter (se kapittel 3).

”Sjansen for at den velsigna konkurransen gjer det bortimot umogleg for oss å forfølge våre mål om variert og seriøs nyhetsdekning er nokså stor. Utsikta til at denne typen konkurranse skal føre til betre kvalitet og meir mangfald er faktisk ganske små. Ein kan filosofere over kva under av mangfald, breidde og variasjon som er resultatet av konkurransen mellom Dagbladet og VG.”¹¹⁹

Samtidig så Førde flere begrensninger ved et for snevert syn på overdrevet markedstenkning og at det var begrenset hvor mye organisatoriske endringer kunne bety for å løse de utfordringene som NRK stod overfor.

”Marknaden set nye sterke krav til oss samstundes som kulturelle og nasjonale imperativ heng over oss. Eg ser ingen management-teoriar frå annen verksemd som kan løyse dette dilemmaet for NRK. Men det er ingen veg ut av dilemmaet. Marknaden er komen for å bli. Konkurransen er eit faktum. NRK og Norge kan ikkje melde seg ut”¹²⁰.

Oppsummeringen er at konkurransen er et nødvendig onde for NRK. Selv om Førde personlig kanskje var skeptisk til hvilke konsekvenser liberaliseringen kunne få, så innså han at NRK måtte fortsette sin balansegang mellom divergerende forventninger, mål og styringsverktøy, NRKs farefulle ferd mellom Scylla og Kharybdis. I kapittel 3 så vi hvordan konkurransen var presset frem av teknologiske endringer og at det i NRK ble oppfattet at dette var irreversible endringer som man måtte lære seg å leve med, enten man likte det eller ei. Denne samme holdningen gjenspeiles i NRKs forhold til organisatoriske endringer, som også var en nødvendighet som man måtte forholde seg til. NRK var nødt til å øke effektiviteten dersom man skulle klare å utvide programtilbudet slik profilstrategien la opp til. For å kunne gjøre de endringene som trengtes for å skape den nye profilen var NRK avhengige av økte ressurser for å få dette til. Endringer i organisasjonen var en strategi for å kunne kutte unødvendige kostnader, og bruke de frigjorte midlene til å utvikle programprofilen.

5.3 Bedriftsutvikling i NRK

5.3.1 Opprettelsen av NRK-Bedriftsutvikling

Holdningsendringene i NRK-ledelsen slik jeg har skissert tidligere i dette kapittelet dannet grunnlag for en ny organisatorisk tilnærming i NRK. Et av de viktigste strategiske grepene var opprettelsen av NRK-Bedriftsutvikling. Dette arbeidet ble startet i januar 1988¹²¹. NRK-

¹¹⁹ Førde (1990) s. 14

¹²⁰ Førde (1990) s. 15

¹²¹ Grunnlagsmateriale til styresak 124 til NRK-styret i 1989 hentet fra NRKs dokumentarkiv

Bedriftsutvikling var i realiteten et omstillingsutvalg som bestod av representanter for NRKs ledelse og fagforeningene. Omstillingen var organisert i ni forskjellige prosjektgrupper som involverte 200 ansatte og tilsammen utgjorde NRK-Bedriftsutvikling. NRKs styre besluttet 28.februar 1989 at NRKs organisasjon skulle endres i pakt med den såkalt "programmodellen": en modell der hovedenhetene i organisasjonen var bygget omkring programtjenestene i programdivisjoner. Hovedintensjonen med "programmodellen" var å gjøre NRKs organisasjon og virkemøte mer programorientert, for på den måten oppnå et kvalitativt og kvantitativt bedre programtilbud¹²².

Dette betød at Program 1, Program 2 og Fjernsynet skulle etableres som driftsmessige og administrativt selvstendige enheter (programdivisjoner) med myndighet over de nødvendige produksjonsressurser innenfor rammene som ble gitt av Kringkastingssjefen. I saken til styret skriver NRK-direktøren at man i omstillingsarbeidet har lagt stor vekt på å oppnå en bedre bedriftskultur, i tillegg til de rene strukturendringene som lå i programmodellen.

Omstillingsutvalget så det slik at en bedre bedriftskultur var en forutsetning for at de strukturemessige endringene skulle ha noen effekt. Styret hadde i styrevedtak fra 28.2.1989 gjort det klart at dette var nødvendige endringer.

”Det er utarbeidet et forslag til ny personalpolitikk for NRK, og i tråd med dette forslaget skal det satses på ledelsesutvikling og klargjøring av ledelsesansvar. Det vil også være viktig å oppnå en sterkere identifisering med NRK som bedrift, gjennom å skape en bedre forståelse og større aksept for NRKs mål og strategi i hele organisasjonen”¹²³.

Hele arbeidet med NRK-bedriftsutvikling bærer tydelig preg av at NRK starter et omstillingsarbeid for å tilpasse seg den nye markedssituasjonen, og at ledelsen forsøkte å få organisasjonen som helhet til å tenke mer som en bedrift som søker andeler i et marked. Samtidig vitner formuleringene om at det er mye intern motstand (som vi skal se senere i avsnitt 5.5). I en setning som "Det vil også være viktig å oppnå en sterkere identifisering med NRK **som bedrift**" (min utheving) virker det som om ordet bedrift er et innskudd ord som grammatisk kan virke litt merkelig. Likevel er det ordet *bedrift* som gjør setningen interessant og vitner om en ny kurs og tilnærming for NRK. Identifiseringen skal ikke lengre bare være til NRK som organisasjon, men også til NRK som en bedrift. Dette markerer på mange måter overgangen fra en ren kulturinstitusjon til en mer moderne mediebedrift som driftes etter mer bedriftsøkonomiske prinsipper og som er mer kostnadsfokuset.

¹²² Grunnlagsmateriale til styresak 124 til NRK-styret i 1989 hentet fra NRKs dokumentarkiv

¹²³ Grunnlagsmateriale til styresak 124 til NRK-styret i 1989 hentet fra NRKs dokumentarkiv

Det er verdt å merke seg at NRK-Bedriftsutvikling hadde klare ambisjoner om at dette var et arbeid som faktisk skulle gjennomføres. Når dette understrekes så klart, viser det at NRK kanskje hadde hatt erfaring med omstillingsarbeid som ikke resulterte i så mye konkret handling. NRK-Bedriftsutvikling skriver til styret at "omstillingsutvalget har vurdert det slik at arbeidet ikke er fullført før den nye organisasjonsstruktur og de nye arbeidsmåter (kultur) er akseptert og tatt i bruk."¹²⁴ Selv om omstillingsutvalget også understreker behovet for at de løsninger som de kommer fram til må forankres i organisasjonen og blant de ansatte i NRK gjennom en god dialog, advares det mot "meningsløse diskusjoner uten fremdrift"¹²⁵. Ut i fra en vurdering av datidens ressursutnyttelse i NRK mente omstillingsutvalget at det ikke var urimelig å forvente en innsparing på 1 prosent pr.år i form av strukturendringer og forbedret bedriftskultur. Dette tilsvarte ca. 17,5 millioner kroner. Til sammenligning var budsjettforslaget for NRK-Bedriftsutvikling på 5,4 millioner kroner¹²⁶.

I tillegg til den økonomiske innsparing, påpekes det også flere andre fordeler ved arbeidet til NRK-Bedriftsutvikling. Blant annet forventet man økt endringsdyktighet og endringsvilje, raskere beslutningsgang, større beslutningsevne, åpnere diskusjon internt og bedre personalledelse. Det ble også sagt at det kan i ettertid kunne være vanskelig å måle resultatene, fordi de ikke ville komme som direkte besparelser i NRKs budsjett. Men dette måtte også sees på som en del av målsetningene for arbeidet med NRK-Bedriftsutvikling som var: bedre programtilbud, bedre omdømme og bedre arbeidsplass¹²⁷. Her kan det være verdt å merke seg at "bedre omdømme" er en målsetning. Det viser hvordan NRK er opptatt av å fremstå som moderne og som fremtidsrettet, men da kanskje spesielt overfor stortingspolitikkerne. Det er liten tro til at omdømmet til publikum ble forbedret eller forverret av hvordan NRK organiserte seg. Et bedre omdømme er kanskje mer en hyggelig bieffekt av arbeidet som ble gjort med bedriftsutviklingen av NRK, og jeg finner lite i empirien som tyder på at dette var en av hovedmotivasjonene bak arbeidet med organisasjonen.

5.3.2 Erfaringer fra NRK-Bedriftsutvikling

En av de som var involvert i NRK-Bedriftsutvikling var Harald Westhagen, som var engasjert som ekstern konsulent fra et rådgivningsfirma som het Bedriftsrådgivning AS. I et brev datert 22.03.1991 til assisterende kringkastingssjef Olav Nilssen kommer Westhagen med sitt

¹²⁴ Grunnlagsmateriale til styresak 124 til NRK-styret i 1989 hentet fra NRKs dokumentarkiv

¹²⁵ Grunnlagsmateriale til styresak 124 til NRK-styret i 1989 hentet fra NRKs dokumentarkiv

¹²⁶ Grunnlagsmateriale til styresak 124 til NRK-styret i 1989 hentet fra NRKs dokumentarkiv

¹²⁷ Grunnlagsmateriale til styresak 124 til NRK-styret i 1989 hentet fra NRKs dokumentarkiv

tilbakeblikk på NRK-Bedriftsutvikling. Han var bekymret for om NRK hadde lyktes med å øke endringsevnen til organisasjonen, et av hovedmålene for arbeidet¹²⁸. I brevet skriver Westhagen at "det må bli mindre utredning og mer reelt endringsarbeid på grasgrotplan – integrert i det daglige arbeidet"¹²⁹.

Westhagen mente at arbeidet som var gjort med lederstrukturen har vært vellykket og hadde forutsetninger for å skape en ny giv i organisasjonen. I samme periode ble det også rekruttert flere nye ledere som på den måten bidro til å utvikle bedriftskulturen. Ledelsesutvikling var også definert som et av hovedmålene for NRK-Bedriftsutvikling. Dette ble sett på som en av de vellykkete endringene i NRK-organisasjonen. Et annet element som ble vektlagt av Westhagen var innføringen av et målstyringssystem, som ble gjennomført høsten 1990.

I fjernsynet ble det også gjort radikale endringer. Fjernsynet ble en mer autonom resultatenheter i NRK. Det ble en ny intern struktur både i linje og i staben og man ansatte et nytt lederteam. Imidlertid innrømmer Westhagen at man ikke hadde fått gjort nok med fjernsynets profil og strategi. I et annet notat fra Westhagen datert 16.1.1990 analyserer han dokumentet "NRK mot år 2000". Han sier at svakheten ikke er formuleringene i seg selv, men at så få av NRKs ansatte har noe forhold til dem.¹³⁰ Dette kan være med å forklare hvorfor NRK ikke lyktes så godt med omstillingsarbeidet verken organisatorisk eller profilmessig på slutten av 1980-tallet. Strategidokumentet som ble laget var altfor fokusert på interne forhold, og ble kun brukt i knivingen mellom de forskjellige enhetene, i stedet for å være et strategidokument som hele organisasjonen følte eierskap til.

5.4 New Public Management i NRK

New Public Management er en familie av moderniseringsoppskrifter for offentlig sektor hentet fra privat sektor, der kjernen utgjøres av ideer om profesjonell ledelse, oppsplitting av offentlige organisasjoner i resultatenheter, økt konkurranse, samt bruk av kontrakter som styringsverktøy (Christensen m.fl. 2004:71). Her skal vi se hvordan disse organisasjonsoppskriftene gjorde sitt inntog i NRK.

¹²⁸ Brev fra Harald Westhagen til Olav Nilssen hentet fra NRKs dokumentarkiv

¹²⁹ Brev fra Harald Westhagen til Olav Nilssen hentet fra NRKs dokumentarkiv

¹³⁰ Notat fra Harald Westhagen i Bedriftsrådgivning AS 16.1.1990 hentet fra NRKs Dokumentarkiv

5.4.1 Outsourcing

I strategiplanen 1996-2000 ble behovet for økt fleksibilitet og sterkere endringsevne understreket. Begrunnelsen var at NRK hadde behov for en smidigere organisasjon som lettere kunne omstille seg til stadig mer skiftende omgivelser. Kostnadseffektivitet var et annet stikkord i denne strategiplanen, og det skulle gjennomsyre alle ledd i organisasjonen. Det sies blant annet at for å styrke NRKs økonomi og frigjøre midler til å møte konkurransen og forbedre og fornye programtilbudet skulle det pågå en løpende effektivisering av produksjonsapparatet og innsparing og rasjonalisering i alle deler av den øvrige driften¹³¹. Et annet element som viser tegn på mer bruk av New Public Management var det nye målet om at NRKs kjøp av tjenester skal økes. Outsourcing er et typisk grep i NPM-tradisjonen og i NRKs strategidokumentet sies det at:

”Tjenester som det ikke er nødvendig å beholde internt av strategiske grunner eller av hensyn til effektiv administrasjon og produksjon eller konkurranseforhold, skal kjøpes eksternt der dette er hensiktsmessig etter en vurdering av pålitelighet, pris og kvalitet. Kjøp av tjenester gjelder i første rekke forvaltning, administrasjon, teknikk og programstøttefunksjoner”¹³².

Også innenfor programproduksjon ble det mer bruk av ”outsourcing”. Det ble vedtatt at 10 prosent av NRKs norskproduserte førstegangssendinger i riksfjernsyn skulle være program produsert av uavhengige norske produksjonsselskaper. Begrunnelsen var at dette ville bidra til å bygge opp uavhengige programskapende produksjonsmiljø rundt omkring i landet og dette vil gi større mangfold i synspunkter og øke folks ytringsmulighet¹³³. Det er interessant med nok et eksempel på såkalte New Public Management-ideer som blir tatt i bruk i NRK. Oppskriften med såkalt ”outsourcing” hadde vært vanlig hos flere kommersielle fjernsynskanaler, men nesten ikke vært tatt i bruk i NRK. Begrunnelsen for private selskaper å benytte seg av andre produksjonsselskaper er at man sparer mye risiko i forhold til utvikling av nye ideer og programkonsepter. I tillegg kan produksjonsselskaper i større grad bruke midlertidige ansatte og medarbeidere på kortere kontrakter enn det NRK kunne. Selv om NRK i sitt interne strategidokument argumenterer for økt mangfold (som i for seg er bra og viktig i en mer differensiert programpolitisk tilnærming) har nok ikke de økonomiske argumentene vært ubetydelige i en slik situasjon.

5.4.2 Delegering og målstyring

Et annet NPM-grep var økt fristilling gjennom delegering av ansvar og beslutninger. NRKs personalpolitikk skulle fremover bygge på delegering av ansvar og myndighet til den enkelte

¹³¹ Fra strategidokumentet ”NRKs mål og strategi 1996-2000” hentet fra NRKs Dokumentarkiv

¹³² Fra strategidokumentet ”NRKs mål og strategi 1996-2000” hentet fra NRKs Dokumentarkiv

¹³³ Fra strategidokumentet ”NRKs mål og strategi 1996-2000” hentet fra NRKs Dokumentarkiv

leder og på stor grad av selvstendighet for medarbeiderne innenfor deres fagfelt¹³⁴. Det ble også krevd at medarbeiderne fremover skulle vise vilje til fleksibilitet, videreutvikling og omskolering som også kunne innebære bytte av arbeidsområde geografisk og faglig. NRK ville forutsette at alle medarbeidere jobber aktivt for å nå NRKs mål og følger opp de beslutninger som fattes, og at de setter helheten og bedriftens interesser foran særinteresser til avdelinger og individer¹³⁵. Viktigheten av en god og helhetlig bedriftskultur ble også stadfestet. Dette er et tegn på at selv om NRK hadde jobbet for en helhetlig bedriftskultur i nærmere ti år, så var dette fortsatt et problem for organisasjonen.

Desentralisering av avgjørelsesmyndighet og ansvar var et sentralt element for NRK da de skulle opprette en tredje radiokanal. En av underoverskriftene i den interne NRK-utredningen "En radio – tre kanaler" heter "Fingrene av fatet!"¹³⁶. Kapittelet handler om at ledere må greie å holde fingrene av fatet når det dreier seg om saker der ansvar og myndighet ligger på et lavere nivå. Utrederne sier bl.a. at kringkastingssjef Einar Førde flere ganger har gjort et poeng av at altfor mange saker har havnet i kringkastingssjefens innkurv og blitt behandlet. Dette måtte det bli slutt på¹³⁷. Det sies at en hver leder bør oppfordres til å finne løsninger på eget nivå framfor å sparke saker oppover i systemet. NRK var i utgangspunktet organisert på en meget klar og sentralistisk måte og i den interne utredningen sies det at:

"NRK har ikke gode tradisjoner for at ledere oppfordres til å finne løsninger på eget nivå framfor å sparke saker oppover i systemet. Men vi tror at arbeidsglede og slagkraft innenfor de tre radiokanalene vil avhenge av at lederne makter denne manøveren. Rammestyling forutsetter tillit, og at man stoler på folk. Noe av det viktigste en sjef avklarer er hva hun/han ikke skal gjøre"¹³⁸.

5.4.3 Internprising

Et annet grep i NPM-tradisjonen er altså den økte bruk av delegering og sentral budsjettering på rammer. Utvalget foreslår også bruk av internprising og intern fakturering, andre kjente begreper i NPM-litteraturen. Fra og med 1991 begynte man i NRK med kjøp og salg av tjenester innenfor organisasjonen. For å illustrere dette tegner NRK-utredningen "En radio – tre kanaler" et bilde på den nye situasjonen. Kringkastingssjefen skulle primært skape strategi for hele NRK og fordele budsjettet på de forskjellige enhetene. Hvert distriktskontor leverte budsjettforslag som omfattet drift av de faste distriktskanalsendingene. P2s budsjettforslag omfattet riksprogram i kanalen. P1

¹³⁴ Fra strategidokumentet "NRKs mål og strategi 1996-2000" hentet fra NRKs Dokumentarkiv

¹³⁵ Fra strategidokumentet "NRKs mål og strategi 1996-2000" hentet fra NRKs Dokumentarkiv

¹³⁶ NRK-utredningen "En radio – tre kanaler" 4.11.1991 hentet fra NRKs dokumentarkiv

¹³⁷ NRK-utredningen "En radio – tre kanaler" 4.11.1991 hentet fra NRKs dokumentarkiv

¹³⁸ NRK-utredningen "En radio – tre kanaler" 4.11.1991 hentet fra NRKs dokumentarkiv

og P3 budsjetterte med hele kanalens programtid. For å illustrere hvordan dette skulle fungere i praksis gir utredningen et eksempel på hvordan dette kunne gjøres:

”Når fordelingen er gjort, må radioorganisasjonen og distriktskontorene ta seg av resten. Hvis P1 (eller en av de andre kanalene) ønsker at for eksempel NRK Troms skal lage et bestemt program, må de gjøre en avtale som omfatter krav til innhold og form, og en pris for produktet. I slike tilfeller er det P1, P2 eller P3 som er ”byggherre” for programmet som ”entreprenøren” – det aktuelle distriktskontoret – skal levere. Det blir viktig, særlig i P3, at ”byggherren” sørger for at avtalen har et klart ”kravspesifikasjon”. Handel kan selvfølgelig finne sted også andre veien – et distriktskontor kjøper fra en sentral redaksjon”¹³⁹.

Dette eksemplet viser hvordan endringene i NRK skjer ikke i et vakuum, men i en periode hvor NPM-oppskriftene for alvor gjorde sitt inntog i norsk offentlig sektor. Begrepsbruken med ord som ”byggherre”, ”entreprenør” og ”kravspesifikasjoner” er hentet fra NPM-litteraturen. Også systemet med bestiller-utfører modell var helt ny i offentlige selskaper, men hadde allerede eksistert i private selskaper. For meg er dette en klar indikasjon på at NRK blir inspirert av fra andre mediebedrifter som TVNorge, TV2 og TV3 som drev med outsourcing og internprising for å sikre seg høyere effektivitet i alle ledd. For de private fjernsynsselskapene har det helt fra begynnelsen vært vanlig at programmer ble kjøpt inn av egne produksjonsselskap, hovedsakelig for å gi mer rom for nye programmer og for å redusere risikoen for selve TV-kanalen. Hvis et program ikke fungerte slik man hadde trodd på forhånd, satt ikke TV3 igjen med ansvaret.

5.5 Motstand i organisasjonen

Det er ingen overraskelse at forslagene til radikale endringer ble møtt med en del motstand internt. I sitt foredrag på NHH går Einar Førde oppsiktsvekkende langt i sin kritikk av fagforeningenes rolle i NRK. Spesielt med tanke på Førdes bakgrunn fra venstresiden i Arbeiderpartiet og gode bånd til fagforeningene er kritikken meget interessant:

”NRK er ein av dei mest fagforeningsstyrte institusjonar eg kjenner. I ein institusjon med stadig aukande inntekter og med svært predikable rammevilkår kan vel eit fagforeningsstyre vere eit like sivilisert og godt styre som andre styreformer. Men det kan sjølvsagt reisast tvil om fagforeningsstyret vil fungere i ein situasjon med utflating av inntektene, auka konkurranse og behov for upopulære avgjerder”¹⁴⁰

Likevel påpeker han også at han ikke ser hvordan en institusjon som NRK ikke kan ha en styringsform som er positivt avhengig av fagforeningene og roser dem for at de til en viss grad har vært med på å gjøre NRK til en friere og mer fleksibel organisasjon.¹⁴¹

¹³⁹ NRK-utredningen ”En radio – tre kanaler” 4.11.1991 hentet fra NRKs dokumentarkiv

¹⁴⁰ Førde (1990) s. 18

¹⁴¹ Førde (1990) s. 18

I strategidokumentet *NRK mot år 2000* erkjente NRK at på grunn av den nye konkurransesituasjonen var de nødt til å tenke nytt i forhold til sitt publikum enn det de hadde gjort i den perioden de hadde monopol. Organisasjonen ville derfor starte med moderne markedsundersøkelser. Tidligere markedsundersøkelser hadde gått ut på å registrere lytter/seeropplutningen om hvert enkelt program på en eller flere dager. Dette hadde gitt statistikk på hvor mye seertallene hadde økt eller sunket, men ikke gitt svar på hvorfor¹⁴².

Med nye markedsundersøkelser ville NRK også analysere de smalere programmene, ikke bare ut i fra den totale oppslutningen, men også i forhold til målgrupper. Det hjelper lite å utføre allmennkringkasteroppdraget på vegne av mindre grupper i samfunnet, hvis gruppene ikke en gang selv er interesserte i innholdet. Hvis oppslutningen i målgruppen også var liten, måtte undersøkelsene også gi svar på hvorfor det var slik.

NRKs egen forskningsvirksomhet var ikke like fornøyd med NRKs ”markedsundersøkelser”. I brev til kringkastingssjef skriver Asle Rolland fra forskningsavdelingen i NRK at han anbefaler at betegnelsen ”markedsundersøkelser” byttes ut med en av de internasjonale standardbetegnelse ”publikumsforskning”, ”kringkastingsforskning” eller ”medieforskning”. Han mener at disse betegnelse gir et signal om at NRK vil satse seriøst på kvalitet heller enn lettvtint på ”undersøkelser”. Rollands brev viser også hvor kontroversielt markedsundersøkelser og markedsstenking var for en institusjon med NRKs historiske tankegods. I brevet til kringkastingssjefen skriver han også at:

”Det er ingen grunn til at NRK som eneste public service-selskap skal kalle sin publikumsforskning for markedsundersøkelser – især ikke når vi ser hvor provoserende markedsbegrepet oppfattes i kretser som tradisjonelt har vært NRKs varmeste forsvarere”¹⁴³.

Dette sier også noe om det spennet NRK stod i forhold til sine omgivelser. De kretsene som må betegnes som NRKs ”varmeste forsvarere” må utvilsomt være krefter i Arbeiderpartiet og deler av academia som på et ideologisk grunnlag hadde forsvart statsmonopolet. Motstanden mot begreper som ”marked”, ”bedrift”, ”målstyring” viser at de organisatoriske endringene som ble gjennomført møtte til dels betydelig motstand.

¹⁴² NRK mot år 2000 (1987) s. 27

¹⁴³ Brev fra Rolland til Gjerde datert 14.04.1987

5.6 Oppsummering

Gjennom 1980-årene kan man spore en betydelig holdningsendring i NRK. De tekniske omgivelsene ble endret gjennom en lovgivning som åpnet opp for konkurranse, samt at ny teknologi gjorde det mulig å redusere produksjonskostnadene. De institusjonelle omgivelsene endret seg også litt i perioden. Stortingspolitikere var opptatt av at NRK skulle lykkes, samtidig som de også stilte krav om høyere effektivitet i statskanalen.

På 1980-tallet var NRKs holdning preget av en indre selvtillitt og liten vilje til markedstilpasning. På slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet endret denne holdningen seg. Endringene skjedde fordi omgivelsene stilte større krav til effektivisering i organisasjonen og produkter tilpasset brukernes ønsker. I tillegg fikk NRK en ny ledelse som var mer endringsvillig enn den tidligere ledelsen hadde vært. Ledelsen responderte på de endringene som skjedde i de tekniske omgivelsene både profilmessig og organisatorisk.

De nye organisatoriske grepene som ble tatt var åpenbart sterkt preget av New Public Management. NPM er en familie av moderniseringsoppskrifter for offentlig sektor hentet fra privat sektor, der kjernen utgjøres av ideer om profesjonell ledelse, oppsplitting av offentlige organisasjoner i resultatenheter, økt konkurranse, samt bruk av kontrakter som styringsverktøy (Christensen m.fl. 2004:71).

De målsetningene og endringene som ble gjort var reelle instrumentelle endringer som bidro til økt kostnadseffektivitet og en organisasjon mer tilpasset ønsket til ledelsen. Samtidig bidro de også til å skape økt legitimitet for NRK i sine omgivelser. Fra et nyinstitusjonelt perspektiv vil man kunne argumentere for at de endringene som skjedde i NRK var en implementering av rasjonelle og legitime organisasjonsoppskrifter, som hadde som målsetning å få NRK til å framstå som en moderne og tidsriktig organisasjon. Jeg finner ikke noe i bakgrunns materialet som viser at det var det som var motivasjonen bak implementeringen av NPM-løsninger, men det kan ha vært en god bieffekt for NRK.

Ved å gjøre de organisatoriske endringene har NRK lyktes med en del av de målsetningene som var bakgrunnen for at endringene ble implementert. Man klarte å redusere noe av kostnadene gjennom å gi mer makt til underenhetene og styre dem ut i fra rammer, i stedet for gjennom detaljstyring. Lisensøkningene gjennom 2000-tallet har stort sett fulgt konsumprisindeksen, og

dette viser at NRK har klart å holde seg innenfor de planlagte rammene på kostnadssiden, samtidig som man har lansert en hel rekke nye kanaler i både fjernsynet, i radioen og på internett.

I NPM-litteraturen har man ofte sett eksempler basert på nyinstitusjonell teori om NPM-løsninger som blir implementert i offentlig sektor uten at det nødvendigvis har skjedd så mye endringer og man i stedet for har skapt et ferniss av endring. NRK har derimot vist seg å være en organisasjon som har tatt signalene på alvor og gjennomført organisatoriske endringer fra NPM-skolen, som har ført til en mer effektiv organisering.

Kapittel 6 – Analyse og konklusjon

I første kapittel utledet jeg tre mer spesifikke og operative forskningsspørsmål.

1. På hvilken måte har omgivelsene påvirket endringer i NRK som organisasjon, og hvordan har konkurransen påvirket profilen?
2. Hvilke muligheter og begrensninger har overgangen fra monopolist til konkurrent ført til for NRK?
3. Har det vært mulig for NRK å bevare allmennkringkasterrollen i en ny konkurransesituasjon?

I kapittel 2 hadde jeg en teoretisk tilnærming til dette casestudiet. Ut i fra de to teoriene jeg hadde valgt ut kom jeg med følgende forventninger til det empiriske grunnlagsmaterialet.

	Instrumentelt perspektiv	Nyinstitutionelt perspektiv
Organisatoriske endringer	<ul style="list-style-type: none">- opprettelse av nye NRK-kanaler- implementering av ny teknologi- friere stilling for NRK som organisasjon	<ul style="list-style-type: none">- vedtak av nye og legitime organisasjonsoppskrifter- opprettholdelse og utvikling av samme profil
Profil i ny konkurransesituasjon	<ul style="list-style-type: none">- mer markedstenkning og kommersialisering- satsing på populære programmer- fokus på høye seer- og lyttertall- nye radio- og fjernsynskanaler	<ul style="list-style-type: none">- mer fokus på at omgivelsene oppfatter profilen som legitim ift. allmennkringkasterrollen- fokus på høy kvalitet, selv om det er i konflikt med høyest mulig kommersiell andel

I dette kapittelet vil jeg se hvilke av disse forventningene som ble bekreftet av empirien.

6.1 Endringer i omgivelsene

Gjennom perioden vi har sett på så har NRK opplevd at de tekniske omgivelsene har endret seg betydelig. Teknologien for medieproduksjon har utviklet seg enormt og var hovedkraften for de endringer som fant sted. Teknologien var en selvstendig kraft, som ikke lot seg styre av politiske vedtak. Produksjons- og distribusjonskostnadene ved radio og fjernsyn ble så mye lavere at de økonomiske argumentene for monopol i eteren falt bort. Som jeg viste i kapittel 2 så var den teknologiske utviklingen en mye større kraft for liberaliseringen av radio- og fjernsynsmarkedet enn det politikerne var. Før jeg studerte det feltet nærmere var min hypotese at politikerne og spesielt partiet Høyre hadde vært den viktigste årsaken til at fjernsynsmonopolet falt. Etter å ha

gjennomgått empirien så viste det seg at det først og fremst var teknologien som presset fram nærradioer og satellittsendinger og som igjen gjorde det umulig for politikerne å gjøre noe annet enn å åpne opp for et mer liberalisert mediemarked. Selv om kanskje noen Høyre-politikere ønsket at utviklingen skulle gå fortere og partiet var viktig for den første meget forsiktige liberaliseringen, så var ikke partiet så avgjørende når det kom til endelige beslutninger i de viktige sakene om friere stilling for NRK og åpningen for kommersielle radio- og fjernsynskanaler. Paradoksalt nok var stortingspolitikerne mest uenige når det gjaldt lokaliseringer av diverse virksomheter både til NRK og til TV2. De aller fleste viktige beslutninger om norsk mediepolitikk fra midten av 1980-tallet og utover skjedde nesten enstemmig i Stortinget og bar mer preg av pragmatisk sentrumspolitikk enn et ideologisk og liberalistisk politikk.

Dette vitner også om at NRK hadde gode støttespillere i Stortinget som ønsket å sikre gode rammevilkår og en sterk posisjon, uavhengig av hvilken regjering som styrte landet. Samtidig har de også stilt krav om at NRK skulle beholde høye seertall og samtidig levere høy kvalitet med bakgrunn i NRKs allmennkringkasteroppdrag. Den samme holdningen har man også sett blant ”kultureliten” som har stått for mye av den samme holdningen. Dette har vist seg å være en vanskelig og til dels motstridende spagat.

Publikum, som også er en viktig del av de institusjonelle omgivelsene, har endret seg og blitt en mer heterogen masse. Deler av publikum, spesielt unge og moderne mennesker, har i store perioder foretrukket nærradioer, Sky Channel, TV2, P4. NRKs store utfordring har vært å gi disse lytterne et tilbud som gjorde at de kom tilbake til NRK.

6.2 Profil i ny konkurransesituasjon

6.2.1 Instrumentelt perspektiv

Ut i fra det instrumentelle perspektivet kunne man forvente at NRK gjorde grep som sikret høye seer- og lyttertall, samtidig som programmene ble mer markedsstilpasset. Dette ble i stor grad bekreftet gjennom de empiriske funnene i kapittel 4. NRK lagde en ny kanal PeTre for å nå brukergruppen ungdommen og ”moderne materialister” som de hadde mistet til nærradioene og til den nye kommersielle radiokanalen P4. Kanalen tok store markedsandeler i målgruppen og kan dermed å sies å være en suksess fra et mer instrumentelt perspektiv.

Suksessen med PeTre banet igjen veien for flere andre kanaler i radio og fjernsyn mer markedstilpasset slik jeg hadde forventninger om fra et instrumentelt perspektiv. I en situasjon hvor omgivelsene ble endret på grunn av konkurranse hadde jeg også forventninger om at programmene skulle bli mer tilpasset det publikum ønsket seg. I strategidokumentene er det en klar tråd utover 1990-tallet at NRK laget programmer mer tilpasset det folket ønsket seg. Som vist i kapittel 4 var spesielt satsningen på sport et viktig element i å lage så gode programmer at NRK hadde høyere seertall enn konkurrentene. Empirien viser også at alle de 50 mest sette fjernsynssendingene i norsk fjernsynshistorie har vært visst på NRK¹⁴⁴. NRK har også beholdt nesten alt av rettigheter til store sportsarrangementer. Dette har kun vært mulig fordi NRK sikret seg et økonomisk handlingsrom gjennom nødvendige organisatoriske endringer.

I kapittel 3 så vi hvordan stortingspolitikere var opptatt av å gi gode rammebetingelser for NRK, men også at NRK skulle levere programmer som nordmenn ville se. Denne bestillingen må man i stor grad si at NRK har lyktes med å levere. Alle de forventningene man kunne ha til endringer i NRKs profil fra et instrumentelt perspektiv er blitt bekreftet av empirien. Det har vært fokus på å holde høye seerandeler og tilpasse programtilbudet mer den enkelte seers ønsker og behov. Samtidig har NRK gjennom å utvide med flere kanaler også gjennomført den bestillingen som Stortinget har gitt allmennkringkasteren. Eksempelvis er andelen sendinger på nynorsk er opprettholdt. NRK har levert samisk radio- og fjernsyn. Store tunge kulturprogrammer som *Hovedscenen* har hele tiden hatt en viktig del av sendeflaten (i hvert fall på NRK2).

Mye av teorien til det instrumentelle perspektivet er blitt bekreftet av dette casestudiet. Organisasjonen forholder seg til konkrete endringer i sine tekniske omgivelser og responderer etter nye krav og målbare forventninger. For et mediehus som NRK er seertall det mest konkrete forventningen i omgivelsene og NRK har gjort profilmessige grep for å møte disse forventningene. Samtidig har organisasjonen også gjort grep for å møte de mer konkrete krav og bestillinger gjort av Stortinget da spesielt ved å gjennomføre allmennkringkasteroppdraget.

6.2.2 Nyinstitusjonelt perspektiv

Fra et nyinstitusjonelt perspektiv så hadde jeg forventninger om at NRK skulle være mer fokusert på å gjennomføre de forventningene som lå i omgivelsene. Utfordringen her var som vi har vært inne på tidligere at disse forventningene fra omgivelsene kunne være motstridene. De motstridende forventningene i de institusjonelle omgivelsene kan beskrives som NRKs farefulle

¹⁴⁴ <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.5808512>

ferd mellom Scylla og Kharybdis. Hvis NRK enten hadde blitt for kommersiell eller for smal i sin profil, så ville det hatt alvorlige følger for kanalen på grunn av misnøye i omgivelsene. For å klare å tilfredsstille både ”folk flest” og ”kultureliten” valgte NRK en diversifiseringsstrategi. Strategien gikk ut på å åpne flere kanaler for å kunne svare på flere av de til dels motstridende forventningene som lå i de institusjonelle omgivelsene. Ikke bare var seerne delt med at de ønsket både underholdning og høy kvalitet, de samme motstridende forventningene lå også hos stortingspolitikerne.

Omgivelsenenes forventninger om ”høy kvalitet” ble til en viss grad levert av de smalere programmene, men NRK beholdt ikke et så smalt fokus som man kunne forvente fra et nyinstitusjonelt perspektiv. ”Kulturelitens” og stortingspolitikernes krav om allmenndannende programmer ble ikke så omfattende som jeg hadde trodd på forhånd. Kravene fra de tekniske omgivelsene om høye seertall ble høyere prioritert i Norgeskanalen P1 og i NRK1. Likevel har NRK evnet å ha et tilbud som nok gjør at de delene av omgivelsene som ønsker seg et smalere tilbud av høyere kvalitet er fornøyd med NRK (kanskje fordi de ikke har noe annet kvalitetsalternativ i eteren).

NRKs strategi med diversifisering er utvilsomt det viktigste grepet som ble gjort. Dette grepet kan forklares både ut i fra et instrumentelt og et nyinstitusjonelt perspektiv. I lys av et instrumentelt perspektiv var diversifiseringsstrategi var en rasjonell måte å møte motstridende forventninger i de tekniske omgivelsene (høye seertall og allmenningkasteroppdraget). Sett fra et nyinstitusjonelt er det rimelig å hevde at det var de institusjonelle omgivelsenenes forventninger som var motstridende og førte til diversifiseringen (”folk flest” vil ha underholdning, ”kultureliten” vil ha kultur og debattprogrammer). Dette indikerer at det ikke alltid er like enkelt å lage rene og klare skiller mellom hva som er de tekniske og hva som er de institusjonelle omgivelsene.

Det viktigste er imidlertid at dette viser hvordan omgivelser (både tekniske og institusjonelle) påvirker organisasjonens profil. Organisasjonen ser at det er motstridende forventninger og krav i omgivelsene og søker løsninger for å møte disse kravene. Endringene skjer ikke fordi det er krefter internt i organisasjonen som ønsker endringene, men fordi det stilles krav i omgivelsene.

6.3 Organisasjonsendringer

6.3.1 Instrumentelt perspektiv

Teorien hadde også en rekke forventninger til hva man kunne forvente av organisasjonsendringer. Som forventet klarte NRK å implementere ny teknologi som etter hvert ble tilgjengelig. Som vi så i kapittel 3 var stortingspolitikere opptatt av å gi NRK mer frihet til å organisere seg på en mest mulig rasjonell måte. Dette førte til at NRK gikk fra å være en forvaltningsbedrift til å bli en stiftelse og tilslutt et aksjeselskap. Denne organisasjonsfriheten gav NRK mulighet til å gjøre rasjonelle organisasjonsgrep uten for mye politisk innblanding.

Den litt defensive holdningen på 1980-tallet ble endret til en betydelig mer offensiv holdning på 1990-tallet. Den nye ledelsen gjorde en hel rekke organisasjonsgrep som vi i organisasjonslitteraturen vil kalle for eksempler på New Public Management. Begrunnelsen var i aller høyeste grad instrumentell. Organisasjonsgrep som økt målstyring, desentralisering, bestiller/utfører-modell, outsourcing og internprising ble gjennomført fordi ledelsen ønsket å få bedre kostnadskontroll og lavere utgifter. Noe som var helt nødvendig for å frigjøre nok ressurser for å kunne gjennomføre endringer i programprofilen.

Diversifiseringsstrategien ble en suksess for NRK, og det samme kan sies om NPM-grepene. Gjennom 1990- og 2000-tallet holdt lisensavgiften seg på nivå med prisstigningen, samtidig som NRK utvidet tilbudet gjennom flere radio- og fjernsynskanaler. Dette viser at NRK til tross for kun konsumprisjusterte inntekter klarte å redusere den opprinnelige utgiftssiden såpass at det gav rom for nye og dyrere programmer og et utvidet kanaltilbud. Det er interessant å legge merke til at NRK for eksempel har beholdt nesten alt av større idrettsarrangementer som olympiske leker, fotball-EM og fotball-VM til tross for at TV-rettighetene har økt enormt siden begynnelsen av 1990-tallet. Det eneste unntaket er TV-rettighetene til engelsk og norsk herrefotball.

Dersom NRK ikke hadde gjennomført de organisasjonsendringene ville ikke organisasjonen klart å kutte nok utgifter til at alt dette hadde vært mulig. Selv om bruken av ny teknologi også har bidradd til en redusert kostnadsramme er dette utvilsomt en av de viktigste årsakene til at NRK har klart å takle de endringene som skjedde i omgivelsene.

Dette viser at det instrumentelle perspektivet på NPM-løsninger og organisasjonsendringer gir et godt bilde av motivene og resultatene bak endringene. Endringene skjedde fordi organisasjonen

søkte en mer rasjonell organisering av sin virksomhet. NPM-løsningene ble valgt fordi de ga resultater, ikke fordi de nødvendigvis var ”tidsriktige”. Å styre NRK gjennom organisering basert på NPM-idéer har gjort NRK til en mer effektiv organisasjon, som igjen har gitt økonomisk handlingsrom til å gjennomføre diversifiseringsstrategien.

Omgivelsenes påvirkning på de organisatoriske endringene er også av en mer teknisk art. Det var krav i omgivelsene om at NRK skulle organisere seg mest mulig rasjonelt og organisasjonen har da valgt organisasjonsoppskrifter som var mest hensiktsmessig for å få dette til.

6.3.2 Nyinstitusjonelt perspektiv

Antagelsene jeg gjorde meg fra et nyinstitusjonelt perspektiv synes imidlertid ikke til å ha slått til når man analyserer de empiriske funnene i denne oppgaven. Den ene antagelsen var at NRK skulle vedta legitime og populære organisasjonsoppskrifter uten at de ville ha så stor effekt og at deres hovedhensikt ville være økt legitimitet i omgivelsene. Bruken av NPM-oppskrifter har vært under kritikk for dette i andre organisasjoner, men i NRKs tilfelle har NPM-oppskriftene hatt den forventete økonomiske effekten og vært et viktig virkemiddel for å kutte kostnadene.

Et annet alternativt utfall fra et nyinstitusjonelt perspektiv var at det ikke ville skje så store endringer i organisasjonen. I stedet for ville ledelsen være opptatt av å gjøre mindre endringer fordi det ikke krevdes av omgivelsene. Dette har også blitt avkreftet av empirien som vi så i kapittel 5 hvor relativt store endringer i organisasjonen fant sted.

Mine empiriske funn svekker den nyinstitusjonelle teorien om at organisasjoner vedtar NPM-løsninger fordi organisasjonen vil gi inntrykk til omgivelsene om at man gjør tidsriktige grep, mens det i stedet for blir mye tom prat. I denne casestudien ble endringene gjennomført fordi man ønsket å oppnå en mer rasjonell organisering, og det har man også fått.

6.4 Konklusjon

I begynnelsen hadde jeg tre forskningsspørsmål. Her er en kort oppsummering på hvordan jeg vil konkludere på disse spørsmålene. *På hvilken måte har omgivelsene påvirket endringer i NRK som organisasjon, og hvordan har konkurransen påvirket profilen?* Hovedgrepet til NRK har vært å møte konkurransen med en diversifiseringsstrategi som bestod av flere forskjellige kanaler mer målrettet mot enkelte typer og grupper av seere. Denne strategien har vist seg å være meget vellykket. For å møte disse forventningene har NRK vært nødt til å skape seg et økonomisk handlingsrom. Dette handlingsrommet ble skapt gjennom å satse på distriktsfjernsyn, som igjen

gav muligheter for økt lisens og effektivisering ved distriktskontorene. I tillegg har NRK gjennomført en vellykket effektivisering av sin egen organisasjon

Hvilke muligheter og begrensninger har overgangen fra monopolist til konkurrent ført til for NRK? De fremste mulighetene har vært at den nye konkurransen har gjort det mulig for NRK til å gjøre endringer som har gjort NRK til en viktigere kanal spesielt for unge mennesker. Mens NRK i realiteten hadde mistet mange av de unge seerne på 1980-tallet har kanalen gjennom 1990-tallet klart å bli en viktig kanal for unge og moderne mennesker. Utfordringen vil være å beholde disse lytterne i et fremtidig mediemarked som er mer multimedialt enn dagens marked. I en ny konkurransesituasjon har det også blitt mulig å lage mer publikumsvennlig og kommersielle programtyper. Dette er også en begrensning fordi det har vært nødvendig med populære programmer for å holde høye seertall. Dermed kan man si at NRK i løpet av de siste 30 årene er blitt likere de kommersielle kanalene.

Har det vært mulig for NRK å bevare allmennkringkasterrollen i en ny konkurransesituasjon? Selv om NRK har blitt likere så er det fortsatt betydelige forskjeller mellom NRK og andre mediebedrifter i eteren. Allmennkringkasteroppdraget gir NRK mulighet til å bruke betydelige ressurser på smalere programmer enn det de kommersielle konkurrentene kan tillate seg. Gjennom diversifiseringsstrategien har NRK kunnet kombinere kommersielle programmer og smalere kvalitetsprogrammer. NRKs analyseavdeling har siden 1995 hvert år undersøkt hvilket omdømme NRK har i befolkningen i forhold til konkurrentene. Nå viser svarene fra årets undersøkelse (mars 2010) at NRK har styrket sin posisjon på radio, tv og nett.¹⁴⁵ Daglig er 88 prosent av den norske befolkningen innom NRKs mediehus¹⁴⁶. NRK har fortsatt en unik rolle i norsk medie verden og har klart å bevare allmennkringkasterrollen.

6.5 Veien fremover

Selv om NRK har lyktes med sin strategi for å møte nye konkurrenter i eteren, så er det betydelige utfordringer kanalen står overfor i tiden fremover. I en ny medievirkelighet hvor mange brukere vender seg mot nettnyheter er det en betydelig utfordring for NRK som tidligere primært har satset på radio og fjernsyn. VG Nett er Norges utvilsomt største nettsted og hadde et snitt på 1,3 millioner unike brukere pr dag i uke 15 i 2010¹⁴⁷. Til sammenligning var nrk.no bare

¹⁴⁵ <http://www.nrk.no/nyheter/kultur/1.7046691>

¹⁴⁶ Dagens Næringsliv 15.05.2010

¹⁴⁷ <http://tnsportal.oxx.no/?aid=9072261>

det 6. største nettstedet med 616 000 unike brukere¹⁴⁸. Selv om 5 av 10 de mest besøkte nettstedene i Norge er nyhetssider, så er det bare VG nett som går i overskudd med sin nettsatsning¹⁴⁹. VG nett, TV2 og Dagbladet.no legger også ut web-TV som er i direkte konkurranse med NRKs web-TV. Dette gir NRK en stor utfordring med å forsvare sin helt nødvendige satsning på nett. Satt på spissen. Hvorfor skal lisensbetalerne finansiere en statlig eid nettjeneste som er i direkte konkurranse med kommersielle aktører, som taper penger på sin satsning? For å motvirke slike spørsmål har nrk.no blant annet fjernet reklame fra nett¹⁵⁰. Så spør det om det er nok?

En annen utfordring er de nye nettstedene. Wikipedia har allerede gjort det umulig for Store Norske Leksikon å fortsette sin drift uten tilskudd. Blogger, Facebook, Twitter og andre former for sosiale medier blir en stadig viktigere nyhetsformidling. Videoer på YouTube er også et fenomen som utfordrer mye av monopolet til fjernsynskanalen på levende lyd og bilder. Hvorfor skal brukere betale for videoer når de kan se ting gratis på YouTube?

Hele den nye medievirkeligheten skaper ikke bare utfordringer for NRK med å beholde høye seertall. En annen og kanskje på sikt enda større utfordring er at de nye medievanene skaper en utfordring for å beholde legitimiteten av NRK-lisensen. En meningsmåling gjort av Norstat for NRK i september 2009 viser at 44 prosent av den norske befolkningen vil fjerne NRK-lisensen¹⁵¹. Jeg tror den andelen bare vil øke. Unge mennesker i dag bruker mindre tid på fjernsyn og mer tid på nettet for å få informasjon og underholdning. Denne utviklingen vil nok bare fortsette og føre til at stadig flere vil oppleve det som urettferdig å betale en ganske høy statlig avgift for noe de ikke bruker. Høyre og Fremskrittspartiet har vedtatt å fjerne lisensen, mens både Venstre og Kristelig Folkeparti ønsker å se på alternative finansieringsordninger av NRK.

NRK har imidlertid et viktig kort som de kan bruke, og allerede bruker i dag. De siste årene har flere deler av NRKs mediearkiv blitt gjort tilgjengelig på nrk.no, samtidig legges nesten alt av NRK-programmer ut på nett-TV rett enten direkte eller rett etter at de er blitt sendt. Publikums oppfatning av nettsatsingen til NRK er styrket i alle kategorier med unntak av "Nyheter fra ditt

¹⁴⁸ <http://tnsportal.oxx.no/?aid=9072261>

¹⁴⁹ <http://www.journalisten.no/story/60515>

¹⁵⁰ <http://nrkbeta.no/2010/03/24/nrk-kutter-reklamen-paa-nett/>

¹⁵¹ <http://www.nrk.no/nyheter/kultur/1.6759613>

distrikt”. NRK er klart sterkeste på nett-tv og nettradio i forhold til konkurrentene, men opplever også en betydelig fremgang når folk blir bedt om å nevne ”beste nettsted på nyheter”¹⁵².

NRK trenger ikke, i motsetning til sine konkurrenter, å jage reklamekroner for å få finansiert sin nettsatsning, men trenger å gjøre det så åpent at folk fortsatt aksepterer å betale NRK-lisens. Hvis NRK klarer å bli et slags nasjonalt digitalt bibliotek, hvor alle nordmenn kan se ”gratis” nyhets- og underholdningsklipp så har jeg tro på at de kan beholde den nødvendige legitimiteten blant flertallet i befolkningen, i hvert fall i noen tiår fremover.

¹⁵² <http://www.nrk.no/nyheter/kultur/1.7046691>

Kilder

Litteratur

- Bastiansen, Henrik og Dahl, Hans Fredrik (2008), *Norsk mediehistorie*, Oslo, Universitetsforl.
- Christensen, Tom; Lægheid, Per; Roness, Paul G. og Røvik, Kjell Arne (2004), *Organisasjonsteori for offentlig sektor, instrument, kultur og myte*, Oslo, Universitetsforl
- George, Alexander og Bennett Andrew (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- Jacobsen, D. I. and J. Thorsvik (2002). *Hvordan organisasjoner fungerer: innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen, Fagbokforl.
- Lijphart, Arend (Sep., 1971), *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3,
- Meyer, J. W. and B. Rowan (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *The American Journal of Sociology* 83(2): 340.
- Obrestad, Tor (2007), *Einar Førde – Ein biografi*, Oslo, Samlaget
- Parsons, Talcott (1956), *Economy and Society*, Routledge & Kegan Paul
- Rossavik, Frank (2007), *Stikk i strid: Ein biografi om Einar Førde*, Oslo, Spartacus
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken, Fagbokforl.
- Stortingsprotokoller fra perioden 1980 til 1995 (nærmere spesifisert i oppgaven)
- Syvertsen, Trine (1997), *Den store TV-krigen: Norsk allmennkringkasting 1988-1996*. Oslo: Fagbokforlaget.

Kilder i NRKs dokumentarkiv

Noen av de viktigste dokumentene jeg har brukt fra NRKs dokumentarkiv

- Fuglevik, Tor (1994), notat *NRK radio 1993-1999*
- Førde, Einar (1990), Lehmkuhl-foredraget, *Mellom marknad og monopol*, kan også lastes ned her: <http://bora.nhh.no:8080/handle/2330/2016>
- Langslet, Lars Roar (1984), foredrag til Oslo redaktørforening
- Strategidokumentet, *NRK mot år 2000* (1987)
- Strategidokumentet, *En radio – tre kanaler* (1991)
- Strategidokumentet, *NRKs mål og strategi 1996-2000* (1995)
- Svanevik, Oddvar (1984), notat til styremøte om organisering
- Diverse framlegg til styremøter og korrespondanse med departementet

Nettkilder

- www.nrk.no
- www.journalisten.no
- www.tnsgallup.no
- www.forskning.no