

Kulturdepartementet  
Postboks 8050 Dep  
0030 Oslo

Epost: [postmottak@kud.dep.no](mailto:postmottak@kud.dep.no)



Dato:  
28. september 2016

## Høringsuttalelse - Utredning av fremtidige modeller for offentlig finansiering av NRK

### Innledning

Vi viser til Kulturdepartementets høringsnotat av 18. august 2016 om rapporten "Finansiering @NRK – Alternative fremtidige modeller for offentlig finansiering av NRK" – det såkalte Rimmereid-utvalget.

På vegne av Norsk rikskringkasting AS (heretter benevnt NRK) innleveres det herved et høringssvar.

### Oppsummering

Her følger en oppsummering av hovedsynspunktene i NRKs høringssvar som er ytterligere underbygd i det følgende notat:

- NRK mener at utviklingen de siste årene forsterker behovet for å endre finansieringsordning raskt. Å utsette overgangen til ny ordning på ubestemt tid, vil være langt mer krevende og risikofyllt ettersom det da vil være sannsynlig at flere har falt ut av dagens lisensordning.
- NRK mener at en ny ordning som viderefører publikums direktefinansiering av NRK, styrker legitimiteten og den direkte dialogen med publikum om NRKs utvikling.
- NRK mener det er tre hovedhensyn som er avgjørende når de ulike forslagene i Rimmereid-utvalgets rapport skal vurderes:
  - Ordningen må bygge opp under NRKs redaksjonelle uavhengighet og publikums krav om at NRK skal være upartisk.
  - Ordningen må være økonomisk og teknologisk bærekraftig over tid.
  - Ordningen må oppfattes som rimelig, rettferdig og tydelig av publikum.

- NRK mener at både forslaget om en såkalt "dansk modell" som er en utvidelse av avgiftsgrunnlaget i dagens ordning, og den såkalte "tyske modellen" med et NRK-bidrag fra hver husstand, oppfyller de viktigste kriteriene for en god framtidig finansiering av NRK.

## Framtidsrettet rammeverk og finansiering

De grunnleggende forutsetninger for et godt allmennkringkastingstilbud er et bredt og dynamisk utformet allmennkringkastingsoppdrag og en stabil og tilstrekkelig finansiering. NRKs formål er å sikre et uavhengig medietilbud som dekker demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet. NRK har i mer enn 80 år søkt å oppfylle dette formålet gjennom tider med betydelige samfunnsendringer, teknologisk utvikling og akselererende internasjonal konkurranse.

NRKs posisjon og befolkningens oppslutning om innholdstilbudet har vært mulig som følge av politikernes vilje til å sikre et godt regulatorisk rammeverk, en trygg finansiering og respekt for NRKs uavhengighet. Stortingets behandling av St. Meld. nr. 38 (2014-2015) "Open og opplyst" ga et bekreftende og godt grunnlag for utformingen av et framtidsrettet allmennkringkastingsoppdrag for NRK. I meldingen uttaler regjeringen at behovet for en allmennkringkaster er sterkere enn noensinne når det gjelder å fremme norsk innhold, kultur og språk.

Regjeringen tok i stortingsmeldingen samtidig opp behovet for å utrede alternativer for en framtidig finansiering av NRK. Behovet skyldes markante endringer i befolkningens mediebruk, som følge av den teknologiske utviklingen og medienes konvergens. Som regjeringen selv påpeker, var dagens ordning med en avgift knyttet til bruk av fjernsynsmottaker regnet som en stabil og sikker form for finansiering av allmennkringkasting - inntil for et par år siden. Utviklingen nasjonalt og internasjonalt viser at dette ikke lenger er tilfelle. NRK deler regjeringens vurdering av at det var nødvendig å utrede alternative modeller for en mer framtidsrettet finansiering av NRK.

Vi ser derfor fram til regjeringens forslag om en framtidig finansieringsmodell av NRK som i større grad enn i dag reflekterer samfunnsoppdraget og dagens digitale mediebruk. En framtidig finansieringsordning for allmennkringkasting må være teknologi- og plattformnøytral, og omfatte både lineære og ikke-lineære medietjenester fra NRK. Tidspunktet for en slik omlegging er etter vår mening det aller beste; NRK har høy oppslutning og tillit i befolkningen. Erfaringen fra andre land viser at det kan være en betydelig risiko å vente for lenge. Når teknologiske endringer fører til at oppslutningen om den gjeldende ordningen begynner å svikte og flere bruker NRK uten å være lisenspliktige, vil det være langt mer krevende å endre ordning. Et skifte for dem som betaler i eksisterende ordning vil oppleves som en videreføring, mens en ny ordning som omfatter folk eller husstander som har falt ut av dagens ordning og blitt vant til ikke å betale, vil oppleves som innføring av en ny avgift. Vår vurdering er følgelig at det vil være vesentlig enklere og mindre risikofylt å skifte finansieringsmodell mens en så stor andel av husstandene betaler dagens apparatavgift. Dette vil ikke minst gjelde for kommunikasjonen om en ny ordning.

## Kort om rapporten

Utvalget har tydelig fulgt opp og lagt vekt på de tre sentrale premissene som regjeringen og Stortinget har framhevet som grunnleggende for en framtidig finansieringsmodell for NRK.

De alternative modeller må derfor vurderes i forhold til hvordan den enkelte ordning ivaretar NRKs behov for redaksjonell uavhengighet, hvorvidt de er teknologisk bærekraftige og derfor kan sikre langsiktig økonomisk grunnlag, og at ordningen oppleves som rimelig og rettferdig i befolkningen.

Vi har notert oss at et flertall i Stortinget har bedt ekspertgruppen vurdere i hvilken grad en ny ordning kan ivareta en sosial profil i større grad enn i dag. NRK er enig med ekspertgruppen i at det ikke foreligger noe allmenngyldig svar på hvilke av de alternative modeller som vil ivareta fordelingshensyn bedre eller dårligere. Eksempelvis vil antall personer i en husstand være lite treffsikkert for å ivareta sosiale hensyn.

En ordning som sikrer at flest mulig av brukerne bidrar til å finansiere et samfunnsmessig fellesgode som NRKs allmennkringkastingstilbud, vil føre til at avgiften kan settes til et lavere nivå for den enkelte, enn om mange skal unntas helt eller delvis. Det vil overordnet sett bidra til at ordningen oppleves som rimelig og rettferdig, slik vi ser at dagens ordning i det store og hele vurderes av publikum, basert på antall klager og publikums ytringer.

Utfordringen med å ivareta fordelingsmessige hensyn knytter seg i stor grad til ordningens kompleksitet, eventuelle gråsoner, presisjon, kontroll og administrativ oppfølging. Vi mener derfor det bør utvises varsomhet med å komplisere ordningen og regelverket ut i fra slike hensyn. Gråsoner der enkelte nesten "like tilfeller" kommer ulikt ut i samme ordning, kan være ødeleggende for legitimiteten.

## NRKs redaksjonelle uavhengighet

Redaksjonell uavhengighet er det viktigste kriteriet ved valg av finansieringsmodell. Kravet til uavhengighet er en forutsetning for at NRK skal kunne oppfylle oppdraget om å styrke demokratiet i det norske samfunnet. Det dreier seg om NRKs troverdighet og befolkningens tillit til at vårt redaksjonelle innhold er upåvirket av politiske, organisatoriske og kommersielle interesser.

Hensynet til NRKs redaksjonelle uavhengighet tilsier at alminnelig skattefinansiering over statsbudsjettet ikke er ønskelig. Norske politikere har sterk og grunnfestet respekt for NRKs uavhengighet, likevel løper vi en risiko dersom NRKs inntekter skal være resultat av årlige politiske prioriteringer på statsbudsjettet, i stedet for direktefinansiering fra publikum. Bare tanken om at NRKs journalistiske valg og prioriteringer kan være indirekte påvirket av slike budsjettforhandlinger, vil i ytterste konsekvens kunne undergrave folks tillit til vår uavhengighet. Eller sett fra en annen side kan det være en fare for at noen mistenker at den politiske vilje til en stabil finansiering påvirkes av NRK redaksjonelle valg i konkrete saker eller stemningsbølger. I tråd med ekspertgruppen mener NRK derfor at en framtidig offentlig finansiering av NRK må ligge utenfor statsbudsjettet.

Vi skal her tilføye at oppfatningen av NRKs redaksjonelle uavhengighet, selvsagt også kan påvirkes av andre forhold, så som organiseringen av formelt eierskap, selskapsform og den formelle styringsformen. Vi opplever at styringen av NRK som et aksjeselskap har fungert og fungerer godt i praksis. Vi ser likevel at det på prinsipielt grunnlag kan spørres om dagens styringsform er den ideelle, der den til enhver tid sittende regjering har formell mulighet for å utøve direkte styring av NRK. NRK har derfor tidligere tatt til ordet for at det kan være hensiktsmessig å opprette en stiftelse som utnevner NRKs styre, slik at det både formelt og reelt blir større avstand mellom regjeringen og NRKs redaksjonelle ledelse.

## Langsiktighet

Behovet for en ordning som er bærekraftig både teknologisk og økonomisk, står også sentralt. For en virksomhet som NRKs, som ikke har til formål å skape økonomisk overskudd, men sørge for at midlene investeres i produksjon og publisering av best mulig allmennkringkastingsinnhold, er det et særskilt behov for langsiktighet. Det gjelder ikke mindre som følge av generalforsamlingens styringssignal om at virksomheten ikke tillates å gå med underskudd (unntatt i helt særegne situasjoner, så som ved overgangen til ny pensjonsordning i 2015).

NRK vurderer det slik at hensynet til langsiktighet ivaretas best ved en teknologinøytral finansieringsordning. Langsiktighet er imidlertid ikke avhengig av finansieringsmodellen alene. Vi er derfor glad for at et bredt flertall i Stortinget har bedt regjeringen gi NRK og lisensbetalerne økt forutsigbarhet gjennom et styringssignal hvert fjerde år. Økt forutsigbarhet gir NRK mulighet for en sunn og langsiktig økonomisk planlegging, slik at ressursene kan utnyttes på en mest mulig effektiv måte.

## Rimelig og rettferdighet

NRKs rolle som allmennkringkaster beror i første rekke på om befolkningen reelt bruker allmennkringkastertilbudet. Med mindre innholdet faktisk når allmennheten, vil verken formålet eller allmennkringkastingsordningens legitimitet kunne opprettholdes. Svekket oppslutningen, svekkes også legitimiteten til enhver allmenn finansieringsordning.

Samtidig er det naturligvis slik at finansieringsordningen i seg selv vil kunne påvirke NRK og allmennkringkastingens omdømme og legitimitet i samfunnet. Det er derfor viktig å sikre at finansieringsmodellen oppfattes som rimelig og rettferdig i befolkningen. NRKs årlige målinger viser at gjeldende ordning så langt har vært oppfattet slik. Vi tror det i vesentlig grad skyldes at ordningen er tydelig i forhold til hva kringkastingsavgiften faktisk går til og den er relativt enkel å administrere, uten for mange gråsoner og skjønnsvurderinger.

NRK vil understreke dette behovet for at finansieringsordningen baseres på et regelverk som er enkelt å forstå og enkelt å praktisere. Erfaringen fra dagens kringkastingsavgift er at den fungerer godt, og at antallet klager til Medietilsynet må vurderes som svært lavt (67 klager i 2015 etter å ha sendt ut nærmere 4 millioner fakturaer). Det er NRKs jobb å løse oppdraget på en måte som gjør at de som betaler opplever at de får mye igjen for pengene.

Det er en oppgave NRK tar på fullt alvor, og som vi mener vi har gode forutsetninger for å få til med det oppdraget og det rammeverket Stortinget nylig har gitt oss.

NRK noterer at ekspertutvalget betegner de forskjellige modellene med eksplisitt henvisning til NRK, jfr. NRK-avgift, NRK-bidrag og NRK-skatt mv. Vi mener det er klokt å ta i bruk slike betegnelser for tydeligere å vise hva betalingen går til.

## Tydelighet

Det er etter vår mening viktig at folk har en mulighet til å vurdere hva pengene går til og hva de får igjen. I dag er det en tydelig sammenheng mellom hva du betaler og hva du får igjen for kringkastingsavgiften. Enten man er fornøyd eller misfornøyd er det ingen tvil om hvor man skal henvende seg for å uttrykke sin mening. I følge NRKs årlige profilundersøkelse har 98 prosent av de som betaler kringkastingsavgift i dag, en mening om hvorvidt de får valuta for lisensen eller ikke.

Befolkningens engasjement fungerer som den viktigste "kontrollmekanismen" for NRK. En tydelig relasjon til brukerne er sentralt for at NRK kontinuerlig skal utvikle seg i tråd med publikums og samfunnets behov. Direkte kontakt med brukerne via sosiale medier og Publikumsservice, samt den offentlige debatten om NRKs virksomhet i Kringkastingsrådet og i media generelt, gir viktige innspill og fungerer som et korrektiv i oppfyllelsen av samfunnsoppdraget. Dette forsterkes ved at det er NRK som selv krever inn avgiften på en effektiv måte. (Jfr. Menon-rapporten som ble laget på oppdrag fra Kulturdepartementet.)

For NRKs ledelse og organisasjon er målingene om omdømme, tillit og oppslutning om lisensen det fundamentale grunnlaget for utvikling av NRK. En ordning som fjerner publikums direktefinansiering eller som svekker tydeligheten i formålet med avgiften – at det blir uklart hva og hvem avgiften går til – vil svekke denne direkte relasjonen mellom NRK og publikum.

En framtidig finansieringsordning bør altså ivareta hensynet til tydelighet ved ordningen. Etter vår oppfatning vil både en NRK-avgift og et NRK-bidrag knyttet til bolig gi den nødvendige tydeligheten, i og med at det er en klar sammenheng mellom hva du som borger betaler og hvilket formål pengene går til. Aller tydeligst er en NRK-avgift som viderefører et forhold mellom folk som brukere/kunder og NRK som leverandør av innhold og tjenester, lik dagens kringkastingsavgift.

## Konklusjon

NRK har ovenfor redegjort for de viktigste hensynene en framtidig finansieringsordning bør bygge på. Det er vår vurdering at to av ordningene som er vurdert av Rimmereid-utvalget, i stor grad oppfyller disse hensynene. Det gjelder følgende modeller:

- Den såkalt tyske modellen: En innføring av et NRK-bidrag knyttet til husstand. For de aller fleste av dagens lisensbetalere vil dette oppfattes som en videreføring og ikke innebære en stor endring. Rimmereid-utvalget har selv pekt på noen av de prinsipielle sidene ved denne ordningen som bør vurderes nærmere.

- Den såkalt danske modellen, som er en utvidet apparatavgift som er en videreføring av dagens lisensordning med et utvidet avgiftsgrunnlag. Også denne modellen vil av dagens lisensbetalere oppfattes som en videreføring av dagens ordning, med det utvidete avgiftsgrunnlaget vil fange opp enkelte av dem som har eller vurderer å gå over til kun å bruke NRKs nettilbud fra andre internettilknyttede apparater enn ordinære fjernsynsmottakere.

NRK vurderer ekspertutvalgets beskrivelse av begge disse to modellene som et godt grunnlag for utarbeidelse av en framtidsrettet finansieringsordning. Hvilken av dem som er å foretrekke, vil imidlertid bero på hvordan den enkelte modell utformes politisk og teknisk i et mer detaljert regelverk. Vi ser fram til videre dialog om dette.

Med vennlig hilsen

Birger Magnus (sign.)  
styreleder

Thor Gjermund Eriksen (sign.)  
kringkastingssjef