

# ”Fornyelse vil være det normale”

## *Mediepolitiske utfordringer og markedsaktørenes strategier i kampen om konsesjonen for riksdekkende radio (P4) i Norge*

GUNN SARA ENLI & VILDE SCHANKE SUNDET

På begynnelsen av 1990-tallet ble det norske kringkastingsmarkedet introdusert for en ny type medieinstitusjoner. I 1992 ble NRKs riksdekkende fjernsynsmonopol brutt ved innføringen av den private tv-kanalen TV 2, og året etter ble NRKs riksdekkende radiomonopol brutt ved innføringen av den private radiokanalen P4. De to nye kringkasterne fikk sendetillatelse til å drive riksdekkende reklamefinansierte allmennkringkasting gjennom tidsavgrensede konsesjoner.<sup>1</sup> Bruken av konsesjoner innebærer at Kulturdepartementet<sup>2</sup> ga de nye kringkastingselskapene privilegiet å utnytte en knapp distribusjonsressurs i bytte mot kulturelle og samfunnsmessige forpliktelser. De nye kringkasterne skulle dermed kombinere privat forettingsdrift med et offentlig allmennkringkastingsoppgag.

P4 oppnådde raskt høye lytterall, og etablerte seg allerede ett år etter sendestart som Norges nest største radiokanal.<sup>3</sup> Suksessen i lyttermarkedet og annonsemarkedet gjorde at P4 innfridde eierens forventninger om økonomisk inntjening. Mot konsesjonsperiodens slutt ble imidlertid spørsmålet om kanalen innfridde Kulturdepartementets samfunnsmessige og kulturelle forventninger stadig mer aktuelt.

Da den nye P4-konsesjonen skulle tildeles i 2002, var det fra de fleste hold ventet at den populære radiokanalen P4 ville få fornyet konsesjon for ti nye år, på samme måte som TV 2 fikk fornyet sin konsesjon få år tidligere. Ikke minst var forventningen understøttet av et ledd i konsesjonsavtalen som framholdt at selv om konsesjonæren ikke var garantert fornyelse, ville fornyelse være ”det normale” (P4 konsesjonsavtale 1993-2003, punkt 4).<sup>4</sup> Til

tross for dette tildelte Kulturdepartementet 20. desember 2003 den riksdekkende radiokonsesjonen til søkergruppen Kanal4 (senere Kanal 24).<sup>5</sup>

Hva var bakgrunnen for denne overraskende beslutningen? Hva var ”ikke normalt” i henhold til avtalen som var inngått mellom kulturdepartementet og P4 i 1993?

Det mediepolitiske dramaet som utspilte seg ved tildelingen av P4-konsesjonen vil i denne artikkelen bli analysert som et mediehistorisk case med henblikk på å belyse generelle tendenser i moderne medieutvikling. Målet er å drøfte sentrale medievitenskapelige problemstillinger knyttet til skjæringspunktet mellom de politiske målsettingene som ligger til grunn for konsesjonsordningen og de økonomiske interessene som for markedsaktørene er forbundet med privilegiene i konsesjonen. Av dette utkrystalliserer det seg et spørsmål om hvilke *strategier* markedsaktørene benytter, og hvordan disse får innvirkning på prosessen. Videre aktualiseres spørsmål knyttet til hvilke *utfordringer* de politiske myndighetene står ovenfor i den møte med sterke markedsaktører, og hvordan mediepolitikken blir preget av dette samspillet.

Dette mediepolitiske casestudiet er prosessorientert og det har vært et mål å analysere tildelingsprosessen som et samspill mellom markedsaktørene og de politiske myndighetene. Analysen er basert på et omfattende empirisk materiale, hovedsakelig bestående av dokumenter fra tidsperioden 2002-2003 og kvalitative intervjuer med sentrale aktører.<sup>6</sup>

### *Et trekantdrama*

Kampen om konsesjonen kan betraktes som et mediepolitisk trekantdrama, der de involverte hadde hver sin overordnede agenda: P4s mål var å beholde

---

*Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo, Postboks 1093 Blindern, N-0317 Oslo, gunn.enli@media.uio.no, vs.sundet@media.uio.no*

radiokonsesjonen og de privilegiene den innebar. Kanal 24 ønsket å frata P4 konsesjonen og kanalens privilegier. Kulturdepartementets mål var å markere ”mediepolitisk kursskifte”, og i større grad sikre konsesjonærens ivaretagelse av allmennkringkastingsforpliktelsene (Kultur- og kirke departementet 2003a).

Trekantdramaet mellom P4, Kanal 24 og Kulturdepartementet vil i det følgende bli analysert med henblikk på å drøfte aktørenes intensjoner og strategier i den mediepolitiske prosessen. Hva var departementets utgangspunkt i forkant av utlysningen og hva var markedsaktørenes hovedstrategier i kampen om konsesjonen?

### **Kulturdepartementet – ønske om mediepolitisk kursskifte**

Da Kulturdepartementet utlyste og tildelte de to kommersielle riksdekkende kringkastingskonsesjonene på begynnelsen av 1990-tallet var det uten erfaring med reklamefinansierte allmennkringkasting. Ti år senere hadde departementet langt større innsikt i hvordan slike virksomheter fungerte kulturelt og økonomisk, og hvordan den kommersielle logikken i reklamefinansierte kanalene kunne utfordre og komme i konflikt med mange av de mediepolitiske intensjonene som var lagt til grunn for opprettelsen av kanalene. På bakgrunn av dette ble den første konsesjonsperioden av departementet betegnet som ”en prøveperiode” som hadde gitt departementet lærdom om den kommersielle mediebransjen og om bruk av konsesjon som reguleringsmiddel (Kultur- og kirke departementet 2003a: 18).

Det var særlig de reklamefinansierte kanalenes ivaretagelse av programforpliktelsene som skapte misnøye hos Kulturdepartementet i første konsesjonsperiode. Programforpliktelsene hadde blitt vagt og upresist definert, noe som både skyldes departementets manglende erfaring, men også stor usikkerhet knyttet til konsesjonenes lønnsomhet. I løp av konsesjonsperioden ble det imidlertid illustrert at begge selskapene hadde god økonomi, og departementet stilte i stigende grad spørsmålsteget ved om ”disse selskapene i tilstrekkelig grad oppfylte de ideelle krav til slik allmennkringkasting” (Kultur- og kirke departementet 2003a: 16, Syvertsen 2004).

Etter at de private kringkasterne hadde blitt utsatt for skarp kritikk fra flere hold, opprettet Kulturdepartementet i 1996 et Allmennkringkastingsråd som skulle vurdere om programvirksomheten til de norske allmennkringkasterne NRK, TV 2 og P4 var i samsvar med ”prinsippene for allmennkringkasting”. Disse prinsippene var basert på TV 2 og P4s

konsesjonsvilkår og NRKs vedtekter (AKR 1996: 4). Rådets vurderinger skulle utkomme i årlige rapporter. P4 utmerket seg i disse rapportene ved å motta skarpest og mest gjennomgående kritikk for manglende oppfyllelse av programforpliktelsene. P4 markerte seg også som en aktør som utfordret departementet ved å være lite lydør ovenfor signaler og som viste liten vilje til å rette seg etter rådets henstillinger (AKR 1998-2002). Allmennkringkastingsrådets kriterier var imidlertid ikke formalisert, og rådet hadde ingen formell instruksjonsmyndighet. Dermed framsto rådets kritikk mot P4 i stor grad som tomme trusler.

Departementet manglet altså hensiktsmessige sanksjonsmuligheter til bruk ved brudd på konsesjonsavtalen. Følgelig ble det en lærdom for departementet at konsesjonen fra 1993 hadde vært for lite konkret og forpliktende til å sikre at intensjonene bak konsesjonssystemet ble ivare tatt. Da konsesjonsperiodene til TV 2 og P4 nærmet seg sluttet, åpnet det seg imidlertid en mulighet for departementet til å markere avstand fra den første konsesjonsperioden, blant annet gjennom målet om et ”mediepolitisk kursskifte” (Kultur- og kirke departementet 2003a, 2003c). Denne betegnelsen ble imidlertid ikke knyttet til et paradigmeskifte eller et enkelt vedtak, men til en gradvis utvikling:

Mot utløpet av de første konsesjonsperiodene, i 2000, stod det klart for departementet at man måtte benytte seg av anledningen når konsesjonene løp ut, til å sørge for en styrking av allmennkringkastingshensynet, for å sikre allmennheten det best mulige programtilbudet (Kultur- og kirke departementet 2003a: 17).

Konsesjonsperiodens utløp var altså et kritisk punkt for kanalen P4, fordi Kulturdepartementet betrakter tidspunktet som en mulig anledning til å ta et sterkere grep om det riksdekkende kommersielle radiomarkedet.

Med dette som bakgrunn utlyste Kulturdepartementet P4-konsesjonen 31. mai 2002, med søknadsfrist 4. september samme år. Til søknadsfristen kom det inn seks søkere<sup>7</sup>, hvor det spesielt var to som utmerket seg: Tittelforsvarer P4 og utfordrer Kanal 24.

### **Forsvareren P4 – ønske om kontinuitet**

P4s konsesjonsøknad preges av henvisninger til kanalens meritter og tiårige erfaring som mediebedrift og allmennkringkaster. Som forsvarer av en sentral medieposisjon påpekte P4 viktigheten av å skape kontinuitet og videreføre den populære radiokanalen. Det er imidlertid påfallende at P4 vektleg-

ger de forretningsmessige sidene ved driften i større grad enn de programrelaterede. Dette kan særlig illustreres i måten P4 argumenterer ut ifra samfunnsmessige og bedriftsmessige hensyn. De samfunnsmessige hensynene er knyttet til selskapets generelle verdiskapning:

P4 har i inneværende konsesjonsperiode stått for en ikke ubetydelig verdiskapning i det norske samfunnet. Verdiene har kommet ulike offentlige og private mottakere til gode. Blant annet har vi i løpet av de siste 8 årene betalt nær 1 milliard kroner i skatt, avgifter og vederlag, hvorav nær 350 millioner til private aktører (P4 2002: 2).

P4 påpeker i søknaden at deres investorene tok en risiko da de i 1993 satset på kommersiell riksdekkende radio, og at det ikke var noen selvfølge at selskapet ville gå med overskudd. Søknaden relaterer dessuten departementets vedtak om å kreve konsesjonsavgift til P4s økonomiske suksess som kommersiell aktør. I den første konsesjonsperioden var de økonomiske forutsetningen som sagt uklare, og departementet avkrevde derfor ikke konsesjonsavgift. I P4s konsesjonssøknad heter det:

Gjennom vår virksomhet i den inneværende konsesjonsperiode har P4 skapt verdier som har medført at konkurransen om neste radiokonsesjon nå er betydelig. Dette har gjort det mulig for Kulturdepartementet å kreve en konsesjonsavgift på hele 160 millioner kroner (P4 2002: 2).

P4 påpekte videre at en eventuelt ny aktør ikke ville kunne forventes å bringe like mye tilbake til fellesskapet, og at det ville få alvorlige samfunnsmessige konsekvenser "å bygge opp en suksess, for så å rive den ned igjen for å gi plass til en ny aktør" (P4 2002: 28).

For det andre argumenterer P4 ut ifra bedriftsmessige hensyn. Herunder ble særlig hensynet til bedriftens ansatte og tap av arbeidsplasser trukket fram sentralt. Videre påpekt P4 at de hadde vært en spydspiss for å bygge opp kompetanse og erfaring innen radioproduksjon (P4 2002: 27).

Samlet lanserte disse argumentene P4 som en nærmest selvfølgelig innehaver av den nye P4-konsesjonen, fordi det – ikke minst i et næringspolitisk perspektiv – ville være det mest hensiktsmessige.

## **Utfordreren Kanal 24 – ønske om konsesjon**

Kanal 24 tok til motmæle mot P4s påstander om at ingen annen aktør ville fylle P4s rolle som velykket

mediebedrift. Eierinteressene bak Kanal 24 påpekte at utlysningen var en reell konkurranse, og at P4 ikke kunne tviholde på et gode som er ment å tildeles andre etter en viss periode: "P4 ligner mer og mer på en idrettsutøver som har fått en vandrepokal, men som har bestemt seg for å tviholde på den" (Simmones innlegg i DN 14.09.02).

I kontrast til P4s argument om hensynet til kontinuitet, framlegger Kanal 24 i sin søknad behovet for fornyelse i kommersiell riksdekkende radio som et premiss i sin argumentasjon: "Kanal 4 vil revitalisere kommersiell radio. [...] Utgangspunktet og ufordringen for kommersiell radio i dag er annerledes enn for ti år siden" (Kanal4 2002: 6). Søkergruppens utfordrerposisjon benyttes som et strategisk utgangspunkt. Behovet for forandring begrunnes med at tidsånden har endret seg og at befolkningen har fått et økt kunnskapsnivå:

Vi står foran neste fase i utviklingen av kommersiell radio i Norge. Vi tror lytterne forventer en utvikling av produktet, og at det dermed også kommersielt vil være fornuftig å øke innhold og redaksjonell tyngde (Kanal4 2002: 7).

Ifølge tidligere styreleder i Kanal 24, Stein Gauslaa betraktet søkergruppen hele tiden P4 som hovedkonkurrenten, og innrettet strategien i forhold til denne situasjonen (intervju 19.08.03). I søknaden presenteres Kanal 24 som et alternativ til det bestående, og radiokonseptet plasseres i forhold til P4. For eksempel understreker søknaden at "Kanal4 vil framstå som en annerledes kommersiell riksaktør", og programtilbudet omtales som "nytt", "større" og "mer" (Kanal4 2002: 26). Videre kan det tolkes som en indirekte kritikk av P4 at Kanal 24 ønsker å markere avstand fra "det som av enkelte beskrives som skvaldreradio" (Kanal4 2002: 10). Kanal 24 hadde altså en strategisk og retorisk fordel av å være i utfordrerposisjon, og ha kjennskap til konkurrentens sterke og svake sider.

Følgelig ble departementets ønske om et mediepolitisk kursskifte og endring i kommersiell riksdekkende radio bedre ivaretatt i Kanal 24s søknad og medieprofilering enn i P4s. Målet om et mediepolitisk kursskifte krevde dermed at det skulle presenteres noe annet enn det P4 tradisjonelt hadde tilbudt.

## *Mediestrategier og lobbyisme*

P4 og Kanal 24 framsto allerede før fristens utløp som de mest aktuelle kandidatene til den riksdekkende radiokonsesjonen. En årsak var at disse i større grad enn de andre søkerne benyttet mediene som

arena for lansering og markedsføring av sine søknader. Debatten mellom P4 og Kanal 24 gikk først og fremst i den økonomisk orienterte avisen Dagens Næringsliv (DN) og på nettstedet for medie- og kommunikasjonsbransjen Kampanje. Tidligere styreleder i Kanal 24, Stein Gauslaa tidfester begynnelsen på det som kan betegnes som en mediekrig mellom de to radio-kanalene til sommeren 2002:

Da skrev jeg et par kronikker i Dagens Næringsliv om den nye medietiden og mulighetene det gir til gjenbruk av stoff. Det provoserte P4 at vi skrev dette og derigjennom signaliserte at vi arbeidet seriøst med søknaden (Gauslaa intervju 19.08.03).

For Kanal 24 som ny aktør i radiomarkedet var det spesielt viktig å bruke mediene for å profilere seg som en troverdig utfordrer til P4. Profileringen i mediene skulle ifølge Gauslaa øke kanalens sjanse til å få gjennomslag i det politiske miljøet:

Det var viktig for oss at det tidlig ble klart at kampen sto mellom oss og P4. Desto mer vi markerte oss i mediene, desto enklere ble jobben når vi skulle påvirke politikere og statsråder i vår retning. Da visste alle hvem vi var (Gauslaa intervju 19.08.03).

Videre skulle profileringen bidra til å posisjonere Kanal 24 i forhold til konkurrenter, og å bygge troverdighet hos investorer, annonsører og lyttere. Initiativtakerne til Kanal 24 hadde helt fra begynnelsen en bevisst strategi i forhold til rekruttering av sentrale medarbeidere og eiere. På eiersiden sto NTB, med tidligere Kulturminister og kringkastingssjef i NRK, Einar Førde som styreformann, i en særstilling (Gauslaa intervju 19.08.03). Førde fungerte som rådgiver i prosessen og var en viktig støttespiller for Kanal 24. I tillegg var P4-gründer og kanalens første radiosjef, Svein Larsen sentral på eiersiden.<sup>8</sup> Larsen hadde erfaring fra søknadsprosessen i 1993 da P4 ble tildelt konsesjon, og ble benyttet som rådgiver for søknaden og planleggingen av kanalen. Også ansettelsen av tidligere redaktør i P4, Anne Jortveit var et strategisk grep fordi hun både skulle fungere som et ansikt utad og som en tilrettelegger for Kanal 24s lobbystrategier; "Hun kartla hvem som kunne tenktes å la seg påvirke" (Gauslaa intervju 19.08.03).

P4 kjempet på sin side for å forsvare sin posisjon i disse markedene, og kanalen benyttet mediene til å legitimere virksomheten og å argumentere mot Kanal 24. Ifølge P4-sjef Rune Brynhildsen var medieprofilering et viktig virkemiddel for å fremme sine interesser overfor politikere og beslutningstakere (intervju 02.09.03).

## Kampen om troverdige eiere

Medieprofileringen av radioalternativene P4 og Kanal 24 innebar ikke bare å framheve positive aspekter ved egen søknad, men også å påpeke svakheter hos konkurrenten. For Kanal 24 var det spesielt viktig å framstå som en seriøs og troverdig aktør. Lanseringen av Kanal 24 som søker til radiokonsesjonen fikk solid drahjelp av eierne bak kanalen. At disse var etablerte norske mediebedrifter med forankring i regionene var en klar fordel for søkergruppen. For det første fordi legitimerte eierne Kanal 24 som en kapitalsterk søker med langsiktige investeringshensikter. For det andre profilerte det regionale kanalen som en motkraft til generelle sentraliserings-tendenser, og ga tyngde bak slagordet i konsesjons-søknaden: "Stemmer fra hele landet". For det tredje ga eierstrukturen både implisitte og eksplisitte lovnader om at kanalen ville innfri programforpliktelsene som allmennkringkaster. Tidligere styreleder i Kanal 24 Stein Gauslaa argumenterte for at kanalens eierskap ville reflekteres i programtilbudet:

Sammen skal vi skape et troverdig mediealternativ med kjente, norske eiere. Denne gruppen – med sitt eierskap og sin virksomhet forankret regionalt – vil kunne tilby den klarreste allmennkringkastingsprofilen (Gauslaa innlegg i DN 12.08.02).

I mediekrigen mellom Kanal 24 og P4 sto spørsmålet om eierskap sentralt, og begge aktørene kritiserte konkurrenten på dette punktet. Kanal 24 vektla betydningen av norsk eierskap og forskjellene mellom MTG og Schibsted som medieeiere: "Det er eierspørsmålet som dypest sett skal behandles denne høsten", skrev administrerende direktør i Mediehuset Vårt Land, Helge Simonnes i et innlegg i Dagens Næringsliv (11.09.02). Simonnes argumenterte for at norske eiere i større grad enn utenlandske vil prioritere det publistiske framfor det kommersielle.<sup>9</sup> Kanal 24 kritiserte P4s eiere, MTG, for å rette et ensidig fokus mot inntjening, og framsatte dette som argument for å erstatte P4 med en ny konsesjonær (Gauslaa innlegg i DN 12.08.03).<sup>10</sup>

P4 svarte med kritikk av flere forhold ved Kanal 24s eierstruktur. For det første ble det påpekt at Kanal 24 ville bidra til økt mediekonsentrasjon på grunn av regionavisenes dominans i sine regioner (Brynhildsen innlegg i DN 14.08.02). For det andre mente P4 det var uheldig at Vårt Land som pressestøttmottaker skulle begi seg inn på kommersiell radiodrift, samtidig som de reagerte på de tette båndene mellom enkelte politikere i Kristelig Folkeparti og avishuset Vårt Land (Kampanje

05.07.02). I søknaden framhevet P4 at kanalens eierinteresser var uavhengige i den forstand at de verken mottok pressetøtte eller bidro til eierkonsentrasjon i norske medier (P4 2002: 27). For det tredje ble aksjeandelen til tidligere radiosjef i P4 Svein Larsen framstilt som en tvilsom og spekulativ hevnaksjon med bakgrunn i tidligere konflikter med styret i P4:<sup>11</sup> ”Nå vil de være politisk korrekte” er tittelen på innlegget der P4-sjef Rune Brynhildsen skriver: ”Det er pussig at disse tidligere P4-toppene skal fronte en søker som ved enhver anledning raker ned på det som de samme karene var med på å bygge opp” (innlegg i *DN* 14.08.02). Ledsaget av karakteristikker som ”fienden” og ”sengekamerater” framsto deler av mediekrigen mellom de to konkurrentene som en amper personstrid med røtter i interne konflikter i P4. At en rekke tidligere P4-medarbeidere var involvert i prosjektet Kanal 24 ga en ekstra dimensjon til mediernes framstilling av konkurransen mellom aktørene som en stillingskrig. Ingrediensene konflikt og personstrid, gjorde konsesjonstildelingen for P4 til et mediepolitisk drama. Den medievennlige dramaturgien hadde en selvforsterkende kraft gjennom mediernes fokusering på kampen mellom to hovedmotstandere: P4 og Kanal 24.

### **Kampen om politiske allianser**

Mediestrategiene kan betraktes som forberedende tiltak for lobbyvirksomheten. Målet var å bygge allianser med aktører som kunne få innflytelse over beslutningsprosessen. Både P4 og Kanal 24 aktiv lobbyvirksomhet, og hadde møter med toneangivende politikere og organisasjoner som var tenkt å fungere som pådrivere. Kanal 24 må likevel kunne sies benytte en slik nettverkskontakt i større grad enn P4. Et annet fellestrekk var at aktørene betraktet lokale stortingsrepresentanter som viktige samarbeidspartnere, og følgelig benyttet lokalpolitiske argumenter for å oppnå støtte. Ettersom P4 hadde hovedkontor på Lillehammer og Kanal 24 planla å lokalisere hovedkontoret samme sted, ble lokalpolitikere fra Oppland attraktive støttespillere for begge parter (Brynhildsen intervju 02.09.02, Gauslaa intervju 19.08.03). Kanal 24 arbeidet i tillegg aktivt i forhold til statsrådene. Likevel unngikk søkergruppen direkte lobbyvirksomhet mot Kultur- og kirkeminister Valgerd Svarstad Haugland (KrF) fordi dette kunne bli ansett som upassende i departementets ledelse (Gauslaa intervju 19.08.03). Det var viktig å ha en god relasjon til departementet, og trolig vurderte søkergruppen det som mer strategisk å gå en omveien gjennom andre statsråder.

P4-sjef Rune Brynhildsen karakteriserer Kanal 24s påvirkningsapparat som massivt, og hevder P4 ikke hadde mulighet til å ta opp kampen med konkurrenten på dette området. P4s arbeidet mot politikerne, men i mindre skala og med mindre gjennomslagskraft enn Kanal 24. P4 hadde vært gjennom en turbulent periode preget av flere lederskifter i løpet av kort tid. Da Rune Brynhildsen ble ansatt som administrerende direktør og ansvarlig redaktør i mars 2002, var hans hovedmandat å sikre konsesjonen. Han hadde bakgrunn som informasjonsrådgiver, og ble regnet som et strategisk valg. Brynhildsen understreker imidlertid at han ikke hadde politisk erfaring. Dette kan tyde på at P4s styre allerede ved ansettelsen undervurderte det politiske ved konsesjonstildelingen (Brynhildsen intervju 02.09.03).<sup>12</sup> Ifølge Brynhildsen kan de manglende resultatene delvis tilskrives manglende politisk kapital. Kanalen hadde få allierte i det politiske miljøet, og dermed få sjanser til å fremme sin sak:

Det er et politisk spill hvor man må ta signaler og vite at man er en del av et politisk spill. I ettertid ser jeg at P4 ikke har vært flink nok til å bygge opp den politiske kapitalen. Man hadde ingen buffer å tære på når det blåste opp til storm. Få virkelig gode kontakter, få som ville kjempe for oss. Blant annet hadde stadige lederskifter ikke gitt kontinuiteten som skulle til for å bygge sterke politiske allianser (Brynhildsen intervju 02.09.03).

P4 hadde undervurdert betydning av politiske kontakter og legitimitet i offentligheten. Etter å ha tapt kampen om P4-konsesjonen til Kanal 24, ble kanalen i søknadsprosessen om P5-konsesjonen i langt større grad villig til å følge spillereglene slik de var utmeislet fra politisk hold. P5-konsesjonen ble utlyst 23. februar 2003.<sup>13</sup> Denne konsesjonene var ikke riksdekkende, men dekningsgrad ville i noen grad kunne avhenge av konsesjonærens utbygging. P5-konsesjonen hadde færre overordnede krav til sendingene enn P4-konsesjonene, men skulle isteden særlig ivareta stoffområder knyttet til kultur og nyheter (Kultur- og kirke departementet 2003d).

Posisjoneringen for P5-konsesjonen innebar et strategiskifte for P4, som ifølge P4-sjef Brynhildsen omfattet målrettet og omfattende lobbyvirksomhet:

Vi engasjerte et bredere og kraftigere lobbyapparat ved neste runde. Forrige gang gjorde vi lobbyarbeidet selv, men ved P5 brukte vi profesjonelle og mer usynlige lobbyister som talte vår sak. Vi brukte alliansepartnere og gikk på lokalnivå og stortingsnivå, og i tillegg

hele veien fra minister og ned (Brynhildsen intervju 02.09.03).

Konsesjonssøknaden for P5 viser at mediebedriften i denne omgangen tilpasser seg de politiske rammevilkårene og forventningene. P4 foretok et strategiskifte for å oppnå nødvendig legitimitet, og utarbeidet en konsesjonssøknad for P5 – som i større grad samsvarte med departementets definisjon av allmennkringkasting.

## **”Brenne i helvete” – P4s konfrontasjonslinje**

Likevel var det langt fra noen konsensus i relasjonen mellom Kulturdepartementet og P4 i tiden etter konsesjonstildelingen til Kanal 24. Vedtaket var derimot starten på P4s kamp for få tilbake konsesjonen. Hovedstrategien var å sverte departementet i en knallhard konfrontasjonslinje. Også denne kampen hadde mediene som arena, selv om strategien også hadde en framtreddende juridisk dimensjon.

Hovedpoenget for P4 var å påpeke urimeligheten i at lytterne hadde mistet en populær radio-kanal. Etter nederlaget igangsatte P4 en omfattende annonsekampanje i norske løssalgsaviser med teksten: ”Hvem tar feil? Valgerd... eller 2 millioner nordmenn?”. Ifølge informasjonsdirektør i P4, Ole Tom Nomeland var hensikten med kampanjen ”å gjøre folk oppmerksomme på den urett som er begått mot oss, og for å mobilisere sympati” (Kampanje 02.10.03). Den konfronterende linjen kom imidlertid i enda større grad til uttrykk på redaksjonell plass, og mediene fråset i saftige sitater fra P4-medarbeidere. Blant de mest offensive medieuttalelsene i kjølvannet av vedtaket, var P4-sjef Rune Brynhildsens påstand om at vedtaket var ”en mediepolitisk skandale som savner sidestykke i norsk og europeisk historie”, og at ”Kulturministeren har falt for et skittent spill i regi av kristenfolket og tidligere P4-sjefer” (DN 20.12.01). En av P4s hovedaksjonærer, Endre Røsjø, hadde følgende karakteristikk av situasjonen:

Jeg synes Svarstad Haugland med dette har tatt et stort skritt ut i verdensrommet. Samtidig har hun ført demokratiet et stort skritt tilbake. [...] Nå skjønner jeg hva den svenske næringsministeren mente da han sa at Norge er den siste Sovjet-stat (Røsjø i følge Kampanje 23.12.02).

Likevel var det uttalelsen til en profilert programleder i P4 om at Kultur- og kirkeminister Valgerd Svarstad Haugland burde ”brenne i helvete” som fikk

størst oppmerksomhet og som i størst grad har blitt hengende ved P4 fra denne perioden.

Medieoppstyret i etterkant av tildelingen skapte inntrykk av at mediebedriften ikke hadde utarbeidet noen plan for hvordan de skulle handtere et eventuelt nederlag. Likevel hevder P4-sjef Rune Brynhildsen at de fleste utspillene etter tildelingen hadde inngått i en bevisst strategi med henblikk på posisjonering for P5-konsesjonen:

Vi måtte skape så mye rabalder som mulig for å la saken leve gjennom romjulen og for at ikke folk skulle glemme oss innen første januar. Jeg tok bevisst belastningen med å lage mye støy fordi jeg ville vise at jeg var en leder som kjempet for de ansatte. Målet var å bygge opp opinionen og kapitalen for å få P5-konsesjonen (Brynhildsen intervju 02.09.03).

P4 ble tildelt P5 konsesjonen 27. juni 2003 (Kultur- og kirke departementet 2003b). Dette kan på den ene siden tolkes som en trøstepremie for P4 fordi de tapte første runde. Fra departementets side var dette et hensiktsmessig utfall av prosessen, fordi de da både kunne ivareta de næringspolitiske interessene som lå i arbeidsplassene og investeringene i selskapet P4, samtidig som man ivaretok de kulturpolitiske interessene som lå i markeringen av at P4 ikke hadde tillitt i det politiske miljøet. På den annen side kan tildelingen leses som et bevis på at P4s søknadsstrategi og mediestrategi for P5 var vellykket. Fra flere hold har det likevel blitt hevdet at P4s mediestrategi var feilslått, og at konfrontasjonslinjen ville føre til at kanalen mistet støtte i opinionen.<sup>14</sup> Både Kanal 24 og departementet hevder de fikk sympati og anerkjennelse som følge av P4s konfronterende reaksjonsmønster. Tidligere styreleder i Kanal 24, Stein Gauslaa mente P4s reaksjon var fordelaktig for Kanal 24 som P4s hovedkonkurrent (intervju 19.08.03). Mens statssekretær i Kultur- og kirke departementet, Yngve Slettholm ”ble forbauset over at en profesjonell bedrift kunne være så usaklig og mistenkeliggjørende”, og hevder medienes kommentarer i ettertid har vist at Kultur- og kirke ministeren kom styrket ut av prosessen (intervju 11.07.03).

## *Mediepolitikk og rettsliggjøring*

I P4s kamp om å få omgjort konsesjonsvedtaket, fremsatte kanalen ulike argumenter. Hovedvekten ble likevel lagt på det juridiske argumentet, som hevdet at P4 var den rettmessige innehaveren av P4-konsesjonen. Bakgrunnen for dette var formuleringen

”fornyelse vil være det normale” i P4s konsesjonsavtale fra 1993. Det som skulle avgjøre hvorvidt situasjonen var normal eller ikke, var ”i hvilken grad konsesjonæren har fulgt opp og oppfylt konsesjonsvilkårene og annet relevant regelverk knyttet til kringkastingsvirksomheten” (P4 konsesjonsavtale 1993-2003, punkt 4).<sup>15</sup>

Det springende punktet var spørsmålet om P4s oppfyllelse av konsesjonsavtalen. Dette var det delte meninger om. P4 hevdet de hadde oppfylt villkårene i avtalen og henviste til at de ikke hadde fått noen formell advarsel. Kritikken fra Allmennkringkastingsrådet hadde ikke blitt fulgt opp av departementet og hadde ingen juridisk kraft. Følgelig hevdet P4 at de ikke hadde oppfattet at departementet var misfornøyd med programtilbudet og at de dermed regnet situasjonen som ”normal”. På grunn av manglende formell advarsel, hevdet derfor P4 at kanalen hadde rettskrav på fornyet konsesjon. Kanal 24 hadde et annet syn på saken, og engasjerte advokatkontoret BA-HR for å bevise at motstanderen ikke hadde rettskrav på konsesjonen (BA-HR 2002). Dette samsvarte med departementets holdning, som viser til at det var en reell konkurranse og at det ville være galt å utlyse P4-konsesjonene dersom det var gitt at P4 automatisk skulle få fornyelse. Statssekretær i Kultur- og kirkedepartementet Yngve Slettholm tilbakeviste P4s kritikk mot vedtaket med at ”de burde ha fulgt med i timen da vi utlyste konsesjonen, og sagt da at det ville være galt å utlyse konsesjon for her har P4 et rettskrav” (intervju 11.06.03). Fra departementets side hevdes det altså at P4 var for sent ute med å hevde sin rett, fordi det i selve valget av utlysningens form lå implisitt at det ikke fantes noe rettskrav.

P4 hadde ikke fremmet kritikk mot valget av utlysningens form, men kanalen hadde i løpet av hele søknadsprosessen hevdet at de hadde rettskrav på fornyelse og – i likhet med Kanal 24 – benyttet juridiske utredninger for å underbygge sin argumentasjon. Likevel førte ikke P4s juridiske linje fram. Departementet tilsidesatte punktet om fornyelse, og oppfattet følgelig ikke situasjonen som ”normal”. I det følgende vil vi ta for oss bakgrunnen for at departementet valgte Kanal 24 framfor P4.

## **Kanal 24s strategi – allmennkringkasting**

I forkant av konsesjonsutlysningen hadde P4 framstått som en aktør med relativt svak politisk legitimitet, og muligheten for at P4 kunne miste konsesjonen ble dermed oppfattet som lite sannsynlig, men reell. At relasjonen mellom P4 og Allmenn-

kringkastingsrådet i større grad var preget av konflikter og uenighet enn konsensus og forståelse, var offentlig kjent. Dette var trolig en medvirkende årsak til at antall søkere var relativt høyt, spesielt sett i lys av tildelingen av TV 2-konsesjonene i 2002, hvor TV 2 ikke hadde noen motkandidater<sup>16</sup>.

Denne konfliktlinjen ga Kanal 24 en strategisk åpning. Ved å identifisere relasjonen til de politiske myndigheter og oppfyllelsen av programforpliktelsene som P4s svake punkt, kunne Kanal 24 utvikle slagferdige våpen mot motstanderen. En del av Kanal 24s strategi var ifølge tidligere styreleder Stein Gauslaa å sette seg inn i Allmennkringkastingsrådets rapporter:

Vi leste rapportene til Allmennkringkastingsrådet grundig og gjorde oss kjent med P4s svake punkter. På den måten visste vi hvor vi kunne komme inn å tilby noe som var bedre. Og vi visste hva Rådet forventet seg av en allmennkringkaster (Gauslaa intervju 19.08.03).

Strategien har satt spor i Kanal 24s konsesjonssøknad. Både fordi argumentasjonen legges tett opp til rådets kriterier for allmennkringkasting, og fordi søknaden benytter formuleringer fra rådets rapporter. Eksempelvis argumenterer Kanal 24 for ”å skjerpe forståelse og respekt for norske allmennkringkastingsoppgaver”, og for ”kvalitet og bredde” og ”analytiske og fordypende perspektiver” (Kanal4 2002: 6-11)<sup>17</sup>. Konsesjonssøknaden inviterer til interessefelleskap mellom departementet og Kanal 24.

Til å være en nystartet radioaktør, inneholdt Kanal 24s konsesjon en svært konkret plan for programvirksomheten. I motsetning til P4, er presentasjonen av programplanene både utfyllende og detaljert, blant annet ved å oppgi programtitler. Et eksempel fra Kanal 24s programportefølje er ”Kebab & Ertestuing”:

I programposten Kebab & Ertestuing vil kanalen tilby et program for nordmenn laget av fremmedkulturelle. I denne satsingen vil lytterne møte velintegrerte innvandrere fra hele landet som har funnet seg godt til rette i samfunnet vårt (Kanal4 2002: 16).

For det andre setter søknaden opp et detaljert timeregnskap, der sendetimen fordeles på ulike kategorier for sjanger og stoffområde. Graden av presisjon og etterprøvnbarhet appellerte til departementets mål om tettere oppfølging av programvirksomheten i de kommersielle kanalene, og ble trukket inn som en av begrunnelsene for departementets tildeling av P4-konsesjonen til Kanal 24:

Kanal4 er dessuten den kanalen som har den mest forpliktende søknaden i form av konkret angivelse av antall innslag og sendetimer for de fleste program- og stoffkategoriene. Dette gir sikkerhet mht. at søkeren vil følge opp sine egne redaksjonelle ambisjoner og fylle allmennkringkasterollen på en god måte i konsesjonsperioden (Kultur- og kirkedepartementet 2002b).<sup>18</sup>

Utlyningsdokumentet etterspurte ”realistiske og forpliktende planer for oppfyllelse av allmennkringkastingsoppdraget”, men det ble ikke spesifikt oppfordret til å kvantifisere programplanene (Kultur- og kirkedepartementet 2002a). At Kanal 24 likevel gjorde det, var altså likevel fordelaktig for søknaden.<sup>19</sup> Ikke minst kan det forstås som en utstrakt hand mot departementet med henblikk på å forenkle etterprøvingen av allmennkringkasterens oppfyllelse av programforpliktelsene.

### **P4s strategi – lytteropplutning**

Der Kanal 24 støttet seg på Allmennkringkastingsrådet i sin argumentasjon, gikk P4 til konfrontasjon og tok til motmøle mot rådet og deres vurderingskriterier. For det første kritiserte P4-sjef Rune Brynhildsen rådet for å bruke en foreldet definisjon av ’allmennkringkasting’ som i liten grad samsvarer med ”det norske folkes medievaner, holdninger, samfunnssyn og kulturelle begrepsapparat” (Brynhildsen innlegg i *DN* 14.08.02.). For det andre hevdet Brynhildsen at rådet hadde lisensfinansiert allmennkringkasting som referansepunkt, og derfor foretok feilaktige sammenligning av P4 med NRK (intervju 02.09.03). For det tredje påpekte P4 mangelen på representativitet blant Allmennkringkastingsrådets medlemmer. Syvertsen (2004) har vist at Allmennkringkastingsrådets medlemmer i all hovedsak har vært akademikere. Hun hevder disse tradisjonelt har vært mindre opptatt av de forretningsmessige sidene ved kringkastingsvirksomhet, og mer opptatt av kulturelle og demokratiske aspekter enn medienes funksjon som underholdning og rekreasjon (Syvertsen 2004). P4s argumentasjon har følgelig en kjerne av relevans, når kanalens ledelse karakteriserer Allmennkringkastingsrådet som ”elitistisk og professoralt” (Kampanje 14.06.02).

På den annen side kan P4s kritikk av rådet betraktes som en strategi for lå legitimere en virksomhet som i liten grad har innfridd departementets forventninger. Strategien kan karakteriseres som en begrepsmessig omdefinering av allmennkringkasting som gjør det mer forenlig med selskapets kommersi-

elle mål. I en juridisk forståelse av programforpliktelsene markerer kanalen avstand fra departementets forventninger og Allmennkringkastingsrådets kriterier. Oppfyllelsen av vilkårene vurderes ut fra et rettslig perspektiv, og ikke – som hos departementet og rådet – ut fra et kulturpolitisk perspektiv. Ut fra det valgte P4 å se bort fra kritikken, og fastholde at kanalen hadde oppfylt konsesjonsvilkårene (Brynhildsen intervju 02.09.03). På bakgrunn av dette karakteriserer statssekretær i Kultur- og kirkedepartementet Yngve Slettholm Allmennkringkastingsrådets kritikk av P4 som ”et rop i løse lufta” (intervju 11.07.03).

Radiokanalens høye lytteropplutning ble benyttet som et trumfkort i P4s argumentasjon. Både medieprofileringen og konsesjonsøknaden benyttet i stor grad lyttertallene som legitimering av virksomheten: ”P4 har 1,1 million lyttere per dag, og er dermed på alle måter folkets radiostasjon” (Brynhildsen innlegg i *DN* 26.06.02), og ”P4 har overordnet mål å bli Norges største radiokanal (P4 2002: 11). At lytteropplutningen ble benyttet som et hovedargument i P4s strategi viser at ledelsen i P4 hadde tro på at kanalens popularitet skulle sikre dem fortsatt konsesjon. Samtidig undervurderte P4 betydningen av å opparbeide seg politisk tillit som allmennkringkaster. En måte å møte kritikken fra rådet, hadde vært å ruste opp programtilbudet når konsesjonsperioden nærmer seg slutten. ”Pynting av bruden” har vært et kjent fenomen i land med lengre tradisjoner for privat allmennkringkasting, som for eksempel i Storbritannia. Når P4 ikke valgte en slik strategi, var det ifølge P4-sjef Rune Brynhildsen fordi ledelsen mente lyttertallene viste at radiotilbudet var godt nok (intervju 02.09.03). Departementets vedtak viser imidlertid at departementet var av en annen oppfatning.

P4 fikk ikke gjennomslag for sine hovedargumenter i kampen om radiokonsesjonen. I likhet med det juridiske aspektet, ble hensynet til kanalens appell i store lyttergrupper tilsidesatt for andre hensikter. For departementet var det et poeng å nettopp *ikke* la lyttertallene være et kvalitetsstempel. Denne siden ved P4s virksomhet var dessuten for det første velkjent for departementet, og brakte følgelig ikke noe nytt inn i saken. For det andre hadde aldri P4s høye lyttertall blitt framholdt som positivt i rapportene fra Allmennkringkastingsrådet. Fra mediepolitisk hold ble P4s popularitet derimot lest som et uttrykk for kanalens suksess som kommersiell mediebedrift, som delvis gikk på bekostning av allmennkringkastingsoppdraget.

Relatert til Kulturdepartementets mål om et mediepolitisk kursskifte, framstår Kanal 24s argu-



menter om annerledeshet og en klarere allmennkringkastingsprofil som mer strategisk riktige enn P4s argumenter om kontinuitet, juridiske krav og høye lyttetall. Kanal 24s strategi om å markere avstand fra P4s kommersielle radiodrift ved å tilby sterkere ivaretagelse av allmennkringkastingsforpliktelsene hadde klare fordeler ettersom den passet svært godt inn i departementets ønsker for konsesjonen. I kampen om konsesjonen fungerte følgelig allmennkringkasting som et strategisk begrep.

### **”Den vakreste søknaden vant” – utlysningsform som begrunnelse**

Den overraskende tildelingen til Kanal 24 fikk stor medieoppmerksomhet, og det ble fra flere hold avkrevd en bedre begrunnelse enn departementets offisielle versjon.

I den offisielle begrunnelsen refererte departementet til utlysningsformen; en såkalt skjønnskonnkurransse som etterspurte ”realistiske og forpliktende planer for oppfyllelse av allmennkringkastingsoppdraget” (Kultur- og kirke departementet 2002a). Vedtaket ble på bakgrunn av dette begrunnet med at Kanal 24 hadde ”dei mest ambisiøse og varierte planane i høve til allmennkringkastingsoppdraget” (Kultur- og kirke departementet 2002c). Kulturdepartementet presiserte ved flere anledninger at vedtaket utelukkende var basert på en vurdering av søknadene i forhold til utlysningsteksten, og at Kanal 24 hadde den beste søknaden (Svarstad Haugland innlegg i DN 24.12.03, Slettholm intervju 11.06.03).

Presiseringen kan betraktes som et forsøk på å avvise påstander om at vedtaket i realiteten hadde sin begrunnelse i departementets misnøye med P4s virksomhet. For eksempel argumenterte P4-sjef Rune Brynhildsen for at departementet umulig kunne være upåvirket av fortiden og at søkerne derfor ikke stilte likt på startstreken: ”I en slik avgjørelse er det umulig å ikke ha med seg de ti årene P4 har vært på lufta. P4 mistet konsesjonen blant annet fordi kanalen har irritert både politikere og embetsmenn i flere år” (intervju 02.09.03). Viktigheten av å avkrefte dette har sammenheng med at P4s oppfyllelse av konsesjonsavtalen var et juridisk tornete område. For det første gjorde de omtrentlige formuleringene i konsesjonen fra 1993 det vanskelig å påvise eventuelle brudd på konsesjonsvilkårne. For det andre gjorde manglende oppfølging av Allmennkringkastingsrådets kritikk det vanskelig for departementet å henvise rådets rapporter. Ifølge ekspedisjons-sjef Roy Kristiansen i Kultur- og kirke departemen-

tet måtte departementet ha fulgt opp rapportene jevnlig og systematisk dersom de skulle bli brukt aktivt i tildelingsprosessen (intervju 01.06.03).

Selv om departementets misnøye med P4s oppfyllelse av programforpliktelsene ikke var departementets begrunnelse for å tildele konsesjonen til konkurrenten, kan det ha vært en medvirkende og bakenforliggende årsak til valg av utlysningsform. Ved å velge en åpen konkurranse skapte departementet et spillerom som både unnlot departementet å vurdere P4s tidligere oppfyllelse av programforpliktelsene, men samtidig unnlot departementet å fornyet P4s konsesjon.<sup>20</sup>

For å kunne gi P4-konsesjonen til en annen aktør var departementet imidlertid avhengig av at det fantes en godt kvalifisert søker i bunken. P4-sjef Rune Brynhildsen beskriver Kanal 24s søknad som en gavepakke til departementet: ”Den var skreddersydd og politisk korrekt. Akkurat den søknaden man trengte for å si at P4s tid som konsesjonær var over” (intervju 02.09.03). P4-sjef Rune Brynhildsen hevder P4 feilvurderte situasjonen ved å anlegge en juridisk, og ikke en politisk tilnærming:

I ettertid er det ikke vanskelig å si at vi undervurderte det politiske aspektet ved tildelingen. Det var gjort en mengde juridiske utredninger i årene forut for tildelingen, og alle gikk i samme retning. Nemlig at ”Fornyelse vil være det normale” var sterkt førende, og at ”ingen formelle brudd på konsesjonsforpliktelsene” måtte bli tillagt sterk vekt (Brynhildsen intervju 02.09.03)

På bakgrunn av dette kan man hevde at departementets misnøye med P4 kom til uttrykk i konsesjonenes utlysningsform heller enn vurderingskriterier. Samtidig viser konsesjonstildelingen at det juridiske punktet om fornyelse ble forbigått av en kulturpolitisk begrunnelse om å tildele radiokonsesjonen til den best egnede søkeren.

### *Konklusjon*

Tildelingen av P4-konsesjonen utspilte seg som et mediepolitisk trekantdrama mellom P4, Kanal 24 og Kulturdepartementet. De tre partene hadde sterke interesser i utfallet av konsesjonstildelingen, og kjempet på flere arenaer for å fremme sine interesser. I denne artikkelen har tildelingsprosessen blitt analysert med henblikk på å drøfte *markedsaktørenes strategier* og *mediepolitiske utfordringer*.

I kampen om konsesjonen var P4 og Kanal 24 hovedkonkurrentene. Begge aktørene benyttet mediene som arena for lanseringen av søknaden og po-

sisjonering i forhold til konkurrenten. Kanal 24 hadde større gjennomslagskraft med sin medie-strategi enn P4, fordi den framsto som mer seriøs og gjennomarbeidet. Ikke minst bidro Kanal 24s tradisjonsrike norske eiere til å gi selskapet troverdighet og legitimitet. Videre var lobbyvirksomhet en sentral strategi for både P4 og Kanal 24, men utfordreren prioriterte dette arbeidet høyere enn forsvareren. Kanal 24 viste også større kjennskap til og innsikt i de politiske prosessene ved å legge sin søknads- og profileringsstrategi tett opp til Kulturdepartementets eget mål om ”mediepolitisk kurskifte”.

Casestudiet av P4-tildelingen har belyst en mediehistorisk fase hvor man hadde erfaring med konsesjoner til privat reklamefinansiert kringkastingdrift, og dermed er bevisst på faren for at innehaveren av konsesjonen setter forretningsmessige hensyn foran hensynet til de samfunnmessige sidene ved avtalen. På bakgrunn av disse erfaringene kunne departementet foreta en konsesjonstildeling som i større grad skulle sikre at konsesjonæren oppfylte programforpliktelsene som allmennkringkaster. Og det var følgelig maktpåliggende for myndighetene å la erfaringene fra den første fasen med riksdekkende kommersiell radio være styrende for tildelingen av konsesjonen.

Resultatet ble at Kulturdepartementet tilside-satte hensyn som kunne gå på tvers av det overordnede målet om styrking av allmennkringkastingsforpliktelsene. For det første ble det juridiske punktet om at ”fornyelse vil være det normale” forbigått av en kulturpolitisk målsetting om å tildele konsesjonene til den til enhver tid best egnede søkeren. Det ble lagt press på departementet gjennom en rekke juridiske betenknninger, med disse ble i stor grad møtt av juridiske utredninger som støttet departementets framgangsmåte.<sup>21</sup> For det andre ble hensynet til kanalens popularitet og suksess som mediebedrift ikke tillagt vekt. Dette til tross for påstander om at vedtaket gikk imot folkets vilje, og at det dermed innebar en viss risiko for å miste vel-

gere. For det tredje ble det ikke nedfelt eierskapsbegrensning i konsesjonen. Følgelig ble målet om spredt eierskap i norske mediebedrifter underordnet hensynet til ivaretagelsen av forpliktelsene som allmennkringkaster.<sup>22</sup> Samlet tegner dette et bilde av en politisk vilje til å vise muskler overfor på den ene siden generelle tendenser til rettsliggjøring av politiske prosesser (Østerud, Engelstad og Selle 2003). Og på den andre siden overfor mektige internasjonale markedsaktører som i større grad drives i henhold til en kommersiell bransjeloggikk, enn etter prinsippene for allmennkringkasting.

Det var imidlertid ikke bare departementet som hadde lært av første fase. I perioden fra de første norske riksdekkende konsesjonstildelingene tidlig på 1990-tallet til utlysningen av den nye P4-konsesjonen på begynnelsen av 2000-tallet, hadde også markedsaktørene lært spillereglene for og svakhetene ved konsesjonsordningen. For det første hadde potensielle konsesjonssøkere erfart at riksdekkende reklamefinansiert radio kunne gi svært god avkastning til investorene. For det andre hadde aktørene kjennskap utfordringer og dilemmaer ved regulering av kommersiell kringkasting. Blant annet hadde aktuelle søkere innsikt i departementets misnøye med P4, og kunne tilpasse sine strategier i forhold til dette.

I en konsesjonsperiodes utløp ligger det en gylden mulighet for politisk kursendring. Dersom det ikke foreligger andre funksjonelle sanksjonsmuligheter, framstår dette som et kritisk tidspunkt da myndighetene får en sjanse til konkret medieregulering. Ved tildelingen av konsesjonen til Kanal 24 i 2002 benyttet Kulturdepartementet denne muligheten til å markere et mediepolitisk kursskifte. Likevel er det usikkert om konsesjonstildelingen vil bidra til et reelt kursskifte i norsk mediepolitikk, eller først og fremst fungere som en symbolsk tildeling. Når konsesjonsperioden skal evalueres om ti nye år vil spørsmålet være om departementet denne gang har maktet å forutse og ta høyde for markeds-mekanismene i reklamefinansiert radio.

## Noter

1. Begge konsesjonsperiodene var for ti år; TV 2 fra 1992 til 2002, og P4 fra 1993 til 2003.
2. Kulturdepartementet har hatt flere tilnærmede, men ulike navn siden opprettelsen i 1982. Vi vil for enkelhetsskyld bruke betegnelsen ‘Kulturdepartementet’ gjennom hele artikkelen.
3. I perioden 1994 til 2001 hadde P4 en lytteroppslutning på mellom 27 – 30%, og bare NRK P1 hadde høyere lytteroppslutning i riksmarkedet (Bjørnstad (red) 2002: 155).
4. Samme punkt om fornyelse var også nedfelt i TV 2s første konsesjonsavtale (1992-2002).
5. Søkergruppen besto opprinnelig av Adresseavisen, Agderposten, Fædrelandsvennen, Gudbrandsdølen

- Dragingen, Harstad Tidende Gruppen, Mediehuset Vårt Land, Norsk Telegrambyrå (NTB) og 21st Venture. Søkergruppen fikk konsesjon under navnet Kanal4, men ble etter en rettsvist med P4 pålagt å endre navn fordi kanalnavnene ble oppfattet som for like. 24. desember 2003 tok kanalen navnet 'Kanal 24', som er den betegnelsen vi vil benytte i resten av denne artikkelen.
6. Analysen bygger hovedsakelig på intervjuer og dokumenter. Fire personer er intervjuet; Roy Kristiansen, ekspedisjonssjef i medieavdelingen i Kulturdepartementet (01.06.03), Yngve Slettholm, statssekretær (KrF) i Kulturdepartementet (11.06.03), Stein Gauslaa, ansvarlig redaktør i *Agderposten*, tidligere styreleder i søkerkonsortium Kanal4 og nåværende styremedlem i Kanal 24 (19.08.03), og Rune Brynhildsen daværende ansvarlig redaktør og administrerende direktør i P4 (02.09.03). Dokumentene analysert kan inndeles i to hovedgrupper. For det første bygger analysen på offentlige dokumenter produsert i forbindelse med prosessen rundt tildelingen av P4- og P5-konsesjonene. Dokumentene er hovedsakelig hentet fra Kulturdepartementets hjemmeside (<http://www.odin.dep.no/kkd/norsk/medier/konsesjon/>), samt til dels kanalens hjemmesider (<http://www.p4.no> og <http://www.kanal24.no>). Den andre gruppen dokumenter er artikler hentet fra pressen, hovedsakelig *Dagens Næringsliv* (<http://www.dn.no>, <http://atekst.mediearkivet.no>) og Kampanje (<http://www.kampanje.com>). Artiklene er framhentet gjennom nettsøk for tidsrommet mai 2002 (P4-konsesjonen utlyses) til medio september 2003, med søkeordene 'P4' og 'Kanal4'. Takk til Vilda Breivyte for transkribering av intervjuet med Gauslaa og Slettholm.
  7. Disse var foruten P4 og Kanal 24; Kanal 2 (ved TV 2 Gruppen), Norsk Akademisk Radio Råd (ved Studentradioene i Oslo, Bergen og Trondheim), Radio 2 (ved Radio 2 Digital) og Radio VG (ved Verdens Gang).
  8. Svein Larsen hadde en eierandel på 11% gjennom selskapet 21st Venture. 21st Ventures øvrige eiere var Tharald Brøvik, Jørgen Randers og Rune Remøy.
  9. P4s største eier i den første konsesjonsperioden var svenske MTG (Modern Times Group).
  10. I Kanal 24s konsesjonssøknad heter det: "Tiden er inne til å legge et sterkere norsk perspektiv på denne typen mediebedrift, og skjerpe forståelse og respekt for norske allmennkringkastingsoppgaver" (Kanal4 2002: 6).
  11. Svein Larsen var radiosjef i P4 i fem år, og sa opp sin stilling i slutten av 1998. Det florerte en rekke spekulasjoner rundt avgangen, blant annet om intern uro og innsidehandel (DN 05.12.98).
  12. Turbulensen internt fortsatte imidlertid også i etterkant, og i november 2003 forlot Brynhildsen sin stilling i P4 etter "dyp uenighet med styret" (DN 08.11.03).
  13. Til P5-konsesjonen var søkerne P4 og Kanal5 (tidligere Radio 2 Digital).
  14. I Dagens Næringslivs oppslag "Dårlig taper. Preksperter slakter P4s mediekampanje", ble P4s reaksjon vurdert som "umoden", "harry" og "sytete" av norske informasjonsrådgivere (DN 02.01.03).
  15. Punkt 4 i sin helhet er som følger: "Konsesjonæren er ikke garantert fornyet konsesjon etter utløpet av konsesjonsperioden, men fornyelse vil være det normale. Ved vurdering av spørsmålet om fornyet konsesjon vil det bli tatt i betraktning i hvilken grad konsesjonæren har fulgt opp og oppfylt konsesjonsvilkårene og annet relevant regelverk knyttet til kringkastingsvirksomheten. Ved fornyelse av konsesjonen kan vilkår bli endret, bl.a. på bakgrunn av endrede mediepolitiske forutsetninger" (P4 konsesjonsavtale 1993-2003, punkt 4).
  16. Forskjellen i antall søkere kan også forklares i ulikheter mellom radio og tv i investeringskostnader og inntjeningspotensial, og i at det på radiosiden kom en ny konsesjonsutlysning i løpet av kort tid, slik enkelte av søkerne i realiteten foretok en strategisk posisjonering ved å søke P4.
  17. Videre henviste Kanal4 til Allmennkringkastingsrådets kritikk av programtilbudet i P4 i en juridisk betenkning fra BÅHR (vedlegg til Kanal4 2002).
  18. Første del av begrunnelsen: "Departementet konkluderer med at Kanal4 er den søkeren som i størst grad legger opp til å tilby et programformat som ivaretar kravene til allmennkringkasting. Dette innebærer bl.a. at Kanal4 legger opp til en større tematisk og sjangermessig bredde enn de andre søkerne. Søkerens programplaner fremstår som de som i størst grad vil gi både brede og smale grupper i befolkningen et attraktivt radiotilbud. Kanal4 har i større grad enn de andre søkerne dokumentert og underbygget en ambisjon og målsetning om å tilby sendinger med et analytisk og fordypende perspektiv" (Kultur- og kirkedepartementet 2002b).
  19. Statssekretær Yngve Slettholm og Ekspedisjonssjef i medieavdelingen Roy Kristiansen mener et kvantitativt oppsett er mer etterprøvbart enn kvalitative løfter (intervju 11.06.03, intervju 01.07.03).
  20. Fortolkningene av regelverket for utlysningsformen var sprikende. Departementet argumenterte for at det var et pålagt krav om utlysning og reell konkurranse i henhold til EØS-regelverket, mens Sivilombudsmannens tolkning var det motsatte: Departementet hadde stått fritt til å fornye P4s konsesjon og velge en annen utlysningsform (Sivilombudsmannen 2003: 42).
  21. P4 finansierte en juridisk betenkning utarbeidet av Dr. jurist Jon Bing (ved advokatfirmaet Bing & Partners), mens Kanal4 finansierte to juridiske betenkninger utarbeidet av advokatfirmaet BA-HR (BA-HR 2002). Vider klaget P4 vedtaket inn for Sivilombudsmannen (P4 2003).

22. I utgangspunktet støttet tildelingen av den nye P4-konsesjonen til Kanal 24 begge målene: Kanal 24 var nasjonalt forankret med en rekke mindre eiere, samtidig som kanalen ble ansett å inneha de mest forpliktende allmennkringkastingsprofilen. Etter konsesjonstildelingen kjøpte imidlertid TV 2 betydelige eierandeler i kanalen, og Kanal 24s spredte eierskap ble betydelig innsnevret.

## Litteratur

Allmennkringkastingsrådets rapporter (AKR) 1996-2002.

BA-HR (2002) 'Spørsmål knyttet til P4's konsesjon', vedlegg til Kanal4 (2002), *Konsesjonssøknad for riksdekkende reklamefinansiert radiovirksomhet*.

Bjørnstad, Nina (red) (2002) *Medienorge 2002. Fakta om norske massemedier*. Kristiansand: IJ-Forlaget.

Kanal 4 (2002) *Konsesjonssøknad for riksdekkende reklamefinansiert radiovirksomhet*.

Kanal4 konsesjonsvilkår fra 2003 (2004-2013).

Kultur- og kirkedepartementet (2002a) *Søknadsdokument for radiokonsesjon*, av 31. mai 2002.

Kultur- og kirkedepartementet (2002b) *Vedtak om tildeling av konsesjon for riksdekkende, reklamefinansiert radio i FM-båndet*. Brev til Kanal 4 av 20. desember 2003.

Kultur- og kirkedepartementet (2002c) *Pressemelding: Radiokonsesjonen til Kanal4*, av 20. desember 2002.

Kultur- og kirkedepartementet (2003a) *Tildeling av konsesjon for riksdekkende reklamefinansiert radio – klage fra P4 Radio Hele Norge ASA*. Brev til Sivilombudsmannen.

Kultur- og kirkedepartementet (2003b) *Vedtak om tildeling av konsesjon for riksdekkende, reklamefinansiert radio i det femte FM-båndet*. Brev til P4 Radio Hele Norge ASA.

Kultur- og kirkedepartementet (2003c) *Tildeling av konsesjon for riksdekkende reklamefinansiert radio – klage fra P4 Radio Hele Norge ASA*. Brev til Sivilombudsmannen, av 3. april 2003 .

Kultur- og kirkedepartementet (2003d) *Søknadsdokument for radiokonsesjon*, av 28. februar 2003.

NRKs vedtekter av 30. april 1996.

P4 (2002) *Konsesjonssøknad for P4 Radio Hele Norge ASA*.

P4 (2003) *Klage fra P4 Radio Hele Norge ASA over Kultur- og Kirkedepartementets vedtak om tildeling av konsesjon til riksdekkende reklamefinansiert radio*. Brev til Sivilombudsmannen av 23. januar 2003.

P4 konsesjonsvilkår fra 1993 (1993-2003).

P4 konsesjonsvilkår fra 2003 (2004-2013).

Sivilombudsmannen (2003) *Sivilombudsmannens uttalelse i sak om klage fra P4 Radio Hele Norge ASA*

– spørsmål om konsesjonstildelingen for riksdekkende reklamefinansiert radio.

Syvvertsen, Trine (2004) *Mediemangfold. Styring av mediene i et globalisert marked*. Kristiansand: IJ Forlaget.

TV 2 konsesjonsvilkår fra 1991 (1992-2002).

TV 2 konsesjonsvilkår fra 2001 (2003-2009).

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad, Per Selle (2003) *Makten og demokratiet – En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal norsk forlag.

## Innlegg i presse

Bing, Jon (01.11.02) 'Gripsrud og andre professorer'. Innlegg i *Dagens Næringsliv*. Bing er professor dr. juris. ved Institutt for rettsinformatikk.

Brynildsen, Rune (26.06.02) 'Farlig politikk'. Innlegg i *Dagens Næringsliv*. Brynildsen er daværende administrerende direktør og ansvarlig redaktør i P4.

Brynildsen, Rune (14.08.02) 'Nå vil de være politisk korrekte'. Innlegg i *Dagens Næringsliv*. Brynildsen er daværende administrerende direktør og ansvarlig redaktør i P4.

Gauslaa, Stein (12.08.02) 'En annerledes radioaktør'. Innlegg i *Dagens Næringsliv*. Gauslaa er ansvarlig redaktør i *Agderposten*, tidligere styreleder i søkerkonsortiet Kanal4 og nåværende styremedlem i Kanal 24.

Simmones, Helge (11.09.02) 'Mot normalt, P4!' Innlegg i *Dagens Næringsliv*. Simmones er ansvarlig redaktør i *Vårt Land*, administrerende direktør i Mediehuset *Vårt Land* som er en av eierbedriftene bak Kanal 24.

Simmones, Helge (14.09.02), P4s vandrepopal. Innlegg i *Dagens Næringsliv*. Simmones er ansvarlig redaktør i *Vårt Land*, administrerende direktør i Mediehuset *Vårt Land* som er en av eierbedriftene bak Kanal 24.

Svarstad Haugland, Valgjerd (24.12.03) 'Kanal4 har den beste søknaden'. Innlegg i *Dagens Næringsliv*. Svarstad Haugland (KrF) er Kultur og kirkeminister.

Intervjuer

Roy Kristiansen, Ekspedisjonssjef i medieavdelingen i Kultur- og kirkedepartementet, intervjuet 1. juli 2003.

Rune Brynildsen, daværende administrerende direktør og ansvarlig redaktør i P4, intervjuet 2. september 2003.

Stein Gauslaa, ansvarlig redaktør i *Agderposten*, tidligere styreleder i søkerkonsortiet Kanal4 og nåværende styremedlem i Kanal 24, intervjuet 19. august 2003.

Yngve Slettholm, Statssekretær (KrF) i Kultur- og kirkedepartementet, intervjuet 11. juni 2003.