

Eierstyring av statlige aksjeselskaper

- en prosessanalyse av distriktskontorsaken i NRK

May Kristin Fønnebø



Hovedoppgave

Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

April 2007

Forord

Min faglige interesse for fristilling og konsekvenser av NPM-orientert modernisering av offentlig sektor gjorde det "selvsagt" at oppgaven skulle ta for seg en variant av dette temaet. Min interesse ble fanget av den spesielle vedtektsmodellen for enkelte statsaksjeselskap, som gjennom §10 påla å ta særlige samfunnshensyn og understreket vide rammer for politisk styring. Det for meg overraskende faktum at de to første statsaksjeselskapene som ble delprivatisert hadde hatt denne paragrafen i vedtektene, inspirerte til å studere nærmere vilkårene for statlig eierstyring i et selskap som fortsatt hadde paragrafen.

Hovedoppgaven har vært en inspirerende og frustrerende prosess på samme tid. Det har vært spesielt tungt på slutten å måtte kutte i "babyen" min. Min veileder og rettleider Tom Christensen står i en særstilling av de som har støttet meg fram gjennom hovedoppgaven. Tusen takk for alle kritiske og oppmuntrende kommentarer, og for din tilgjengelighet. Du har vært uvurderlig gjennom hele prosessen!

Det er mange andre som også fortjener takk for at jeg nå forhåpentligvis setter en foreløpig sluttstrek for studier på Blindern. Jeg er svært takknemlig for all imøtekommenhet jeg møtte om intervjuer hos informantene. Mine tidligere husvertfamilier i Krokusveien har betydd veldig mye for meg gjennom studietiden. Spesielt skal Ingrid ha takk for all "studieveiledning" og omsorg. Lisbeth har aldri latt meg glemme hovedoppgaven. Takk for at du trodde på dette prosjektet, og minnet meg om det. Jeg håper at jeg nå har klart å bryte den dårlige "track-recorden" til tidligere styreledere i SiO. SeeYou har gitt meg studiepermisjon. Uten den ville aldri oppgaven blitt ferdig, og arbeidsgiveren min har derfor en stor del av æren for dette prosjektet.

Familien min har alltid vært der for meg. Mamma og pappa skal ha takk for at dere oppmuntret meg til å begynne på universitetet. Jeg er også privilegert over å ha så mange intelligente, omsorgsfulle og hjelpsomme venner. Spesielt må jeg trekke fram dere som har lest og kommentert oppgaven: Anne Cathrine, Beate, Karin, Elisabeth og Renate.

Den varmeste takken går til Jens; støtten min, "biveilederen" min og forsørgeren min gjennom disse siste månedene med intense studier. Du har hjulpet meg på så mange plan, og gledet meg på så mange plan. Jeg har vært frustrert for så mange ting underveis, men du har gjort meg lykkelig – hver eneste dag!

Haslum april 2007,

May Kristin Fønnebø

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING	1
1.1 PRESENTASJON AV OPPGAVENS TEMA	1
1.2 OPPGAVENS PROBLEMSTILLING	1
1.3 AVGRENSNING OG DEFINISJONER	4
1.4 VALG AV CASE: NRK OG DISTRIKTSKONTORSAKEN	5
1.5 EN INTRODUKSJON AV STATSAKSJESELSKAPET OG "STATOILMODELLEN"	5
1.6 TEORETISK TILNÆRMING	7
1.7 METODISK TILNÆRMING	8
1.8 VIDERE STRUKTUR I FRAMSTILLINGEN	8
2. ANALYSEMODELL: TEORETISK OG METODISK RAMMEVERK	9
2.1 TEORETISK UTGANGSPUNKT	9
2.1.1 Hoved-, supplerende og konkurrerende teori	9
2.1.2 Handling versus beslutning – legitimering av teoribruk	10
2.2 INSTRUMENTELL TEORI: LOGIC OF CONSEQUENCE	11
2.2.1 Et instrumentelt perspektiv	11
2.2.2 Hierarkisk variant	11
2.2.3 Forventninger til prosessen ut fra den hierarkiske varianten	14
2.2.4 Forhandlingsvariant	15
2.2.5 Forventninger til prosessen ut fra forhandlingsvarianten	18
2.3 INSTITUSJONELL TEORI	19
2.3.1 Et institusjonelt utgangspunkt	19
2.3.2 Kulturperspektivet	20
2.3.3 Forventninger til prosessen ut fra det kulturperspektivet	22
2.3.4 Myteperspektivet	23
2.3.5 Forventninger til prosessen ut fra myteperspektivet	25
2.4 ANALYSENS STRUKTUR	26
2.4.1 Instrumentell og institusjonell analyse	26
2.5 METODISK UTGANGSPUNKT	27
2.5.1 Case-design og kvalitativ analyse	27
2.5.2 Datainnsamling	27
2.5.3 Generalisering på bakgrunn av en case	32
3. BAKGRUNN/HISTORIKK – OPPGAVENS KONTEKST	33
3.1 FRISTILLING VERSUS POLITISK STYRING	33
3.1.1 Historikk og motiver bak fristilling	33
3.1.2 Styringsproblematikk og NRKs organisasjonsformer	35
3.2 NORSK RIKSKRINGKASTING OG POTENSIALET FOR STYRING	37
3.2.1 Økonomisk styringspotensiale	37
3.2.2 Formelt styringspotensiale for Storting og regjering	38
3.2.3 Formelt styringspotensiale via generalforsamlingen	40
3.2.4 Praktisk styringspotensiale	42
4. BESLUTNINGSPROSESSEN I DISTRIKTSKONTORSAKEN	47
4.1 EN OPPSUMMERING AV BESLUTNINGSPROSESSEN	47
4.2 DISTRIKTSKONTORENE OG DISTRIKTS- OG NYHETSDIVISJONEN	48
4.3 FORSPILL OG PARALLELLHISTORIE: SENDINGER I NORDLAND OG ØSTFOLD	49

4.4	FASE 1: FIRE KONTORER SLÅS SAMMEN TIL TO	51
4.4.1	<i>Colbjørnsen-utredningen</i>	51
4.4.2	<i>Persongalleri og økonomi</i>	51
4.4.3	<i>Identitetsutvalget</i>	52
4.4.4	<i>NRKs interne ledelse tar initiativ til sammenslåinger</i>	53
4.4.5	<i>Ekstern motstand fra Stortinget, men "hands-off" fra statsråden</i>	53
4.4.6	<i>Første vedtak: NRK-styret vedtar at fire kontorer slås sammen</i>	54
4.5	FASE 2: UENIGHET OG UKLARHET	54
4.5.1	<i>Stortingets ønske om å behandle saken</i>	54
4.5.2	<i>Statsrådets prinsipielle og praktiske syn</i>	55
4.5.3	<i>Stortingets prinsipielle og praktiske syn</i>	56
4.5.4	<i>NYDI-ledelsens omorganiseringsrapport</i>	60
4.5.5	<i>Høringsrunde hos distriktkontor og fagforeninger</i>	63
4.5.6	<i>Kringkastingssjefens beslutningsunderlag til styret</i>	63
4.5.7	<i>Uro og lobbysime: lokalpolitikere, folkeinitiativ, medieinitiativ</i>	64
4.5.8	<i>Andre vedtak: NRK-styrets vedtar at syv kontorer slås sammen</i>	64
4.5.9	<i>Aktiv motstand fra statsråden</i>	65
4.6	FASE 3: FORHANDLING OG REVERSERING	66
4.6.1	<i>Mellom barken og veden: Statsrådets relasjon til Stortinget, NRK og offentligheten</i>	66
4.6.2	<i>Forsinkelse og forsoning</i>	67
4.6.3	<i>Økonomien styrkes</i>	67
4.6.4	<i>NRK evaluerer</i>	68
4.6.5	<i>Tredje vedtak: Retrett fra kringkastingssjef og NRK-styret?</i>	68
4.6.6	<i>Stortinget konfronterer statsråden med det tredje vedtaket</i>	69
4.7	AKTØRENE SYN PÅ BESLUTNINGSPROSESSEN	70
4.7.1	<i>Opphav og initiativ: aktører og virkelighetsforståelse</i>	70
4.7.2	<i>Argumentasjon for forslagene og vedtakene</i>	72
4.7.3	<i>Intern prosess og kontaktflater</i>	74
4.7.4	<i>Politisk sideblikk</i>	76
4.7.5	<i>Endelig styrevedtak</i>	78
5.	ANALYSE	80
5.1	ANALYSEN SOM SVAR PÅ PROBLEMSTILLINGEN	80
5.2	EN KORT BETRAKTNING OM DISTRIKTSSENDINGENE	80
5.3	ET HIERARKISK SYN PÅ DISTRIKTSKONTORSAKEN	81
5.3.1	<i>Aktivisering: Stortinget</i>	81
5.3.2	<i>Aktivisering: Statsråden</i>	83
5.3.3	<i>Aktivisering: NRKs styre</i>	85
5.3.4	<i>Aktivisering: NRKs administrative ledelse</i>	86
5.3.5	<i>Definering: Stortinget</i>	88
5.3.6	<i>Definering: Statsråden</i>	89
5.3.7	<i>Definering: NRKs styre</i>	90
5.3.8	<i>Definering: NRKs administrative ledelse</i>	90
5.3.9	<i>Oppsummering av den hierarkiske varianten</i>	91
5.4	DISTRIKTSKONTORSAKEN TOLKET SOM FORHANDLINGER	93
5.4.1	<i>Aktivisering: Storting og statsråd</i>	93
5.4.2	<i>Aktivisering: Statsråd og NRK</i>	95
5.4.3	<i>Aktivisering: NRK-styret og kringkastingssjef</i>	96
5.4.4	<i>Definering: Storting og statsråd</i>	97

5.4.5	<i>Definering: Statsråd og NRK</i>	99
5.4.6	<i>Definering: NRK-styret og kringkastingssjef</i>	100
5.4.7	<i>Oppsummering av forhandlingsvarianten</i>	101
5.5	DISTRIKTSKONTORSAKEN TOLKET UT FRA KULTURPERSPEKTIVET	103
5.5.1	<i>Verdibetinget atferd i distriktkontorsaken</i>	103
5.5.2	<i>Aktivisering</i>	104
5.5.3	<i>Definering</i>	106
5.5.4	<i>Oppsummering av kulturperspektivet</i>	108
5.6	MYTER I BESLUTNINGSPROESSEN OM DISTRIKTSKONTORSAKEN	109
5.6.1	<i>Aktivisering</i>	109
5.6.2	<i>Definering</i>	110
5.6.3	<i>Oppsummering av myteperspektivet</i>	113
6.	KONKLUSJONER OG AVSLUTNING	114
6.1	TILNÆRMING OG OPPSUMMERING	114
6.2	HOVEDFUNN	114
6.3	PERSPEKTIVENES FORKLARINGSKRAFT	116
6.4	ANALYTISK GENERALISERING: POLITISK INNFLYTELSE OVERFOR STATSAKSJESELSKAPER	118
7.	LITTERATURLISTE	120
7.1	BØKER, ARTIKLER, AVHANDLINGER	120
7.2	STORTINGSDOKUMENTER OG FORHANDLINGER	124
7.3	RAPPORTER	126
7.4	LOVER OG VEDTEKTER	126
7.5	ÅRSMELDINGER, ÅRSRAPPORTER, INTERNE DOKUMENTER	126
7.6	BREVKORRESPONDANSE	126
7.7	PRESSEOPPSLAG	128
	VEDLEGG 1: INFORMANTLISTE	131
	VEDLEGG 2: REGJERINGER I PERIODEN 1996-2001	131

Liste over forkortelser

Aksjeselskap	– AS
Arbeiderpartiet	– AP
Dagens næringsliv	– DN
Den norske stats oljeselskap	– Statoil
Distrikts- og nyhetsdivisjonen i NRK	– NYDI
Distrikts- og nyhetsdirektøren	– NYDI-direktøren
Formell normativ struktur	– FNS
Fremskrittspartiet	– FrP
Høyre	– H
Identitetsutvalget	– Id-utvalget
Kristelig Folkeparti	– KrF
Lov om aksjeselskaper	– Asl.
Lov om kringkasting	– Kringkl.
New Public Management	– NPM
Norsk rikskringkasting	– NRK
NRKs Journalistlag (del av Norsk Journalistlag)	– NRKJ
Senterpartiet	– SP
Sosialistisk Venstreparti	– SV
Standard handlingsprosedyrer	– SOP
Venstre	– V

1. Innledning

1.1 Presentasjon av oppgavens tema

”Det er umulig for profesjonelle ledere å forholde seg både til bedriftsøkonomi og politiske vedtak. For å klare det må de nesten gå ned i spagat – og heller ikke det er nok for å strekke til hos alle som vil styre Statoil.”

(Gustav Heiberg Simonsen om styringen av Statoil. Dagbladet 21.11.1987)¹

Hovedhensikten med denne oppgaven er å analysere i hvilken grad og under hvilke betingelser politisk styring spiller inn på styrebeslutninger i statlig eide aksjeselskaper, samt å vurdere hvilke andre faktorer som påvirker styrebeslutninger. Dette gjøres ved å behandle beslutningsprosessen om restrukturering av distriktskontorene i Norsk Rikskringkasting (NRK) i perioden 2001-2003. I lys av prosessen rundt tre styrevedtak vil oppgaven belyse hvilken stilling politisk styring hadde i NRK. Ved hjelp av analytisk generalisering vil oppgaven dessuten søke å si noe om hvilken stilling politisk styring kan forventes å ha i statsaksjeselskaper² mer allment i fremtiden.

Siden 1980-tallet har fornyelse i statsforvaltningen hatt form av tendens til fristilling (Grønlie og Selle 1998:11-13). Typisk har statsvirksomhet blitt flyttet bort fra sentrale statsorganer gjennom organisering i egne rettssubjekter, f.eks. aksjeselskap (ibid.). Statsaksjeselskapet befinner seg mao. i skjæringspunktet mellom marked og stat. Statsvitenskapelig analyse kan anvendes for å vurdere politikernes innflytelse på samfunnsutviklingen. I lys av fristilling innebærer dette nye områder å studere. Overtar selskapsstyrene makten og innflytelsen over det som tidligere stod mest sentralt for politiske vedtak? Hvordan er relasjonen til staten som eier når en enhet er et selvstendig rettssubjekt?

1.2 Oppgavens problemstilling

Tradisjonelt favner styringsbegrepet vidt, fra direkte instruksjon på den ene ytterkanten til meningsytringer av varierende styrke om kurs- og handlingsvalg på den andre (Grøndahl og Grønlie 1995:9). Styring følges ofte av kontroll eller informasjonsinnhenting for å vurdere om

¹ Gjengitt i Reve og Grønlie 1993:122

² Statsaksjeselskap innebærer at selskapet er 100% eid av staten, deleide selskaper faller utenfor definisjonen.

selskapet opptrer i samsvar med forventningene som myndighetene har lagt til grunn for selskapets virksomhet. En fruktbar definisjon av politisk styring i denne oppgaven er en tilpasning av Grøndahl og Grønlie (1995:9) og Roness (1979): *Med styring menes sentrale myndigheter og politiske organer sine bevisste forsøk på inngripen og påvirking i den hensikt å få selskapet til å fatte vedtak og handle i samsvar med deres ønsker.*

I følge Grønlie og Selle (1998) og Christensen og Lægreid (2002:207) innebærer fristilling svekket mulighet til politisk styring og kontroll. I den offentlige debatten hevder imidlertid flere politiske ledere at politisk styring og inngripen overfor statlig eide aksjeselskaper er både mulig og ønskelig. F.eks. slår Stoltenberg-regjeringens eierskapsmelding fast at regjeringen ønsker større aksjonærinnflytelse og innsyn i forbindelse med lederlønnfastsettelse, og ønsker å stemme nei til forslag om aksjeopsjoner i selskaper staten er aksjonær (St.meld. nr. 13 (2006-2007):5-6). Det er dermed forskningsmessig interessant å avdekke i hvilken grad politisk styring i en konkret sak fører til at selskapet faktisk handler i tråd med de politiske forventningene.

Oppgavens problemstilling er: *Hva kjennetegner hovedtrekkene i prosessen rundt styrevedtak om distriktskontorene 2001-2003, med tanke på deltakere, problemer og løsninger? I hvilken grad og på hvilken måte lå det politisk styring bak beslutningsatferden?*

Problemstillingen dekker tre underspørsmål:

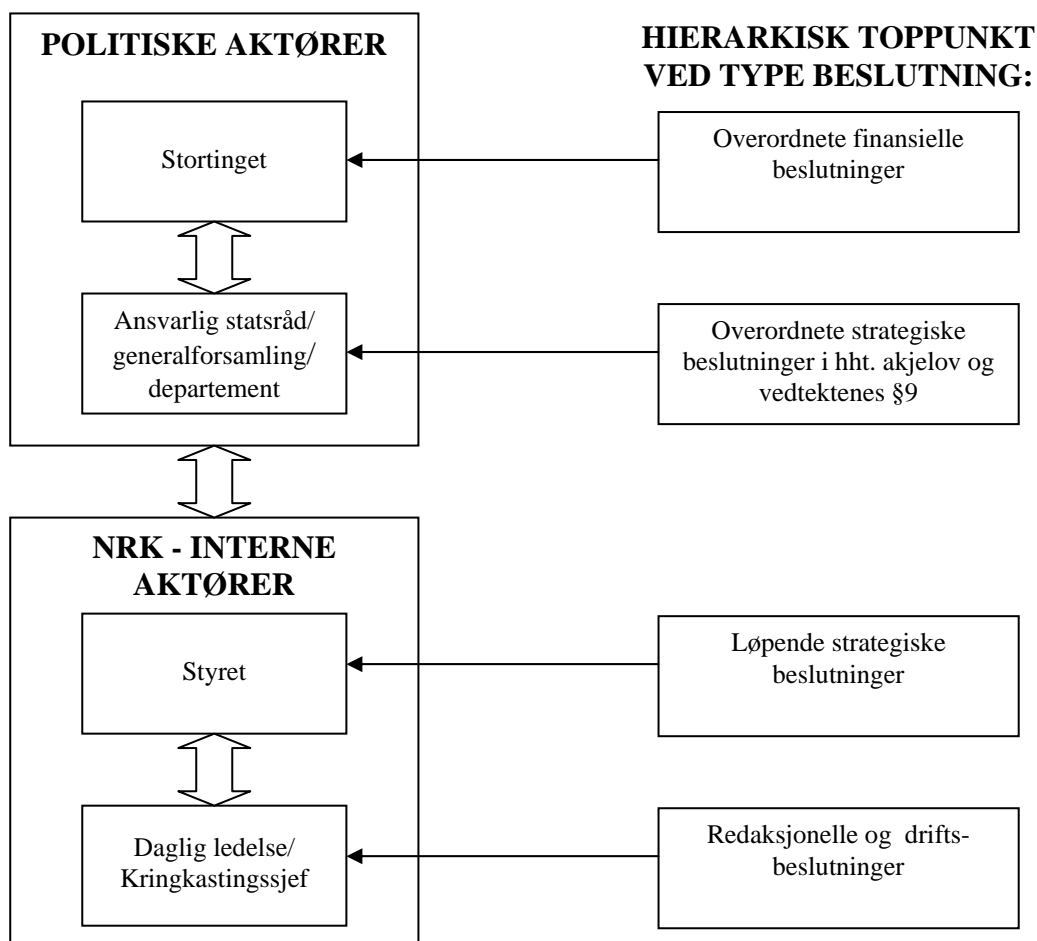
1. *Forklarer formell struktur eller tautrekking beslutningsatferden?*
2. *Fremmet eller hemmet kulturelle faktorer beslutningsatferden?*
3. *I hvor stor grad kan myter ha påvirket beslutningsatferden?*

Avhengig variabel er dermed beslutningsatferd i NRKs styre om distriktskontorsaken. For å vurdere hvordan og hvor mye beslutningsatferden ble preget av politisk styring, må oppgaven også vurdere hvilke andre forhold styret tiller vekt i beslutningsprosessen. Oppgavens tre sett av uavhengige variable er koblet til formell struktur, kultur og myter, og operasjonalisert gjennom forventninger. Forventningene utdypes i detalj i teorikapittelet.

Oppgaven belyser den vertikale relasjonen mellom Storting og statsråd i Kultur- og Kirke departementet i den ene enden og NRKs styre, administrativ ledelse og organisasjon i den andre (se figur 1.1). Oppgavens hovedhypotese er at det eksisterer et klart hierarkisk styringsforhold mellom disse aktørene. I en stram fortolkning av den hierarkiske linjen skulle alle initiativ kommet fra øverste nivå; statsråden eller Stortinget. Formell arbeidsdeling

innenfor aksjelovverket tilsier imidlertid at hvert nivå i kjeden har selvstendig styringsfullmakt. Både formell og uformell styringsrelasjon og kontakt vil behandles. Politiske føringer må da utdypes noe, siden karakteren kan variere mht. avsender og form. Stortingets parlamentariske sammensetning i nyere tid tilsier i ytterste konsekvens at direkte styring av regjeringen må skje gjennom vedtak, selv om merknader, spørsmål m.v. også kan representere et flertall. Statsråden har en formell rolle som generalforsamling og en delegert fullmakt som representant for stortingsflertallet. Statsråden har også en formell rolle som fagansvarlig for kultur og medier. Forvaltningsinstanser og enkeltbyråkrater opptrer dessuten på vegne av politisk ledelse gjennom delegert myndighet. Det er lagt som premiss for oppgaven at enhver henvendelse fra departementet til NRK er uttrykk for politiske innspill, og departementet og statsråden vil omtales synonymt i analysen.

Figur 1.1: Oppgavens hierarkiske styringslinje og forhandlingsrelasjoner



1.3 Avgrensning og definisjoner

Det ble fattet totalt tre hovedvedtak i styret, og den deskriptive framstillingen deler prosessen i tre faser knyttet til tiden forut for vedtaket. Tidsmessig avgrenses derfor tyngdepunktet i oppgaven fra februar 2001 til tredje og siste styrevedtak ble fattet januar 2003.

Fire separate aktører faller inn under betegnelsen *ledelse* i oppgaven, som redegjort for og illustrert gjennom den hierarkiske styringslinjen i figur 1.1. Av hensyn til lesningen av oppgaven presiseres i tabell 1.1 oversikt over betegnelser for de respektive aktørene.

Tabell 1.1: Oppgavens aktørbegreper og synonymoversikt

Begrep	Betegner
Stortinget	<ul style="list-style-type: none"> • Stortinget samlet • Enkeltrepresentanter • Opposisjonen på Stortinget • Regjeringspartiene på Stortinget
Statsråden	<ul style="list-style-type: none"> • Generalforsamling • Minister for Kultur og Kirke departementet • Departementet (benyttes synonymt)
Politisk ledelse	<ul style="list-style-type: none"> • Statsråd og Statssekretær i departementet samlet
NRK-ledelsen	<ul style="list-style-type: none"> • Den administrative ledelsen/administrasjonen • Daglig ledelse
Lokale ledelse	<ul style="list-style-type: none"> • Styret og NRK-ledelsen samlet • NRKs interne ledelse • NRK-aktørene

Kultur- og Kirke departementet som håndterer aksjene i NRK på vegne av staten, er også er fagdepartement. Det kan være tvetydig hvorvidt en henvendelse er uttrykk for eierstyring eller en generell faghenvendelse. Det er lagt som premiss for oppgaven at enhver henvendelse fra departementet til NRK er uttrykk for politiske innspill. Stortinget har også en formell og uformell rolle overfor NRK, og følgelig vil innspill fra lovgivende myndighet også være en del av politiske styringsinnspill. Det er likevel hensiktsmessig å skille mellom politiske innspill fra henholdsvis statsråden og Stortinget i analysen.

Begrepet *allmennkringkasting* kan defineres som et offentlig gode, i offentlighetens eller publikums tjeneste (Syvertsen 1990). Allmennkringkastingsrådet sine kriterier for allmennkringkasting innebærer blant annet at sendingene skal kunne mottas av hele befolkningen, programmene skal bidra til å styrke norsk språk, identitet og kultur, samt tilpasset både brede og smale publikumsgrupper (Gripsrud 1999). Begrepet er imidlertid ikke definert i Lov om kringkasting.

1.4 Valg av case: NRK og distriktskontorsaken

Valget av selskap er ikke tilfeldig. NRK har siden etableringen ligget nært opptil politisk interesse, hatt stor betydning for allmennheten, sysselsatt mange, betydd mye for ulike sider ved distriktpolitikken og har etter hvert også blitt sterkt påvirket av teknologisk utvikling. Det er rimelig å si at NRK har hatt en betydelig stilling i samfunnet (Sand 1996:355-356).

Karakteristisk er også de store juridiske og praktiske omveltningene NRK har gått gjennom. NRK hadde lovfestet monopol på å drive kringkastingsvirksomhet i Norge fram til 1987. NRK ble deretter omorganisert to ganger, først til fra statlig forvaltningsbedrift til stiftelse i 1988, og deretter til statsaksjeselskap i 1996 (Sand 1996:355-415, St.meld. nr. 13 (2006-2007):116). På tross av den nåværende aksjeselskapsdrakten kan NRK karakteriseres som en kulturinstitusjon, og det kan være derfor forventes at NRK oppfører seg svært ulikt de kommersielt orienterte statselskapene.

For å belyse problemstillingen går oppgaven inn på en konkret styresak. Fra desember 2001 til januar 2003 ble det fattet flere vedtak vedrørende restrukturering av distriktskontorene i NRK. Flere kontorer ble vedtatt sammenslått. I perioden prosessen pågikk var det omfattende mediedebatt der også statsråden uttalte seg tildels svært sterkt om at hun ikke ville godta styrevedtak. Endelig vedtak var revidert på noen punkter, men hovedsaklig var det styrets opprinnelige vedtak om sammenslåinger som ble stående. Statsråd og generalforsamling Svarstad Haugland valgte i siste instans å ikke avholde ekstraordinær generalforsamling vedrørende sammenslåing av distriktskontorene.

1.5 En introduksjon av statsaksjeselskapet og "Statoilmodellen"

Praksisen med å organisere viktig samfunnsmessig og statlig eid virksomhet som aksjeselskap 100 % eid av staten fantes allerede på 1800-tallet, men ble utvidet etter 1945 (Grønlie 1989, NOU 1984:29:102). Selskapsformen ble valgt i troen på at private løsninger var et vidundermiddel mot ineffektivitet og manglende økonomiske resultater (Grønlie 1989). Likevel er det noe uklart hvor stor vekt som i praksis ville legges på det forretningsmessige resultatet, siden en like sentral målsetning var å få til norsk industrireisning og bidra til sysselsetting (Grønlie 1988:3-24, Sand 1996:442).³ I kjølvannet av opprettelsene fulgte omfattende diskusjoner om konstitusjonelle problemstillinger, om form og handlingsrom for

³ Det er ikke rom for å yte full rettferdighet til en historisk gjennomgang i denne oppgaven. Kort oppsummert finner man organiseringen av industribedrifter som selvstendige rettssubjekter vært hovedregelen snarere enn unntaket siden 1946. For utfyllende informasjon, anbefales: Grønlie 1989, Grøndahl 1992.

styring av statsbedriftene, om praktiske problemstillinger, og om balansen mellom økonomiske resultater versus andre hensyn (Grønlie 1989).

Spesiell vekt i denne oppgaven får diskusjonene om lovverk for statsaksjeselskapene. Det eksisterer ingen egen særlov for statlig eide selskaper, som anbefalt av det toneangivende såkalte Hermansen-utvalget (NOU 1989:5). I praksis er muligens en formell erstatning for dette en vedtektsmodell for statsaksjeselskap som oppstod med Statoil. Den såkalte *Statoil-modellen* eller *§10-modellen* ble nedfelt i vedtektene i 1974, to år etter opprettelsen (St.meld. nr. 30 (1973-74)). Vedtekten var et kompromiss mellom H og AP sine styringspolitiske prioriteringer; forretningsmessig frihet versus krav om folkevalgt styring og kontroll (Grøndahl 1992:108). Vedtekten gav styret plikt til å forelegge for generalforsamlingen saker som måtte antas å ha politisk eller prinsipielle sider av betydning eller kunne få vesentlige samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske virkninger. Vedtekten presiserte dermed et ansvar for styret utover aksjelovens ordinære regler. Det var statsråden for ansvarlig departement som forvaltet denne eierrollen. Da Statoil ble delprivatisert og børsnotert 26. april 2001, fikk dette også implikasjoner for vedtektene. Den historiske §10 ble tatt ut etter 27 år.

Etter Statoil tok det 20 år før modellen igjen ble brukt for et statsaksjeselskap, da Televerket ble omdannet til Telenor. En årsak til at den ikke fikk større utbredelse var at AP ikke ønsket andre krav og begrensninger i handlefriheten enn pålagt ethvert annet selskap (Grønlie 1998:88). For Telenors vedkommende gikk paragrafen lengre i å spesifisere områder for forhåndsklarering, og dermed klarlegging av grensen mellom statsstyring og selskapsautonomi (ibid.). Formuleringene innebar i praksis en innsnevring av selskapets autonomi sammenlignet med Statoil. Telenor-vedtekten var dermed et ambisiøst forsøk på å trekke en grense mellom forretning og politikk, mellom det selskapet kunne håndtere alene og det som trengte statens aksept. Likevel er formuleringene lite presise og etterlater betydelig spillerom for fortolkning og skjønn hos politikere, byråkrati og selskap (Mestad 1985).⁴

Norsk rikskringkasting (NRK) har en tilsvarende paragraf i sine vedtekter. Nummereringen hos NRK er litt annerledes, og den tradisjonelle §10 tilsvarer §9 hos NRK. Stortingets har ingen formell relasjon til NRK gjennom denne vedtekten, deres relasjon følger av deres parlamentarisk-konstitusjonelle stilling overfor statsråden. Spørsmålet er hvordan styringsforsøk etter paragrafen blir møtt av aktører i NRK. Paragrafen lyder:

⁴ Mestad 1985 og tildels Grøndahl 1992 baserer sine betraktninger på studier av Statoil, og det finnes ikke noen tilsvarende studier for andre statsaksjeselskaper med §10-modellen. Imidlertid er betraktningene slik de er formulert også generelt gyldige, og relevante for NRK sin vedtektsmodell.

”§9 Styrets oppgaver

Styret skal forelegge for generalforsamlingen, ordinær eller ekstraordinær, alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning.

Styret skal hvert år framlegge for generalforsamlingen en plan for virksomheten i selskapet med datterselskaper, som foruten saker som nevnt i første ledd skal omfatte bl.a. følgende saker:

- 1. Selskapets og datterselskapene hovedvirksomhet i de kommende år, herunder større omorganiseringer, endringer i den distriktmessige profil, videreutvikling av eksisterende virksomheter og utvikling av nye virksomheter. [...]*
- 4. Forslag til kringkastingsavgift. [...]*

Saker som styret skal forelegge for generalforsamlingen etter første, andre, tredje, fjerde og femte ledd skal være behandlet av generalforsamlingen før styret treffer endelig vedtak i saken. [...]

Generalforsamlingen avgjør selv om den vil realitetsbehandle saker som den får seg forelagt etter denne paragraf. ”

(Vedtekter for NRK AS, § 9 Styrets oppgaver, sist endret 7. okt 2005).

1.6 Teoretisk tilnærming

Oppgaven tar utgangspunkt i et instrumentelt perspektiv i to varianter. Utgangspunktet er den hierarkiske varianten, siden den hierarkiske styringslinjen speiler en formell hierarkisk tenkning. Varianten suppleres av forhandlingsvarianten, som åpner for flersentrerte mål og at aktører kan være utstyrt med varierende grad av maktmidler for å underbygge sine interesser.

Institusjonell teori utgjør et konkurrerende perspektiv på forklaringsfaktorer for beslutningsatferd (utfall) og organisering av beslutningsprosesser. For å styrke konklusjonene som trekkes om beslutningsatferden, forsøker oppgaven å yte full rettferdighet også til dette perspektivet. Instrumentell teori legger til grunn at beslutninger er resultat av *logic of consequence*; rasjonelle mål-middel kalkulasjoner og valg (March 1994:8-9). Institusjonell teori hevder at vurderinger gjøres med utgangspunkt i *logic of appropriateness*; uformelle normer og verdier, og regelstyrt handling (ibid., Egeberg 1989:15). Innenfor den institusjonelle hovedretningen faller kulturteori som poengterer organisasjonsmedlemmers handling, men også myteteori som betoner hvordan trekk ved omgivelsene virker inn (Roness 1997:62).

1.7 Metodisk tilnærming

Det metodiske rammeverket for oppgaven er kvalitativt casestudie. Det benyttes videre *datatriangulering*, dvs. bruk av flere kilder, for å styrke den empiriske framstillingen og sikre validitet og reliabilitet. Kildene er primært offentlige dokumenter, mediekilder og intervjuer.

Problemstillingen vil belyses gjennom en prosessanalyse. Prosessanalyse deles ofte inn i aktivisering og definering (Christensen 1994a:19, Berrefjord 1979:1). Aktiviseringsaspektet tar for seg deltakelsesstrukturene og organisering av prosessen: Hvem tok initiativ, hvem var deltakere i prosessen og hvem hadde innflytelse på prosessen? Definisjonsaspektet omhandler innholdet i prosessen: Hva det besluttes om, hvilken organisasjonstenkning som lå til grunn for beslutningsprosessen, hvilken problemforståelse, og hvilke premisser og løsningsforslag som var toneangivende.

1.8 Videre struktur i framstillingen

Kapittel 2 presenterer det teoretiske rammeverket som skal bidra til analysen av de empiriske funnene. Kapitlet gir også en operasjonalisering av teoriene formulert som forventninger til funn ut fra de respektive perspektivene. I tillegg fremgår her metodisk rammeverk og empiriske valg, herunder metodetriangulering ved datainnsamling, intervjuteknikker og valg av informanter. Kapittel 3 setter oppgaven inn i en ramme. Her presenteres utviklingen hva gjelder fristilling, rammebetingelser og potensiale for politisk styring. Tidligere funn gir et bakteppe for min oppgave og setter analysen inn i en sammenheng. Kapittel 4 er empirikapitlet, og gir en deskriptiv presentasjon av det innsamlete empiriske materialet. Her presenteres bakgrunnsempiri som vurderes direkte relevant for å analysere beslutningsprosessen rundt restrukturering av distriktskontorene. Deretter beskrives beslutningsprosessen gjennom tre faser som holdes kronologisk fra hverandre. Unntatt fra den kronologiske framstillingen er dataene innsamlet gjennom intervjuer, som presenteres samlet til slutt i empirikapitlet. I Kapittel 5 analyseres beslutningsprosessen ut fra henholdsvis det instrumentell og institusjonell teori. Kapittel 6 konkluderer om problemstillingens hovedspørsmål om hvilke faktorer som spiller inn for styrebeslutninger i NRK, og hvordan politisk styring spesielt påvirker styrebeslutningene. Til slutt vurderes om konklusjonene i analysen kan si noe om politisk styring overfor statlig eide selskaper generelt (større sammenheng).

2. Analysemodell: Teoretisk og metodisk rammeverk

2.1 Teoretisk utgangspunkt

2.1.1 Hoved-, supplerende og konkurrerende teori

En teori legger vekt på visse sider ved virkeligheten, bidrar med forklaringsfaktorer, tilfører et begrepsapparat, sier noe om aktørmodeller og legger generelt føringer på hvordan man skal systematisere et fenomen (Jacobsen og Thorsvik 1997:31, 338, Røvik 1998:31, Scott 2003:31). Teoribruk gir derfor forskningsmessige fordeler som hjelp til å sikre logiske slutninger og disiplinere det vitenskapelige arbeidet (Hovi og Rasch 1993:18). Teori innebærer imidlertid også forenkling av virkeligheten, og det er ikke tilstrekkelig å stole på logiske slutninger alene uten at oppgavens analyseresultater har tilstrekkelige empirisk belegg og beskriver realiteter om aktørenes hensikter og kontekst (Eriksen og Weigård 1999:229, Allison og Zelikow 1999:49). To teorier kan ha vidt forskjellig fokus; både ulike spørsmål for å avklare en hendelse og ulike svar for å forklare samme hendelse (Allison og Zelikow 1999:385-387, 394). Valg av teori er derfor et valg av hvor oppmerksomheten legges, og hvilken forforståelse som bringes inn i oppgaven. Teori velges forsøksvis ut fra deres relevans og deres forklaringskraft, men faren med ethvert studium er å låse tankeprosessen i en modell eller en teori som ikke treffer problemstillingen.

Allison og Zelikow (1999:392, 401) viser fordelene med å benytte konkurrerende konseptuelle modeller for å forstå en hendelse. For å redusere faren med å overse empiriske realiteter vil oppgaven derfor utvide det hierarkiske teoriperspektivet med både supplerende og konkurrerende teoriperspektiver, og se om disse også gir fruktbare konklusjoner og forklaringer. Supplerende teoristrategi står i motsetning til studier der teorielementer fra konkurrerende teorier "sameines" (Roness 1997:100-113, Berrefjord 1982). Hovedårsaken til oppgavens teoristrategi er et forsøk på å yte de ulike teoriperspektivene rettferdighet på tross av oppgavens hovedantakelse, og på en forsøksvis fordomsfri måte å kunne konkludere med hvilke teoretiske forventninger som har vist seg å ha forklaringskraft på de empiriske realitetene. Det er vanlig at faglige bidrag har elementer fra flere typer teorier (Roness 1997:61-63). Innenfor rammen av denne oppgaven vil teoribidragene rendyrkes og tildels forenkles. Forenkling har vært nødvendig av plasshensyn. Rendyrking av perspektivene gjør etterprøvbarehet av analysen og fagkritikk av oppgaven lettere.

Opgavens hovedantakelse er at beslutningsatferden i NRK kan forklares gjennom den formelle hierarkiske styringslinjen som eksisterer mellom statsråd, NRK-styret og NRKs

administrative ledelse. Betydningen av rasjonell hierarkisk styring finner teoretisk støtte i det instrumentelt-rasjonelle perspektivet. Dette er derfor oppgavens teoretiske utgangspunkt, som tilfører struktur til analysen av beslutningsatferd og påvirkningsforhold i vedtaksprosessen i NRK. Oppgavens supplerende perspektiv er forhandlingsvarianten. Institusjonell teori utgjør et konkurrerende perspektiv.

2.1.2 Handling versus beslutning – legitimering av teoribruk

Oppgaven ser på styrebeslutning og ellers i vesentlighet toppen av hierarkiet; generalforsamling og administrativ ledelse. Det kan problematiseres hvorvidt teorigrunnlaget som er brukt er egnet for å analysere styrets beslutning, siden det er utviklet og tidligere anvendt primært på studier av organisasjonsendring og organisasjonsutforming (Christensen 1991, Hjermundrud 2004). Den deskriptive fremstillingen tar høyde for at beslutningsatferd kun i snever forstand er det å fatte formelle vedtak, og dessuten favner å ta initiativ, klargjøre alternativer, iverksette beslutninger og evaluere (Egeberg 1989:16).

For det andre legger oppgaven til grunn at handling og beslutning er to sider av samme sak. Et styre handler først og fremst gjennom vedtak og forberedelse til vedtak, fordi de ikke innehar den delen av lederrollen som innebærer å implementere vedtak i faktisk handling. Styrevedtakene som analyseres blir dermed en form for handling. Organisasjoners atferd innebærer individer som handler *på vegne av* formelle organisasjoner, og det er individuell beslutningsatferd som derfor må analyseres og som eventuelt også søkes styrt via instrumentelle modeller eller institusjonell verdiinfrisering (Egeberg 1989:16, Christensen 1994a:30). I denne oppgaven brukes organisasjonsperspektiver tildels for å forklare individuell atferd, men individene befinner seg i en strukturert rolle med tilknytning til organisasjonen. Det er også mulig å anse politikerne som en del av organisasjonen, i lys av den formelle hierarkiske styringslinjen som eksisterer mellom eierne og generalforsamlingen overfor organisasjonen. Organisasjonen NRK er gjenstand for analysen, selv om oppgaven i mindre grad tar for seg aktørnivåene under ledelsesnivået. Det vises også til andre studier der lignende teorigrunnlag er benyttet i beslutningsanalyse for andre enheter enn organisasjoner og i analysen av individuell rolleatferd (Allison og Zelikow 1999, Hovi og Rasch 1993:19, Christensen og Lægveid 2002).

2.2 Instrumentell teori: Logic of consequence

2.2.1 Et instrumentelt perspektiv

I rendyrket form sier *rational choice*-orienterte teorier at endring, handling og beslutning er resultat av verdimaksimerende bevisste valg mellom handlingsalternativer gjort av rasjonelle aktører i lys av et konsistent sett av preferanser og målsetninger (March 1994:1-2, 103, Allison og Zelikow 1999:18, 53). Et instrumentelt perspektiv bygger imidlertid på grunnideen om *bounded rationality*, dvs. at aktører er begrenset rasjonelle. (Simon 1985, Simon 1997, Allison og Zelikow 1999:19-20). Individenes kognitive kapasitet er begrenset i kunnskap og informasjon, på en slik måte at det påvirker oppmerksomhet, problemopptatthet, løsningsforslag, og aktørens evne til å analysere konsekvenser av en beslutning (Egeberg 1989:20, Christensen 1994a:24, March 1994:7). I tillegg medgir begrenset rasjonalitet at verdivurderinger kan påvirkes av instrumentelle kalkulasjoner om hva som er realistisk å oppnå; såkalt satisfiering (Allison og Zelikow 1999:53, March 1994:18, 103). Selv om instrumentelle teoretikere anerkjenner usikkerheten som omgir fremtidige konsekvenser av nåtidig handling, skiller de dette konseptet fra "irrasjonalitet" (March 1994, Simon 1985:297, Allison og Zelikow 1999:20, 57-60).

To varianter av instrumentelt perspektiv inngår i analysen; den hierarkiske varianten og forhandlingsvarianten. Disse representerer ulik grad av styring og kontroll. Førstnevnte ser på en beslutningsprosess som en ren hierarkisk prosess der formelle regler, normer og strukturer legger føringer på deltakere, mål, interesser og vurderinger av alternativer (Egeberg 1984). Forhandlingsvarianten på den annen side vektlegger maktforholdet mellom aktørene som deltar i prosessen, og sier at en beslutningsprosess er kjennetegnet først og fremst av tautrekking og forhandling (March og Olsen 1983).

2.2.2 Hierarkisk variant

Hierarkisk atferd styres av de beslektede idealene rasjonalitet og disiplin (Selznick 1997:18). Virkemiddelet som tas i bruk for å oppnå mer rasjonell beslutningstaking i lys av erkjennelsen om begrenset rasjonalitet er formell normativ struktur (FNS). FNS innebærer både formelle regler og *standard operating procedures* (standard handlingsprosedyrer, forkortet SOP), rollefordeling og normer; normer for hvilke problemer som er viktige og normer for hvilke løsninger som er akseptable for organisasjonen (Egeberg 1984:21,26-27, Allison og Zelikow 1999:143, Scott 2003, Simon 1958). Strukturen virker strengt utvelgende for hvilke aktører

som er legitime deltakere, og knytter seg til posisjoner i organisasjonen uavhengig av enkeltpersoner som innehar den posisjonen på et gitt tidspunkt (Egeberg 1984:20-21). FNS regulerer deltakelsesrettigheter og -plikter, og det er organisering som gir grunnlag for kapasitet til problemløsning og kapasitet for handling. Mao. kapasitet utover det individuelle medlemmer i en organisasjon kunne greie på egenhånd, ved at individene velger blant standardrutinene for å håndtere nye situasjoner (Roness 1997:63, Allison og Zelikow 1999:143-185). Strukturen sier noe om hvem som har rett og plikt til å treffe beslutninger, hva beslutningsaktiviteten skal handle om, hvordan beslutningsaktiviteten bør foregå (Egeberg 1989: 18). Formalisert struktur eller hierarki bidrar altså til rasjonell atferd i organisasjonen, gjennom stabile forventninger om handling gitt en bestemt situasjon; standardiserte handlingsregler er presist og eksplisitt formulert, roller og relasjoner mellom roller er fastsatt uavhengig av personlige attributter og relasjoner hos medlemmene i organisasjonen (Scott 2003:35, Simon 1997:110,112). Det er de organisatoriske rammene rundt en prosess som forklarer dens forløp og resultat (Christensen 1991:21, Roness 1997:63, Simon 1997). I den hierarkiske varianten anses derfor en organisasjon som et teknisk instrument for å mobilisere menneskelige krefter og rette dem mot fastsatt mål.

Siden FNS kanaliserer organisasjonsatferden i ønsket retning, blir den et styringsmiddel for ledelsen i organisasjonen. Den hierarkiske varianten sier at ledelsen kontrollerer en organisasjon som et instrument og sitter med mulighet og ansvar for til å definere problemer og målsetninger, samt har makt til å endre FNS dersom nåværende struktur ses som uegnet for å oppnå nye mål (Roness 1997:64-65, Christensen 1991). Leder er imidlertid et strukturelt rollebegrep, en formalisert posisjon i organisasjonen som har legitimitet og innflytelse i hierarkiet gjennom rutinisert og regulert formell struktur (Scott 2003:36-37). Implisitt ligger en forventning om harmoni og homogenitet i ledelsen.

Sentrale aktører eller ledere tillegges større kognitiv kapasitet til mål-middel tenkning enn andre aktører lenger ned i hierarkiet, og evne til bevisst og formålsrettet kunne velge mellom alternative løsninger og beslutninger ut fra nøye overveielser og vurderinger av potensielle konsekvenser (Olsen 1992:248, Christensen 1994a:22). Kognitiv kapasitet til å foreta rasjonelle avveininger avgjøres også av erfaring, som gir evne til å se sammenhenger, og informasjonstilgang. Betydningen av informasjon vies plass i spørsmålet om politiske styringssignaler nådde ut til NRK, og i vurderingen av hvorvidt informasjonstilgangen mellom departementet og selskapet satte aktørene i stand til å fatte rasjonelle valg.

Grunnforutsetningen om stram hierarkisk styring innebærer et premiss om at ledere har kontroll med aktivisering av deltakere i prosessen; enten ved selv å delta eller ved å styre

andre aktørers deltakelse (Christensen 1994a:22, Christensen 1991:21-22,70). Gjennom bevisst utvelgelse av deltakere regulerer toppen av hierarkiet også defineringsprosessen (Egeberg 1984:113-114). Ledelsen kan også styre defineringsprosessen gjennom å sette et mandat eller andre rammer for hvilke løsninger og problemer som er relevante, samt gjennom korte tidsfrister. Det tas for gitt i perspektivet at lederne har rett til å fatte vedtak om organisasjonsstrukturen, makt til å overvinne eventuell motstand fra andre grupper, og mulighet til å iverksette vedtatte endringsforslag.

Det ligger til grunn for den hierarkiske varianten som framstilt i denne oppgaven, at lederstyrte prosesser og avgjørelser baseres på målsetninger som er relativt stabile over tid. En gitt målsetning er relativt klar og konsistent, og det eksisterer en utvetydig rangering og prioritering mellom ledelsens respektive målsetninger. Spørsmål om hvordan mål og oppfatninger om hva som er ønskelig blir utviklet er imidlertid nærmest fraværende i perspektivet; f.eks. at ledelse kan handle som reaksjon på andre aktører. Endrete mål kan komme både som følge av at ledelsen endrer mål eller dersom det kommer inn ny ledelse med nye mål (Roness 1997:63-65, 70).

En retning av perspektivet sier at selve organisasjonsatferden snarere er et produkt av organisasjonens rasjonalitet og hvilke SOP som finnes på repertoaret, enn bevisste nøye overveide valg (Allison og Zelikow 1999:143, Scott 2003:53). Valgsituasjoner preges av søkeprosesser mellom de tilgjengelige rutinene, og et individ er begrenset rasjonelt da det er styrt av tilgjengelige rutiner. En person sin identitet eller rolleforståelse er også en internalisert normstruktur som spesifiserer atferd (Egeberg og Sætren 1999:93-95). Andre retninger går lengre i å åpne for individuell rasjonell atferd (Simon 1997:114-115). *Logic of consequence* tilsier at en person i en beslutningssituasjon vil vurdere handlingsalternativer og konsekvenser for den spesifiserte gruppen vedkommende identifiserer seg med.

I denne oppgaven har politisk styring en formell rolle i tråd med en hierarkisk atferd, gjennom eierskap og generalforsamling. Det er imidlertid mulig å definere også den lokale ledelsen, styre eller også administrerende direktør, som toppen i hierarkiet. Analysen vil derfor vurdere alle disse tre aktørene som ledelse i tråd med den hierarkiske varianten. I noen tilfeller er det åpenbart hvem som må anses som toppen av hierarkiet ut fra type sak beslutningen handler om (se figur 1.1). I spørsmål som faller inn under §9 i NRKs vedtekter vil den hierarkiske autoriteten primært ligge hos generalforsamlingen og statsråden for det ansvarlige departementet. I beslutninger av mer strategisk løpende karakter ville styret være toppen i hierarkiet over administrativ ledelse, og i beslutninger av ren driftskaraktter ville kringkastingssjefen fungere som toppen av hierarkiet overfor øvrig organisasjon. I tråd med

en hierarkisk analysemodell vil derfor statsråden for Kultur- og Kirkedepartementet både kunne være øverste ledelse og en ekstern premissleverandør på lik linje med andre eksterne aktører. I spesifikke typer spørsmål som lisensspørsmål vil også Stortinget stå i et hierarkisk forhold til NRK sin lokale ledelse, og Stortinget står dessuten i et konstitusjonelt hierarkisk forhold over statsråden. Ut fra den hierarkiske varianten forventes imidlertid ikke at premisser og initiativ i noen typer saker kommer nedenfra i organisasjonen eller utenfra de formelle strukturene, med mindre det er eksplisitt initiert fra ledelsen. Kan den hierarkiske varianten forklare beslutningsprosessen (aktivisering og definering) og beslutningsutfallet?

2.2.3 Forventninger til prosessen ut fra den hierarkiske varianten

Den hierarkiske variantens forklaring på atferd ligger i formell struktur og hierarkiske relasjoner, og organisasjonens ledelse forventes å ha vesentlig innflytelse på beslutningsprosessen, virkemidlene og utfallet. Analysen vil vurdere en rekke forventninger til beslutningsprosessen i distriktskontorsaken som er formulert i tråd med et hierarkisk instrumentelt-rasjonelt perspektiv.

Følgende forventninger knytter seg til aktiviseringen av prosessen:

1. Deltakelse, initiativ og innflytelse i beslutningsprosessen fulgte av formelle regler for samhandling og rollen en aktør hadde i hierarkiet; spesifikt etter aksjeloven og §9. En stramt hierarkisk styrt prosess begrenset antall deltakere og innebar korte tidsfrister.
2. Avgjørelsesmakt fulgte av hierarkisk linje. NRK-administrasjonen hadde stor innflytelse over forberedelse og utredningspremisser. Styret hadde likevel makt og myndighet til å velge mellom alternative løsninger ut fra en rasjonell vurdering av konsekvenser, og var ikke på forhånd bundet av noen alternativer. Avgjørelsesmyndighet lå hos statsråden for alle spørsmål av vesentlig betydning.
3. Det var stor enighet om beslutningsprosess og utfall mellom generalforsamling, styre og administrativ ledelse i NRK.

Følgende forventninger knytter seg til defineringen av prosessen:

1. Lederskapet hadde klare utvetydige rasjonelle målsetninger for restruktureringen, og den endelige beslutningen som ble fattet vedrørende distriktskontororganiseringen i

NRK støtter klart opp om og relateres til de målsetningene. Gjennomgående var det en tydelig mål-middel tankegang i løsningsforslagene og intern konsistens mellom målsetningene.

2. Ledelsen håndterte prosessen med en rasjonell tilnærming, og det var rasjonelle argumenter som lå til grunn for de respektive beslutningene. Deltakerne hadde også kognitiv kapasitet til å vurdere alle alternativer samlet, og valgte bevisst den optimale løsningen etter overveielse og vurdering av mulige konsekvenser.
3. Politiske innspill ble vurdert som et ledd i den hierarkiske styringslinjen, og løsningsforslag og problemforståelse hos statsråd/generalforsamling ble respektert og ivare tatt av styret og administrativ ledelse.

2.2.4 Forhandlingsvariant

Forhandlingsvarianten ser offentlige organisasjoner som heterogene systemer. Perspektivet åpner for at selv i hierarkier der lederen formelt fatter endelig vedtak kan beslutningen være influert av interaksjon med mange andre, også hierarkisk underordnede aktører (Allison og Zelikow 1999:262). Aktørene i en beslutningsprosess kan ha sprikende organisasjonsmessige og personlige mål, hensyn og interesser, og prosessen derfor preget av interessekamp og konflikt (Cyert og March 1992, Olsen 1989:27, Allison og Zelikow 1999:255-257, 262). Hver enkelt beslutningstaker kan dessuten ha internt inkonsistente målsetninger, ustabil eller sekvensiell oppmerksomhet mot målene, begrenset kapasitet til å fokusere på alle organisasjonens problemer på en og samme tid (Cyert og March 1992:31,33,36,50,166, Christensen 1990:37, Allison og Zelikow 1999:255). De respektive aktørene kan i tillegg sitte med forskjellig informasjonsgrunnlag. I tråd med en slik tenkning kan aktørene i den hierarkiske styringslinjen vurdere distriktskontorsammenslåingene ut fra konflikterende kriterier og mål. Den enkelte aktør har heller ikke nødvendigvis fullt ut konsistente preferanser. Det primære med beslutningsprosessen er ikke å komme til enighet, men å ivareta egne interesser og verdier. Dermed kan den hierarkiske variantens strenge mål-middel-tenkning komme i bakgrunnen for individuell eller koalisjonens interessehevding.

En instrumentell prosess sett gjennom forhandlingsvarianten tilsier dermed at styringen av organisasjoner har klare trekk av forhandlinger og kompromisser, og står i motsetning til den hierarkiske variantens grunnforventing om stram hierarkisk styring. Tildels

kan det også stå skiftende koalisjoner bak en forhandlingsprosess (Cyert og March 1992). Beslutninger fattes dermed under en viss usikkerhet, tvetydighet og konflikt. (Christensen 1990:37). For å forklare beslutningsutfall må man identifisere de ulike spillene, aktørene (spillerne), koalisjonene, forhandlingene og kompromissene, og formidle hvor den røde tråden er i forvirringen (Allison og Zelikow 1999:257). Et hovedpoenget i perspektivet er at aktørene gjennom forhandlinger og overtalelse kommer fram til bindende, kollektive beslutninger uten at enighet nødvendigvis er oppnådd.

Det er en instrumentell forutsetning i perspektivet om at handlingssituasjonene er stabile og oversiktlige nok til at de ulike aktørene eller aktørgruppene kan identifisere hvem som har sammenfallende og motstridende interesser, slik at aktørene kan bruke sine ressurser til koalisjonsbygging for å oppnå et for seg selv mest gunstig resultat (Olsen 1989:27). Organisasjonsstrukturen kan også innefor varianter av dette perspektivet påvirke utfallet, ved at strukturen danner et maktgrunnlag for forhandling i organisasjonen og med omgivelsene. Dette blant annet fordi strukturen viser grensene for området en organisasjon og delene i en organisasjon har ansvaret for, og fordi strukturen vil påvirke hvordan organisasjonen får kjennskap til trekk ved omgivelsene (Pfeffer og Salancik 2003:71-78). Perspektivet er også en forlengelse av den hierarkiske varianten siden aktørene entrer og forlater forhandlingssituasjonen i kraft av posisjon (Allison og Zelikow 1999:296-298).

Det er de ulike rollene og ansvar et individ innehar som medfører uenighetene i hva vedkommende ser og bedømmer som viktig (Allison og Zelikow 1999:255-256, 262). Det som kompliserer dette bildet er at en person kan ha *multiple loyalties*; overlappende eller konflikterende identiteter (March 1994:61). En person med en bestemt rolle i en organisasjon kan ha en annen rolle i en annen organisasjon (Egeberg 1984:84-87). I tillegg kan en person kan ha tverrgående roller i en og samme organisasjon; såkalt matriseorganisasjon (ibid.). Det avgjørende spørsmålet blir hvilken identitet som aktiviseres i en gitt beslutningssituasjon (Egeberg og Sætren 1999:95). Slike overlappende strukturer kan lede til krysspress i enkelte situasjoner dersom det forventes ulike ting i strukturene som overlapper hverandre. F.eks. er statsråden i Kultur- og Kirkedepartementet sjef i departementet, likemann i regjeringsskollegiet og parlamentarisk underordnet Stortinget. Det skilles mellom primære og sekundære tilknytninger, og kompatible og inkompatible strukturer (Egeberg og Sætren 1999). Egeberg (1984:84,87) trekker spesielt fram at deltakere i et kollegium typisk vil tilhøre mer enn en struktur, og som regel har sin hovedstilling andre steder. Dette får konsekvenser for kollegiets disiplinerings- og sosialiseringspotensiale, og muligheten for å korrigere atferd direkte er ikke tilsvarende en hierarkisk organisasjon. Likevel underbygges at kollegiale

organer har en atferdsstyrende evne. Videre kjennetegnes ofte kollegiale organer av en kompromisstenkning, og dermed kan det komme positive effekter av å bygge motstand inn i f.eks. en prosjektorganisasjon (Christensen 1994a:199). Gjennom å innlemme skeptiske aktører i en gruppe med hang til kompromiss kan det senere bidra til hierarkiske styringen. Ved å åpner prosessen for flere deltakere, kan ledelsen sikre legitimitet og oppslutning om prosessen; det såkalte legitimeringsaspektet mht. deltakelse (Christensen 1994a:151). Likevel er dette også et risikabelt trekk for ledelsens styring med prosessen, fordi utfallet kan bli dissenser som i sin tur kan legitimere uenighet og konflikt. I denne oppgaven inngår et kollegialt organ som del av den hierarkiske styringslinjen; styret i NRK. I tillegg er Id-utvalgets prosjektorganisering eksempel på en kollegial gruppe. For å rendyrke framstillingen av den hierarkiske variantens konsistens og relative rasjonalitet, behandles overlappende identiteter som en del av forhandlingsvarianten i denne oppgaven.

Studier av reorganisering i sentralforvaltningen har vist hvordan et forslag kan aktivisere interesser og motsetninger (Olsen 1986:508-509). Konflikt kan følge av at deltakere har ulike oppfatninger av hva som er best egnet løsning for å nå et mål. Et annet opphav til konflikt kan være at ulike grupper vurderer forandringer et vedtak vil føre med seg ut fra forskjellige kriterier. Der noen ser på endringer som å bidra positivt til f.eks. effektivitet, omstilling og realisering av ledernes mål, vil andre se på hvordan reformene påvirker negativt f.eks. egeninteresse, fordeling av makt og goder, verdigrunnlag. I forhandlingprosessen som følger et forslag kan ressursene kan være ujevnt fordelt, og noen allianser kan være mer sannsynlige enn andre.

Makt er dermed et sentralt begrep i forhandlingsvarianten. Det som vil avgjøre utfallet er deltakernes materielle og intellektuelle ressurser, interesser og allianser (Olsen 1989:26-27). Det går et skille mellom enkle forhandlinger i stabile, små, lukkede og spesialiserte miljøer og mer kompliserte forhandlingssituasjoner. I relativt lukkede beslutningsprosesser vil antall meningsberettigete deltakere, deres interesser og ressurser i stor grad være gitt. En forhandlingssituasjon kan imidlertid få sin egen dynamikk der andre deltakere utenfor spesialistmiljøene aktiveres, og det kan medføre økt antall deltakere, redefinering av hvem som er legitime deltakere, hvilke konfliktlinjer og allianser som er viktigst og etter hvilke spilleregler beslutningen bør treffes. Makt basert på flertall kan forskyve makt basert på andre ressurser. Graden av offentlighet kan også øke parallelt med antall aktører. Offentlig oppmerksomhet og debatt kan også føre til redefinering av hva beslutningen faktisk gjelder (March og Olsen 1979). Opinionskunnskap tilsier at samstemthet i saksfokuseringen styrker

medienes dagsordenmakt, men at selektiv oppmerksomhet og hukommelse likevel kan svekke mediernes betydning for mottakerens virkelighetsforståelse i en sak (Waldahl 1993:29-30,35).

I forhold til NRK som er gjenstand for denne oppgaven var det tilsynelatende klare regler for statsrådets deltakelse i lys av aksjelov og vedtekter, men forhandlingsvarianten kan bidra til forståelse av at dette ikke er noen garanti for at politisk ledelse hadde styring og kontroll. I og med at beslutningsprosessen i andre fase trakk ut i tid økte dessuten antall aktører og beslutningspunkter vesentlig. Med dette minker sjansen for enighet beslutningstakerne i mellom og konsistens i holdningen hos en enkelt beslutningstaker (Pressman og Wildavsky 1984:106-109).

2.2.5 Forventninger til prosessen ut fra forhandlingsvarianten

Funn som viser avvik fra hierarkisk atferd i styringsrelasjonen mellom statsråd og styre, kan likevel ha en instrumentell forklaring gjennom forhandlingsvarianten. Politisk styring kan ta form av forhandlingsmakt.

Følgende forventninger knytter seg til aktiviseringen av prosessen:

1. Lederskapet er heterogent og det forventes en konfliktfylt beslutningsprosess preget av tautrekking og uenighet internt i NRK-styret og mellom aktørene i den hierariske styringslinjen. Underveis i prosessen forekom skiftende instabile allianser. Styrkeforholdet mellom de individuelle aktørene eller koalisjonene påvirker hvem som får innflytelse og initiativ i prosessen.
2. Beslutninger som ble fattet var omstridt, og tok form av kompromisser på tvers av alle aktørenes primære ønske. Utfallet fulgte enten av at den konstellasjonen som viste seg å ha mest makt trumfet sitt syn gjennom med støtte i sine maktressurser, eller som følge av et kompromiss i tråd med FNS
3. Overlappende strukturer eller identiteter hos aktørene (formaliserte organisasjonsroller) gjorde at aktørene ble utsatt for krysspress, og de normative forpliktelsene i de primære strukturene kan ha vært inkompatible. Dette kan ha ført til inkonsistens i aktørens målsetninger og preferanser gjennom beslutningsprosessen.

Følgende forventninger knytter seg til defineringen av prosessen:

1. Det var ikke felles forståelse om hverken målet med restruktureringen, sentrale problemoppfatninger eller gode løsninger for å nå målene, hverken mellom aktørene i den hierarkiske styringslinjen eller internt hos hver enkelt aktør.
2. Aktørene hadde ikke oppmerksomheten rettet mot alle problemstillinger samtidig (sekvensiell oppmerksomhet), noe som kan ha gitt utslag i inkonsistente målsetninger over tid. Aktørene egnet ikke å ha gjennomgående konsistente preferanser.

2.3 Institusjonell teori

2.3.1 Et institusjonelt utgangspunkt

Oppgavens instrumentelle utgangspunkt kan problematisere ut fra to hovedakser; i hvilken grad binder kulturelle faktorer opp intensjonale valg og hvordan begrenser omgivelsesfaktorer intensjonaliteten (Christensen 1994:27-28). Institusjonell teori betviler ikke at intensjonalitet og FNS eksisterer, men det er likevel uformelle normer og verdier som egentlig er styrende for handling i organisasjoner (ibid., Peters 1999, Selznick 1997). Institusjonelle teoretikere betviler at det mulig for aktører å opptre rasjonelt i lys av begrensninger i tid og tilgjengelig informasjon. Verdier og ikke-rasjonelle strukturer overskygger muligheten til rasjonelle valg og reelle valgsituasjoner.

Oppgaven vil ta utgangspunkt i to retninger av institusjonell teori; kulturperspektivet og myteperspektivet⁵. Førstnevnte legger i korte trekk vekt på at handling i organisasjoner er regelfølgende organisert i identiteter, siden organisasjonsmedlemmer går gjennom en sosialiseringssprosess der de internaliserer verdier og normer (March 1994:57-58, Selznick 1997). Dette må ikke forveksles med regelfølgende av formaliserte rutiner, siden *logic of appropriateness* innebærer følgende av uskrevne regler og kultur. Myteperspektivet på den annen side vektlegger normer i omgivelsene; institusjonaliserte omgivelser. Organisasjonens tekniske omgivelser krever instrumentell respons fra organisasjonen, f.eks. effektivitet og handling (Brunsson 2002:2-12, Pfeffer og Salancik 2003:40-56). I samhandlingen med de tekniske omgivelsene og institusjonaliseringsprosessen skapes en felles forståelse av hva som er passende og moderne; en sosial virkelighet som oppleves som en objektiv realitet (Christensen og Røvik 1999:170-171). Den sosiale virkeligheten utøver press mot

⁵ Dette perspektivet er også kalt omgivelsesdeterminisme eller ny-institusjonell teori.

organisasjonens fortolkning av verden, siden organisasjonen vil søke overlevelse og derfor søker legitimitet (Meyer og Rowan 1991:50). Slik oppstår omgivelsesdeterminisme ved at forventninger i omgivelsene assimileres i organisasjonen gjennom imitasjon (Røvik 1998:35-37, Christensen 1994a:30-31).

I en institusjonell fortolkning er kan det antas at den politisk-administrative ledelsen i liten grad har deltatt i sosialiseringprosesser, eller normativt anser seg som en del av organisasjonen i så sterk grad som vil være tilfelle i en formell hierarkisk styringslinje. Stortinget og statsråden vil derfor til dels behandles som eksterne aktører og premissleverandører overfor NRK, særlig i forhold til myteperspektivets betraktninger om omgivelsespress. I relasjonen til Stortinget kan det antas at statsråden gjennom forvaltningen av eierskapet, i større grad kan anses som del av NRK-organisasjonen med dertil knytning til NRKs *logic of appropriateness*. Selv om NRK-styret også befinner seg i form for mellomposisjon hva gjelder tilknytning til organisasjonen behandles de konsekvent som intern aktør.

2.3.2 Kulturperspektivet

Det er forskjeller mellom den teoretiske enheten organisasjon og institusjon. Det mest påfallende ved en administrativ organisasjon er dens formelle system av regler og målsetninger. Her blir oppgaver, myndighetsområder og fremgangsmåter fastsatt i overensstemmelse med et offisielt godkjent mønster. En ”institusjon” er på den annen side snarere et naturlig produkt av sosiale behov og påtrykk – en mottakelig og tilpasningsdyktig organisme (Selznick 1997:19).

Medlemmene i en organisasjon antas å bli sosialisert inn i en institusjonell ramme utover de formelle rammene i organisasjonen, og senere forsøk på organisasjonsendringer som bryter med institusjonens normer og verdier antas å møte institusjonell motstand (Selznick 1997, Peters 1999). Kulturteori legger vekt på at organisasjoner over tid utvikler en egen distinkt identitet på grunnlag av historiens gang og utvikling av verdier og normer etter påvirkning av de sosiale omgivelsene (Krasner 1988: 67). En kilde til institusjonell erfaring er forholdet en organisasjon har til sine ytre omgivelser. Organisasjonen tilpasses de faktiske maktsentra i samfunnet, og ofte helt ubevisst begrunner den etter hvert sin eksistens og sine beslutninger ideologisk; organisasjonen blir institusjonalisert (Selznick 1997:19). Når et foretak begynner å få grundigere forståelse av hvor avhengig det er av utenforliggende krefter kan dets oppfatning om seg selv bli endret, med konsekvenser for rekruttering, policy og administrativ organisasjon på mange plan (Selznick 1997:20).

Ved hjelp av *path dependency* eller stivhengighet vil tidligere valg gjøre at visse normer dominerer og legger store føringer på det videre livsløpet til organisasjonen og hvordan senere aktuelle spørsmål blir behandlet (Krasner 1988:71-72). Den offentlige organisasjonen er ikke bare et formelt teknisk system, og det levende foretaket eller interne sosiale miljøet er også en kilde til institusjonell erfaring (Selznick 1997:20). En teknisk utformet organisasjonsenhet blir gjennom institusjonaliseringsprosessen en sosial gruppe; snarere en enhet av personer enn av teknikere (Selznick 1997:21). Samholdet blant personer går på tvers av de klare grensene for hensiktsmessig organisasjon og fremgangsmåte; det utløser nye tiltak, først og fremst for å beskytte gruppens integritet, som kan få en selvforsterkende innflytelse på det formelle mønsteret for delegering og kontroll (Selznick 1997:21). Det Selznick (1997:22) kaller ”konstitusjonelle” problemer oppstår på grunn av den naturlige tendens underordnede personer og grupper har til å prioritere sine egne snevre interesser for å beskytte seg selv. Innenfor en organisasjon er det derfor også konkurranse. I motsetning til forhandlingsvarianten ser kulturteori ikke denne konkurransen som en instrumentell prosess, men som en aktivitet der aktørene prioriterer det de opplever som normativt korrekt. Selv om stivhengighet og gradvis utvikling ligger til grunn åpner det kulturelle perspektivet opp for at kritiske hendelser i omgivelsene eller internt i organisasjonen, kan skape *windows of opportunity* som kan føre organisasjonen inn på radikalt ny vei (Kingdon 1984: 93-94).

Slike prioriteringer eller beslutninger foretas ikke nødvendigvis eksplisitt av aktørene. Individuer følger en *logic of appropriateness* gjennom standardisert regelfølgning av både uformelle og formelle regler eller prosedyrer som de til enhver tid oppfatter som *korrekt* eller *passende* for rollen de innehar og situasjonen de befinner seg i, uten at de rasjonelt vurderer preferanser eller fremtidige konsekvenser (March 1994:58, Christensen og Røvik 1999:159-162). Kulturelle sider ved en organisasjon både redusere betydningen av eller utfylle FNS. Uavhengig av hva FNS tilsier, kan inkompatibilitet til en organisasjons eller subgruppes normforståelse skape vesentlig motstand. I oppgavens tilfelle tilsier dette at selv om FNS, aksjeloven eller NRKs vedtekter forfekter et bestemt syn, vil en aktør forholde seg til det kun dersom synet også passer sammen med aktørens verdiforståelse. Ut fra denne retningen av institusjonell teori reduseres dermed ledernes eller beslutningstakernes reelle valgfrihet betydelig.

Institusjonelle faktorer kan også virke inn på aktørenes evne til å *stille de riktige spørsmålene*. Oppfatninger om organisasjonen og dens oppgaver kan være bundet opp av tradisjon, innarbeidet praksis, hva som er trygt. En institusjon kan forsøke på å beskytte seg

selv ved å heller vil *vri seg unna* konkurranse enn å delta i den. Slik unnvikelse kan være til hinder for en hensiktsmessig utvikling av organisasjoner og deres programmer i like stor grad som overdreven konkurranse. Oppfatningene er ikke nødvendigvis eksplisitte, men internalisert som ”sannheter” (Selznick 1997:22). Interesser og makt tilpasses hverandre uformelt, alt bidrar til å utvikle et mønster som i det store og det hele allerede ”lå i kortene” (Selznick 1997:23). Jo mer ledelsens organisasjonsatferd og utarbeidelse av løsningsforslag bærer preg av å søke samsvar med normer om hva som er passende, fremfor vurderinger i forhold til måloppnåelse, dess mer vil prosessen minne om institusjonell regelfølgning (Roness 1997:69).

2.3.3 Forventninger til prosessen ut fra det kulturperspektivet

Perspektivet inkluderes i oppgaven fordi det har andre forklaringsfaktorer på handling enn instrumentell teori. Verdier og sosial mening er styrende for hva som er de rette valgene, og stiller tekniske faktorer i skyggen dersom de ikke er kompatible med institusjonell autonomi. Effektivitetstenkning og målstyring erstattes med verdistyring og tenkning ut fra at organisasjonen skal overleve. Analysen tar for seg forventninger formulert ut fra kulturperspektivet som er direkte konkurrerende til den hierarkiske varianten.

Følgende forventninger knytter seg til aktiviseringen av prosessen:

1. Initiativet til restruktureringen kom fra organisasjonen selv, nærmere bestemt NRKs administrasjon. Deltakelse og kontakt i prosessen gikk helt på tvers av FNS og var styrt av uformelle normer og nettverk. Det var liten grad av motstand nedover i NRK-organisasjonen dersom forslagene kunne tilpasses eksisterende normer og verdier, men sterk motstand dersom forslagene ble opplevd som en trussel mot disse.

Følgende forventninger knytter seg til defineringen av prosessen:

1. De interne aktørene, styre og administrativ ledelse, søkte å ta en avgjørelse ut fra det som passet med tradisjonelle verdier og normer i kulturen. Løsningsforslag og argumenter var lite knyttet til teknisk-rasjonelle avveininger. Utfallet fulgte ikke en instrumentell mål-middel tenkning, men av aktørenes forsøk på å opprettholde eksisterende kultur i NRK.

2. Beslutningsaktiviteten var enten koblet til tidligere hendelser i tradisjon med stiavhengighet, eller var en helt ny situasjon som bar preg av krise og *window of opportunity*.

2.3.4 Myteperspektivet

Organisasjoner og aktører kan stå i et avhengighetsforhold til omgivelsene, som fører til et opplevd forventningspress i retning av handling i retur for det organisasjonen trenger (Pfeffer og Salancik 2003:40-47,54). Organisasjonen er sårbar for at skiftende omgivelser kan gi bortfall av ressurser, og dermed true organisasjonens eksistens. Avhengighetsforholdet vil derfor gjøre at organisasjoner handler som respons på krav fra andre organisasjoner eller tekniske omgivelser. Det kan være press fra liberaliserte internasjonale markeder, det kan være økonomisk press eller politisk press. Slikt press trenger ikke å være koblet sammen med sanksjoner, men kan også være verdipress om f.eks. å velge de på forhånd ansett legitime og moderne organisasjonsløsningene (Meyer og Rowan 1991:41,44,48,53). Da tar presset rasjonalisert institusjonell form.

I myteperspektivet vektlegges videre at organisasjoner utvikler likhetstrekk som følge av normer i omgivelsene. Institusjonaliserte omgivelser representerer sosialt skapte forestillinger om hva som er de "riktige" og moderne løsningene og strukturer, og disse er dermed opphav til myter (Meyer og Rowan 1991, Brunsson 2002, Røvik 1998:19). Myteperspektivet forfekter at myter spres ved imitasjon mellom organisasjoner, og at det utvikles *isomorfi* eller formlikhet, som gjør at vidt organisasjoner fremstår som like (Christensen 1994a:31, Meyer og Rowan 1991:49). Til forskjell fra kulturperspektivets fokus på historie og varighet som grunnlag for institusjonalisering, kjennetegnes mytespredning primært ved at organisasjonsordningen kognitivt tas for gitt og statusen som forbilde kan være både langvarig og kortvarig, geografisk avgrenset eller ikke (Røvik 1998). I oppgavens tilfelle er aksjeselskapsformen og §10-modellen løsninger som kan ha hatt sitt opphav i mytespredning.

Organisasjoner tilpasser seg legitime strukturer, ideologier, tenkemåter og prosesser, fordi med legitimitet følger støtte og overlevelse. Beslutningsaktører vektlegger derfor institusjonaliserte omgivelser som eksternt press. Når fristilte organer som NRK tilpasser seg institusjonaliserte omgivelser kan det innebære at organisasjonen ikke anses å få legitimitet gjennom tilpasning til politisk styring og kontroll. Det kan anses moderne og korrekt å tilpasse seg til konkurrentorganisasjoner, internasjonale omgivelser, og nye økonomiske og

management orienterte teorier (Røvik 1998). Press kan også komme fra de nære omgivelsene som interesse- og profesjonsorganisasjoner internt, konsulentfirmaer m.v.

Myteperspektivet forfekter imidlertid også at handling kan presenteres med en tilsynelatende instrumentell effekt, uten at dette egentlig kan underbygges empirisk (Olsen 1986:499). I realiteten tilpasser organisasjonen seg en symbolsk virkelighet eller *myte* om hva som er riktig handlingsvalg. Det symbolske innholdet i en prosess kan være betydelig fordi det brukes ladete ord som "effektiv bedriftsorganisasjon", "moderne ledelse", "fristilling" og "tilstivnede byråkratier" (Olsen 1986:508-509). Det er ledelsens oppgave å vurdere i hvilken grad selv vidt utbredte oppfatninger representerer samfunnets egentlige selvdefinierende engasjement (Selznick 1997: 59). Jo høyere opp i hierarkiet blir beslutningene viktigere og mer komplekse, men det oppstår også en ny tenkning eller institusjonelt lederskap (Selznick 1997:17-18).

Her står perspektivet i klart motsetningsforhold til teorien om hierarkisk autoritet. Ut fra kulturperspektivet vil effektivitetstenkningen *avta* i styrke når en nærmer seg toppen av pyramiden (ibid.). Likevel kan ledelsen forsøke å gi et *inntrykk* av effektivitet. Mekaniske metaforer om organisasjonen som "velsmurt maskin" skaper forestillinger om en godt utformet organisasjon og om effektive administrasjonsteknikker. Imidlertid er det verdier og egeninteresser i lys av disse som egentlig styrer handlingspreferansene (ibid.). Det kan dermed oppstå to separate organisasjonsstrukturer; et ustillingsvindu gjennom en formell organisasjon som tilsynelatende samsvarer med det som er passende, og en uformell organisasjon som genererer faktisk handling (Brunsson 2002:7).

Det skilles mellom to typer organisasjoner; handlingsorienterte og politiske (Brunsson 2002: 27-31). Handlingsorienterte organisasjoner er rasjonelt og effektivt styrte og preget av fokus på resultater. Politiske organisasjoner reflekterer imidlertid multiple og konflikterende hensyn. I slike organisasjoner oppstår *hypocrisy* eller hykleri, dvs. at prat, beslutninger og handling dekobles. Ledere kan dekke myter og handling på fire måter; kronologisk, i sakstype, overfor ulike omgivelser eller i ulike organisasjonsenheter (ibid.:33).

Double-talk eller doble standarder innebærer at ledelsen kan søke støtte til organisasjonen ved å møte enkelte deler av omgivelsen med prat og andre med handling, i forhold til hvilke forventninger de stiller (ibid.:7,31). Utad kan ledelsen presentere en rekke mål som står i motsetning til de signalene som sendes til de ansatte internt. *Double-talk* kan øke lederskapets legitimitet og beskytte organisasjonen fra endring eller også hyppig endring, ved at lederne tilsynelatende klarer å kombinere ulike og tidvis konflikterende forventninger fra omgivelsene. En annen måte å se dette fenomenet er at en organisasjon nedfeller et fenniss

uten instrumentelle effekter utenpå organisasjonen, mens de i praksis kan holde fast med sin gamle formelle struktur (Meyer og Rowan 1991: 54-60, Christensen 1994a:31-32).

Politisk styring som institusjonelt omgivelsespress henger nært sammen med sosial legitimitet, siden den ressursen statsråd og Stortinget først og fremst tilbyr NRK er rollen som allmennkringkaster i stor grad beskyttet for konkurranse. I sin tur sikrer denne stillingen også finansiering, f.eks. ved Stortingets tilslutning til indeksregulering av lisensavgiften og momsfrigjøring. Myteperspektivets forklaringskraft hviler på premisset om at organisasjonens tilpasning til politiske innspill ikke er teknisk-instrumentell respons, men respons på at disse kravene har fått symbolske overtoner. Perspektivet er mer avansert å operasjonalisere, fordi begrepene som får symbolsk eller mytisk kraft i utgangspunktet kan ha hatt en teknisk side. Eksempelvis kan begreper som ”effektiviseringsbehov” være en teknisk-instrumentell faktor, eller et uttrykk for mytisk press.

2.3.5 Forventninger til prosessen ut fra myteperspektivet

Myteperspektivet legger til grunn at atferd forklares av symbolske sider i omgivelsene. Ut fra myteperspektivet kan det forventes at beslutningsatferden er utadrettet snarere enn orientert mot egen organisasjon.

Følgende forventninger knytter seg til aktiviseringen av prosessen:

1. Initiativet og deltakelse i beslutningsprosessen fulgte av NRKs opplevde press fra omgivelsene. Initiativet fulgte av at teknisk press om å effektivisere organisasjonen fikk symbolske overtoner. Beslutningsprosessen handlet om å vise at organisasjonen var i takt med toneangivende verdier og normer i omgivelsene.

Følgende forventninger knytter seg til defineringen av prosessen:

1. Beslutningsutfallet ble valgt ut fra det som gav størst legitimitet i omgivelsene og inngav tillit hos de viktigste aktørene i omgivelsene til at NRK var moderne.
2. Ved hjelp av doble standarder eller hykleri søkte aktørene i den hierarkiske styringslinjen å kombinere motstridende forventninger fra omgivelsene. Begreper og argumentasjon ble tilpasset det som sikret legitimitet i omgivelsene. Initiativ som kom fra statsråden ble møtt med hykleri fra NRKs styre og administrasjon, og initiativ fra

Stortinget ble møtte med tilsvarende fra statsråden. Faktisk atferd i NRK skilte seg fra det ledelsen kommuniserte utad.

2.4 Analysens struktur

2.4.1 Instrumentell og institusjonell analyse

Analysen tar utgangspunkt i operasjonaliseringen i forventninger, og vurderer hvem som samsvarer mest med de empiriske funnene i beslutningsprosessen. Imidlertid kan et teoretisk perspektiv ha varierende grad av forklaringskraft i ulike faser av prosessen, fordi aktørmønstre og saksutvikling kan forandre seg underveis (Berrefjord 1982:50). Det er en positiv sammenheng mellom en prosess sin utstrekning i tid og antall deltakere, problemer og løsninger som blir heftet på prosessen (Weiner 1976). I innledende fase kan handlingsrommet være omfattende og antall aktører lavt, i avgjørende fase kan handlingsrommet være lite og antall deltakere høyt (Berrefjord 1982:50-55). I dette ligger at det er i den innledende fasen aktørene har anledning til å foreta kursvalg og muligens viktige prioriteringer, mens det i denne samme fasen er nødvendig med en avskrelling av valgalternativene for å i det hele tatt komme til en beslutning. På en annen måte kan det sies som Egeberg (1984:115) at ved korte frister vil enkelte ikke engang rekke å bli oppmerksomme på at noe er i gang eller ha anledning til å prioritere andre saker, mens ved en prosess som varer i lengre tid vil flere aktører kunne delta. Egeberg har også en tese om at ved korte frister vil de som har anledning til å delta være mindre innflytelsesrike, noe som gir et ekstra sterkt fortrinn til de som aktiviserer de andre deltakerne. Faren med for mange alternativer når det gjelder mål og midler er at det kan skape handlingslammelse. Ved å skrelle bort for mange alternativer vil bli umulig å fatte fullstendig rasjonelle avveininger i den avgjørende fasen. I en prosess der for politikerne formelt skal ha det avgjørende ordet, vil likevel aktørene i tidlig fase ha kontroll over *hva* som skal på dagsorden.

Med bakgrunn i diskusjonen ovenfor vil den deskriptive framstillingen fremstilles kronologisk, og delt inn i tre faser. Analysen av beslutningsprosessen vil struktureres ut fra aktivisering og definering (Christensen 1994a). Innenfor aktiviseringsaspektet ligger deltakelsesstrukturene og organiseringen av prosessen. Definisjonsaspektet tar for seg innholdet i prosessen.

Den instrumentelle delen av analysen struktureres mellom det hierarkiske og forhandlingsvarianten, som følge av den hierarkiske styringslinjen. I tillegg struktureres

analysen ut fra hver av aktørene i den hierarkiske kjeden som en enhetlig aktør, med sikte på å avdekke deres grunnpreferanser, deres initiale vurdering av alternativer og konsekvenser og deres informasjonstilgang i prosessen. I denne delen av analysen skilles det mellom NRK-aktørene sin relasjon til politisk styring.

Den institusjonelle analysen av beslutningsprosessen todeles også ut fra perspektivene. Analysen ser her Stortinget mer som en ekstern aktør, mens statsråden til dels behandles som både ekstern og intern. Primært vil det vurderes om institusjonelle forhold fremmet eller undergravde hierarkisk styring. Denne delen av analysen vil ikke deles inn ut fra hver enkelt aktør i den hierarkiske styringslinjen.

I avslutningskapittelet vil det trekkes konklusjoner om politisk styring sin relative innflytelse på beslutningsutfallet, og derigjennom også en analytisk vurdering av politisk innflytelse overfor statsaksjeselskaper mer allment.

2.5 Metodisk utgangspunkt

2.5.1 Case-design og kvalitativ analyse

For å besvare problemstillingen om hvilke forhold som i størst grad hadde betydning for styrebeslutningene i NRK benyttes kvalitativt case-design. Hovedbegrunnelsen for det metodiske valget er ønsket om å gå i dybden på en enkelt prosess (Yin 1994:11-13). Med tanke på antall aktører som kunne belyse beslutningsprosessen favoriserte dessuten problemstillingen en kvalitativ datainnsamling.

Opgavens design har både deduktive og induktive elementer. På den ene siden har utforming av forventninger støttet seg til teori. Datainnsamlingen har i praksis blitt foretatt i to runder, slik at også empiri innsamlet gjennom skriftlige kilder dannet grunnlag for intervjuguiden. Kort sagt har både teori og empiri gjensidig ledet arbeidsprosessen. Under presenteres undersøkelsesdesignet i større detalj, inkludert en gjennomgang av hvordan datainnsamlingen er foretatt.

2.5.2 Datainnsamling

Organisasjonsteoretikere fremhever at for å forstå en spesifikk beslutning i en spesifikk situasjon krever at man har kontekstuell kunnskap; detaljer om historisk, sosial, politisk og økonomisk kontekst i omverdenen, samt kunnskap om individer, organisasjoner og

institusjoner som er involvert (March 1994:vii). Dette er ambisiøst innenfor rammen av en hovedoppgave, og ikke alle detaljer vil kunne finne plass her. Oppgaven forsøker imidlertid å sikre det empiriske tilfanget tilstrekkelig validitet og reliabilitet gjennom datatriangulering, dvs. benytte flere informasjonskilder for å belyse problemstillingen (Yin 1994:11-14,92-93).

Den empiriske fremstillingen av beslutningsprosessen har forsøkt å rendyrke datatriangulering i noen grad, ved at aktørenes syn på prosessen via intervjuer presenteres for seg. Dette er primært for å vie tilstrekkelig plass til de interne NRK-aktørene i styret, som øvrige kilder sier lite om. For å forsøke å gjøre aktørenes syn på prosessen så komplett som mulig er det inkludert sitater fra enkelte intervjuer gjort i tilknytning til boken om distriktskontorene historie; intervjuer foretatt av Jørn Enger (Enger 2006). Dette er stort sett sitater fra interne NRK-aktører som oppgavens forfatter selv ikke har intervjuet, men også supplerende sitater fra egne informanter.

Forfatterens egen rekonstruksjon etter gjennomgang av dokumenter og korrespondanse er slått sammen med tredjeparts rekonstruksjon via mediekilder, fordi de ulike kildene i stor grad berører ulike detaljer ved samme sak. Gjennomgangen av disse kildene har gitt informasjon om både hvilke aktører som deltok, hvordan de de deltok i prosessen, samt informasjon om den relative innflytelsen mellom politiske styring og andre forhold.

Validitet innebærer at data skal være relevante for å besvare problemstillingen (Hellevik 2002:183). Dette omfatter at operasjonaliseringen av variablene er tilstrekkelig fruktbar til å måle det som faktisk ønskes målt. *Reliabilitet* betegner nøyaktigheten i datainnsamlingen (ibid.). Kvalitet i datainnsamlingen er vesentlig for at konklusjonene som trekkes i analysen er holdbare. Oppgaveforfatteren har hatt direkte kontroll over både intervjuer som er foretatt spesielt for denne oppgaven, og innholdsanalyse (kildegranskning) av data frembrakt uavhengig av oppgaven.

Dybdeintervjuer med nøkkelpersoner er en av tre kilder (vedlegg 1). De fleste av de seks intervjuene var av en times varighet. Intervjuobjektene er skjønnsmessig utvalgt fordi de var sentrale i prosessen gjennom den hierarkiske styringslinjen, og fordi det ble antatt at det ikke fantes andre kilder som kunne belyse deres syn på en tilsvarende dekkende måte som et dybdeintervju. Dessverre var det ikke mulig å få tilgang på alle de ønskete respondentene. Dermed kan det være at interessante kilder ikke inngår som del av datagrunnlaget, men til gjengjeld må det antas at en del av den skriftlige informasjonen og interne utvalgsarbeidet er representativt i forhold til det som ville fremkommet ved ytterligere intervjuer. Konklusjonene etter intervjuene er at respondentene som deltok var samstemte på flere

punkter, og at det kom fram informasjon som var egnet til å belyse forventningene. Dette styrker antakelsen om at datainnsamlingen har høy innholdsmessig validitet. Det kunne vært foretatt flere intervjuer med aktører lengre ned i organisasjonen, men med henvisning til oppgavens avgrensning i den hierarkiske kjeden må dette antas mindre relevant. I tillegg ville det øket kompleksiteten på datagrunnlaget mer enn det som ville vært forsvarlig innenfor tidsrammen som var tilgjengelig for arbeidet med hovedoppgaven. Stortingsrepresentantenes syn på prosessen ble ansett tilstrekkelig dekket gjennom skriftlige kilder.

Alle intervjuobjektene er informert om at fremstillingen vil gjengi resonnementer som bygger på intervjuer, og har gitt sitt samtykke til gjengivelse av intervjuene på anonymisert måte i tillegg til vedleggsliste over tidspunkt for de respektive intervjuene. Av hensyn til å bevare informantenes anonymitet er det ikke mulig å lese ut av framstillingen om informasjonen er fått fra mindretallet i styret, flertallet i styret eller statsråden. Kun i tilfeller der det er helt åpenbart hvem som må ha gitt informasjonen fremgår dette av fremstillingen, og er da avklart med informanten det gjelder. På grunn av oppgavens problemstilling er utvalget informanter begrenset, og det er dermed ikke mulig å sikre seg helt mot at lesere av oppgaven kan spekulere i å knytte et meningsinnhold til konkrete personer.

Det er enkelte feilkilder knyttet til dybdeintervjuer. Alle feilkildene er forsøkt kontrollert for ved å sammenholde intervjuene med det skriftlige materialet i analysen, og ved å se de ulike intervjuene i lys av hverandre. I forsøket på å unngå intervjuereffekter som følge av ledende eller uklare spørsmål ble det benyttet en halvstrukturert intervjuguide, dvs. at det i utgangspunktet ble stilt åpne forhåndsformulerte spørsmål, men at guiden også inneholdt alternative oppfølgingsspørsmål som ble stilt ved behov. På denne måten fikk intervjuobjektene tilnærmet like spørsmål og muligheten til å svare med egne ord, samtidig som intervjuer fikk hjelp av guiden til å holde spørsmålene åpne og nøytrale. Et av Kvaales (1996:185-186) hovedpoeng er at kvalitative intervjuer må være godt forberedt. God forberedelse tilsier at analysen av selve intervjuet langt på vei er ferdig når intervjuet er gjort, fordi man på forhånd vet nøyaktig hva man leter etter, og hvordan mulige svar skal brukes i analysen. Dette er forsøkt ivaretatt gjennom den halvstrukturerte intervjuguiden, som er laget med utgangspunkt i analysemodellen og bearbeidet etter gjennomgangen av de skriftlige kildene som var tilgjengelige før intervjuene ble gjennomført.

En annen potensiell feilkilde er at intervjuobjektene svarer anderledes enn det som var de faktiske forhold. Det ble valgt å ikke benytte båndopptaker ved intervjuene. Dermed kan også intervjuers notater og hukommelse ha bidratt til feilkilder i empiriframstillingen, og det har ikke vært mulig å se gjennom transkriberinger eller lytte til innspilling for å sikre at

respondentene ikke ble misforstått. På tross av disse antatte fordelene for reliabiliteten ble båndopptaker utelatt for å forsøke å fremme full åpenhet under intervjuene. Alle intervjuene ble skrevet ut i Microsoft Word på bakgrunn av notater umiddelbart etter samtalen, og det ble markert i utskriften når det var stor grad av trygghet for at noe var eksakt informantens egne ord, og når utskriften var intervjuers rekonstruksjon av det som ble sagt. I vurdering av hvor åpne kildene kan forventes å være kan saken ikke betegnes som svært sensitiv sammenlignet med case-studier om helse eller andre personlige forhold. Saken vakte imidlertid stor offentlig oppmerksomhet, og en stor del av beslutningsprosessen foregikk i en konfidensiell styrebehandling. Dermed kan kildene ha vegret seg for å avsløre det som ikke var offentlig kjent fra før. Det kan heller ikke ses bort fra at det her er forskjeller mellom respondentene ved at noen var åpnere enn andre, noe som i sin tur kan ha gitt systematisk skjevhet i datagrunnlaget.

En tredje mulig feilkilde er om intervjuobjektene husker godt nok detaljene om hva som faktisk skjedde. Det har gått noe tid fra styrebeslutningene ble fattet, og dersom respondentene husker feil kan dette ha gjort at prosessen er framstilt skjevt. Dette problemet anses likevel for å være redusert ved den store oppmerksomheten som var omkring de respektive beslutningene. Inntrykket etter intervjuene er at respondentene tilsynelatende merket seg godt hva som faktisk skjedde, men at det var vanskeligere å rekonstruere eksakte tidslinjer for hvilken rekkefølge ting skjedde, detaljer fra saksframlegg og muntlige orienteringer i styret.

Endring i rolle ved at noen av respondentene ikke lenger sitter som generalforsamling eller styremedlem kan også ha påvirket svarene. Det er vanskelig å vurdere om dette er positivt og har medført større åpenhet, eller om respondentene på grunn av rollebyttet har hatt større vanskeligheter med å rekonstruere hendelsesforløpet.

Offentlig skriftlig materiale er den andre hovedkilden. Blant disse dataene ble det gjennomgått det offentlige dokumenter og utredninger, brevkorrespondanse hentet fra departementets postjournal, dokumenter og referater fra stortinget, årsberetninger- og regnskaper, utredninger og enkelte styrevedtak fra NRK, lovverk og selskapets vedtekter. Ikke alt materialet fant plass i oppgaven, eller ble vurdert som relevant. Denne typen materiale antas gjerne å ha høy reliabilitet. Dette siden materialet har vært gjenstand for mange aktører sitt søkelys på det tidspunktet de ble utformet, og dertil kvalitetssikring. Slike skriftlige kilder har også blitt brukt for å komplettere manglende hukommelse hos respondentene, og også i den sammenheng blitt brukt for å øke reliabiliteten.

Ulempen med de skriftlige kildene er at det ikke har vært mulig å få tilgang på alle de interne NRK-dokumentene, og det er dermed ikke mulig å være sikker på at empirien inkluderer de vesentligste kildene for å belyse problemstillingen. Arbeidet har likevel hatt tilgang på omfattende skriftlig materiale som omtaler den konkrete saken i NRK, og som bedømmes som relevant for problemstillingen.

Oppgaven foretar innholdsanalyse av stortingsdokumenter og stortingsdebatter. En innholdsanalyse av stortingsdebatter som foretatt i denne oppgaven kan ha en metodisk slagside, siden debatter struktureres slik at taletiden fordeles ut fra partiets størrelse. Dermed vil et lite parti som f.eks. V ikke ha anledning til å si like mye som f.eks. AP. Framstillingen i oppgaven vil dermed indirekte forfordle de store partiene som har anledning til å framføre sine syn og visjoner i større bredde og mer nyansert. En forventning er likevel at under slike betingelser vil de respektive partiene i innlegg(ene) velge å prioritere det som anses som sitt viktigste syn.

Den tredje datakilden er medieoppslag. Den største antatte svakheten ved denne kilden knytter seg til om den framstillingen som gjøres og de sitater som gjengis er faktiske uttrykk for det som skjedd. Generelt må media som kilde antas som betydelig mindre reliabel enn de andre to kildene. Medieoppslag er tredjepersons gjengivelse av hendelsene. I flere tilfeller vil også aviser henvise til andre aviser, og ikke gjengi førstehåndsinformasjon eller -sitater. Fordelene med denne kilden knytter seg imidlertid til at medieoppslagene, på samme måte som offentlige dokumenter, representerer utsagn og hendelser fra et bestemt tidspunkt i tid. Dette tidspunktet ligger nært opp til selve hendelsen, sammenlignet med dybdeintervjuene som er gjennomført i tilknytning til oppgaven. Journalistene som har skrevet artiklene forventes også å ha satt seg inn i saksområdet før de skrev sin artikkel. Kildene viser imidlertid at ikke alle journalistene ser ut til å ha stilt seg objektive til saken. Selv om det hefter større usikkerhet ved troverdigheten til mediekildene, har de likevel vært verdifulle supplementer i de tilfellene det ikke var mulig å få dybdeintervju eller tilgang til alle dokumenter.

Det er foretatt strukturerte søk etter artikler med treff på ordene "NRK" og "distriktskontor" i følgende nettaviser: Aftenposten, Dagsavisen, Klassekampen, Firda, Finnmarken, Finnmark Dagblad, Nordlys, Sogn Avis, Nordlands Framtid, Dagbladet, VG, Nettavisen. Flere av treffene fører til tilnærmet identiske artikler, trolig pga at de henviser til felles kilder som f.eks. nyhetsbyråene NTB og ANB. De avisene som er eid av samme konsern ser også ut til å ha høyere andel av tilsvarende artikler; eks A-pressen. I de tilfellene hvor flere artikler gjengir samme innhold, er den artikkelen som hadde mest omfattende

informasjon tatt med. Det er også ved skjønnsmessig gjennomgang forsøkt å søke fram til primærartikkelen, ved å nøste videre der det fremgår av teksten at en artikkel baserer seg på en annen avis. Dette har i stor grad lyktes. Disse metodestrategiene har gjort at oppgaven inkluderer flere artikler fra Aftenposten enn andre aviser.

Det kan forekomme skjevheter i mediematerialet, fordi ikke alle avisene hadde like utbygde nettaviser på tidspunktet for beslutningsprosessen. Antall treff antyder at Aftenposten var mer utbygd enn en del av de andre avisene. I tillegg spilte tidsperspektivet for oppgaven inn på at arkiver for de fysiske utgavene av avisene ikke ble besøkt. Med tanke på antall treff totalt, og at det ble returnert minst et treff for hvert av søkene i alle avisene finner oppgaveforfatteren likevel å kunne forsvare empiritilfanget framstillingen bygger på.

2.5.3 Generalisering på bakgrunn av en case

En viktig problemstilling som gjerne dukker opp i tilknytning til casestudier, er hvorvidt det er mulig å generalisere på bakgrunn av en casestudie. Yin (1994:30-32) er en av dem som argumenterer med at en case ikke kan være representativ. Statistisk generalisering har sin styrke i antall enheter som gjør det troverdig at empirien vil gjelde for også de enheter som ikke er respondenter i undersøkelsen. Generalisering på bakgrunn av en case har en annen styrke. Formålet med en casestudie er i mange tilfeller å skape brukbar generell teori om et fenomen, noe som også kan kalles generalisering (ibid.). Denne formen for generalisering kan betegnes som analytisk generalisering. Her vil casen settes inn i en teoretisk sammenheng, slik at resultatet av den samlede undersøkelsen vil være generaliserende konklusjoner om fenomenet man tester i større skala. I denne oppgavens tilfelle vil dette innebære en kort generalisering om potensialet for politisk styring.

3. Bakgrunn/historikk – oppgavens kontekst

”Hovedinntrykket av 40-års organiseringshistorie for statlig næringsdrift er at ingen noensinne har vært fornøyd med organisasjonsformene, at det er mange av de samme problemene som stadig skaper debatt, at det gjøres stadige nye reformforsøk, men at resultatene av dem blir beskjedne. [...] Dessuten må vi på historisk grunnlag kunne slå fast at det nettopp er det statsaksjeselskapet som nå anbefales varmt som har skapt de virkelige store politiske og forvaltningsmessige problemer; det er dette som har frembrakt Kings Bay, Tandberg, Emden, Mongstad og KV” (Grønlie 1990:8,11)

3.1 Fristilling versus politisk styring

3.1.1 Historikk og motiver bak fristilling

Historisk har virkemiddelet fristilling vært brukt både for å tjene en ekspansiv stat og en innskrenkning av staten (Grønlie 1998:69). I 1940-60 årene stod AP i front for fristillingen, drevet fram av statlig vekst og industrietablering (ibid.:79). Drivkraften for fristilling var at staten skulle utvide sitt styringspotensiale (Grøndahl og Grønlie 1999:341). På 80-, 90- og 2000-tallet er fristilling merkelappen på å minimere størrelsen på staten og redusere statens styringspotensiale, også kalt New Public Management (NPM)-orienterte reformer (ibid., Grønlie 1998:81, Vatne 1998:24). I disse periodene var H og FrP pådrivere. Denne reduksjonen av styringspotensiale skjer også på tradisjonelt ”statsnære” felt som kommunikasjon og infrastruktur (ibid., Holtham 1999:63). Hensikten med fristilling er i mange tilfeller å legge grunnlag for konkurransedyktighet og forretningsmessig effektivitet i statsvirksomheten gjennom markedstilpasning (Grønlie 1989:76, NOU 1989:5:15). I tillegg kan fristilling sikre legitimitet ved bruk av anerkjente og respekterte styringsformer fra privat sektor (Grønlie 1989:76). Gjennomslag for statsaksjeselskapsformen ble sikret pga. troen på at politikernes styringsbehov ble ivaretatt også innenfor aksjeselskapet og at man ønsket å forhindre at forvaltningsbedrifter sakket akterut mot effektive, fristilte internasjonale konkurrenter (ibid.). AP har i regjeringsmakt fremmet flere fristillingsforslag, f.eks. NRKs omdannelse fra forvaltningsbedrift til stiftelse med virkning fra 1. mai 1988. Imidlertid har H i nyere tid vært beredt til å gå lengre, og f.eks. stemte de for at NRK skulle bli aksjeselskap istedenfor stiftelse (Sand 1996:299). NPM-orientert fornyelse antas i praksis å ha gjort

politisk inngripen overfor fristilt virksomhet vesentlig mindre legitimt enn tidligere (Christensen og Læg Reid 2002).

På bakgrunn av ad.hoc-pregete valg av statlige tilknytningsformer i saker som ble ansett å ha store og prinsipielt viktige spørsmål knyttet til seg, ble Hermansen-utvalget nedsatt (NOU 1989:5). Konklusjonen fra utvalget var at aksjeselskapsformen burde velges kun der staten engasjerer seg i næringsdrift på et forretningsmessig grunnlag, og når statens styringsinteresse var begrenset til overordnede strategiske spørsmål av interesse kun i egenskap av staten som eier. I tillegg la Hermansen-utvalget opp til en alternativ statselskapsform, der det kunne tas systematiske samfunnsmessige og sektorpolitiske hensyn kombinert med det forretningsmessige. Dette ble opphavet for Lov om statsforetak som trådte i kraft i 1992 (Statskonsult 1998:18:29,56). Hermansen-utvalget mente også at stiftelsesformen ikke burde velges der staten har styringsinteresser i virksomheten eller der oppgavene hadde karakter av for eksempel forretning eller tjenesteyting (NOU 1989:5 :163-164). Oppgavens case er en illustrasjon på at aksjeselskapsformen likevel fikk utbredelse for selskaper som ikke kan karakteriseres som forretningsmessige. Omveien via stiftelse til statsaksjeselskap illustrerer dog tvilen knyttet til at denne type virksomhet egnet seg for statsaksjeselskapsformen. Statskonsult (1998:21:8,32-34) stiller nettopp spørsmål ved om eierdepartementene i for stor grad har valgt feil organisasjonsform når de organiserer eller omorganiserer en virksomhet, sett i lys av de formelle trekkene og egenskapene ved en bestemt selskapsform og de målsetningene som ble satt for virksomheten.

Vatne (1998:24) og Grønlie (1998:76) beskriver at en viktig del av retorikken for fristilling har vært gulrøtter om at fristilling skal bidra til *styrket* politisk styring, gjennom avlastning av rutinespørsmål og detaljavgjørelser og mulighet for å konsentrere seg om strategiske og særlig viktige spørsmål. I følge Grønlie (1998:83,85) har forutsetningen om mer frihet og mer styring på samme tid stått i sentrum for flere kriser i det politiske liv. Hovedproblemet har vært at det ikke er lett å trekke en grense i forhold til hva som bør gjøres til gjenstand for politisk oppmerksomhet i statselskapene. Selv om det er bred enighet om at staten skal trekke de prinsipielle retningslinjene og selskapet selv skal stå for forretningsførsel og daglig drift, er det ikke lett i praksis å skille mellom overordnede strategiske hensyn og forretningsmessige beslutninger. I tillegg er det en problemstilling hvem som skal styre og i hvilke former.

3.1.2 Styringsproblematikk og NRKs organisasjonsformer

I 1925 ble kringkastingen i Norge opprettet (Dahl 1975:67). Fire private selskaper ble styrt gjennom konsesjon som gav staten overprøvingsadgang og styrerepresentanter (ibid 349). Først i 1933 kjøpte staten ut de private aksjonærene og etablerte NRK som fikk monopol på kringkasting (ibid:212-217). Målet med etableringen var å gjøre kringkastingen landsdekkende. Gjennom Lov om kringkasting ble ledelsen delt mellom styre, riksprogramsjef og riksprogramråd. Staten hadde imidlertid utstrakt instruksjonsmyndighet gjennom kirkestatsråden (Dahl 1975:212-215). NRKs stilte seg negativ til det de opplevde som detaljstyring, og regjeringen og NRK selv anså NRKs frihet som større enn det Stortinget gjorde (ibid.:350). Det ble dessuten sedvane at departementet lot NRK utstyre dem med svar til interpellasjoner.

År 1980 ble NRK statlig forvaltningsbedrift, dvs. at staten hadde økonomisk ansvar for virksomheten og at NRK juridisk var del av staten (Sand 1996).⁶ I praksis hadde NRK stor grad av autonomi, f.eks. et styre med administrativt og budsjettmessig ansvar og en kringkastingssjef med programansvar og daglig ledelse. NRK hadde også full redaksjonell frihet fra statsmyndighetene. Det var uenighet om NRKs stilling som forvaltningsbedrift, siden de stod friere enn formen skulle tilsi. Stortinget var primært opptatt av å trekke opp programpolitiske retningslinjer, og behovet for en mer desentralisert struktur ved å bygge ut distriktskontorene istedenfor styrking sentralt i Oslo (NOU 1985:11:27). Selve kringkastingsmonopolet var lite debattert, selv om regjeringen fra 1971 kunne tildele andre en begrenset adgang til å drive kringkasting (ibid., St.meld. nr. 84 (1984-1985): 28-29). NRKs enerett ble i all hovedsak slått fast ved den nye kringkastingsloven av 1980. Praktisk begrunnelse for fristilling til forvaltningsbedrift var at NRK opplevde statlige styringsmekanismer til hinder i det daglige (Sættem 1990:51,55-56). F.eks. det statlige lønnsystemet og arbeidsmiljøloven (ibid.)

NRK var den første store forvaltningsbedriften som ble omorganisert til eget rettssubjekt, og frem til det hadde NRK monopol på å drive kringkastingsvirksomhet i Norge (Sand 1996:355-415). Fristillingsspørsmålet ble tatt opp første gang høsten 1981, men først etter langvarig utredningsfase og politisk behandling vedtok Stortinget at NRK skulle omorganiseres til stiftelse fra mai 1988 (Sættem 1990:53,58,60). Det var NRK-styret som i 1984 tok initiativ til å endre tilknytningsformen fra forvaltningsbedrift til stiftelse, fordi styret savnet tilstrekkelig handlefrihet og rask nok saksgang til å hevde seg i skjerpet konkurranse.

⁶ Forarbeidene til den reviderte kringkastingloven av 1980 viste at departementet allerede før dette behandlet NRK som en forvaltningsbedrift (Sand 1996).

NRK opplevde selv den nye mediesituasjonen som en trussel mot NRK. Konkurransen om kvalitetsprogrammer, arbeidskraft, lyttere og seere, gjorde at NRK ønsket en tilknytningsform som ikke var stivnet og tilpasset monopolets tid (Sættem 1990:55-58). Politisk ledelse fra H byttet ut en styreleder som hadde snakket varmt for monopolet, med en som ble antatt å ha motsatt syn (Sættem 1990:60,iv). NRK ønsket selv omdannelse til aksjeselskap med vedtekter etter Statoil-modellen.

AP-regjeringen som fremmet omdanningsforslaget foreslo stiftelse med en rekke begrensninger; vedtekter vedtatt av regjeringen, kringkastingssjef ansatt av regjeringen, økonomiske begrensninger. Stiftelse ble preferert siden formen understreket NRK sin frie og uavhengige stilling som autonom kulturinstitusjon (NOU 1989:5: 15, 35-36). Dessuten ble stiftelse ansett mindre kommersielt enn aksjeselskapsformen (Sand 1996:25-26). Et hovedhensyn ved omdannelsen var likevel målet om mer rasjonell drift og større fleksibilitet for NRK (Sand 1996). For AP var det et hovedpoeng at Stortinget fortsatt skulle fastsette inntektene for NRK, samt trekke opp de store mediepolitiske trekk som f.eks. innføring av nye hovedtjenester. Innenfor disse rammene skulle NRK få atskillig større handlefrihet. Tilstrekkelig politisk styring skulle sikres gjennom årlige stortingsdebatter og rammene for tilknytningsformen (Sættem 1990:64).

Sand påpeker (ibid.:378-379) at Odelstingsproposisjon 1986-87:31 ikke inneholder noen reell drøfting av hvor langt man kunne ha gått med fullmakter innenfor rammen av forvaltningsorganet, og likeledes fremstilles aksjeselskapsformen sine begrensninger til det forretningsmessige som et gitt premiss. Utover å slutte seg til lovendringsforslaget vektla Storkomiteen nesten utelukkende behovet for større handlefrihet, mens den programmessige selvstendigheten kommer langt ned på listen. Mye plass ble bruk på å diskutere distriktskontorenes plass i NRK, og på språkpolitiske krav som minst 25 % nynorsk.

Igjen viste NRK stor innflytelse på sin egen fristilling. Det var flere rettslige paradokser og problemer med å tilpasse NRK til stiftelsesloven (Sand 1996:386). Siden NRK skulle ivareta allmenne og samfunnsmessige formål, burde f.eks. offentlig stiftelse vært valgt. NRK-styret fikk imidlertid omgjort registreringen av NRK til en privat stiftelse, under begrunnelse av at bestemmelsene om Fylkesmannens kontroll av offentlige stiftelser var upraktiske Sand (1996:379-380). NRK fikk dessuten en form som fremstod lite gjennomarbeidet, og som blant annet gjorde at NRK ikke hadde full råderett over formuen og de var underlagt instruksjonsmyndighet fra andre organer (ibid.). I følge departementets egen lovavdeling kunne derfor ikke NRK anses som en reell stiftelse.

Ved neste fristilling i 1996 ble NRK omdannet til aksjeselskap, igjen etter initiativ fra NRKs styre. Begrunnelsen var at stiftelsesformen ikke ble ansett tilstrekkelig handlingsdyktig til å møte økende konkurransesituasjon. Styret foreslo fortsatt at NRK skulle ha vedtektsfestet rapporteringsplikt på linje med bestemmelsene i Statoil og Televerkets vedtekter (Sand 1996:380-381). Stortinget skulle fortsatt fastsette kringkastingsavgiften. Styringsforholdet mellom Stortinget og departementet ville innebære at departementet hadde plikt til å videreføre vedtak og synspunkter som Stortinget hadde på NRKs virksomhet.

Det var forventet at aksjeselskapsformen trolig kunne løse noe av den uklarheten som fantes rundt styringen av NRK (Sand 1996:412-415). Formen var klarere regulert, og ville innebære større klarhet for både statens rolle som eier gjennom generalforsamlingen samt at det fantes en praksis for styring gjennom kombinert lovverk og vedtekter. Forarbeidene drøftet imidlertid heller ikke denne gangen hverken allmennkringkastingsbegrepet i forhold til konkurransesituasjonen, eller problemstillinger knyttet til å velge aksjeselskapsformen for et organ som i liten grad var markedsavhengig, men der vesentlig del av inntektene kommer via lisens fra alle fjernsynsmottakere etter vedtak i Stortinget (ibid.:380-381).

3.2 Norsk rikskringkasting og potensialet for styring

3.2.1 Økonomisk styringspotensiale

Myndighetene fastsetter en rekke økonomiske rammevilkår for aksjeselskaper. Et eksempel er regler for avkastning og utbytte fra selskapene. Kjentegn ved et statseid selskap er at det finansierer virksomheten delvis via inntekter i markedet og delvis som bevilgninger som en slags kompensasjon for samfunnsplågte oppgaver. Unntaksvis er de statlige bevilgningene i form av avgifter, noe som gjelder for NRK der kringkastingslisensen fastsettes av Stortinget. I tillegg er selskapene finansiert ved egenkapitalinnskudd, f.eks. aksjeinnskudd fra staten, og såkalt fremmedkapital, dvs. lån fra staten eller private. NRK omfattes imidlertid av flere økonomiske begrensninger, blant annet begrensninger i forhold til hvor mye selskapet kan ta opp i lån og at det ikke beregnes utbytte for selskapet; eventuelt overskudd går tilbake til driften (Statskonsult 1998:21:19,48,50).

3.2.2 Formelt styringspotensiale for Storting og regjering

Myndighetene yter politisk innflytelse over både private og statlige organisasjoner gjennom ordinært lovverk, forskrifter, statsbudsjettet med tilhørende økonomiske forutsetninger, politiske signaler og vedtak. NRK reguleres av kringkastingsloven og aksjeloven.⁷ Siden staten eier alle aksjer i karakteriseres NRK som et statsaksjeselskap, og følger enkelte særbestemmelser i aksjeloven (Kringkl. § 6-1, Asl. §20-4 - §20-7).

Det er sterk rettspraksis for et hierarkisk forhold mellom Storting, statsråd og selskap, og et parlamentarisk hierarkisk forhold mellom Storting og regjering. Dette er den empiriske begrunnelsen for hypotesen om en hierarkisk styringslinje som fremført i kapittel 1.2.

Stortinget har all myndighet når det gjelder å opprette instanser som ligger utenfor departementene og avgjøre hvordan de skal organiseres (Eckhoff 1989:187-188, Roness 1993:76-77). Knyttet til grunnlovens §19 om myndighet over statseiendom har staten instruksjonsmyndighet over statsaksjeselskap (NOU 1984:29). Når det gjelder selve adgangen til å opprette en virksomhet som et selvstendig rettssubjekt er det stor enighet om at dette er i tråd med grunnloven §19 (ibid.:103). En diskusjon har vært om §19 også gjelder virksomhet organisert som eget rettssubjekt, og Stortinget har generelt lagt dette synet til grunn (NOU 1984:29).⁸ Opprettelsen av et selvstendig rettssubjekt er derfor ikke tilstrekkelig for å bringe forholdet utenfor grunnlovens §19. En organisasjonsform sin grunnlovsmessighet er imidlertid avhengig av om den er forenlig med bestemmelsene om at regjering og Stortinget har den ledende og kontrollerende myndighet (ibid.:104-105). Det er derfor vesentlig at staten har instruksjonsmyndighet over statsaksjeselskap. Praksis viser at statens direkte instruksjonsmyndighet etter §19 ikke nødvendigvis er ubegrenset, men problemet er å fastslå hvilke begrensninger som må være akseptable.

Et hovedspørsmål har vært om denne instruksjonsretten ligger til Stortinget eller regjeringen, og både ordlyden i §19 og Stortingets praksis er noe uklar (ibid.:95). Stortingets overordnede stilling følger av grunnlovsparagrafen og praksis med parlamentarisme (ibid.:97). I prinsippet kan Stortinget gi så mange instruksjoner at det ikke blir noen selvstendig beslutningsmyndighet igjen for regjeringen (ibid.:110). Stortingets overordnede stilling innebærer at de vedtar organisasjonsformer for en virksomhet, og at dersom Stortinget har

⁷ Gjengivelsen av lovverkene er stilisert, og inkluderer ikke nyanser som ikke er direkte relevante for oppgaven.

⁸ Stortingets oppfatning veier tungt i grunnlovsspørsmål, og det er Stortingets praksis som derfor ofte avgjør tolkningen (NOU 1984, vedlegg 5). NOU 194, vedlegg 5 baserer sine konklusjoner på en rekke NOU-er, stortingsforhandlinger og juridisk-teoretiske betraktninger (forskning). I Haugeutvalget er en eksplisitt henvisning til at generalforsamlingen skal være den ansvarlige statsråd (NOU 1973:11, innst. S. nr. 169 (1957):274)

bestemt at styret skal ha en viss selvstendig stilling kan ikke dette gjøres illusorisk med henvisning til regjeringens instruksjonsmyndighet. Stortinget kan også bestemme at instruksjonsmyndigheten må skje i en bestemt form, eks. kongen i statsråd.

Hovedstandpunktet til Stortinget har imidlertid vært at folkevalgt politisk ledelse av statens næringsvirksomhet sikres best ved at virksomheten er underlagt regjeringens instruksjon og kontroll, og dermed kun indirekte Stortingets kontroll (ibid.:95-96,112). Konklusjonen er at §19 ikke tillater Stortinget å organisere en virksomhet utenfor regjeringens instruksjonsmyndighet og innflytelsessfære, med mindre det er en klart organisert stiftelse som ikke kan pådra staten noen form for forpliktelser (ibid.:99,150). Regjeringens instruksjon kan altså for det første begrenses dersom det ikke er behov for å gjøre gjeldende konstitusjonelt ansvar (NOU 1984:29).

Når det gjelder enigheten om adgangen til å opprette aksjeselskaper for statseiendom, er dette blant annet knyttet til at organisasjonsformen krever generalforsamling (ibid.:103). Generalforsamlingen er det samme som å gi regjeringen herredømme over selskapet, og gjør det mulig å etterleve grunnlovens paragraf 19. Selv om aksjeloven innebærer at regler om saksbehandling i generalforsamlingen må overholdes stiller ikke disse særlig strenge krav, og utover det kan instruksjoner til ledelsen gis når det finnes ønskelig. Stortinget på sin side har mulighet til å instruere regjeringen om hvordan myndighet bør utøves. Særreglene for de statlige monopolbedriftene er dessuten langt på vei begrunnet med hensynet til §19. Særreglene er utformet med sikte på å sikre regjeringen innflytelse over selskapene ved å gi generalforsamlingen en sterkere stilling enn i andre aksjeselskap (ibid.:103). Regjeringens direkte instruksjonsmyndighet kan altså for det andre begrenses dersom regjering har adgang til senere å overprøve en beslutning (NOU 1984:29).

Begrensning i regjeringens direkte instruksjonsmyndighet kan for det tredje begrenses av løsninger Stortinget har godtatt i praksis, og som Stortinget mener er ønskelig i framtida (NOU 1984:29). Praksis viser at det er tillatt å organisere offentlig virksomhet under ledelse av et styre, råd e.l., men spørsmålet har vært om og i hvilken utstrekning styret kan gis eksklusiv myndighet (ibid.:105,109).

Ved opprettelsen av NVE ble det framhevet at grunnloven ikke kunne være til hinder for at de fikk vidtgående fullmakter til å handle på egen hånd, men forutsetningen var at regjeringen hadde sin fulle instruksjonsmyndighet; dvs. myndighet til å gi både bindende pålegg av generell art og til å kunne omgjøre enkeltvedtak. Et annet eksempel er loven om militære bedrifter, der ledelsen av militærbedriftene var lagt til styre og råd som ikke var undergitt instruksjonsmyndighet fra regjering og Storting. Lov om militærbedrifter ble med

henvisning til manglende instruksjonsmyndighet desember 1968, og selskapene omdannet til aksjeselskap gjennom NOU 1972:100 (ibid.).

Et annet eksempel er om retten til å oppnevne medlemmer i styret må ligge til regjeringen, eller kan delegeres. Praksis har åpnet for at de ansatte kan velge representanter direkte. Det har imidlertid blitt ansett grunnlovsstridig å legge oppnevningsmyndighet til Stortinget eller til et organ som står utenfor Stortingets konstitusjonelle kontroll, siden dette kunne begrense regjeringens instruksjonsmulighet (ibid.:106-107). Kontroll kunne dessuten være nødvendig for å gi regjeringen mulighet gjennomføre politiske målsetninger med bakgrunn i direktiver fra Stortinget (ibid.:112). I tillegg har det vært et praktisk argument at styreutnevnelser burde holdes unna partipolitiske vurderinger (ibid.:107).⁹

En videreføring av instruksjonsrett begrenset at løsninger Stortinget har valgt i praksis er at siden aksjeselskapsformen er valgt fra Stortinget innebærer det at Stortinget vanskelig kan instruere selskapet direkte, selv om Stortinget kan instruere regjeringen i generelle og konkrete saker om fagområdet til departementet (Mestad 1985:204-249). Dersom en instruks fra Stortinget skal komme til et selskap må det derfor skje gjennom formell generalforsamling (ibid.). Motsatt syn er at dersom en regjering ikke fører videre en instruks fra Stortinget, har styret plikt til selv å rette seg etter instruksjonen (Eckhoff 1982). Et mellomstandpunkt er at selskapet gitt instruksjon fra Stortinget til regjering er prinsipielt eller moralsk bundet, selv om de ikke er rettslig bundet før ved eventuell generalforsamlingsvedtak.

3.2.3 Formelt styringspotensiale via generalforsamlingen

Generalforsamlingen er eiernes organ, og øverste utøvende myndighet i selskapet, og i NRKs tilfelle kan alle spørsmål komme opp her. (Statskonsult 1998:21:52, Al §6-35, Mestad 1985:131,150). Selv om det ikke er bestemt i lovverket er det statsråden i fagdepartementet som i praksis er generalforsamling i selskapet, og som innkaller til generalforsamling (Sand 1996:449). For NRKs vedkommende er dette statsråden i Kirke- og Kulturdepartementet. For statsaksjeselskaper gjelder at ekstraordinær generalforsamling kan om det er nødvendig innkalles av departementet med kortere frist enn lovens normal om minimum 1 uke, og saker som ikke var med i innkalte dagsorden kan også tas opp på møtet (Asl.). Det er også generalforsamling som kan endre selskapets vedtekter.

⁹ Unntaket er styremedlemmene i statsbankene, der det er eksempler på at både Stortinget og regjeringen har oppnevnt. Dette eksempelet må imidlertid tolkes som at statsbankene har en særstilling og har sin støtte i en annen paragraf i grunnloven §75c (ibid.:106).

I offentlig debatt om statlig styring av aksjeselskap fokuseres det nesten utelukkende på statsrådets funksjon som generalforsamling (Grønlie 1998:88-89). Det er altså det formelle skjæringspunktet mellom selskapsorganer og statsmyndigheter som vektlegges. Statsråden er direkte innplassert i selskapets styringsordning og har dermed autoritet til å foreta styringsinngrep i selskapet. Statsrådets rett til å bruke generalforsamling til å instruere selskapene er uomtvistelig, og det er også denne retten som er brukt for å påvise aksjeformens grunnlovsmessighet. Stortinget har gjennomgående ønsket et bredt statsrådsansvar, i balanse med ønsket om registrering av opptreden som potensielt grunnlag for konstitusjonelt ansvar.

Grønlie (1990:17) skriver at i perioden 1946 til 1963 ble generalforsamlingen *aldri* brukt til å gi instruksjoner. Hovedinntrykket er at generalforsamlingsarbeidet også i statsaksjeselskaper med §10-modellen, har innebåret ordinær behandling av formalia og at selskapet selv hadde stor frihet og innflytelse.¹⁰ De første ti årene med §10-modellen instruerte statsråden Statoil-ledelsen ved kun tre konkrete saker; alle tre fra 1982-1983 under borgerlig regjering (Mestad 1985:141, 185-188). Et eksempel gjengis her; instruks om å akseptere anbud som lå 50 % over billigste tilbud.

Selv om instruksjonsmyndigheten enten fra regjering eller Storting er utvilsom, har det også vært prinsipiell enighet om at ikke Storting eller regjering skulle blande seg i aksjeselskapenes ordinære drift (NOU 1984:29:109). Den forretningsmessige fullmakten til bedriftens styre skal være vid (ibid.). Ansvaret hviler på styreleder for å sørge for behandling av saker som hører inn under styret, mens det er daglig leder som forbereder saker i samråd med styreleder (§6-19, § 6-20, §6-21). Daglig leder har rett og plikt til å delta i styrets behandling av saker og til å uttale seg (§6-19). Loven krever at det føres protokoll, og dersom en beslutningen ikke er enstemmig skal det angis hvem som har stemt for og imot, og innholdet i dissensen kan kreves protokollført.

Vanlig juridisk forståelse av selskapsretten er tydelig på at styret ikke har plikt til å legge fram enkeltsaker for eierne (Mestad 1985:177-180). Intensjonen bak statsaksjeselskapene og ikke minst §10-modellen tilsier at styret i dette tilfellet har slik plikt. Av vedtektsmodellen følger at NRKs selskapsstyre ikke hadde den samme kompetanse som styrene i private selskaper, men i flere tilfeller må innhente generalforsamlingen sin tilslutning (NOU 1983:16:27-28). . Juridisk tolkning av paragrafen tilsier at alle saker på kort og lang sikt som kan bli offentlig omstridte må gå til generalforsamling eller informeres om i generalforsamling (Mestad 1985:160). Vedtektene omtaler at sakene skal forelegges for

¹⁰ Primært er empiriske og juridiske studier fokusert på Statoil, som var først ute med modellen. Betragtningene er likevel av en slik art at de må anses gyldig for NRK og generelt sedvane og handlingsrommet innenfor §10.

generalforsamlingen, og det ville altså formelt ikke vært tilstrekkelig i henhold til vedtektene å fremlegge disse spørsmålene via mer uformelle kanaler. Paragrafen sikrer staten i 100 % eide selskaper har krav på å bli vesentlig bedre informert enn vanlige aksjeeiere (Mestad 1985:157,169).

Problemene har vært knyttet til paragrafens vage formulering (Mestad 1985). Dette betyr at utviklingen av praksis og samspill mellom styre og departement må si noe om hvilke saker vedtekten favner, og åpner for at ulike regjeringer kan forstå informasjonskravet ulikt (Mestad 1985:175). Vedtektene rommer derfor skjønn, og det var fra utgangspunktet ikke selvsagt hvilke konkrete saker som måtte tas opp hos selskapene som fikk vedtekten (Grøndahl 1992:107). Historisk har heller ikke eierdepartementene alltid sett betydningen av forhold som ble nevnt for dem gjennom informasjonsplikten f.eks. Mongstad er et eksempel på det (Grønlie 1990). Skjønnnet har muligens direkte vært grunnlag for uformelle kanaler; grensen mellom formell generalforsamling og uformell kontakt med statsråden var ikke heltrukket i praksis.

På tross av at §10-modellens utbredelse, har det aldri vært gjennomført noen vesentlig omformulering av på de punktene som har vært mest diskutert og anvendelsen av paragrafen har svært formell karakter (Statskonsult 1998:21). De mulighetene eieren har til å gripe inn gjennom generalforsamling og instruere selskapene er lite brukt, selv i politisk kontroversielle saker (ibid.). Også informasjonen overfor Stortinget har blitt vagere av hensynet til å ikke avsløre forretningshemmeligheter for konkurrenter av selskapene.

3.2.4 Praktisk styringspotensiale

Stortinget har flere virkemidlene for kommunikasjon og instruksjon av regjeringen (Stortingets saksgang). Spørsmål fra Stortinget er en rask måte å få statsråden til å gi informasjon og meningsyttringer, for at stortingsrepresentantene dersom de finner grunn til det eventuelt kan forberede saker og fatte vedtak. Spørsmål og svar kan gjennomføres muntlig; forhåndsvarslet til muntlig spørretime (interpellasjoner) eller direkte i spontanspørretimen. Representanter kan også sende skriftlige spørsmål som skal besvares skriftlig, såkalte dokument 15 (dok 15). Det fremmes saker for Stortinget på tre måter; regjeringen fremmer melding, enkeltrepresentanter fremmer private forslag, såkalt dokument 8-forslag (dok 8), eller kontroll- og konstitusjonskomiteen åpner sak (ibid). Kontroll- og konstitusjonskomiteen står i en særstilling, med at den på eget initiativ kan sette i gang gransking av utvalgte etater og saksområder og vurdere om den ønsker å åpne sak i Stortinget (Roness 1993:85). Utover

det er det alltid komitéstrukturen som innstiller og kommer med merknader, før et vedtak behandles i plenum.¹¹

Studier viser at Stortinget har gitt begrenset oppmerksomhet ved anledninger de har fått til å gå inn på brede vurderinger av forvaltningspolitiske spørsmål, og heller ikke benyttet anledninger til å gå inn på prinsipielle drøftinger av forvaltningspolitikken med utgangspunkt i dokument fra regjeringen (Roness 1993:81). Der Stortinget tok initiativ i forvaltningspolitiske saker var det i tilknytning til partipolitiske stridsspørsmål eller til Stortinget sin kontroll med regjering og forvaltningen (ibid.:81).

Potensiale for styring innebærer også at departementet og politisk ledelse må ha klart for seg Stortinget styringsinnspill. Ved mangel på konsistent syn kan det være uklart hvilke vurderinger som lå til grunn for en sak og hva som vil skje ved tilsvarende saker (ibid.:91).

Historisk har det vært klare politiske skillelinjer i forhold til hvor stor grad av styring som faktisk var ønsket overfor de statlige selskapene. H synes å ha kjempet for frihet fra statlig innblanding for de deleide bedrift, mens AP i disse tilfellene ønsket å underlegge selskapene industripolitisk samordning (Grøndahl 1992:152-153). AP på sin side forsvarte statsselskapenes frie stilling (ibid.) En av intensjonene med Statoil-modellen var at det skulle sikre både statsselskapets forretningsmessige handlefrihet og den parlamentariske kontroll og styring (Innst.S. nr. 316 (1971-72):610). Gjennom 1980 og 90-tallet har det gjennomgående vært hyppig skiftende mindretalls- og koalisjonsregjeringer, noe som kan vanskeliggjøre utøvelse av sterk politisk ledelse (Grøndahl og Grønlie 1999:342).

Flere reorganiseringer og delegering av offentlig avgjørelsesmyndighet har hatt sitt opphav i ideen om å avlaste statsrådene og departementene fra oppgaver av teknisk og rutinemessig karakter, til fordel for politisk-prinsipielt arbeid, til parlamentarisk samarbeid med Stortinget og til utadvendt virksomhet (St.prp. 1955:121 i Christensen 1994b:137). Selv om implikasjonene av direktoratsopprettelser tildels hadde slike effekter, har ordningen også bidratt til å svekke politisk styring og samordning (Christensen 1994b:140, 145-146).

Forvaltningsbedriftsformen var en tvetydig styringsform, som både rommet direkte instruksjonsmyndighet og selvstendighet f.eks. hva gjaldt bruk av egeninntekt (Sand 1996:299). De praktiske problemene for styring innenfor denne formen spesielt var at politisk behandling kunne ta lang tid, og problemstillingene som skulle tas stilling til kunne være svært kompliserte; f.eks. teknologiske beslutninger, og beslutninger i lys av internasjonalisert lovverk og konkurransesituasjon (Sand 1996:299). I tillegg innebar teknologisk utvikling,

¹¹ Lovsaker behandles først i Odelstinget, deretter i Lagtinget, eventuelt i Stortinget dersom det er uenighet etter to voteringer.

internasjonalisering og markedstilpasning gjerne nye tenkemåter i virksomhetene som kunne gi en kulturkollisjon med de politiske styringsidealene (ibid.). Dette skapte gjerne et frihets- og effektivitetsønske hos enhetene, og førte til kapasitetsproblemer hos politiske ledere. Selvstendige styre for enheten fører også til at politiske signaler blir tilslørt på veien ned til enhetene, og at enhetene er mindre lydhøre for signaler enn de ansatte i selve departementet (Egeberg 1999:165-166). Enhetene viet typisk mer oppmerksomhet til kommersielle hensyn (Christensen 2001). Dermed ble potensialet for politisk kontroll mindre (ibid.). Den tilpassete stiftelsesformen som ble valgt for NRK hadde også mange styringsmessige uklarheter (Sand 1996:403-404). Det var særlig tvil om NRKs rettslige og økonomiske selvstendighet (ibid.).

Kapasitetsproblemet hos politisk ledelse er en av de største utfordringene for villet politisk styring; prosesser har blitt for komplekse, myndighetene er involvert i for mange aktiviteter og administrative ledere øker sin innflytelse (Christensen og Læg Reid 1999:30). Dette har vært forsøkt løst gjennom delegasjon av offentlig avgjørelsesmyndighet til f.eks. direktorater (Christensen 1994b:137-140). Det er ikke entydig at departementene faktisk har frigjort tid til å arbeide med prinsipielle saker i kjølvannet av arbeidsdeling og delegering til direktoratene. Dette kan komme av styrkeforhold i struktureringen; store direktorater i tilknytning til små departementer kan gi direktoratene stor innflytelse og svekke mulighetene for politisk koordinering og styring.

NPM-inspirerte reformer kan innebære at politikere med mål om å styrke makt og kontroll, i praksis kan akseptere reformer som underminerer deres eget lederskap (Christensen og Læg Reid 1999:4,29). Nyere tids trender innebærer mer ytterliggående fristilling enn direktoratformen, gjennom selskapsdannelser og i noen grad delprivatisering av selskapene. Politikere har uttrykt skepsis til konsekvensene for politisk styring av slik fristilling (Christensen og Læg Reid 2002:189-209). Hovedskepsisen går på at politikernes formelle kontrollmidler har blitt svekket, og at det ikke lenger oppleves akseptabelt eller passende å gripe inn.

Ideen om at aksjeselskapsformen skulle medføre klarere selvstendighet og klarere styringspotensiale overfor NRK lå til grunn for denne siste fristillingen (Sand 1996). Historisk erfaring tilsa at statsbedriftene hadde stor selvstendighet i forretningsmessige disposisjoner og var gjenstand for liten grad av detaljstyring (Grønlie 1989, Grøndahl 1992:58,138). Potensialet for styring innenfor aksjeselskapsformen kan synes mer regulert, men frihet har alltid hatt overtaket over politisk kontroll og styring (Grønlie 1989:376).

En forklaring kan ligge i at politikernes arbeidsmåte ikke nødvendigvis samsvarer med evnen til langsiktig tenkning på et prinsipielt strategisk nivå (Christensen og Egeberg

1994:147). Det kan se ut som at politikere prioriterer tilfeldige enkeltsaker og konkrete spørsmål med kortsiktig perspektiv, og at politisk ledelse har problemer med vilje og evne til langsiktighet og målklarhet (Christensen 1994b:147).

En mer uformell form for styring gjennom ytringer og rådslagninger har tildels vært benyttet overfor statselskapene (Mestad 1985:166, Grønlie 1989:254-256). Slike uformelle kanaler innebærer ingen formell registrering av hva samtalen har dreid seg om, og vanskeligheter med å fastslå hvilke styringsimpulser eller eventuelle instruksjoner som virkelig har foreligget (Grønlie 1990:16-20). Konsistent politisk styring kan bli vanskelig i lys av uformell styring, og politikerne kan dessuten unngå parlamentariske krav om innsyn, kontroll og ansvar (ibid).

En problemstilling i kjølvannet av dette er om statsrådene søker all den informasjon som kunne ha vært tilgjengelig som grunnlag for inngrep, og dermed for ansvar (Grønlie 1990:29). Statsråd og departement tok i 1953 initiativ til å få oversendt bedriftenes styreprotokoller, men siden bedriftene selv motsatte seg ordningen ble den ikke innført (Grønlie 1989:279).

Det finnes eksempler der styret i statselskapet også har vært dårlig informert og lite aktive i å skaffe seg informasjon, f.eks. kostnadssprekken ved Mongstad-utbyggingen i Statoil (Grønlie 1990:24). Problemene som oppstod ble tilskrevet uklare ansvarsforhold mellom selskapsorganene, og mellom selskap og myndigheter, men problemene ble også tilskrevet en ”politiserende” administrasjon i Statoil versus et tilnærmet passivt styre (Grøndahl 1992:135).

Det har manglet en klar definisjon av hva slags rettslig kompetanse styret har, og det har vært uklare grenser mellom styrets og den administrative leders kompetanse (Sand 1996:300). I tillegg har styret ofte befunnet seg i en presset og uklar situasjon mellom administrativ lokal ledelse og det overordnede departement (ibid). Styrereformutvalget foreslo at instruksjoner fra politiske myndigheter primært burde skje i tilknytning til budsjettbehandlingen, og i skriftlige former for å skape ryddighet (NOU 1991:26: 11). Gitt at muntlige instruksjoner likevel var nødvendig burde de straks bekreftes skriftlig (NOU 1991:26: 11,35-37). Det er aldri laget noen felles styreinstruks eller reglement/standardkrav for styremedlemmer i statselskapene (Reve 1993:123). Lite handlingsrom og uklare rolleforventninger har skapt frustrasjon i mange offentlige styrer (ibid.:43, 122). I 2003 ble det utformet eierstyringsprinsipper (St.meld. nr. 13 (2006-2007):20-21).

Mens formkravene etter aksjeloven har holdt seg relativt stabilt, har hvem som i praksis har vært det typiske styremedlemmet variert. Gjennomgående fellestrekk gjennom hele 1900-tallet er at få individer har sittet som medlem i flere styrer, og personlig nettverk

har alltid spilt inn på valg av styremedlemmer (Grønlie 1990:16,19-20). Når det gjelder bakgrunn og erfaring er det imidlertid slik at grupper som har blitt ansett for gode styremedlemmer i en periode, i andre perioder ikke har vært valgbare. I perioder har f.eks. stortingsrepresentanter vært ansett for det ideelle styremedlem pga. at de kombinerte flere hatter i en person; representanter for sitt distrikt eller interesser som arbeider- eller fagforening, de kunne være kontrollører på vegne av Stortinget eller industripolitikere, og tidvis også fylle forretningsmannsrollen pga utdannelse eller yrke (Grønlie 1990:18). I andre perioder har de ikke vært valgbare pga. at styret var underlagt Stortingets kontrollmyndighet. (Mestad 1985:117-120). På samme måte var departementsansatte i en periode etter Kings Bay-ulykken ikke valgbare (ibid.) Utelukkelsen av stortingsrepresentanter som styremedlemmer var langt mindre dramatisk enn utelukkelsen av departementsansatte, og antall stortingsrepresentanter i styrene økte faktisk i en periode etter avviklingen av embetsmenn i styrene. (Grønlie 1990:18) Begge avviklingene kom imidlertid med samme begrunnelse; dobbeltrollen som deltaker i styrebeslutninger men også i beslutningsprosessen høyere opp i styringshierarkiet skapte uklare ansvarsforhold og vanskelige habilitetsproblemer (Grønlie 1993:137).

Kort oppsummert er dagens idealtypiske styremedlem *forretningsmannsrollen*, der styremedlemmet ser det som sin eneste oppgave å bidra til å drive selskapet så bedriftsøkonomisk lønnsomt som overhodet mulig (Grønlie 1990:16). Forretningsmannen skal opptre som privatkapitalistisk operatør i et konkurransepreget marked, og i utgangspunktet være uinteressert i eventuelle politiske eller industripolitiske årsaker til at bedriften ble opprettet. Evt. politiske retningslinjer eller krav må komme i form av instruks, stortingsvedtak eller generalforsamlingspåbud. Påbudene skal i minst mulig grad angå forretningsmessige spørsmål – og i det hele tatt ikke den daglige økonomiske virksomhet. I tillegg er også *opprydderrollen* fortsatt aktuell (Grønlie 1990:17, Grønlie 1993:128, 136). Rydderne skal ordne opp i problembedriftene, forretningsmenn styre de andre. Historisk har også andre idealtypiske styreroller fått utbredelse som reaksjon mot ulempene ved den forrige; representantrollen, forvalterrollen, kontrollørrollen, industripolitikeren, bedriftsforsvareren og lobbyistrollen (Grønlie 1990).

4. Beslutningsprosessen i distriktskontorsaken

4.1 *En oppsummering av beslutningsprosessen*

I november 2001 fremmet ledelsen i NRK forslag om å slå sammen distriktskontorene i Nord- og Sør-Trøndelag, samt Hedmark og Oppland. Vedtak ble fattet 5. desember og 12. desember. NRK hadde da gjennom flere år hatt underskudd på budsjettene, og sammenslåingen hadde utgangspunkt i økonomi og effektivisering.

Flere politikere fra opposisjonspartiene på Stortinget engasjerte seg, og det ble stilt spørsmål og fremmet dok. 8-forslag om en bred mediedebatt i Stortinget. Statsråd Svarstad Haugland initierte selv en orientering om NRK 28. februar 2002. I orienteringen forsvarte hun NRKs rett til å gjøre sparetiltak, og at sammenslåingene ikke skulle behandles politisk. NRK fortsatte sitt arbeid med generell gjennomgang av distriktsstrukturen, og vurderte flere alternativer. August 2002 fremmet ledelsen forslag om å slå sammen en rekke distriktskontorer; Sogn og Fjordane med Hordaland, Troms med Finmark, Vestfold og Buskerud med Telemark. Formelt vedtak ble fattet i NRK-styret 26. august 2002, identisk med innstillingen fra administrasjonen.

Umiddelbart etter styrevedtaket, gikk politisk ledelse i Kultur- og Kirke departementet ut i media, og stanset NRK-styrets vedtak under begrunnelsen av at statsråden ville ha evaluering av tidligere sammenslåinger før hun ville gi grønt lys til flere. En omfattende mediedebatt fulgte, og blant annet kringkastingssjef Bernander reagerte kraftig på statsrådens utspill. Også interesseorganisasjoner, politikere og fagfolk var aktive. Høsten 2002 bar preg av uklarhet om det var NRK-styret, statsråden i Kultur- og kirke departementet i generalforsamling eller Stortinget som skulle fatte endelige avgjørelse. Statsråden etterlyste mer informasjon før hun ville ta stilling til "forslaget" fra NRK-styret. Evalueringen som ble presentert om sammenslåingene var omdiskutert. 9. januar 2003 fattet styret i NRK nytt vedtak i saken, som ble oversendt statsråden 10. januar. Konklusjonen var at sammenslåing mellom Sogn og Fjordane og Hordaland ikke ville gjennomføres. De øvrige sammenslåingene ble opprettholdt. Statsråden godtok NRK-styrets sammenslåingsvedtak, og det ble dermed ikke avholdt ekstraordinær generalforsamling i NRK. Tabell 4.1 og 4.2 oppsummerer empirien mht. faser og aktører i beslutningsprosessen samt hovedargumenter, og er ment som støtte til videre lesning.

Tabell 4.1: Oppsummering av vedtaksprosessen med berørte kontorer og sentra

	Vedtak 1	Vedtak 2	Vedtak 3
Tidsperiode	1. feb. 01 – 12. des. 01	13. des. 01-26. aug. 02	27. aug. 02-28. jan. 03
Type beslutning	Sammenslåing	Sammenslåing og opprettelse	Sammenslåing og delvis reversering
Berørte kontorer og satsninger	Nord-/Sør-Trøndelag Hedmark/Oppland	<i>Sammenslåing:</i> Sogn og Fjordane/Hordaland Finnmark/Troms Vestfold/Telemark/Buskerud <i>Opprettelser:</i> Nynorsksenter Hålogalandsatsning	<i>Reversering:</i> Sogn og Fjordane/Hordaland Hålogalandsatsning

Tabell 4.2 Hovedargumenter for og mot vedtak og inngripen hos aktørene i den hierarkiske styringslinjen

		Vedtak 1	Vedtak 2	Vedtak 3	
Type beslutning		Sammenslåing	Sammenslåing og opprettelse	Sammenslåing og delvis reversering	
Aktører og deres for- og mot-argumenter	Stortinget	<i>For</i>		NRKs autonomi	
		<i>Mot</i>	Arbeidsplasser	Allmennkringkasterrollen, kultur, språk, arbeidsplasser.	
	Statsråden	<i>For</i>	NRKs autonomi, økonomi		Språk
		<i>Mot</i>		Språk, innhold i distriktstilbudet, allmennkringkasterrollen	Innehold i distriktstilbudet
	Styret	<i>For</i>	Økonomi	Økonomi, teknologi, omprioritering av ressurser	Språk, økonomi, omprioritering av ressurser
		<i>Mot</i>			
	NRK-ledelsen	<i>For</i>	Effektivisering Forbedret økonomi	Økonomi, teknologi, omprioritering av ressurser	Effektivisering, økonomi, språk
		<i>Mot</i>			

4.2 Distriktskontorene og Distrikts- og nyhetsdivisjonen

Fra 1970-1993 ble det opprettet 17 distriktskontorer i NRK (Enger 2006:307).¹² Distriktskontorene hadde stor selvstendighet og også historisk en viktig plass i NRK, med alle distriktssjefene plassert direkte under kringkastingssjefen (ibid.:289). Kontorene fulgte fylkesgrensene, mens kostnadssiden gjorde at utviklingen av distriktsfjernsyn ble basert på sendinger i regioner på et til fire fylker (ibid.:250-267). Fjernsynsregionene gav grunnlag for konkurranse mellom kontorene, om sendetid, hovedkontor m.v. (Enger 2006). Fra 1996 var

¹² For et fullstendig bilde av distriktskontorenes utvikling utover utsnittene som gjengis i oppgaven, se Enger 2006 og Id-utvalget 2001.

hele landet dekket av fjernsynssendinger (Id-utvalget 2001:62). Flere sendeflater sammenfalt senere med NRKs forslag til kontorsammenslåing som omtales i denne oppgaven.

I 1996-97 foregikk utredning og diskusjon om organisering av distriktsdivisjonen i NRK. Ledelsen mente nyhetssatsningen i NRK fremstod lite koordinert, og at distriktskontorene og nyhetsdivisjonen konkurrerte sterkere med hverandre enn med andre medier (Enger 2006:284-285). En ekstern rapport fra professor Colbjørnsen og en intern rapport fra distriktssjef Bjerkaas, konkluderte med at det burde opprettes en felles programdivisjon for distriktene og nyhetsdivisjonen på Marienlyst (ibid.:287-289). Distriktskontorene var uenige, og mente at de måtte verdsettes så høyt at det fremdeles skulle være en egen divisjon, med en egen direktør som også fikk redaktørmyndighet. Frykten var at felles divisjon kunne innebære at kontorenes selvstendighet, samt plass i NRK og lokalsamfunnene var truet (ibid.:290-291).

24. september 1997 vedtok styret i NRK samordning i Distrikts- og nyhetsdivisjonen (NYDI) (NRK 1998, NRK 2000a:4). Etableringen av NYDI skulle gi rom for fortsatt vekst og utvikling for distriktskontorene, f.eks. skulle flere riksproduksjoner tilfalle regionsentralene.

4.3 Forspill og parallellhistorie: Sendinger i Nordland og Østfold

I tråd med NRKs planer hadde Stortinget øremerket deler av lisensøkningen i 1996 og 1997 til å finansiere utbygging av distriktssendinger i fjernsyn (Id-utvalget 2001:8, NRK 1999). Østfold skulle skilles bort fra Telemark, Vestfold og Buskerud (NRK4). Nordland skulle skilles bort fra Troms og Finnmark (Nordnytt).

Disse planene ble gjenstand for omfattende kommunikasjon mellom NRK, departementet og Stortinget. Stortinget ønsket rask igangsetting av distriktssendingene, og tok initiativ til dette gjennom spørretimer og kontroll- og konstitusjonskomiteen. Heller ikke Kulturdepartementet slo seg til ro med NRK sine svar (Kulturdepartementet 1998, 1999a, 1999b, 1999c, 2000, 2001a).

NRK forskjøv gjentatte ganger planene, med henvisning til en vanskelig økonomisk situasjon (NRK 1999a, 2000a:3-5, 2000b, 1999b, 2000e). NRK mente også det var nødvendig å frigjøre midler til satsning på innhold, infrastruktur og utstyr, om ikke NRK skulle bli akterutseilt av de kommersielle konkurrentene. For Østfolds del forsikret NRK gjentatte ganger at de regnet med at sendingene kunne etableres i løpet av år 2000, også i formell generalforsamling, men budsjettsituasjonen avgjorde at NRK gjorde rettet (NRK 1999b, 2000a:1-2,6, 2000a, 2000c, 2000d, 2000e, Kulturdepartementet 2000). NRK berammet

generell reduksjon av årsverk for å skape økonomiske rammer til nye aktiviteter, og varslet en total gjennomgang av hele distriktsvirksomheten (NRK 2000c).

Ved flere anledninger informerte NRK svært motvillig departementet, og ved ett tilfelle måtte NRK pusses for faktisk å svare på et brev sendt fra Kulturdepartementet (Kulturdepartementet 1999b, 1999c). På et annet tidspunkt vegret NRK å informere departementet før etter at styret hadde fattet vedtak (NRK2000e). Stortinget og departementet slo seg ikke til ro med NRK sine tilbakemeldinger vedrørende distriktssendingene. Tvert imot benyttet kontroll- og konstitusjonskomiteen sin rett til å åpne sak, og Stortinget spisset til saken gjennom vedtak 9. februar 2001 (Kulturdepartementet 2001a, Innst. S. nr. 116 (2000-2001), Stortingsforhandlinger 09.02.01:sak 3).¹³ Stortinget ønsket ikke å gå tilbake på forutsetningen for lisensøkning om egne fjernsynssendinger i Nordland og Østfold. Det ble forutsatt at NRK fulgte opp, og så snart som mulig redegjorde for hvordan og på hvilket tidspunkt.

NRK-styret tok i møte 12. mars 2001 uttalelsen fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité til etterretning, på tross av de konsekvensene det kunne få for det totale programtilbudet (NRK 2001a). Sendinger i Østfold og fem minutters nyhetssending på kveldstid i Nordland ble igangsatt høsten 2002 (NRK i 2002:21). Stortinget var ikke tilfreds med at dette innebar at Nordland hadde 20 minutters kortere sendetid enn de andre regionene (Dok. 15:42 (2001-2002), Kulturdepartementet 2001b). NRK mente at sendingslengde og tilbudet i Nordland falt innenfor deres rett og ansvar for å organisere programvirksomheten (NRK 2001b, NRK 2000b). Det var også opp til NRK å fremlegge eventuelle tiltak av vesentlig art etter §9 for generalforsamlingen. Underveis i diskusjonen flyttet imidlertid NRK sendested for NRK4 fra Telemark til Østfold, trolig som en imøtegåelse av det politiske presset (Enger 2006:323).

Statsråden støttet at NRK kunne avgjøre hvordan sendingene skulle innføres i tråd med fri stilling i redaksjonelle spørsmål og drift, etter Kringkastingsloven, NRKs vedtekter og aksjeselskapsorganiseringen (Dok. 15:42 (2001-2002)). Det var sedvane at statsråden fremla skriftlige spørsmål fra Stortinget for NRK til uttalelse. Statsråden la likevel til grunn at sendingene i Nordland ikke var gode nok i lys av Stortingets intensjoner, og ble ansett som en start som måtte utvides i 2003. Kulturministeren bad NRK selv rydde opp (Nordlands Framtid 27.11.01): *"Jeg har ikke lyst til å antyde noe. Jeg har anledning til å instruere, men jeg*

¹³ Alle partiene i kontroll- og konstitusjonskomiteen unntatt H stod bak innstillingen; AP, FrP, SV, KrF (Innst. S. nr. 116 (2000-2001):5).

forventer at NRK selv rydder opp. [...] Fem minutter kan være en begynnelse, men jeg vil kreve mer fra NRK.”

4.4 Fase 1: Fire kontorer slås sammen til to

4.4.1 Colbjørnsen-utredningen

1. februar 2001 leverte professor Colbjørnsen en ny rapport på oppdrag fra NRKs styre (Enger 2006:302-303). Mandatet var å belyse konsekvensene av tre organisatoriske omstillinger, hvorav en var opprettelsen av NYDI. Rapporten var svært kritisk. Colbjørnsen beskrev at selv om NYDI hadde lyktes med å styrke NRK som landets ledende nyhetsformidler, økt produksjon og videreutviklet produkter hadde noe av veksten skjedd med penger som ikke fantes, og NYDI bidro vesentlig til NRKs budsjettsprikk år 2000. Rapporten foreslo regionalisering for å oppnå administrative rasjonaliseringsgevinster.

Rapporten påpekte også at konfliktnivået og uro rundt lederskapet var svært høyt sammenlignet med lignende organisasjoner. Tre ting var særlig bekymringsfullt; utydelighet, lukkethet og uklar organisering. Det var klare innslag av uformell maktkamp, og spillerommet var tilstede for at ambisiøse enkeltpersoner med klare og tydelige mål kunne vinne fram. De gode resultatene på tross av uklar organisering, ble tilskrevet medarbeidernes sterke lojalitet til fag, programmer og prosjekter. Colbjørnsen mente regionalisering kunne løse koordinerings- og samlingsproblemene i NYDI.

Colbjørnsen berørte også øverste ledelse i NRK (Enger 2006:304). Uformelt lederskap og uformell beslutningstaking var så sterkt at de underminerte formell informasjonsflyt og linjeledelsens posisjon og autoritet, f.eks. hadde enkelte distriktssjefer utstrakt uformell tilgang til kringkastingssjefen¹⁴.

4.4.2 Persongalleri og økonomi

Colbjørnsen-rapporten sammenfalt i tid med økonomiske utfordringer i NRK. Allerede høsten 2000 tilspisset situasjonen seg, og styreleder Reve uttalte at distriktskontorene for lenge hadde vært en hellig ku i NRK (TV2 Nettavisen 23.10.00). Mens kringkastingssorkesteret fikk leve etter styrebehandlingen, ble det varslet at distriktskontorene muligens kunne få kutt. NYDI-direktør Berntzens forslag til kringkastingsledelsen om å regionalisere distriktskontorene til

¹⁴ Se også Enger 2006:258-259, 262.

sju regioner fikk imidlertid ikke gehør (Enger 2006:300-301). I stedet ble det satt i gang tøffe bemanningsreduksjoner ved flere distriktskontorer, men de økonomiske problemene ble bare større utover høsten 2001 (Enger 2006:307).

Colbjørnsen-utredningen sammenfalt også med flere lederskifter i NRK (Enger 2006:304-305). Januar 2001 byttet NYDI direktør til Anne Aasheim, etter flere år med uro rundt tidligere direktør Berntzen. Samme måned trakk også styreleder Reve seg etter mye støy rundt hans forsøk på å finne ny kringkastingssjef. Styreleder Tanum overtok utenom ordinær generalforsamling. Det var også offentlige konfrontasjoner mellom kringkastingssjef Førde og statsråd Horn om styresammensetningen. 19. mars 2001 ble Bernander oppnevnt som ny kringkastingssjef.

Styret påla NYDI å gå gjennom hvert enkelt kontor for å vurdere om driften var effektiv, og det ble signalisert ønske om kostnadsreduksjon gjennom tiltak som rasjonalisering av ledelse og harmonisering av fjernsynsbemanningen. NYDI skulle spare 30 millioner kroner (Enger 2006:310). Totalt i NRK ble det gjort en aktivitetsgjennomgang og nedbemanning av 304 årsverk (Aftenposten 23.08.01). Kringkastingssjef Bernander uttalte at NRK hadde levd over evne og at det gjaldt å få den økonomiske bunnpluggen på plass.

4.4.3 Identitetsutvalget

April 2001 oppnevnte NYDI-direktøren Identitetsutvalget (Id-utvalget). Medlemmene bestod av to distriktsredaktører og to redaksjonssjefer (Id-utvalget 2001:4). Mandatet var å gjennomgå hvilke fellestrekk og hvilken geografisk identitetsfølelse som eksisterte i de forskjellige områdene av landet, dvs. tilknytning til distrikt, fylke eller landsdel. Hypotesen og konklusjonen var at distriktskontorenes logiske nedslagsfelt ikke nødvendigvis sammenfalt med fylkesgrensene (ibid.:4, 31). Utvalget vurderte også færre parallellsendinger, og kunne ikke foreslå økte utgifter. Forslaget ble en ny sendestruktur med ti hovedområder pluss en storbysatsning (ibid.:5). 17. august 2001 ble innstillingen avgitt til NYDI-direktøren.¹⁵

En nyvinnende del av utvalgets arbeid gikk på vurderingen av eksisterende kontorområder og sendeflater i et identitetsperspektiv (ibid.:10-11). Rapportene som hadde lagt de opprinnelige føringene for fjernsynsregionene forfektet ganske enkelt et ideal om ett til to fylker. Id-utvalget kom med en betraktning om hvilke eksisterende fjernsynsregioner som hadde en logisk identitetsramme, og hvilke som syntes å være problematiske (Id-utvalget

¹⁵ Oppgaven tar kun opp utvalgets funn vedrørende fylker hvis kontorsammenslåinger er tema i prosessanalysen. For en bredere presentasjon henvises til Id-utvalget 2001 med vedlegg.

2001:36-37). Id-utvalget vurderte også oppslutning om tilbudene opp mot konkurrencesituasjon og befolkningsutvikling. En av de viktigste konklusjonene var at oppslutningen var lavest der befolkningstettheten var sterk (ibid.:71-72).

Rapporten skapte reaksjoner fra mange som så sine distriktskontorer truet, og som reagerte på fokuset på de befolkningsrike områdene (Enger 2006:309). Dette var i tråd med funn Id-utvalget (2001:14) selv påpekte: Det å ha fått et distriktskontor ble typisk ansett som en vunnet rettighet, og sammenslåing ville med sikkerhet møte protester og argumenter om sentralisering, rasjonalisering, nedvurdering av distriktene og fare for svekket lytterlojalitet.

4.4.4 NRKs interne ledelse tar initiativ til sammenslåinger

Prinsippdebatten om Id-utvalget kom i skyggen av de økonomiske utfordringene som NRK slet med (Enger 2006:309-310). Totalgjennomgangen av distriktsvirksomheten var først berammet slutført 1. juli 2002 (NRK 2001c). NRK-administrasjonen varslet en detaljert spareplan for 2002, herunder sammenslåing av distriktskontorene i Trøndelag, Hedmark og Oppland fra fire til to (Aftenposten 27.11.01). Spareplanen ble behandlet i styret 5. desember og 12. desember.

4.4.5 Ekstern motstand fra Stortinget, men "hands-off" fra statsråden

Politikerne i Stortinget kom på banen kort tid etter at spareplanen ble varslet, og fra opposisjonspolitikere fra AP, SV og SP ble det uttrykt overraskelse over forslaget om å slå sammen distriktskontorer (Aftenposten 05.12.01a). I all hovedsak hadde representantene som tok opp saken overfor kulturministeren en geografisk fylkestilknytning til distriktskontorene som nå var foreslått sammenslått, og kun én av disse hadde i tillegg tilknytning til kulturkomiteen. Det første skriftlige spørsmålet fra 27. november gikk direkte inn på distriktshensynet til Nord-Trøndelag, og statsråden ble spurt om ikke nedbygging var bekymringsfullt, og om statsråden ville gjøre noe for å opprettholde kontoret (Dok. 15:50 (2001-2002)). Det kom etter hvert innspill av mer prinsipiell karakter med krav om at Stortinget skulle få drøfte situasjonen i NRK og at statsråden måtte gripe inn (Aftenposten 05.12.01a). Stortinget bad NRK-styret om å ikke gjennomføre vesentlige strukturendringer før de hadde drøftet spørsmålet. Det ble antydnet at en løsning med momsfratak for NRK kunne være aktuelt for å løse statskanalens økonomi. Regjeringen og H på Stortinget mente imidlertid at NRK måtte gjennomføre den økonomiske omleggingen som var nødvendig for å

løse situasjonen (Aftenposten 05.12.01b). FrP ønsket generelt at aksjeselskapet NRK skulle drives uten innblanding fra politikere (Aftenposten 05.12.01d).

I sitt svar på de ulike utfordringene fastslo statsråden både en prinsipiell holdning til ikke-inngripen og mer praktiske vurderinger om selve saksinnholdet (Dok. 15:50 (2001-2002)). Statsrådets forståelse av kringkastingsloven, NRKs vedtekter og organiseringen som aksjeselskap gjorde at hun anså dette som et internt organiseringsspørsmål uten direkte og vesentlig betydning for selve programtilbudet, og dermed innenfor rammene av NRKs frie stilling både redaksjonelt og i forhold til driften av selskapet. NRKs betydelige økonomiske utfordringer, og generalforsamlingens krav om at driftsbudsjettet skulle gå i balanse, ble fremlagt som et praktisk argument for reorganiseringen.

4.4.6 Første vedtak: NRK-styret vedtar at fire kontorer slås sammen

Sammenslåingen ble behandlet på to styremøter (Dok.15:50 (2001-2002), Enger 2006:310-312). 5. desember ble det besluttet at administrasjonen skulle arbeide videre med en endring i NRKs distriktsvirksomhet (NRK 2002c:1). Det ble uttrykt overfor departementet at dersom gjennomgangen ledet til en vesentlig endring i dagens distrikts- og regionstruktur, ville styret legge saken fram for generalforsamlingen (2001c). På møtet 12. desember ble det endelig besluttet at fire kontorer skulle slås sammen til to allerede med virkning fra 1. juli 2002 (Enger 2006:310). Uansett om NRK ville få momsfristak eller ikke, ble det ansett som nødvendig å omstille virksomheten (Aftenposten 05.12.01c). Styret godtok likevel å budsjettere med underskudd i 2002 for å opprettholde programproduksjonen, og betegnet det som å se NRKs økonomi i et langsiktig perspektiv (Aftenposten 06.12.01).

4.5 Fase 2: Uenighet og uklarhet

4.5.1 Stortingets ønske om å behandle saken

Etter vedtaket foregikk en prinsipiell debatt mellom Stortinget og statsråden. Fokuset lå på den delen av vedtaket som sa at administrasjonen i NRK ville gjennomgå hele distriktsnettet. Opposisjonsrepresentanter hevdet Stortingets rett til å få informasjon om og drøfte det de betegnet som vesentlige nedskjæringer, nedleggelses, dramatiske endringer i distriktsstrukturen i NRK (Dok. 8:28 (2001-2002), Dok. 15:71 (2001-2002), (Dok. 15:87 (2001-2002))). Distriktskontorene ble sett som sentrale for NRK sin rolle som

allmennkringkaster og kulturbærer, noe Stortinget også anså som sitt beslutningsområde (Dok. 15:67 (2001-2002)). Regionaliseringen av NRK-strukturen ble vurdert som et svært viktig politisk-prinsipielt spørsmål, der det var riktig at Stortinget fikk mulighet til å legge føringer (ibid.). Dessuten ble det ansett at kulturministeren hadde mulighet og myndighet til å gripe inn for å stoppe nedleggingen gjennom generalforsamling (ibid.).

Gjennom ulike virkemidler forsøkte representantene å presse statsråden til å definere hvor grensen gikk for at hun vil gripe inn. Eksempler var forslag om at statsråden måtte redegjøre i Stortinget, og henvisning til budsjettinnstillingen for 2001 der statsrådets parti var med på flertallsmerknad om politisk behandling av distriktsstrukturen (Dok. 8:28 (2001-2002), Dok. 15:71 (2001-2002))). Før dok. 8-forslaget ble realitetsbehandlet bad imidlertid statsråden selv om å få holde en muntlig redegjørelse for Stortinget, noe som fant sted ca. to måneder etter (Innst. S. nr. 93 (2001-2002), Stortingsforhandlinger 28.02.02:sak 2).

4.5.2 Statsrådets prinsipielle og praktiske syn

Statsråden så alvorlig på at NRK hadde gått med driftsunderskudd hvert år fra omdanningen til aksjeselskap (Stortingsforhandlinger 28.02.02:sak 2). Når styret vedtok en rekke sparetiltak, var dette i tråd med generalforsamlingens pålegg som NRK hadde hatt vansker med å oppnå. Statsråden varslet også konkrete forslag i statsbudsjettet, for å bedre NRKs økonomi. Statsråden var imidlertid ikke for noen av sammenslåingene, og ønsket ett distriktskontor per fylke (Intervju Kulturministeren, kringkastingssjefen, Enger 2006:318).

Den offentlige debatten om NRKs innsparingstiltak og sammenslåinger hadde etter statsrådets syn avdekket uenighet om hvilken rolle NRK skulle ha, og uklarhet om prinsippene for styring av NRK gjennom det statlige eierskapet. Statsrådets prinsipielle syn var at omdannelsen av NRKs formelle organisasjonsform til aksjeselskap innebar stor frihet for selskapets styre og administrasjon til å operere i et konkurranseutsatt marked (Stortingsforhandlinger 28.02.02:sak 2:3-4). I tillegg hadde målet med omdannelsen vært å etablere klare ansvarsforhold til politiske myndigheter, og en klar rolledeling mellom eieren og ledelsen av selskapet, dvs. grenser for politisk styring. Retten til å gi instruks til statsforvaltningen gjaldt ikke for NRK, som nå var aksjeselskap og dermed selvstendig rettssubjekt. En annen grunn til å være varsom med politisk styring var å opprettholde tilliten til NRK som uavhengig kilde til nyhet og informasjon (ibid.). Redaksjonelle avgjørelser og innhold i konkrete program lå derfor innenfor redaktøransvaret til kringkastingssjefen, og utenfor politiske organer.

Statsråden så det som sentralt at NRK skulle levere et programtilbud utover de kommersielle konkurrentene. Avgjørelser og endringer i distriktskontorstrukturen som kunne få direkte eller vesentlige konsekvenser for allmennkringkastingstilbudet gjorde det legitimt med politisk interesse, og vedtektene ville stille krav om generalforsamlingsbehandling (Dok. 15:71 (2001-2002), Dok. 15:87 (2001-2002) Stortingsforhandlinger 28.02.02:sak 2). Stortingsbehandling kunne også bli aktuelt dersom det var snakk om omfattende endringer med konsekvenser for programtilbudet. Statsråden kom ikke direkte inn på hvor grensen i praksis gikk for at en organisasjonsendring var så stor at den ville nødvendiggjøre politisk behandling (Dok. 15:87 (2001-2002)). Så lenge ikke endringene svekket selve programtilbudet på et område som lå sentralt i allmennkringkasteroppgaven, hørte beslutninger om strategi og organisering av distriktskontorer til styret og administrasjonen (Stortingsforhandlinger 28.02.02:sak 2). Statsråden avviste derfor at det første sammenslåingsvedtaket og øvrige sparetiltak skulle behandles politisk.

Statsråden trakk opp hovedprinsipper for definisjonen av allmennkringkasting (Stortingsforhandlinger 28.02.02:sak 2:6). Distriktstilbud med radio- og fjernsynssendinger over hele landet var en nødvendig del, og det samme gjaldt fremmingen av norsk språk og kultur, f.eks. distriktssendingene sin språkpolitiske rolle i nynorskfylkene.

4.5.3 Stortingets prinsipielle og praktiske syn

I debatten som fulgte om struktur og rammebetingelser for NRK, hadde alle partiene unntatt Kystpartiet ordet (Stortingsforhandlinger 07.03.02:sak 3). Partiene var tildels opptatt av ulike ting når det gjaldt hva som var viktige avgjørelser og utfordringer for NRK framover, og det var ikke helt entydige koalisjoner i de ulike spørsmålene. Debatten illustrerte også at representantene hadde kontrasterende syn på hva som var styringsmulighetene overfor NRK, hva som lå i distriktshensyn, og hvor langt de ønsket å gå hva gjaldt distriktskontorsaken.

Innholdsanalysen av Stortingsdebatten viste også at plasseringen av eierskap for NRK syntes relativt uavklart. Fire innlegg omtalte Stortinget eller politikerne som eier av NRK, og to innlegg gjorde dette implisitt, to innlegg omtalte staten som eier, en taler omtalte statsråden som eier av NRK og en taler delte eierskapet mellom statsråden som generalforsamling og Stortinget. Formuleringen ”vi som eiere” ble brukt av to representanter; hhv. fra AP og SV.

Debatten viste også variasjon i hvor opptatt partiene var av NRK som kulturformidler, og KrF, V, SP og SV er de som ser dette som en hovedoppgave for allmennkringkasteren. I tillegg til folkeopplyserrollen, trakk flere eksplisitt fram vern om og utvikling av norsk språk

og kultur. Både SV og KrF antydte at NRK hadde blitt så opptatt av seertall at det hadde gått på bekostning av kvaliteten som kulturformidler. Distriktene ble omtalt som ryggraden i NRKs virksomhet av KrF, AP og SV. Mens SV og AP uttrykte seg eksplisitt mot sammenlåinger, stilte KrF (ministeren) seg mer avventende med henvisning til at det var innholdet som var viktig. H mente det var NRK sin rolle å avgjøre kontorstrukturen.

H, FrP, V og AP trakk fram at NRK selv måtte bli kostnadseffektive. Både H og V støttet en offentlig finansiert allmennkringkaster, mens FrP ønsket nedbygging av offentlig medievirksomhet. Partiene KrF, SP, AP og SV antydte at Stortinget kunne være med å løse NRKs økonomi. Momsfritak ble senere et eksplisitt tema i Stortinget (Stortingsforhandlinger 07.04.02:sak 4). Tabell 4.3 viser skillelinjene mellom partiene ut fra styringsvilje.

Tabell 4.3: Holdning til styring av NRK som fremført i tilknytning til distriktskontorsaken, partifordelt, basert på Stortingsforhandlingene 07.03.02:sak 3

Parti	Mot styring	For styring	Viktigste argument for/mot inngripen
FrP	x		- Ikke en offentlig oppgave å drive med medievirksomhet - Inntil en privatisering var på plass måtte ledelsen fritt få forvalte virksomheten innenfor mandat og lisensvedtak, og få lov til å effektivisere og omstrukturere
H	x		- Styret best skikket til å gjøre driftsmessige prioriteringer - Ikke undergrave NRK-styrets autoritet - Programprodukt viktigere enn antall kontorer
V	x		- Prinsipielt syn at NRK måtte ha frihet til selv å organisere sin drift - Vurdere deling av allmennkringkasterrollen med å legge ansvaret for lokale sendinger også på andre rikskanaler enn NRK
KrF	(x)	x	- NRK selv har ansvar for å utforme distriktsapparatet - Produktet og ikke sammenslåingene som avgjørende - Sendingene Stortinget har vedtatt må innføres
AP		x	- NRKs frihet kan ikke benyttes til å overprøve forutsetningene fra Stortinget - Stortinget må som alle eiere av private bedrifter sette krav til sine virksomheter - Aksjeselskapsmodell kan ikke bety at eierne ikke kan ha noen mening om virksomheten de driver
SP		x	- Siden Stortinget har vedtatt antall distriktskontor og økt lisensen med tanke på utbygging av distriktskontorer, bør endringsforslag legges fram for Stortinget til politisk behandling
SV		x	- Stortingets ansvar å legge føringer for NRK

To av partiene som ønsket ikke-inngripen overfor NRK vurderte privatisering eller oppstyking av allmennkringkasteroppdraget, V og FrP. Både H, V, og FrP hadde dessuten prinsipiell holdning til at NRK måtte gis frie fullmakter til å styre seg selv. Mest fremtredende på dette standpunktet stod H, som hevdet at debatten om distriktskontorene bidro til å så tvil om rammene aksjeselskapsformen gav for styring av NRK og NRK-styrets autoritet. Både i stortingsforhandlingene og i media ble AP, SV og SP beskyldt for å mangle evne til å løfte

blikket og være visjonære, og for å ha mistet grepet på rollen politikerne hadde sammenlignet med styret, redaktøren eller en kunstnerisk leder (Aftenposten 02.01.02). H mente det var programproduksjonen og rollen distriktsprogrammene hadde på NRKs sendeflate som var det viktige for Stortinget, og kritiserte at enkelte representanter målte distriktsprofil i antall kontorer, bygninger eller ansatte. H mente at AP, SV og SP var drevet av behovet for å fronte saker i lokalavisene (Aftenposten 02.01.02).

KrF inntok et slags mellomstandpunkt i debatten, og mente både at NRK hadde selvstendig ansvar, men at de ikke ville godta urimelig behandling mht. sendninger i Nordland.

Opposisjonspartiene SP, AP og SV brukte, som gjengitt i tabell 4.3, flere innfallsvinkler for å markere at styring av NRK fra Stortingets side var både mulig og ønskelig, og konkret at endringsforslag vedrørende distriktskontor burde legges fram for Stortinget til politisk behandling. De forsøkte å avkreve ministeren en konkretisering av hvor grensen for strukturendringer gikk før det ville være aktuelt å gripe inn overfor NRK, og karakteriserte statsråden som defensiv overfor nedlegging og sammenslåing av distriktskontorer. AP kommenterte dessuten at de ved omdannelsen til aksjeselskap var tydelige på at den politiske påvirkningen av NRK ikke skulle bli mindre, men at styringen skulle gå fra å være vilkårlig til helhetlig. SV gikk lengst av alle med å mene at det ville det være mer skadelig for NRK om Stortinget sluttet å legge seg bort i selskapet, siden Stortinget avgjorde berettigelsen som allmennkringkaster og passet på at NRK fulgte opp sitt samfunnsoppdrag.

Representantene som var mot sammenslåingene bad gjennom hele prosessen fram til august 2002 statsråden ta initiativ til at en eventuell endring i NRKs distriktsstruktur ikke ble gjennomført før saken ble forelagt Stortinget i egnet form (Stortinget 2002). Flertallet av stortingspolitikere i kulturkomiteen fremstod imidlertid som positive til sammenslåingene, og kun AP, SV og SP sa seg eksplisitt negative. Dager før styremøtet i NRK ble det stilt spørsmål ved om også KrF var på glid mot et standpunkt mot sammenslåinger, dette siden et sentralstyremedlem deltok i overleveringen av underskrifter mot nedleggelse av NRK Sogn og Fjordane til kringkastingssjefen (Aftenposten 22.08.02). Flere av KrFs fylkesledere krevde styresaken i NRK utsatt, og sentralstyret i KrF skulle behandle saken tre dager før NRK-styret sin behandling.

Mediekilder viser interessant variasjon i Hs prinsipielle syn om NRKs autonomi. Til og med en stortingsrepresentant for H fra det nedleggingstruete fylket Sogn og Fjordane, ønsket å vente med uttale seg om detaljene til saken eventuelt ble sendt videre til Stortinget (Firda 20.08.02). På den andre side fikk Nordlands-kontoret umiddelbar støtte fra

stortingsrepresentantene fra fylket, inkludert H (Avisa Nordland 28.08.02). Alle uttrykte at de på tross av kostnadsargumentet ikke vil godta å slå sammen hele Nord-Norge til ett distriktskontor, og understreket at NRK måtte følge opp det Stortinget hadde saft om at Nordland skulle ha egne sendinger. H-representanten betonte at selv om sendingene var en detaljsak burde den vært avgjort for lenge siden. Rogalands-representanten fra H henstilte også om at kontoret i hans fylke fikk opprettholdt sin stilling i NRK (Hs stortingsgruppe 2002).

Stortingsforhandlingene om NRK gav som helhet mye støtte til statsrådets syn, selv om det var ulike partier som støttet ulike sider av hennes holdning (Stortingsforhandlinger 07.03.02:sak 3). Gjennom stortingsdebatten gikk statsråden langt i å fremstille seg selv med aktive standpunkter i distriktskontorsaken. Statsråden brukte gjennom sine innlegg mange av de samme uttrykkene og argumentene som de øvrige talerne. Eksempler var målsetningen om at NRK skulle stå sentralt som formidler av nyheter, informasjon, kultur og underholdning. Statsråden selv var den av talerne som er mest eksplisitt på viktigheten av språkformidlingen. NRK måtte levere både smale programmer og gode seertall. Også i forhold til styringsaspektet er det mulig å spore en modifisering av den tidligere mer passive linjen: *”Noko av det som er viktig for meg, er at når det t.d. gjeld Sogn og Fjordane og til dels Hordaland, dei typiske nynorskfylka, må ein ikkje føra ein politikk som gjer at nynorsken blir nedgradert i desse fylka på grunn av at hovudkontoret blir lagt ein annan stad - om dei skulle tenkja seg det. Dette er det viktig å følgja med på. Det er viktig å følgja med når det gjeld språklova, og det er viktig å følgja med med omsyn til kvaliteten på programma. Eg oppfordrar forsamlinga til å gi beskjed dersom profilen er heilt annleis enn den har vore før, for då skal eg gi beskjed.”*

Statsråden definerte ikke på noe tidspunkt i dialogen med Stortinget eksakt hvor grensen går før hun vil gripe inn overfor NRK, selv om enkelte representanter forsøkte å presse statsråden i å uttrykke større styringsvilje. Statsråden understreket at hun hadde hatt samme oppfatning i distriktskontorsaken hele tiden. Likevel var statsråden tildels tvetydig. Statsråden sa at programkvaliteten var det avgjørende, og at hun foreløpig ikke hadde tatt konkret stilling til noen andre sammenslåinger. Statsråden var opptatt av at hennes parti hadde stemt mot å omdanne NRK til aksjeselskap, men at strukturen etter hennes syn nå innbar mindre anledning for eieren til å gå inn og detaljstyre NRK. Statsråden var likevel opptatt av det unike ved NRKs samfunnsoppdrag, sammenlignet med andre selskaper der staten hadde en eierinteresse. Til forsvar for en selvstendig stilling var den redaksjonelle virksomheten i å utøve samfunnskritikk av politiske avgjørelser. På den andre siden hadde ikke NRK til formål

å tjene penger, men bruke penger til å produsere allmennkringkasting, og derfor kunne man ikke uten videre bruke tilsvarende verktøy for styring og kontroll som for Statoil, Norsk Hydro eller andre kommersielle virksomheter. Dessuten beskrev statsråden at det å ikke blanda seg inn i en del av det som NRK hadde planar om å gjøre, var en bratt læringskurve, og antydnet at det var en styringsgrense. Dette gjaldt både at Stortingsvedtaket om sendinger i Nordland skal følges opp, og at innholdet i NRK-sendingene skulle sikres tilstrekkelig distriktsprofil: *”Er det nokon her i salen i dag som kan seia at sendingane frå Hedmark og Oppland eller Nord- og Sør-Trøndelag har ein heilt annan distriktspolitisk profil? Ja, då må de gi beskjed. For dersom dei har lagt om profilen og kuttar ut det eine fylket eller overser det eine fylket, må vi få beskjed, og så vil vi gi beskjed til NRK. Då vil eg gripa inn som generalforsamling”*

4.5.4 NYDI-ledelsens omorganiseringsrapport¹⁶

En gruppe bestående av NYDI-direktøren, utviklingsdirektøren og en tidligere distriktsredaktør gjennomgikk våren 2002 distriktsvirksomheten (Enger 2006:312-314, NRK 2002a).¹⁷ Mandatet var vidt, og gruppen selv avgjorde prosess, definerte hvilke problemer omorganiseringen skulle løse og mål for endringene (NRK 2002c:1-2). De viktigste målene som ble satt for arbeidet var å ivareta NRKs demokratioppdrag gjennom å øke journalistisk slagkraft og styrke oppslutning om sendingene, styrke NRKs stilling i konkurranseutsatte og befolkningsrike områder, øke distriktsleveransen til riksnettet og effektivisere driften ved å overføre ressurser fra ledelse og administrasjon til programskapende arbeid. Gruppen la opp til en bred prosess med distriktsredaktørene og NYDI-ledelsen, og forsøkte å komplettere Id-utvalgets rapport med synspunkter og dokumentasjon (NRK 2002c:2-3). Rapporten ble fremlagt 1. juli 2002. Forslaget til ny struktur innebar samordning av ledelse, og nedleggelse av inntil fem distriktskontorer som selvstendige enheter (NRK 2002c:23-24). Det skulle gjøres innsparinger i årsverk, men ressurser skulle også omfordeles til andre befolkningstette og konkurranseutsatte distrikter. Kontorsammenslåingene skulle tilsvare områder som distriktsendingene i fjernsyn (NRK 2002c:23-24). Antall ledere og administrativt personale i distriktene skulle reduseres. Rapporten stilte også kritiske spørsmål ved beliggenheten til flere

¹⁶ Metodisk hadde det vært ønskelig at denne rapporten ikke var hentet fra en arkivkilde snarere enn en mediekilde. En vurdering av formen og av innholdet sammenholdt med Enger 2006 viser imidlertid at det med svært høy sannsynlighet er den faktiske NRK-rapporten.

¹⁷ Det har ikke vært mulig å bringe på det rene om dette var på initiativ fra styret, eller noe styret bad om etter innstilling fra administrasjonen. Med basis i intervjuene er det en viss sannsynlighet for det var administrasjonens eget initiativ.

av hovedredaksjonene i forhold til avstander i fylkene og i forhold til hvor spennende samfunnsutvikling foregikk (NRK 2002c:10-11). Sammenslåingene som alt var vedtatt ble foreslått opprettholdt, og de nye forslagene fordelte seg som vist i tabell 4.4.

Tabell 4.4: Forslag til sammenslåing, hovedkontor og sendinger, basert på NRKs omorganiseringsrapport 2002c:18-23

Landsdel	Kategori	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Nord-Norge: Finnmark, Troms, Nordland	Kontorstruktur	Alle 3 kontor slås sammen	Alle 3 kontor slås sammen	Finnmark og Troms slås sammen
	Hovedkontor	Tromsø	Bodø	Tromsø
	Sending ¹⁸	Nordnytt uendret	Sendested Nordnytt flyttes til Nordland	Sammenslått kontor beholder Nordnytt, Nordland får egne sendinger
Vestlandet: Sogn og Fjordane, Hordaland, Møre og Romsdal, Rogaland	Kontorstruktur	Sogn og Fjordane, Hordaland	Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal (Hordaland får ny fri stilling)	1. Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal 2. Rogaland, Hordaland
	Hovedkontor	Bergen	Ålesund	1. Ålesund 2. Bergen
	Sending	Ingen endring i fjernsynssendingene. Egen radiosending etableres for Haugalandet/Sunnhordaland	Ny sending tilsvarende sammenslåtte kontor, Vestlandsrevyen blir sending for Hordaland. Egen radiosending etableres for Haugalandet/Sunnhordaland	To nye fellessendinger på fjernsyn tilsvarende de nye kontorflatene
Østlandet: Telemark, Vestfold, Buskerud, Østfold, Hedmark, Oppland, Oslo, Akershus	Kontorstruktur	1. Telemark, Vestfold, Buskerud (NRK3) 2. Gjennomføre sammenslåing Hedmark/Oppland som planlagt 1. juli 2002		
	Hovedkontor	1. Porsgrunn 2. Lillehammer		
	Sending	NRK3 og Østfold får hver sine sendinger, Hedmark og Oppland får egen sending, Østlandssendingen forblir uendret for Oslo og Akershus		
Midt-Norge Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag	Kontorstruktur	Gjennomføre sammenslåing Nord-/Sør-Trøndelag som planlagt august 2002		
	Hovedkontor	Trondheim		
	Sending	MidtNytt forblir felles sending		

¹⁸ Med sending menes her distriktssendingene på fjernsyn og nye radiosatsninger. Rapporten omtaler i detalj flere lokale sendinger som ikke er tatt inn i denne oppgaven.

Argumentene for forslagene var tildels identitet, få naturlige fellesområder på tvers av fylkesgrenser, avstander, utnyttelse av etablert infrastruktur, sikre sendinger som var merkevare, befolkningstetthet, oppslutning, konkurransesituasjon, teknologiske muligheter og begrensninger, sikre organisatorisk håndterbare enheter og frigjøring av ressurser til økt tilstedeværelse (NRK 2002c:15-25). Rapporten gikk langt i å si at det var best å gjøre endringer der konkurransen var minst, og der oppslutningen av trofaste kunder var høy (NRK 2002c:16). Styrevedtaket om at distriktskontorene måtte spare 7,5 millioner lå også bak mange av forslagene (NRK 2002c:18)¹⁹.

Det ble fremlagt flest alternative løsninger for de stedene det hadde vært mest offentlig og intern uro. Et hovedstandpunkt i rapporten var at organisasjonen måtte tilpasses slik at vanskelige identitetsmessige grenseområder mellom fylker skulle falle inn under en og samme administrative og økonomiske område; grensen mellom Rogaland og Hordaland, Nordland og Troms, Nord- og Sør-Trøndelag, Oppland og Hedmark (NRK 2002c:13). Organisasjonen fremstod lite fleksibel når den stod overfor utfordringer som krysset fylkesgrenser. Rapporten trakk også fram den sterke landsdelsidentiteten i Nord-Norge og på Sørlandet, og den sterke fylkesidentiteten i Telemark og Sogn og Fjordane²⁰.

Rapporten berørte dessuten spørsmålet om det burde foretas evalueringer av de sammenslåingene som var på trappene vedrørende oppslutning og innhold, før nye sendeområder og tiltak gjennomføres (NRK 2002c:15). Konklusjonen var imidlertid at det fantes tungtveiende argumenter for å lage mer fleksible sendeområder med en gang.

Forslaget til ny distriktsstruktur ble offentliggjort av NYDI-direktøren juli 2002 (Aftenposten 02.07.02a, Avisa Nordland 03.07.02). Det mest ytterliggående forslaget ville innebære en reduksjon fra sytten distriktskontorer til ni. Den mest tydelige anbefalingen var å legge ned kontorene i Finnmark, Vestfold, Buskerud og Sogn og Fjordane. NYDI-direktøren forsvarte forslagene som nødvendige i lys av konkurransen NRK stod overfor og fordi det ville gi nye tilbud i konkurranseutsatte områder (Aftenposten 02.07.02b). Forslaget skulle opp i NRK-styret 26. august.

¹⁹ Styret hadde vedtatt at NYDI skulle spare 10 millioner kroner, og dette var fordelt med 2% hver på distriktskontorene og Marienlyst.

²⁰ Merk at oppgaven her gjengir det NRK-rapporten sa, og at oppgavens forfatter ikke vurderer substansen i de konklusjonene som ble trukket.

4.5.5 Høringsrunde hos distriktskontor og fagforeninger

1. juli, samme dag som NYDI-direktøren leverte sin innstilling til kringkastingssjefen, ble samtlige distriktsredaktører og de tillitsvalgte på instansledd 2²¹ informert (NRK 2002a). Reaksjonene på NRK-rapporten var gjennomgående negative (Enger 2006:314). Fagforeningene reagerte på kutt av nye kontorer, uten at de forrige sammenslåingene var evaluert (Aftenposten 02.07.02b, Aftenposten 14.08.02). De ønsket dessuten at eventuell inngripen fra statsråden måtte skje før styrebehandlingen (Aftenposten 19.08.02).

Distriktsredaktørene reagerte også med motstand og kritikk (Enger 2006:314-316).²² Særlig sterkt gikk redaktøren ved NRK Sogn og Fjordane ut mot forslaget fra sin egen leder i NYDI, og satte sin stilling inn på spørsmålet (Klassekampen 13.08.02, Dagbladet Magasinet 24.08.02). Finnmark og Nordland argumenterte også for å bestå som selvstendige (Enger 2006:314-316, Avisa Nordland 04.07.02). I løpet av prosessen valgte de to andre redaktørene i nord å gå inn for å legge ned Finnmark, primært motivert av at det økte sjansene for at både Troms og Bodø ble selvstendige (Enger 2006:315). Fra Buskerud, Telemark, Vestfold var det ikke like markerte protester (Enger 2006:316).

Innen fristen hadde samtlige distriktsredaktører og de tre fagforeningene kommet med sine høringsuttalelser, og det var gjennomført drøftingsmøter med de ansatte. Dette materialet ble fremlagt for styret (NRK 2002a).

4.5.6 Kringkastingssjefens beslutningsunderlag til styret

16. august, fire dager etter høringsfristen, kom kringkastingssjefens innstilling til styret (Enger 2006:316). Kringkastingssjefen innstilte på NRK-rapportens alternativ 1 for Østlandet og Vestlandet, og alternativ 3 i Nord-Norge, se også tabell 4.4. I tillegg var det forslag om et nynorsk kompetansesenter i Sogn og Fjordane.

Kringkastingssjefen hadde hele tiden stått fast på at sammenslåingene var positive, og uttrykte stor tilfredshet med de allerede gjennomførte sammenslåingene (Aftenposten 19.08.02). I prosessen frafalt likevel kringkastingssjefen forslaget om å inkludere Nordlands-kontoret i sammenslåingene (Avisa Nordland 17.08.02). I denne innstillingen til styret det ble det også lagt opp til at Nordnytt skulle bestå som før, mens Nordland skulle få egne fem minutters nyhetssendinger.

²¹ Jfr. hovedavtalen for NRK innebærer dette de lokale tillitsvalgte for divisjonene / fellestjenestene / distriktskontorene / datterselskaper.

²² Enger 2006 baserer seg på omfattende intervjuer med alle aktørene.

4.5.7 Uro og lobbysime: lokalpolitikere, folkeinitiativ, medieinitiativ

Spesielt i mediebildet og overfor statsråden var det en rekke forsøk på påvirkning og press. Lobbyinitiativet fremstod klarest fra Sogn og Fjordane sin side der det var bl.a. politiske initiativ og underskriftskampanjer (Aftenposten 19.08.06, Firda 04.07.02, Fylkesordføreren i Sogn og Fjordane 2002). Når det gjaldt Finnmark var det stortingsrepresentantene som klarest var aktive og uttrykte bekymring for planene om at deres kontor skulle legges ned (Stortinget 2002).

Også avisredaksjoner engasjerte seg i distriktskontorsaken; gjennom kommentarer og lederartikler gikk disse tildels langt i å argumentere innen selve saksinnholdet og debatten om sammenslåingene. Det var klare variasjoner mellom avisene hvorvidt lederne uttrykte støtte eller motstand til sammenslåingene. De lokale avisene tenderte til å trykke artikler til støtte for lokalkontorets syn, mens de riksdekkende avisene var mer kritiske til statsrådens atferd overfor NRK som var AS (Aftenposten 03.07.02, Avis Nordland 04.07.02, Firda 28.08.02). Også i den prinsipielle debatten om tolkningen av jus og vedtekter fremstod aviser som selvstendige aktører som diskuterte med hverandre gjennom lederartikler (Avisa Nordland 04.07.02, Aftenposten 20.08.02).

4.5.8 Andre vedtak: NRK-styrets vedtar at syv kontorer slås sammen

Styret i NRK fattet 26. august vedtak mot de tre ansattes stemmer, om å slå sammen ytterligere 7 distriktskontorer til 3 nye med virkning fra mars 2003, og vedtaket ble utdypet i egen redegjørelse til statsråden (NRK 2002a). Selve styrevedtaket sa ikke noe eksplisitt om organiseringen av distriktskontorene (NRK 2002a:1-2). Formuleringen var at styret gav sin tilslutning til kringkastingssjefens innstilling i organiseringen av NRKs distriktsvirksomhet. Vedtaket inneholdt imidlertid en begrunnelse for beslutningen; argumenter for omorganiseringen var teknologisk utvikling, endring i bosettings- og kommunikasjonsmønstre, omdisponering av ressurser fra administrasjon til programkvalitet og journalistikk. I tillegg var det inkludert ytterligere begrunnelser i redegjørelsen til statsråden; at målet var å bli mer relevante, mer lokale og mer tilstede hva gjaldt journalistikken i distrikts-Norge. Styret forutsatte i vedtaket at styreleder og administrasjonen skulle avklare veien videre med generalforsamlingen før vedtaket ble iverksatt.

Det lå flere andre forslag i styrets vedtak i tillegg til vedtaket om omorganisering (NRK 2002a:1). Administrasjonen i NRK skulle komme tilbake med gjennomgang av virksomheten på Marienlyst. De særlige oppgavene Førde hadde for nynorsk språk og kultur

skulle ivaretas, bl.a. gjennom opprettelsen av et nynorsk kompetansesenter. Dessuten skulle det legges fram en evaluering for styret senest 12 måneder etter iverksettingen, om innholdsmessige og organisatoriske virkninger.

4.5.9 Aktiv motstand fra statsråden

Forut for styrebehandlingen fremstod Kultur- og Kirkedepartementet som nølende skeptiske til forslaget om sammenslåinger (Aftenposten 15.08.02). Selve saksinnholdet ble i liten grad kommentert (Kultur- og Kirkedepartementet 2002a). Hovedbudskapet i møte med folkeinitiativ og lokalpolitikere var at NRK hadde stor frihet, og at organiseringen var NRKs eget ansvar inntil de eventuelt la saken frem for generalforsamlingen (ibid.): *"[...] Det ville ikke være forenlig med prinsippene for styring av aksjeselskaper om generalforsamlingen skulle gripe inn i saken før den eventuelt blir lagt fram for generalforsamlingen for vurdering. [...] Skulle NRK gå inn for endringer i distriktskontorstrukturen som vil få direkte og vesentlige konsekvenser for selve allmennkringkastingstilbudet, vil vedtektene kreve behandling i generalforsamlingen. Blir det tale om vidtrekkende endringer med konsekvenser for programtilbudet vil Kultur- og Kirkedepartementet deretter legge saken fram for Stortinget."*

Politisk ledelse ved statssekretær Slettholm sa at saken var av en slik art at de ønsket stortingsbehandling dersom styret gikk for innstillingen (Aftenposten nettutgaven 15.08.02). Allerede en uke før styremøtet gjorde statsråden det klart for styreleder Tanum at hun ikke kunne akseptere sammenslåingsvedtaket som var på trappene (DN 28.08.02b). Og rett etter at NRK-styret vedtok sammenslåingene, gikk kulturministeren ut og i praksis stanset deler av vedtaket (Aftenposten 26.08.02): *"Jeg trenger et bedre grunnlag for å avgjøre sammenslåingene på Vestlandet og i Nord-Norge og er ikke beredt til å gjøre dette i dag."* Det fremgikk senere fra statssekretær Slettholm at statsråden ikke så noen annen løsning enn å gå ut umiddelbart etter møtet (DN 28.08.02b): *"Med så stor offentlighet rundt en sak er det grenser for hvor lenge man kan avstå fra å uttale seg. Vi kunne ikke vente i to uker, som er fristen for å innkalle til ekstraordinær generalforsamling."* Statsråden holdt også en pressekonferanse der hun henviste til vedtektene til NRK, og paragrafen som sa endringer i den distriktsmessige profil og andre spørsmål av vesentlig prinsipiell eller samfunnsmessig betydning skulle forelegges generalforsamlingen (DN 31.08.02).

Statsråden bad styret gjennomføre en evaluering av hvordan programvirksomheten hadde utviklet seg ved de distriktskontorene som allerede var slått sammen (Kultur- og

Kirkedepartementet 2002b, Kultur- og Kirkedepartementet 2002c). Hun ønsket ikke å ta standpunkt til den videre behandlingen av saken før evaluering var gjennomført, pga. den omfattende debatten som hadde vært. Gjennom svar på skriftlig spørsmål fra Stortinget var statsråden eksplisitt på hva slags informasjon som var nødvendig før hun ville ta stilling til de nye sammenslåingene, herunder konsekvenser for distriktstilbudet, sendetimer, lyttertall og innhold (Dok. 15:7 (2002-2003)). Statsråden uttrykte tillit til at NRK sin evaluering vil gi et godt grunnlag for politisk behandling av saken. Samtidig sa statsråden at dersom hun fikk den grundige evalueringen hun etterlyste, ville det trolig ikke bli nødvendig å legge saken fram for Stortinget (DN 26.08.02).

4.6 Fase 3: Forhandling og reversering

4.6.1 Mellom barken og veden: Statsrådens relasjon til Stortinget, NRK og offentligheten

Det vakte oppsikt at statsråden grep inn. Aktører utenfra engasjerte seg i en prinsipiell debatt som var egnet til å skape press både overfor administrativ ledelse, styre og generalforsamling/statsråd. Det var også åpenbart at NRK ikke var spesielt fornøyd med statsrådets håndtering. Kringkastingssjefen gikk langt ved å uttale at denne typen politisk overstyring av NRKs styre og administrasjon gjorde det umulig for ham å gjøre jobben som kringkastingssjef (DN 31.08.02). Han uttrykte at styret vanskelig kunne håndtere politiske signaler gitt i mediene, og at han var overrasket og opprørt over at statsråden ikke tok seg tid til å sette seg inn i begrunnelsen før hun gikk ut med hvilken behandling saken ville få (Aftenposten 26.08.02). Styret fremstod som mer nyanserte enn kringkastingssjefen og påpekte at styret faktisk hadde bedt om statsrådets vurdering, mens det var håndteringen og tidspunktet som kanskje kunne vært annerledes (TV2 Nettavisen 27.08.02).

Når det gjaldt fagforeninger, distriktskontorer og interesseorganisasjoner fikk statsråden delvis støtte. NRKJ gikk ut og sa seg svært fornøyd med at statsråden grep inn mot sammenslåingene (Aftenposten 26.08.02). Mer tradisjonelle lobbyaktører som hadde engasjert seg i forkant av styrevedtaket, f.eks. Norsk mållag, gav også støtte til statsråden (Aftenposten 27.08.02). De var opptatt av viktigheten kontoret i Sogn og Fjordane hadde for å utvikle nynorskjournalister. 13 av 15 distriktsredaktører, alle med unntak av redaktørene i Finnmark og Sogn og Fjordane, reagerte imidlertid på at statsråden behandlet forslaget om sammenslåinger på Vestlandet og i Nord-Norge forskjellig fra andre deler i landet.

Fagforeninger og interesseorganisasjoner kom imidlertid helt i skyggen av ”rikssynserne”; mediefolket selv, medievitere, profilerte personer og tidligere NRK-aktører. De kom med sine betraktninger om hvorfor statsråden håndterte saken som hun gjorde og hvorvidt det var klokt, om det var i strid med aksjeloven m.v. (DN 28.08.02a, Aftenposten 27.08.02). Noen mente styret og kringkastingssjef burde trekke seg (Enger 2006:317). Nå ville det settes en viktig norm for om slike saker i framtida ville behandles i Stortinget (Aftenposten 27.08.02).

4.6.2 Forsinkelse og forsoning

NRK sendte skriftlige redegjørelse om vedtaket til statsråden fire dager etter vedtaket, og samme dato ble det avholdt et møte om saken mellom på statsrådets kontor, der NRKs styreleder og kringkastingssjef deltok (NRK 2002a, NRK 2002b, DN 30.08.02). I tillegg til at statsråden ble grundig orientert om planene for de nye sammenslåingene, ble det også avtalt på møtet at det skulle gjøres en intern og en ekstern evaluering av de allerede gjennomførte sammenslåingene (DN 30.08.02). Vedtaket om en eventuell sammenslåing ville tidligst komme etter nyttår (Aftenposten 31.08.06). Etter møtet var tonen noe mer forsonlig fra både statsråden og kringkastingssjefen (Aftenposten 31.08.06). Statsråden gav uttrykk for at hun hadde vært litt rask med å gripe inn, og presiserte at hun ikke direkte hadde stanset vedtaket: *”Da jeg skjønnte at det jeg sa ble misforstått, vurderte jeg en stund å gå ut på nytt. Jeg er klar over at mange trodde jeg sa nei, men alt jeg gjorde var å be om mer bakgrunnsmateriale. Og det får jeg nå.”*

Kringkastingssjefen gav uttrykk for at de hadde fått rensset luften, og at de i hvert fall for en stund kunne leve med følgene for budsjettsituasjonen. Også statsråden avdramatiserte at de planlagte innsparingene på ti millioner forsvant, og gikk langt i å antyde at det fantes andre løsninger for økonomien. Styret selv som inntil da ikke hadde vært veldig framme i mediedebatten, gav også ved styreleder Tanum inntrykk av en god dialog og samarbeidende tone, og understreket at hun aldri hadde vurdert å trekke seg. Styreleder og kringkastingssjefen i NRK ville ikke kommentere hvorvidt vedtektene gav adgang til inngripen i en slik type sak (DN 31.08.02).

4.6.3 Økonomien styrkes

Når statsbudsjettet ble fremlagt bekreftet det statsrådets hentydninger, og NRK fikk gjennom lisensøkning og innlemmelse i fradragssystemet for merverdiavgift styrket sin økonomi tre til

fire prosent (Aftenposten 04.10.02). Kringkastingssjefen uttrykte at han samlet sett var fornøyd med de økonomiske rammene for 2003. Imidlertid påpekte statstråden at den styrkede økonomien ikke hadde noen direkte sammenheng med hvorvidt NRK burde oppgi planene om å slå sammen flere distriktskontorer. I sitt interne budsjett la NRK inn virkningen av sammenslåtte distriktskontorer, på tross av at statsråden hadde bedt seg saken framlagt (DN 10.12.02).

4.6.4 NRK evaluerer

Departementets brukte konsekvent formuleringen ”*NRKs styre ble bedt om å gjennomføre en evaluering*” (Kultur- og Kirkedepartementet 2002b). Dette samsvarte ikke med den framstillingen NRK gjorde om at man ble enige om å evaluere (NRK 2003a).

Primo desember fikk styrets medlemmer og statsråden hovedevalueringsrapporten om NRKs erfaringer med de sammenslåtte distriktskontorene (NRK 2002b, DN 07.12.02). Sammenslåingen hadde ikke hatt påviselig eller betydelig negative effekt for lytteroppslutning, eller journalistikk (Enger 2006:320) Følg brevet henviste til at evalueringen ble oversendt statsråden fra kringkastingssjefen etter oppdrag fra styrelederen, og igjen ble det gjentatt at initiativet nå lå på generalforsamlingen (NRK 2002b).

Det ble stilt store spørsmål til evalueringsrapporten. Brosvik i Distriktsprogramrådet i Sogn og Fjordane mente grunnlagsmateriale nærmest er feilsitert (Firda 05.12.02). Leder av Kringkastingrådet Lunde var også skeptisk, og viser til at den aktuelle evalueringsrapporten bygget på et tynt grunnlag (DN 06.12.02). Stortingsrepresentant Lånke fra KrF mente undersøkelsen fra høsten 2002 ikke gav klare konklusjoner (ibid.). Det ble etter hvert klart at mens kringkastingssjefen hadde trodd dette var det som skulle til for at saken ble ferdigbehandlet, signaliserte statsråden fortsatt skepsis til sammenslåing (DN 07.12.02).

4.6.5 Tredje vedtak: Retrett fra kringkastingssjef og NRK-styret?

Sammenslåingssaken var igjen oppe i styret i NRK 9. desember, etter en uformell runde mellom statsråden, styreleder og kringkastingssjef (DN 07.12.02, DN 10.12.02). Administrasjonen gikk etter møtet gjennom evalueringen av de første sammenslåingene, og kringkastingssjefen fremmet så kompromissforslag for styret (Firda 08.01.03, NRK 2003a).

9. januar 2003 fattet NRK-styret nytt vedtak i saken, fortsatt mot 3 stemmer fra de ansattes representanter (NRK 2003a)²³. Styret opprettholdt vedtaket om å slå sammen administrative funksjoner i Finnmark og Troms, samt i Buskerud, Vestfold og Telemark (Aftenposten 09.01.03). Styret reverserte imidlertid sammenslåingen av distriktskontorene i Hordaland og Sogn og Fjordane. Argumentet var at sammenslåingen kunne virke som et hinder for opprettelsen og utviklingen av et nynorsk kompetansesenter (NRK 2003a). Som følge av dette ble administrasjonen bedt om å komme med nytt forslag for inndekning av de 10 millionene som var forutsatt i budsjettet, og opprettelsen av egne radiosendinger i Haugalandet falt bort. Det ble også til forskjell fra det forrige vedtaket presisert noe om hvilke sendinger som skulle opprettholdes i Finnmark. Vedtaket inneholdt dessuten en begrunnelse for at sammenslåingen mellom Sogn og Fjordane og Hordaland falt bort. Vedtaket inneholdt også denne gangen en formulering om at styrets leder og administrasjonen skulle avklare videre saksbehandling med Kultur- og Kirkedepartementet. Det ble presisert at vedtaket ville føre til journalistisk styrking av alle distriktskontorene etter sammenslåingen, med spesielt fokus på Troms/Finnmark (NRK 2003b, Aftenposten 09.01.03). Det ble varslet at det måtte finnes ny inndekning for de midlene som skulle vært spart ved sammenslåingen av Sogn og Fjordane og Hordaland, men kringkastingssjefen så ikke den økonomiske situasjonen som dramatisk (Aftenposten 09.01.03).

Statsråden uttrykte at departementet måtte vurdere om det fortsatt ville kreves behandling i NRKs generalforsamling (Aftenposten 10.01.03). Hennes umiddelbare kommentar til substansen var at det hadde skjedd en positiv utvikling i styrevedtaket.

4.6.6 Stortinget konfronterer statsråden med det tredje vedtaket

Storting og statsråd uttrykte glede for det konkrete vedtaket om Sogn og Fjordane (Muntlig spørretime 15. januar 2003). Statsråden fikk imidlertid fortsatt spørsmål om Finnmarksbeslutningen, og bl.a. om hvorvidt språkargumentet med samisk hadde samme gyldighet som nynorsken for Sogn og Fjordane (Ordinær spørretime, 15. januar 2003). Statsråden ble også utfordret på hvorfor hun hadde satt foten ned i forhold til Finnmark i august, men ikke nå (Dok. 15:232 (2002-2003)). Statsråden avviste at Finnmarks-kontoret var avgjørende for samisk, med tanke på den egne redaksjonen Sámi Radio (Ordinær spørretime, 15. januar 2003). Videre hevdet statsråden at kontoret kom ressursmessig styrket ut av

²³ Vedtaket foreligger i utkast til protokoll (ikke godkjent) som foreligger i departementets postjournal. Hovedtyngden av framstillingen er også bekreftet gjennom mediekilder.

sammenslåingene. I mer generelle termer var statsråden opptatt av at det ikke var trukket noen konklusjon om styrets forslag til omorganisering, men at vedtaket har blitt vesentlig bedre enn det som ble fattet høsten 2002.

Statsråden ble igjen bedt om å fremme saken for Stortinget, pga. NRK-vedtakets store betydning for lyttere og seere (Muntlig spørretime 15. januar 2003). Det ble antydnet at NRK bevisst hadde lagt opp til en fylke for fylke strategi for å omgå at Stortinget fikk en helhetlig debatt om distriktsstrukturen. Statsråden responderte med at så vidt hun hadde fått inntrykk av var det ikke noe flertallsønske at saken skulle til Stortinget, og antydnet dessuten at det siste vedtaket kunne godtas. Dessuten understreker statsråden igjen at aksjeselskapsformen innebar mer makt til kringkastingssjef og styre, og at det skulle veldig mye til før generalforsamlingen grep inn når det gjaldt styrevedtak. Statsråden var imidlertid eksplisitt på at det var sendt politiske signaler i saken: ” *Ved dei tidlegare høva har styret ikkje lagt saka fram for generalforsamlinga, og eg har ikkje følt at sakene har vore så store at eg har kravd det. Så skjedde det i sommar at eg bad dei tenkja seg om igjen. Det har dei gjort, og eg synest det er ei positiv utvikling i forhold til det styrevedtaket som er fatta. Men eg meiner at den saka som ligg på mitt bord i dag, ikkje er av ei slik art at det er naturleg at Stortinget skal handsama ho ut frå den måten som NRK er organisert på.*”

28. januar 2003 avklarte departementet at styrets vedtak av 9. januar 2003 lå innenfor de fullmaktene NRK-styret hadde, og at det ikke var nødvendig å avholde ekstraordinær generalforsamling (Kultur- og Kirkedepartementet 2003). Departementet uttrykte likevel eksplisitt tilfredshet med detaljer i organiseringen av Finnmark, samt med at alle distriktskontorene beholdt programansvar for fylkesvise sendinger (Aftenposten 29.01.03).

4.7 Aktørenes syn på beslutningsprosessen

4.7.1 Opphav og initiativ: aktører og virkelighetsforståelse

En gjengs oppfatning blant informantene var at det var administrasjonen, og spesielt NYDI-direktøren og kringkastingssjefen som var pådriverne og initiativtakerne til omorganiseringen av distriktskontorene. Enkelte understreket at det var administrasjonens plikt å komme med slike vurderinger, og flere informanter bekreftet at styret ikke kom opp med egne restrukturingsforslag. Saken gikk imidlertid flere runder i styret, og gjennom at styret fikk svar på spørsmål de stilte i møtene i fyldige og skikkelige saksframlegg, hadde styret likevel innflytelse på vurderingene. Flere informanter uttrykte at saken på denne måten ble grundig

gjennomarbeidet i styret. Statsråden hadde også fått vite om forslaget før styrevedtaket ble fattet. Hun hadde imidlertid ikke noe initiativ i sammenslåingene, og saken kom aldri opp i generalforsamling. Imidlertid var statsråden aktiv i å pålegge NRK gjennom generalforsamling at Nordland skulle være et eget kontor med egne sendinger. Siden Stortinget hadde kommet med dette innspillet flere år tidligere, mente statsråden at NRK måtte være forpliktet av dette vedtaket uavhengig av overgangen til aksjeselskap.

En av informantene oppfattet Colbjørnsen-utredningen som forløper til hele organiseringsdebatten, siden den tok for seg måten NRK ble organisert på. En informant trakk også fram Id-utvalget som opphav til styrebeslutningene, siden rapporten herfra underbygget at de tre nordnorske fylkene hadde sterk identitet til nordlandssendingene og dermed ville høre naturlig sammen i ett kontor. En annen informant sier at opphavet lå i evalueringene fra de prøveordningene som hadde vært i NRK, og som hadde vist seg positive for både kvalitet og økonomiske gevinster.

Når det gjaldt formål og innhold bak forslagene trakk informantene fram flere substansielle opphav, selv om det er litt ulikt vektlagt hva som anses som det mest sentrale. En sentral årsak til at forslagene kom opp var den økonomiske situasjonen, som omverdenen i liten grad var bevisst på, betegnet som en relativt stor krise i driftssituasjonen som ikke kunne fortsette. En informant understreket at styret hadde gitt kringkastingsjefen pålegg om å komme opp med innsparingsforslag. Flere informanter understreket at styret hele tiden hadde det økonomiske i bakgrunnen, og at de snudde hver stein for å spare penger. Det ble gitt eksempler på flere avgjørelser i tillegg til restruktureringen av distriktskontorene, som styret måtte tåle kritikk for i sitt arbeid med å bringe økonomien i orden.

I distriktskontorsaken var det økonomiske fokuset likevel hele veien i lys av kvalitet; det var et ønske om å spare lengst unna det redaksjonelle. En informant sa at det ikke var bare, og kanskje ikke først og fremst, økonomi som var opphavet, men at det var et ønske om å gjøre noe der NRK stod svakt og bevare de sterke områdene. Enkelte steder hadde NRK få lyttere og seere. Der det var journalistisk like utfordringer og mye felles kunne det forsvare sammenslåinger, og dette var spesielt framme i første fase av sammenslåingene. Det synes som om det var en oppfatning hos enkelte informanter at det var et kvalitetsproblem ved noen av de minste kontorene.

Noen av informantene uttrykker at det også lå en effektiviseringstanke i bunn. Overflødig administrasjon skulle erstattes med redaksjonell styrking. De administrative fordelene av sammenslåingene ville gi en effektiv utnyttelse av ressursene; det var ineffektivt med to fulle administrasjoner når to fylker var tett på hverandre. En informant sier det på

følgende måte: *”Det var et behov for å se på måten NRK var blitt organisert på mange områder. Det var over lengre tid lagt på nye enheter uten å se på organisasjonen som helhet.”* Flere informanter understreket samtidig hvor viktig det var å få balanse mellom det som skjedde sentralt og i distriktene.

Et annet opphav var den faktiske organiseringen som alt var på plass med TV-regioner som sendte distriktssendinger sammen; Vestnytt, Nordnytt, Østlandssendingen osv. TV-organiseringen fikk også organisatoriske følger i distriktskontorsaken, og en av informantene trekker spesielt fram at det var derfor løpet ble lagt som det ble.

4.7.2 Argumentasjon for forslagene og vedtakene

Det synes viktig for styremedlemmene at ulike interesser sine fordeler og ulemper ble vurdert. Likevel fremstod informantene som relativt samstemte i forhold til hvilke problemstillinger de vektla sterkest.

Kringkastingssjefens primære argument var at 17 distriktskontorer ikke var effektivt (Intervju kringkastingssjefen, Enger 2006:312). Ønsket var å få til en hensiktsmessig organisering av virksomheten, og det trekkes fram at NRK hadde et stort byråkrati og at enkelte hadde mer administrativ stab enn nødvendig.

Styret vektla nesten like sterkt økonomien, og hva som var best for seere og lyttere, og hvordan sammenslåingene ville slå ut for disse. Kringkastingssjefen ønsket å styrke tilbudet på det lokale og regionale nivået (Intervju kringkastingssjefen, Enger 2006:312). Ønsket var å få mer journalistisk kraft bak sendingene og bedre sendinger. Det var et klart mål å skjerme journalistikken i sammenslåingene, samt å styrke regionenes innslag på riksnnyhetene. Det fremsto som relativt klare skillelinjer informantene imellom i forhold til hvordan de trodde vedtaket om sammenslåinger ville slå ut for innhold og kvalitet; enkelte tvilte seg til flertallsvedtaket, enkelte mente man kunne gått lengre, og enkelte tok ut dissens fordi de trodde vedtaket ville være skadelig for journalistikken.

Et annet viktig aspekt var å gjøre NRK sterkt i markedet på vegne av det norske folk. En av informantene uttrykker det på denne måten: *”Dette var et styre som hele veien var klare på at NRK skal være størst.”* Styret var opptatt av store ugjorte oppgaver hva gjaldt videreutvikling av tilbudet og seer- og lyttertall. På den ene siden ble reorganiseringsprosessen knyttet til konkurransesituasjon med sterke lokalmedier som pustet NRK i nakken om seer- og lyttertall. Informantene vektla også at det var nødvendig å gjøre prioritering på det digitale området.

De ansattes representanter var skeptiske til sammenslåingene. Opphavet til dette var flerdelt; på den ene siden stod det prinsipielle om at distriktene burde styrkes, og særegenheter ved fylkene gjorde at man ikke delte oppfatningen om de journalistiske fellestrekkene. Videre var man redd for at sammenslåingene ville føre til nedbemanninger. Det ble oppfattet som legitimt av alle styreinformantene at de ansatte hadde en annen rolle i styret i denne saken, og flere knytter dette spesifikt til hensynet til arbeidsplasser.

Statsråden var ikke noe begeistret over ideen om sammenslåinger, og primært ønsket hun at hvert fylke burde ha sitt eget kontor. Statsråden så ikke gode nok argumenter for sammenslåing, selv om hun var kjent med de som kom fra NRK. Nynorsk-argumentet var spesielt for Sogn og Fjordane siden det var et nynorsk-fylke. Statsråden var godt kjent med de viktigste argumentene fra NRK, men hun beskriver sin tvil slik: *”Argumentene med mindre administrasjon og mer journalistisk arbeid var gode. Men så blir spørsmålet i neste omgang om du tror på at dette er veien for å få det til. Spesielt i de nordligste fylkene.”*

Styret oppfattet de første sammenslåingene som mer naturlig og lettere politisk å få til. Her stod administrasjonen og NYDI-direktøren spesielt sterkt på argumentet om at kontorene hadde journalistisk like utfordringer, og føringene fra Id-utvalget var klart grunnlag for å slå sammen Hedmark/Oppland og Trøndelagsfylkene (Intervju NYDI-direktøren, Enger 2006:311-312). Imidlertid var det også ved dette vedtaket administrasjonen opplevde det økonomiske presset mest akutt, og rene økonomihensyn gjorde at forslaget ble fremmet på dette tidspunktet. Opplevelsen var at det ikke var noe valg, og at alternativet med osthøvelkutt på distriktsvirksomheten ikke var aktuelt.

Når det gjaldt det andre vedtaket synes det som de kulturpolitiske vurderingene var viktige for enkelte av styremedlemmene, og det fremstår som om sammenslåingen av Sogn og Fjordane og Hordaland først og fremst var i lys av dette. Det synes som om enkelte opplevde det som trist å slå sammen Finnmark og Troms også, men at det Sogn og Fjordane klarte seg på var å henge kontoret sitt på knaggen nynorsk og markerte seg med noe unikt.

Det store skillet mellom Førde- og Vadsø-kontoret var imidlertid også at førstnevnte hele veien blir omtalt som et veldig sterkt kontor. Det synes som at informantene oppfattet Vadsø som et lite kontor i et stort fylke, der det var lett å stille spørsmål ved om det var nødvendig med en egen administrasjon. Dessuten fremstår det som at det var mange i styret som ønsket sammenslåinger i nord, og når det var avklart at Nordland ble holdt utenfor måtte det bli Finnmark.

I forhold til det tredje vedtaket uttrykte en av informantene at den formelle begrunnelsen for å reversere sammenslåingen i Sogn og Fjordane var målspørsmålet og

ansvaret for nynorsken. En annen informant mener bestemt at administrasjonen var entydige på at kontoret i Sogn og Fjordane likevel skulle slås sammen, og at det var styret som holdt igjen. Kringkastingssjefen anså det som revnende likegyldig om kompetansesenteret ble plassert i Sogn og Fjordane eller et annet sted, men at det hadde en viss symbolkraft at de sa det skulle ligge der (Intervju kringkastingssjefen, Enger 2006:320). Det var kringkastingssjefens vurdering at det ikke var plasseringen av nynorsk kompetansesenter som skulle til for at kulturministeren godtok resten, men snarere at nynorskens betydning ble understreket.

4.7.3 Intern prosess og kontakflater

Ryddighet etter boken ble trukket fram som veldig viktig for styret. Korrekt oppførsel ble betegnet som at kringkastingssjef og styremedlemmer ikke hadde kontakt mellom møtene; kun styreleder hadde en rolle her. I den grad andre styremedlemmer enn styreleder hadde kontakt med administrasjonen utenom møtene skyldtes det praktiske spørsmål eller at man rett og slett traff på hverandre. Når det gjaldt kontakt styremedlemmene i mellom skjedde denne først og fremst i tilknytning til selve møtene, enten i de formelle arenaene eller i pauser. Det var også tilfeldige møter styremedlemmene imellom. Det synes som om det var noe uformell kontakt mellom enkelte.

Den formelle beslutningslinjen som ble fulgt hele veien innebar at administrasjonen foreslo og la fram vurderingene, og styret tok stilling og vedtok. Dette framstilles å samsvare med formelle spilleregler for hvordan det skulle være. Flere av informantene påpekte at administrasjonen nøt stor respekt i styret for ærlige saksframlegg, for inntrykket av at administrasjonen ikke skjulte noe, og for at de faglige redaksjonene i NRK-systemet ble hørt gjennom tjenesteveien. I tillegg til kringkastingssjefen var det også andre direktører som ble opplevd som sentrale i selve styremøtene.

NYDI-direktøren valgte å være raus og si at det var lov å kjempe for sitt eget kontor inntil beslutningen var tatt (Intervju NYDI-direktøren, Enger 2006:319). Det at administrasjonen ikke satte ned foten tidligere på den interne NRK-prosessen gjorde imidlertid at de andre distriktsredaktørene kanskje fikk en opplevelse og følelse av at det lønte seg å kjempe sin egen kamp, og at den som skrek mest fikk viljen sin. Derfor er NYDI-direktøren usikker på om det var riktig i forhold til de andre distriktsredaktørene og fellesskapet at enkelte fikk kjempe med full tyngde (ibid.).

Saken ble ikke kjent utad før styret hadde behandlet saken første gang, deretter kom diskusjonen. Informantene var ikke overrasket over at saken vakte såpass offentlig interesse, siden dette var en beslutning som berørte mange og også folk flest. En uttrykker det på denne måten: *”NRK med sin stilling var en institusjon som var viktig for mange [...] Det som var klart i denne saken her var at folk mente veldig mye.”* Det fremstår som at mange informanter knyttet motstanden til frykt for at området ikke ville bli dekket i media om noe skjedde, og frykt for tap av arbeidsplasser.

Internt i styret var styrepapirene den dominerende informasjonskilden som grunnlag for styremedlemmenes beslutning, i tillegg til muntlige framlegg fra administrasjonen. Utover dette var informasjonsgrunnlaget meninger de enkelte styremedlemmene selv plukket opp, og var ikke alltid samlet for styret. Flere styremedlemmer beskrev at de fikk uformelle henvendelser fra personer som hadde interesse i saken og at de også fikk innspill innenfra selve NRK-systemet og av folk de ikke kjente fra før, både muntlig og på annen måte. De som uttrykte at personer kom til dem så ikke dette som noe utidig press, men lyttet og noterte seg argumenter. Den store samlede lobbyvirksomheten innebar at styremedlemmene la merke til det store samlede presset, men samtidig synes det som at enkelthenvendelser druknet i det store omfanget. Gjennom hele fase to og tre ble østafjellsregionen oppfattet som mer passive med innspill til styret, det var mye mindre presseoppslag og mye mindre lobbyisme, enn fra spesielt nord.

Enkelte styremedlemmer hadde på eget initiativ uformell kontakt med personer utenfor styret. De ansatte stod her i en særstilling med sin noe mer rutiniserte kontakt og diskusjon om prinsipielle sider ved saker med fagforeningene og vararepresentantene. Distriktskontorsaken var viktig for foreningene, og dermed var det mye diskusjoner i denne spesifikke saken. I tillegg fikk de ansatte også informasjon via de interne kanalene i NRK.

Flere av styremedlemmene uttrykte at det var vanskelig å si i etterkant om og i så fall hva som faktisk påvirket. Informantene var dessuten opptatt av at de selv hadde filter på ved alle henvendelser, både en vurdering av om de som tok kontakt ”ropte” eller ikke og en vurdering av substansen. En av informantene trakk fram at når du sitter i et styre må du la deg være villig til å påvirkes, hvis man bare stod på sitt har man ikke så mye i et styre å gjøre. Det fremstår som om styremedlemmene selv ikke opplevde så mye at de endret standpunkt, som at de bearbeidet det underveis. Alle fremstod trygge på det de mente i siste instans.

I tillegg til dette var den generelle interessen gjennom media så stor at den ble godt lagt merke til. Flere av styremedlemmene kommenterer det samlede presset fra Sogn og Fjordane, mens like mange mener at presset var størst fra nord. Gjennomgående uttrykker

nesten alle informantene at den store pågangen ikke var direkte utslagsgivende for deres standpunkt. Enkelte var svært sikre på at det ikke hadde noe stort utslag. Styremedlemmene vurderte sin egen integritet og selvstendighet som stor.

I denne konkrete saken oppfattet ingen av informantene at det var noen som hadde større innflytelse i beslutningsprosessen i styret enn andre. Diskusjonene ble betegnet som gode og saksrettet, og det var av større betydning hva som ble sagt enn hvem som sa det. Styret var veldig åpne for å diskutere alternative måter å organisere distriktskontorene på, og det var ingen forhåndsmeninger eller forutinntatte meninger. Inntrykket er at dette var en sak med temperatur og stor interesse utad, men den interne prosessen i styret var skikkelig og ryddig. Prosessen etterlot seg styret med fortsatt godt samarbeid og uten noe vondt medlemmene i mellom. Det oppfattes som legitimt at de ansatte tok ut dissens i denne saken. Informantene synes svært samstemte på at det var administrasjonen som var pådriverne for sammenslåingene og at de mest aktive pådriverne i styret var de som var mot sammenslåingene. Styrets tilslutning til endelig vedtak synes å hvile på at administrasjonens anbefalinger og vurderinger holdt mål; f.eks. om at sammenslåingene ikke ville føre til journalistisk svekking.

Styremedlemmene vurderer generelt at redegjørelsene for vedtakene som ble presentert utad fra NRK eller styremedlemmer gav et relativt riktig bilde av konklusjonene i styret. Selve styrets diskusjoner var mye mer nyanserte, men ble ikke presentert utad i tråd med at behandlingen er konfidensiell. Det var også en klar rolledeling på hvem som skulle uttale seg i media; holdningen generelt var at man var tilbakeholden med å uttale seg og overlot dette til hhv. fagforeninger, styreleder og kringkastingssjef. Også statsråden måtte forsvare det endelige vedtaket utad. Her henviste statsråden til det formelle og skillet mellom hennes og NRK sitt ansvarsområde, i tillegg til hva som var intensjonene med vedtaket.

4.7.4 Politisk sideblikk

Så godt som alle informantene understreket at de var klar over at denne saken hadde en politisk dimensjon. Siden det var en politisk sak kunne den få ulike typer utfall, og styremedlemmene gav uttrykk for at det var en viktig sak for styret ikke minst fordi de visste at den hadde politiske konsekvenser. Dette dreide seg ikke så mye om kontakt med politikere eller hva som ble sagt høyt i styret, men like mye om hva som ble forstått av alle ut fra tidligere erfaringer. Oppfatningen i styret var at ingen styremedlemmer handlet partipolitisk,

men at de fulgte med i samfunnsdebatten. Det synes som om de praktiske sidene og NRKs utfordringer hva gjaldt økonomi måtte balanseres mot det som var politisk spiselig.

Det synes som om styremedlemmene oppfatter å være en del av en politisk hverdag. Flere gir uttrykk for at man forholdt seg til det politiske landskapet, og at det var opp til Stortinget å ta opp det de ønsket. Mange understreket at det var viktig for styret å ha i bakhodet politikere både i regjering og ute i distriktene, og at det var klokt å ha tenkt gjennom hva det blir bråk av. Dette anses ikke å stå i motsetning til at styremedlemmene stemte for det vedtaket de opplevde som det beste, men det ble gjort et aktivt sideblikk til den politiske oppfatningen. Følgende to sitater illustrerer litt om nyansene i dette: *”Klart at vi måtte ta noen politiske hensyn. Stortingsvedtak måtte en bare forholde seg til. [...] Hele tiden hadde vi sideblikk på det politiske. Det var ikke noe ønske i styret å gå på tvers av politiske signaler. Vi var underlagt kulturdepartementet og det måtte man forholde seg til. [...] Ingen i styret som ønsket å være i konflikt med Stortinget. Da skal du være bra borte vekk.”*, *”Du tenker som så at det er viktig at styret har politisk goodwill.”* Imidlertid uttrykte også styremedlemmer at du må fjerne en del av retorikken som lokalpolitikere kommer med, for å sortere om de har noen gode argumenter som må tas hensyn til i saken. Enkelte av styremedlemmene understreket at de ikke opplevde noe utilbørlig press, men at de uansett ikke lot seg presse til andre argumenter av politikere. En av informantene understreket at styret tildels ønsket å stå litt friere fra stortingsvedtak.

Det finner sted uformell kontakt med stortingskomiteen der også denne saken kommer opp; NRK inviterte årlige komiteen til faglige program om NRK, som ble etterfulgt med middag. Utover dette er det liten grad av uformell kontakt slik styremedlemmene beskriver det: *”Administrasjonen hadde kontakt med embetsverket, og styreleder med generalforsamlingen. Øvrige styret forholdt seg til de rapportene vi fikk. Det var ikke slik at styret selv[...], nei det var lite kontakt med sentrale politikere, hvertfall slik jeg oppfattet det.”*

Først og fremst fremstår det som at det var kringkastingssjef og delvis styreleder som hadde rutinisert kontakt med statsråd og departement, og at hovedtyngden av kontakten var uformell; f.eks. deltakelse på de samme kulturelle arrangementene. Kontakten mellom statsråd og kringkastingssjef fremstår uregelmessig, mens det fremstår som mer regelmessig kontakt mellom administrasjonen i NRK og embetsverket i departementet. Det synes som om de fleste styremedlemmene ikke hadde direkte kontakt med statsråden, selv om noe uformell kontakt fant sted pga. tilfeldige møter.

Flere av informantene uttrykker at de generelt ikke opplevde å få styringssignaler i denne typen saker fra departementet, men at de var overlatt til selv å vurdere. I denne

konkrete saken var det imidlertid klart for styremedlemmene hvor statsråden stod, selv om prosessen i stor grad ble ivaretatt av styret. En uttrykker det på følgende måte: *"Det var en grei atmosfære rundt dette. Klart du følte krysspress. Var ikke noe politisk press, men vi visste jo godt hvor statsråden stod eller i hvert fall hva som var hennes primære ønske."* En annen sier det slik: *"I det styret ble kjent med at eieren var mot ble det ikke lett å gå for."* En informant understreker at styret opplevde statsråden særlig mot sammenslåingen av Hordaland og Sogn og Fjordane, men generelt søkende skeptisk i forhold til de øvrige stedene sammenslåing var aktuelt. Flere uttrykker likevel at det statsråden mente ikke var spesielt vektlagt i selve styrediskusjonene.

Selv om styret fattet det formelle vedtaket, lyttet de til statsråden. Det lå uformell makt mellom NRK og departementet. En informant sier det slik: *"Styret bestemte, og kringkastingssjefen. Men styret skal ikke gå på tvers av statsråden så ofte."* Selv skulle statsråden ønsket at hun hadde blitt oppfattet like klart om at hun var særlig mot Troms/Finnmark og lite begeistra for de øvrige sammenslåingene. Men her ble hun ikke oppfattet som like klar. I forhold til den formelle rollen brukte ikke statsråden noen makt. Styret tok til seg hennes argumenter. Imidlertid understreket statsråden at det ikke var lett å holde seg til det formelle når man hadde sterkt ønske om å gå inn å styre. De innspillene hun kom med førte etter hennes syn med seg noe positivt gjennom etablering av nynorsk kompetansesenter. Informantene skiller ikke mellom departement, statsråd og generalforsamling. Systemet med generalforsamling oppfattes imidlertid som en veldig formell og kortfattet kanal av alle informantene, og at signalene i generalforsamlingen var veldig knyttet opp i stortingsvedtak og budsjett.

Kringkastingssjefen mente at statsråden brøt med minstestandarden for ryddighet når hun gikk ut i media, uten at det var gjort noen moden overveielse og en saksbehandling der styret fikk legge fram saken og argumentere for vedtaket (Intervju kringkastingssjefen, Enger 2006: 317). Konfrontasjonen mellom kringkastingssjefen og statsråden hva gjaldt synet på prosessen kunne ha endt med at kringkastingssjefen ikke hadde fortsatt. Kringkastingssjef oppfattet det som avgjørende at statsråden forstod at situasjonen gjorde det nødvendig med en annen prosess, ellers ville det fått konsekvenser for den administrative ledelsen i NRK (ibid.).

4.7.5 Endelig styrevedtak

Styrevedtaket betegnes generelt som et kompromiss mellom flere hensyn, og flere gir uttrykk for at det var et rimelig greit utfall. Noen skulle ønsket de hadde gått lengre, andre at de hadde

gått kortere. Sentralt for statsråden var mulighetene for å kunne evaluere i etterkant; ting var ikke irreversible. De fleste informantene gir uttrykk for at når saken var gjennomført la diskusjonene seg veldig fort. Noen beskriver dessuten at de hadde sett for seg at virkningene av vedtakene ville være verre.

Administrasjonens vurdering av legitimiteten er delt. NYDI-direktøren skulle ønske det første vedtaket ugjort på det tidspunktet det skjedde, fordi sammenslåingen brøt med et ønske om å vurdere hele distriktsvirksomheten samlet (Intervju NYDI-direktøren, Enger 2006:311-312). Den korte tidsrammen og den økonomisk krisen gjorde imidlertid vedtaket nødvendig (ibid.). Kringkastingssjefen vurderte det imidlertid i etterkant som positivt at de tok grep for å avvikle unødvendige administrative enheter, for å løfte journalistikken fram (Intervju kringkastingssjefen, Enger 2006:312).

Det fremstår som om det var særlig Nord-Norge og Vestlandet styret var opptatt av, og tildels usikre på. Flere av styremedlemmene trekker fram at endelig vedtak var en balanse mellom flere hensyn. Styreprosessen var avgjørende for at man stemte for det endelige vedtaket. Legitimiteten til avgjørelsen fulgte først og fremst av prosessen styret var gjennom; det at det var grundige drøftinger hvor flere alternativer ble vurdert, at det ble foretatt evalueringer, at saken var grundig gjennomarbeidet fra administrasjonen sin side og omverdenen hadde god anledning til å komme med sine innspill. Inntrykket er derfor at kun dersom hvert enkelt styremedlem hadde fattet vedtaket alene kunne det sett annerledes ut, men at ingen av styremedlemmene som stemte for vedtaket gir uttrykk for at de har angret. Flere av styremedlemmene kommenterer at prosessen tok sin tid, og at det først og fremst var de politiske sonderingene som måtte til som gjorde at det tok litt lengre tid. Av alle informantene trekker en spesielt fram at vedkommende savner en skikkelig evaluering av virkningene. Mindretallet som stemte mot vedtaket er mindre fornøyd enn de øvrige, men gir likevel inntrykk av at det var en seier at Sogn og Fjordane ble opprettholdt og at det kommer mye godt ut av nynorsk mediesenter. I tillegg gis det inntrykk av at ting har gått seg til i etterkant bedre enn forventet.

5. Analyse

5.1 *Analysen som svar på problemstillingen*

Analysen skal svare på oppgavens problemstilling om hva som kjennetegnet hovedtrekkene i prosessen, samt i hvilken grad og på hvilken måte politisk styring kan sies å ligge bak beslutningsatferden. Som tidligere gjengitt struktureres analysen gjennom å skille på aktivisering, dvs. organisering av prosessen mht. deltakere, initiativ og innflytelse, og definering, dvs. innholdet i prosessen mht. målsetninger, problemforståelse, premisser og løsninger.

Analysen skiller mellom fire teoretiske innfallsvinkler. Det instrumentelle perspektivets to varianter, hierarkisk variant og forhandlingsvariant, behandles separat. Det samme gjelder kulturperspektivet og myteperspektivet. Analysen av oppgavens teoretiske instrumentelle hovedperspektiv i to varianter er mest omfattende, og tilføres derfor ytterligere struktur ved at hver aktør/aktørrelasjon i den hierarkiske styringslinjen behandles for seg. De to konkurrerende perspektivene, kultur- og myteperspektivet, som ikke vies like omfattende plass i analysen behandler aktørene samlet.

5.2 *En kort betraktning om distriktssendingene*

Proessen om innføring av distriktssendinger i Nordland og Østfold gir et bakteppe for hvordan relasjonene i den hierarkiske styringslinjen i praksis hadde artet seg forut for distriktskontorsaken. Prosessen illustrerer at Stortingets initiativ om å utvide distriktssendingene gjennom en flertallsmerknad til statsbudsjettet, måtte forsterkes av et vedtak og instruks fra statsråden før NRK-styret implementerte sendingene. Dette forutsatte langsiktig målklarhet på tvers av partier, gjennom flere Storting og statsråder. De politiske aktørene satte NRKs vurderinger og mål i en underordnet relasjon til egne mål.

Hovedindikasjonen er at NRKs administrasjon og styre aktivt valgte å ikke ta til følge politiske innspill, og i praksis viste merknadsformen, brevkorrespondanse fra departementet o.l. seg å ikke ha tilstrekkelig hierarkisk autoritet til at eierne oppnådde styring med prosessen. NRKs mål-middel-tenkning gav fortrinn til egne instrumentelt-rasjonelle vurderinger av teknologisk utvikling, økonomisk situasjon og behov for organisatorisk restrukturering og utvikling. NRK satte eiernes mål i en underordnet relasjon til egne mål.

5.3 Et hierarkisk syn på distriktskontorsaken

5.3.1 Aktivisering: Stortinget

Et hierarkisk syn på prosessen tilsier at de formelle rammene rundt en prosess forklarer dens forløp og resultat, og dette kan til en viss grad finne støtte i empirien. Stortinget er hierarkisk overordnet statsråden gjennom en parlamentarisk relasjon. I tråd med FNS hadde initiativ og deltakelse fra Stortinget form av spørsmål, dok. 8-forslag og stortingsdebatt. Empiri og historikk avdekket imidlertid at det er sedvane at spørsmål og brev fra Stortinget fremlegges administrasjonen i NRK, for at de skal komme med et forslag til svar. Ut fra en klar hierarkisk relasjon er det et interessant trekk at statsråden utøver sin konstitusjonelle informasjonsplikt overfor Stortinget gjennom å få forslag til svar fra aksjeselskapet eierbetragtningene dreier seg om. Imidlertid initieres informasjonen fra statsråden fremfor fra selskapet selv, samt at statsråden tidvist bearbeider forslaget fra NRK vesentlig før det formidles til Stortinget. Sedvanen kan dermed også tas til inntekt for en hierarkisk innflytelse fra Stortinget til NRK, siden innspill fra stortingsrepresentanter på denne måten formidles direkte og ubearbeidet fra statsråden til selskapet.

Stortingets deltakelse og initiativ fulgte altså FNS i sin form, men det er et klart skille i aktiviteten på Stortinget mellom første og andre fase. Statsrådets respons og holdning tilsier at Stortingets stilling som hierarkisk overordnet ikke er entydig. I første fase kan stortingsrepresentantenes deltakelse karakteriseres som tilfeldig og sporadisk. Aktivisering skjedde på bakgrunn av medieutspill tett innpå selve beslutningen, og hadde form av lite prinsipielle spørsmål knyttet til geografisk instrumentell bekymring. Denne fasen kjennetegnes ved begrenset antall deltakere på Stortinget, som opererte innenfor korte frister. Prosessens karakter er dermed klart hierarkisk når det gjelder form, men Stortinget hadde ikke styring.

Raskt etter det første vedtaket vokste det fram en tydeligere misnøye hos opposisjonen i Stortinget som vedvarte helt til det tredje vedtaket. Informasjonstilgangen var imidlertid fortsatt relativt sporadisk, og i stor grad knyttet til medieoppslag. Vesentlig aktivitet var knyttet til at NRK ikke ønsket å involvere Stortinget eller statsråden i restruktureringen av distriktskontorene. Det er imidlertid karakteristisk at det ikke ble fattet noen stortingsvedtak knyttet til distriktskontorsaken. Dette gjør at styringssignalene fra Stortinget fremstod lite eksplisitte, i motsetning til hva som kunne vært tilfelle om Stortinget hadde brukt avgjørelsesmakt og sterkere søkt hierarkisk styring overfor NRK via statsråden.

Empirien viste at primært opposisjonspartiene som var for inngripen gjennom generalforsamling var synlige og tydelige overfor statsråden. De sterke tilhengerne av NRKs autonomi var relativt lite aktive på Stortinget, med unntak av i den overgripende NRK-debatten og enkelte spørsmål til statsråden. KrFs stod i en mellomposisjon gjennom hele prosessen, både vedrørende substansielt syn på restrukturering og prinsipielt syn på inngripen. Empirien antyder derfor at forklaringen på at det ikke ble fattet vedtak var at statsrådets parti KrF var på vippen. Avklaring gjennom vedtak kunne innebåret en åpen konflikt mellom regjeringspartiene i Stortinget, og risiko for forrykket balanse og arbeidsdeling i regjeringen. KrF som en av tre regjeringspartnere, risikerte også å blitt presset til å innta et sterkere standpunkt mot inngripen. Tydelig avklaring var trolig ikke i regjeringspartienes interesse, og derfor en rasjonell atferd. Spesielt for KrF med sitt mellomstandpunkt gav mangel på stortingsvedtak fleksibilitet underveis i prosessen, og åpnet for at statsråden kunne ta opposisjonens sterke signaler til inntekt for både et mindretall og et flertallssyn på Stortinget. Uenigheten og målklarheten på Stortinget underbygger også at spørretimeformen og medieutspill ikke var egnet til å influere statsråden, og at opposisjonen hadde liten grad av hierarkisk kontroll med prosessen.

Regjeringspartiet H ønsket stor grad av frihet for NRK, og dette samsvarte med statsrådets holdning gjennom første fase, men stod relativt klart i strid med statsrådets standpunkt i andre og tildels tredje fase. Statsråden var tilsynelatende bevisst på at tilhengerne av inngripen ikke representerte noe flertall på Stortinget. Likevel var statsrådets respons i andre fase en nølende tilslutning til betydningen av distriktshensyn og allmennkringkasterrollen, parallelt med fortsatt forsvar for NRKs autonomi. Denne atferden eller utfallet kan ikke tydelig knyttes til en hierarkisk styrt prosess fra Stortingets side, siden opposisjonen ikke hadde flertallsmakt og tvilsom moralsk makt over statsråden. Likevel tilrettela dette for at statsråden kunne balansere ulike hensyn i styringsinnspill til NRK.

Det er noe overraskende fra et hierarkisk ståsted, at det er uklarhet om hvorvidt det er legitimt med styringsforsøk fra Stortinget overfor statsaksjeselskapet NRK. Empirien viser at jo lenger opp aktørene befinner seg i den hierarkiske styringslinjen, jo klarere tendens til at politisk styring anses som legitimt. Det avtegner seg imidlertid en tydelig skillelinje i Stortinget, der de som anser styringsinngrep som illegitimt kan knyttes til ideologisk partisyn eller instrumentelt regjeringstilknytning. Dette er i tråd med tidligere funn (Grøndahl 1992). Selv om skillelinjen antyder målklarhet hos individuelle aktører eller subgrupper fremstår ikke Stortinget samlet som en enhetlig aktør. Dette er ikke overraskende ut fra FNS, og Stortingets strukturelt innebygde uenighet gjennom partier. Det er likevel betegnende at det er

uklarhet om forståelsen av den faktiske eierstrukturen for NRK. FNS som sådan er dermed enten uklar i praksis, eller bevisst fremstilt uklar av opposisjonen. Prosess og deltakelse kan dermed ikke fullt dekkende forklares ut fra formaliserte roller og formelle regler for samhandling. Konklusjonen er derfor at analysen må vende til andre teoretiske innfallsvinkler for å se om de kan forklare utfallet mer dekkende.

5.3.2 Aktivisering: Statsråden

Stortingsforhandlinger og statsrådets uttalelser illustrerer som nevnt uklarhet om distriktskontorsaken falt inn under kategorien betydningsfullt samfunnsproblem etter NRK-vedtektenes §9. Vedtekten har formell karakter, og gitt at saken falt innenfor er det overraskende ut fra et hierarkisk ståsted at ikke statsråden behandlet endelig vedtak gjennom generalforsamling. Rent formelt skulle dette tilsi at saken til slutt ble definert som et mer strategisk driftsspørsmål, som innenfor formell arbeidsdeling tilfaller styre og daglig ledelse i selskapet å avgjøre. Analysen tar likevel også utgangspunkt i at saken lå innenfor statsrådets hierarkiske ansvar. Dette er under argument om at innenfor en formelt definert hierarkisk relasjon, kan også uformell kommunikasjon og samhandling forstås hierarkisk.

I første fase avtegnet det seg et generelt bilde av at statsråden ikke viste vilje eller evne til å styre prosessen. Henvisningene til NRKs selvstendige stilling var utvetydige både i forhold til konkrete sammenslåinger og styringsprinsipper. Dette må ikke forveksles med støtte til sammenslåingene. Styringsinnspillene om at NRK måtte styrke økonomien kan dessuten tolkes som at statsråden hadde styring med distriktskontorsaken i første fase, men anså de økonomiske målsetningene som mer sentrale.

I andre fase engasjerte statsråden seg i selve sammenslåingsspørsmålet. Dette kan ha vært motivert av flere forhold, f.eks. at statsrådets prinsipale syn var ett distriktskontor per fylke, samt at KrF hadde stemt mot aksjeselskap og prinsipielt ønsket en viss styring med NRK som allmennkringkaster. Stortingets spørsmål og omfattende motstand fra distriktskontorer og lokalpolitikere, tilsa også et press overfor statsråden for å sikre kjernevelgere og legitimitet som politiker. I andre og tredje fase henviste tildels også statsråden til distriktsendingene som viktige samfunnsmessige og prinsipielle spørsmål. Dette skulle tilsi at initiativet og fremdriften i prosessen delvis skulle ha ligget hos statsråden. Funnene indikerer imidlertid at initiativet og fremdriften gjennomgående ligger hos administrativ ledelse i NRK, og må primært tolkes som at statsråden tildels hadde svak styring med prosessen.

I løpet av beslutningsprosessen om distriktskontorene ser det ut til at en hierarkisk balanse mellom statsråd og NRK gjenoprettes. Umiddelbart etter det andre sammenslåingsvedtaket stanses fremdriften i prosessen av statsråden. Statsrådets grad av kontroll med andre og tredje fase kommer fram via gjennomslag for evaluering, uten at dette ble pålagt gjennom generalforsamling. Evalueringen innebar også at statsrådets atferd aktiviserte nye aktører. Det var likevel NRK-ledelsen som la tidslinjen for evaluering, og NRK beholdt dermed en vesentlig del av initiativ og framdrift i prosessen. Det er likevel en viss støtte for å fortolke andre og tredje fase som en hierarkisk styrt fra statsrådets side, når det gjelder indirekte premisser for fremdriften i prosessen.

Statsråden måtte balansere sterkt press fra omgivelsene både for og mot inngripen. Tilsynelatende gav dette seg utslag i en formelt uklar prosess, med svak hierarkisk styring overfor NRK. På tross av at generalforsamling ikke ble avholdt, får statsråden imidlertid gjennomslag for utsettelse og etter hvert en delvis reversering av andre vedtak. Kontorene i Sogn og Fjordane og Nordland som bli opprettholdt, sammenfaller dessuten med de to sammenslåingene som tilsynelatende hadde minst gehør hos statsråd og Storting. Reversering av én sammenslåing og at kringkastingssjefen aldri fremmet Nordland for styret, antyder dermed at hierarkisk styring i praksis fant sted, men utenom de formelle kanalene.

Informasjonsflyten i andre og tredje fase underbygget også større grad av styring og kontroll med prosessen fra statsrådets side. NRK-styret holdt statsråden løpende informert gjennom skriftlige redegjørelser og møter i etterkant av styrevedtakene. I stor grad handlet dette om at statsråden fikk informasjon, men også konkrete premisser ble lagt fra statsråden side, f.eks. evaluering av sammenslåinger. På tross av kritikken som kom om kvaliteten på evalueringen, kan den oppfattes som en beslutning om rasjonell dokumentasjon forut for vurdering av alternativer.

Selv om statsråden ikke på noe tidspunkt faktisk instruerte styret formelt, ble det sendt en rekke signaler, og statsrådets prinsipale syn gjenspeiler seg i vedtaket. Den mer fleksible formen for hierarkisk styring fra statsrådets side, kan delvis tillegges situasjonen med mindretallsregjering kombinert med manglende legitimitet for inngripen. Prosessen gav også statsråden et visst politisk gjennomslag, ved at hun på tross av regjeringskollegaer fra H og V demmet opp for en utvikling for NRK som hun ikke ønsket. Statsråden kan muligens også ha styrket sin legitimitet som politiker i forhold til f.eks. språkhensyn. På motsatt side kan prosessen tolkes som at statsråden ikke hadde hierarkisk styring, delvis fordi det var mye uklarhet underveis. I lys av et primært ønske om ett kontor per fylke, fikk statsråden relativt lite gjennomslag pga. det antall sammenslåinger som ble gjennomført. Konklusjonen er at

styringsrelasjonen mellom statsråd og NRK fremstår som mer forhandlingspreget enn klart hierarkisk, og at analysen også må vurdere omgivelsespress som forklaringsfaktor.

5.3.3 Aktivisering: NRKs styre

Hovedinntrykket er at helt frem til det første vedtaket var NRK-styret og NRK-administrasjonen relativt enerådende hva gjaldt initiativ, innflytelse og deltakelse. Styret stod først og fremst for ryggdekning overfor kringkastingssjefen, men dette ble gitt gjennom formell tilslutning i vedtaks form. I tråd med FNS var styrets tilslutning et nødvendig grunnlag for at administrasjonen kunne sette i gang utredningsarbeider og restrukturering av distriktskontorene. Det er likevel karakteristisk at styret ikke innlemmet den mest kontroversielle delen av beslutningen eksplisitt, men formulerte at styret gav tilslutning til administrasjonens innstilling. Dette bidrar til å modifisere en hierarkisk fortolkning av den interne prosessen, siden formuleringen indikerer at administrasjonen er premissleverandør i vedtakssekvensene i styret. Det støttes av informantintervjuene at det det ut fra FNS var administrasjonens rolle å fremme vedtaksforslag. Beslutningsprosessen preges derfor av at det kun var i formell forstand at styret var overordnet administrasjonen når det gjaldt løsningsforslagene. Prosessen innebar dermed at styret hadde delvis svekket mulighet til rasjonell konsekvensvurdering av alle alternative løsninger. På et punkt fremstår det likevel som om styret ikke var begrenset av det reduserte sett sammenslåingsalternativer kringkastingssjefen fremmet, ved at Nordland var oppe til diskusjon i styret.

Styreprosessen avdekket videre en viss uenighet i styret. De ansattes representanter i styret stod bak dissenser om sammenslåingsvedtakene, noe som bekrefter en formalisering av uenighet gjennom vedtak. Det faktum at administrasjonen hadde større gjennomslagskraft på flertallsvedtaket i styret enn tre av styremedlemmene, kan ikke forklares tilstrekkelig ut fra en hierarkisk variant. Dette tas opp igjen under distriktskontorsaken tolket som forhandlinger.

Den hierarkiske styringslinjen skulle tilsi at styret hadde stor respekt for innspill ovenfra i hierarkiet. Empirien viser imidlertid at styret har varierende respekt for styringsinnspillene fra statsråden. Gitt at styret faktisk kjente til statsrådets primære standpunkt om et kontor per fylke, fremstår styret og administrasjonen med utpreget selvstendighetstrang. Dette er på linje med tidligere funn fra statsaksjeselskaper (Mestad 1985, Grønlie 1989). Under første fase var tilsynelatende styre og statsråd samstemt, mens i andre fase da politisk ledelse faktisk hadde innvendinger mot sammenslåingene førte dette til en maktkamp. Empirien indikerer at det ikke var noe stort ønske fra styrets side å revurdere

sammenslåingene, selv om oppfatningen var at det var viktig å respektere den politiske konteksten en slik beslutning vil bli satt inn i. Invitasjonen til å involvere generalforsamlingen kom gjennom selve styrevedtaket der kontorene ble sammenslått, og fremstår dermed først og fremst som et legitimeringstrekk enn bevisst involvering i tråd med et rasjonelt hierarkisk tenkesett. Resultatet var uformell inngripen fra statsråden, og utsettelse av vedtaket. Faktiske avklaringer skjedde dermed først etter at saken har fått et politisk ”krisepreg”. Vedtaket ble dessuten kun reversert på ett punkt, og spesielt kringkastingssjefen gjorde dette under tydelige protester og trussel om avgang. Dette er i klar strid med den lojaliteten til toppen som kunne forventes i den hierarkiske linjen NRK er en del av.

Det kan diskuteres hvorvidt styret med sitt handlingsmønster unngikk en legitimitetskrise. Styret styrket muligens sin autoritet i forhold til at de ikke ble instruert gjennom generalforsamling, og dessuten hadde de sterk innflytelse på selve vedtaket som i stor grad ble opprettholdt. Det at styret deretter fikk ro til å gjennomføre omorganiseringen, kan implisere at styret på tross av uklarheten omkring tolkningen av §9 hadde stor grad av formell fullmakt over restruktureringssaker. På den andre siden fremstod både styret og kringkastingssjefen noe svekket, ved offentlig reversering det primære vedtaket.

5.3.4 Aktivisering: NRKs administrative ledelse

Det åpenbare initiativet til sammenslåingene kom fra administrativ ledelse i NRK. Spesielt første fase bar dessuten preg av stram intern hierarkisk styring fra NRK-ledelsen, gjennom kontroll med aktivisering av et begrenset antall utredningsdeltakere, kort tidsspenn mellom første initiativ og vedtaket, og ved at informasjon om administrasjonens innstilling ble holdt relativt tett til brystet. Inntrykket gjennom mediebilde og øvrige kilder er f.eks. at fagforeningene fremstod som relativt stille, noe som kan være en indikasjon på at NRK-ledelsen organiserte uenighet bort fra prosessen. Når handlingsaspektet i prosessen er særlig vektlagt på denne måten sammenlignet med tenkningsaspektet, gir det prosessen et instrumentelt preg (Christensen 1994a:194). Det er imidlertid noe uventet fra et hierarkisk ståsted at administrasjonen også aktiviserte styrets involvering i prosessen gjennom sine saksframlegg og vedtaksforslag. Sakens politiske side kunne innebåret at det i større grad var styret som initierte en gjennomgang av organisasjonen.

NYDI-direktøren var sentral både i styret, internt overfor kontorene og som premissleverandør til utrederne. NRK-ledelsens tydelige deltakelse og initiativ uttrykker sakens viktighet. Forankringen i den administrative ledelsen signaliserer intern stram

hierarkisk styring av prosessen. I tillegg kommer administrasjonens konklusjoner ut fra konsekvensanalyser og utredninger, noe som også fremstår som hierarkisk-rasjonell atferd. Det er likevel ikke åpenbart ut fra empirien hvilken konsekvensvurdering som ble foretatt mellom NYDI-direktørens rapport og kringkastingssjefens anbefalinger til styret.

Det innlemmes tre utredningsaktørene på ulike tidspunkter i prosessen; Colbjørnsen-utredningen, Id-utvalget og ekstern evaluering av første sammenslåing. Fra administrasjonens side er alle utredningene relativt stramt styrt, ved at de konkretiserte mandat, tidsramme, og definerte hvem som skulle utrede. Et kollegialt innslag gjennom utredning betyr ikke nødvendigvis svekkelse av en hierarkisk fortolkning (Christensen 1994a:184). Imidlertid viste særlig de to første utredningene seg som risikable trekk for en hierarkisk styrt prosess, og avslørte et vanskelig handlingsrom for stram styring i NRK. Innholdet fra Colbjørnsen-utredningen lakk ut før styret som forutsatt fikk behandlet rapporten. Id-utvalgets handlefrihet i forhold til å definere informasjonsinnhenting, gjør at det bærer preg av tilfeldighet at ikke uenighet ble bygget inn i utvalgets konklusjoner. Organiseringen av utredningsprosessen gjennom Id-utvalget ser imidlertid i praksis ut til å ha sikret legitimitet for konkrete anbefalinger som NRK-ledelsen prefererte, og anbefalte styret.

I andre og tredje fase fremstår NRK-ledelsens styring med prosessen som noe uklar og tildels svekket. Det ble fra ledelsens side også lagt opp til en organisert aktivisering av deltakere lenger ned i organisasjonen, gjennom høringsprosess. Fra et hierarkisk ståsted skulle ikke premisser kommet nedenfra i organisasjonen, men det er også uklart om f.eks. Sogn og Fjordane sin motstand faktisk var medvirkende årsak til at ledelsen reverserte dette vedtaket. Politikere, fagforeninger og berørte distriktskontorer var også på eget initiativ meget aktive overfor ledelsen i andre og tredje fase, noe som primært ikke kan tolkes som hierarkisk atferd.

Det later til at informasjonsflyten til statsråd/generalforsamling er relativt dårlig, hvilket er et vesentlig avvik fra den hierarkiske styringslinjen. Potensialet for krise var tilstede i det kringkastingssjef og statsråd hadde en offentlig konfrontasjon, spesielt siden NRK-styret tilsynelatende ønsket å være lydøre for politiske signaler. Den hierarkiske variantens underliggende premiss om enighet og harmoni i ledelsen kan dermed ikke sies å være tilstede gjennom andre og tredje fase. Det synes også som om NRK-ledelsen forsøkte å gi skinn av fortsatt styring med prosessen etter statsrådets krav om evaluering. Formuleringen om at statsråden og NRK-aktørene hadde "blitt enige om" en evaluering antyder dette. Evalueringsfasen forut for det tredje og siste vedtaket kan delvis vurderes som et legitimitetsskapende tiltak fra NRK sin side, og forsøk på å revitalisere styring og kontroll med prosessen.

Empirien antyder også en omgåelse av den hierarkiske linjen ved at det synes like vanlig at innspillene går direkte fra statsråd og departementet til administrasjonen i NRK, som det er at innspillene rettes til styret. Dette kan ikke sies å være direkte i strid med en hierarkisk fortolkning av beslutningsprosessen siden også administrasjonen befinner seg i den hierarkiske linjen, men det modifierer styrets rolle som mellomledd mellom statsråd og NRK-administrasjon betydelig. Styret fremstår som en relativt formell aktør i distriktskontorsaken, også fordi det er administrasjonen som står for alle vedtaksforslag.

Oppsummeringsvis tilsier de grunnleggende kjennetegnene ved organiseringen av prosessen at NRK-ledelsen hadde sterk hierarkisk kontroll nedover i organisasjonen gjennom første fase, men fremstod noe svekket gjennom andre og tredje fase. Videre hadde NRK-administrasjonen varierende grad av lydighet over styringssignaler fra statsråden.

5.3.5 Definerings: Stortinget

Intern målkonsistens som forventet i den hierarkiske varianten innebærer felles og klare målsetninger aktørene i mellom, innbyrdes klart prioriterte mål, og at beslutninger relateres til målsetningene. Relativt nylig reorganisering av NRK til aksjeselskap med §10-modellen, skulle tilsi at Storting og statsråd hadde felles mål for NRK. Videre skulle en forventet et avklart forhold til distriktsstrukturens betydning for målsetningene, samt konsistens knyttet til om restrukturering er et internt anliggende. Dette gjelder spesielt siden begrepene ”større omorganiseringer” og ”endringer i den distriktsmessige profil” er eksplisitt nevnt i vedtektene. Som beskrevet under aktivisering var det imidlertid uklart om restruktureringen av distriktskontorene var en prinsipiell vurdering eller ikke. Problemoppfatningene internt på Stortinget var også tildels sprikende. Det må derfor konkluderes med at beslutningsprosessen på Stortinget på overordnet nivå står i motsetning til en hierarkisk forventning om klare mål i et internt konsistent og prioritert forhold.

Storingsrepresentantene som deltok i første fase kommenterte løsningsinnhold med en rasjonell tilnærming til geografiske hensyn til arbeidsplasser, men ikke på en måte som svekket den klarhet og konsistens som preget NRK og statsråden sitt mål om budsjettbalanse. Argumentasjonen bar dermed i noen grad preg av en rasjonell tilnærming til saken, men aktørenes målsetninger hadde liten innflytelse på løsningsforslagene.

I andre og tredje fase hadde hovedtyngden av innspillene fra Stortinget prinsipiell karakter om inngripen. Imidlertid kommer det fram gjennom stortingsforhandlinger at de generelle målsetningene de respektive partiene hadde for NRK tildels var svært sprikende, og

i beste fall kan karakteriseres som flersentrerte. Majoriteten på Stortinget var lunkne eller stilltiende i forhold til inngripen, mens opposisjonen stod steilt på motsatt syn. Samlet sett kan ikke styringsinnspillene fra Stortinget karakteriseres som klare eller mål-middel fokuserte.

Det er også uklart om det i praksis var prinsipielle beveggrunner som gjorde at opposisjonen argumenterte mot sammenslåingene, med tanke på at representantene som uttalte seg i stor grad kom fra et sted der det var et nedleggingstruet kontor. Den hierarkiske varianten tilskriver enkeltindivider vesentlig rasjonalitet i motivasjon og målsetninger, og kognitiv kapasitet til å vurdere alle løsninger simultant. Optimalisering av løsning i lys av f.eks. partiprogram, ideologi, geografisk tilknytning, ønsket om å maksimere stemmer og velgere o.l., kan ha styrt de målsetningene politikere og stortingsrepresentantene arbeidet etter. Distriktskontorsaken viste seg som en sak det var lett å profilere seg på, og som eksempelvis var egnet til å maksimere støtte i hjemfylket. Spesielt i diskusjonen av løsningsforslag kan en slik rasjonell tilnærming ut fra egeninteresse være en forklaringsfaktor. Problemforståelsen på Stortinget har således et rasjonelt preg.

5.3.6 Definerings: Statsråden

Det forventes at den hierarkiske styringslinjen indikerer samstemthet i målsetninger for distriktsstrukturen. Dette støttes til en viss grad for relasjonen mellom NRK og statsråden. I første fase aktiviserte ikke politisk ledelse seg i det hele tatt i forhold til å kommentere løsningsinnhold, men var samstemt med NRK hva gjaldt målsetningen om bedret økonomi.

I andre fase var statsråd og statssekretær imidlertid tildels svært tydelige på de prinsipielle spørsmålene. Klare medieutsagn ved flere anledninger antydte at den politiske holdningen var godt gjennomarbeidet. Statsråden er spesielt opptatt av allmennkringkasterrollens ulike sider, herunder spesielt språkhensynet. Språkargumentet har delvis en instrumentell side gjennom fordelingen mellom bokmål og nynorsk i NRK, men politisk ledelse er også relativt verdiorientert i sin argumentasjon. Empirien for den andre og tredje fasen indikerer en lavere grad av konsistens mellom målsetningene til statsråden og de interne NRK-aktørene. Det var motsetninger mellom hvordan de politiske aktørene og NRK-aktørene angrep distriktshensynet. Styret og NRK-administrasjon vurderte innholdstilbudet til distriktene og ressursituasjonen, mens statsråden tildels også var opptatt av selve kontorstrukturen. Begge deler må kunne karakteriseres som instrumentelt.

5.3.7 Definerings: NRKs styre

Det forventes at styre og administrasjon i NRK har klar målkonsistens; både sammenfallende og konsistente mål og begrunnelser. Dette underbygges i og for seg av at det i beslutningsfasene var administrasjonen som i tråd med FNS fremmet forslag, mens styret tok stilling. Det var dermed administrasjonen som i stor grad definerte målsetninger og løsningsforslag for styret, og empirien støtter at styreflertallet sluttet opp om disse. I tråd med dette var det Kringkastingssjefen som i mye større grad enn statsråden, definerte løsningsforslag og problemforståelse i styret. Kringkastingssjefens målsetninger om effektivisering var også førende, ved at diskusjonen i styret i svært liten grad dreide seg om hvorvidt man skulle sammenslå, men om hvilke og hvor mange løsninger som skulle velges.

Styrets begrunnelse for vedtakene har sterkt instrumentelt preg. Det første vedtaket begrunnes primært økonomisk. Det andre vedtaket var sterkt knyttet til Id-utvalgets parametre om logiske sendeflater. Endringen i det tredje vedtaket hadde sin formelle begrunnelse i at kontorstrukturen ikke skulle hindre opprettelsen av et nynorsk kompetansesenter.

I andre og tredje fase var inviterte styret gjennom vedtak generalforsamlingen til å uttale seg før implementering av sammenslåingsvedtakene. Informantintervjuene viser at styret var opptatt av å være i takt med politiske innspill. Det er imidlertid uklart hvorvidt hierarkisk styring fra statsråden var grunnlaget for reversere forslaget om å slå sammen Hordaland og Sogn og Fjordane. Det er tre mulig forklaringer på dette utfallet, enten hensyntagen til politiske innspill, press nedenfra i organisasjonen, eller en instrumentell vurdering i styret knyttet til at nynorskens stilling i NRK måtte forbedres. Den formelle begrunnelsen var det sistnevnte, samt at nynorsk mediesenter som var en del av det andre vedtaket ikke ble ansett tilstrekkelig for å løse utfordringen. Styret er imidlertid også eksplisitt opptatt av den politiske rammen NRK er en del av, og dette kan tolkes som at utfallet hang sammen med hva hierarkisk overordnet la vekt på.

5.3.8 Definerings: NRKs administrative ledelse

Første fase kjennetegnes av et snevert og avgrenset løsningsforslag på en klar og konsistent økonomisk problemforståelse. Det er derfor klar støtte i empirien for at denne fasen hadde en mål-middel-tenkning fra NRK-ledelsens side. Ut fra empirien er det klart at premissene i stor grad var knyttet til NRK sitt budsjett. Den økonomiske problemoppfatningen var en sterk drivkraft for å foreta innsparinger ved alle divisjonene, og det første vedtaket synes primært å være motivert som et innsparingstiltak.

NRK-administrasjonen forsøkte videre å styre defineringen av prosessen gjennom utredninger og saksfremlegg til styret. Hovedkonklusjonen er at organisasjonstenkningen fra både Colbjørnsen-utredningen og Id-utvalgets rapport gav premisser og løsningsforslag i restruktureringen av kontorene. Løsningsforslagene fra Colbjørnsen-rapporten hadde en klar effektiviseringstanke, som var med å legitimere de forslagene NRK-administrasjonen senere fremmet. Organisasjonstenkningen fra Id-utvalget var også til støtte for en hierarkisk definering av prosessen, og gav innholdsmessig retning ved å underbygge identitetsflater som ikke var hensyntatt tilstrekkelig i nåværende kontorstruktur.

I andre og tredje fase bli skillelinjen i målsetningene mellom de politiske aktørene og NRK-administrasjonen tydeligere. NRK-ledelsen er primært opptatt av effektivitet, lytteroppslutning, redaksjonelt innhold og rammevilkår for journalistisk arbeid. De politiske aktørene er opptatt av ulike sider ved allmennkringkasterrollen. I den grad NRK-ledelsen ønsket å legge opp til en stram prosess, var det et uklart trekk å ha såvidt mange løsningsforslag i utredningsfasen for flere av kontorene. Antall alternativer skapte konflikt mellom kontorene, og var i noen grad opphav til tvil i styret. Det var imidlertid ingen aktører som fremmet løsningsforslag som ikke allerede var anbefalt av NRK-ledelsen, og ledelsen lyktes således i å koble inn kompetanse og utredningsarbeid som samvirket mot deres målsetninger.

Konklusjonen er at administrasjonens forslag var klart førende og styrende for defineringen i prosessen, og på tross av løsningsmangfold, lyktes i å gjennomføre en hierarkisk styrt prosess internt og jobbe mot klart definerte økonomiserings- og effektiviseringsmål. Politiske innspill ble også ivaretatt gjennom det tredje vedtaket, men det er ikke åpenbart at NRK-ledelsen gjorde dette som et resultat av respekt for den de som var hierarkisk overordnet. Dette behandles videre under analysen av forhandlingsvarianten.

5.3.9 Oppsummering av den hierarkiske varianten

Problemstillingens første underspørsmål var hvorvidt formell struktur kunne forklare beslutningsatferden, og dette ble ytterligere operasjonalisert gjennom forventninger i 2.2.3. Analysen har vist at en hierarkisk fortolkning av prosessen kan forklare kjennetegn ved både aktiviseringsaspektet og defineringsaspektet i prosessen.

Forventningene til aktiviseringsaspektet knyttet seg til at deltakelse, initiativ og innflytelse i prosessen fulgte formelle regler og formaliserte roller. I tillegg var det forventet at avgjørelsesmakt fulgte den hierarkiske linjen ut fra formalisert arbeidsdeling, samt at det

gjennomgående var stor enighet om beslutningsprosess og utfall. Forventningene ut fra defineringsaspektet var at det lå en tydelig og utvetydig mål-middel tankegang til grunn for beslutningsprosess og – utfall, samt at prosessen var preget av rasjonell tilnærming. Det var dessuten en forventning at politiske innspill, spesielt fra statsråden, ble respektert og ivarettatt av NRK-aktørene.

Analysen viste at alle aktørene sin deltakelse er i tråd med FNS, men kan utover det tolkes som varierende grad av hierarkisk atferd. Den sterkeste premissleverandøren mht. både initiativ og innflytelse synes å være NRK-administrasjonen, mens Stortinget var den svakeste. Dette kan forklares ved at Stortinget samlet sett ikke utviser konsistent mål-middel-tenkning, men stor grad av uenighet. Denne uenigheten struktureres gjennom partier, og forsterkes av at regjeringspartiene synes prinsipielt og substansielt uenige. Det er også uenighet mellom de respektive aktørene i den hierarkiske kjeden. Styret fremstår gjennom distriktskontorsaken som et relativt formelt mellomledd mellom statsråd og NRK-ledelse, spesielt kjennetegnet ved at det er administrasjonen som i all vesentlighet er førende for problemoppfatning og løsninger som styret balanserer opp mot politiske innspill.

I første fase bar beslutningsprosessen preg av relativt stram intern styring fra NRK-ledelsen, herunder både deltakelsen i prosessen og løsningsforslag. Den mest førende målsetningen var teknisk og knyttet til budsjettbalanse. Andre og tredje fase kjennetegnes etter hvert av omfattende uklarhet, blant annet som følge av statsrådets uformelle inngripen, og langt større antall deltakere. Formelt ligger avgjørelsesmakten gjennomgående i prosessen hos styret, men i praksis bærer endelig utfall preg av å ha tatt noe hensyn til politiske innspill fra statsråden.

Når det gjelder politisk ledelse, er det et klart skille i vilje til styring mellom første og andre beslutningsfase, og dertil forskjell i vilje til å innta styringsposisjon i hierarkiet. På tross av denne viljen er det ikke åpenbart at politisk ledelse lykkes i hierarkisk styring med NRK, blant annet fordi det er uenighet med de interne NRK-aktørene hvor langt styringsrollen til statsråden strekker seg i den konkrete saken. Opprettholdelsen av Sogn og Fjordane i det tredje vedtaket kan både karakteriseres som en politisk seier for statsråden, alternativt et delvis nederlag gitt et prinsipielt standpunkt om ett kontor per fylke.

Analysen av den hierarkiske varianten viser stor uklarhet omkring hva som er legitim styring av aksjeselskaper, og ikke minst hva som er legitim inngripen i forhold til NRKs redaksjonelle friheten. Både prosessen om distriktsendingene og restrukturering av distriktskontorene illustrerer at NRK ikke tillegger eier og statsråd stor formell autoritet. Den hierarkiske styringslinjen tilslører tvert imot at det er uklart hva som er den innholdsmessige

rekkevidden av ”fremlegge for generalforsamlingen alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning”. Gitt at distriktskontorsaken var av vesentlig betydning, og muligens også falt innenfor §9 i NRKs vedtekter, var det omfattende innslag av uformelle kanaler i statsrådets styringsinnspill også noe uventet. Dette kan muligens tilføres ytterligere forklaring gjennom andre teoretiske innfallsvinkler.

5.4 Distriktskontorsaken tolket som forhandlinger

5.4.1 Aktivisering: Storting og statsråd

I første fase tilførte den hierarkiske varianten vesentlig forklaringskraft, kjennetegnet ved liten grad av aktivitet på Stortinget og ved at statsråden legitimerte korte tidsfrister og NRKs autonomi. Den hierarkiske varianten sin implisitte forventning om harmoni og homogenitet er lite forenlig med Stortingets opptreden i distriktskontorsaken i andre og tredje fase, som bar preg av tautrekking og konflikt. Her kan forhandlingsvarianten bedre forklare prosessen.

I sin karakter tilsier FNS at Stortinget har et strukturelt forhandlingspreg mellom opposisjon og posisjon, ved at sanksjons- og kontrollmidler i stor grad er spørsmål og dok. 8-forslag. Disse rollene fremstår klart representert gjennom distriktskontorsaken. Opposisjonens rolle og standardiserte handlingsmønstre var som forventet forsøk på å sette statsråden på plass både prinsipielt og praktisk, sannsynligvis med mål om velgere og politisk gjennomslag. Analysen av den hierarkiske varianten viste at statsrådets relasjon til Stortinget ikke bar preg av et klart instruksjonsforhold der Stortinget vedtok og statsråden fulgte opp. Dette forklares av at styrkeforholdet mellom partiene på Stortinget er uklart. De formelle maktressursene tilgjengelig for Stortinget var å fatte et vedtak i saken, og eventuelt følge opp med mistillit til statsråden om ikke hun rettet seg etter vedtaket. Ingen av disse sanksjonsmulighetene fremstår realistisk i om. at statsrådets eget parti KrF tilsynelatende var på vippen.

Partisammensetningen tilsa at det ikke var noen åpenbar flertallsmakt, og bidro til utpreget forhandling mellom de som var negative til sammenslåing og mot instruksjon. Politikerne opptrer også aktivt i media, og de enkelte partiene opptrer mer som interesseorganisasjoner enn som en samlet aktør ”Stortinget”. Opposisjonens opptreden kan karakteriseres som lobbyforsøk og forhandlingsforsøk overfor statsrådets parti og statsråden selv. Målet med tautrekkingen for opposisjonens del var trolig å få KrF til å avklare et standpunkt. Henvisningene til KrF sitt tidligere standpunkt mot aksjeselskapsformen for NRK kan ha hatt effekt som et visst maktmiddel overfor regjeringspartiene. På den andre siden

innebærer tautrekkingen at opposisjonen kan ha vært usikre på om KrF faktisk ville stemme mot sine regjeringskollegaer i en sak som etter hvert var svært offentlig betent. Det relativt mindre presset fra H og V, kan også bunne i en tilsvarende usikkerhet i om de ville tjene på en votering i spørsmålet. Dette kan også ha vært grunnen til at det ikke på noe tidspunkt avklares eksplisitt om restrukturering av distriktskontorene falt innenfor vedtektenes §9 eller ikke. Hs representanter kan dessuten underveis i prosessen ha vært utsatt for et betydelig krysspress mellom sine roller som partirepresentant og fylkesrepresentant. Dette kommer frem ved at enkelte av de som kom fra fylker med kontor berørt av sammenslåinger, kontaktet statsråden med støtte for sitt kontor.

Etter at statsråden har engasjert seg i saken og tredje vedtak er fattet, stilner motstanden på Stortinget. Selv om det er sporadisk etterspill gjennom spørsmål, får dette ikke på langt nær preg av noe samlet press slik situasjonen var forut for og umiddelbart etter det andre vedtaket. En mulig forklaring på at det stilner kan være at utfallet oppleves som et kompromiss mellom Stortingets syn og NRK. Selv om tredje vedtak også var omstridt, hadde Nordland omsider fått egne sendinger og selvstendig stilling som kontor, mens Sogn og Fjordane og språkhensynet hadde blitt opprettholdt.

Stortingets formelle myndighet overfor NRK var knyttet til økonomiske rammebetingelser, og forsøkes også benyttet som et forhandlingstrekk underveis i prosessen. NRKs bedre rammevilkår gjennom momsritak, innebar imidlertid ikke at stortingsflertallet klarte å utnytte dette som et pressmiddel for å unngå distriktskontorsammenslåinger.

Media hadde en form for selvstendig maktrolle i distriktskontorsaken, siden det er uklart i hvor stor grad stortingspolitikernes hadde fått informasjon om distriktskontorsaken uten medieoppmerksomhet. Stortingsrepresentanter stilte i stor grad spørsmål på grunnlag av presseoppslag, og statsråden sendte disse videre til NRK for uttalelse. Media var splittet mellom sympati for og kritikk av motstanden, og fremstår som forhandlingsarena og delvis selvstendig forhandlingsaktør gjennom prosessen. Det samlede presset gikk mot sammenslåinger, ikke minst siden lokale medier engasjerte seg til støtte for sitt kontor. Betydningsfulle landsdekkene medier var dog tildels svært kritiske til inngripen overfor NRK.

En forklaring på det som fremstår som tvetydig og heterogen atferd fra statsråden, kan være betydelig krysspress mellom statsrådets overlappende strukturer eller roller. På Stortinget er meningene om styringen av og hva som er viktig for NRK fremover nesten like mange som partiene, og statsråden later selv til å ha vanskelig for å lande på ett homogent syn. Det var dessuten kontroversielt ut fra en allmenn oppfatning av aksjeloven at statsråden foretok seg noe overfor et styrevedtak i det hele tatt, selv om det kan hevdes at denne

kontroversen trolig ikke ville blitt mindre av at hun hadde grepet inn overfor et *mulig* vedtak i styret. Det kan heller ikke undervurderes at statsråden satt i en trepartiregjering. Det var naturlig at alle tre partiene hadde inngått en del kompromisser for regjeringsmakten, og distriktskontorsaken kan ha aktivisert ny uenighet i regjeringen siden Stortingsdebatten viser at H hadde et klart syn mot inngripen overfor aksjeselskap. Det var derfor sensitivt for statsråden å gå hardt og utvetydig inn for inngripen i denne saken. Det kunne medføre en åpen konflikt i regjeringen.

5.4.2 Aktivisering: Statsråd og NRK

Paradoksalt nok er de nye organisasjonsformene som aksjeselskapsformen et forsøk på å avlette statsrådets kapasitetsutfordringer. Distriktskontorsaken kan illustrere at ved et prinsipielt vanskelig spørsmål med politiske overtoner, ble formen et hinder for formell inngripen overfor selskapet. Fullstendig rasjonalitet begrenses dessuten av tendens til satisfiering og kognitiv kapasitet. Statsråden hadde flere andre saker som krevde prioritet, og var dessuten del av en kompleks styringsstruktur. På den ene side forvaltet statsråden instruksjonsinstituttet, men stod i et balanseforhold til Stortinget gjennom en mindretallsregjering. Dette parlamentariske grunnlaget måtte også vurderes mot statsrådets eget prinsipielle ståsted og egne velgerne. En forklaring kan også ligge i de begrensede sanksjonsmulighetene statsråden hadde til disposisjon. Sanksjonsmuligheten knyttet til valg av styremedlemmer var svært ytterliggående, fordi statsråden risikerte en vanskelig styringssituasjon dersom styret nektet å ta instruksjonen til følge. Dessuten fremstod det som at dette forhandlingskortet i stor grad ble brukt mot statsråden av NRK-aktørene selv.

Spesifikt var det sammenslåingene i nord og vest som aktiviserte statsråden. NRKs problemstilling i kjølvannet av statsrådets og Stortingets engasjement var i stor grad knyttet til hvilket omfang av sammenslåinger som ville være mulig å få støtte til. Dette førte til at også de interne NRK-aktørene søkte koalisjonspartnere, og forsøkte å utnytte sin forhandlingsmakt for å oppnå ønsket utfall.

De alliansene som ble bygget må imidlertid karakteriseres som løse allianser, og det er tildels uklart hvem som kan karakteriseres som en koalisjon. F.eks. var politisk ledelse og NRK Sogn og Fjordane på samme side innholdsmessig, i lys av at statsråden forfektet egeninteresse for å beholde nynorskens stilling. Likevel koordinerte ikke aktørene seg på en måte som kan karakteriseres som en koalisjon, hverken i forhold til hvem som gikk ut i media på hvilket tidspunkt, samkjøring på argumenter el.l. Den samlede motstanden har derfor et

klart forhandlingspreg med skiftende instabile koalisjoner. Det samlede presset gav imidlertid legitimitet til statsrådets ønske om at NRK måtte tenke seg om igjen, men gav muligens ikke støtte til at statsråden opplevde å kunne instruere NRK i alle sammenslåingene.

Statsrådets prinsipale syn om ett kontor per fylke viste seg imidlertid å ha varierende gjennomslag overfor NRK. Statsrådets forhandlingsmakt illustreres ved at selv om andre vedtak var fattet, lyktes hun i å reversere en av sammenslåingene. Totaliteten av sammenslåinger antyder imidlertid at NRK hadde en sterkere forhandlingsposisjon. Kringkastingssjefen opptrer overrasket over statsrådets uformell inngripen, men dette fortøner seg som et rent forhandlingsutspill i lys av styrets klare bevissthet om de politiske sidene ved distriktskontorsaken. Kringkastingssjefens sterkeste forhandlingskort synes sterkt knyttet til stor offentlig støtte til hans tolkning av lovverk og at inngripen ikke var legitimt.

Maktmidlene som foreligger langs den hierarkiske styringslinjen gir få verktøy. I all hovedsak hadde statsråden to midler overfor NRK-styret; instruksjon og nyvalg. Disse maktmidlene hadde paralleller i Stortingets midler overfor statsråden og styrets midler overfor kringkastingssjefen; vedtak og mistillit/opsigelse. Det var muligens på grunn av at de formelle virkemidlene var så begrenset at forhandlingene fikk sitt uformelle preg. Når statsråden ble oppfattet som at hun hadde stanset det andre vedtaket, kan det ha vært fordi det var nødvendig å gå svært tydelig nok ut for å få til et forhandlingsutspill som gjorde det troverdig at hun vurderte formelle maktmidler. Motivet var trolig at styret hadde gått for fort fram til å sikre statsråden parlamentarisk legitimitet, eller for langt substansielt. At stansingen av vedtaket kan tolkes som et forhandlingsutspill underbygges av at statsråden senere gikk ut med at det var en misforståelse at hun hadde stanset vedtaket, og at hun kun hadde bedt om mer informasjon. Senere ble det også klart at statsråden godtok NRKs vedtak uten generalforsamling, selv om vedtaket var reversert på kun ett punkt. Dermed fikk statsråden gjennomslag for et kompromiss uten formelt å ha instruert styret. Statsrådets atferd sikret i tillegg at ingen i den hierarkiske styringslinjen led totalt nederlag offentlig.

5.4.3 Aktivisering: NRK-styret og kringkastingssjef

Sett gjennom forhandlinger kan utfallet derfor delvis forklares som et kompromiss mellom flertallet i styret og kringkastingssjefen, og delvis makt basert på flertall. Relasjonen mellom styre og administrasjon bærer preg av avklaringer, men i liten grad omfattende forhandlinger som sådan. Det mest karakteristiske ved relasjonen er harmoni, gjensidig støtte og respekt. På et tidspunkt i prosessen fremstår styret med en meglersrolle mellom statsråd og

kringkastingssjef. Dette kan forklares bedre ut fra en forhandlingsfortolkning, enn ut fra styrets rolle som formelt mellomledd. Et visst forhandlingspreg er det likevel også mellom styre og kringkastingssjef, ved at informantene uttrykker at organiseringen av prosessen innebar flere runder der NRK-ledelsen kom tilbake med informasjon i saken og siden saken var oppe gjennom flere styremøter både formelt og uformelt. Utfallet var ikke selvsagt, siden enkelte styrmedlemmer ville gå lengre og andre kortere. Utfallet av prosessen kan ses som en kollektiv bindende beslutning og enighet mellom deler av styret.

En lang og grundig beslutningsprosess kan synes som et bevisst eller ubevisst virkemiddel for å fremme konsensus i styret. På den andre side har prosessen meget klare trekk av forhandlinger mellom de eksterne i styret og de ansattes representanter. Dette kan tildels forklares av de ansattes strukturelle rolle var anderledes. Styrevedtakene gir sterk støtte for en forhandlingsfortolkning, siden det var flertallsmakt som avgjorde utfallet.

De ansattes styrerepresentanter hadde en alliansepartner i at fagforeningene. Potensielt hadde de også en allianse i de respektive kontorene som var mot sammenslåingene, noe som ikke later til å ha vært utnyttet. Det foregikk imidlertid formalisert forhandling mellom NRK-ledelsen og distriktskontorene. I utredningsfasen hadde ikke NRK-ledelsen én klar idé om hvilke sammenslåingsvarianter den skulle velge. Dette bidro til forhandlinger internt i distriktsstrukturen. Ulike grader av posisjonering fra kontorenes side kan ha bidratt til at utfallet ble som det ble. Den interne NRK-prosessen får sterkt preg av egendynamikk og aktivisering av deltakere utenfor den hierarkiske linjen. Lederne for de foreslått sammenslåtte kontorene formulerer sin kritikk svært sterkt, og atferden til leder for Sogn og Fjordane kan karakteriseres som opportunistisk atferd mot ledelsens mål. Selv om høringen av kontorene var initiert fra NRK-ledelsen, og NYDI-direktøren på daværende tidspunkt åpnet for at kontorene kunne forsvare sin stilling, kan det se ut til at det oppstod en forhandlings situasjon som NRK-ledelsen mistet kontrollen over og som potensielt kan ha influert styret og politikerne. Dette underbygges delvis av at distriktskontorene og lokalpolitikere fikk en vesentlig rolle som lobbyister overfor alle aktørene i den hierarkiske styringslinjen, og av den samlede medieoppmerksomheten. I sum utgjorde dette et instrumentelt press.

5.4.4 Definerings: Storting og statsråd

Det er klart ulike oppfatning av målsetninger, problemstillinger og løsninger på Stortinget. Partiene definert på venstresiden i politikken hadde en klarere motstand mot sammenslåing og nedleggelse av arbeidsplasser. De hadde dessuten en problemoppfatning at distriktskontorene

var av betydning for distriktshensynet, og var villig til å bedre på NRKs økonomiske rammevilkår. De som definerer seg som borgerlige eller liberale partier fokuserte primært på sitt prinsipielle standpunkt om ikke-inngripen, og anså det som NRKs eget ansvar å justere økonomien.

I hht. den parlamentarisk-hierarkiske linjen svarte statsråden på alle spørsmål innen gyldige frister, men det er først etter statsrådets NRK-orientering at Stortinget ser ut til å involveres substansielt. Det var dermed innholdet i statsrådets orientering som gjorde at hele prosessen endret retning i februar 2002. Fra en klar og tydelig ikke-innblanding antydet statsråden nå at det faktisk gikk en grense for hva som var akseptabelt for kultur og allmennkringkasterrollen. Muligens utnyttet statsråden aktiviseringen av Stortinget som et forhandlingstrekk i favør sitt eget syn i distriktskontorsaken, siden debatten ikke bare avdekket kryssende og tildels inkompatible målsetninger for NRK, men også at flere stortingsrepresentanter konsistent og gjennomgående sterkt støttet en inngripen.

Statsrådets orientering gjentok for en stor del det tidligere standpunktet om ikke-innblanding overfor NRK sin frie stilling som aksjeselskap. Den generelle NRK-debatten i kjølvannet av statsrådets orientering bar et visst preg av forhandling, selv om den primært kan karakteriseres av harmonisk markeringsbehov for de respektive partiene. Den høyeste temperaturen i debatten var mellom AP og statsråden, der førstnevnte forsøkte å presse statsråden til å definere en grense for sammenslåinger. Statsråden svarte med å markere sitt partis avstand til hele aksjeselskapsformen, som hun nå opplevde å binde henne på hender og føtter. Selv om dette ikke var noe statsråden hadde omtalt tydelig forut for debatten, synes det klart i etterkant at statsråden jobbet mot mye av det samme synet som stortingsopposisjonen fra AP, SV og SP. Stortingsdebatten var en innholdsmessig støtteerklæring for mange av statsrådets tanker rundt allmennkringkasterens rolle, f.eks. hva gjaldt språk. Representantenes totale engasjement gjennom spørsmål og debatt avdekket imidlertid at Stortinget samlet sett hadde inkonsistente mål knyttet til opprydning i økonomien og forsvar for distriktsstrukturens vekst. Det var heller ikke felles forståelse om eierrollen overfor for NRK. Det er karakteristisk at statsrådets egne utsagn i andre fase sammenfaller mest med stortingsopposisjonen, når det gjelder fortolkningen av det et bredere allmennkringkasterbegrep og delvis om instruksmuligheter. Dette støtter en tautrekkingsfortolkning av innholdet i prosessen.

Til en viss grad kan empirien fortolkes som målforvirring hos statsråden, eller rettere sagt uklarhet om hvilke mål som var høyere prioritert enn andre. De substansielle målene for sammenslåingene ble mikset med de uavklarte sidene ved §9, dvs. graden av selskapsautonomi versus politisk styring. Statsrådets fokus på språk og

allmennkringkasterrollen reaktiviserte dessuten politiske aktører på Stortinget som med fornyet styrke arbeidet mot sammenslåingene. Likevel antyder empirien at statsråden hadde ulike mål for forskjellige deler av sammenslåingene. Innføringen av multiple mål i prosessen aktualiserte forhandling internt på Stortinget og med statsråden om hvilke kontorer som burde falle innenfor rekkevidden av statsrådets inngripen.

5.4.5 Definerings: Statsråd og NRK

I første fase hadde statsråden ved gjentatte anledninger kommet med prinsipielle utsagn om at sammenslåingene var innenfor rammen av NRK sin formelle fullmakt, og at de klart støttet opp om økonomiske målsetninger fra generalforsamlingen. I andre fase signaliserte statsråden svært eksplisitt vilje til å gripe inn etter det andre vedtaket. En mulig forklaring på det som fremstår som inkonsistens og uklarhet hos statsråden, kan som nevnt ligge i flersentret mål slik forhandlingsvarianten åpner for. Statsråden hadde tilleggsmål for NRK, f.eks. å forvalte språk og kulturhensyn. Dette ble gjort eksplisitt først i den andre fasen, og kan forklares ved at forslagene i nord og vest berørte disse hensynene på en tydeligere måte for statsråden.

Empirien for andre fase viste uenighet mellom statsråden og NRK om hva distriktskontorsaken egentlig dreide seg om. For langt de fleste sammenslåingene synes det som at statsråden stod fast på det dreide seg om drifts- og effektiviserings spørsmål, som ikke rettferdiggjorde inngripen overfor NRK. For andre kontorer dreide statsrådets problemforståelse seg tilsynelatende også om andre mål knyttet til rollen en allmennkringkaster skal ha. Statsrådets tilsynelatende inkonsistente målsetninger kan forklares av at enkelte problemoppfatninger kun gjaldt for noen av kontorene, og tildels kan tolkes som sekvensiell oppmerksomhet av mål. Den politiske redefineringen av målsetningene for sammenslåingene, åpnet prosessen fra å ha et lukket preg som et NRK-anliggende der statsråden fremstod bundet på hender og føtter, og aktiviserte nye aktører som media, distriktskontorer o.l. Politisk redefinering svekket dermed indirekte NRK-ledelsens kontroll over en internt stramt styrt prosess, både kontroll med defineringsmakten av hva som var legitime løsninger, kontroll med tidsperspektivet og antall deltakere. I sum kan dreiningen i prosessen tolkes som at det avstedkom en tautrekkings situasjon.

Styret utviste større grad av konsistent rangering mellom en rekke målsetninger som å frigjøre midler til øvrige prioriterte oppgaver som teknologisk utvikling, sikre budsjettbalanse, hensynet til publikum gjennom dekningsgrad og distriktsprofilering, samt egne mål om å ivareta de politiske implikasjonene. Disse målsetningene hadde imidlertid støtte hos

forskjellige partier på Stortinget. Utfallet der Sogn og Fjordane ble reversert kan tolkes som et kompromiss mellom alle hensynene, og at styret dermed egnet å ivareta en klar mål-middel-tenkning samt å gi forrang til kompromiss. Stortingsrepresentanter var minst like klare i forhold til å ønske å opprettholde Nordland og Finnmark, men statsråden prioriterte tilsynelatende Sogn og Fjordane høyest. Empirien kan dermed tolkes som at NRK imøtegikk den politiske aktøren som hadde størst formell innflytelse på selskapet.

Konklusjonen er at empirien kan tolkes som at statsråden var del av innholdsmessig forhandling på flere arenaer. Det er også mulig at statsrådets overlappende strukturer i distriktskontorsaken gav utslag i flersentrerte mål som var vanskelig compatible; økonomisk effektivisering og bevaring av spredt kontorstruktur. Dette kan ha nødvendiggjort en todelte holdning, eller rettere sagt sekvensiell oppmerksomhet i de ulike fasene av beslutningsprosessen. Dette henger også sammen med en viss rolleklarhet mellom statsråden og NRK om arbeidsdelingen etter §9. Hovedutfallet var ikke overraskende i lys av forhandlingsvarianten, siden det innebar at både statsråden og NRK fikk deler av sine ønsker innfridd. Det tredje vedtaket fremstår som et reforhandlet kompromiss, som i tillegg til Nordland opprettholdt Sogn og Fjordane.

NRK-ledelsens organisasjonstenkning la til grunn at distriktskontorsaken falt utenfor §9, og innenfor daglig drift og redaksjonell frihet. I forhandlingssituasjonen som pågikk hadde NRK-ledelsen gått hardt ut i offentligheten om de instrumentelle fordelene med sammenslåingene. Hovedargumentet hadde vært knyttet til økonomi og bedre journalistikk. Kringkastingssjefen hadde antydnet at han ville sette sin stilling inn dersom statsråden overstyrte. Nå stod NRK overfor en situasjon der de risikerte å bli diktret av statsråden på et område de selv anså falt utenfor §9. Det ville derfor kostet NRK mye prestisje å slå fra seg alle sammenslåingene, eller kun slå sammen de tre kontorene på Østlandet. I lys av dårlig økonomi og kvalitet, stod NRK-ledelsen i en vanskelig situasjon hvis de ikke fikk gjennomført noen sammenslåinger. Det er derfor en alternativ forklaring på kompromiss-utfallet, at NRKs ledelse selv valgte å beholde det kontoret som skilte seg sterkest fra de øvrige gjennom nynorsk-alibiet.

5.4.6 Definerings: NRK-styret og kringkastingssjef

Den hierarkiske varianten tilførte vesentlig forklaringskraft til problemforståelse og løsningsforslag som var toneangivende for NRK-styret og kringkastingssjefen. Informantintervjuene antyder at styremedlemmenes prinsipale standpunkt mht.

løsningsforslag var mer variert enn utfallet. Likevel fremstår problemforståelsen og målsetningene gjennomgående som felles. Det er likevel enkelte trekk ved defineringsaspektet som kan tilføres større forklaringskraft gjennom forhandlingsvarianten.

En rekke problemstillinger og løsningsforslag som senere stod sentralt i NRK-ledelsens anbefalinger fremkom i kollegiale organer med forrang for kompromiss. Det forskningsmessige grunnlaget gav også rom for vide konklusjoner. Det løse i prosessen understrekes av at utredningsfasen bunnet ut i flere konkurrerende sammenslåingsalternativer. Utredningen gav forslagene et faglig preg, selv om det fra NRK-ledelsens side var forutsatt sammenslåinger. Defineringsaspektet tilførte dermed en viss forhandlingsmakt og innflytelse for ledelsen.

Styrets instrumentelle problemstillinger fulgte primært av seer- og lytteroppslutning og økonomisk krise. Spørsmålet om hva som var til beste for kundene brakte imidlertid et forhandlingselement inn i styrediskusjonene. Det var ikke klart før lenger ut i prosessen at ikke sammenslåingene kunne ha omfattet flere kontorer, men det var også et reelt alternativ å beholde både Sogn og Fjordane og Finnmark. Styret optrådte imidlertid i tråd med FNS da de ikke kom med egne forslag, men kun tok stilling for eller mot administrasjonens forslag. Det synes imidlertid også som en sentral problemstilling i styret hva som faktisk var politisk mulig, og styret la derfor premisser om at generalforsamlingen skulle involveres.

En del av kringkastingssjefens forslag antyder dessuten forsøk på alliansebygging med styret, i forhold til hvor medlemmene kom fra, uten at det kan sies tydelig med belegg i empirien. Dette gjelder bortfallet av forslag på kontorer som var foreslått sammenslått i utredningsfasen, men som ikke ble fulgt opp i innstillingen til styret. Forklaringen på bortfallet av Rogaland og Nordland kan også være rent instrumentelt ved at representerte distriktssentra. I tillegg kan bortfallet av Nordland ligge i alliansebygging overfor stortingspolitikere, etter mange år med politisk oppmerksomhet om dette kontoret, knyttet til distriktssendingene. Empirien viste at alternativene som falt ut i prosessen ble fremstilt som likeverdige i NYDI-direktørens rapport, formulert like nøytralt og saklig som de to alternativene der Sogn og Fjordane inngikk.

5.4.7 Oppsummering av forhandlingsvarianten

Et underspørsmål til problemstillingen var hvorvidt tautrekking kunne forklare beslutningsatferden, og dette ble ytterligere operasjonalisert gjennom forventninger i 2.2.5. Forventningene til aktiviseringsaspektet knyttet seg til at beslutningsprosessen var preget av

tautrekking og uenighet i den hierarkiske kjeden, samt at maktressurser ville påvirke deltakelse, initiativ og innflytelse. Overlappende strukturer kunne føre til krysspress hos aktørene. Ut fra defineringsaspektet var det forventet at det ikke ville være felles forståelse av hverken mål, problemoppfatninger eller løsninger, og at aktørene hadde inkonsistente målsetninger og manglende kapasitet til å håndtere alle problemstillinger samtidig.

Det som fremstod som uklarhet i den hierarkiske varianten tilføres struktur gjennom forhandlingsvarianten, spesielt gjelder dette prosessens karakter og utfall i andre og tredje fase. I første fase hadde aktørene en klarere målforståelse, men ettersom distriktskontorsaken trakk ut i tid vektla aktørene i andre fase også andre mål, og kan ha latt seg påvirke av andre aktører sine målsetninger. Et hovedpoenget i forhandlingsvarianten er at aktørene gjennom forhandlinger og overtalelse kommer fram til bindende, kollektive beslutninger uten at enighet nødvendigvis er oppnådd. Utfallet kan tolkes som et kompromiss mellom nesten alle aktørene, delvis basert på en forhandlingstenking med forrang for kompromiss og delvis basert på at aktørene med sine maktmidler presser øvrige aktører vekk fra deres prinsipale standpunkt. I styret ligger dessuten flertallsmakt til grunn for at tre aktører internt i styret mister innflytelse på vedtaket.

Forhandlingsvarianten kan også forklare at det som tilsynelatende fremstår som mangel på mål-middel-tenkning hos statsråden, i praksis dreier seg om flersentrerte mål. Empirien kan tolkes som at statsråden hadde to kontrasterende målsetninger for NRK, hhv. stor frihet for selskapet og ønsket om ivareta distriktshensyn, språkhensyn og allmennkringkasterrollen.

Når det gjelder hvorvidt det lå politisk styring bak beslutningsatferden kan utfallet tolkes som et kompromiss som også ivaretok Stortingets og statsrådets syn. Det landes imidlertid ikke gjennom beslutningsprosessen hvem som har den egentlige beslutningsmyndigheten til å avgjøre distriktsstrukturen. Både uklarheten i prosessen og utfallet antyder at det er en delt fullmakt mellom politikerne og NRK. Ved første øyekast beholder NRK sin autonomi gjennom at det er styret som fatter alle vedtak i saken, men på den andre side endrer NRK på innholdet fra andre til tredje vedtak. Både NRK og statsråden fremstår tilfreds med utfallet i tråd med en kompromisstenkning. Den delte fullmakten til å avgjøre distriktskontorstrukturen synes problematisk for politisk styring, siden den innebar etableringen av en forhandlingssituasjon for avgjøre utfallet. Kompromisset som avslutter prosessen synes å være det enkeltspørsmålet statsråden var mest opptatt av gjennom prosessen, og antyder at personlige preferanser hos statsråden hadde utstrakt betydning for hva selskapet tok hensyn til. Stortingets rolle som definerende for utfallet er svak, men dette

anses ikke overraskende i lys av den utstrakte heterogeniteten som preget Stortingets målsetninger.

5.5 Distriktskontorsaken tolket ut fra kulturperspektivet

5.5.1 Verdibetinget atferd i distriktskontorsaken

På tross av den nåværende aksjeselskapsdrakten kan NRK karakteriseres som en kulturinstitusjon, og det kan derfor forventes at NRK oppfører seg svært ulikt de kommersielt orienterte statsaksjeselskapene. Dermed innlemmes kulturperspektivet, som et konkurrerende perspektiv på prosessen. I henhold til kulturperspektivet går organisasjoner gjennom en institusjonaliseringsprosess som nedfeller bestemte verdier og normer i organisasjonen. Slike normer kan være mer styrende for atferd enn de formelle strukturene i organisasjon; på den ene siden ved motstand mot endringer som ikke passer sammen med verdiene, og på den andre siden som legitimerende for endringer som faller sammen med verdiene. For å kunne vurdere hvorvidt normer og verdier påvirket organiseringen og deltakelsen i prosessen, gjøres først noen betraktninger om hvilke normer og verdier aktørene i den hierarkiske kjeden kan ha vært knyttet til. Stortinget holdes utenfor fortolkningen gjennom kulturperspektivet, siden de ikke på samme måte som de øvrige aktørene kan karakteriseres om organisasjonsinterne.

De sterkeste NRK-normene var trolig knyttet til redaksjonell frihet, basert på at journalistene var den mest dominerende profesjonen og at formidling var primærvirksomheten. Dette var også et hyppig brukt argument både for og mot sammenslåinger, hhv. av kringkastingssjef og distriktskontorer. Teknologiorientering og endringsvilje forventes også å være av betydning, i lys av historisk omfattende nyproduksjon og teknologiutvikling. Utover det forventes at NRKs atferdsmønster var sterkere knyttet til den mangeårige stillingen som direktefinansiert kulturinstitusjon, enn til NPM-verdier som effektivitet, forenkling og økonomi (Pollit og Bouckaert 2000). Vekstperioden i NRK hadde vedvart nesten fram til beslutningsprosessen om distriktskontorene, og distriktsprofilen hadde stått sentralt. I sum kan sterke verdier i NRK ha vært redaksjonell frihet, faglig og organisatorisk autonomi, vekstvilje, teknologisk endringsvilje og distriktshensyn.

Samtidig kan omgivelsespress ha skapt en historisk krise eller et *window of opportunity* NRK. Det var nødvendig å vektlegge verdier som økonomisering og effektivisering for å overleve. Kringkastingssjef Bernander stod også for en klarere effektiviseringstankegang, og det var den som lå til grunn for reorganiseringen. NRK-ledelsen

bestod delvis av mennesker som hadde gått gradene i NRK-systemet og må antas å ha vært preget av de toneangivende verdiene der. Kringkastingssjefen kom imidlertid utenfra, og må antas å ha utviklet sitt norm- og verdigrunnlag delvis i næringslivet, Stortinget og partiet H der han var nestleder gjennom fire år.

NRK-styret hadde tre interne medlemmer som med litt ulik yrkesprofil må forventes å ha utviklet et verdisyn gjennom både sin profesjonsgruppe og gjennom NRK sine fellesverdier. De eksterne medlemmene har tildels sterk profesjonstilhørighet, f.eks. var en av dem jurist (Zuna 1999:345-350). Ut fra kulturperspektivet skulle organisasjoner og kollegiale organer virket atferdsstyrende på tross av slik bakgrunn. Styrets yrkesmessige tilknytning varierte fra næringsliv, kunnskapsinstitusjoner, medieinstitusjoner og politikk. Statsråden hadde mange års erfaring fra Stortinget, men hadde også tidligere vært del av et regjeringskollegium.

I sum forventes det at mange av aktørene i den hierarkiske styringslinjen hadde utviklet sin *logic of appropriateness* andre steder enn i NRK, og at dette kan ha gitt tildels store verdispråk aktørene i mellom. Det er vesentlig for forståelsen av kulturperspektivet at slik atferd baserer seg på internaliserte verdier, og at atferden ikke eksplisitt relateres til verdier eller normer av aktørene selv. Med dette følger også en begrensning i forhold til å trekke entydige analytiske konklusjoner.

5.5.2 Aktivisering

Ut fra kulturperspektivet ble det forventet at initiativet kom fra organisasjonen selv, og at deltakelsen i prosessen gikk på tvers av FNS, og i det vesentlige var styrt av uformelle strukturer på tvers av FNS. Med tanke på at NRK-ledelsen fremmet og frontet restruktureringen er det vesentlig støtte til en kulturtenkning om at det ikke nødvendigvis er toppen i hierarkiet som har initiativet i prosessen. NRK-ledelsens løsningsforslag hadde som vist i analysen av den hierarkiske varianten klare instrumentelle trekk. Forslaget kan likevel tolkes som preget av institusjonell matching til verdiene effektivisering og økonomisering. Spesielt med tanke på at den økonomiske situasjonen hadde så vesentlig fokus som hovedargument gjennom de første to fasene av sammenslåingene, er det påfallende hvor lite alvorlig det fremstår når en av sammenslåingene bortfaller. Det er ikke noe utstrakt hastverkpreg over å finne en erstatningsløsning.

Deltakelsen i prosessen ble vesentlig bredere enn det NRK-ledelsen har lagt opp til. Spesielt de uformelle trekkene der distriktsredaktørene gikk sterkt ut mot sin egen toppledelse

gjennom mediebildet, tilsier at FNS ikke var styrende for atferden. Dette samsvarer med Colbjørnsen-utredningens funn om uformell kultur i NRK. På samme måte kan kringkastingssjefens sterke motstand mot statsråden i media, være et tegn på at statsrådets atferd ikke ble oppfattet som i tråd med de reelle spillereglene i relasjonen mellom NRK og eierdepartementet. Dette kan tas til inntekt for at de passende spillereglene var uformelle. Gjennomgangen av formelt styringspotensiale etter vedtektenes §9 og grunnlovens §19 i bakgrunnskapittelet, tilsa at det formelle aspektet skulle tolkes bokstavelig. Den tilsynelatende uformelle instruksjonen av styret utenom generalforsamling, kan derfor indikere normstyrt atferd. Tilsvarende kan styremedlemmenes normgrunnlag være knyttet til forretningsmannsrollen som omtalt i bakgrunnskapittelet. I tillegg aktualiserte den økonomiske situasjonen en opprydderrolle for styremedlemmene. NRKs atferd minner også om statsselskapenes historiske selvstendighetsvilje som omtalt i bakgrunnskapittelet. NRKs motstand mot hierarkisk overordnet statsråd kan i lys av disse trekkene fortolkes som atferd ut fra *logic of appopriateness*.

Motstand nedover i NRK-organisasjonen var forventet dersom forslagene brøt med verdier og normer. Selv om det er vanskelig å måle dette empirisk, kan distriktskontorenes motstand muligens ha kulturelle innslag. Opphavet til distriktsorganiseringen var en mangeårig vekst gjennom organisk utvikling, basert på fylkesgrenser og sterk selvstendighet og autonomi for hvert kontor. Det skulle ligge klart til rette for konkurranse og motstand mellom kontorene ved forsøk på sammenslåinger. Ledelsens forslag brøt dermed muligens med verdien faglig og organisatorisk autonomi. På samme måte var distriktskontorene vant med at vekstvilje og distriktshensyn stod sterkt i utformingen av kontorstrukturen. Motstanden mot å kutte midler og stillinger kan derfor også forstås som normbasert motstand.

Flere av de sentrale personene i NRK-ledelsen var relativt nyansatte ved første sammenslåingsbeslutning. Dette kan ha vært medvirkende til at det faktisk hadde vært mulig å gjøre endringer som den forrige NYDI-direktøren også hadde foreslått, men som hadde blitt forkastet av den forrige ledergruppa. Styret hadde nylig vært gjennom en tøff prosess med interne diskusjoner omkring tilsettelsen av ny kringkastingssjef, og var på mange måter i en ny konsolideringsfase under den nye styreleder Tanum. Denne regrupperingen sammenfalt også med et annet handlingsrom, nemlig en relativt stor økonomisk krise og negativ virkelighetsforståelse vedrørende seer- og lyttertall. Trekk ved deltakelsen i prosessen innebar derfor at forutsetningene var til stede for det som betegnes som et brudd i organisasjonens liv, slik kulturteorien forfekter mulige brudd i stiavhengighet.

Når det gjelder statsrådets generelle atferd har denne også til en viss grad institusjonelle trekk. Statsråden kombinerte sitt parlamentariske ansvar overfor Stortinget med rollen som generalforsamling eller øverste leder i NRK. På tross av FNS og hierarkisk linje fremstår det likevel som at det var mye makt knyttet til hva NRK selv foreslo. Det konstateres at statsråden konsulterte hyppig med selskapet, f.eks. om spørretimespørsmål, samt forsvarte selskapet sterkt. Slik involvering fremstår i like stor grad som motivert ut fra at det var passende og tradisjon for statselskaper, som at det var rasjonell atferd.

5.5.3 Definerings

Hovedargumentet brukt av NRK-styret og kringkastingssjefen mot statsrådets inngripen gikk på den redaksjonelle friheten. Med tanke på at myndighetene tradisjonelt hadde hatt sterkt fokus på distriktshensynet overfor NRK, spesielt knyttet til struktur og ikke programinnhold, fremstår det ulogisk at statsrådets bekymring for dette var overraskende for NRK. Dermed fremstår argumentet om redaksjonell frihet mer som et verdiargument enn et praktisk argument. Statsrådets politiske styringsvilje var tilsynelatende i strid med normene om autonomi for NRK, men samtidig hadde hun ansvar for å forvalte vedtektenes §9. Statsrådets splittelse i forhold til om inngripen var ønskelig og legitimt, kan forklares av et konflikterende verdigrunnlag som på samme tid "tvang" statsråden til å foreta seg noe og til å gjøre det uformelt. Dette kan tolkes som *logic of appropriateness* i tråd med kulturperspektivet.

Kontorene hadde gjennom mange år symbolisert distriktshensynet i NRK, og motstanden mot endring var dermed først og fremst knyttet til redaksjonell frihet for kontorene og lokalt perspektiv på nyhetsformidling. Mest fremtredende var motstanden hos Sogn og Fjordane, tildels også i Nordland og Finnmark. De instrumentelle aspektene ved motstanden er ikke entydige. På den ene siden ville restrukturering innebære instrumentelt tap av selvstendighet og innflytelse, og ikke minst innsparinger i administrasjon. Denne sterke instrumentelle drivkraften for motstand, skulle imidlertid vært like gyldig for kontorene som i praksis ikke like aktivt motsatte seg sammenslåinger. Ifølge informantintervjuene var Sogn og Fjordane et veldig sterkt kontor. Underveis lyktes de også å markere seg med verdibasert argumentasjon knyttet til å være nynorskens forkjemper i NRK. Kontorets instrumentelle betydning for nynorsken framover, synes likevel noe svekket i lys av opprettelsen av et eget nynorsk kompetansesenter. Beslutningen om å opprettholde Sogn og Fjordane kan dermed fortolkes som at beslutningsatferden hadde verdibasert preg, motivert av kulturell motstand.

Enkelte beslutningsalternativer ble utelatt mellom utredningsfasen og styreinnstillingen. Den relativt svake motstanden fra enkelte av kontorene, kan forklares ved at forslagene var kompatible med verdier, normer og samarbeidsklima i mange av tilfellene. Dette støttes av at forslagene hadde base i Id-utvalget, som nettopp hadde vektlagt felles identitetsflater. Kringkastingssjefens valg av løsningsforslag kan forklares av at enkelte av forslagene fremstod mindre akseptable eller passende ut fra kjennskap til stedene. Instrumentell kjennskap tilsa at både Troms, Bodø og Stavanger var anerkjente bysentra med viktighet i sin region. Motivet kan også være mer verdibasert, fordi løsningsforslagene rørte ved gamle feider mellom kontorene hva gjaldt produksjon og lokalisering, og ved status knyttet til hvem som var lillebror og storebror i gitte relasjoner. Ut fra et kulturperspektiv på beslutningsprosessen kan det tolkes som at kringkastingssjefen ikke anså det som legitimt eller passende å gå inn for sammenslåing som involverte disse.

Restruktureringsforslagene møtes med en viss motstand og treghet nedover i NRK-organisasjonen. Den organiske veksten i NRK gjennom nesten 70 år og mange år som monopolist, gjorde at distriktskontorene ikke var vant med omorganiseringer av denne størrelsen eller kutt i virksomheten. Unntaket var sammenslåingen til NYDI, som også vakte sterk motstand fra distriktskontorene. Dette skulle ikke tilsi at normene og kulturen var innrettet mot kulturell matching til omorganisering. Ut fra ideene om stivhengighet fremstår derfor restruktureringen av distriktskontorene som et brudd med NRKs historie. Behovet for politisk maktbalanse i regjeringen og et muligens NPM-orientert flertall på Stortinget kan ha skapt et *window of opportunity* for at NRK-ledelsen kunne få gjennom omfattende endringer som også brøt med tradisjonelle politiske verdier knyttet til distriktshensyn. Det var også et tilsvarende handlingsrom knyttet til at det fortsatt var uklarhet omkring tolkningen av §9, noe som gjorde legitimiteten av inngripen svak. I tillegg var det et instrumentelt-teknisk press for endring gjennom den økonomiske situasjonen. Restruktureringen av distriktskontorene kan dermed tolkes både som en praktisk løsning i tråd med et instrumentelt perspektiv, og konkurrerende fortolkes som en kulturtilpasning for at distriktsorganisasjonen skulle kunne overleve den økonomiske situasjonen i tråd med kulturperspektivet. At det eksisterte et slikt kortvarig handlingsrom underbygges av at det ikke senere ble foreslått andre sammenslåinger, selv om reverseringen av Sogn og Fjordane skulle tilsi behov for økonomisk inndekning.

5.5.4 Oppsummering av kulturperspektivet

Opgavens problemstilling er hva som kjennetegnet hovedtrekkene i beslutningsprosessen, samt i hvilken grad og på hvilken måte det lå politisk styring bak beslutningsatferden. I forlengelsen av dette ble det stilt et underspørsmål om hvorvidt kulturelle faktorer fremmet eller hemmet beslutningsatferden, og dette ble ytterligere spesifisert gjennom forventninger i 2.3.3. Forventningene til aktiviseringsaspektet knyttet seg til at initiativet til beslutningsprosessen kom nedenfra i den hierarkiske kjeden, samt at deltakelse og kontakt var styrt av uformelle normer på tvers av FNS. Det var forventet motstand nedover i NRK-organisasjonen hvis forslagene ble opplevd som en trussel mot eksisterende kultur. Forventningene til innholdet i prosessen var knyttet til at aktørene søkte løsninger og argumenter som passet til tradisjonelle verdier og normer i kulturen. Det var også forventet at beslutningsaktiviteten enten kunne kobles til stivhengighet eller til *window of opportunity*.

Funnene som ble tolket som hierarkisk styring eller forhandlingsutspill sett gjennom de to variantene av det instrumentelle perspektivet, får en konkurrerende forklaring gjennom kulturperspektivet. I tråd med forventningene var deltakelsen sterkt orientert fra bunn-opp, og kan tildels forklares av spilleregler som går på tvers av det formelle styringspotensialet. Det kan ligge uformelle spilleregler eller en *logic of appropriateness* til grunn når statsråden velger uformell instruksjon, fremfor formell generalforsamling som forventet ut fra FNS. Det samme gjelder forklaringen på hvorfor kringkastingssjefens endelige innstilling til styret valgte bort de alternativene den gjorde. Den sterke motstanden nedover i NRK-organisasjonen har også tydelig verdibaserte innslag i argumentasjonen, f.eks. knyttet til nynorskens stilling i NRK og redaksjonell frihet. Det samme gjelder NRKs motstand mot statsråden. Empirien gir ikke like sterk støtte til at styrets atferd tilføres vesentlig forklaringskraft ut fra kulturperspektivet, muligens med unntak av at det ble oppfattet passende å innta en forretningsmannsrolle eller opprydderrolle i styret. Vurderingen av hva som er den mest atferdsstyrende forklaringen på å opprettholde Sogn og Fjordane kan også ligge i normer og verdier, som en konkurrerende forklaring til nynorsken som instrumentell størrelse eller som ledd i et instrumentelt kompromiss. Kulturperspektivets konkurrerende forklaring er at styret her handlet ut fra at det ikke var passende å fatte et vedtak som så sterkt ville identifisere NRK med svekkelsen av nynorskens stilling. Kulturperspektivet tilfører også forklaringskraft gjennom ideen om *window of opportunity*, i NRK representert ved en økonomisk krise, noe som ser ut til ha vært avgjørende for gjennomslag for løsningene hos statsråden.

5.6 Myter i beslutningsprosessen om distriktskontorsaken

5.6.1 Aktivisering

Myteperspektivet utgjør en konkurrerende forklaring på statsrådets noe nølende deltakelse i første fase av beslutningsprosessen, og på at det ikke ble avholdt generalforsamling i andre eller tredje fase. Formelt var statsrådets rett til inngripen gjennom generalforsamling stadfestet gjennom aksjeloven, uavhengig av tolkningen av NRKs vedtekter. I de to siste fasene da det ble et tema at statsråden kunne komme til å gripe inn, skjedde imidlertid all påvirkning uformelt. Empirien viste at utspillene fra statsråden tildels kan ha fremstått for både NRK og Stortinget som dobbeltkommunikasjon. Statsråden skapte tildels forhåpninger hos motstanderne av sammenslåingene, mens det senere ble uttrykt at NRK fortsatt stod fritt og at alt statsråden hadde gjort var å be om mer informasjon. På den ene siden kan en forklaring på denne doble kommunikasjonen ligge i at statsråden opplevde press fra omgivelsene. Nyliberale ideer, som blant annet var opphavet til selve fristillingen for NRK, tilsa at det var moderne å gi statlige enheter frihet og autonomi til i stor grad å styre seg selv. Regjeringspartneren H var en sterk forkjemper for statsaksjeselskapenes frihet, støttet i media av en rekke profilerte personer som tidligere hadde vært styreleder i NRK, kringkastingssjef m.v. Tilsvarende fremstod det som at ekstern deltakelse i utredningsfasen i NRK legitimerte behovet for effektivisering i NYDI. Disse forholdene kan ha innebåret et symbolsk press på statsråden, om at det ikke var passende atferd å instruere NRK i distriktskontorsaken.

På den andre siden kan symbolsk press også være det som aktiviserte statsrådets mer aktive motstand mot sammenslåinger i andre og tredje fase. NRK-administrasjonen lyktes i første fase i å skape en forståelse av situasjonen som en teknisk preget reorganisering med bakgrunn i økonomi og effektivisering. Stortingsopposisjonens betydelige aktivitet i andre fase gjorde tilsynelatende at sakens innhold fikk symbolske overtoner, knyttet til tradisjon, distriktshensyn, allmennkringkasterbegrepet og språk som mer institusjonelle størrelser. Dette fikk utbredelse også gjennom aktivitet fra kontorene selv, media og lokalpolitikere. I den første fasen var slikt institusjonelt press fra Stortinget og omgivelsene ellers svært svakt, og NRKs autonomi hadde fortsatt en symbolsk styrke. Myteperspektivet kan dermed utgjøre en konkurrerende forklaring til den hierarkiske varianten, både på hvorfor statsråden forholdt seg relativt i ro i den første fasen og på aktivisering av motstand fra statsråden og stortingsrepresentanter i andre fase.

I første fase synes statsråden å forsvare NRK i Stortinget. I andre fase synes det som om statsråden gjør relativt lite for å bygge bro mellom Stortinget og NRK. Gjennom media og

enkelte stortingsutsagn synes statsråden og statssekretæren snarere å fremheve det problematiske med sammenslåingene og manglene ved prosessen, som f.eks. mangel på evaluering av de første sammenslåingene. Dermed fikk relasjonen også mellom statsråden og NRK en form for mytepreg. Selv om det vil være overdrevent å fremstille dette som sterkt mytisk press, trakk statsråden frem forhold som var egnet til å svekke NRK sin legitimitet i Stortinget og i offentligheten. På samme måte var enkeltutspillene som kom fra kringkastingssjefen egnet til å svekke statsrådets omdømme mht. å følge gode styringsprinsipper for NRK. Dette kan tolkes som at NRK etter reorganiseringen til aksjeselskap i mindre grad enn før hentet legitimitet gjennom tilpasning til politisk styring og kontroll. Empirien kan tolkes som at statsråden og kringkastingssjefen utøvde en form for symbolsk orientert press mot hverandre, noe som var egnet til å undergrave en klar hierarkisk relasjon aktørene i mellom.

Empirien viste også at det svært ofte lå informasjon via medieoppslag forut for aktivisering av stortingsrepresentanters spørretimespørsmål, og dermed indirekte aktivisering av statsråden. Media hadde dermed en sentral funksjon i å aktivisere deltakere i prosessen. Tildels medførte dette en instrumentell orientering knyttet til hjemfylke. Karakteren på medieoppslagene og det samlede antall oppslag var imidlertid også egnet til å skape et mer mytisk press, siden de inkluderte utsagn fra eksperter, fagfolk og autoriteter. Samlet sett var derfor media trolig legitimitetsskapende, og virket delvis både for og mot at inn gripen overfor NRK var korrekt og legitim atferd. Dette kan ha påvirket aktørene i den hierarkiske kjeden.

5.6.2 Definerings

Gjennom mytiske overtoner kan en handling eller et argument bli noe aktører ikke ønsker å assosieres med (Christensen 1994:208). Det politiske styringsforsøket fra både Stortinget og statsråden har preg av myter, siden det anføres få instrumentelle argumenter som er fremtredende gjennom hele prosessen med unntak av nynorskens stilling i NRK. Hovedargumentet mot sammenslåing var tilsynelatende snarere at det var upassende å legge ned kontorene i distriktene. Distriktshensynet og det noe ullne allmennkringkasterbegrepet fremstod som mer verdimesig styrende, enn instrumentelt. Det kan også tolkes som om nynorsk-argumentet gjennom den pågående prosessen fikk mytiske overtoner, i forhold til hvor viktig det var å satse på språk. Når alle aktørene i den hierarkiske kjeden søkte å fremstå som vinnere ved det tredje vedtaket, kan dette tolkes i lys av myteperspektivet. Ingen av aktørene ønsket etterhvert å identifiseres med de som hindret nynorskens fremme i NRK,

gjennom å legge hovedkontoret til Sogn og Fjordane til riksmålsbyen Bergen. Statsråden som nynorsktilhenger kunne mistet viktig legitimitet med å legge seg ut med målbevegelsen. Å legge ned Sogn og Fjordane ville heller ikke gitt legitimitet til NRK-styret, i og med at statsråden satte sin prestisje inn på nettopp språkargumentet og kontoret. Styret hadde muligens også fra tidligere noe tynnslikt legitimitet mht. å ta hensyn til den politiske delen av hverdagen pga. Nordlands-kontoret. Kontoret hadde fått sterk karakter av et politisk symbolkontor, etter mangeårig oppmerksomhet gjennom media og beskyttelse fra Stortinget.

Pfeffer og Salancik (2003:52) skriver at den sosiale kontrollen fra en organisasjon til en annen er knyttet til potens og hvorvidt innspillet oppleves viktig. I distriktskontorsaken var muligens ikke Stortingets sosiale kontroll med NRK knyttet til reell sanksjon, siden det ikke åpenbart var flertall for inngripen. Det synes likevel som om legitimitetsaspektet og innslaget av ladete ord bidro til mytisk press fra stortingsopposisjonen mot sammenslåingene, og gav opposisjonen et sterkt kort overfor statsråden. I tillegg til nynorsken får også andre argumenter symbolske overtoner, f.eks. betydningen av globalisering, kommersialisering, konkurranse, samt NRKs betydning som kulturinstitusjon. Betoningen av hvorvidt vedtaket i NRK-styret innebar at distriktskontorer ble lagt ned, får også karakter av symbolsk press. Mens styret omtalte endringene som sammenslåinger der de gamle kontorene ville bli bevart som redaksjonsenheter, brukte enkelte stortingsrepresentanter ord som ”nedleggelse”. Stortingsrepresentanter uttrykte en instrumentell bekymring for konsekvensene av sammenslåingene, f.eks. ved knyttet til redaksjonell dekning av hele landet. Primært er det likevel henvisningen til den norske kulturarven, språkarven og distriktshensynet som symbolske begreper, som fremstod som den tydeligste beveggrunnen til motstanden. Representantenes sterke understreking av NRK sine tradisjoner og samfunnsbetydning som kulturinstitusjon kan tolkes som at det ble gitt mytisk styrke til argumentet om at distriktsstrukturen måtte bevares.

Det blir også gjennom prosessen klart at det ligger et sterkt mytepress og symbolsk potensiale i allmennkringkasterbegrepet. Dette kommer frem ved det etterhvert vesentlige presset for at stortingsrepresentantene på tvers av parti, f.eks. H, skulle ta side med sitt lokalkontor. De tilfellene der politikere hele veien stod fast på at de ikke ønsket å ta stilling til forslag om sammenslåing i eget fylke, f.eks. i Sogn og Fjordane, fikk media en egenkraft som agent for kontoret. Noen representanter fra H gikk også på tvers av sitt parti sin prinsipielle linje.

I styrebehandling og administrasjons diskusjoner fremstår det mytiske perspektivet noe mindre framtrædende, sammenlignet med instrumentell argumentasjon som fremstilt

gjennom en hierarkisk fortolkning. Det synes klart at den økonomiske krisen NRK stod midt oppe i har vesentlig forklaringskraft for hvorfor ledelsen tenkte restrukturering. Den sterke understrekingen av behovet for effektivisering og budsjettkutt fremstår imidlertid noe overdrevet, når det er såvidt liten bekymring å spore for den økonomiske inndekningen etter at statsrådets stanset det andre vedtaket. Det er dermed en konkurrerende tolkning at også "effektivisering" som brukt av NRK-styret og administrasjon tildels brukes som et legitimitetsskapende moteord, og dermed har en mytisk side.

To funn antyder et forsøk på å kombinere motstridende forventninger i omgivelsene i ett og samme handlingsmønster, hhv. statsrådets omtale av sammenslåingsvedtakene og NRKs håndtering av evalueringen. Statsrådets holdning fremstod som relativt splittet, og kan tolkes som at statsråden møtte NRK og Stortinget noe ulikt. Det synes som om statsråden tildels gav tilslutning overfor NRK til innsparingstiltak gjennom restrukturering og forsvarte NRKs autonomi. På den andre siden møtte statsråden kjernevelgere og stortingsrepresentanter med motstand mot sammenslåinger. Det nye ved tredje vedtak var at Sogn og Fjordane ikke ble sammenslått med Hordaland, og at satsningen i Hålogaland falt bort. Nynorsk kompetansesenteret var en del både andre og tredje vedtak. Det er derfor noe overraskende at statsråden betegnet dette som et "mye bedre vedtak". Likeledes skulle en stram hierarkisk linje tilsi at generalforsamlingen skulle behandlet distriktskontorsaken, for å gi en formell avslutning og legitimitet og støtte til NRK-styret. I tråd med NPM-orienterte omgivelser kan det forklares med at det var lite passende å drive tradisjonell styringsinngripen, selv overfor statsaksjeselskap. Samlet er dette indikasjoner på at statsråden hverken opplevde det som legitimt som politiker å aktivt ha støttet sammenslåingene i generalforsamling, eller opplevde det som legitimt å ta i bruk generalforsamling for å formalisere myndighet over NRK i en slik sak. Empirien kan tolkes som at statsråden forsøkte å balansere motstridende forventninger fra omgivelsene, og til en viss grad tydde til hykleri i teoretisk forstand.

Likeledes kan evalueringen som ble satt i gang etter andre vedtak, ha vært et rent legitimerende trekk fra NRK. Det ble gjennomført en evaluering, men flertallet av de eksterne aktørene som uttalte seg var negative til kvaliteten. NRK opprettholdt dessuten sammenslåingene i budsjettet som ble vedtatt før tredje sammenslåingsvedtak og før evalueringssfasen var ferdig. Dette antyder at NRK-ledelsen innad iverksatte sammenslåingene, parallelt med at de overfor omgivelsene forsøkte å gi inntrykk av at de ventet. Evalueringen gjorde det blant annet mulig for statsråden å støtte NRK-vedtaket uten å ha mistet for mye ansikt.

5.6.3 Oppsummering av myteperspektivet

Oppgavens problemstilling tok opp hva som kjennetegnet hovedtrekkene i beslutningsprosessen, samt hvordan politisk styring lå bak beslutningsatferden. Et underspørsmål til problemstillingen var i hvor stor grad myter kan ha påvirket beslutningsatferden. Det knyttet seg også en rekke forventninger til myteperspektivet under punkt 2.3.5. Forventningene knyttet til aktiviseringsaspektet var at initiativ og deltakelse fulgte av opplevd press fra omgivelsene av symbolsk karakter, samt at organiseringen av prosessen bar preg av å vise at organisasjonen var i takt med toneangivende verdier og normer i omgivelsene. Forventningene ut fra defineringsaspektet var at beslutningsutfallet fulgte ut av det som gav størst legitimitet og tillit i omgivelsene. Begreper og argumentasjon ble tilpasset det som sikret legitimitet. Det var også en forventning at aktørene i den hierarkiske kjeden søkte å kombinere motstridende forventninger fra omgivelsene med hykleri eller doble standarder.

Myteperspektivet utgjør en konkurrerende forklaring på aktiviseringen av deltakelse og initiativ i beslutningsprosessen. Rolleklarhet og NPM-inspirerte omgivelser gav grobunn for symbolsk argumentasjon både fra Storting, statsråd og NRK. Analysen viste også hvordan tekniske begreper tildels fikk symbolske overtoner, og påvirket aktørenes deltakelse og involvering. Myteperspektivet bidro herunder til å forklare hvordan alle aktørene i den hierarkiske styringslinjen tilsynelatende var opptatt av å fremstå som at de var vinneren, gjennom vedtaket der ett kontor ikke ble sammenslått. Empirien kan her tolkes som at aktørene var utsatt for omgivelsespress om å gjøre det rette, og ønsket å fremstå i takt med det som var passende atferd i omgivelsene, herunder ønsket ingen å identifiseres med å ha hemmet nynorskens stilling i NRK. Omgivelsespress legitimerte tildels både statsrådets deltakelse og statsrådets ikke-inngripen. På samme måte var NRK-styret utsatt for press for å sikre politisk legitimitet, og på samme tid styrke inntrykket av at NRK effektiviserte.

Tilsynelatende inkonsistens i holdningene hos NRK og statsråden kan forklares ved at de forsøkte å kombinere forventninger fra ulike deler av omgivelsene. Dette kan forklares som hykleri eller doble standarder i beslutningsatferden. I henhold til myteperspektivet fulgte utfallet av symbolsk politisk press for å ivareta allmennkringkasterrollen, distriktshensynet og nynorskens stilling.

6. Konklusjoner og avslutning

6.1 *Tilnærming og oppsummering*

Problemstillings første del var å få frem hva som kjennetegnet hovedtrekkene i prosessen ved styrevedtak om distriktskontorene i perioden 2001-2003, med tanke på deltakere, problemer og løsninger. Oppgavens problemstilling var videre å avdekke i hvilken grad og på hvilken måte det lå politisk styring bak beslutningsatferden i distriktskontorsaken.

Oppgaven tok utgangspunkt i en hierarkisk styringslinje mellom Stortinget, statsråden, NRK-styret og kringkastingssjef. Derfra ble det utledet en hovedforventning om at den hierarkiske varianten ville ha størst forklaringskraft for beslutningsprosessen i distriktskontorsaken. Dette ble supplert med forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet, i tråd med en forventning om tautrekking aktørene imellom. For å ivareta bredde i analysen, og sikre at konkurrerende forklaringer kom frem, tok analysen også for seg institusjonell teori, gjennom kulturperspektivet og myteperspektivet. I tillegg har analysen blitt tilført struktur gjennom å skille mellom aktivisering, dvs. initiativ, innflytelse og deltakelse, og definering, dvs. problemoppfatning, løsninger og utfall. Metodisk tok oppgaven utgangspunkt i datatrianglering, hhv. intervjuer, medieoppslag og offentlige dokumenter, herunder bl.a. brevkorrespondanse, stortingsdokumenter og interne utredninger i NRK.

6.2 *Hovedfunn*

Oppgaven avdekket forskjell i hvilke politiske styringssignaler som ble sendt fra eier ved statsråden i de respektive beslutningsfasene. I første fase sendte ikke eierrepresentanten noen klare signaler, eller rettene sagt ble det sendt signaler om at selskapet hadde alle fullmakter i beslutningen. Stortinget kom også veldig sent på banen, og hadde få prinsipielle innspill. Dermed vedtok NRK tilsynelatende uten sterke protester sammenslåing av fire kontorer til to. I andre og tredje fase avtegnet det seg et klart skille på Stortinget mellom partier for og mot inngripen. Statsråden beveget seg tilsynelatende mellom litt ulike prinsipielle og praktiske standpunkter. På den ene siden kan analysen konkludere med at statsrådets primære utgangspunkt om ett kontor per fylke ikke fremstod entydig, samt at statsrådets atferd ble oppfattet tvetydig og uklar. På den annen side kan analysen tas til inntekt for at statsråden ved hjelp av tautrekking, forhandling og bruk av uformelle kanaler lyktes både i å demme opp for en uønsket politisk utvikling og ivaretok en hierarkisk relasjon til NRK.

Opgaven viser at i de tilfellene der statsrådets standpunkt oppleves kontroversiell fra selskapet selv utviste selskapet vesentlig motstand. Gitt at eierne framførte en relativt klar vilje til politisk styring, som i andre fase, synes det likevel som om statsråden som eierrepresentant hadde relativt svak innflytelse på vedtaket. Selv om det formelle grunnlaget for instruksjon gjennom generalforsamling var til stede gjennom loven, ble ikke slik inngripen foretatt i praksis, selv i en situasjon der statsråden var uenig med selskapet. Forklaringen på dette kan delvis ligge i selskapets motstand og frihetsvilje, men også i uklar forståelse av generalforsamlingen sin utvidete myndighet for statsaksjeselskap og NRK-vedtektenes særlige bestemmelser. Selv etter en sak som distriktskontorsaken som vakte betydelig oppmerksomhet, er det ikke avklart hvorvidt restruktureringen av distriktskontorene falt innenfor ”endringer i den distriktsmessige profil” som gjengitt i §9 eller ikke. Det er også uklart hvem som har myndighet til å avgjøre tolkningen. Formelt hviler dette på statsråden i generalforsamling. Imidlertid gikk stortingsopposisjonen fra SV, AP og SP og selskapet selv svært langt i å ha meninger om hvorvidt noe falt innenfor eller utenfor paragrafen. Selskapets motstand knyttet seg spesielt til deres oppfatning av en klart regulert arbeidsdeling gjennom aksjelov og kringkastingslov.

Empirien viste at det i stor grad var administrasjonen som gjennom informasjonsflyt kontrollerte aktiviseringen av styret i NRK, statsråden og Stortinget. Eierstrukturen gav også vesentlig makt til statsråden fremfor Stortinget, illustrert ved at det statsråden valgte å engasjere seg spesifikt og være tydelig på ble hensyntatt i NRK som et uttrykk for politikernes prioritering. Den formelle kanalen generalforsamling ble ikke benyttet til annet enn ordinære formalia, i perioden diskusjonen om distriktskontorene foregikk gjennom media, brevkorrespondanse og uformelle kanaler.

Stortingets rolle var tvetydig i styringsrelasjonen overfor NRK. Det var opposisjonen i Stortinget som var mest aktive i saken om distriktskontorene, og utgjorde ikke noe flertall uten støtte fra KrF-statsrådets parti. Partiet H viste, sammen med tildels FrP og V, en sterk prinsipiell standhaftighet for NRKs autonomi. KrFs holdning fremstod tidvis nølende og mer utydelig, og her fremstod statsråden klarere. I distriktskontorsaken fremstod ikke stortingspolitikere fra regjeringspartiene med noe tydelig standpunkt i de fasene der statsråden selv var utydelig, og kan indikere at stortingsgruppene forventes å reflektere sin regjerings standpunkt. Empirien antydte likevel at det kan ha vært relativt stor uenighet regjeringspartiene imellom. Opposisjonspolitikere var derimot svært tydelige, som forventet ut fra partiuenighet. De hadde imidlertid ikke noen parlamentarisk metode for å influere

statsråden, utover mulighet til verbal påvirkning og forsøk på å fange velgernes oppmerksomhet. Opposisjonen var dermed prisgitt statsrådets valg av standpunkt.

Både saken om distriktssendinger og saken om distriktskontorer viste dessuten at det var vanskelig å få gjennomslag overfor NRK, når selskapet selv var uenig. For det første viste analysen at NRK ikke anså seg moralsk eller prinsipielt bundet av statsrådets primære syn. For det andre illustrerte NRKs reaksjonsmønster at de ikke reelt anså en restruktureringssak for å falle innenfor den hierarkisk styringslinjen, men snarere som et spørsmål innenfor deres redaksjonelle frihet etter fristillingen til aksjeselskap. Til forskjell fra det man kunne ha antatt om at NRK som kulturinstitusjon ville vært spesielt lydør for politiske signaler, var det spesielt sterk motstand hos kringkastingssjefen mot at statsråden skulle fatte beslutningen. Analysen kan tolkes som at den politiske styringen ikke var så utstrakt som intensjonen bak særreglene for statsaksjeselskap i aksjeloven skulle tilsi. Eierinnflytelse over styrebeslutningene fant sted, men det er tvilsomt om dette skjedde i mer utstrakt grad enn hva som ville vært tilfelle for private selskaper.

En alternativ konklusjon er at statsråden ved å unngå en rettlinjert prosess sikret politisk gjennomslag, samt at styret beholdt troverdighet. I lys av omgivelsenes forventninger om autonomi for statselskaper var det komplisert for statsråden å overkjøre NRK. På den annen side stod det politisk legitimitet i forhold til språkhensyn, distriktshensyn og allmennkringkasterrollen på spill for statsråden. Ved parallelt å la tiden gå og gjøre det klart for NRK hvor hun stod, lyktes statsråden i å få reversert ett styrevedtak uten å gjennomføre generalforsamling. Selv om ikke formelle kanaler ble vektlagt kan dermed prosessen tolkes som i tråd med den hierarkiske styringslinjen. Statsråden unngikk at styret og kringkastingssjefen trakk seg, og beholdt for en stor del politisk prestisje.

6.3 Perspektivenes forklaringskraft

Som følge av et teoretisk utgangspunkt ble fokus rettet mot en hierarkisk styringslinje, med forhandlingsrelasjoner mellom aktørene. I første fase tilførte den hierarkiske varianten vesentlig forklaringskraft, og prosessen avtegnet seg som at NRK-ledelsen med formell tilslutning fra styret og støtte fra statsråden styrte prosessen med korte tidsfrister og kontroll med deltakelse. Selv om det er noe uventet ut fra den hierarkiske varianten at NRK-interne aktører i all vesentlighet hadde både initiativet og innflytelsen over prosessen, samsvarte de primære trekkene ved prosessen med en stram hierarkisk prosess. Det lå også en klar instrumentell målsetning om forbedret økonomi og effektivisering til grunn for utfallet. I tråd

med den hierarkiske styringslinjen støttet statsråden disse målsetningene, og hadde også gjennom generalforsamling vært opptatt av dette.

I andre beslutningsfase forklarer tilsynelatende de respektive perspektivene ulike deler av empirien, og utgjør tildels konkurrerende forklaringer på samme forhold. Politisk ledelse og ansvarlig eiers deltakelse innebærer først og fremst uformell styring, og ikke styring gjennom formelle prosesser. De uformelle innspillene følger imidlertid tildels den hierarkiske kjeden, og kan således støtte en hierarkisk fortolkning. Forhandlingsvarianten tilfører også vesentlig forklaringskraft for prosessen, som har preg av tautrekking og ulike former for hentydning på makt. Distriktskontorsaken viste at politisk innflytelse også delvis var mulig gjennom uformell styring, når statsråden var tydelig nok på hva som var forventningene. Empirien illustrerte likevel også at kompromisset som ble inngått bare delvis imøtekom statsrådets primære syn, og at det var selskapets primære syn som fikk størst gjennomslag. Ikke i noen av disse sakene fikk konfrontasjonene utfall i endret styresammensetning. Kompromisstenkningen hos alle aktørene i den hierarkiske kjeden er derfor like fremtredende, som hierarkisk toppstyring. Forhandlingsvarianten bidrar også når det gjelder overlappende strukturer, og krysspress mellom roller.

Kulturperspektivet kan forklare motstanden fra de lokale kontorene, der redaksjonell frihet stod tilnærmet likt som motargument sammenlignet med rasjonelle argumenter som hensyn til arbeidsplasser o.l. Empirien kan tolkes som at stivhengighet og verdiinfinisering gjør NRK til en kulturinstitusjon, med motstand mot forhold som ikke anses passende.

Omgivelsespresset via både lokale politikere og stortingsrepresentanter hadde tildels symbolske overtoner, som i faser av prosessen var mer fremtredende enn instrumentelle innslag. Vi ser også at enkelte interne aktørene benytter ”mytekortet” i favør sin holdning. Kringkastingssjefens innstilling om å beholde Nordland kan delvis fortolkes gjennom den hierarkiske varianten, og blant annet at det var investert midler i Nordland som la tilrette for at de skulle bli eget kontor. Dette overskygges imidlertid av at Nordland var blitt et politisk symbolkontor. I sendingssaken hadde NRK fått utsatt et politisk vedtak gjennom flere år, flere Storting og flere statsråder. Det var nå press for at NRK måtte la kontoret bli selvstendig.

Maktmiddelet styreutnevneelse som formelle spilleregler tilsier hørte hjemme hos generalforsamling, ble i distriktskontorsaken brukt som argument fra NRK-aktørene mot inngripen. Det at statsråden ikke anser å kunne bruke dette maktmiddelet umiddelbart kan tilføres forklaringskraft gjennom myteperspektivet, og at det ikke ble opplevd passende å instruere. Kulturperspektivets *logic of appropriateness* kan også forklare at de formelle rammevilkårene ikke var i tråd med det reelle normgrunnlaget for styring av NRK.

6.4 Analytisk generalisering: Politisk innflytelse overfor statsaksjeselskaper

Hovedhensikten med denne oppgaven var å analysere i hvilken grad og under hvilke betingelser politisk styring spiller inn på styrebeslutninger i statlig eide aksjeselskaper, samt å vurdere hvilke andre faktorer som påvirker styrebeslutninger. Argumentet for at oppgaven kan gi mer allmenn innsikt i styringen av aksjeselskaper er delvis at oppgavens funn sammenfaller med andre empiriske studier av statsaksjeselskap med §10-modellen. Hovedargumentet mot en slik generalisering er at NRK kan ha en annen tradisjon og kultur enn de kommersielt orienterte statsaksjeselskapene som tidligere er studert.

Distriktskontorsaken illustrerer betydningen av politisk styringsvilje og tydelighet for å påvirke en beslutning i et aksjeselskap. Det finnes lignende eksempler på at statsaksjeselskaper har gått offentlig ut mot sine eiere både i saker og vedrørende skifte av styremedlemmer (Johnsen 1990, Grønlie 1989, Grøndahl 1992). I flere av tilfellene anså selskapene selv at de faktisk påvirket politiske beslutninger (ibid.). Et sterkt frihetsønske er altså ikke unormalt for statsaksjeselskaper, og heller ikke at selskapet gitt et slikt ønske faktisk vil ha mulighet til helt eller delvis å få gjennom sine primære ønsker. I distriktskontorsaken ble det dessuten tydelig at det var stor grad av forhandling direkte mellom kringkastingssjef og statsråd, herunder trussel om at kringkastingssjefen ville trekke seg dersom statsråden grep inn. Styret befant seg tildels som et formelt mellomledd, og hadde tildels egne forhandlinger med både kringkastingssjef og statsråd. Omgivelsenes forventninger til statsråden er også for en stor del NPM-orienterte, blant annet fra regjeringskollegaen H, og gjorde det lite legitimt for statsråden å gripe inn overfor et aksjeselskap. I lys av dette er det grunnlag for å konkludere med at selskapsformen på tross av en tydelig vedtektsmodell, ikke nødvendigvis forenkler betingelsene for politisk styring.

Diskusjonen om hvorvidt restruktureringen av distriktskontorene lå til NRK, statsråd eller Storting å avgjøre illustrerer at uklarheten rundt §9 er stor, når det gjelder hvorvidt en sak faller inn under vedtekten eller ikke. Det kunne også vært tydeligere for selskapet konkret hva det forventes at de fremlegger for eierne med referanse til §9 sin formulering ”alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning”. Empirien antyder at det i stor grad var NRK selv som gjennom sin informasjonsflyt avgjorde hva statsråden kunne engasjere seg i, og dermed ble et mulig tema for generalforsamling. Hadde det vært mer avklart hva som falt innenfor paragrafen, kunne også politiske klar styring vært lettere. Kultur- og myteperspektivet tilførte imidlertid forklaringskraft både på hva som

hemmet og fremmet politisk styring. En ren instrumentell-formell avklaring vil derfor ikke være tilstrekkelig for å sikre potensiale for politisk styring. Analysen viste også hvordan statsråden utnyttet et uformelt potensiale for styring, og lyktes i å gå gjennomslag i den hierarkiske relasjonen.

Analysen antyder at når statsråden var tydelig på at inngripen kunne bli aktuelt var dette et sterkere maktmiddel overfor NRK enn Stortingets forventinger. Likevel antyder analysen at det ikke var handlingsrom for eier til å rendyrke hierarkisk styring gjennom formelle kanaler. En ytterligere generaliserende fortolkningen av oppgaven er at politisk styring av statsaksjeselskaper kunne hatt enklere betingelser under flertallsregjering eller med enstemmighet i Stortinget. Dette må bli opp til senere studier å teste empirisk. Teoretisk kan det forventes at dersom stortingsflertallet eller regjeringspartiene hadde sammenfalt med de som ønsket instruksjon overfor NRK, ville dette styrket statsrådets legitimitet for inngripen. Analysen viste imidlertid hvordan statsråden utnyttet potensialet i Stortingets tvetydige målsetninger, til å få fram tydelig motstand og et kompromiss om en spesifikk sammenslåing.

En hovedkonklusjon er at betingelsene for politisk styring ikke nødvendigvis er tilstede selv om selskapet er 100 % eid av staten, og selv om politikerne selv ønsker å styre. I forlengelsen av dette vises det til at selv om det er avklart praksis at statsråden er generalforsamling, pågår det likevel substansiell diskusjon i Stortinget når et spørsmål oppfattes som strategisk viktig. Uklarheten om hvem som kan legitimere instruksjon i §9 sin forstand, illustrerer uklar forståelse av hvem som er de egentlige eierne av NRK. Potensialet for politisk styring kan dermed ligge i en tydeliggjøring av hva som skal være de praktiske implikasjonene av det formelle grunnlaget, dvs. vedtekter og særregler for statsselskaper i aksjeloven. Slik spesifisering kan delvis gå på ytterligere avklaring av eierskap, samt at det stadfestes hvorvidt det er legitimt med inngripen. En styrking av politisk styring i dette henseende blir dermed nært knyttet til det parlamentariske flertallet, og det er et spørsmål om mindretallsparlamentarisme i seg selv kan være til hinder for entydig politisk styring. På den annen side antyder empirien at sterk politisk styring muligens ikke er ønskelig i moderne tid, og at tendensen til reformer som svekker politisk styring er en villet utvikling fra enkelte.

Den analytiske generaliseringen konkluderer derfor med at uklarhetene rundt §9 gjør politisk styring etter denne paragrafen avhengig av tre forhold; tydelig politisk vilje hos statsråd, støtte for statsrådets syn i Stortinget eller omgivelsene og vilje i selskapet til å rette seg etter det eier beslutter. Sammenfallet i tid av alle disse forholdene kan være svært sjelden i lys av historisk erfaring med selskapenes frihetsvilje og utstrakt bruk av koalisjons- og mindretallsregjeringer.

7. Litteraturliste

7.1 Bøker, artikler, avhandlinger

Allison, Graham T. og Zelikow, Philip (1999): *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2. utg. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.

Berrefjord, Ole (1979): *Rafnes-saken. Beslutningsprosess og folkelig deltakelse*. Maktutredningen Arbeidsnotat nr. 82, Bergen juli 1979.

Berrefjord, Ole (1982): *Rafnes-saken: Forhandlingsøkonomien i aksjon. En beslutningsstudie*. Bergen: Universitetsforlaget.

Brunsson, Nils (2002): *The Organization of Hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. 2. utg. Oslo: Abstrakt forlag

Christensen, Tom (1990): "Målstyringskonseptets begrensninger". *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* nr. 6 1990 s. 33-39.

Christensen, Tom (1991): *Virksomhetsplanlegging. Myteskaping eller instrumentell problemløsning*. Oslo: Tano

Christensen, Tom (1994a): *Politisk styring og faglig uavhengighet: Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: Tano

Christensen, Tom (1994b): "Utvikling av direktoratene – aktører, tenkning og organisasjonsformer" i Christensen, Tom og Egeberg, Morten (red): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano

Christensen, Tom (2001): "Administrative reform – transforming the relationship between political and administrative leaders". *Governance* vol 14., nr. 4 s. 457-480.

Christensen, Tom og Lægreid, Per (1999): "New Public Management – Are the Politicians Losing Control?" Paper til ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim, 1999-03:38.

Christensen, Tom og Lægreid, Per (2002): *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, Tom og Røvik, Kjell Arne (1999): "The Ambiguity of Appropriateness". I Egeberg, Morten og Lægreid, Per (red): *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Cyert, Richard M. og March, James G. (1992): *A behavioral theory of the firm*. 2. utg. Malden Mass.:Blackwell

Dahl, Hans-Fredrik (1975): *Hallo-hallo! Kringkastingen i Norge 1920-1940*. Oslo: J.W.Cappelens forlag.

Eckhoff, Torstein (1982): *Forvaltningsrett*. Oslo: Tanum-Norli

-
- Egeberg, Morten (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli
- Egeberg, Morten (1989): "Kap. 1: Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen", i Egeberg, Morten (red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano Aschehoug
- Egeberg, Morgen (1999): "The Impact of Bureaucratic Structure on Policy Making". *Public Administration*, Volume 1, issue 1. Blackwell Publishers.
- Egeberg, Morten og Sætren, Harald (1999): "Identities in Complex Organizations: A study of Ministerial Bureaucrats". I Egeberg, Morten og Læg Reid, Per (red): *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Universitetsforlaget
- Enger, Jørn (2006): *Hele landet på lufta. Historien om NRKs distriktskontorer*. Oslo: NRK
- Eriksen, Erik Oddvar og Weigård, Jarle (1999): *Kommunikativ handling og deliberalt demokrati – Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gripsrud, Jostein (1999): *Mediekultur, mediesamfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grøndahl, Øyvind Nordbrønd (1992): *Frihet og styring. Arbeiderpartiets og Høyres styringsfilosofier og styringspraksis overfor statsbedriftene 1945-1986*. Bergen: LOS-senteret Rapport 92/2 (hovedoppgave).
- Grøndahl, Øyvind Nordbrønd og Grønlie, Tore (red.) (1995): *Fristillingens grenser. Statsaksjeselskapet – styringsproblemer og reformprosesser gjennom 50 år*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grøndahl, Øyvind Nordbrønd og Grønlie, Tore (1999): "Mellom politikere og byråkrater" i Grønlie, Tore (red.): *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, Tore (1988): *Statsbedriftenes organisering 1945-1965. Valg av selskapsform og problemutvikling*. Bergen: LOS-senter Notat 88/5
- Grønlie, Tore (1989): *Statsdrift. Staten som industrieier i Norge 1945-1963*. Oslo: Tano
- Grønlie, Tore (1990): Debatten om organisasjonsformer i statlig næringsdrift – et historikerbidrag. LOS-senter Notat 90/2.
- Grønlie, Tore (1993): "Styroller i statsaksjeselskapene". I Reve, Torger og Grønlie, Tore (red.): *Styrets rolle*. Oslo: Tano.
- Grønlie, Tore (1998): "Drømmen om en konkurransetilpasset stat. Ytre fristilling som styringspolitisk redskap – 1945-1995". I Grønlie, Tore og Selle, Per (1998): *Ein stat. Fristillingas fire ansikter*. Oslo: Samlaget
- Grønlie, Tore og Selle, Per (1998): "Fortsatt én stat?". I Grønlie, Tore og Selle, Per (1998): *Ein stat. Fristillingas fire ansikter*. Oslo: Samlaget

Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 7. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Hjermundrud Karin (2004); *Mellom butikk og beredskap – En casestudie av opprettelsen av Forsvarsbygg*. Hovedoppgave i Statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap

Holtham, Gerald (1999): "Ownership and Social Democracy". I Gambl, Andrew og Wright, Tony (red.): *The New Social Democracy*. Oxford: Blackwell Publishers

Hovi, Jon og Rasch, Bjørn Erik (1993): *Strategisk handling – Innføring I bruk av rasjonalitetsmodeller og spillteori*. Oslo: Universitetsforlaget

Jacobsen, Dag I. og Thorsvik, Jan (1997): *Hvordan organisasjoner fungerer: innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Kingdon, John W. (1984): *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Co.

Kvale, Steinar (1996): *InterViews – an introduction to qualitative research interviewing*. London: Sage Publications

Krasner, Stephen D. (1988): "Sovereignty. An Institutional Perspective". *Comparative Political Studies*, vol. 21, nr. 1: 66-94.

March, James G. og Olsen, Johan P. (1979): "Attention and the Ambiguity of Self-interest." I March, James G. og Olsen, Johan P. (red.): *Ambiguity and Choice in Organizations*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

March, James G. og Olsen, Johan P. (1983): "Organizing Political Life. What Administrative Reorganization Tells Us About Government." *American Political Science Review*, nr. 77: 281-297

March, James G. (1994): *A Primer on Decision Making. How Decisions Happens*. Free Press: New York

Mestad, Ola (1985): *Statoil og statlig styring og kontroll. Serie: Marius nr. 105*. Oslo: Avhandling (lisensiatgrad) ved Universitetet i Oslo.

Meyer, J.W. og Rowan, B (1991): "Institutionalized Organizations: Formela Structure as Myth and Ceremony". I Dimaggio, P.J og Powell; W.W (red.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago og London: University of Chicago Press.

Olsen, Johan P. (1986): "Statsstyre og reformforslag" i Bratholm, Anders m.fl (red): *Samfunn. Rett. Rettferdighet. Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag*. Oslo: Tano

Olsen, Johan P. (1989): *Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: Tano

Olsen, Johan P. (1992): "Analyzing Institutional Dynamics". I *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, vol 3:247-271. Gjengitt i Serie LOS 1992: 14

Peters, Guy B.(1999): *Institutional theory in political science. The "new institutionalism"*. London: YorkHouse Typographic Ltd

Pfeffer, Jeffrey og Salancik, Gerald R. (2003): *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*. Stanford: Stanford University Press

Pollit, Christopher og Bouckaert, Geert (2000): *Public Management reform. A comparative analysis*. New York: Oxford University Press

Pressman, Jeffrey L. og Wildavsky, Aaron (1984): *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland, or, Why it's amazing that federal programs work at all. This being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: University of California Press.

Reve, Torger (1993):" Sandpåstrøer eller strategi- og kontrollorgan?". I Reve, Torger og Grønlie, Tore (red.): *Styrets rolle*. Oslo:Tano.

Roness, Paul Gerhard (1979): *Reorganisering av departementa - eit politisk styringsmiddel?* Bergen: Universitetsforlaget

Roness, Paul Gerhard (1993): "Stortinget og forvaltningspolitikken" i Læg Reid, Per og Olsen, Johan P. (red.): *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver, reformer, erfaringer, utfordringer*. Oslo:Tano.

Roness, Paul Gerhard (1997): *Organisasjonsendringer: Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget

Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Sand, Inger-Johanne (1996): *Styring av kompleksitet. Rettslige former for statlig rammestyring og desentralisert statsforvaltning*. Bergen: Fagbokforlaget

Scott, Richard W. (2003): *Organizations. Rational, natural and Open systems*. 5. utg. New Jersey: Prentice Hall

Selznick, Philip (1997): *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug (oversatt versjon)

Simon, Herbert A. (1985): "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science". *The American Political Science Review*, vol. 79, nr. 2: 293-304.

Simon, Herbert A. (1997): *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. 4. utg. New York: The Free Press

Syvvertsen, Trine (1990): "Kringkastingen i 1990-åra: hvem er mest "public service"". I Carlsson, Ulla (red.): *Medier, Människor, Samälle – 14 artikler om nordisk massekommunikasjonsforskning*, Nordicom-nytt, Sverige 3-4. Göteborg: Nordicom.

Sættem, Steinar (1990): *Nye tilknytningsformer i offentlig virksomhet: En studie av reorganiseringsprosessen i Norsk rikskringkasting i perioden 1981-1988*. Hovedoppgave i Statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap

Vatne, Thomas (1998): *Styringspolitikken overfor samferdselsbedriftene 1945-1996*. Senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring (LOS). Notat 9812.

Waldahl, Ragnar (1993): *Mediemakt. Kommunikasjon og påvirkning. Mediekunnskap 2*. Oslo: FB Fjernundervisning

Weiner, Stephen S (1976): "Participation, Deadlines, and Choice". I March, James G og Olsen, Johan P. (red): *Ambiguity and Choice in Organizations*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Yin, Robert K. (1994): *Case study research – design and methods*. London: Sage Publications, 2. utgave

Zuna, Robert (1999): "Utdannelse og beslutninger". *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* nr. 15 1999 s. 338-360.

7.2 Stortingsdokumenter og forhandlinger

Dokument nr. 8:28 (2001-2002): *Forslag fra stortingsrepresentantene Eirin Faldet, Åslaug Haga og May Hansen om at Regjeringen på egnet måte må redegjøre for Stortinget om NRKs fremtid så raskt som mulig om strukturendringer og rammebetingelser for NRK*. Forslag fremmet 5. desember 2001.

Dokument nr. 15 (2001-2002): *Spørsmål nr. 42, datert 23.11.2001. Skriftlig spørsmål til skriftlig besvarelse fra Sigbjørn Molvik (SV) til kulturministeren*. Besvart 4. desember 2001.

Dokument nr. 15 (2001-2002): *Spørsmål nr. 50, datert 27.11.2001. Skriftlig spørsmål til skriftlig besvarelse fra Inge Ryan (SV) til kulturministeren*. Besvart 4. desember 2001.

Dokument nr. 15 (2001-2002): *Spørsmål nr. 67, datert 06.12.2001. Skriftlig spørsmål til skriftlig besvarelse fra Marit Arnstad (Sp) til kulturministeren*. Besvart 12. desember 2001.

Dokument nr. 15 (2001-2002): *Spørsmål nr. 71, datert 11.12.2001. Skriftlig spørsmål til skriftlig besvarelse fra Torstein Rudihagen (A) til kirke- og kulturministeren*. Besvart 4. januar 2002.

Dokument nr. 15 (2001-2002): *Spørsmål nr. 87, datert 18.12.2001. Skriftlig spørsmål til skriftlig besvarelse fra Marit Arnstad (Sp) til kulturministeren*. Besvart 4. januar 2001.

Dokument nr. 15 (2002-2003): *Spørsmål nr. 7, datert 04.10.2002. Skriftlig spørsmål til skriftlig besvarelse fra Jorunn Ringstad (Sp) til kultur- og kirkeministeren.* Besvart 14. oktober 2002.

Dokument nr. 15 (2002-2003): *Spørsmål nr. 232, datert 16.01.2003. Skriftlig spørsmål til skriftlig besvarelse fra Eva M. Nielsen til kultur- og kirkeministeren.* Besvart 24. januar 2003.

Innst.S nr. 316 (1971-72): *Innstilling fra industrikomiteén om opprettelse av statens oljedirektorat og et statlig oljeselskap m.m. (St.prp. nr. 113)*

Innst. S. nr. 116 (2000-2001): *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende distriktssendinger med fjernsyn i Nordland og Østfold.*

Innst. S. nr. 93 (2001-2002): *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene [...] Dokument nr. 8:28 (2001-2002)*

Ordinær spørretime (2002-2003): *Spørretime onsdag 15. januar 2003, spørsmål 6, forhåndsvarslet spørsmål fra Olav Gunnar Ballo (SV) til kultur- og kirkeministeren.*

Muntlig spørretime (2002-2003): *Spørretime onsdag 15. januar 2003, spørsmål fra Ola T Heggem (Sp) til kultur- og kirkeministeren. Oppfølgingsspørsmål fra Magnar Lund Berge m.fl.*

NOU (1984): 1984:29. *Organisering av televirksomheten i Norge, vedlegg 5: Konstitusjonelle regler av betydning for utforming av Televerkets organisasjon.*

NOU (1985): 1985:11. TV2.

NOU (1989): 1989:5. *En bedre organisert stat.* (Hermansen-utvalget)

St.meld. nr. 13 (2006-2007): *Et aktivt og langsiktig eierskap.*

St.meld. nr. 30 (1973-1974): *Om petroleumsvirksomheten på den norske kontinentalsokkel.*

St.meld. nr. 84 (1984-1985): *Om ny mediepolitikk.*

Stortingets saksgang: http://www.stortinget.no/om_stortinget/saksgangen.html

Stortingsforhandlinger 2000-2001, møte fredag 9. februar 2001, dagsorden nr. 50, sak 3: *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende distriktssendinger med fjernsyn i Nordland og Østfold (Innst.S.nr.116(2000-2001))* <http://www.stortinget.no/stid/2000/s010209-03.html>

Stortingsforhandlinger 2001-2002, møte torsdag 28. februar 2002, dagsorden nr. 57, sak 2: *Redegjørelse av kultur- og kirkeministeren om Norsk rikskringkasting.* Kultur- og kirkeminister Valgerd Svarstad Haugland, 28. februar 2002. <http://www.stortinget.no/stid/2001/s020228-02.html> / Sidehenvisninger følger versjon: <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/bondevikII/kkd/taler/043011-090015/dok-bu.html>

Stortingsforhandlinger 2001-2002, møte torsdag 7. mars 2002, dagsorden nr. 59, sak 3:

Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Eirin Falset, Åslaug Haga og May Hansen om strukturendringer og rammebetingelser for Norsk rikskringkasting (NRK) (Innst.S.nr.93 (2001-2002), jf. Dok.nr.8:28 (2001-2002)) <http://www.stortinget.no/stid/2001/s020307-02.html>

Stortingsforhandlinger 2001-2002, møte tirsdag 7. april 2002, dagordnen nr. 69, sak 4: *Innstilling fra finanskommiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Ågot Valle, May Hansen, Øystein Djupedal og Eli Sollied Øveraas om å gi Norsk rikskringkasting (NRK) fritak for merverdiavgift (nullsats) (Innst.S.nr.116 (2001-2002), jf. Dok.nr.8:34 (2001-2002))* <http://www.stortinget.no/stid/2001/sv020409.html#sak4>

7.3 Rapporter

Statskonsult (1998): *Fakta, former og fristilling – statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer*. Oslo: Statskonsult Rapport 1998:18.

Statskonsult (1998): *I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis*. Oslo: Statskonsult Rapport 1998:21

7.4 Lover og vedtekter

Lov om aksjeselskaper (aksjeloven): <http://www.lovdatab.no/all/hl-19970613-044.html>

Lov om kringkasting (kringkastingsloven): <http://www.lovdatab.no/all/nl-19921204-127.html>

Vedtekter for NRK AS: Fastsatt i konstituerende generalforsamling 30. april 1996, endret i generalforsamling 20. juni 2002, endret i generalforsamling 14. juni 2004, endret i generalforsamling 21. juni 2005, endret i ekstraordinær generalforsamling 7. oktober 2005. (Sist oppdatert 19/10-2005 9:18)

7.5 Årsmeldinger, årsrapporter, interne dokumenter

Id-utvalget (2001): *Rapport fra Id-utvalget i NYDI 2001*. Rapporten avgitt fra utvalgets medlemmer i Fredrikstad, Trondheim, Lillehammer, Vadsø 17.august 2001.

NRK (2002c): *Organiseringen av NRKs distriktsvirksomhet*. Innstilling fra utvalg ledet av NYDI-direktør Anne Aasheim. Rapporten avgitt 1. juli 2002. Hentet fra Firda nettutgaven 10.07.02. http://www.firda.no/nyhende_firdaposten/article165605.ece

7.6 Brevkorrespondanse

Fylkesordføreren i Sogn og Fjordane (2002): *Melding om vedtak: Retningsskifte i politikken*. Brev til stortingsrepresentantane frå Sogn og Fjordane, 10. januar 2002, med kopi sendt til Dei politiske partia på stortinget, regjeringa v/Statsminister Kjell Magne Bondevik, Dei politiske partia i Sogn og Fjordane, fylkesmann i Sogn og Fjordane.

Hs stortingsgruppe, Stortingsrepresentant Bent Høye (2002): *Forslag til ny distriktinndeling i NRK*. Brev sendt til Kultur- og Kirkedepartementet, 6. august 2002.

Kulturdepartementet (1998): *Distriktssendinger i Østfold og Nordland*. Brev til Norsk rikskringkasting, 22. desember 1998.

Kulturdepartementet (1999a): *Distriktssendinger med fjernsyn i Nordland og Østfold*. Brev til Norsk rikskringkasting, 2. mars 1999.

Kulturdepartementet (1999b): *Distriktssendinger med fjernsyn i Nordland og Østfold*. Brev til Norsk rikskringkasting, 10. mai 1999.

Kulturdepartementet (1999c): *Distriktssendinger med fjernsyn i Nordland og Østfold*. Brev til Norsk rikskringkasting, 9. august 1999.

Kulturdepartementet (2000): *Distriktssendinger med fjernsyn i Nordland og Østfold*. Brev til Norsk rikskringkasting, 25. september 2000.

Kulturdepartementet (2001a): *Distriktssendinger med fjernsyn i Nordland og Østfold*. Brev til Norsk rikskringkasting, 22. februar 2001.

Kulturdepartementet (2001b): *Spørsmål til skriftlig besvarelse – distriktssendinger med fjernsyn i Nordland*. Telefaks til NRK, 26. november 2001.

Kultur- og Kirkedepartementet (2002a): *Vedr. NRKs distriktkontor i Finnmark og Sameradioen*. Brev til Tana kommune v/ordføreren, 1. august 2002.

Kultur- og Kirkedepartementet (2002b): *Vedrørende forslag til organisering av NRKs distriktsvirksomhet*. Brev til Kommunenes sentralforbund v/Fylkesordførerkollegiet, 20. september 2002.

Kultur- og Kirkedepartementet (2002c): *Vedrørende forslag til ny distriktsinndeling i NRK*. Brev til Stortingsrepresentant Bent Høye, Hs stortingsgruppe, 20. september 2002.

Kultur- og Kirkedepartementet (2003): *Sammenslåing av distriktkontorer*. Brev til NRK, 28. januar 2003.

Kultur- og Kirkedepartementet (2003b): *Vedr. NRKs sammenslåing av distriktkontorene i Finnmark og Troms*. Brev til NRK, 25. november 2003.

NRK (1998): *NRKs svar av 27.5. vedr spørsmål til skriftlig besvarelse*. Telefaks til Kulturdepartementet, 10. juni 1998.

NRK (1999a): *Distriktssendinger i Østfold og Nordland*. Brev til Det kongelige Kulturdepartement, 22. januar 1999.

NRK (1999b): *Distriktssendinger i Nordland og Østfold*. Brev til Det kongelige Kulturdepartement, 13. august 1999.

NRK (2000a): *Planer for NRK AS i år 2001 mm.* Brev til Kulturdepartementet levert med bud, 13. juni 2000.

NRK (2000b): *Distriktssendinger med fjernsyn i Østfold.* Brev til Det kongelige Kulturdepartement, 29. september 2000.

NRK (2000c): *Distriktssendinger med fjernsyn i Østfold.* Brev til Det kongelige Kulturdepartement, 31. oktober 2000.

NRK (2001a): *Distriktssendinger med fjernsyn i Østfold og Nordland.* Brev til Det kongelige Kulturdepartement, 6. april 2001.

NRK (2001b): *Spørsmål fra Stortingsrepresentant Sigbjørn Molvik.* Telefaks til Det kongelige Kulturdepartement, 28. november 2001.

NRK (2001c): *Ad. Distriktssendinger med fjernsyn i Nordland og Østfold.* Brev til Kultur- og Kirkeministeren, 11. desember 2001.

NRK (2002a): *Organiseringen av NRKs distriktsvirksomhet.* Brev til Statsråden i Kultur- og Kirkedepartementet, 30. august 2002.

NRK (2002b): *Evaluering av sammenslåing av distriktkontorene i Trøndelagsfylkene og Hedmark/Oppland.* Brev til statsråden i Kultur- og Kirkedepartementet, 3. desember 2002.

NRK (2003a): *Organiseringen av NRKs distriktsvirksomhet.* Brev til Statsråden i Kultur- og Kirkedepartementet, 10. januar 2003.

NRK (2003b): *Sammenslåing av distriktkontorer.* Brev til Det kongelige Kultur- og Kirkedepartement, 24. januar 2003.

Stortinget (2002): *Vedr.: Omorganisering av NRKs distriktkontorer.* Brev til Statsråd i Kultur- og Kirkedepartementet, 12. august 2002.

7.7 Presseoppslag

Aftenposten 23.08.01: *NRK satser på budsjettbalanse.* Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/kul_und/article.jhtml?articleID=182526

Aftenposten 27.11.01: *NRK-ansatte frykter oppsigelser.* Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article.jhtml?articleID=236990

Aftenposten 05.12.01a: *Haga krever NRK-debatt.* Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/kul_und/article.jhtml?articleID=240730

Aftenposten 05.12.01b: *NRK må rydde opp selv.* Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/kul_und/article.jhtml?articleID=240849

Aftenposten 05.12.01c: *NRK kutter i distriktene.* Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/kul_und/article.jhtml?articleID=241115

Aftenposten 05.12.01d: *Ikke flertall i Stortinget for NRK-debatt*. Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/kul_und/article.jhtml?articleID=241162

Aftenposten 06.12.01: *Styrer mot underskudd*. Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/kul_und/article.jhtml?articleID=241275

Aftenposten 02.01.02: *Ap. vil overstyre NRK*. Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/kul_und/article.jhtml?articleID=252081

Aftenposten 02.07.02a: *NRK legger ned fire distriktskontorer*. Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article.jhtml?articleID=357053

Aftenposten 02.07.02b: *NRK kutter distriktskontorer*. Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/kul_und/article.jhtml?articleID=357257

Aftenposten 03.07.02: *NRK i taktskifte*. Lederartikkel, Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/meninger/leder_morgen/article.jhtml?articleID=357298

Aftenposten 14.08.02: *Vil stoppe NRK-forslag*. Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/kul_und/article.jhtml?articleID=380405

Aftenposten 15.08.02: *Lar Stortinget avgjøre NRK-strid*. Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/kul_und/article.jhtml?articleID=381134

Aftenposten 19.08.02: *NRK-journalister reagerer på feig statsråd*. Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/kul_und/article.jhtml?articleID=383404

Aftenposten 20.08.02: *Ansvarsvegring*. Lederartikkel, Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/meninger/leder_morgen/article.jhtml?articleID=384054

Aftenposten 22.08.02: *Ingen løfter fra Bernander til Sogn og Fjordane*. Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/kul_und/article.jhtml?articleID=383404

Aftenposten 26.08.02: *Bernander opprørt over Valgerd*. Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/kul_und/article.jhtml?articleID=388013

Aftenposten 27.08.02: *NRK-styret bør gå av*. Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/kul_und/article.jhtml?articleID=388203

Aftenposten 04.10.02: *NRK-økonomien kraftig styrket*. Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/kul_und/article.jhtml?articleID=411704

Aftenposten 09.01.03: *NRK opprettholder vedtak om sammenslåing i nord*. Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/kul_und/article.jhtml?articleID=468403

Aftenposten 10.01.03: *Kulturministeren positiv til NRK-sammenslåing*. Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/kul_und/article.jhtml?articleID=468605

Aftenposten 29.01.03: *Valgerd godtar distriktskutt i NRK*. Aftenposten nettugaven, www.aftenposten.no/kul_und/article.jhtml?articleID=480439

Avisa Nordland 04.07.02: *Vil kjempe for NRK Nordland*. Lederartikkel, Avisa Nordland nettutgaven, <http://www.an.no/kultur/article236131.ece>

Avisa Nordland 17.08.02: *Jubel og skuffelse i NRK-Nordland*. Avisa Nordland nettutgaven, <http://www.an.no/nyheter/article234011.ece>

Avisa Nordland 28.08.02: *NRK må høre mer på sine eiere*. Avisa Nordland nettutgaven, <http://www.an.no/kultur/article233425.ece>

Dagbladet Magasinet 24.08.02: *Ikke på bølgelengde*. Dagbladets helgemagasin nettutgaven, <http://www.dagbladet.no/magasinet/2002/08/24/346820.html>

Dagens næringsliv 06.12.02: *Bred front mot sammenslåinger*. Dagens næringsliv nettutgaven, <http://www.dn.no/arkiv/article39227.ece>

Dagens næringsliv 26.08.02: *Svarstad Haugland stanser NRK-styret*. Dagens næringsliv nettutgaven, <http://www.dn.no/arkiv/article34420.ece>

Dagens næringsliv 28.08.02a: *NRK vs KrF*. Lederartikkel, Dagens næringsliv nettutgaven, <http://www.dn.no/arkiv/article34492.ece>

Dagens næringsliv 28.08.02b: *NRK-ledelsen var informert*. Dagens næringsliv nettutgaven, <http://www.dn.no/arkiv/article34488.ece>

Dagens næringsliv 30.08.02: *NRK-styret vil gi kulturministeren mer dokumentasjon*. Dagens næringsliv nettutgaven, <http://www.dn.no/arkiv/article34660.ece>

Dagens næringsliv 31.08.02: *Valgerd tok første stikk*. Dagens næringsliv nettutgaven, <http://www.dn.no/arkiv/article34676.ece>

Dagens næringsliv 07.12.02: *Tvinger NRK- styret i kne*. Dagens næringsliv nettutgaven, <http://www.dn.no/arkiv/article39284.ece>

Dagens næringsliv 10.12.02: *Ny distriktsdiskusjon*. Dagens næringsliv nettutgaven, <http://www.dn.no/arkiv/article39366.ece>

Firda 04.07.02: *Ikkje rør NRK-kontoret vårt*. Firda nettutgaven, http://www.firda.no/nyhende_firdaposten/article166222.ece

Firda 20.08.02: *Vil ikkje slåst for NRK-kontoret*. Firda nettutgaven, <http://www.firda.no/nyhende/article164364.ece>

Firda 28.08.02: *Eit håplaust prosjekt*. Firda nettutgaven, http://www.firda.no/nyhende_sognavis/article156687.ece

Firda 05.12.02: *Hastverksrapport om NRK- samanslåing*. Firda nettutgaven, http://www.firda.no/nyhende_sognavis/article550307.ece

Firda 08.01.03: *Bernander vil spare NRK Sogn og Fjordane*. Firda nettutgaven, http://www.firda.no/nyhende_firdaposten/article499235.ece

Klassekampen 13.08.02: *NRK-topp truer med å gå*. Klassekampen nettutgaven, http://www.klassekampen.no/kk/index.php/news/home/artical_categories/kultur_medier/2002/august/nrk_topp_truer_med_aa_gaa

Nordlands Framtid 27.11.01: *Lover Nordlands-TV*. Nordlands Framtid Nett, www.nordlands-framtid.no/50/66/49/7.html

TV2 Nettavisen 23.10.00: *300 må gå*. Nettavisen, <http://pub.tv2.no/dyn-nettavisen/arkiv/?archiveSection=6&archiveItem=126886>

TV2 Nettavisen 27.08.02: *Styret drøfter sin stilling*. Nettavisen, <http://pub.tv2.no/TV2/nyhetene/innenriks/article66632.ece>

Vedlegg 1: Informantliste

Per Ravnaas, styremedlem NRK. Intervjuet 12.01.07

Kåre Rommetveit, tidligere nestleder NRK. Intervjuet 16.01.06

Thor Bjarne Bore, tidligere styremedlem NRK. Intervjuet 17.01.06

Hilde Sjurelv, tidligere styremedlem NRK. Intervjuet 19.01.06

Valgerd Svarstad Haugland, tidligere kultur- og kirkeminister. Intervjuet 22.01.06

Geir Helljesen, styremedlem NRK. Intervjuet 26.01.07

Vedlegg 2: Regjeringer i perioden 1996-2001

Tidsramme	Partier i regjering	Parlamentarisk grunnlag	Statsråd Kulturdepartementet ²⁴
25. oktober 1996 - 17. oktober 1997	AP	Mindretallsregjering	Turid Birkeland
17. oktober 1997 - 17.mars 2000	KrF, V, SP	Mindretallsregjering	Anne Enger Lahnstein/ Åslaug Marie Haga (fra 08.10.99)
17. mars 2000 - 19. oktober 2001	AP	Mindretallsregjering	Ellen Horn
19. oktober 2001 - 17. oktober 2005.	H, KrF, V	Mindretallsregjering	Valgerd Svarstad Haugland

²⁴ I perioden som fremstilles her lå kultur alene til 19. oktober 2001, da det ble Kultur- og Kirke departementet