

Essay

Online public service-tv i Danmark: ideal, politik og praksis

Af Hanne Bruun, professor,
Institut for Kommunikation og Kultur, Aarhus Universitet



Magtudredningen 2.0

Public service-tv i Danmark er præget af den grundlæggende forandring, der sker med tv-mediet i disse år. Fra at være et broadcast-medie er tv i dag i meget høj grad online tv (Johnson 2019). Tv tilgås via internettet og ses i stigende grad på streaming-tjenester, der er tilgængelige på forskellige digitale apparater (Bruun 2020). Indholdet kan bruges både på det tidspunkt, hvor det sendes, og tidsforskudt. Samtidig er den internationale konkurrence om modtagerne blevet intensiveret. De populære amerikanske streaming-tjenester, f.eks. Netflix og Disney+, spiller en stor rolle i det nationale forbrug af online audiovisuelt indhold sammen med især YouTube. Internettet domineres dog af de store kommercielle platforme: Meta, Microsoft, Google, Apple og Amazon, der udgør infrastrukturen bag et online medielandskab (Poell et al. 2022). I tv-industrien betyder forandringerne af medielandskabet, at en broadcast-tv-tankegang afløses af en online tv-tankegang (Bruun 2021, 2023), og for public service-institutionerne aktualiseres spørgsmålet om, hvordan public service-idealets kerneværdier skal praktiseres. Den politiske regulering af public service-tv i Danmark er på flere områder stagneret i en broadcast-tankegang og forbindelsen til den praksis, som DR og TV 2 har online, er svag. Men DR og TV 2 klarer sig godt i den nye konkurrence om modtagerne og de tilbyder en særlig indholdsprofil på deres streaming-tjenester. Det skal vi se nærmere på i det følgende, hvor jeg trækker på resultater fra ny forskning om forandringen fra public service-broadcasting til public service-online i Europa.

Idealet og online-public service-tv

I Danmark, og i Norden generelt, er public service-institutionerne medieindustrielt og teknologisk set stærke organisationer. De er relativt velfinansierede og der er en lang historisk tradition for at betragte dem som del af kulturpolitikken i landet. Public service-institutionerne har derfor en række politisk pålagte opgaver i forhold til et nationalt publikum, der ideelt set skal støtte mediernes centrale rolle i et moderne kulturelt og politisk demokrati (Syvertsen et al. 2014; Donders 2021; Jakobson, P. et al. 2024). Opgaverne tager afsæt i et ideal om public service, som rummer en række forestillinger om, hvordan den form for medier *bør* fungere i en national kontekst. De skal informere, oplyse og underholde i samfundets tjeneste fremfor markedets. Det ikke-kommercielle mandat skal dominere deres etos uanset, hvordan public service finansieres. I den politologiske medieforskning undersøges den formodede forbindelse

mellem genren nyheder og befolkningens politiske viden. I resultater fra den forskningstradition påpeges det, at public service-mediernes spiller en ganske væsentlig rolle for befolkningens politiske vidensniveau og dermed evne til at deltage i de demokratiske processer i et samfund (se f.eks. Castro et al. 2022; Strömbäck 2017; Shehata et al. 2015). At den forbindelse også gælder for alle de mange indholdsformer og aspekter af, hvad public service-idealet går ud på, er den grundlæggende kulturpolitiske antagelse i den danske mediepolitiske tradition. På den baggrund opstilles der derfor politiske krav til f.eks. mængden af dansksproget tv-fiktion, andelen af europæisk indhold, placeringen af regionale tv-nyheder samt krav til børneindhold, og der lægges vægt på nationalt samlende programmer i indholdsudbudet.

Public service er dog ikke et videnskabeligt begreb men en gruppe af sammenvævede, abstrakte værdibegreber (Freedman 2016). Den måde, public service reguleres og udføres på i praksis, er derfor altid i færd med at tilpasse sig samfundsmæssige og kulturelle forandringer. Forskningen i public service-fænomenet kan dog identificere nogle kerneværdier i idealet, og værdierne *universalitet* og *mangfoldighed* står centralt både historisk og aktuelt. Universalitet drejer sig om, at adgangen til indholdet skal sikres og være gratis, f.eks. ved at der sendes tv-reklamer, der kan bidrage til at finansiere indholdsproduktionen. Borgerne skal kunne tilgå indholdet f.eks. via internettet og på de mange digitale apparater og tjenester, som anvendes, uden at skulle betale ekstra. Men i en online-tv-kontekst er udfordringen, hvordan der sikres en synlighed af public service-tv online, der reelt giver borgerne adgang til indholdet. Hvordan sikres f.eks. public service-apps synlige placeringer på smart-tv-producenternes skærme og hos online-tv-udbydere såsom Apple tv, så modtagerne let kan finde indholdet? Og kan idealet om gratis adgang forenes med abonnemeter og log-ins til public service-tv's streaming-tjenester?

Kerne værdien universalitet skal ligeledes præge indholdet. I den danske radio- og fjernsynslovgivnings § 10 formuleres det som et krav om et *mangfoldigt* udbud af indhold. Mangfoldighed i indholdet skal desuden gælde forestillingen om modtagerne, idet der skal være attraktivt indhold til den brede befolkning såvel som særlige aldersgrupper, minoriteter og social-økonomiske grupper i samfundet.

Målgruppeorienteringen af indholdet vejede tungt i public service-institutionernes tolkning af deres opgave op gennem 2000'erne, hvor udbuddet af nichekanaler eksploderende. Men når public service-tv bliver en streaming-tjeneste, betyder det, at de mange tv-kanaler fra f.eks. DR og TV 2 erstattes af ét interface på enten DRTV eller TV 2 Play, hvor alt indholdet skal vises frem og findes af modtagerne. At hjælpe modtagerne til at opdage og finde indholdet på streaming-tjenesten bliver derfor en ny og central opgave. Den algoritme-drevne *personalisering* er online-tv-tankegangens svar på målgruppeorienteringen. Men anvendelsen kan samtidig provokere universalitet og mangfoldighed som kerneværdier, og et ikke-kommercielt mandat kræver gennemsigtig brug af algoritmerne. Men hvordan sikres et ikke-kommercielt mandat, hvis det er på TikTok og YouTube yngre målgrupper kan nås, hvor der betales med brugernes data og hvor brugen af algoritmer bestemt ikke er gennemsigtig?

Endelig betragtes *kvalitet* om en kerneværdi i public service-idealet. Der forventes høje standarder for journalistikken og etikken i forhold til indholdsproduktionen (Freedman 2016). På grund af det ikke-kommercielle mandat betragtes det som en kvalitet at public service-tv fornyer sig og har en vis indholdsmæssig risikovillighed, f.eks. i udviklingen af nye programformater og kreative talenter. I takt med den skærpede konkurrence om modtagernes opmærksomhed er indholdets gennemslagskraft i befolkningen samtidig blevet langt mere central i forståelsen af public service-idealet og kerneværdien kvalitet (Donders 2021). DR og TV 2 lægger f.eks. i stigende grad vægt på at producere dansksproget indhold i alle væsentlige tv-genrer, selvom det er dyrt. Det dansksprogede indhold fastholder nemlig erfaringsmæssigt modtagernes interesse og bidrager dermed afgørende til indfrielse af public service-idealene.

Politisk regulering og public service-tv online

Dansk public service-regulering har siden begyndelsen af 1980'erne være præget af, at man på tværs af det politiske spektrum har ønsket at beskytte og støtte dansk kultur og sprog uafhængigt af politiske og økonomiske særinteresser. Public service-institutionerne udgør hovedhjørnestenene i den tankegang uanset, hvad man politisk mener public service-opgaven går ud på. Baseret på fireårige politiske medieaftaler, hvor dele af opgaven aftales, formuleres public service-kontrakten med DR og de otte

regionale TV 2-stationer. TV 2 Danmark A/S har derimod en tiårig sendetilladelse. Forskning, der sammenligner reguleringen af public service online i forskellige markeder i Europa, tydeliggør nogle grundlæggende træk ved den danske regulering i forhold til udviklingen mod online public service-tv (Johnson et al. 2024; Bruun 2024). Den danske regulering er meget optaget af at holde en armslængde til de to statsejede public service-institutioner, så den redaktionelle frihed og uafhængighed af staten samt den siddende regering sikres. Men samtidig er reguleringen præget af en traditionel broadcast-tankegang. Centrale problemstillinger og temaer, som er væsentlige internationalt, er svagt tilstedet eller fraværende i den danske regulering. Der er f.eks. en rudimentær revision af DR's og TV 2's indholdsmæssige praksis online sammenlignet med de andre landes. I forbindelse med den meget vigtige universalitets-forpligtelse er der f.eks. ingen krav om dokumentation for gennemslagskraft i befolkningen, der kan rammesætte og støtte DR's og TV 2's praksis online. Spørgsmålet om brugen af personalisering beskrives med abstrakte hensigtserklæringer om gennemsigtighed i forhold til de algoritmer, der anvendes. I Belgien, f.eks., stilles derimod krav om sikring af kerneværdien mangfoldighed ved hjælp af personalisering. Spørgsmålet om at sikre synligheden af online public service-tv på de digitale apparater og understøtte muligheden for let at finde public service-udbuddet på kommercielle platforme er fraværende i den danske regulering. I andre lande er reguleringen præget af interesse for at sikre synlighed, f.eks. i Storbritannien. Og helt grundlæggende omfattes streaming-tjenesterne fra alle public service-institutionerne af public service-forpligtelsen, f.eks. i Italien, Belgien og Polen. Det er ikke tilfældet i Danmark. Alt i alt får den igangværende forandring af tv-industrien og vilkårene for public service-tv en begrænset opmærksomhed, hvilket er paradoksalt set i lyset af det erklærede mål om at beskytte dansk kultur og sprog i det aktuelle medielandskab. Forbindelsen mellem den politiske regulering og public service-mediernes egne online strategier og ikke mindst handlinger fremstår desuden som relativt svag.

Online public service-tv i praksis

Både DR og TV 2 er godt i gang med at indfri egne ambitioner om at blive online public service-tv. Både DR og TV 2 har eksperimenteret med at have streaming-tjenester som del af deres samlede portefølje af kanaler og services siden henholdsvis 2010 og 2012.

Både DRTV og TV 2 Play beskrives som 'hoveddøre' til indholdet i de strategiske udspil fra de to institutioner. Hos DR beskrives ambitionen med DRTV i udgivelsen "Sammen om det vigtige", der udkom i en opdateret version i 2021. DRTV fremstilles som den centrale kontaktflade til danskerne støttet af indholdet fra de tre tv-kanaler: DR1, DR2 og Ramasjang og en række online-fødte portaler: P3 og Minisjang. Hos TV 2 kaldes fremtidsplanen "Alt det vi deler. TV 2 Play til alle. Strategi og vision". Det betyder, at en forretningsmodel baseret på reklameblokke og abonnementer fra tv-pakker skal afløses af abonnementer på TV 2 Play, som giver adgang til TV 2's mange lineære kanaler og indholdsportaler. TV 2 Play er dog ikke en del af TV 2's public service-forpligtelse. Det er kun hovedkanalen, og den kommercielle del af TV 2's forretning træder i forgrunden, når der strategisk satses på at gøre TV 2 Play til 'hoveddøren'. Men TV 2's behov for at positionere sig som public service-tv vokser og bruges flittigt i deres selvfremstillinger (Bruun 2023). Hele transformationen mod online public service-tv udgør derfor et problem for institutionens selskabskonstruktion. Både TV 2 og DR har dog i meget stort omfang omstruktureret deres organisationer således, at der er fokus på en genreorganiseret indholdsproduktion til streaming-tjenesterne fremfor til specifikke tv-kanaler. De traditionelle tv-kanaler spiller derfor i stigende grad en sekundær rolle (Bruun & Lassen 2023).

Begge har succes med at forandre sig til online public service-tv. De ligger i top-tre over de streaming-tjenester, som danskerne bruger tid på dagligt, og ofte overgår de Netflix. Promoveringen af indhold på streaming-tjenesten er stærkt domineret af dansksproget indhold, men sammenlignet med andre Europæiske public service-institutioners streaming-tjenester skiller DRTV og TV 2 Play sig ud. DR og TV 2 har en anderledes publiceringspraksis end BBC, Channel4, og ITV i Storbritannien, RTBF og VRT i Belgien, Rai i Italien og TVP i Polen. Der er dels en stor genrebæstsel mangfoldighed i det højt prioriterede indhold på forsiden af DRTV og TV 2 Play; dels er der adgang til nyheder både 'live' og on-demand (Lassen 2023). Desuden er der en høj vægtning af populære, faktuelle genrer, som igen adskiller de to fra de øvrige, som er domineret af fiktion og underholdning (Bruun & Lassen 2023). Både DR og TV 2 eksperimenterer med brugen af personalisering. Den redaktionelt styrende fremvisning dominerer dog fortsat publiceringen af indhold på streaming-tjenesterne, selvom DR og TV 2 er med blandt de førende institutioner. Alene BBC har den

økonomiske muskel og et nationalt bagkatalog til en mere udfoldet brug af personalisering på BBC iPlayer.

Internationaliseringen af den nationale kulturpolitik?

Dansk public service-tv klarer sig på mange måder rigtig godt selvom - og måske fordi - institutionernes praksis online ikke er i særlig tæt forbindelse med reguleringen af public service i Danmark. Om den kontakt vil blive stærkere fremover, er spørgsmålet. Den politiske interesse for public service-tv i Danmark synes dog voldsomt optaget af at bruge især reguleringen af DR i nationale værdipolitiske markeringer. Der fokuseres typisk på omfanget af statsstøtten og DR's støtte til den private medie- og filmbranche samt på fhv. traditionelle krav til indholdet, der ikke er helt i sync med DR's egne ønsker og strategier. Der er få ting i reguleringen, der støtter den udvikling mod en online tv-institution, som DR er i færd med af egen drift. Men den modarbejdes heller ikke aktivt, så DR har et råderum inden for de økonomiske rammer, de skiftende medieaftaler giver. TV 2's strategiske udvikling mod online public service-tv er der en meget begrænset politisk interesse for. F.eks. er TV 2's streaming-tjeneste, som nævnt, ikke en del af public service-forpligtelsen, men en del af TV 2's kommercielle aktiviteter, og der betales abonnement for at få adgang til hovedkanalens indhold. I Storbritanniens kommende medielovgivning (2024) bliver ITV's og Channel4's streaming-tjenester del af de to institutioners respektive public service-forpligtelser, så udviklingen kan støttes aktivt, hvis der er en kulturpolitisk interesse for det.

Hvor den nationale medie- og kulturpolitik i forhold til online public service-tv i Danmark måske kan siges at være optaget af andre interesser, så er EU's mediepolitiske ambitioner og indflydelse på medielandskabet online til gengæld af voksende betydning. At skulle reagere på internationaliseringen af mediereguleringen kan måske virke lammende på en ellers historisk set proaktiv kulturpolitisk tradition på tv-området i Danmark.

Litteratur

- Bruun, H. (2020). *Re-scheduling Television in the Digital Era*. London: Routledge.
- Bruun, H. (2021). From scheduling to trans-programming. *Media, Culture & Society* 43(4): 613–628. <https://doi.org/10.1177/0163443720957556>
- Bruun, H. (2023). The changing role of a video-on-demand service in the strategies of public service media. A production study of TV 2 Play in Denmark from 2016 to 2022 and its impact on the production culture of the schedulers. *Nordicom Review* 44(2): 235-252. <https://doi.org/10.2478/nor-2023-0013>
- Bruun, H. (2024) *Fremtidssikrede public service-medier i Danmark? Erfaringer fra en sammenlignende analyse f syv mediemarkeder*. Policy Brief, januar 2024 fra projekt *Public Service Media in the Age of Platforms*. <https://psm-ap.com/publications/>
- Bruun, H. & Lassen, J.M. (2023). New Publishing Strategies and the Production Culture of the Schedulers in Public Service Television in the Digital Era: The Case of DR and TV 2 in Denmark. *Critical Studies in Television*. Online first 0(0). <https://doi.org/10.1177/17496020231196422>
- Castro, L., Strömbäck, J., Esser, F., Van Aelst, P., de Vreese, C., Aalberg, T., Cardenal, A.S., et al. (2022). 'Navigating High-Choice European Political Information Environments: A Comparative Analysis of News User Profiles and Political Knowledge'. *The International Journal of Press/Politics* 27 (4): 827–59. <https://doi.org/10.1177/19401612211012572>.
- DR (2021). *Sammen om det vigtige*. DR's strategi frem mod 2025. København: DR. <https://www.dr.dk/om-dr/sammen-om-det-vigtige-0>
- Donders, K. (2021). *Public Service Media in Europe. Law, Theory and Practice*. London:
- Freedman, D. (2016). *A Future for Public Service Television: Content and platforms in a digital world*. Report on the future of public service television in the UK in the 21st century. London: Goldsmith University of London.
- Jakobson, P., Lindell, J. & Stiernstedt, F. (eds.) (2024). *The Future of the Digital Media Welfare State*. Göteborg: Nordicom.
- Johnson, C. (2019). *Online TV*. London: Routledge.

- Johnson, C., Iordache, C. & Raats, T. (2024). *Towards a Future-Proof Public Service Media. Lessons from a comparative analysis in seven media markets*. Policy Brief januar 2024 fra projekt *Public Service Media in the Age of Platforms*. <https://psm-ap.com/publications/>
- Lassen, J.M. (2023). The reappropriation of time in television: How traditional qualities of broadcast media are being adopted by BVoD services. *Nordicom Review* 44(2). Online first. <https://doi.org/10.2478/nor-2023-0012>
- Poell, T, Nieborg, D and Duffy, BE (2022) *Platforms and Cultural Production*. Cambridge: Polity Press.
- Shehata, A., Hopmann, D.N., Nord, L. and Höijer, J. (2015). 'Television Channel Content Profiles and Differential Knowledge Growth: A Test of the Inadvertent Learning Hypothesis Using Panel Data'. *Political Communication* 32 (3): 377–95. <https://doi.org/10.1080/10584609.2014.955223>.
- Strömbäck, J. (2017). 'Does Public Service TV and the Intensity of the Political Information Environment Matter?' *Journalism Studies* 18 (11): 1415–32. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2015.1133253>.
- Syvertsen, T, Enli, G, Mjøs, OJ and Moe, H (2014) *The Media Welfare State: Nordic Media in the Digital Era*. University of Michigan Press. DOI: 10.2307/j.ctv65swsg
- TV 2 (2021). *Alt det vi deler. TV 2 Play til alle. Strategi og vision*. Odense: TV 2. <https://omtv2.tv2.dk/fakta/strategi-og-vision/>

Forskningen bag essayet stammer fra følgende projekter:

Re-scheduling Public Service Television in the Digital Era, projekt 1024-00001B 2021-2024, støttet af Danmarks Frie Forskningsfond, ledet af professor Hanne Bruun, Aarhus Universitet. *Public Service Television in the Age of Platforms*, CHANSE-projekt 1257-00009B 2022-2025, EU Horizon 2020 og Danmarks Frie Forskningsfond, ledet af professor Catherine Johnson, Leeds University.

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

Dette essays er en del af tema 13 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: Hvilken betydning har 'public service'-medier og traditionelle medier såsom dagblade for den offentlige debat i det 21. århundrede?

I et moderne demokrati udgør medierne et centralt forbindelsesled mellem beslutningstagere og borgerne. Dette tema undersøger de ændrede rammevilkår for nyhedsproduktionen og deres betydning for indholdet blandt traditionelle publicistiske medier såsom 'public service'-medier og dagblade. Temaet fokuserer eksempelvis på den digitale konkurrences effekt (inklusive fra nye alternative medier) på mediernes forretningsmodeller, mediernes indhold og medieforbrug, herunder blandt unge, væksten af politiske kommentatorer og deres rolle i den offentlige samtale, og hvilke konsekvenser en eventuel politisering af fakta og ekspertviden har for publicistisk praksis.