



Foto: Erik Berg

Nytt operahus

Etterevaluering, desember 2016

Erik Whist, prosjektleder

Kjell Ove Kalhagen

Erik Henningsen

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1 Om evalueringen: Bakgrunn og gjennomføring	6
2 Beskrivelse av prosjektet.....	7
2.1 Prosjektets innhold og målsetninger	7
2.2 Prosjektets historie og gjennomføring.....	8
2.3 Den Norske Opera & Ballett i 2015	10
3 Metode	14
3.1 Evalueringsmetodikk.....	14
3.2 Datainnsamling og analyse	16
4 Produktivitet	17
4.1 Resultatmål	17
4.1.1 Kostnad.....	17
4.1.2 Kvalitet og omfang.....	20
4.1.3 Tid.....	21
4.2 Organisering og styring av prosjektet	21
4.2.1 Eierstyring	21
4.2.2 Prosjektledelse og organisering	22
4.2.3 Prosjektstyring	22
4.2.4 Kontraktstyring.....	22
4.3 Nytte av KS 2.....	24
4.4 Konklusjon produktivitet	24
5 Måloppnåelse	26
5.1 Oversikt over målsetninger	26
5.2 Byggets og lokalenes kvalitet.....	26
5.3 Publikum.....	27
5.4 Kvalitet.....	33
5.5 Forholdet til resten av landet	33
5.6 Operaen som monumentalbygg	36
5.7 Konklusjon om måloppnåelse	37
6 Virkninger	38
6.1 Virkninger av Nytt Operahus som kulturinstitusjon.....	38
6.1.1 Endringer i fordelingen av statlig støtte til scenekunst.....	38
6.1.2 Endringer i publikumsbesøket ved kulturinstitusjoner.....	40
6.1.3 Symboleffekten av Operaen	41
6.2 Virkninger av Nytt Operahus for utviklingen av Bjørvika	42

6.3	Konklusjon om virkninger	47
7	Relevans	48
7.1	Prosjektets relevans sett i lys av kulturpolitiske mål	48
7.2	Relevansen av prosjektet sett i forhold til det kulturpolitiske mangfoldsmålet	49
7.3	Relevansen av prosjektet Nytt Operahus sett i forhold til det kulturpolitiske målet om å fremme universell tilgang på kunst- og kulturuttrykk	49
7.4	Relevansen av Nytt Operahus sett i forhold til det kulturpolitiske kvalitetsmålet	50
7.5	Relevansen av prosjektet Nytt operahus sett i forhold til utviklingstrekk i befolkningens kulturbruk	51
7.6	Konklusjon om relevans	52
8	Levedyktighet	53
8.1	Dagens situasjon	53
8.1.1	Inntekter og utgifter	53
8.1.2	Produksjonsstruktur	54
8.2	Fremtidige utfordringer og muligheter for prosjektets levedyktighet	58
8.2.1	DNO&Bs inntektsgrunnlag	58
8.2.2	Fremtidige utgifter	60
8.2.3	Fremtidig produksjonsstruktur	63
8.2.4	Opprettholdelse av prosjektets positive virkninger og dets fremtidige relevans	63
8.3	Konklusjon om levedyktighet	64
9	Samfunnsøkonomisk analyse	65
9.1	Forutsetninger	65
9.1.1	Nærmere om 0-alternativet	65
9.1.2	Utvikling i drifts- og vedlikeholdskostnader og egeninntekter	66
9.1.3	Ikke-prissatte virkninger	67
9.2	Samlet oppstilling av virkninger	72
9.3	Konklusjon om samfunnsøkonomi	72
10	Årsaksforklaring og læringspunkter	74
11	Konklusjoner	76
Vedlegg 1.	Personer som er intervjuet eller har gitt skriftlige bidrag	80
Vedlegg 2.	Referanseliste	81
Vedlegg 3.	Mottatte kunstneriske priser	83
Vedlegg 4.	Arkitekturpriser og lignende	85
Vedlegg 5.	Forestillinger 2015	86

Sammendrag

I juni 2002 besluttet Stortinget at

det bygges et nytt operahus i Bjørvika innenfor en kostnadsramme på 3 330 mill. kroner.

Det nye operahuset ble åpnet i april 2008.

Prosjektets resultatmål for henholdsvis kostnad, kvalitet og tid ble oppnådd. Prosjektet ble gjennomført til en sluttkostnad på 4 278 millioner kroner som var 78 millioner kroner under den oppjusterte kostnadsrammen. I forhold til den opprinnelige styringsrammen hadde denne en overskridelse på 20,7 %. Resultatmålet om at bygningen skal legge til rette for kostnadseffektiv drift synes så langt å være imøtekommet. Nytt Operahus har i det alt vesentlige imøtekommet prosjektets resultatmål for funksjonell kvalitet, men Scene 2 har ikke helt den samme optimale akustikk som hovedscenen. Den opprinnelige tidsfrist for ferdigstilling av prosjektet ble kuttet ned med 6 måneder og Nytt Operahus ble åpnet i april 2008 i samsvar med den nye tidsplanen.

Det forelå 9 målsetninger for Nytt operahus som gjaldt ulike forhold.

Målsetningen om å skaffe Operaen og publikum funksjonelle lokaler er i det alt vesentlige oppnådd.

Målene som retter seg mot publikum er alle oppnådd:

- Det totale antall forestillinger er mer enn tre ganger høyere i 2015 (682 forestillinger) enn i 2006 (192 forestillinger).
- Antall besøkende i 2015 (323 860) er nesten to og en halv gang høyere enn i 2006 (138 913).
- SSBs «Norske kulturbarometer» viser en markert økning i interessen for opera og ballett etter åpningen av nytt operahus i ulike grupper av befolkningen (menn – kvinner, alder og utdanning)
- Formidling av opera rettet mot barn og unge er styrket:
 - Antall produksjoner rettet mot barn og unge er økt fra en i 2006 til 19 i 2015
 - Antall forestillinger rettet mot barn og unge er økt fra 51 i 2006 til 274 i 2015
 - Antall barn og unge publikum er økt fra 39 508 i 2006 til 66 747 i 2015

Når det gjelder målene for kvaliteten på opera og ballett i nytt operahus, sies det i konklusjonene i evalueringen «På de skrå bredder», som et eget panel gjorde for Kulturdepartementet i 2014/2015, at

Det er panelets vurdering at nivået ved DNO&B når det gjelder kunstneriske ferdigheter slik de kommer til uttrykk i forestillinger og konserter er svært høyt og en nasjonal institusjon verdig.

Målsetningen om at Nytt Operahus skulle gi riksoperavirksomheten ytterligere vekstkraft og utviklingsmuligheter og være støttespiller for operamiljøet rundt omkring i Norge er i liten grad oppnådd. Panelet for evalueringen «På de skrå bredder» har to konklusjoner som underbygger dette:

Både kulturpolitiske føringer og institusjonens egne mål vektlegger at DNO&B skal være et operahus for hele landet. Panelet mener imidlertid at turnéaktiviteten institusjonen har hatt i evalueringsperioden er for lav til å realisere denne ambisjonen. I tillegg framstår ambisjonen som lite forankret i virksomheten.

I lys av Nasjonaloperaens samfunnsansvar etterbyses en drøfting av kvalitetsbegrepet og hvilken rolle institusjonene vil ta for overføring av kompetanse og rådgivning rundt om i landet.

Det var flere målsetninger som rettet seg mot Nytt Operahus som monumentalbygg. Disse må anses som oppnådd.

Prosjektet Nytt Operahus har hatt betydelige virkninger som kulturinstitusjon.

Åpningen av Nytt Operahus i 2008 har ført til endringer i fordelingen av statlig støtte til scenekunstmrådet og i fordelingen mellom områder i kultursektoren. Institusjonen DNO&B har fått en større del av «budsjettkaka» innenfor scenekunstmrådet enn tidligere og dette har bidratt til at scenekunsten har fått en større del av det totale statlige kulturbudsjettet. En opplagt følge av dette er at dansen og operakunsten har vært «budsjettvinnere» sett i forhold til årene før 2008. Dette skyldes ikke bare økningen i bevilgningene som går direkte til DNO&B. Selv om DNO&B har fått en større andel av scenekunst budsjettet, har dette vært lite omstridt fordi de andre institusjonene samtidig har fått bedret sine rammebetingelser.

I perioden fra 2006 til 2011 økte DNO&Bs andel av det totale publikumsbesøket ved scenekunstinstitusjoner og orkestre i Oslo som er medlemmer av Norsk Teater og Orkesterforening (NTO) fra 16 prosent i 2006 til 30 prosent i 2011. DNO&B har opprettholdt denne andelen fram til og med 2015. Den voldsomme økningen i publikumsbesøket ved DNO&B og i institusjonens andel av det totale publikumsbesøket ved NTO-institusjoner i Oslo, kan antas å ha hatt viktige konsekvenser for de andre kulturinstitusjonene.

Mens DNO&B altså kan antas å ha «stjålet» publikum fra andre institusjoner i Oslo de første årene etter åpningen, har denne tendensen senere blitt utlignet gjennom veksten i publikumsbesøket ved de andre institusjonene. Veksten i publikumsbesøket ved DNO&B i fra 2006 til 2015 tilsvarende grovt sett den totale veksten i publikumsbesøket ved NTO-institusjoner i Oslo i denne perioden. Det samlede publikumsbesøket ved de andre NTO-institusjonene er i dag omtrent som det var i 2006.

DNO&B har altså fått en større del av den totale «kaka» også når det gjelder publikumsbesøket ved store kulturinstitusjoner i hovedstaden, men dette har skjedd uten at andre institusjoner har «fått svi for Operaen».

Prosjektet Nytt Operahus har bidratt til en synliggjøring av opera- og dansekunsten og til å markere Norge som kulturnasjon og har hatt en symboleffekt som er viktig for kultursektoren og for landet.

Beslutningen om å lokalisere nytt operahus til Bjørvika var en katalysator for den byutvikling man fikk i området. Operabygget har vært selve motoren i utviklingen. Uten denne «drahjelpen», ville neppe utviklingen av Bjørvika fått det tidsforløp det fikk og områdets karakter og innhold ville ha blitt noe helt annet og mer likt et vanlig og tradisjonelt «Central Business District» man finner i nye sentrale byområder. Bygningen har også hatt en tiltrekning langt utover det rene opera- og ballettpublikum. I 2010 installerte DNO&B et telleverk på marmorbreen foran operahuset som alle må passere. Det årlig har vært rundt 1,7 millioner passeringer.

I tillegg til å være den instrumentelt utløsende faktor for at man kunne få en slik utvikling av Bjørvika, har Nytt Operahus også hatt virkninger for utformingen av området, og da særlig som monumental- og signalbygg.

Operabyggets arkitektur og åpne plassering mot sjøen er blitt en arkitektonisk merkevare. Den vellykkete arkitekturen har bidratt til at Oslo er på den internasjonale listen over byer med høyverdig arkitektur.

Når det gjelder prosjektets relevans i forhold til det kulturpolitiske målet om å fremme universell tilgang på kunst- og kulturuttrykk, er prosjektets relevans tvetydig. Opera og ballett er en kunst og kulturuttrykksform som en nokså liten del av befolkningen benytter seg av og gruppen som benytter seg av dette tilbudet har høyere utdanning og inntekt enn den jevne befolkningen. I så henseende er prosjektet av begrenset relevans. Derimot er det klart relevant i den kulturpolitiske utjevningsstrategi om å bringe «høykulturelle» uttrykksformer «ut til folket».

I forhold til det kulturpolitiske kvalitetsmålet er det klart at prosjektet er relevant hva gjelder både operakunst og dansekunst samt arkitektur.

DNO&B står ovenfor to store utfordringer knyttet til prosjektets levedyktighet.

Den første er om virksomheten evner å opprettholde dagens egenfinansieringsgrad på 20%. Gitt at rentenivået forblir på dagens lave nivå, er det avgjørende å effektivisere virksomhetens drift for å opprettholde en høy grad av egenfinansiering, som sikrer kvalitet og sammensetning på produksjon.

Den andre hovedutfordringen er knyttet til fremtidige pensjonsforpliktelser. Da mesteparten av pensjonsforpliktelsen relaterer seg til Operapensjonsloven, er DNO&B avhengig av en lovendring i Stortinget for å få håndterbare pensjonsforpliktelser. DNO&B er avhengig av å finne en bærekraftig løsning som bidrar til å balansere egeninntektene opp mot fremtidig kostnadsnivå. Dersom DNO&B ikke lykkes, vil dette kunne innebære en dramatisk reduksjon i fremtidig opera- og ballettilbud.

Den overordnede samfunnsøkonomiske analysen har fått frem kostnader og nytte ved Nytt Operahus i Bjørvika vurdert opp mot 0-alternativet som representerer en videreføring av operaen i Folketeateret.

Samlet sett viser den samfunnsøkonomiske analysen av de prissatte effektene en negativ nåverdi av prosjektet på 17,08 mrd. kr. Over prosjektets levetid betyr dette at merkostnaden ved Nytt Operahus i Bjørvika er om lag 427 mill. per år i forhold til videreføring av virksomheten i Folketeateret.

På den annen side viser analysen av de ikke-prissatte virkningene positive effekter med hensyn til dimensjonene kvalitet og publikum. Videre viser analysen at bygget har gitt opphav til positive ringvirkninger, spesielt knyttet til muligheter for samfunnsmessig god byutvikling. Den kontrafaktiske situasjonen ville medført at tilrettelegging for økt bolig- og næringsvirksomhet ville skjedd i andre deler av Osloregionen eller at utviklingen av Bjørvika ville kommet på et senere tidspunkt. Konsekvensen av dette er at reisetidskostnader og klimagassutslipp trolig ville blitt mye høyere. Enkle beregninger over sparte reisetidskostnader som følge av Bjørvika utviklingen viser årlige gevinster i størrelsesorden 165 mill. kr. Disse gevinstene antas å øke over tid etterhvert som utviklingen av Bjørvika realiserer stadig økende arbeidsplasser opp mot 20 000 ved ferdigstillelse av området i 2022.

I drøftingen av ringvirkningene av Nytt Operahus bør det presiseres at det ikke er gitt at alle gevinstene ved det som er utviklet etterpå kan tilbakeføres til dette investeringsprosjekt alene. Følgeinvesteringer knyttet til senketunnel bidro til frigjøring av arealer for byutviklingsformål. Kostnadene ved tunnelen er ikke tatt med i denne analysen.

1 Om evalueringen: Bakgrunn og gjennomføring

Denne evaluering er gjort på oppdrag for Concept-programmet som driver følgeforskning knyttet til statlige investeringsprosjekter som er underlagt Finansdepartementets ordning med ekstern kvalitetssikring (KS-ordningen). De første prosjektene som ble kvalitetssikret tidlig på 2000-tallet er nå ferdigstilt og kommet i driftsfasen. Concept har nå igangsatt etterevaluering av flere av disse, blant annet av Nytt Operahus.

Det benyttes en felles evalueringsmodell i alle evalueringene. Denne er beskrevet i en egen lærebok, Samset (2014), og erfaringene med å benytte modellen i fire pilotevalueringer er omtalt i Concept-rapport nr. 30 (Volden og Samset, 2013).

I evalueringene er det lagt til grunn følgende evalueringskriterier:

Produktivitet, som er avgrenset til selve investeringsprosjektet og hvorvidt resultatmålene for henholdsvis kostnad, tid og kvalitet er nådd.

Måloppnåelse, som er vurderingen av hvorvidt effektmålene er oppnådd, det vil si behovstilfredsstillelsen for de aktuelle brukergruppene.

Virkninger, som gjelder andre forventete og ikke forventete positive eller negative virkninger for spesifikke målgrupper og andre interesserte og berørte.

Relevans, som er vurderingen av hvorvidt prosjektet er i samsvar med viktige prioriteringer i samfunnet og for viktige brukergrupper, altså om det er *behov* for det prosjektet leverer.

Levedyktighet, som gjelder det langsiktige, strategiske perspektiv for prosjektet. Dette vil da være om de positive effektene av prosjektet kan vedvare over hele levetiden.

Samfunnsøkonomisk analyse, hvor man ser på lønnsomheten, eller subsidiært kostnadseffektiviteten, av alternative løsninger for å oppnå den ønskede effekt i forhold til det behov som skal tilfredsstilles.

Oppdragsgiver ønsker at ved avslutningen av evalueringen skal hvert av de seks overordnede evalueringskriteriene gis en poengscore, som angir evalueringsteamets vurdering av investeringstiltakets vellykkethet. Det skal benyttes en skala fra 1 til 6, der 1 er laveste score (helt mislykket), og 6 er høyeste score (svært vellykket). Score 4 brukes som der resultatet er «helt greit», med andre ord akseptabelt, men ikke noe mer.

2 Beskrivelse av prosjektet

2.1 Prosjektets innhold og målsetninger

I juni 1999 gjorde Stortinget vedtak om at

«det bygges et nytt operahus med lokalisering i Bjørvika. Operahusprosjektet gjennomføres uavhengig av den videre vei- og byutvikling og med basis i en særskilt reguleringsplan».

Deretter fulgte arkitektkonkurranse og prosjektering som førte frem til Stortingets vedtak i juni 2002 om at

«det bygges et nytt operahus i Bjørvika innenfor en kostnadsramme på 3 330 mill. kroner og styringsramme på 2 830 mill. kroner».

Det nye operahuset ble åpnet i april 2008.

Målene for nytt operahus er uttrykt i ulike sammenhenger. I juli 1990 ble en intern arbeidsgruppe med fem departementer og Statsbygg under ledelse av ekspedisjonssjef Aanderaa i Kulturdepartementet etablert. Han hadde store visjoner for en fremtidig opera. Operaprojektet, som arbeidsgruppen skulle utrede, fikk tre målsetninger:

- *Skaffe Operaen og publikum funksjonelle lokaler*
- *Gi hovedstaden en vakker og særegen bygning*
- *For første gang å tiltrekke verdens beste arkitekter til en åpen arkitektkonkurranse for å sette Norge på verdens kulturkart*

St prp nr 37 (1997-98) *Om nytt operahus*, som ble lagt frem 26. februar 1998, er det første dokument hvor det uttrykkes et sett av målsetninger for Nytt Operahus i et eget avsnitt, «Mål for et nytt operahus». Viktige målformuleringer er:

- *Det kulturpolitiske målet med et nytt operahus er å formidle opera og ballett av høy kvalitet til et bredt publikum, der også nye publikumsgrupper kan nås.*
- *Formidling av opera og ballett til barn og unge skal være en sentral målsetting og må styrkes i et nytt operahus.*
- *Med den basis som et nytt operahus representerer, vil Den Norske Operas riksoveraktivitet kunne få ytterligere vekstkraft, utviklingsmuligheter og bedre muligheter til å være støttespiller for det aktive operamiljøet rundt omkring i Norge.*
- *Nytt operahus gir mulighet til virksomhet som kan nå og engasjere et stort og bredt sammensatt publikum. Målet er at Operaen med sin virksomhet skal nå et bredt publikum og nye grupper. Det bør være et mål å doble besøkstallet (slik operaene i Helsinki og Göteborg oppnådde det første året i nytt hus).*

Styringsgruppe for Prosjekt Nytt Operahus, som ble nedsatt i 2000, vedtok følgende overordnede mål for Prosjekt nytt operahus i 2000:

- *Et nytt operahus skal tilrettelegges for produksjon og formidling av opera og ballett på et høyt internasjonalt nivå til et bredt publikum i generasjoner fremover.*

- *Huset skal fremstå som et viktig monumentalbygg som både markerer Norge som kulturnasjon og Den Norske Operas betydning i nasjonens kultur- og samfunnsliv.*

Kulturdepartementet fastsatte i sitt notat «Måldokument til gjennomføringsfasen» (15. november 2001) resultatmål for gjennomføringsfasen for henholdsvis kostnader, bygningens egenskaper og kvalitet, samt tid for gjennomføring frem til åpning. Disse er nærmere omtalt i kapittel 4.

De viktigste karakteristika ved Nytt Operahus kan sammenfattes som følger:

- Totalt areal 35.690 m²
- Tre publikumssaler, hvor antall seter avhenger av oppsett orkestergrav
 - Hovedscene 1 334 – 1 364 seter
 - Scene 2 338 – 434 seter
 - Prøvesal 200 seter

Antall seter i den gamle operaen i Folketeateret var 1049, mens totalt i Nytt operahus har mellom 1 872 og 1994 seter avhengig av oppsett av orkestergrav.

- Publikumsområder
- Produksjonsdel med prøvesaler, sang- og ballettstudioer, kontorer, verksted og lager

2.2 Prosjektets historie og gjennomføring

Da Nytt Operahus ble åpnet i april 2008, markerte dette avslutningen på en meget lang, vanskelig og til dels konfliktfylt prosess. Helt fra Operaen ble etablert i 1957 og i 1959 flyttet inn i lokalene i Folketeateret, ble dette oppfattet som en midlertidig løsning i påvente av at Oslo skulle få et eget operahus som i andre hovedsteder.

Første gang nytt operahus i Bjørvika ble foreslått var i Transportanalysen for Oslo på 1960-tallet. Da så togtrafikken på Vestbanen ble nedlagt i 1988 – 89, ble mulighetene for bygging av en opera på tomten aktualisert. Plassproblemene for Operaen i Folketeateret var kjent, og regjeringen Syse koplet plassbehovet og Vestbanetomten sammen og uttalte at man «må sørge for at det på denne tomt kan bygges en opera». Deretter fulgte en serie med utredninger og fremlegg for Stortinget knyttet til de tre hovedalternativene, nytt bygg på Vestbanen eller Bjørvika eller ombygging av Folketeateret, frem til beslutningen i 1999 om at nytt operahus skulle bygges i Bjørvika.

Ombygging av Folketeateret var ikke et reelt alternativ, men hovedsakelig for å ha et alternativ i alternativanalysen. Kampen stod helt mellom alternativene Vestbanen og Bjørvika.

Vestbanealternativet ble støttet av Den Norske Opera, kultureliten og flere kulturministre. De som støttet Bjørvika alternativet gjorde dette ut fra hva en opera i Bjørvika ville bety for byutviklingen av dette området.

De viktigste milepæler i historien om Nytt Operahus i Oslo er:

- 1960-tallet Transportanalysen viser nytt operabygg på det sted i Bjørvika hvor denne faktisk ble bygget
- 1987 Kvam komiteen anbefaler en Opera II i Bergen, Trondheim eller Kristiansund
- 1989 Nedleggelse av Vestbanen og utredninger av dette som alternativ for nytt operahus

- 1990 Utredning av 20 tomtealternativer som ble til seks alternativer
- 1991 Haga utvalg avgir rapport «Nytt Operabygg i Oslo»
St. meld. nr. 61 konkluderer med at det ikke er behov for et nytt operabygg
- 1992 Stortinget pålegger utredning av Folketeateret slik at dette blir et reelt alternativ
- 1993 Alle utredninger er nå basert på de tre alternativene: Vestbanen, Bjørvika og ombygging Folketeateret
Oslo byråd vedtar at nytt operahus skal ligge i Bjørvika
Kulturminister Åse Kleveland uttaler at det er feil å knytte byutvikling til ny opera
Den Norske Opera (DNO) er helt entydig i sin avvisning av Bjørvika som alternativ
- 1994 Konsekvensutredning om de tre alternativene foreligger
- 1996 Skifte av kulturminister (Turid Birkeland), som viser til planlegging av Bjørvika (transport og byutvikling) og uttaler at hvis planleggingen munner ut i raske vedtak, blir de viktigste argumenter mot operaen i Bjørvika borte.
Ny styreformann i DNO, som er mindre avvisende til Bjørvika
- 1997 Ny regjering (Bondevik I) med kulturminister Anne Enger Lahnstein går sterkt inn for nytt operahus på Vestbanen.
- 1998 St. prp. Nr 37 (1997-98) *Om nytt operahus*, med anbefaling Vestbanen. Dette er første gang saken legges frem i Stortinget. St.prp'en legger frem målsetninger for Nytt operahus og sammenligner alternativene ut fra kriteriene i) byplanmessige forhold, ii) eiendomsforhold, iii) fremdrift (når bygget kan stå ferdig) og iv) kostnader. Proposisjonen oppnår ikke flertall i Stortinget.
Utredningen ”*Byutvikling i Bjørvika – Bispevika*”, som var utarbeidet av Statsbygg og Oslo Plan- og bygningsetat. Denne la grunnlaget for utpeking av mulig tomt for Operaen.
- 1999 Regjeringen legger frem St. prp. Nr 48 (1998-99) *Om nytt operahus (II)*. Stortinget gjorde følgende vedtak:
”*Det bygges et nytt operahus med lokalisering i Bjørvika. Operahusprosjektet gjennomføres uavhengig av den videre vei- og byutvikling og med basis i en særskilt reguleringsplan.*”
Denne særskilte reguleringsplan for bare operahuset ble omtalt som «frimerkeregulering».
Statsbygg etablerer prosjektorganisasjon, organisering av byggeprosjekt og brukerorganisasjon etableres.
- 2000 Arbeid med forprosjekt starter.
Arkitektkonkurranse fullført
DNOs eget Organisasjons- og omstillingsprosjekt starter
- 2001 Skisseprosjekt foreligger

Reguleringsplan foreligger

2002 Forprosjekt ferdig

Stortinget vedtar

Det bygges et nytt operahus i Bjørvika innenfor en kostnadsramme på 3 330 mill. kroner. Operahusprosjektet gjennomføres uavhengig av den videre vei- og byutvikling og med basis i en særskilt reguleringsplan

2003 Grunnarbeider starter

2008 Åpning Nytt Operahus

Concept rapport Nr 28 *Fjorden, byen og operaen – En evaluering av Bjørvikautbyggingen i et beslutningsteoretisk perspektiv* beskriver beslutningsprosessen frem til 2002 om å lokalisere Nytt Operahus til Bjørvika og forholdet mellom denne beslutningen og beslutningene knyttet til løsning av veisystemet (E18 og senketunnelen – «Operatunnelen») og til planlegging og utvikling av Bjørvika. Operaens betydning for beslutninger og utviklingen av Bjørvika er nærmere behandlet i avsnitt 6.2

2.3 Den Norske Opera & Ballett i 2015

Innflyttingen av Den Norske Opera i Nytt Operahus i Bjørvika har innebåret store endringer for Operaen som kulturinstitusjon.

Organisering

Ved innflyttingen i nytt operahus vedtok styret en ny styringsmodell med likestilling av kunstformene opera og ballett og navneskifte til Den Norske Opera & Ballett (DNO&B). Det ble videre etablert en ny lederstruktur med en overordnet administrerende direktør og seks likestilte fagdirektører, hhv. operasjef, ballettsjef, musikkjef, markeds- og kommunikasjonsdirektør, teknisk direktør og stabsdirektør.

Virksomheten er organisert i tre kunstneriske søyler (også omtalt som kunstneriske kompanier): Nasjonaloperaen, Nasjonalballetten og Operaorkesteret.

I 2014 var antall årsverk 608 fordelt som følger:

- de kunstneriske kompaniene 271 årsverk
- tekniske avdelinger 229 årsverk
- administrasjonen 108 årsverk

Funksjoner knyttet til operabyggets restauranter, vaktjeneste, bedriftshelsetjeneste og vedlikehold er organisert som innleide tjenester og er av DNO&B beregnet til ca. 50 årsverk. I tillegg kommer mellom 1000–1500 personer per år som er engasjerte på kortere og lengre kontrakter.

Forvaltning av eiendommen er lagt til Statsbygg med en beregnet kostnadsdekkende leie fra DNO&B. Forvaltning, drift og vedlikehold er oppdelt i ansvarsområder, hvor Statsbygg og DNO&B har ulike oppgaver. Statsbygg har et kontraktsmessig ansvar for å dekke løpende forvaltning, drift og periodisk utskifting og vedlikehold av bygget. DNO&B har ansvar for renhold, energi, utskifting og vedlikehold av teaterteknisk utstyr og vedlikehold av brukerstyr.

Kulturdepartementet tok i 2011 initiativ til en gjennomgang av de langsiktige behov for verdibevarende vedlikehold for bygg, teaterteknisk utrustning og brukerutstyr ved Den Norske Opera & Ballett, jf. omtale i Prop. 1 S (2010-2011). I den sammenheng ble det nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra Kulturdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Statsbygg og Den Norske Opera & Ballett. Arbeidsgruppens vurderinger var at de årlige kostnadene til periodisk utskiftning av teaterteknisk utstyr og brukerutstyr best løses ved at noe dekkes gjennom årlige avsetninger, mens kostnader til større utskiftninger løses ved kontantfinansiering. DNO&B må i denne sammenheng utarbeide en utskiftningsplan for de utskiftningene som skal kontantfinansieres.

Inntekter og utgifter

DNO&Bs inntekter er omhandlet i kapittel 8 Levedyktighet og kapittel 9 Samfunnsøkonomisk analyse.

Tabell 2.1 gir nøkkeltall for henholdsvis inntekter og utgifter i 2011 og 2015.

Tabell 2.1 Fordeling samlede driftsinntekter

	Stats-tilskudd	Billett-inntekt	Annen inntekt	Sum egen inntekt	Sum drifts inntekt	Egen inntekt*
2011	488 621 000	91 825 938	56 428 396	148 254 334	636 988 221	23,3 %
2014	577 244 000	94 975 736	56 122 463	151 098 199	728 342 199	20,8 %
2015	589 604 000	100 051 974	53 496 870	153 548 853	743 152 853	18,9%

Kilde: På de skrå bredder og DNO&B Årsrapport 2015

*Egen inntekt i prosent av totale kostnader

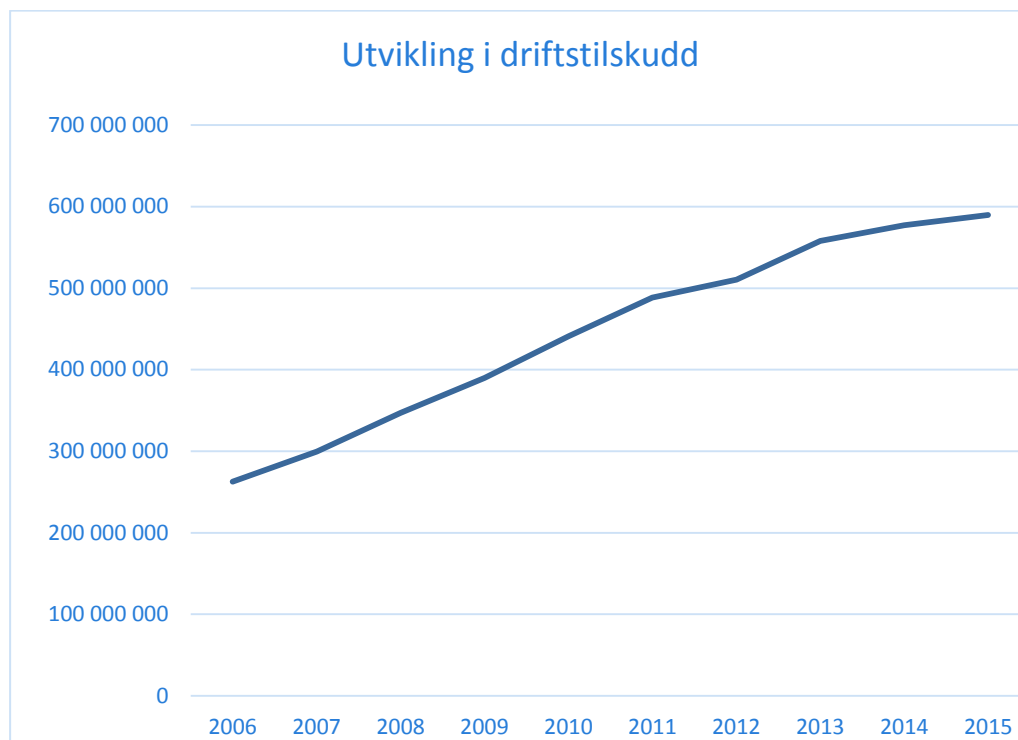
Tabell 2.2 Hovedposter i regnskapet

	Regnskap 2011	Regnskap 2015
Inntekter (herav):	636 875 334	743 152 853
- Egne inntekter	148 254 334	153 548 853
- Statstilskudd og øremerkede tilskudd	488 621 000	589 604 000
Lønn og honorarer (herav)	- 392 482 217	- 442 672 602
- Lønn til eksterne	- 71 872 017	- 80 314 938
- Pensjon	- 43 490 595	- 175 042 795
Andre kostnader	- 192 214 866	- 192 058 618
Finansposter	- 164 536	- 562 667
Regnskapsresultater	8 523 121	- 67 183 829

Kilde: På de skrå bredder og DNO&B Årsrapport 2015

Figuren nedenfor viser utviklingen i tilskudd til DNO&B fra siste ordinære driftsår i Folketeateret i 2006 og frem mot 2015.

Figur 2-1 Utvikling i driftstilskudde DNO&B 2006-15, kr



Kilde: DNO&B Årsrapporter

Figuren viser at driftstilskuddene har økt fra om lag 260 millioner kroner i 2006 til nesten 600 millioner kroner i 2015, tilsvarende 124%. Årsakene til dette er både knyttet til høyere drifts- og vedlikeholdskostnader etter flyttingen til Bjørvika, noe vekst i antall årsverk, samt en betydelig økning i kostnader knyttet til virksomhetens pensjonsforpliktelser.

Produksjoner og publikum

Informasjon om produksjoner og publikum er utførlig behandlet i senere kapitler.

Tabell 2.3 under viser at antall forestillinger er mer enn dobbelt så høyt i 2015 som i 2006, som var siste normale år før innflyttingen i 2008; antall produksjoner er fire ganger høyere og antall besøkende er mer enn doblet.

Tabell 2.3 Nøkkelopplysninger om DNO&B under ett

	2006	2011	2015
Antall forestillinger eks turné og utekonserter	197	384	496
Antall oppsetninger/produksjoner	24	91	98
Antall besøkende (eksl. turné)	138 913	285 895	323 860

Kilde: DNO&B Årsrapport 2009, Scenestatistikk.no, *På de skrå bredder* og DNO&B Årsrapport 2015

I vedlegg 5 er listet opp oppsetninger i 2015 og for hver av disse antall forestillinger, antall besøkende, publikum belegg og billett omsetning.

3 Metode

3.1 Evalueringsmetodikk

I notatet «Etterevaluering av statlige investeringsprosjekter i regi av Concept-programmet. Retningslinjer for evaluator» gir oppdragsgiver klare føringer for den metode som skal benyttes. Det skal benyttes en målorientert evalueringsmodell i kombinasjon med en samfunnsøkonomisk analyse, som til sammen sikrer at prosjektet blir vurdert på tre ulike nivåer:

- Operasjonell vellykkethet: Om leveransen foreligger som avtalt – og er produsert på mest mulig kostnadseffektiv måte.
- Taktisk vellykkethet: Om tiltaket gir den forventede nytten, og innebærer en effektiv måte å nå målet på
- Strategisk vellykkethet: Om tiltaket samlet sett bidrar til en samfunnsmessig ønsket utvikling over tid, og innebærer en effektiv ressursallokering.

Det skal benyttes en evalueringsmodell bestående av fem kriterier som til sammen dekker de tre nivåene av vellykkethet. I tillegg gjøres en enkel samfunnsøkonomisk analyse. Evalueringsmodellen består dermed av seks overordnede evalueringskriterier som er listet i tabell 3.1.

Tabell 3.1 Sammenstilling av evalueringens overordnede evalueringskriterier og tolkningen av disse

Evalueringskriterier	Evalueringsspørsmål
1. Produktivitet	• Ble resultatmålene for henholdsvis kostnad, tid og kvalitet realisert som avtalt? • Kunne arbeidet vært gjort billigere, raskere eller med bedre kvalitet?
2. Måloppnåelse	• Ble de avtalte effektmålene realisert? • I hvilken grad vurderes prosjektet å ha bidratt til dette?
3. Virkninger	• Vurdering av alle konsekvenser som kan tilbakeføres som resultat av tiltaket, både positive og negative, tilsiktede og utilsiktede, for målgruppen og for andre berørte parter.
4. Relevans	• Er prosjektet i samsvar med viktige prioriteringer i samfunnet og for viktige brukergrupper? Med andre ord, er det behov for det prosjektet leverer?
5. Levedyktighet	• Vil de positive effektene av tiltaket vedvare over tid? Økonomisk, miljømessig, sosialt, institusjonelt, fordelingsmessig, etc.
6. Samfunnsøkonomisk analyse	• Er tiltaket effektivt i et samfunnsøkonomisk perspektiv? Primært: er tiltaket lønnsomt? Sekundært: er tiltaket kostnadseffektivt?

Oppdragsgiver ønsker at ved avslutningen av evalueringen skal hvert av de seks overordnede evalueringskriteriene gis en poengscore, som angir evalueringsteamets vurdering av

investeringstiltakets vellykkethet. Det skal benyttes en skala fra 1 til 6, der 1 er laveste score (helt mislykket), og 6 er høyeste score (svært vellykket). Score 4 brukes som der resultatet er «helt greib», med andre ord akseptabelt, men ikke noe mer.

Grunnlaget for vurderingen vil være både kvantitativ og kvalitativ informasjon av ulik art. Samlet sett gir dette ikke grunnlag for systematisk gradering av vellykkethet på ordinalnivå, og en vil være henvist til i stor grad å basere poenggivningen på skjønnsmessige vurderinger.

I tabell 3.2 er presentert den score skala som oppdragsgiver ønsker skal benytte for de seks evalueringskriteriene. («Etterevaluering av statlige investeringsprosjekter i regi av Concept-programmet. Retningslinjer for evaluator»).

Tabell 3.2 Evalueringskriterier

Evaluerings-kriterium	Score 5 – 6	Score 4	Score 1 – 3
Produktivitet	Leverer innenfor styringsramme, tidsplan og med meget god kvalitet, og som i tillegg kommer godt ut på en referansesjekk.	Prosjektet leverer på eller innenfor kostnadsrammen, ikke har større forsinkelser samt med akseptabel kvalitet, på nivå med sammenlignbare prosjekter.	Dersom prosjektet overskrider kostnadsrammen og/eller for øvrig leverer på et uakseptabelt nivå i forhold til sammenlignbare prosjekter.
Måloppnåelse	Svært god / over-oppfyllelse av effektmålene, og der prosjektet fremstår som et treffsikkert virkemiddel for å realisere effektene.	Resultater som anses som akseptable, men ikke noe mer.	Dersom effektene uteblir eller er klart lavere enn det som er akseptabelt.
Virkninger	Tiltaket har betydelige positive virkninger (utover måloppnåelsen) og ingen eller marginale negative virkninger.	Tiltaket ikke har noen andre vesentlige virkninger utover det som gjelder måloppnåelsen.	Overvekt av negative virkninger og dersom de negative virkningene både i omfang og effekt er vesentlig større enn de positive virkningene av tiltaket.
Relevans	Dersom effekt- og samfunns mål er i samsvar med sentrale og høyt prioriterte behov, og tiltaket ikke fører til skjevprioriteringer eller konflikter mellom sentrale interessegrupper som berøres av tiltaket.	Akseptabelt samsvar med behov og prioriteringer.	Dersom tiltaket ikke er i samsvar med sentrale prioriteringer i samfunnet, og/eller fører til konflikter eller vesentlig skjevfordeling mellom sentrale interesser.
Levedyktighet Tiltaket bør ha fleksibilitet til å tilpasses endrede behov over tid.	Offentlige og sentrale interesser både har evne og vilje til å videreføre de prosessene som prosjektet har gitt opphav til over hele levetiden.	Dersom det er usikkert om Offentlige og sentrale interesser både har evne og vilje til å videreføre de prosessene som prosjektet har gitt opphav til over hele levetiden.	Dersom offentlige og sentrale interesser ikke har evne og vilje til å videreføre de prosessene som prosjektet har gitt opphav til over hele levetiden og sannsynligheten for at det

Evaluerings-kriterium	Score 5 – 6	Score 4	Score 1 – 3
			vil skje i fremtiden er lav.
Samfunns-økonomisk analyse)	Lønnsomme prosjekter (Netto nåverdi>>0).	Når resultatet er omtrent null	Ulønnsomme prosjekter (Netto nåverdi<<0).

I vurderingen av prosjektet etter disse kriteriene vil vi dels være opptatt av i hvilken utstrekning målsettingene som gjaldt for ferdigstillingen av det nye operahuset ble oppfylt. Dels er vi også opptatt av hvorvidt driften av DNO&B i årene etter dette har bidratt til prosjektets måloppnåelse og andre virkninger det har fått.

3.2 Datainnsamling og analyse

Datainnsamlingen har bestått av intervjuer (se vedlegg 1 med liste over intervjuede personer), gjennomgang av dokumenter (se vedlegg 2 Referanseliste). Følgende aktører er intervjuet:

- Kulturdepartementet
- Den Norske Opera & Ballett
- Statsbygg
- Norsk kulturråd
- Norsk Teater og Orkesterforening
- Opera Sør
- Opera Nordfjord
- Plan- og bygningsetaten Oslo kommune
- Bjørvika utvikling
- VisitOslo
- Snøhetta arkitektkontor
- Arkitektbedriftene

Intervjuguidene var alle bygget over samme lest, basert på evalueringskriteriene, men ble tilpasset noe ut fra intervjuede personers ståsted.

I invitasjonen til oppdraget er det vist til at man så langt det er mulig skal legge til grunn tidligere evalueringer og utredninger og særlig:

- *Fjorden, byen og operaen – En evaluering av Bjørvika utbyggingen i et beslutningsteoretisk perspektiv*, Concept rapport Nr 28 (2012)
- *Den Norske Opera & Balletts egnevalueringssrapport 2011 – 2014*
- *På de skrå bredder*, Kulturdepartementets evaluering av Den Norske Opera & Ballett
- *Kostnadsstyring i prosjektet Nytt Operahus*, Concept Arbeidsrapport, 2012

4 Produktivitet

Evalueringskriteriet produktivitet handler om gjennomføringen av selve investeringsprosjektet og hvorvidt prosjektorganisasjonen har lyktes i å omsette ressurser til leveranser. Produktivitet dreier seg om prosjektets resultatmål – eller nærmere bestemt om målene for henholdsvis tid, kostnad og kvalitet - ble nådd som avtalt.

Kulturdepartementet fastsatte i sitt notat «*Måldokument til gjennomføringsfasen*» (15. november 2001) resultatmål for gjennomføringsfasen for henholdsvis kostnader; bygningens egenskaper og kvalitet; og tid, i denne rekkefølgen. Da dato for åpningsforestillingen ble fastsatt til 12. april 2008, ble prioriteringen endret slik at fremdrift kom før kvalitet.

Prosjektet var gjenstand for ekstern kvalitetssikring som er omtalt i avsnitt 4.3

4.1 Resultatmål

4.1.1 Kostnad

Måldokumentet har resultatmål både for prosjektets kostnadsramme og for dets totaløkonomi.

Resultatmål kostnadsramme:

Prosjektet skal gjennomføres innenfor den kostnadsrammen Stortinget vedtar

Da Stortinget i 2002, etter at forprosjektet var fullført, vedtok bevilgning til bygging av Nytt Operahus, var dette med en kostnadsramme på 3 330 mill. kr og en styringsramme på 2 830 mill. kr. Det ble i St. prp. Nr. 48 (2001 – 2002) knesatt at Operaen fikk en egen prisjustering.

Tabell 4.1 viser utviklingen i styringsramme og kostnadsramme. Denne var i samsvar med Stortingets modell for regulering av kostnadsrammen som skyldes prisregulering. Differansen mellom kostnadsramme og styringsramme utgjorde prosjektets usikkerhetsavsetning.

Tabell 4.1 Utvikling i kostnads- og styringsramme

År	Kostnadsramme	Styringsramme	Endring styringsramme utover prisregulering (total 734 mill. kr)
2002	3 330	2 830	
2003	3 532	3 001	
2004	3 683	3 214	
2005	3 858	3 365	
2006	4 012	3 374	+ 142
2007	4 227	3 657	+ 150

År	Kostnadsramme	Styringsramme	Endring styringsramme utover prisregulering (total 734 mill. kr)
2008	4 356	3 836	+ 300 + 142
2009	4 356	4 278	
2009	Sluttkostnad 2009: 4 278 mill. kroner		

Kilde: *Kostnadsstyring i prosjektet Nytt Operahus*, Concept 2012

Siste utbetaling var medio 2009 og prosjektet hadde da nådd en total sluttkostnad på 4 278 millioner. Dette var 78 millioner kroner under justert kostnadsramme og 442 millioner kroner over styringsrammen fra 2008.

Styringsrammen fra 2002 ble økt med 734 millioner kroner i løpet av prosjektgjennomføringen. Dette var en overskridelse i forhold til styringsrammen på 20,7 %. (*Kostnadsstyring i prosjektet Nytt Operahus*, Concept 2012).

Behovet for økningen av styringsrammen blir av Statsbygg begrunnet med følgende forhold (*Concept rapport Nr 28 Fjorden, byen og operaen*):

- *Kompleksitet*; Prosjektet var komplekst med mange avhengigheter mellom kontraktene. Problemer med leveranser på ett område ga negative konsekvenser i flere ledd, noe som førte til mange endringskrav i tillegg til økte kostnader for administrasjon og servicefunksjoner.
- *Nedsatt effektivitet*; Markedssituasjonen førte til mangel på kompetent personell og dermed lavere effektivitet på byggeplassen
- *Høyere priser*; Markedssituasjonen ga enda høyere priser enn forventet
- *Forsinkelser*; Forsinkelse i leveransen av teaterteknisk utstyr medførte økte kostnader til testing, opplæring og prøvedrift
- *Økt omfang*; Ny funksjonalitet ble lagt inn som en konsekvens av teknologisk utvikling (42 mill. kr)

Ved Concept programmet er det gjort en egen utredning *Kostnadsstyring i prosjektet Nytt operahus* med konklusjoner som gjengitt under:

1. Har usikkerhetsavsetningen som ble benyttet blitt disponert innenfor prosjektets rammebetingelser og definerte omfang?

Behovet for økt styringsramme i prosjektet skyldes i hovedsak negative utslag av usikkerhet. Det har ikke blitt funnet noe som tilsier at økningene i styringsramme gjennom bruk av usikkerhetsavsetningen ikke har vært legitime, eller utenfor etaten og fagdepartementet sin styringsrett.

2. Har prisreguleringen av styringsramme og kostnadsramme vært gjort i henhold til vedtatt ordning og ivarettatt intensjonen bak denne?

Reguleringen av prosjektets styringsramme og kostnadsramme for å kompensere for prisvekst virker å ha vært gjort teknisk rett. Gitt at intensjonen med prisreguleringsordningen var å overføre den systematiske risikoen knyttet til prisvekst i bygg- og anleggsmarkedet fra etaten til Staten, har ordningen med prisregulering med to ulike indekser ikke fungert helt som tiltenkt. Prosjektet ser ut til å ha fått økt kostnadsramma for mye i forhold til hensikten med prisreguleringsordningen, spesielt i de siste årene. Prisregulering av usikkerhetsavsetningen med en regional markedsindeks har gitt en uforholdsmessig stor økning i kostnadsramma. Prosjektet ville hatt en overskridelse av ramma dersom denne hadde blitt regulert med den «vanlige» SBEDindeksen.

Utformingen av den spesielle ordningen for prisregulering som ble vedtatt for Nytt operahus medfører at de opprinnelige estimater og rammer for kostnad reelt sett er bebefet med mer usikkerhet enn hva som er tilfellet for andre statlige prosjekter.

I lys av dette fremstår utformingen av ordningen metodisk sett som mangelfull. Dette er imidlertid ikke noe Statsbygg som gjennomførende etat kan klandres for.

3. Har etaten og det ansvarlige fagdepartement hatt tilfredsstillende kontroll og styring med kostnadene i prosjektet?

Enkelte sider av den overordnede kostnadsstyringen fremstår som mangelfull. Prosjektet Nytt operahus ble gjennomført under svært utfordrende rammebetingelser og har vært et krevende prosjekt å styre. I prosjektets avsluttende fase virker det å ha vært en delvis manglende kontroll på sluttkostnad. Mellom etaten og departementene virker det også å ha manglet en omforent forståelse av hvilke styringsprinsipper som skal legges til grunn i kostnadsstyringen.

Prosjektet Nytt operahus virker å ha hatt tett oppfølging fra ansvarlige fagdepartement. Av ankepunkter i den øvrige eierstyringen skal nevnes at saksbehandlingstiden for godkjenning av økt styringsramme var i noen tilfeller for lang, noe som har virket forstyrrende på prosjektgjennomføringen og medførte økte prosjektkostnader på grunn av midlertidige stopp i produksjonen. Det virker heller ikke som om fagdepartementet har benyttet innrapporterte kostnadsprognoser aktivt nok for å minimere saksbehandlingstiden.

4. Ga vedtatte styringsramme og kostnadsramme prosjektet gode nok rammebetingelser, og var kostnadsestimatene som forelå ved investeringsbeslutning realistiske?

Kostnadsestimatet lagt til grunn for prosjektets styringsramme og kostnadsramme virker å ha vært for lavt under de gitte forholdene. Prosjektet var svært komplekst, hadde en lang gjennomføringstid og en stram framdriftsplan. I tillegg har mål for kvalitet og fremdrift, vært prioritert foran kostnad. Dette tilsier at prosjektet har hatt behov for et forholdsvis stort økonomisk handlingsrom for å lykkes. Prosjektet fikk spesielt store tillegg i styringsramme og kostnadsramme for å håndtere den sterke prisveksten i bygg- og anleggsmarkedet underveis. Allikevel måtte så godt som hele usikkerhetsavsetningen benyttes. Mye av årsaken til dette var negative utslag av usikkerhet som må forventes i et prosjekt av en slik størrelse og karakter.

Resultatmål totaløkonomi

Huset skal være fremtidsrettet og rasjonelt å drive, og dessuten fleksibelt både med hensyn til daglig drift og med hensyn til organisasjonsmessige endringer. Bygningen skal legge til rette for en kostnadseffektiv drift.

DNO&B uttrykker som spesielt positivt i forhold til dette resultatmålet om totaløkonomi at dette operahuset er det eneste operahus som har en så smidig, kort og effektiv (sømløs) flyt fra verksted (som er i samme bygg) og til scene. Dette muliggjør rasjonell og fleksibel drift til langt lavere

kostnader enn ved andre operahus som har verksted utenfor hovedbygget. I DNO&Bs egenevaluering blir det nevnt at verkstedkapasiteten begynner å bli begrenset, men dette blir ikke fremstilt som noe stort problem. I tillegg blir det nevnt at layout av sceneområdene er meget bra.

På den annen side har ikke forventningene om fleksibilitet ved Scene 2 blitt innfridd. Denne fleksibiliteten skulle muliggjort ulike produksjoner og utleie for annen type virksomhet. Dette fungerer ikke bra og endret bruk har medført uforholdsmessig stor slitasje.

DNO&B nevner også som negativt at tomten som inngikk i «frimerkereguleringen» er så trang at det er begrensede muligheter for utendørs nærlager, parkering ved varelevering, busser for publikum osv.

DNO&B uttrykker videre at bygget er fleksibelt for organisatoriske endringer og nye behov, som for eksempel i forbindelse med helse.

Når det gjelder resultatmålet om at «Bygningen skal legge til rette for en kostnadseffektiv drift», fremgår det i samtaler med våre informanter at det i utformingen av bygget ble valgt høy kvalitet både på materialer, teknologi og komponenter. Videre fremheves at det i fremtiden vil måtte gjøres utskiftning på sceneteknisk utstyr, utskiftning av lysrigg og ventilasjonsanlegg. Dette er en del av det planlagte vedlikeholdsprogrammet.

Bygningen er også sertifisert som Miljøfyrtårn og i dette inngår også energibruk. Likevel ønsker DNO&B å ta ut enkelte områder i kontrakten med Statsbygg da de mener at dette kan redusere drifts- og vedlikeholdskostnadene. Eksempler på dette er avtaler knyttet til pris på energi.

4.1.2 Kvalitet og omfang

Måldokumentet har resultatmål for bygningens egenskaper og kvalitet hva gjelder funksjonelle mål og mål for etikk, helse, miljø og sikkerhet

Funksjonelle mål

- a) *Både store og lille sal skal ha fremragende akustikk. Akustikken i store sal skal være like god eller bedre enn de beste sammenlignbare saler i Nord-Europa*

Både Kulturdepartementet og DNO&B uttaler at akustikken i hovedscenen er fremragende og noe av det beste i verden. Dette er en av forklaringene til at solister fra hele verden tiltrekkes. Akustikken i Scene 2 er ikke like bra og et hakk fra å være optimal. Dette innebærer begrensinger for hva som kan settes opp av opera på denne scenen.

- b) *Salene skal være meget godt tilrettelagt for publikum i alle aldersgrupper og gi en meget god totalopplevelse*
c) *Husets publikumsfunksjoner skal være lett tilgjengelige og ha god kapasitet*

Både Kulturdepartementet og DNO&B uttaler at disse to resultatmålene er oppnådd.

- d) *Bygningen skal legge til rette for effektive logistiske løsninger for vare- og personflyt, hensiktsmessige og integrerte teatertekniske løsninger, rasjonelle og kreativitetsfremmende produksjons- og prøvesalsløsninger og god tilgjengelighet og tilstrekkelig kapasitet for husets støttefunksjoner*

Intervjuede i DNO&B bekrefter at dette resultatmål for byggets funksjonalitet er oppnådd.

Etikk, helse, miljø og sikkerhet

- a) *Etiske hensyn og miljøhensyn skal ivaretas gjennom valg av løsninger og innkjøpsprosesser*
- b) *Det skal søkes å begrense miljøbelastningen ved å anviser fremtidsrettede løsninger med hensyn til miljøbevisst materialbruk og løsninger som minimerer energibehov og –kostnader i bygningen, bl.a. ved å åpne for bruk av alternativer.*
- c) *Energikostnadene skal minimeres i forhold til en best mulig totaløkonomi*
- d) *Huset skal ha en betryggende brannsikkerhet*

DNO&B viser til at operahuset er sertifisert som Miljøfyrtårn for å underbygge at dette resultatmålet er oppnådd. Denne sertifisering inkluderer energi. Men DNO&B viser selv til at man har meget høye energikostnader som blant annet henger sammen med dårlige dør- og port-løsninger for av- og på-lessinger som medfører varmetap.

4.1.3 Tid

Måldokumentet har resultatmål for tid og avslutning av prosjektet

Operahuset skal være fullt utprøvet og driftsklart forut for den dato som fastsettes for åpningsforestillingen og påfølgende ordinær drift.

Opprinnelig åpningsdato i styringsdokumentet var september 2008. I fremdriftsplanen var det lagt inn slakk som forhindret forsinkelser.

I den første perioden av byggefasen var fremdriften i prosjektet så god at DNO høsten 2005 besluttet å fremskynde tidspunktet for åpningsforestillingen med ca et halvt år til april 2008. I tiden som fulgte opplevde prosjektet flere utfordringer med fremdriften, særlig på grunn av at entreprenørmarkedet utviklet seg til å bli svært presset. Likevel lyktes prosjektet med å overholde den fremskyndte ferdigstillelsesdatoen til april 2008. Åpningen fant sted i samsvar med dette, og altså et halvt år tidligere enn opprinnelig plan for ferdigstillelse.

4.2 Organisering og styring av prosjektet

Ved Concept programmet ble det utarbeidet en del notater om gjennomføringen av ulike prosjekter, herunder Nytt Operahus.

4.2.1 Eierstyring

Da Stortinget besluttet å la Statsbygg være byggherre for byggingen av det nye operahuset, ble det også vedtatt at kultur- og kirkedepartementet (KKD) skulle følge opp prosjektet særskilt. I juli 1999 ble det nedsatt en styringsgruppe med representanter fra KKD, Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), Statsbygg og Den Norske Opera & Ballett (DNO&B) som skulle ha et aktivt tilsyn med prosjektet (ferdigmelding s. 10). Disse representerte henholdsvis eierne, den utførende og brukerne. Styringsgruppen fungerte som et forum for gjensidig informasjon, samarbeid og samordning av overordnede beslutninger. Det ble avholdt omtrent ti styringsgruppemøter i året i gjennomføringsfasen.

Operabygget er resultatet av en lang prosess som er ledet an av de kommende brukerne. Dette har gjort at deres innflytelse på planene har vært uvanlig sterk. DNO&B var representert i styringsgruppen. Det var en egen brukerkoordinator i prosjektledelsen. Rom- og funksjonsprogrammet ble utarbeidet av et eget brukerstyre, som benyttet seg av kunnskapen hos operaansatte. Dette medførte at programmet hadde bred støtte blant de ansatte, og er antagelig årsaken til at det ikke har vært betydelige endringer og kostnadsøkning initiert av brukerne etter at vedtaket ble fattet i Stortinget.

4.2.2 Prosjektledelse og organisering

I tillegg til den pålagte styringsgruppen og styringsgruppens arbeidsutvalg ble prosjektet organisert med en intern styringsgruppe som besto av byggherreleder, administrerende direktør og økonomidirektør i Statsbygg. Prosjektet rapporterte til den interne styringsgruppen, og saker ble tatt opp her før de ble tatt videre til prosjektets styringsgruppe. Prosjektet ble organisert som en egen enhet innad i Statsbygg med egen prosjektdirektør.

Prosjektledelsen har bestått av både Statsbyggs egne ansatte og innleide konsulenter, og har variert med behovet underveis. På det meste besto prosjektledelsen av ca 45 personer hvorav ca 20 i byggeledelsen (ferdigmelding s. 10). Prosjektledelsen fungerte godt; det var utarbeidet rollebeskrivelser for samtlige funksjoner i prosjektorganisasjonen, og i tillegg hadde lederne en mer detaljert arbeids-/funksjonsbeskrivelse for sitt arbeidsområde.

Gjennomføringsstrategien for prosjektet er delt inn i detaljprosjektering, produksjon og ibruktagelse. Arbeidene i disse fasene ble i perioder kjørt parallelt. For å sikre god ferdigstilling, opplæring og overføring av kompetanse til brukerne ble det utarbeidet en samlet plan for ferdigstilling. Det ble utarbeidet et styringsdokument, som ble brukt aktivt og oppdatert underveis. En del av prosjektets strategi var å kontrahere de samme rådgiverne for alle delene av prosjektet, og de første kontraktene inneholdt derfor opsjoner på videre kontrakt, hvilket var en suksess. Ut fra tidligere erfaringer med større prosjekter valgte Statsbygg i dette prosjektet å legge en større del av prosjektorganisasjonen innunder Statsbyggs egen byggherreorganisasjon.

4.2.3 Prosjektstyring

Byggingen av det nye operahuset har vært inndelt i tre økonomisk adskilte prosjekter: Prosjekt Nytt Operahus, Brukerutstyr og Kunstprosjektet Nytt Operahus (ferdigmelding s. 60-63), der det første er selve byggeprosjektet. Prosjektdirektøren har vært understøttet av tre prosjektledere for henholdsvis prosjektering, produksjon og brukerutstyr. I tillegg hadde prosjektet en prosjektleder for prosjektstyring og en med ansvar for brukerkontakt, samt flere støttende stillinger med mindre ansvarsområder. Det var opprinnelig planlagt en prosjektorganisasjon på 25 personer, men da det ble kjent at entreprisene måtte deles opp mer enn planlagt ble antall personer økt til ca 40. Både byggeledelsen og prosjektledelsen hadde tilholdssted på byggeplassen for å skape korte beslutningsveier. Dette blir trukket fram som viktig for prosjektets suksess.

4.2.4 Kontraktstyring

Den endelige kontraktstrategien var preget av mange grensesnitt, noe som vanskeliggjorde prosjektstyringen og bidro til økt behov for styringspersonell. Men dette var den best egnede kontraktstrategien for den gitte situasjonen. Det anses som positivt at prosjektorganisasjonen ble styrket med flere personer som en følge av det økte antallet kontrakter. Uten denne økningen kunne prosjektorganisasjonen fort mistet kontrollen over kontraktene.

4.3 Nytte av KS 2

Dovre International la frem kvalitetssikringsrapporten KS2 7. februar 2002.

KS2-rapporten ble brukt aktivt i ledelsen av prosjektet, både fra prosjektledelsen og styringsgruppa. I tillegg til evaluering og oppdatering av styringsdokument ble KS2-rapporten gjennomgått ved to ulike anledninger, og den ble også brukt aktivt av departementene.

Det ble tatt stilling til anbefalingene i KS2 og de punktene som tatt opp av KS2-rådgiver ble fulgt opp underveis. Det har stort sett vært samsvar mellom funnene i kvalitetssikringen og det Statsbygg selv mente og gjennomførte, med unntak av uenighet knyttet til fastsettelse av kontraktstrategien. KS2-rådgiver anbefalte å fastlegge en mer konkret kontraktstrategi så fort som mulig, mens prosjektet mente det var mer hensiktsmessig å beholde fleksibiliteten og tilpasse seg markedet. Dette ble støttet av Kulturdepartementet. Avventingen av fastsettelse av kontraktstrategi blir i etterkant sett på som en suksessfaktor for prosjektet. Dette er et eksempel som illustrerer at fleksibilitet i prosessen kan ha stor verdi i store offentlige prosjekter.

I Kulturdepartementets fastsettelsen av kostnadsrammen baserte departementet seg på siste kostnadsoverslag fra KS2.

I sin målprioritering la Kulturdepartementet til grunn prioritering i KS2 som var: 1. kostnader, 2. kvalitet og 3. fremdrift. (Da det var 18 måneder igjen til åpning ble fremdrift prioritert fremfor kvalitet).

Statsbygg har bygd det som ble forutsatt ved KS2. I tillegg ble det lagt til noe teaterteknikk som har blitt introdusert til markedet underveis i byggeperioden. Dette har økt kostnaden, men bidrar positivt til den øvrige måloppnåelsen knyttet til kvalitet. I denne forbindelsen fremstår det som riktig å implementere den nye teknikken i bygget i løpet av byggeperioden.

4.4 Konklusjon produktivitet

Oppdragsgiver har følgende score skala for dette evalueringskriterium

Evaluerings-kriterium	Score 5 – 6	Score 4	Score 1 – 3
Produktivitet	Leverer innenfor styringsramme, tidsplan og med meget god kvalitet, og som i tillegg kommer godt ut på en referansesjekk.	Prosjektet leverer på eller innenfor kostnadsrammen, ikke har større forsinkelser samt med akseptabel kvalitet, på nivå med sammenlignbare prosjekter.	Dersom prosjektet overskrider kostnadsrammen og/eller for øvrig leverer på et uakseptabelt nivå i forhold til sammenlignbare prosjekter.

Prosjektet har i det alt vesentlig oppnådd sine resultatmål.

Prosjektet ble gjennomført til en sluttkostnad på 4 278 millioner kroner, 78 millioner kroner under den oppjusterte kostnadsrammen.

Prosjektet ble sluttført med offisiell åpning et halvt år før opprinnelig plan.

Resultatene for kvalitet og omfang ble i det alt vesentlige oppnådd. Men Scene 2 har ikke fått den samme optimale akustikk som hovedscenen.

Evalueringssteamets konklusjon er at samlet score for produktivitet settes til 5 i lys av begrenset oppnåelse av resultatmål om fremragende akustikk for Scene 2.

5 Måloppnåelse

5.1 Oversikt over målsetninger

Evalueringsens vurdering av måloppnåelse gjelder hvorvidt prosjekt Nytt Operahus har oppnådd sine målsetninger.

Målene for Nytt Operahus er uttrykt i ulike sammenhenger. I avsnitt 2.2 er de målsetninger presentert som legges til grunn for denne evaluering. Disse er gjentatt under og nummerert for å lette referansen til de enkelte målene.

1. *Skaffe Operaen og publikum funksjonelle lokaler*
2. *Gi hovedstaden en vakker og særegen bygning*
3. *For første gang å tiltrekke verdens beste arkitekter til en åpen arkitektkonkurranse for å sette Norge på verdens kulturkart*
4. *Det kulturpolitiske målet med et nytt operahus er å formidle opera og ballett av høy kvalitet til et bredt publikum, der også nye publikumsgrupper kan nås.*
5. *Formidling av opera og ballett til barn og unge skal være en sentral målsetting og må styrkes i et nytt operahus.*
6. *Med den basis som et nytt operahus representerer, vil Den Norske Operas riksoperavirksomhet kunne få ytterligere vekstkraft, utviklingsmuligheter og bedre muligheter til å være støttespiller for det aktive operamiljøet rundt omkring i Norge.*
7. *Nytt operahus gir mulighet til virksomhet som kan nå og engasjere et stort og bredt sammensatt publikum. Målet er at Operaen med sin virksomhet skal nå et bredt publikum og nye grupper. Det bør være et mål å doble besøkstallet (slik operaene i Helsinki og Göteborg oppnådde det første året i nytt hus).*
8. *Et nytt operahus skal tilrettelegges for produksjon og formidling av opera og ballett på et høyt internasjonalt nivå til et bredt publikum i generasjoner fremover.*
9. *Huset skal fremstå som et viktig monumentalbygg som både markerer Norge som kulturnasjon og Den Norske Operas betydning i nasjonens kultur- og samfunnsliv.*

I våre vurderinger av oppnåelsene av disse målene bygger vi på DNO&Bs vurderinger i sin *Egenevaluering*, betraktninger og konklusjonene som er gjort av det kunstfaglige panel i evalueringsrapporten *På de skrå bredder*, intervjuer med dem som er listet i vedlegg 1 og tilgjengelig statistikk Norsk Teater og Orkesterforening (NTO), Statistisk Sentralbyrå, DNO&Bs publikumsundersøkelse og DNO&Bs årsrapporter.

Målformuleringene er til dels overlappende og flere retter seg mot de samme eller tilgrensende forhold. Vi behandler målsetningene under fem overskrifter: i) byggets lokaler og kvalitet, ii) publikum, iii) kvalitet på opera og ballett som produseres i bygget, iv) forholdet mellom Den Norske Opera & Ballett og operavirksomhet i resten av landet, og v) Nytt Operahus som monumentalbygg.

5.2 Byggets og lokalenes kvalitet

Målsetning 1 Skaffe Operaen og publikum funksjonelle lokaler

Dette var den viktigste målsetning som lå til grunn i tidligfasen. Begrunnelsen var begrenset til fysiske forhold i daværende lokaler i Folketeatret, som ble ansett som meget uhensiktsmessige for

produksjon av opera og ballett og et uakseptabelt arbeidsmiljø. I tidligfasen var lite av begrunnelsen knyttet til Den norske opera som kulturinstitusjon og hvordan et nytt operahus ville påvirke dette.

I DNO&Bs egnevaluering sies det:

Nasjonaloperaen har kanskje det beste operahuset i verden til disposisjon. Forholdene ligger til rette for å skape operakunst av aller høyeste klasse.

Også når det gjelder lokalene sett fra publikum og ut i fra forholdene i Folketeatret, er det åpenbart at målsetningen er oppnådd.

Samtidig sies det fra DNO&B at Scene 2 ikke helt har innfridd forventningene, slik det også er nevnt i avsnitt 4.1.2 om kvalitet. Akustikken er ikke like optimal som på Hovedscenen, hvilket innebærer en begrensning i hva som kan settes opp av opera på denne scenen. Videre var Scene 2 forutsatt å skulle være dynamisk med mulighet for raske skifte av oppsetninger og bruk, for eksempel til utleie. Disse forventningene er ikke helt innfridd. Dette kan også være forklaringen til at Scene 2 har et langt lavere antall oppsetninger og forestillinger og et langt lavere publikumsbelegg enn hovedscenen, slik det fremgår av tabell 5.1 under.

Tabell 5.1 Sammenligning Hovedscene og Scene 2 i 2015

	Antall forestillinger			Antall besøkende		Publikum belegg	Billett omsetning	
	Ant opps.	Abs	%	Abs	%		Billett omsetning	%
Opera, Hovedscene	12	91	-	111 051	-	92 %	49 073 563	-
Ballett, Hovedscene	11	91	-	104 537	-	86 %	37 882 485	-
Sum, Hovedscene	23	182	71,1	215 588	91,8	-	86 956 048	95,1
Opera, Scene 2	9	41	-	11 388	-	75 %	2 942 847	-
Ballett, Scene 2	8	33	-	7 900	-	58 %	1 498 671	-
Sum, Scene 2	17	74	28,9	19 288	8,2	-	4 441 518	4,9
Total, Hovedscene og Scene 2	40	256	100	234 876	100,0	-	91 397 566	100,0

Kilde: DNO&B Årsrapport 2015

5.3 Publikum

Målsetningene 4, 7 og 5 retter seg mot Operaens forhold til publikum. Målsetning 4 omfatter også kvalitet, som er omtalt i avsnitt 5.4 under.

Målsetning 4 *Det kulturpolitiske målet med et nytt operahus er å formidle opera og ballett av høy kvalitet til et bredt publikum, der også nye publikumsgrupper kan nås.*

Målsetning 7 *Nytt operahus gir mulighet til virksomhet som kan nå og engasjere et stort og bredt sammensatt publikum. Målet er at Operaen med sin virksomhet skal nå et bredt publikum og nye grupper. Det bør være et mål å doble besøkstallet (slik operaene i Helsinki og Göteborg oppnådde det første året i nytt hus).*

Når det gjelder totalt antall forestillinger per år, viser tabell 5.2 under at dette er mer enn tre ganger høyere i 2015 enn i 2006 (682 versus 192)

Tabell 5.2 Totalt antall forestillinger

2006	2011	2015
192	477	682

Kilde: Scenestatistikk.no

Tabell 5.3 under viser totalt antall forestillinger fordelt på de tre kunstsøylene de siste fire årene. Det er Nasjonalballetten som har den største økningen i antall forestillinger

Tabell 5.3 Totalt antall forestillinger fordelt på Nasjonaloperaen, Nasjonalballetten og Operaorkesteret

	2011	2015
Nasjonaloperaen	212	283
Nasjonalballetten	145	197
Operaorkesteret	90	114
Total	447	594

Kilde: DNO&B, Scenestatistikk.no

Forskjellen mellom totalene i tabellene 5.2 og 5.3 skyldes at tabell 5.2. også omfatter andre typer forestillinger.

Tabell 5.4 under viser at allerede i 2009 var publikumstallet doblet til 275 534 fra 138 913 i 2006. Publikumstallet har fortsatt å øke til 323 860 i 2015 som er nær 2,5 ganger høyere enn i 2009.

Tabell 5.4 Antall besøkende

2006	2009	2011	2015
138 913	275 534	285 895	323 860

Kilde: Scenestatistikk.no

Målsetning 7 viser til dobling i besøkstallet ved to andre nye operahus. Tabell 5.5 viser utviklingen i besøkstall fra siste fulle produksjonsår før åpning av nytt operahus og årene deretter for København og Helsinki. DNO&B utmerker seg ved å ha hatt en jevn økning etter åpningen av nytt operahus. I Helsinki har dette sunket og stagnert, mens tallet for København har sunket betraktelig siden åpningen.

Tabell 5.5 Besøktall før og etter åpning nytt operahus

	Siste fulle år før åpning nytt operahus	Første fulle år etter åpning nytt operahus	Etter fire år	Etter 7 år
DNO&B	138 913	275 534	314 206	323 860
Åpnet 2008				
København	281 000	358 000	327 000	238 000
Åpnet 2005				
Helsinki	112 877	290 132	273 899	275 553
Åpnet 1993				

Kilde: DNO&B og de respektive operahus

Tabell 5.6 under viser publikumsbelegget i ulike år. Denne viser at belegget for både opera og ballett er vesentlig lavere i 2015 enn i 2009.

Tabell 5.6 Publikums belegg

		Opera	Ballett	Konsserter	Total
2006	Hovedscene	83 %	78 %	-	81 %
2007	Hovedscene	88 %	79 %	-	85 %
2009	Hovedscene	99,5 %	94,8 %	81,7 %	94,9 %
	Scene 2	87,1 %	89,2 %	65,6 %	78,9 %
2015	Hovedscene	92 %	86 %	78 %	-
	Scene 2	75 %	58 %	68 %	-
	Total	90 %	83 %	75 %	84 % *)

*) Omfatter DNO&B total aktivitet inklusiv konsserter og annet (Årsrapport 2015)

Kilde: DNO&B årsrapporter

Når det gjelder hvorvidt DNO&B når et bredt publikum og nye publikumsgrupper, gir Statistisk Sentralbyrås «Norske kulturbarometer 2012» noen indikasjoner om dette. Denne behandler under ett henholdsvis opera/operette på den ene side og ballett-/danseforestilling på den annen. DNO&B behandles ikke særskilt. Statistikken omfatter også publikum ved region- og distriktsoperaene og ballettforestillinger utenom DNO&B. Likevel må det være rimelig å anta at informasjonen også gjelder DNO&B og at utviklingstrendene i stor grad henger sammen med DNO&B og nytt operahus. I tabellene under er sammenligningene gjort mellom 2004, da Operaen i Folketeateret opererte på for den gang vanlig måte, og i 2012, da DNO&B var etablert og kommet opp på et nytt produksjonsnivå.

Tabell 5.7 under viser en klar økning hos både menn og kvinner som har vært på både opera- og ballettforestillinger og er en indikator på økt interesse for opera og ballett.

Tabell 5.7 Andel av utvalg som har vært på opera/operette og ballett/danseforestilling etter kjønn

	2004	2012
Opera/operette		
• Menn	4 %	7 %
• Kvinner	7 %	9 %
Ballett / danseforestilling		
• Menn	9 %	10 %
• Kvinner	15 %	19 %

Kilde: SSB Norsk kulturbarometer 2012

Tabell 5.8 viser en klar økning i alle aldersklasser av personer som har vært på både opera- og ballett-forestillinger.

Tabell 5.8 Andel av utvalg som har vært på opera/operette og ballett/danseforestilling etter alder

	2004	2012
Opera/operette		
• 9 – 15 år	3 %	7 %
• 16 – 24 år	3 %	5 %
• 25 – 44 år	3 %	6 %
• 45 – 66 år	9 %	8 %
• 67 – 79 år	9 %	14 %
Ballett / danseforestilling		
• 9 – 15 år	21 %	32 %
• 16 – 24 år	13 %	15 %
• 25 – 44 år	10 %	15 %
• 45 – 66 år	11 %	10 %
• 67 – 79 år	9 %	9 %

Kilde: SSB Norsk kulturbarometer 2012

Tabell 5.9 under viser økning i personer i de fleste utdannelseskategorier og at denne har vært sterkest hos dem med lang universitet/høgskole-utdanning.

Tabell 5.9 Andel av utvalg som har vært på opera/operette og ballett/danseforestilling etter utdanning

	2004	2012
Opera/operette		
• Ungdomsskole	3 %	6 %
• Videregående skole	5 %	4 %
• Universitet/høgskole, kort	8 %	11 %
• Universitet/høgskole, lang	11 %	18 %
Ballett / danseforestilling		
• Ungdomsskole	6 %	11 %
• Videregående skole	9 %	9 %
• Universitet/høgskole, kort	16 %	13 %
• Universitet/høgskole, lang	17 %	21 %

Kilde: SSB Norsk kulturbarometer 2012

En indikator på at DNO&B lykkes i å trekke til seg et bredere antall er at DNO&Bs andel av totalmarkedet for scenekunst i Oslo har økt fra 15,9 % i 2006 til 29,9% i 2015, slik det er vist i tabell 5.10

Tabell 5.10 DNO&Bs andel av totalmarkedet for scenekunst i Oslo – solgte billetter for institusjoner tilknyttet Norsk Teater og Orkesterforening (NTO)

	2006		2011		2015	
	Total	Prosent	Total	Prosent	Total	Prosent
DNO&B	138 913	15,9 %	285 895	30,0 %	323 860	29,9 %
Andre	734 080	84,1 %	668 166	70,0 %	758 429	70,1 %
Total	872 993	100,0 %	954 061	100,0 %	1 082 289	100,0 %

Kilde: Scenestatistikk.no

Både DNO&Bs egnevaluering og evalueringsrapporten *På de skrå bredder* behandler DNO&Bs tiltak for å øke bredden i DNO&B sitt publikum og nå nye grupper. Panelets konklusjon er

Det er panelets vurdering at DNO&B har et imponerende omfang og kvalitet på sitt formidlingsarbeid overfor publikum. Operabyggets arkitektoniske kvaliteter synes dessuten å spille en særskilt rolle for institusjonens tiltrekningskraft. Panelet stiller imidlertid spørsmål om det er tilstrekkelig sammenheng mellom institusjonens målsetning om å være inkluderende for alle, også nye publikumsgrupper, og de tilnærminger formidlingsarbeidet

bygger på. Dette er et viktig spørsmål ettersom opera, ballett og klassisk musikk representerer kunstarter som har lang historie for sosiale skjevheter i publikumsrekrutteringen.

Målsetning 5 Formidling av opera og ballett til barn og unge skal være en sentral målsetting og må styrkes i et nytt operahus.

Tabellene 5.11 og 5.12 viser en sterk økning hva gjelder antall produksjoner, forestillinger rettet mot barn og unge samt publikum.

Tabell 5.11. Forestillinger rettet mot barn og unge

	2006	2011	2015
Produksjoner	1	8	19
Forestillinger	51	95	274
Publikum	39 508	36 728	66 747

Kilde: Scenestatistikk.no

Tabell 5.12 Forestillinger rettet mot barn og unge

	2011	2012	2013	2014	2015
Opera					
• Antall forestillinger	104	45	120	94	136
• Publikum	10 494	8 726	18 853	11 713	18 677
Ballett					
• Antall forestillinger	55	107	75	78	82
• Publikum	30 553	47 140	44 125	37 610	41 551
Operaorkesteret					
• Antall forestillinger	13	8	3	35	11
• Publikum	333	217	926	921	3 785
Total					
• Antall forestillinger	172	160	198	207	229
• Publikum	41 380	56 083	63 904	50 244	64 013

Kilde: DNO&B,

Et spesielt tiltak for å nå barn og unge er den kulturelle skolesekken. Tabell 5.13 viser en klar økning i forestillinger formidlet gjennom den kulturelle skolesekken og det økte antall publikum.

Tabell 5.13 Kulturelle skolesekken

	2011	2012	2013	2014	2015
Forestillinger formidlet gjennom Den kulturelle skolesekken	73	63	57	121	139
Publikum formidlet gjennom Den kulturelle skolesekken: Grunnskolen	2 361	3 182	672	2 986	926
Publikum formidlet gjennom Den kulturelle skolesekken: Videregående skole	766	719	751	1292	1750

Kilde: DNO&B, Scenestatistikk.no

5.4 Kvalitet

Det er to målsetninger som retter seg mot kvalitet

Målsetning 4 Det kulturpolitiske målet med et nytt operahus er å formidle opera og ballett av høy kvalitet til et bredt publikum, der også nye publikumsgrupper kan nås.

Målsetning 8 Et nytt operahus skal tilrettelegges for produksjon og formidling av opera og ballett på et høyt internasjonalt nivå til et bredt publikum i generasjoner fremover.

Panelet bak *På de skråbredder* behandler ulike sider ved kvaliteten på henholdsvis opera og ballett ut i fra tre dimensjoner – vilje, evne og relevans. De ser også på hvordan kvaliteten er i forhold til internasjonalt nivå. Deres viktigste konklusjoner er som følger i Kapittel 8 Panels helhetsvurdering:

Det er panelets vurdering at det er en sterk kunstnerisk vilje som ligger bak de kunstneriske strategiene som gjør seg gjeldende ved institusjonen. Den kunstneriske programmeringen er internasjonalt orientert og ofte modig. I tillegg vil panelet framheve at repertoaret for Nasjonaloperaens del iblant er visjonært og risikovillig.

Det er panelets vurdering at nivået ved DNO&B når det gjelder kunstneriske ferdigheter slik de kommer til uttrykk i forestillinger og konserter er svært høyt og en nasjonal institusjon verdig.

Prestasjoner på dette nivået forutsetter at flere faktorer er på plass: de ansatte må ha tilstrekkelige kvalifikasjoner, de må være topp motiverte og den interne koordineringen og kommunikasjonen må være god.

En indikator på kvaliteten av produksjon av opera og ballett og deres internasjonale nivå er de mange priser DNO&B som institusjon og dens oppsetninger samt utøver har mottatt. Disse er listet opp i vedlegg 3.

5.5 Forholdet til resten av landet

Målsetning 6 Med den basis som et nytt operahus representerer, vil Den Norske Operas riksoperavirksomhet kunne få ytterligere vekstkraft, utviklingsmuligheter og bedre muligheter til å være støttespiller for det aktive operamiljøet rundt omkring i Norge.

Det er flere perspektiver ved dette målet.

For det første gjelder det DNO&Bs turnévirkosomhet. I *På de skrå bredder* (side 28) blir det vist til at i tiden etter at Den Norske Opera ble skapt i 1959 var turnévirkosomheten likestilt med aktiviteten i Oslo. Det ble den gang fremført ca. 60 operaforestillinger i Oslo og ca. 60 forestillinger rundt om ellers i landet. Tabell 5.14 viser at i 2007, siste år før Nytt Operahus ble åpnet, ble det gitt 33 turné operaforestillinger og 10 turné ballettforestillinger i Norge. I 2015 var tilsvarende tall 27 operaforestillinger og 3 ballettforestillinger. Publikumsantallet i 2015 (6 114) er knapt en tredjedel av det var i 2007 (16 445). Det bør også nevnes at antall turné forestillinger varierer betraktelig fra år til år. 2015 er det med flest operaforestillinger etter 2011 mens 2015 var året med færrest ballett forestillinger.

Tabell 5.14 Opera- og ballettforestillinger på turné*)

	2007		2015	
	Ant. forest.	Ant. publikum	Ant. forest.	Ant. publikum
OPERA				
Norge	33	14 104	27	5 564
Utland	3	3 680	0	0
Total	36	17 784	27	5 564
BALLETT				
Norge	10	2 341	3	550
Utland	3	1 060	6	8 247
Total	13	3 401	9	8 797
SUM TURNÉ				
Norge	43	16 445	30	6 114
Utland	6	4 740	6	8 247
Total	49	21 185	36	14 361

*) Omfatter kun opera- og ballettforestillinger, ikke konserter

Kilde: DNO&B årsmeldinger 2007 & 2015

Når det så gjelder forholdet mellom antall forestillinger i Oslo og i resten av landet, viser tabell 5.15 at mens i 2007 antall forestillinger som ble vist i Oslo var knapt tre ganger flere enn de som ble vist på turné i Norge, så var det i 2015 vel 10 ganger flere forestillinger som ble vist i Oslo enn antallet som ble vist på turné i resten av landet.

Tabell 5.15 Opera- og ballettforestillinger i Oslo og på turné 2015

	2007		2015	
	Oslo	Turné Norge	Oslo	Turné Norge
Opera	58	33	168	27
Ballett	52	10	162	3
Total	110	43	330	30

Kilde: DNO&B Årsrapport 2007 og 2015

På de skrå bredder omhandler DNO&Bs turnevirksomhet og bemerkter (side 60)

For årene 2011–2014 har DNO&B hatt gjennomsnittlig 26 forestillinger på turné årlig i Norge. Brutt ned på de kunstneriske søylene står Nasjonaloperaen i gjennomsnitt for 9 av disse, mens Nasjonalballetten og Operaorkestret står for henholdsvis 10 og 7 forestillinger/konsserter. Panelet ønsker å bemerke at dette er relativt lave tall, særlig for de to nasjonalkompaniene, som må forventes å ha større aktivitet på dette området enn Operaorkestret. Det er også vanskelig å se at det er noen klar strategi som ligger bak hvilke steder institusjonen har turnert til.

Intervjuer vi gjorde med representanter for region- og distriktsoperaer bygger opp under dette synet. I intervjuene ble det pekt på at i en del av operamiljøene utenfor Oslo, og særlig gjelder dette på steder som tidligere har vært mottakere av turneforestillinger, etterlyses det en større turnevirksomhet fra DNO&B. Her kan det legges til at DNO&B nylig har blitt kritisert for manglende satsing på å stimulere til nyskrevne operaverker i Norge. I en kronikk fra 2016 uttrykker Komponistforeningen bekymring for at tidligere ordninger for å stimulere utvikling av norsk musikkdramatikk ikke har blitt videreført av DNO&B og etterlyser en sterkere prioritering av dette fra institusjonens side.

Når det gjelder institusjonens forhold til operamiljøene rundt i Norge har DNO&Bs egevaluering følgende syn på dette:

Nasjonaloperaen har som uttalt oppgave å være en opera for hele Norge. Siden 1959 har det vært tradisjon at Nasjonaloperaen setter opp produksjoner sammen med lokale aktører. Samarbeidsmodellen har historisk sett vært at Operaen reiser ut i distriktene med solister, dirigent, regissør, scenografi, kostymer etc. Kostymene er tilpasset ved Nasjonaloperaen før avreise. Lokal arrangør holder spillested, orkester, kor og lokal teknisk assistanse. Dette har vært benevnt «Riksopera-modellen». Samarbeidet har til dels funnet nye former, men også til dels beholdt den gamle modellen.

De senere årene er storparten av de «faste» samarbeidspartnerne blitt bedre organisert, og flesteparten er kommet direkte på statsbudsjettet gjennom Distriktsoperanettverket. På samme tid er operainteressen i Norge i sterk utvikling, med økende aktivitet og oppslutning i alle landsdeler. De store byene har fått sine regionoperaer. I Nordfjord, Kristiansand og Stavanger har de fått nye bygg med langt bedre forutsetninger for å spille opera, og i Bodø har kulturkvartalet reist seg. Slik har operakartet endret seg radikalt i løpet av de siste ti årene.

Operainteressen i Norge har også blitt styrket av det nye huset i Oslo og signaleffekten dette har. Samtidig skaper denne interessen store forventninger til hva Nasjonaloperaen skal bidra med og hvordan. Det er viktig å være i dialog med de lokale aktørene, og at Nasjonaloperaen oppleves som en positiv ressurs og en

impulsgeber, men de skal samtidig oppleve å få støtte i det arbeidet de gjør på det aktuelle stedet. I stedet for å falle tilbake på den gamle Riksopera-modellen må vi heller stimulere til vekst. Bare da kan vi bygge kompetanse på sikt, i hele Norge. Det betyr at vi ikke kan eller bør ha de samme kravene til kvalitet i samarbeidsprosjektene som det vi ville hatt i Oslo. For eksempel vil det ofte være riktigere å samarbeide med et lokalt kor, enn å bruke Operakoret. Dette handler om hvilken relevans Nasjonaloperaen skal ha i en lokal kontekst.

I Stortingets beslutning om Nytt Operahus lå det også en beslutning om å styrke operamiljøene utenfor Oslo. Dette har blitt fulgt opp gjennom økte statlige bevilgninger til region- og distriktsoperaene på 2000-tallet. I dag finnes det ti slike institusjoner rundt om i landet. De fire regionoperaene er institusjoner som har som ambisjon å være profesjonelle i alle ledd. Distriktsoperaene har et mindre antall fast ansatte og baserer seg typisk på samarbeid mellom amatører og profesjonelle (Berge m.fl. 2016). DNO&B oppgir at de mener å ha kompensert for nedskaleringen av turnevirksomheten gjennom å stille institusjonens ressurser til rådighet for region- og distriktsoperaene på en rekke ulike måter.

Dette kan dreie seg om kunstnerisk samarbeid om produksjoner eller om at DNO&B tilbyr region- og distriktsoperaene rimelig utleie av kostymer, rekvisitter og scenerigger. Det dreier seg om rådgivningstjenester og om at operahuset åpnes for andre miljøer, ved at disse får benytte øvingslokaler og ved at de inviteres til å holde gjestespill. DNO&B har tatt initiativer til å åpne operahuset for andre aktører innenfor dansen, blant annet ved at Nasjonalballetten har engasjert koreografer fra det frie dansefeltet og til samarbeid med teaterinstitusjoner.

Hvorvidt operamiljøer utenfor Oslo benytter seg av disse mulighetene for samarbeid med DNO&B kan variere. En representant for en operainstitusjon utenfor Oslo vi intervjuet, fortalte at institusjonen i liten grad hadde dratt veksel på DNO&Bs ressurser, men heller ikke hadde etterspurt dette. En annen informant fortalte at institusjonen hadde hatt et nokså omfattende samarbeid med DNO&B de siste årene og hatt stor nytte av dette.

DNO&B har altså tatt initiativer til å fungere som en støttespiller for andre kunstneriske miljøer, men ser likevel ikke ut til å ha møtt forventningene på dette området. Panelet som står bak evalueringen *På de skrå bredder* etterlyser på dette området «en mer offensiv tilnærming og prioritering av denne delen av institusjonens virksomhet» og en «en drøfting av kvalitetsbegrepet og hvilken rolle institusjonene vil ta for overføring av kompetanse og rådgivning rundt om i landet». I evalueringens overordnede konklusjon heter det at

Både kulturpolitiske føringer og institusjonens egne mål vektlegger at DNO&B skal være et operahus for hele landet. Panelet mener imidlertid at turnéaktiviteten institusjonen har hatt i evalueringsperioden er for lav til å realisere denne ambisjonen. I tillegg framstår ambisjonen som lite forankret i virksomheten.

5.6 Operaen som monumentalbygg

Målsetningene 2, 3 og 9 omhandler Operaen som monumentalbygg.

Målsetning 2 Gi hovedstaden en vakker og særegen bygning

Det er neppe nødvendig med noen utførlig argumentasjon for å underbygge at denne målsetningen er oppnådd. Arkitektfirmaet Snøhetta og DNO&B har mottatt 24 priser for bygget, hvorav 21 er utenlandske priser. Disse er listet opp i vedlegg 4.

Målsetning 3 For første gang å tiltrekke verdens beste arkitekter til en åpen arkitektkonkurranse for å sette Norge på verdens kulturkart

Det var hele 260 arkitektfirmaer, som deltok i arkitektkonkurransen. De aller fleste var utenlandske.

Både operahuset og den kunstneriske virksomheten har bidratt til å sette Norge på verdens kulturkart. Det vises her til alle de priser bygget har fått som er listet opp i vedlegg 4 og utmerkelser for sin kunstneriske virksomhet, som er listet opp i vedlegg 3, samt den tiltrekning av internasjonale solister, regissører og dirigenter, oppmerksomhet ved DNO&Bs gjestespill i utlandet og økt antall utenlandsk publikum, som DNO&B kan dokumentere (DNO&Bs egnevaluering)

Målsetning 9 Huset skal fremstå som et viktig monumentalbygg som både markerer Norge som kulturnasjon og Den Norske Operas betydning i nasjonens kultur- og samfunnsliv.

Panelet evalueringen På de skrå bredder konkluderer med at

Operabyggets arkitektoniske kvaliteter synes dessuten å spille en særskilt rolle for institusjonens tiltrekningskraft.

Når det så gjelder DNO&Bs betydning i nasjonens kultur- og samfunnsliv er det klart at opera og ballett har fått en helt annen betydning enn tidligere. Dette er ytterligere omtalt i avsnitt 6.1.4.

5.7 Konklusjon om måloppnåelse

Oppdragsgiver har følgende score skala for dette evalueringskriterium

Evaluerings-kriterium	Score 5 – 6	Score 4	Score 1 – 3
Måloppnåelse	Svært god / over-oppfyllelse av effektmålene, og der prosjektet fremstår som et treffsikkert virkemiddel for å realisere effektene.	Resultater som anses som akseptable, men ikke noe mer.	Dersom effektene uteblir eller er klart lavere enn det som er akseptabelt.

Målsetningene for prosjektet Nytt Operahus er i all hovedsak oppnådd. Bortsett fra på 2 punkter.

For det første har ikke Scene 2 helt innfridd forventningene knyttet til målsetningen om funksjonelle lokaler hva gjelder akustikk og muligheter for raske skifter mellom ulike formål (produksjoner, utleie osv.)

For det annet er målsetningen knyttet til riksoperavirksomheten og DNO&Bs rolle som støttespiller for operamiljøet rundt omkring i Norge kun oppnådd i begrenset grad.

Evalueringsteamets konklusjon er at samlet score for måloppnåelse settes til 5.

6 Virkninger

I dette kapitlet vil virkninger utover dem som er blitt beskrevet i kapitlet om måloppnåelse bli analysert. Dette omfatter virkninger eller konsekvenser som kan tilbakeføres som resultater av prosjektet, både positive og negative, tilsiktede og utilsiktede, kortsiktige og langsiktige, for målgruppene og andre berørte parter.

Når man skal vurdere virkningene av prosjektet Nytt Operahus, må dette gjøres i den større sammenheng som prosjektet var en del av, slik det er gjort i Concept rapport Nr 28 *Fjorden, byen og operaen – En evaluering av Bjørvika-utbyggingen i et beslutningsteoretisk perspektiv*. Prosjektet var både et rent kulturpolitisk prosjekt hvor man, på den ene side, innledningsvis fokuserte på prosjektets betydning for å løse operaens behov for nye lokaler og deretter de kulturpolitiske forhold, og på den annen side, betydningen av lokaliseringen av Nytt Operahus til Bjørvika som en motor i Oslos byutvikling i denne del av byen.

6.1 Virkninger av Nytt Operahus som kulturinstitusjon

Da det nye operahuset åpnet i Bjørvika i 2008, var det ikke bare med et nytt bygg og scenefasiliteter, men med en større stab av kunstnerisk og administrativt ansatte og med et langt høyere driftsbudsjett enn tidligere. I kraft av dette, har DNO&B fått en mer synlig rolle i kulturlivet enn institusjonen hadde før 2008. Det er nærliggende å anta at oppstarten av denne nye store kulturinstitusjonen har hatt viktige konsekvenser, ikke bare for operakunsten og dansekunstens rolle i kulturpolitikken, men for det øvrige scenekunstheltet og generelt for kultursektoren. I avsnittene som følger, ser vi nærmere på virkninger DNO&B har hatt innenfor scenekunstheltet med hensyn til fordelingen av statlige bevilgninger, med hensyn til endringer i publikumsgrunnlaget for institusjoner på orkester- og scenekunstheltet og med hensyn til symbolvirkninger av det nye operahuset.

6.1.1 Endringer i fordelingen av statlig støtte til scenekunst

Virkemiddelbruken i norsk kulturpolitikk dreier seg i all hovedsak om offentlige myndigheters økonomiske støtte til kulturinstitusjoner og -tiltak. Sammenliknet med andre land, preges kulturpolitikken i Norge av en særlig høy grad av offentlig finansiering av kulturinstitusjoner og -tiltak. Markedsinntekter og private finansieringskilder utgjør som regel kun en liten del av driftsgrunnlaget for norske scenekunstheltet, orkestre og museer (jf. Løyland og Ringstad 2002). Den uten sammenlikning viktigste forutsetningen for aktivitetsnivået i disse institusjonene er den økonomiske støtten de mottar fra offentlige myndigheter.

Dette understreker viktigheten av å undersøke virkningene åpningen av den Nytt Operahus i Bjørvika i 2008 har hatt for fordelingen av offentlig støtte i kultursektoren. Hvordan har DNO&B påvirket fordelingen av statlig støtte mellom institusjoner og tiltak og mellom kunstarter innenfor scenekunstheltet (teater, opera og dans) og i kultursektoren generelt? Hvordan har DNO&B påvirket fordelingen av støtte mellom scenekunstheltet og den prosjektstøttebaserte «frie» scenekunsten?

For å belyse disse spørsmålene vil vi støtte oss til Enger-utvalgets gjennomgang av utviklingen i det statlige kulturbudsjettet i perioden 2005 til 2013 i NOU 2013: 4 *Kulturutredningen 2014*. Dette var perioden hvor den rødgrønne regjeringen gjennomførte det såkalte «Kulturløftet 1 og 2», som hadde som hovedmål at de statlige kulturbevilgningene skulle økes til et nivå tilsvarende en prosent av statsbudsjettet. Gjennom en nær dobling av kulturbevilgningene fra 2005 til 2014, lyktes den rødgrønne regjeringen med å oppnå dette målet. Utvalgets gjennomgang av det statlige

kulturbudsjettet i denne perioden dreier seg derfor om fordelingen av denne økningen i bevilgninger mellom de ulike kunst- og kulturfeltene som mottar offentlig støtte.

I *Kulturutredningen 2014* framgår det at bevilgningene til scenekunst var den klart største posten på det statlige kulturbudsjettet både i 2005 og i 2013, med en budsjettandel på rundt en femtedel, og at budsjettandelen som gikk til scenekunst økte i løpet av perioden. Om lag 40 prosent av den totale realøkningen¹ i bevilgningene til scenekunstformål i denne perioden gikk til DNO&B. Åpningen av det nye operahuset er dermed en viktig bidragsytende faktor til at scenekunstmrådet har styrket sin posisjon i fordelingen av de statlige kulturmidlene de senere årene, sett i forhold til for eksempel musikkområdet eller museumsområdet. Samtidig har det økt nivået på bevilgninger til DNO&B bidratt til en endret fordeling av bevilgninger mellom institusjoner og kunstarter innenfor scenekunstmrådet.

I gjennomgangen av endringer i de statlige bevilgningene til scenekunstformål skiller Enger-utvalget mellom DNO&B, Riksteatret, nasjonale institusjoner, region-/landsdelsinstitusjoner og region-/distriktsopera.² I tillegg til støtten til disse ulike institusjonene, går de statlige bevilgningene til scenekunstformål til frie scenekunstgrupper, hovedsakelig i form av prosjektstøtte fra Norsk Kulturfond, og til programmerende scener, som Black Box Teater og Teaterhuset Avantgarden. Som utvalget viser, økte andelen av scenekunsts budsjettet som gikk til DNO&B fra 25 prosent til 30 prosent i perioden 2005-2013. Region- og distriktsoperaenes andel økte samtidig fra 2 til 2,6 prosent. Det var en markant nedgang i andelen av scenekunsts budsjettet som gikk til de nasjonale scenekunstinstitusjonene i den samme perioden, fra 32 prosent til 23 prosent. Region- og landsdelsinstitusjonenes budsjettandel økte fra 21 til 23 prosent mens Riksteatrets budsjettandel sank fra ni til sju prosent. Støtten til de frie scenekunstgruppene gjennom Kulturfondet økte samtidig i budsjettandel fra 4 til 5 prosent.

Åpningen av det nye operahuset i 2008 har altså ført til endringer i fordelingen av statlig støtte til scenekunstmrådet. Institusjonen DNO&B har fått en større del av «budsjettkaka» innenfor scenekunstmrådet enn tidligere og dette har bidratt til at scenekunsten har fått en større del av det totale statlige kulturbudsjettet. En opplagt følge av dette er at dansen og operakunsten har vært «budsjettvinnere» sett i forhold til årene før 2008. Dette skyldes ikke bare økningen i bevilgningene som går direkte til DNO&B. Som en del av beslutningen om Nytt Operahus, forpliktet Stortinget seg til en sterkere satsing på region og distriktsoperaene. Disse utgjør kun en liten del av bevilgningene til scenekunstformål, men den relative økningen i disse bevilgningene har likevel vært stor og bidratt til at kunstformen opera har fått en sterkere økonomisk posisjon innenfor scenekunstheltet.

Det samme gjelder kanskje i enda høyere grad for dansekunsten. I tidligere kapitler har vi vist at en betydelig andel av driftsmidlene ved DNO&B går til Nasjonalballetten. Også her gjelder det at styrkingen av dansekunsten gjennom DNO&B falt sammen med en videre prioritering av denne kunstarten i kulturpolitikken under den rødgrønne regjeringen. Mye av økningen i støtten til den frie scenekunsten i perioden 2005-2014 var rettet inn mot dansekunsten.

¹ "Realøkning" viser til økninger i bevilgninger som kommer i tillegg til økninger som skal kompensere for pris- og lønnsvekst.

² De nasjonale scenekunstinstitusjonene er Nationaltheatret, Det Norske Teatret og Den Nationale Scene. Det finnes tretten region- og landsdelsinstitusjoner på scenekunstmrådet og, med unntak av Carte Blanche, som er en institusjon for samtidsdans, er alle disse regionteatre. Som vi har vært inne på i tidligere kapitler, finnes det i dag ti region- og distriktsoperaer.

Som en følge av disse prioriteringene, har institusjonsteatrenes andel av bevilgningene på scenekunstmrådet blitt redusert. Andelen av scenekunsts budsjettet som går til de nasjonale scenekunstinstitusjonene og til Riksteatret minket betraktelig fra 2005 til 2014 og dette veies ikke opp av økningen i den statlige støtten til regionteatrene i de samme årene. Disse forskyvningene i budsjettandeler mellom institusjoner og kunstarter ser imidlertid i liten grad ut til å ha ført til debatt om fordelingen av den offentlige støtten innenfor scenekunstmrådet og generelt i sektoren. Dette inntrykket bekreftes i intervjuene vi har gjennomført. Her må man ta med i betraktningen at åpningen av det nye operahuset foregikk i en uvanlig kulturpolitisk situasjon.

Det "vanlige" i kulturpolitikken er at mottakerne av statlig støtte får en årlig økning i bevilgninger som skal kompensere for pris- og lønnsveksten. De siste par årene har denne økningen vært lavere enn pris- og lønnsveksten. Dersom det nye operahuset hadde åpnet med et tilsvarende budsjett i et kulturpolitisk «normalår», eller i et år med realnedgang i bevilgninger, ville dette mest sannsynlig ha ført til en omfordeling av midler fra andre institusjoner og tiltak, og dette ville igjen kunne ha ført til at satsingen på DNO&B ble mer politisk omstridt. Eventuelt måtte operahuset startet opp med et lavere aktivitets- og ambisjonsnivå.

Det som derimot skjedde, var at operahuset åpnet i en periode hvor den samlede veksten i det statlige kulturbudsjettet var på et ekstraordinært høyt nivå som følge av satsingen på Kulturløftet. Som Enger-utvalget viser, var hovedbildet i Kulturløft-perioden at økningen i kulturbevilgninger ble jevnt fordelt i hele kulturlivet og i tråd med etablerte prioriteringer. Selv om DNO&B la beslag på en stor del av økningen i bevilgninger innenfor scenekunstmrådet i årene etter at institusjonen åpnet, kom den generelle økningen i bevilgninger likevel hele scenekunstfeltet til gode. Også institusjonstyper og kunstformer som fikk en minkende andel av de statlige scenekunstbevilgningene i denne perioden, fikk bedret sine økonomiske rammebetingelser.

I forlengelsen av dette kan man merke seg at selv om DNO&B bidro til å befeste den norske kulturpolitiske «institusjonsmodellen» innenfor scenekunstfeltet, dvs. at mye av den offentlige støtten til kultursektoren kanaliseres til institusjoner med fast ansatte kunstnere, så økte likevel andelen av de statlige bevilgningene som gikk til den frie scenekunsten. Og selv om DNO&B bidro til at scenekunstens andel av det statlige kulturbudsjettet økte, førte ikke dette til noen omfattende protester fra andre kunst- og kulturfelt. Den mest opplagte grunnen til dette er at de fleste av disse andre kunst- og kulturfeltene også opplevde en sterk vekst i de statlige bevilgningene. «Ingen fikk svi for Operaen» som en av våre informanter uttrykte det.

6.1.2 Endringer i publikumsbesøket ved kulturinstitusjoner

Vi har vist at DNO&B har lyktes i oppfylle målsettingen om en dobling av publikumsbesøket. Fra å ha ligget på rundt 140 000 årlig fram til 2007, har publikumsbesøket kommet opp på i overkant av 300 000 de seneste årene. I perioden fra 2006 til 2011 økte DNO&Bs andel av det totale publikumsbesøket ved scenekunstinstitusjoner og orkestre i Oslo som er medlemmer av Norsk teater- og orkesterforening (NTO) fra 16 til 30 prosent og DNO&B har opprettholdt denne andelen fram til og med 2015. Denne voldsomme økningen i publikumsbesøket ved DNO&B og i institusjonens andel av det totale publikumsbesøket ved NTO-institusjoner i Oslo, kan antas å ha hatt viktige konsekvenser for de andre kulturinstitusjonene. I hvilken grad har denne utviklingen tatt form av et nullsumspill, hvor økningen i publikumsbesøket ved DNO&B har ført til en tilsvarende nedgang i publikumsbesøket ved de andre institusjonene, og i hvilken grad har den ført til en utvidelse av det totale publikumsgrunnlaget for disse institusjonene?

Ser man på perioden fra 2006 til 2011 (jf. Tabell 5.10 ovenfor), kan det synes som at det førstnevnte scenariet slo til. I denne perioden økte publikumsbesøket ved DNO&B med om lag 147 000, mens publikumsbesøket ved de andre institusjonene sank med om lag 66 000. Nationaltheatret, Det

Norske Teatret, Oslo Nye og Oslo Filharmonien hadde alle synkende publikumstall i denne perioden. Det er nærliggende å anta at nedgangen i publikumsbesøket ved disse institusjonene hadde sammenheng med oppgangen i publikumsbesøket på DNO&B, dvs. at teater- og orkesterpublikummere valgte bort disse tilbudene til fordel for opera og ballett. Her må man imidlertid ta forbehold om at publikumsbesøket ved slike institusjoner kan variere en god del fra år til år, og at dette blant annet kan ha sammenheng med institusjonenes repertoar og hvor vellykket hovedscenesatsingene deres er.

Dette bildet endres imidlertid i perioden fra 2011 til 2015. I denne perioden stabiliserer publikumsbesøket ved DNO&B seg på i overkant av 300 000, mens det samtidig er en markant økning i publikumsøkningen ved de andre institusjonene fra 668 000 til 758 000. Økningen i publikumsbesøket var sterkest for Nationalteatret og Det Norske Teatret. Oslo Filharmonien hadde en noe svakere vekst i publikumsbesøket mens Oslo Nye hadde en fortsatt nedgang.

Mens DNO&B altså kan antas å ha «stjålet» publikum fra andre institusjoner i Oslo de første årene etter åpningen av det nye operahuset, har denne tendensen senere blitt utlignet gjennom veksten i publikumsbesøket ved de andre institusjonene. Veksten i publikumsbesøket ved DNO&B i fra 2006 til 2015 tilsvarer grovt sett den totale veksten i publikumsbesøket ved NTO-institusjoner i Oslo i denne perioden. Det samlede publikumsbesøket ved de andre NTO-institusjonene er i dag omtrent som det var i 2006.

DNO&B har altså fått en større del av den totale «kaka» også når det gjelder publikumsbesøket ved store kulturinstitusjoner i hovedstaden, men igjen har dette skjedd uten at andre institusjoner har «fått svi for Operaen».

6.1.3 Symboleffekten av Operaen

I foregående avsnitt har vi vist at beslutningen om å etablere et nytt operahus i Bjørvika blant annet ble begrunnet med henvisning til ønsker om å oppnå en kunstnerisk kvalitetsheving og om å gi befolkningen en utvidet tilgang til dette kulturuttrykket. Som økonomen Abbing (2001) påpeker, er slike «public good»-argumenter en nødvendig legitimering av moderne staters finansiering av kunst, men denne legitimeringen gir likevel ikke noen fullgod forklaring på hvorfor stater velger å bruke til dels store ressurser på kunstformål. Abbings hypotese er at en viktigere forklaring på statlig støtte til kunst er å finne i kunstens representative rolle. Gjennom etableringen av kunst- og kulturinstitusjoner og annen støtte til kulturlivet kan staten bidra til å heve et lands synlighet, anerkjennelse og prestisje i det internasjonale samfunnet. Samtidig bidrar kunst- og kulturinstitusjoner til å skape samhold og en felles identitet innad, i landets egen befolkning.

Som vi har sett, var en slik tenkning om kulturinstitusjoners representative rolle en uttalt del av begrunnelsen for beslutningen om Nytt Operahus. I denne sammenhengen la Stortinget og regjeringen vekt på ønsket om å «markere Norge som kulturnasjon». Ønsket om å markere Norge som en kulturnasjon på høyde med andre land har fortsatt å stå sentralt i kulturpolitikken fram til nå. Det lå til grunn for den rødgrønne regjeringens satsing «Kulturløftet» og det har blitt lagt til grunn for enkeltstående satsinger, som det nye Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design. Det er nærliggende å betrakte dette kulturpolitiske målet som et uttrykk for en oppfatning om at Norge, som en ung nasjon, «ligger etter» andre land hva gjelder utviklingen av nasjonale kunst- og kulturinstitusjoner og at med vår nåværende rikdom, så plikter vi å heve oss opp på et kulturelt nivå som er på høyde med andre sammenliknbare land.

I intervjuene vi har gjennomført med representanter for kultursektoren understrekes det at målet om å markere Norge som kulturnasjon er viktig og at operaprojektet har vært vellykket i så måte. Når vi spør disse aktørene om DNO&Bs virkninger, legger de særlig vekt på det man kan kalle for

institusjonens symboleffekter som viktige for kultursektoren og for landet. I denne sammenhengen blir det blant annet vist til at DNO&B har bidratt til en synliggjøring av opera- og dansekunsten lokalt og nasjonalt, at den har gitt scenekunstfeltet en større selvtillit og at den er en kilde til nasjonal stolthet.

Synspunktene disse aktørene gir uttrykk for stemmer godt over ens med synspunktene som kommer fram i DNO&Bs egen publikumsundersøkelse, som er utført på et utvalg av landets befolkning.³ Her framgår det at et klart flertall av respondentene har et godt inntrykk av DNO&B og at disse særlig legger beliggenheten og det bygningsmessige til grunn for dette inntrykket. Når respondentene blir bedt om å ta stilling til en rekke utsagn som karakteriserer DNO&B, sier klart flest seg enig i svaralternativet «er imponerende».

Disse inntrykkene finner gjenklang også i faglige og forskningsbaserte vurderinger av det nye operahuset. I foreliggende studier framheves nettopp institusjonens lokale og nasjonale symboleffekter som betydningsfulle og studiene er samstemte i deres vurderinger av det nye operahuset som et svært vellykket prosjekt i denne forstand.⁴ I denne sammenhengen blir det vist til at operahuset er et spektakulært og vellykket bygg som har skapt internasjonal oppmerksomhet og som i løpet av kort tid har blitt etablert som et landemerke og symbol på byen Oslo og Norge som land. Det blir også vist til at på samme tid som operahuset er prestisjetungt som institusjon og som bygg, så framstår det i større grad enn tilsvarende institusjoner andre steder som tilgjengelig og inkluderende. Dette gjelder både Operaens rolle som offentlig rom og del av bybildet og dens rolle som arena for kunstopplevelser.

6.2 Virkninger av Nytt Operahus for utviklingen av Bjørvika

De viktigste karakteristika av Bjørvika når dette er ferdig utbygget rundt 2022 er sammenfattet i tabell 6.1.

Tabell 6.1 Hovedkarakteristika for utviklingen av Bjørvika

Totalareal	697 dekar – 646 000 m ²
Utbyggingsvolum	Inntil 960 000 m ²
Boliger	Ca. 5 000 boliger – ca. 405 000 m ²
Befolkning	7 – 9 000 personer
Arbeidsplasser	15 – 20 000
Allmenningene, promenaden langs vannkanten og de åpne byrommene vil åpne denne delen av byen mot fjorden. Siktakser fra byen bak går gjennom hele området.	
Det skal være et sted for kultur med DNO&B, Munchmuseet og Hovedbiblioteket	

³ Undersøkelsen er besvart av 1040 personer. 331 av disse var bosatt i Oslo, 263 var bosatt i Akershus og 446 i andre fylker

⁴ Bergsli 2015, Smith og Krogh Strand 2011

Blandingen av boliger, nærings- og kulturaktiviteter skal gi et levende byområde døgnet rundt.

Mange mennesker vil gi grunnlag for miljøvennlig kollektivtransport med nær tilknytning til kollektivknutepunktet Jernbanetorget.

Kilde: Concept rapport Nr 28 Fjorden, byen og operaen

I lokaliseringsdebatten om Nytt Operahus var argumentasjonen for Bjørvikaalternativet utelukkende knyttet til hva en slik lokalisering ville bety for byutviklingen av området og hvordan veisystemet kunne endres slik at dette ble akseptabelt for en eventuell lokalisering av nytt operahus dit.

I den debatt man hadde på 90-tallet om Nytt Operahus fremhevet tilhengerne av Bjørvika det aktivitetsskapende potensial og «lokomotiv-effekt» denne lokaliseringen ville ha for andre kulturinstitusjoner og annen virksomhet. Tilhengerne av Vestbane-alternativet var uenige i dette. Daværende kulturminister uttalte i 1993

Det er feil å knytte byutviklingen til bygging av nye opera

I *St.prp. nr 37 (1997-98) Om Nytt operahus* konkluderte da også regjeringen med at:

«Operahuset har i seg selv et begrenset aktivitetsskapende potensial. Det kan være ubeldig å velge lokalisering ut fra ønsket om at operahuset skal ha en «lokomotiveffekt». Resultatet kan bli at det blir vanskeligere å gjøre opera tilgjengelig for det bredere publikum.»

I denne proposisjonen konkluderte regjeringen med å anbefale for Stortinget å beslutte å legge Nytt operahus til Vestbanen. En viktig begrunnelse for regjeringen for ikke å anbefale Bjørvika var at en forutsetning for dette alternativet var at en omlegging av veisystemet og bygging av tunneler til en kalkulert total kostnad på anslagsvis 2,3 mrd. kroner, måtte være fullført tilnærmet samtidig med nytt operahus. Stortinget sluttet seg ikke til regjeringens anbefaling om Vestbanen.

I det påfølgende fremlegg for Stortinget i *St.prp. nr 48 (1998 – 99) Om nytt operahus* opprettholdt regjeringen sin anbefaling om Vestbanen, men åpnet for en subsidiær beslutning om Bjørvika, under forutsetning av at nytt operahus ble bygget uavhengig av beslutninger om og gjennomføring av nytt veisystem. Stortinget sluttet seg til det subsidiære forslaget og vedtok:

«Det bygges et nytt operahus med lokalisering i Bjørvika. Operahusprosjektet gjennomføres uavhengig av den videre vei- og byutvikling og med basis i en særskilt reguleringsplan.»

Denne særskilte reguleringsplanen som kun omfattet operatomten, omtales gjerne som «frimerkereguleringen av Operaen». Med denne frikoplingen av beslutningen om lokaliseringen av Operaen fra de øvrige beslutningene knyttet til Bjørvika var usikkerheten om lokalisering av nytt operahus fjernet.

Det er fem sett av beslutninger som klart har vært med på å legge grunnlaget for utbyggingen i Bjørvika.

- For det første var det Stortingets vedtak i juni 1999 om å bygge ny opera i Bjørvika.
- For det annet var det Bystyrets vedtak i 36 punkter i 2001 med mål og retningslinjer for planlegging og utvikling av Bjørvika.
- For det tredje var det inngåelsen av en prinsippavtale i 2001 mellom Staten v/Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Oslo kommune, ROM Eiendomsutvikling AS og Oslo S Utvikling AS om dannelse av et felles eiendomsselskap for Bjørvikaområdets utviklede arealer. Alle parter var enige om at «Uten et felles utviklingsselskap vil det aldri bli noen utbygging» (herunder og senketunnel).

- For det fjerde var det Stortingets vedtak våren 2002 om å bevilge penger til prosjektet E 18 Bjørvika.
- For det femte var det Bystyrets vedtak i 2003 om reguleringsplan med tittelen Byutvikling i Bjørvika – Bispevika – Lohavn. (reguleringsplanarbeidet for hele området startet i 1999 etter vedtaket om en særskilt reguleringsplan – frimerkeregulering – for nytt operahus)

Det er bred enighet om at det er stor usikkerhet knyttet til om man ville fått disse beslutningene og den utvikling som fulgte uten Stortingets vedtak om å bygge nytt operahus i Bjørvika, og at den viktigste virkning av nytt operahus til Bjørvika – utover virkningene for opera- og ballettkunst – er den byutvikling man har fått i Bjørvika.

I bystyrets vedtak i 2001 om mål og retningslinjer for planlegging og utvikling av Bjørvika var lokaliseringen av nytt operahus en helt sentral premiss for den utvikling man ønsket for området. Men for denne byutvikling var det helt avgjørende at man fikk en løsning på veisystemet som inkluderte senketunnel. Men dette var en meget kostbar løsning som både Statens vegvesen og store deler av Stortinget var imot. Statens vegvesen anbefalte å ikke inkludere nytt veisystem i Nasjonal Transportplan under henvisning til prosjektets negative samferdselsmessige nytteverdi og fordi dette var et byutviklingsprosjekt, som Oslo selv burde finansiere, og ikke et samferdselsprosjekt. Dette synet ble delt av store grupper på Stortinget, som også viste til at veiprojektet ville frigjøre store arealer og verdier for både Oslo kommune og grunneierne. Det ble derfor stilt som en betingelse at Oslo kommune måtte bidra til finansieringen av prosjektet. Oslo kommune stilte i sin tur krav til grunneierne om deling av infrastrukturkostnadene for utvikling av området.

Situasjonen var således at uten en løsning av veisystemet med senketunnel ville man neppe ha kunnet komme videre med utviklingen av Bjørvika. Og det var beslutningen om å legge nytt operahus til Bjørvika som var helt avgjørende for at Stortinget besluttet å finansiere omlegging av veisystemet som inkluderte senketunnel med en styringsramme på 3,9 mrd. 2005-kroner. I sitt vedtak viste da også Stortinget til at den viktigste premiss for dette var beslutningen om lokalisering av nytt operahus til Bjørvika.

Andre virkninger som bør nevnes er at Staten ble en meget aktiv pådriver for å få en ønsket utvikling av Bjørvika, og langt mer enn det som er vanlig. Hovedgrunnen for dette uvanlig sterke statlige engasjement var beslutningen om å lokalisere nytt operahus til Bjørvika, og som munnet ut i St meld nr. 28 (2001-2002) Utvikling av Bjørvika, som sammen med Oslo kommunes prinsippvedtak og grunneiernes avtaler om organisering og kostnadsdeling, gjorde det mulig å nå frem til en omforent reguleringsplan for Bjørvikas videre utvikling.

Operabygget har vært selve motoren i utviklingen. Uten denne «drahjelpen», ville neppe utviklingen av Bjørvika fått det tidsforløp det fikk og områdets karakter og innhold ville ha blitt noe helt annet og mer likt et vanlig og tradisjonelt «Central Business District» man finner i nye sentrale byområder.

I tillegg til å være den instrumentelt utløsende faktor for at man kunne få en slik utvikling av Bjørvika, har Nytt Operahus også hatt virkninger for utformingen av området, og da særlig som monumental- og signalbygg.

Operabyggets arkitektur og åpne plassering mot sjøen er blitt en arkitektonisk merkevare. Den vellykkete arkitekturen har bidratt til at Oslo er på den internasjonale listen over byer med høyverdig arkitektur.

I utformingen av bygninger i operahusets nærhet var hensynet til siktlinjene til bygget avgjørende for hvordan andre bygg ble utformet for ikke å hindre sikten til operahuset. Et eksempel på dette er det nye Hovedbiblioteket med den delvis inntrukkede fasaden mot vest som åpner sikt mot operaen.

Nytt operahus har også hatt en del andre virkninger som har vært mer eller mindre tilsiktet.

Den viktigste virkningen er kanskje byggets attraktivitet som besøksmål for byens befolkning og tilreisende, både fra Norge og utlandet.

Operabygget med taket, forplassen og sørlige terrasse som del av Havnepromenaden, er blitt et attraktivt offentlig rom som tiltrekker seg store mengder mennesker, slik det er vist i tabell 6.2 under. I 2010 installerte DNO&B et telleverk på marmorbreen foran operahuset som alle må passere. Tabellen viser at det årlig har vært rundt 1,7 millioner passeringer. Det høye tallet i 2015 henger sammen med åpningen fra operabygget til Sørenga og at folk som skal dit gjerne går via operaen.

Tabell 6.2 Antall passeringer over marmorbreen til operabygget

2010	2011	2012	2013	2014	2015
1 709 587	1 691 877	1 794 539	1 559 192	1 791 754	2 069 591

Kilde: DNO&B

VisitOslo, som er et markedsføringsselskap for Osloregionen og driver turistinformasjonene i Oslo, har Operaen som en del i sin [markedsføring](#) av Oslo. DNO&B er en av aksjonærene i VisitOslo, som har Operaen godt representert på sin nettside. Pressebesøk til VisitOslo innbefatter ofte besøk til Operahuset, som også promoveres som møtelokaler.

Det høye antall besøkende som kommer for å besøke operabygget er også et grunnlag for at området skal bli et levende byområde når hele området er fullt utviklet om 3 -4 år med publikumsattraktive allmenninger, havnepromenade og operastranden.

Bjørвика blir nå et kulturcluster med tre store institusjoner, DNO&B, Munchmuseet og hovedbibliotek. Dette følges nå opp av Bjørвика Utvikling og inntoget av private kunstgallerier.

Bjørвика Utvikling (BU), som er en sammenslåing av grunneierne, har som ambisjonen "*Å gjøre Bjørвика til et sted der ulike kunstuttrykk er tydelig tilstede og der publikum vil se og oppleve kunst på et internasjonalt nivå.*" For å oppnå denne målsettingen har BU satt av 20 mill. kroner (mer enn 1 % av Bjørвика Infrastruktur AS investeringsbudsjett) til kunst. 75 % av kunstbudsjettet skal brukes til permanente kunstverk i allmenningene og 25% til temporære kunstprosjekter.

Operaen kom først og slo an tonen både funksjonelt og arkitektonisk. De to neste kulturbyggene er lokalisert i umiddelbar nærhet til operaen og deres arkitektoniske løsning er innrettet på operaen, Biblioteket først og fremst ved den delvis inntrukkede fasaden mot vest som åpner sikt mot operaen, og Munchmuseets vertikale spill mot operaens horisontale monumentalitet. Sammen med havnepromenaden, Akerselvallmenningen og den kommende badeparken umiddelbart sør for operaen, vil dette bli et tydelig og mye brukt sted i fremtiden.

For arkitektfirmaet Snøhetta, som vant arkitektkonkurransen med 260 norske og utenlandske deltaker, har operabygget hatt meget stor betydning. Firmaet har, som vist i vedlegg 4 vunnet 20 priser for bygget. Ved å ha vunnet konkurransen om et bygg som er blitt internasjonalt kjent er firmaet plassert på kartet over store aktører innen arkitektur internasjonalt og firmaet vurderes til stadighet når oppdragsgivere vurderer arkitekter for nye oppdrag. Denne anerkjennelsen har også hatt en generell positiv virkning for norske arkitektfirmaer internasjonalt. Arkitektbedriftene, som er bransje- og arbeidsgiverorganisasjon, bruker operabygget aktivt i sin internasjonale markedsføring av norske arkitekter. Det er stor internasjonal interesse knyttet til bygget og dette bidrar til å styrke norske arkitektfirmaer internasjonalt.

6.3 Konklusjon om virkninger

Oppdragsgiver har følgende score skala for dette evalueringskriterium

Evaluerings-kriterium	Score 5 – 6	Score 4	Score 1 – 3
Virkninger	Tiltaket har betydelige positive virkninger (utover måloppnåelsen) og ingen eller marginale negative virkninger.	Tiltaket ikke har noen andre vesentlige virkninger utover det som gjelder måloppnåelsen.	Overvekt av negative virkninger og dersom de negative virkningene både i omfang og effekt er vesentlig større enn de positive virkningene av tiltaket.

Prosjektet Nytt Operahus har hatt betydelige virkninger innenfor scenekunstfeltet og bidratt direkte og indirekte til en styrking av kunstformene opera og dans i Norge.

Driften av DNO&B har i mindre grad enn man kunne frykte ført til innskrenkninger i finansieringen av andre kulturinstitusjoner. En viktig grunn til dette er den ekstraordinære ressursinnsatsen som tilfalt kultursektoren under den rødgrønne regjeringen, det vil si i perioden da Nytt Operahus åpnet.

Ikke minst har Nytt Operahus hatt omfattende virkninger når det gjelder byutvikling i Bjørvika og Oslo. Forventninger om slike virkninger ble ikke lagt til grunn av Stortinget da det besluttet å gjennomføre prosjektet. Prosjektet har likevel hatt en avgjørende betydning for omfanget og innretningen på den utviklingen som har funnet sted og ennå pågår i Bjørvika, og det har bidratt til å heve området og byens attraktivitet.

Evalueringsteamets konklusjon er at samlet score for virkninger settes til 6.

7 Relevans

Evalueringskriteriet relevans dreier seg om hvorvidt et prosjekt er i samsvar med viktige prioriteringer i samfunnet og for viktige brukergruppers behov og prioriteringer, både i dagens situasjon og i et framtidsperspektiv. Når vi skal vurdere relevansen av prosjektet Nytt Operahus er det nærliggende å nærme seg dette spørsmålet fra to sider:

For det første, vil vi spørre om prosjektet er i samsvar med de overordnede politiske målsettingene som gjøres gjeldende i kulturpolitikken generelt, og mer spesifikt innenfor scenekunstrområdet.

For det andre, vil vi spørre om prosjektet er i tråd med utviklingen i befolkningens kulturforbruk. I tidligere kapitler har vi sett at DNO&B har hatt et vedvarende høyt publikumsbesøk etter åpningen i 2008 og et høyt publikumsbelegg. I hvilken grad kan man anta at det høye publikumsbesøket ved DNO&B vil vare ved i framtiden?

7.1 Prosjektets relevans sett i lys av kulturpolitiske mål

I St.meld.nr. 32(2007-2008) *Bak kulissene*, som er den seneste stortingsmeldingen som klargjør målene som gjelder på scenekunstrområdet framgår det at «hovedmålet for scenekunstheltet er et scenekunsttilbud av høy kvalitet som er mangfoldig, nyskapende og utfordrende og som når hele befolkningen og forvalter kulturarven». I meldingen fastslås det videre at dette målet skal nås gjennom:

- 1) Et profesjonelt tilbud av teater-, opera-, dans og andre scenekunstuttrykk gjennom sterke institusjoner med tydelige oppdrag, gode rammer for den frie scenekunsten og gode ordninger for gjestespill og turneer,
- 2) Høy kvalitet gjennom utvikling og fornyelse,
- 3) Utbredelse til hele befolkningen,
- 4) Større mangfold og
- 5) Effektiv ressursutnyttelse.

Slik de er formulert her, samsvarer målsettingene på scenekunstrområdet langt på vei med det som har vært de overordnede politiske målene i kulturpolitikken de siste tiårene, slik disse er oppsummert i NOU 2013:4 *Kulturutredningen 2014*:

- Et av hovedmålene i kulturpolitikken er å bidra til mangfoldet av kulturuttrykk i kulturlivet, herunder kommer målet om at kulturpolitikken skal bidra til vern og fremme av kulturarv.
- Et annet hovedmål i kulturpolitikken er å sikre at hele befolkningen har tilgang på kunst- og kulturuttrykk med offentlig støtte
- Et tredje hovedmål i kulturpolitikken er stimulere til økt kvalitet, nyskaping og profesjonalitet i det offentlig støttede kulturlivet.

Disse overordnede målene gjenspeiles i formålsparagrafen til kulturloven fra 2007, hvor det heter at loven har til formål å «fastlegga offentlege styresmakters ansvar for å fremja og leggja til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd, slik at alle kan få høve til å delta i kulturaktivitetar og oppleve eit mangfald av kulturuttrykk» (LOV-2007-06-29-89). I avsnittene som følger vil vi vurdere relevansen av prosjektet Nytt Operahus med hensyn til disse tre settene av målsettinger.

7.2 Relevansen av prosjektet sett i forhold til det kulturpolitiske mangfoldsmålet

Ordet mangfold brukes noen ganger som et synonym for «flerkultur» og for å formulere krav om at den offentlig støttede kulturektoren bør gjenspeile variasjoner i befolkningens kulturelle tilhørigheter. Som en langvarig overordnet kulturpolitisk målsetting, har imidlertid mangfold en videre betydning. Det dreier seg om offentlige myndigheters ansvar for å bidra til eksistensen av en (stor) bredde av kunstneriske og kulturelle uttrykksformer i samfunnet og for å sørge for at uttrykksformer som eksisterer i dag ikke skal gå tapt for framtidige generasjoner. I dette ligger det at målet om at kulturpolitikken skal bidra til kulturelt mangfold omfatter eller er nært beslektet med målet om at kulturpolitikken skal bidra til å verne om og videreføre kulturarv.

Denne målsettingen er nedfelt i Unesco-konvensjoner som Norge har sluttet seg til. Her ligger mye av begrunnelsen for den offentlige finansieringen av kunst og kultur i Norge og andre land. Ikke minst gjelder dette den offentlige finansieringen av scenekunstinstitusjoner og klassiske orkestre. Dette er kostnadskrevende institusjoner, og siden de er arbeidsintensive og ikke følger den teknologidrevne produktivitetsutviklingen i resten av samfunnet, blir de relativt sett dyrere å opprettholde over tid. I et lite land som Norge gir ikke markedet alene grunnlag for å opprettholde en infrastruktur av slike institusjoner. Derfor trer staten inn med en betydelig økonomisk støtte for å fremme og videreføre disse kunstneriske uttrykksformene.

I tidligere avsnitt har vi vist at en slik tenkning om å legge til rette for opplevelser av et mangfold av kulturuttrykk lå til grunn for beslutningen om Nytt Operahus. Vi har også fastslått at prosjektet Nytt Operahus har ført til et løft både for operakunsten og dansekunsten i Norge. Som vi har sett, har beslutningen om Nytt Operahus bidratt til en markant bedring i rammebetingelsene for den profesjonelle utøvelsen av disse kunstuttrykkene. Det er flere kunstnere enn før som utøver opera og dans på profesjonell basis. Det kvalitative nivået på operakunsten og dansekunsten i Norge er høyere enn hva det var før åpningen av det nye operahuset. Begge kunstformene har blitt mer synlige innenfor kulturlivet enn hva de var tidligere og det samme gjelder kunstformenenes synlighet for folk flest.

Operakunsten og dansekunsten eksisterte selvfølgelig i Norge før det nye operahuset, men disse uttrykksformene framstår nå i større grad enn før som kulturtilbud befolkningen er klar over eksisterer og som de kan velge å benytte seg av dersom de ønsker dette. Bredden av kunstneriske uttrykksformer den norske befolkningen reelt sett har tilgang på kan dermed sies å ha blitt utvidet. Slik sett, har prosjektet «Nytt Operahus» klart bidratt til å oppfylle det kulturpolitiske mangfoldsmålet.

7.3 Relevansen av prosjektet Nytt Operahus sett i forhold til det kulturpolitiske målet om å fremme universell tilgang på kunst- og kulturuttrykk

Målet om at alle skal ha tilgang på kunst og kultur har gjennom lang tid stått sentralt på de fleste områdene i norsk kulturpolitikk, og gjør det fortsatt. Dette rettferdighets- og utjevningsmålet har blitt forsøkt virkeliggjort i kulturpolitikken over tid gjennom to ulike strategier.

Den ene av disse strategiene, som er knyttet til det såkalte «utvidede kulturbegrepet», går ut på at myndighetene gir støtte til kunst- og kulturuttrykksformer brede grupper i befolkningen etterspør og identifiserer seg med. Støtten til idretten som går over statlige og kommunale kulturbudsjetter kan sees som et eksempel på dette. Opera og dans er uttrykksformer som en nokså liten del av befolkningen benytter seg av og gruppen som benytter seg av dette tilbudet har høyere utdanning og

inntekt enn den jevne befolkningen. Med i dette bildet hører det også at satsingen på DNO&B er svært kostnadskreven sett i forhold til andre uttrykksformer med bredere publikumsappell. Slik sett, bryter prosjektet Nytt Operahus klart med målet om å fremme universell tilgang på kunst og kultur i befolkningen.

Etableringen av scenekunstinstitusjoner i Norge har imidlertid over lang tid vært begrunnet med henvisning til en annen kulturpolitisk utjevningsstrategi, som dreier seg om å bringe «høykulturelle» uttrykksformer «ut til folket». Som vi har vist i tidligere avsnitt var Stortingets beslutning om å støtte prosjektet Nytt Operahus gjennomsyret av en slik tenkning. Vi har også sett at den samme tenkningen kommer tydelig til uttrykk i målene DNO&B har satt for sin egen virksomhet. Ikke minst gjelder dette målet om at institusjonens publikum skal speile befolkningen i Norge.

Prosjektet Nytt Operahus har altså en begrunnelse som er i tråd med det kulturpolitiske målet om å fremme universell tilgang til kunst og kultur for befolkningen, men i hvilken grad har det bidratt til å oppfylle denne målsettingen? Som vi har sett, har opera- og ballettpublikummet økt siden åpningen av DNO&B og det har også vært en økning i andelen av befolkningen som benytter seg av disse tilbudene. Men i de nyeste målingene SSB har gjort av befolkningens kulturbruk framgår det likevel at opera og dans er de uttrykksformene færrest benytter seg av. Og selv om flere nå benytter seg av disse tilbudene, ser den sosiale profilen på dette publikummet ikke ut til å ha endret seg nevneverdig. Nå som før, består dette publikummet i overveiende grad av personer med høy utdanning og inntekt.

Det er med andre ord lite som tyder på at DNO&B har kommet langt på vei i å nærme seg målsettingen om universell tilgang for befolkningen. Her kan det legges til at det kanskje er urealistisk å forvente at åpningen av DNO&B skulle føre til en revolusjon i den sosiale sammensetningen av operapublikummet. Det man derimot kan forvente er at institusjonen reelt forplikter seg til denne målsettingen, og at den ikke reduseres til en retorisk legitimeringsøvelse. Hvor troverdig er DNO&B i denne forstand?

Som panelet som står bak evalueringen *På de skrå bredder* påpeker, tjener det at institusjonen annonserer for omverdenen at den har svært ambisiøse målsettinger på dette området til å styrke dens troverdighet. Dette underbygges av at DNO&B selv tar initiativ til å bli målt og vurdert i offentligheten med hensyn til dette målet, blant annet gjennom å få utført publikumsundersøkelser. Troverdigheten underbygges videre av at DNO&B har iverksatt mange tiltak for å gjøre institusjonen og kunstuttrykkene den formidler mer tilgjengelige for et bredt publikum, og fortsetter å gjøre dette. At riksoperamodellen i realiteten har blitt oppgitt etter åpningen av det nye operahuset, gjennom en reduksjon i institusjonens turnevirksomhet, trekker i motsatt retning. Institusjonen ser i mindre grad enn før det som sitt mandat å være en opera for hele landet gjennom turnevirksomhet.

7.4 Relevansen av Nytt Operahus sett i forhold til det kulturpolitiske kvalitetsmålet

Kvalitetsmålet har stått sentralt i kulturpolitikken siden 1990-tallet og har blitt ytterligere understreket i statlige politikkdokumenter de senere årene. Som vi har vist i tidligere kapitler, var beslutningen om Nytt operahus tydelig forankret i denne målsettingen. På bakgrunn av gjennomgangen vi har gjort i tidligere kapitler kan man også konstatere at etter åpningen av det nye operahuset har institusjonen klart bidratt til oppfyllelsen av dette kulturpolitiske målet. Dette gjelder operakunsten og dansekunsten, så vel som arkitektur, som også hører inn under det kulturpolitiske ansvarsområdet.

7.5 Relevansen av prosjektet Nytt operahus sett i forhold til utviklingstrekk i befolkningens kulturbruk

Avslutningsvis i dette kapitlet vil vi ta for oss spørsmålet om prosjektet Nytt Operahus relevans sett i forhold til pågående endringsprosesser i befolkningens kulturbruk og i et «forbrukerperspektiv». Noen hevder at opera og klassisk musikk er døde eller døende uttrykksformer, men da vises det gjerne til at repertoaret av verker som framføres på de store scenene rundt om i verden er «størket» og at det knapt inneholder verker av nålevende komponister, heller enn at publikumsetterspørselen forsvinner. I hvilken grad kommer det til å være etterspørsel etter det tilbudet DNO&B representerer i framtida?

Den uten sammenlikning mest omtalte endringsprosessen i kulturlivet de seneste årene dreier seg om utbredelsen av digitaliserte former for produksjon, distribusjon og konsumpsjon av kulturprodukter. Digitaliseringen har på kort tid ført til store endringer i befolkningens kulturforbruksvaner og dette har igjen fått store konsekvenser innenfor enkelte kunst- og kulturfelt. Mest omtalt i så måte er fallet i salget av CD-er og andre fysiske musikkprodukter som har fått dramatiske følger for mange musikere. At disse endringsprosessene kommer til å fortsette i årene som kommer er opplagt, men hvilke endringer de vil føre med seg i kulturlivet er uvisst.

Noen hevder at utviklingen mot at storparten av befolkningen får en umiddelbar tilgang på en overflod av digitaliserte kulturprodukter, via TV, PC eller mobiltelefon, gjør at fysiske kulturinstitusjoner har utspilt sin rolle og at det derfor er uhensiktsmessig for myndighetene å investere i slike institusjoner i dag. Den observerbare utviklingen som har gjort seg gjeldende på ulike kunst- og kulturfelt de siste årene peker imidlertid i motsatt retning: parallelt med digitaliseringen av kulturforbruket, ser det ut til å være en økende etterspørsel etter kunstneriske «live»-opptredener i den norske befolkningen.

Dette kommer klart til uttrykk på musikkfeltet, hvor det har vært en sterk vekst i livemarkedet for blant annet rock, pop og jazz på 2000-tallet og hvor det også har vært en klar oppgang i antallet konserter og det totale publikumsbesøket for symfoniorkestrene. En lignende utvikling gjør seg gjeldende på scenekunstmrådet. Som det framgår av SSBs kulturstatistikk, har det vært en betydelig oppgang i det totale publikumsbesøket på scenekunstforestillinger (opera, teater og frie grupper innenfor teater og dans) i perioden 2000 til 2014.

I kapittelet om måloppnåelse ovenfor framhevet vi at DNO&B har opprettholdt et høyt publikumsbesøk også i årene etter at institusjonen mistet sin «nyhetsverdi». Dømt ut i fra tendenser som gjør seg gjeldende i befolkningens kulturbruk i dag er det gode grunner til å anta at denne etterspørselen kommer til å vedvare i årene som kommer.

7.6 Konklusjon om relevans

Oppdragsgiver har følgende score skala for dette evalueringskriterium

Evaluerings-kriterium	Score 5 – 6	Score 4	Score 1 – 3
Relevans	Dersom effekt- og samfunnsmål er i samsvar med sentrale og høyt prioriterte behov, og tiltaket ikke fører til skjevprioriteringer eller konflikter mellom sentrale interessegrupper som berøres av tiltaket.	Akseptabelt samsvar med behov og prioriteringer.	Dersom tiltaket ikke er i samsvar med sentrale prioriteringer i samfunnet, og/eller fører til konflikter eller vesentlig skjevfordeling mellom sentrale interesser.

Prosjektet Nytt Operahus er tydelig forankret i de politiske målsettingene som gjelder på scenekunstmrådet og i generelt for kulturpolitikken.

Prosjektet er basert på et ønske om å utvide tilfanget av kunstneriske uttrykksformer befolkningen har tilgang på og dette er i tråd med en grunnleggende kulturpolitisk målsetting.

Prosjektet er videre basert på et ønske om kvalitetsutvikling og å gi brede lag av befolkningen tilgang på «høykulturelle» uttrykksformer. Dette er også i tråd med grunnleggende kulturpolitiske målsettinger.

Det er god grunn til å anta at etterspørselen i befolkningen etter tilbudet DNO&B representerer kommer til å vare ved i framtiden.

Evalueringssteamets konklusjon er at samlet score for relevans settes til 5.

8 Levedyktighet

Levedyktighet handler om det langsiktige strategiske perspektivet for prosjektet. I analysen av levedyktighet vurderer vi om institusjonens økonomiske bærekraft på sikt for å kunne ivareta samfunnets behov for opera og ballett på sikt.

8.1 Dagens situasjon

8.1.1 Inntekter og utgifter

Tabell 8.1 nedenfor viser utviklingen i DNO&Bs inntekter og utgifter for utvalgte år fra 2006 til 2015.

Tabell 8.1 Nøkkeltall knyttet til DNO&Bs virksomhet fra 2006-15 (løpende priser)

	2006	2009	2012	2015	% endring 06/15
Driftsinntekter	310 182 511	532 643 529	665 820 323	743 152 853	140 %
Tilskudd	262 857 512	389 868 000	510 277 227	589 604 000	124 %
Egne inntekter	47 324 999	142 775 529	155 543 096	153 548 853	224 %
Driftskostnader	307 952 551	508 387 093	696 641 698	809 774 015	163 %
Lønnskostnader inkl pensjon	236 069 410	371 008 668	512 802 236	617 715 397	162 %
Pensjon	20 154 000	32 685 475	95 709 936	175 042 795	769 %
Årsverk		607	640	627	24 %
Øvrige driftsutgifter	71 883 141	137 378 425	183 839 462	192 058 618	167 %
Årsresultat	267 004	25 372 958	-31 664 489	-67 183 829	
Egenfinansierungsgrad	15 %	28 %	22 %	19 %	
Opera/ballettforestillinger på Hovedscenen	122	139	163	182	49 %
Forestillinger og konserter totalt (eksl. turne)	197	367	467	496	152 %
Besøkende (eksl. turne)	142 663	275 534	296 939	301 707	111 %

Kilde: DNO&B Årsrapporter

Tabellen viser en betydelig økning i egne inntekter over perioden, tilsvarende 224% fra 2006 til 2015. Egne inntekter kommer som et resultat av en betydelig økning i antall besøkende (111% økning fra 2006 til 2015) som igjen er et resultat av en betydelig økning i antall forestillinger og konserter (152% økning fra 2006 til 2015).

Driftskostnadene har i samme periode vokst markant fra siste ordinære driftsår i Folketeateret med 308 mill. kr. til 810 mill. kr i 2015, tilsvarende 163%. Forklaringen i økningen av kostnadene skyldes i hovedsak en voldsom økning i kostnadene knyttet til pensjon. Fra 2006 til 2015 økte pensjonskostnadene fra 20 mill. kr. til 175 mill. kr. tilsvarende 769%. I samme periode økte øvrige driftsutgifter med fra 72 mill. kr til 192 mill. kroner tilsvarende 167%. Denne økningen er i hovedsak knyttet opp til merkostnader knyttet til drift og vedlikehold for Nytt Operahus sett i forhold til Folketeateret.

Egenfinansieringsgraden viser forholdet mellom utviklingen i publikumsinntekter (inntektssiden fratrasket tilskudd) sett i forhold til utviklingen i driftskostnadene. Tabellen viser en positiv utvikling i egenfinansieringsgraden fra siste ordinære driftsår i Folketeateret med 15% til 19% i 2015. Egenfinansieringsgraden har riktignok sunket noe fra 2012 da den var 22%. Dette skyldes i hovedsak en økning i pensjonskostnadene som igjen er knyttet opp mot utviklingen i rentenivået med stadig synkende renter fram mot 2015.

Årsresultatet for 2015 ble på – 67 millioner kroner i 2015. Resultatet er 51 millioner kroner svakere sammenlignet med 2014 og årsaken er pensjonskostnadene som i 2015 økte med 55 millioner kroner til 175 millioner kroner.

Egenkapitalen ved inngangen 2016 var om lag -66 mill. kroner. Ved å ta fullt ut høyde for nåverdien av pensjonsforpliktelsene, er egenkapitalen negativ med om lag – 400 mill. kroner.

8.1.2 Produksjonsstruktur

DNO&B har hatt en betydelig utvikling i antall produksjoner. Det fremgår fra årsrapportene at antall forestillinger og konserter totalt, økte fra 197 til 496 fra 2006 til 2015. I samme periode har også egne inntekter økt fra 50 mill. kr til 150 mill. kr og egenfinansieringsandelen økte fra 15% til 20%.

Basert på DNO&Bs årsrapport for 2015 gis i tabell 8.2 under en oversikt over oppsetninger for henholdsvis Opera, Ballett, Konserter og Alt annet. Dette er et bilde av produksjonen i et gitt år, og man må selvfølgelig ha i minne at opera og ballett har langsiktige planleggingshorisonter som det enkelte år må vurderes innenfor.

Vedlegg 5 er listet opp samtlige opera- og ballettforestillinger. For hver oppsetning i tabell 8.2 er vist:

- Antall forestillinger
- Antall besøkende
- Publikumsbelegg
- Billettomsetning

OPERA	Oppsetninger	Forestillinger		Besøkende		Belegg	Omsetning	
		Absolutt	% total	Absolutt	% total		Kroner	% totalt
Sum Opera, Hovedscene	12	91	18,3	111 051	36,8	92 %	49 073 563	45,6
Sum Opera, Scene 2	9	41	8,27	11 388	3,77	75 %	2 942 847	2,74
Sum Opera, Prøvesalen	2	8	1,61	771	0,26	48 %	65 600	0,06
Sum Opera, Formidlingssenteret	2	8	1,61	398	0,13	100 %	11 940	0,01
Sum, Opera, Foajeen	1	20	4,03	799	0,26	100 %	39 760	0,04
SUM OPERA	26	168	33,9	124 407	41,2	90 %	52 133 710	48,5
BALLETT	Oppsetninger	Forestillinger		Besøkende		Belegg	Omsetning	
		Absolutt	% total	Absolutt	% total		Kroer	% totalt
Sum Ballett, Hovedscenen	11	91	18,3	104 537	34,6	86 %	37 882 485	35,2
Sum Ballett, Scene 2	8	33	6,65	7 900	2,62	58 %	1 498 671	1,39
Sum Ballett, Prøvesalen	1	6	1,21	632	0,21	53 %	34 460	0,03
Sum Ballett, Formidlingssenteret	3	18	3,63	896	0,3	100 %	26 880	0,02
Sum Ballett, Foajeen	4	4	0,81	780	0,26	100 %	0	0
Sum Ballett, Operataket	1	10	2,02	400	0,13	100 %	0	0
SUM BALLETT	28	162	32,7	115 145	38,2	83 %	39 442 496	36,7
SUM KONSERT		111	22,4	32 056	10,6	75 %	3 799 242	3,53
SUM ALT ANNET		55	11,1	30 099	9,98	79 %	12 200 795	11,3
TOTAL SALG		496	100	301 707	100	84 %	107 576 243	100

Tabell 8.2 Nøkkeltall for DNO&B sin produksjon i 2015

Kilde: DNO&B Årsrapport 2015

Sammenfattet viser tabell 8.2 følgende.

- Opera og ballett har omtrent det samme antall oppsetninger og forestillinger
- Opera og ballett har ganske likt antall besøkende
- Publikumsbelegg er høyere for opera (90 %) enn for ballett (83 %)
- Opera står for 48,5 % av inntektene og ballett 36,7 %
- Konserter utgjør 3,5 % av inntektene og alt annet 11,3 % (se årsrapport 2015 side 15 om hva det er)

Når det gjelder forholdet mellom Hovedscene og Scene 2 viser tabell 8.2 følgende:

- Antallet oppsetninger er ikke så veldig forskjellig: hovedscenen har 23 og Scene 2 har 17 oppsetninger
- Forskjellen i antall forestillinger er stor, hovedscenen 182 (71 %) og Scene 2 har 74 forestillinger (29 %)
- Publikumsbelegget er betydelig høyere både for opera og ballett på hovedscenen enn på Scene 2
- 95 % av billettoppsetningen er fra hovedscenen mot 4,9 % fra Scene 2

Tabell 8.3 nedenfor viser DNO&Bs produksjonsprofil langs to dimensjoner, egenproduksjon vs samproduksjon og ny produksjon vs repertoar i 2015. I tabellen er kun tatt med de forestillinger som kan kategoriseres etter disse dimensjonene.

Tabell 8.3 Produksjonsprofil langs to dimensjoner, egenproduksjons vs samproduksjon og ny produksjon vs repertoar 2015

	Egen versus samproduksjon			Ny versus reprise		
	Egen produksjon	Samproduksjon	Subtotal	Ny produksjon	Reprise	Subtotal
OPERA						
Oppsetninger	11	7	18	12	6	18
Forestillinger	80	47	127	92	35	127
Besøkende	78 971	42 449	121 420	93 158	28 262	121 420
Omsetning	34 131 681	17 777 069	51 908 750	38 871 843	13 036 907	51 908 750
BALLETT						
Oppsetninger	10	2	12	12	4	16
Forestillinger	83	12	95	64	38	102
Besøkende	94 330	2 396	96 726	38 542	47 849	86 391

Omsetning	34 075 202	491 585	34 566 787	11 377 545	18 685 070	30 062 615
-----------	------------	---------	------------	------------	------------	------------

Kilde: DNO&B Årsrapport 2015

	Egen versus samproduksjon %			Ny versus reprise %		
	Egen prod	Samproduksjon	Subtotal	Ny produksjon	Reprise	Subtotal
OPERA						
Oppsetninger	61,1	38,9	100,0	66,7	33,3	100,0
Forestillinger	63,0	37,0	100,0	72,4	27,6	100,0
Besøkende	65,0	35,0	100,0	76,7	23,3	100,0
Omsetning	65,8	34,2	100,0	74,9	25,1	100,0
BALLETT						
Oppsetninger	83,3	16,7	100,0	75,0	25,0	100,0
Forestillinger	87,4	12,6	100,0	62,7	37,3	100,0
Besøkende	97,5	2,5	100,0	44,6	55,4	100,0
Omsetning	98,6	1,4	100,0	37,8	62,2	100,0

Kilde: DNO&B Årsrapport 2015

Egen produksjon versus samproduksjon

- For opera er samproduksjon omfattende, 38,9 % av oppsetningene er samproduksjon og 34,2% omsetningen er samproduksjon
- For ballett er det bare 2 samproduksjoner mot 10 egenproduksjoner. 98,6 % av omsetningen er fra egenproduksjon.

Ny produksjon versus reprise

- For opera er 66,7% ny egenproduksjon og 33,3 % reprise. 74,9% av omsetningen er ny produksjon og 25,1 % reprise

For ballett er 75% av oppsetningene ny produksjon mens hele 62,2 % av inntektene fra reprise. Dette er Nøtteknekkeren med en inntekt på 10 mill. kroner.

Når det gjelder kostnader knyttet til egenproduksjon versus repertoarproduksjon påpeker DNO&B at jo flere forskjellige titler som produseres jo høyere kostnader. Det er store initialkostnader ved å sette en ny tittel på programmet. Men det er også kostnader ved å hente frem repriser fra lageret, særlig fjernlageret på Karihaugen, tilpasninger av kostymer, vedlikeholdsbehov og montere og tilpasse.

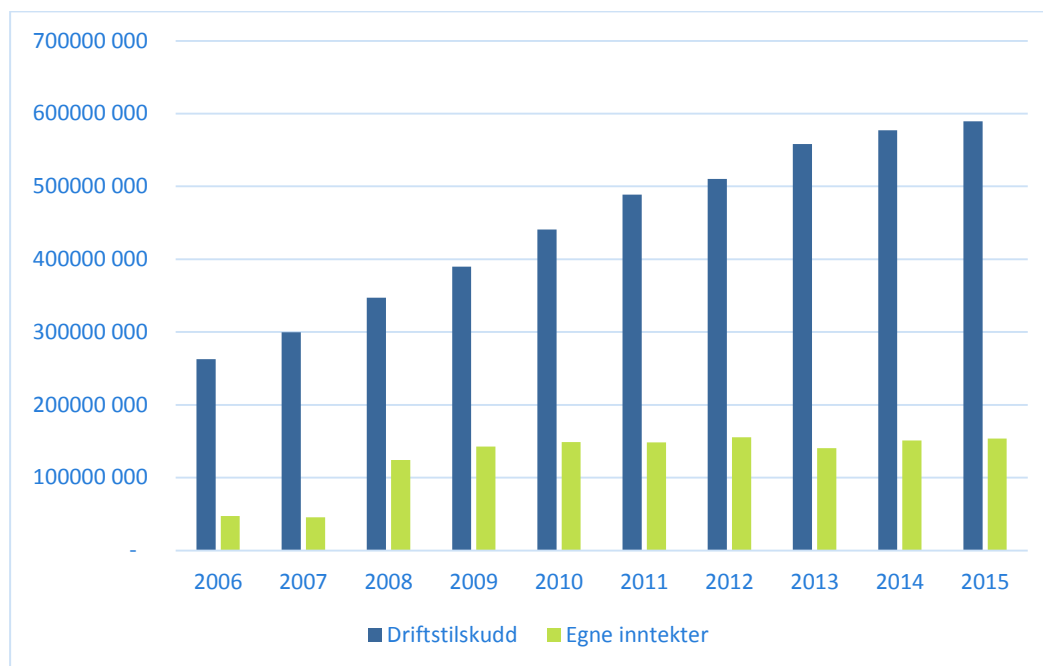
Videre fremhever DNO&B opplyser at antall oppsetninger og sammensetningen mellom egen produksjon versus samproduksjon og mellom ny produksjon versus reprise ved DNO&B er nokså lik den man finner i de andre nordiske land.

8.2 Fremtidige utfordringer og muligheter for prosjektets levedyktighet

8.2.1 DNO&Bs inntektsgrunnlag

Figuren nedenfor viser utviklingen i egne inntekter og driftstilskudd

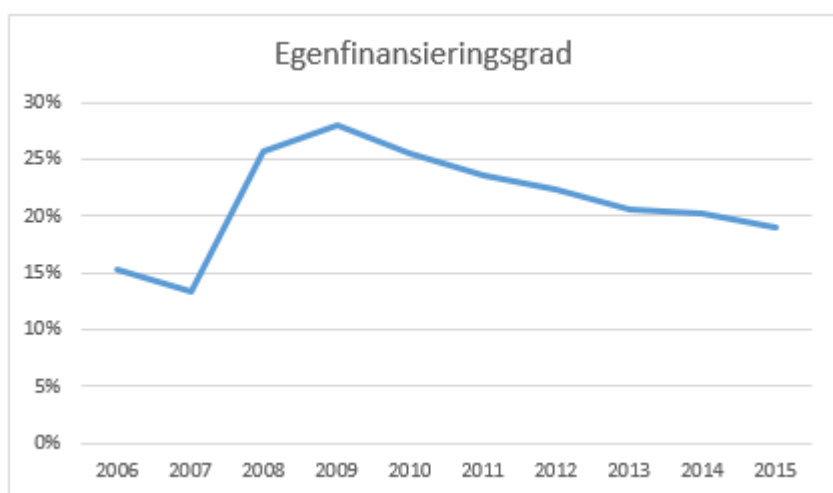
Figur 8.1 Utvikling i egne inntekter og driftstilskudd



Figuren viser at driftstilskuddene har økt fra vel 260 millioner kroner i 2006 til i underkant av 600 millioner kroner i 2015. Videre viser figuren at egne inntekter har vokst fra vel 50 millioner til 150 millioner kroner i samme periode. Dette betyr at gapet mellom driftstilskudd og egne inntekter (driftstilskudd fratrasket egne inntekter) har økt fra 200 millioner kroner til vel 450 millioner kroner i perioden.

Selv om egeninntekten til DNO&B har blitt tredoblet siden 2006, har økningen i billettinntektene vært beskjeden siden 2009. I 2009 utgjorde egeninntektene 142 millioner kroner mot 152 millioner kroner i 2015. Figuren nedenfor viser utviklingen i egenfinansierungsgrad hensyntatt driftsmessig underskudd de siste årene. Årsaken til at egenfinansierungsgraden faller etter 2009 er betydelig økte pensjonskostnader.

Figur 8.2 Utvikling i egenfinansieringsgrad



Kilde: DNO&B Årsrapporter

I evalueringsrapporten «På de skrå bredder» fremheves også dette.

«Panelet har likevel merket seg at økningen i samlede billettinntekter er beskjeden i løpet av fire år, til tross for økt publikumsoppslutning om billetterte arrangementer. Med utgangspunkt i tall for billettinntekter og publikumsbesøk i DNO&Bs årsrapporter er det bemerkelsesverdig at den gjennomsnittlige billettprisen har sunket med 35,93 kroner i perioden, en reduksjon på hele 9,98 pst. Dette står i kontrast til samfunnets generelle lønns- og prisstigning i samme periode.»

Med utgangspunkt i de høye historiske tallene for belegg synes det som krevenede å skulle øke egeninntektene vesentlig i fremtiden, selv om det trolig vil være mulig å kunne hente ut en noe høyere gjennomsnittlig billettpris. En mulig konsekvens av økte billettpriser vil kunne være lavere etterspørsel etter DNO&B sine produksjoner. Dette vil også kunne gå på bekostning av målet om å nå ut til et bredt lag av befolkningen med kunst og kultur av høy kvalitet.

Som for enhver annen offentlig støttet musikk- og/eller scenekunstinstitusjon i landet er DNO&B avhengig av å øke sin samlede ressurstilgang gjennom et solid innslag av egenfinansiering for å kunne oppfylle sitt samfunnsoppdrag. Egeninntekter bidrar til nødvendig økonomisk og kunstnerisk handlefrihet knyttet til driften og reduserer noe av det direkte avhengighetsforholdet til statlige

myndigheter. Behovet for egeninntekter motiverer også nær dialog med publikum, næringsliv og øvrige samfunnsaktører for å legge til rette for god oppslutning om operaenes tilbud. Således bidrar solide egeninntekter til å legge grunnlaget for levedyktighet i et langsiktig perspektiv.

Den sentrale utfordringen i forhold til levedyktighet blir derfor å opprettholde dagens egeninntekstandel på rundt 20% fremover. Det kan her nevnes at en analyse av samtlige norske institusjonsteatre i 1999 viste en subsidieandel på 80 %, altså en egeninntektsandel på 20 %. (Løyland og Ringstad 2002).

8.2.2 Fremtidige utgifter

Effektiv ressursbruk

DNO&B er fremdeles i sin nåværende form en ung organisasjon. Mye tid og ressurser har blitt lagt ned for å nytt hus, ny organisasjonsmodell, økt bemanning og utvidet virksomhet til å fungere i samsvar med målsettingene for flyttingen til Bjørvika i 2008.

Siden flyttingen fra Folketeateret har antall årsverk steget fra om lag 500 i 2006 til 640 i 2015 som er siste regnskapsår vi har tall for. Toppåret var 2012 med 640 ansatte. Tilsvarende har lønnskostnadene (eks. pensjon) i samme periode steget fra 215 mill. kr til 440 mill. kr.

Kulturdepartementet har i 2016 pålagt DNO&B å effektivisere driften. Dette skjer gjennom en økning i de statlige tilskuddet på 1,75% mens den underliggende prisveksten har vært på 2,75%. Derigjennom blir det stilt krav til om at driften må effektiviseres med 1%.

Som en konsekvens av dette har DNO&B for første gang i virksomhetens historie måttet unngå å erstatte kunstneriske personell som slutter i "faste stillinger».

Det er en krevende balansegang i et levedyktighetsperspektiv på den ene siden å effektivisere driften, samtidig som virksomheten evner å opprettholde kvaliteten på produksjonen og derigjennom egenfinansieringsgraden. Fremover vil det være DNO&Bs egen langsiktige drifts- og repertoarplanlegging, og praktisering av gode styringsrutiner for effektiv ressursbruk, som kan gi nødvendig økonomisk handlingsrom for et fortsatt høyt aktivitetsnivå og derigjennom skape grunnlaget for kvalitative rammevilkår for den kunstneriske virksomheten.

Pensjoner

DNO&B har i hovedsak to ulike pensjonsordninger. Pensjonsordningen for sangere og dansere er hjemlet i Operapensjonsloven. Alle øvrige ansatte (musikere, teknisk og administrativt ansatte) inngikk frem til sommeren 2016 i en kollektiv tjenstepensjonsordning. Denne ordningen ble det enighet mellom arbeidsgiver (Spekter) og arbeidstaker (LO) om å erstatte med en midlertidig innskuddsordning som skal gjelde frem til 2018.

Forenklet kan arbeidsgivers kostnad vurderes på to måter; (1) hvor mye pensjonspremie som må betales hvert år eller (2) hvor mye pensjonskostnad som må kostnadsføres hvert år i bedriftens regnskap. Hovedforskjellen mellom disse størrelsene er at premie for økning i den ansattes pensjonsrettigheter også oppstår etter at den ansatte har sluttet i bedriften (G-regulering av oppsatte og pensjonister). I kostnaden forutsetter derimot at all økning i den ansattes rettigheter finansieres over den perioden den ansatte er i bedriften.

DNO&B har erfart en betydelig økning i pensjonskostnadene fra 2014 til 2015. I 2015 var pensjonspremien på 105 millioner kroner og pensjonskostnaden 175 millioner kroner.

Figuren nedenfor viser historisk utvikling i pensjonskostnader.

Figur 8.3 Historisk utvikling i pensjonskostnader



Kilde: DNO&B Årsrapporter

Det lave internasjonale rentenivået gjør at det er vanskelig å få god avkastning på plasseringen av pensjonspengene. Dermed økes premiene betraktelig. Økt levealder i kombinasjon med lav pensjonsalder for mange ansatte ved de arbeidsintensive musikk- og scenekunstinstitusjonene bidrar også til høye pensjonsutgifter. Videre gir høy lønnsvekst og nye regnskapsregler som følge av pensjonsreformen, hvor institusjonene mest sannsynlig vil måtte notere fremskrivninger av pensjonsutgifter i mye større grad enn i dag, store konsekvenser for pensjonsregningen. Eksempelvis besluttet styret i DNO&B i 2014 en løpende 5 års amortisering.

De siste ti års økte økonomiske og regnskapsmessige belastninger som følge av hhv. økte pensjonspremier og pensjonskostnader har skapt en krevende økonomisk situasjon for DNO&B. Den vanskelige pensjonssituasjonen til DNO&B er ikke løst ved at de øvrige ansatte ble overført til en kollektiv tjenstepensjonsordning, da mesteparten av pensjonsforpliktelsen relaterer seg til Operapensjonsloven. DNO&B er avhengig av å kunne finne en bærekraftig håndtering av de fremtidige pensjonsforpliktelser.

I Sverige, der særaldersbestemmelsene ble fjernet av regjeringen i 2015, ble Svensk Scenkonst, Teaterförbundet og Sveriges Yrkesmusikerförbund enige om en avtale der sangere og dansere kan få støtte til omstilling så de kan delta i yrkeslivet like lenge som andre.

Drift og vedlikehold

I målene for Nytt Operahus fremgikk det at bygget skal være fremtidsrettet og rasjonelt å drive, og dessuten fleksibelt både med hensyn til daglig drift og med hensyn til organisasjonsmessige endringer. Bygningen skal legge til rette for en kostnadseffektiv drift. For å sikre god levedyktighet ble det valgt høy kvalitet både på materialer, teknologi og komponenter. Som en planlagt del av vedlikeholdsprogrammet vil det i fremtiden måtte gjøres utskiftning på sceneteknisk utstyr, lysrigg og ventilasjonsanlegg. Dette er ikke en del av husleieavtalen mellom DNO&B og Statsbygg og vil kunne innebære behov for økte bevilgninger fra Kulturdepartementet alt annet likt for å opprettholde produksjonsnivået. Dersom de økte vedlikeholdskostnadene ikke blir møtt med økende bevilgninger vil disse investeringene kunne komme i sterk konkurranse med den kunstneriske virksomheten i kampen om fremtidige ressurser.

8.2.3 Fremtidig produksjonsstruktur

I evalueringsrapporten «*På de skrå bredder*» påpekes det at institusjonens samlede aktivitetsnivå synes å ha nådd et kritisk høyt nivå innenfor dagens ressurstilgang. Videre påpekes det at flere produksjonsfaktorer er under sterkt press og at det er rimelig å anta at en opprettholdelse av dagens nivå forutsetter enten økte økonomiske rammer eller ressurs- og kostnadseffektiviserende tiltak for å være økonomisk og kvalitativt bærekraftig over tid. Det påpekes videre at det ligger en fare i at DNO&B i sine bestrebelser etter stadig høyere aktivitetsnivå og publikumsvolum presser produksjonsapparatet utover hva som er ressursmessig effektivt og kunstnerisk befordrende.

Videre vil det fremover være nyttig å vurdere forholdet mellom egenproduksjon på den ene siden og samproduksjon (jfr tabellene 8.1 og 8.2) og innleie av produksjoner på den andre siden. Økt grad av samproduksjon med andre operahus som supplement til DNO&Bs egenproduksjon vil fra et ressursmessig synspunkt kunne avhjelpe noen av de fysiske begrensningene som de produsende enheter i dag opplever. Endelig påvirker sammensetningen av produksjonen kostnadene til DNO&B, der nyproduksjon er vesentlig mer kostnadskreven sammenlignet med repertoarproduksjon.

Produksjonsstrukturen til DNO&B herunder andelen repertoarproduksjon versus nyproduksjon påvirker kostnader og publikumsinntektene. På den ene siden tilsier en høy andel repertoarproduksjon relativt lavere kostnader i forhold til nyoppsetninger. På den andre siden vil nyoppsetninger gi muligheter for økte publikumsinntekter.

8.2.4 Opprettholdelse av prosjektets positive virkninger og dets fremtidige relevans

Det er rimelig å anta at de fleste positive virkningene av prosjektet vil vedvare om enn i synkende grad. Men på ett område er det sannsynlig at virkningene vil kunne bli forsterket og det er på DNO&Bs rolle som lokomotiv for utvikling av dans utenfor institusjonens egne vegger. Dette er et område hvor Kulturdepartementet utøver et betydelig press for at DNO&B skal styrke seg og hvor institusjonen er seg bevisst sitt ansvar og forbedringspotensial.

Den fremtidig relevans og hvorvidt det i fremtiden også vil være etterspørsel etter opera og ballett er avgjørende for investeringens levedyktighet. Til tross for den økende utbredelse av digitaliserte former for produksjon, distribusjon og konsumpsjon av kulturprodukter, peker den observerbare utviklingen innen ulike kunst- og kulturfelt i motsatt retning: parallelt med digitaliseringen av kulturforbruket, ser det ut til å være en økende etterspørsel etter kunstneriske «live»-opptredener i den norske befolkning. Dette peker i retning av Nytt Operahus fortsatte relevans.

Basert på drøftingen i kapittel 8.1.2 vurderer evalueringsteamet at det kan være noe forskjeller i kostnader knyttet til egenproduksjon versus repertoarproduksjon. I et levedyktighetsperspektiv vurderes imidlertid innretning av fremtidig produksjonsstruktur å være av mindre betydning sammenlignet med utviklingen i pensjonskostnadene.

8.3 Konklusjon om levedyktighet

Oppdragsgiver har følgende score skala for dette evalueringskriterium

Evaluerings-kriterium	Score 5 – 6	Score 4	Score 1 – 3
Levedyktighet Tiltaket bør ha fleksibilitet til å tilpasses endrede behov over tid.	Offentlige og sentrale interessenter både har evne og vilje til å videreføre de prosessene som prosjektet har gitt opphav til over hele levetiden.	Dersom det er usikkert om Offentlige og sentrale interessenter både har evne og vilje til å videreføre de prosessene som prosjektet har gitt opphav til over hele levetiden.	Dersom offentlige og sentrale interessenter ikke har evne og vilje til å videreføre de prosessene som prosjektet har gitt opphav til over hele levetiden og sannsynligheten for at det vil skje i fremtiden er lav.

DNO&B står ovenfor to store utfordringer knyttet til prosjektets levedyktighet.

Den første er knyttet til at virksomheten evner å opprettholde dagens egenfinansieringsgrad på 20%. I dette ligger det at DNO&B også i fremtiden evner å tilby et attraktivt program som gir høye beleggstall. Et fortsatt solid innslag av egenfinansiering må legge til rette for at virksomheten også i fremtiden vil kunne oppfylle sitt samfunnsoppdrag. Avgjørende for å opprettholde en høy grad av egenfinansiering fordrer at DNO&B evner å effektivisere virksomhetens drift samtidig som dette ikke går på bekostning av kvalitet og sammensetning på produksjon og derigjennom inntektsgrunnlaget.

Den andre hovedutfordringen er knyttet til fremtidige pensjonsforpliktelser. Den vanskelige pensjonssituasjonen til DNO&B er ikke løst ved at de øvrige ansatte ble overført til en kollektiv tjenstepensjonsordning. Da mesteparten av pensjonsforpliknelsen relaterer seg til Operapensjonsloven, er DNO&B avhengig av å finne en bærekraftig løsning som bidrar til å balansere egeninntektene opp mot fremtidig kostnadsnivå. Dersom DNO&B ikke lykkes med dette og rentenivået forblir på dagens lave nivå, vil dette kunne innebære en dramatisk reduksjon i fremtidig opera- og ballettilbud. Kulturdepartementet erkjenner at DNO&B må få etablert en bærekraftig økonomi og at det er nødvendig med en endring av dagens pensjonssystem for de kunstneriske ansatte i DNO&B som er regulert i egen lov. Kulturdepartementet arbeider for tiden med et høringsnotat med sikte på endring av operapensjonsloven.

Vurdert isolert for DNO&B er det knyttet så store utfordringer til virksomheten at score mellom 1 og 3 ville vært naturlig. Dersom den økonomiske utviklingen fortsetter som nå, vil dette kunne føre til at DNO&B vil måtte skjære ned på publikumstilbudet og derigjennom svekke inntektsgrunnlaget. En slik utvikling vil kunne innebære en negativ nedadgående spiral. Imidlertid er DNO&B en sentral kulturinstitusjon innen scenekunstmrådet og det er lite sannsynlig at en fremtidig regjering ikke vil opprettholde institusjonen med sin kjernevirksomhet, jfr. definisjon av kriterium.

Evalueringssteamets konklusjon er at samlet score for levedyktighet settes 4.

9 Samfunnsøkonomisk analyse

Innenfor rammene av evalueringen gjennomfører vi en overordnet samfunnsøkonomisk analyse av Nytt Operahus i Bjørvika. I den samfunnsøkonomiske analysen vurderes kostnader og nytte ved bygging av nytt operahus opp mot 0-alternativet som representerer en videreføring av operaens aktiviteter i Folketeateret.

I lys av de overordnede målene som begrunnet byggingen av Operahuset, vurderer vi det som både faglig uforsvarlig og lite interessant å skulle forsøke å prissette alle nytte- og kostnadsvirkninger og beregne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av prosjektet. Med bakgrunn i et relativt beskjedent datamateriale, må det tas noe forbehold om resultatene.

9.1 Forutsetninger

De samfunnsøkonomiske virkninger av Nytt Operahus er basert på DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Følgende forutsetninger er lagt til grunn

- Alle priser er i 2015 kroner
- Det er lagt til grunn en gjennomsnittlig prisvekst fra 2008-15 på 1,8%. Fra 2015 og utover er det lagt til grunn en prisvekst på 2,0%.
- Skattefinansieringskostnader utgjør 20% av netto finansieringsbehov (nåverdien av investering og drift fratrukket egne inntekter)
- Det er lagt til grunn en levetid på bygget på 40 år, dvs 2048. Det kan argumenteres for at levetiden på bygget kunne vært lengre, eksempelvis 60 år. På den annen kan det argumenteres med at referansealternativet ikke ville være levedyktig så lenge.
- Kalkulasjonsrenten er satt til 4 prosent
- Alle nyttevirkninger utenom publikumsinntekter er behandlet kvalitativt.

9.1.1 Nærmere om 0-alternativet

I den samfunnsøkonomiske analysen skal kostnader og nytte ved utbyggingen av operabygget vurderes opp mot 0-alternativet.

I følge DFØs veiledere skal 0-alternativet representere en videreføring av dagens situasjon med nødvendige drifts- og vedlikeholdskostnader for å opprettholde den tekniske verdien av bygningsmassen.

Lokalene i Folketeateret hadde lav standard og uhensiktsmessige løsninger, arbeidsforholdene for de ansatte ved Den Norske Opera var også dårlige. Omfattende bruk av hovedscenen førte blant annet til at antall produksjoner og forestillinger ble for få til å få utnyttet potensialet. Operaens mangel på biscene førte til begrensninger av repertoar og var en hemsko for nyskapning og kunstnerisk utvikling.

Vårt 0-alternativ innebærer således at Operaen og tilhørende aktiviteter fortsatt ville vært lokalisert i Folketeateret. Videre innebærer 0-alternativet ingen massive investeringer for å øke standarden på bygget, herunder tilrettelegging for bedre arbeidsforhold og økt produksjon. Som utgangspunkt for

beregning av 0-alternativet har vi tatt utgangspunkt i tall for drifts- og vedlikeholdskostnader og publikumsinntekter de to siste ordinære driftsår i Folketeateret.

Dette er gjengitt i tabellen nedenfor

Tabell 9.1 Forutsetning om drifts- og vedlikeholdskostnader og egne inntekter 0-alternativet

	2006	2007	Gj.snitt
Drifts- og vedlikeholdskostnader	308	340	324
Egne inntekter	47	45	46

9.1.2 Utvikling i drifts- og vedlikeholdskostnader og egeninntekter

DNO&B er i sin nåværende utforming en ung organisasjon. De siste årene har organisasjonen brukt mye tid og ressurser på tilretteleggingsarbeid for å få nytt hus, ny organisasjonsmodell, økt bemanning og utvidet virksomhet til å fungere i henhold til målsettingene for Nytt Operahus Bjørvika i 2008.

Institusjonens samlede aktivitetsnivå synes i dag å være nær full ressursutnyttelse innenfor dagens rammer med god utnyttelse av sentrale produksjonsfaktorer, hensiktsmessig sammensetning av nyproduksjon og repertoarproduksjon samt et relevant tilbud til publikum med høyt gjennomsnittlig setebelegg.

I analysen legger vi til grunn at de økonomiske rammene for driften av DNO&B videreføres, herunder antall årsverk og sammensetning av produksjon.

Som utgangspunkt for beregningen av de fremtidige drifts- og vedlikeholdskostnadene har vi basert oss på regnskapstall for de siste tre år. Vi er kjent med at det vil være større vedlikeholdsoppgaver i fremtiden, blant annet knyttet til utskiftning av belysning, ventilasjonsanlegg og sceneteknisk utstyr. Evalueringsteamet har imidlertid ikke fått kjennskap til omfanget på arbeidet, ei heller hvilket år disse kostnaden vil inntreffe.

På den annen side vil de grep som nå er gjort i forbindelse med pensjonsordningene, jfr. beskrivelsen i kapittel 8 Levedyktighet, på sikt bidra til en reduksjon i drifts- og vedlikeholdskostnadene. Vi tror derfor at våre forutsetninger benyttet i analysen gir et rimelig godt bilde på fremtidige drift- og vedlikeholdskostnader.

Endelig har vi forutsatt at DNO&B evner å effektivisere driften i tråd med utviklingen i siste års bevilgning, og har derfor lagt til grunn en effektiviseringsgevinst på 1% poeng i drifts- og vedlikeholdskostnadene per år i perioden 2016 til 2021.

Når det gjelder egeninntekter har vi som nevnt ovenfor lagt til grunn at DNO&B vil klare å opprettholde en egenfinansieringsandel på om lag 20%. Som for drifts- og vedlikeholdskostnadene har vi lagt til grunn forutsetninger om utviklingen i egeninntekter som baserer seg på de tre siste årene, tilsvarende 150 mill. kr.

Forutsetninger knyttet til drifts- og vedlikeholdskostnader er vist i tabellen nedenfor:

Tabell 9.2 Drifts- og vedlikeholdskostnader og Egne inntekter (tall i mill kr)

	2013	2014	2015	Gj.snitt
Drifts- og vedlikeholdskostnader	682	743	810	745
Egne inntekter	141	151	154	149

9.1.3 Ikke-prissatte virkninger

Flere av de samfunnsmessige konsekvensene av Nytt Operahus er vanskelige å tallfeste i monetære størrelser. Virkningene er derfor vurdert kvalitativt basert på metode for verdsetting av ikke-prissatte konsekvenser slik det fremgår av håndboken til Direktoratet for Økonomistyring (DFØ). Virkningene er beskrevet både med hensyn til verdi, omfang og konsekvens.

Verdi er knyttet til bruksfrekvens, dvs. vurderinger knyttet til hvor mange som benytter tiltaket. Hva som er lite, noe eller mye bruk er relative størrelser, og må vurderes i forhold til stedets skala. Verdi vurderes på en skala fra liten, middels, stor.

Omfangsvurderingene er en vurdering av hvor store negative eller positive endringer utbyggingen av nytt operahus vil medføre for berørte interessenter. Omfanget vurderes på en skala fra stort negativt til stort positivt omfang.

Konsekvens er de fordeler og ulemper tiltaket vil medføre sammenlignet med 0-alternativet. Konsekvens vurderes ut ifra en matrise som tar utgangspunkt i verdi- og omfangsvurderingen for de ulike områdene, på en ni-delt skala fra meget stor positiv konsekvens (+ + + +) til meget stor negativ konsekvens (− − − −).

Verdi Omfang	Liten		Middels		Stor	
	Liten		Middels		Stor	
Stort positivt					Meget stor positiv konsekvens (++++)	
					Stor positiv konsekvens (++++)	
Middels positivt					Middels positiv konsekvens (+++)	
					Lite positiv konsekvens (++)	
Lite positivt					Lite negativ konsekvens (-)	
					Ubesliddelig (0)	
Lite negativt					Liten negativ konsekvens (-)	
					Middels negativ konsekvens (- -)	
Middels negativt					Stor negativ konsekvens (- - -)	
					Meget stor negativ konsekvens (- - - -)	
Stort negativt						

Sammenhengen mellom verdi, omfang og konsekvens er illustrert i figuren på neste side.

Kilde: Direktoratet for økonomistyring (DFØ)

Følgende ikke prissatte virkninger er vurdert i analysen. De tre første er direkte virkninger for operabygget, mens de to siste er ringvirkninger av prosjektet:

- Formidle opera og ballett av høy kvalitet
- Bredt publikum og nye publikumsgrupper
- Støttespiller for det aktive operamiljøet rundt omkring i Norge
- Effekter for byutvikling og miljø
- Turisme

Virkningene er vurdert nedenfor:

Effekter for formidling av opera og ballett med høy kvalitet

Panelet bak *På de skråbredder* behandler ulike sider ved kvaliteten på henholdsvis opera og ballett ut i fra tre dimensjoner – vilje, evne og relevans. De ser også på kvaliteten sammenlignet med internasjonalt nivå. Deres viktigste konklusjoner er som følger i Kapittel 8, «Panelets helhetsvurdering»:

Det er panelets vurdering at det er en sterk kunstnerisk vilje som ligger bak de kunstneriske strategiene som gjør seg gjeldende ved institusjonen. Den kunstneriske programmeringen er internasjonalt orientert og ofte modig. I tillegg vil panelet framheve at repertoaret for Nasjonaloperaens del iblant er visjonært og risikovillig.

Det er panelets vurdering at nivået ved DNO&B når det gjelder kunstneriske ferdigheter slik de kommer til uttrykk i forestillinger og konserter er svært høyt og en nasjonal institusjon verdig.

Prestasjoner på dette nivået forutsetter at flere faktorer er på plass: de ansatte må ha tilstrekkelige kvalifikasjoner, de må være topp motiverte og den interne koordineringen og kommunikasjonen må være god.

En indikator på kvaliteten av produksjon av opera og ballett og deres internasjonale nivå er de mange priser DNO&B som institusjon og dens oppsetninger og utøver har mottatt. Disse er listet opp i vedlegg 3.

Kvaliteten vurderes å være vesentlig høyere sammenlignet med Folketeateret der blant annet mangel på bescene førte til begrensninger av repertoar og var en hemsko for nyskapning og kunstnerisk utvikling

Vi vurderer at virkningen har Middels Verdi og Stort Positivt omfang. Konsekvens blir dermed (+++) som vist i tabellen nedenfor.

Virkning	Verdi	Omfang	Konsekvens
Kvalitet	Middels	Stort positivt	+++

Bredt publikum og nye publikumsgrupper

Kapittel 5 Måloppnåelse viser den sterke økningen i publikumsbesøket første fulle produksjonsår etter åpningen. Videre er det bare ved DNO&B at publikumstallet har fortsatt å øke hele tiden,

mens det ved de andre nye operahusene i Norden har det vært et fall eller stagnering i besøkstallet etter de første årene.

Statistikken viser også en klar økning for ulike aldersgrupper som har vært på både opera- og ballettforestillinger. Operaen opplever også en økning blant de fleste utdannelseskategorier og at denne har vært sterkest hos dem med lang universitet/høgskole-utdanning.

Verdi vurderes til å være Middels, Omfang Stort positivt og Konsekvens (+++). Dette er vist i tabellen nedenfor.

Virkning	Verdi	Omfang	Konsekvens
Publikum	Stor	Stort positivt	+++

Støtte for det aktive operamiljøet rundt omkring i Norge

Hvorvidt operaen har vært en motor for resten av landet er mer usikkert. Dette jobbes det med og står høyt på dagsorden. Den voldsomme aktiviteten i bygge-, innflyttings- og driftsfasen har trolig konsumert så mye aktivitet, og turnéaktiviteter er blitt saldert. I fremtiden handler det mye mer om samarbeid med andre operahus, enn at operaen kommer med fullt «orkester» slik det var i gamle dager.

Verdi vurderes her til å være Middels og Omfang til å være Middels negativt. Konsekvens blir dermed (--).

Virkning	Verdi	Omfang	Konsekvens
Støttespiller	Middels	Lite negativt	(-)

Effekter for byutvikling og miljø

Beslutningen om å lokalisere nytt operahus til Bjørvika har vært en katalysator for den betydelige utviklingen som har skjedd i Bjørvika med hensyn til etablering av bolig- og næringsvirksomhet. Beslutningen om å etablere operaen bidro til realisering av senketunnelen som i sin tur bidro til å frigjøre arealer og legge til rette for en vellykket byutvikling. Uten denne «drahjelpen», ville ikke utviklingen av Bjørvika fått det tidsforløp det fikk og områdets karakter og innhold ville ha blitt noe helt annet og mer likt et vanlig og tradisjonelt «Central Business District» man finner i nye sentrale byområder.

I dag er det om lag 10 000 mennesker som har sin arbeidsplass i Barcode-bygningene. Dette er forventet å stige mot 20 000. Ettersom området er lokalisert i direkte nærhet til landets største kollektivknutepunkt er behovet for bilbruk i forbindelse med jobbreiser minimal.

Kontrafaktisk med videreført aktivitet i Folketeateret ville medført at realiseringen av Bjørvika hadde kommet på et mye senere tidspunkt. Tilrettelegging for bolig- og næringsutvikling ville da måtte ha skjedd i andre deler av hovedstadsregionen, med blant annet den konsekvens at reisetidskostnadene og klimagassavtrykket knyttet til jobbreiser trolig ville blitt vesentlig høyere.

Et enkelt regneeksempler kan gi en illustrasjon på mulige samfunnsgevinster. Dersom vi antar gjennomsnittlig spart reisetid for de 10 000 som jobber i Bjørvika er på 10 minutter (20 minutter tur/retur) blir gevinsten av dette om lag 165 millioner kroner per år.⁵ I dette regnestykket er ikke gevinstene knyttet reduserte klimagassutslipp som følge av økt bruk av kollektive driftsmidler tatt med.

Fremover vil betydningen av operabygget styrkes ytterligere og forsterkes når nye viktige kulturbærende bygg som Munch og Deichmann når står ferdige om 3-4 år. Helheten vil trolig bli meget sterk. Sammen med øvrig nyskapende arkitektur som Barcode, fjordbyen med boliger og ikke minst alle de publikumsattraktive allmenninger og havnepromenade vil dette ytterligere kunne bidra til å forsterke helheten.

I drøftingen av ringvirkningene av nytt operahus bør det presiseres at det ikke er gitt at alle gevinstene ved det som er utviklet etterpå skal tilbakeføres til bygget alene. Følgeinvesteringer knyttet til senketunnel bidro til frigjøring av arealer for byutviklingsformål. Kostnadene ved tunnelen er ikke tatt med i denne analysen.

På bakgrunn av drøftingene overfor setter vi verdi for byutvikling til Stor ettersom bruk og bruksfrekvens av området er høy. Omfanget av tiltaket vurderes å være Stort positivt og Konsekvens blir dermed (++++). Dette går frem av tabellen nedenfor.

Virkning	Verdi	Omfang	Konsekvens
Byutvikling	Stor	Stort positivt	++++

Effekter for turisme

Som det fremgår av kapittel 6 Virkninger, har operahuset, med taket, forplassen og sørlige terrasse som del av Havnepromenaden, blitt et attraktivt offentlig rom som tiltrekker seg store mengder mennesker. Statistikk viser at det årlig har vært om lag 1,7 millioner passeringer av besøkende til operabygget. Det høye antall besøkende som kommer for å besøke operabygget er også et grunnlag for at området skal bli et levende byområde når hele området er fullt utviklet om 3 -4 år med de publikumsattraktive allmenninger, havnepromenade og operastranden.

Den samfunnsøkonomiske gevinsten av operabygget er knyttet til det tilleggskonsum fra utenlandsk turisme som bygget gir opphav til. Det foreligger ikke statistikk som i dag kan gi gode svar på i hvilken grad Nytt Operahus har vært avgjørende for turister i valg av Oslo og Norge som reisemål.

Tall fra Innovasjon Norge sin Turismeundersøkelse⁶ viser at de utenlandske turistene på ferie- og forretningsreiser har i alt 5,2 millioner overnattinger og deres totalforbruk er estimert til om lag 11,7 milliarder kroner. Over tre av fire utenlandske turister er feriereisende. De bruker i gjennomsnitt 1810 kroner per døgn per person.

På bakgrunn av drøftingene overfor setter vi verdi for turisme til Middels. Omfanget av tiltaket vurderes å være Lite positivt og Konsekvens blir dermed (+). Dette går frem av tabellen nedenfor

⁵ 230 arbeidsdager i året, gevinst per time spart til/fra jobb er kr 220 (Statens vegvesen metodehåndbok)

⁶ Turismeundersøkelsen – Oppsummering av sommersesongen 2015, Innovasjon Norge

Virkning	Verdi	Omfang	Konsekvens
Turisme	Middels	Lite positivt	+

9.2 Samlet oppstilling av virkninger

Tabell 9.3 under viser samlet oppstilling av samfunnsmessige virkninger av nytt operabygg. Virkningen er vurdert opp mot 0-alternativet som representerer en videreføring av dagens situasjon i Folketeateret.

De prissatte virkningene fremkommer i tabellen som nåverdi over prosjektets levetid som er satt til 40 år. Investeringskostnad for bygget er basert på sluttkostnad medio 2009 på kr 4 278 mill. kroner, justert opp til 2015kr. Drift- og vedlikeholdskostnader og egeninntekter er basert på forutsetninger slik de fremkommer i tabell 9-1 og 9-2

De ikke-prissatte virkningene fremkommer som en oppsummering av virkningene i avsnitt 9.1.3

Tabell 9.3 Virkninger av nytt operabygg vurdert opp mot 0-alternativet, nåverdi (mrd. 2015 kr)

	Virkning	Verdi (mrd kr)
Kostnader	Investeringer	4,87
	Drift- og vedlikehold	12,64
	Skattefinansieringskostnader	2,84
	Sum kostnader	20,35
Nyttevirksomheter	Egne inntekter	3,27
	Sum prissatt nytte	3,27
	Publikum	++++
	Kvalitet	+++
	Støttespiller	(-)
	Byutvikling	++++
	Turisme	+
Sum prissatt nytte kostnad		-17,08

9.3 Konklusjon om samfunnsøkonomi

Den overordnede samfunnsøkonomiske analysen har fått frem kostnader og nytte ved Nytt Operahus i Bjørvika vurdert opp mot 0-alternativet som representerer en videreføring av i Folketeateret.

Samlet sett viser den samfunnsøkonomiske analysen av de prissatte effektene en negativ nåverdi av prosjektet på 17,08 mrd. kr. Over prosjektets levetid betyr dette at merkostnaden ved Nytt Operahus i Bjørvika er om lag 427 mill. kroner per år i forhold til videreføring av virksomheten i Folketeateret.

På den annen side viser analysen av de ikke-prissatte virkningene at det er god måloppnåelse både med hensyn til dimensjonene Kvalitet og Publikum. Videre viser analysen at bygget har gitt opphav til svært positive ringvirkninger spesielt knyttet til muligheter for samfunnsmessig god byutvikling. Den kontrafaktiske situasjonen ville medført at tilrettelegging for økt bolig- og næringsvirksomhet måtte skjedd i andre deler av Osloregionen, med den konsekvens at blant annet reisetidskostnader og klimagassutslippene ville blitt mye høyere. Enkle beregninger over sparte reisetidskostnader som følge av Bjørvikautviklingen viser årlige gevinster i størrelsesorden 165 mill. kr, jfr. drøftingen ovenfor. Disse gevinstene vil øke over tid ettersom utviklingen av Bjørvika realiserer stadig økende arbeidsplasser opp mot 20 000.

Oppsummert vurderer vi at de positive nyttevirkningene av Nytt Operahus balanserer de betydelige merkostnadene ved Nytt Operahus i forhold til 0-alternativet med videreført drift i Folketeateret, slik at den samlede samfunnsøkonomiske nytte tilsier en score på 4 i samsvar med kriteriet.

Evalueringssteamets konklusjon er at samlet score for samfunnsøkonomisk lønnsomhet: 4.

10 Årsaksforklaring og læringspunkter

Et formål med evalueringene er å samle lærdom som kan komme til nytte i senere prosjekter.

Prosjektet Nytt Operahus fremstår som vellykket, men i ulik grad i forhold til evalueringskriteriene.

Det er flere forhold som kan forklare denne høye grad av vellykkethet.

Det var bred enighet blant viktige aktører om behovet for et nytt operahus. Uenigheten gjaldt ikke om man skulle få et nytt operahus, men hvor dette skulle ligge.

Den opprinnelige argumentasjonen om behovet for et nytt operahus var utelukkende knyttet til de fysiske forhold ved lokalene i Folketeateret som ble ansett som meget uhensiktsmessige for produksjon av opera og ballett og et uakseptabelt arbeidsmiljø.

Gjennomføringen av prosjektet (produktivitet) gjelder i hvilken utstrekning resultatmålene for henholdsvis kostnad, kvalitet og tid er oppnådd. Alle disse tre resultatmål ble oppnådd. Aktørenes forklaring på hvorfor disse ble oppnådd kan sammenfattes i følgende punkter:

- Styringsgruppen hadde den riktige sammensetning og styrte prosjektet stramt i samsvar med prosjektets resultatmål og prioriteringen av disse.
- Statsbyggs prosjektorganisering fungerte bra.
- Samarbeidet mellom Statsbygg og Den norske opera fungerte bra.
- Den norske opera var lojal i forhold til avtalte funksjonelle krav og det var i liten grad «omkamper»
- KS2-rapporten ble benyttet på en konstruktiv måte av både Kulturdepartementet og Statsbygg.
- Nytt operahus var et helt spesielt viktig signalbygg. For alle aktører var det stor prestisje knyttet til at prosjektet oppnådde sine resultat og at bygget ble innviet til annonsert dato.

Prosjektet hadde i alt ni målsetninger rettet mot helt sentrale forhold som prosjektet skulle bidra til å oppnå som opera og ballett institusjon. Dette var frittstående effektmål som til dels var overlappende og uten noen prioritering. Men disse målene kunne grupperes under fire kategorier: i) byggets lokaler og kvalitet, ii) publikum, iii) kvalitet på opera og ballett som produseres i bygget, iv) forholdet mellom Den Norske Opera & Ballett og resten av landet v) Nytt Operahus som monumentalbygg, noe som gav et godt grunnlag for å vurdere prosjektets måloppnåelse. Dette var alle målsetninger som var klart relevante for prosjektet, som ble fremhevet i forbindelse med beslutningen og vektlagt i gjennomføringen av byggeprosjektet.

Det er flere årsaksforklaringer til den høye grad av måloppnåelse. Den viktigste forklaringen er selvfølgelig at man skulle få et fantastisk bygg og økningen i midler for å produsere og utvikle opera og ballett. Dette ga en voldsom økning i antall produksjoner og oppsetninger, en dobling i besøkstallet og en klar utvidelse i forhold til ulike publikumsgrupper. Målsetningene har vært slik at det har vært mulig i en viss utstrekning å vurdere graden av måloppnåelse. Læringen her ligger i betydningen av å utvikle et tilstrekkelig bredt spekter av målsetninger for å kunne vurdere et prosjekts måloppnåelse i bred forstand.

Samtidig er det rimelig å anta at det var positivt for prosjektet at målsetningene ikke også var rettet mot byutviklingen i Bjørvika og ulike typer ringvirkninger, selv om mange av tilhengerne av dette alternativet nettopp vektla prosjektets forventede betydning for byutviklingen.

Dette er et prosjekt med et usedvanlig bredt spekter av positive virkninger fra Nytt Operahus som en kulturinstitusjon til byggets og DNO&Bs virkninger som en utløsende og påvirkende faktor for nærområdets bymessige helt spesielle utvikling og karakter. Forklaringen til de omfattende positive

virksomheter Nytt Operahus har hatt som kulturinstitusjon ligger i Stortingets vilje til sterk vekst i bevilgningene til kulturformål. Dette muliggjorde, som allerede nevnt, at DNO&B kunne utvikle seg som institusjon uten at øvrige kulturinstitusjoner opplevde at DNO&B tok en uforholdsmessig stor del av «kaka». Når det så gjelder virkningene av Nytt Operahus og DNO&B for den byplanmessige utvikling av Bjørvika, er forklaringen at beslutningen om å legge Nytt Operahus til Bjørvika var den utløsende faktor for at Stortinget vedtok å bygge operatunnelen med tilhørende veisystem og de klare føringer for de byplanmessige karakteristika for området som man la opp til.

Når det gjelder relevans, er det klart at denne ble i utgangspunktet sikret ved den brede enighet om at Norge skulle få et eget operahus og utvikle seg som kulturnasjon, forankringen av dette i ulike politiske målsetninger og den tunge symboleffekt DNO&B og Operahuset fikk. Prosjektet ble båret frem på en bølge av entusiasme. Relevansen ble også forsterket ved den høye måloppnåelsen og at det faktisk ikke i nevneverdig grad er stilt spørsmål ved de statlige bevilgninger til DNO&B. En læring som kan trekkes av dette er at for at denne type prosjekter skal bli vellykket må de ha betydelig legitimitet, godt med ressurser og lite fokus på alternativ, konkurrerende bruk av pengene.

Nytt Operahus skiller seg fra andre kulturbygg med store forventninger til betydelige ringvirkninger som skulle rettferdiggjøre investeringen. Nytt Operahus var en nasjonal satsing som foregikk i en periode med betydelig vilje til å satse på denne type kulturprosjekter og hvor man ikke trengte ytterligere argumentasjon. Målene Stortinget satte for prosjektet var avgrenset kulturpolitiske mål. Viktig var det også at målsetningene var konkrete og lot seg oppnå. De gunstige virkningene av prosjektet som går ut over de kulturpolitiske målsettingene, og særlig gjelder dette virkninger for byutvikling, har derfor kommet som en slags «bonus».

I motsetning til den vellykkethet som er omtalt, viser denne evaluering at det er store utfordringer knyttet til prosjektets levedyktighet. I utredningene som lå til grunn for beslutningen om Nytt Operahus lå kostnadsberegninger av vedlikehold av bygget inne, men ikke fremtidige kostnader ved å drive DNO&B og dekning av disse. Usikkerheten knytter seg først og fremst til pensjonskostnader, som truer institusjonens økonomiske bærekraft. Dette var forhold som overhode ikke var inne i vurderingene som lå til grunn for beslutningen om å bygge Nytt Operahus.

Kulturinstitusjoner av DNO&Bs type, som er arbeidsintensive og som i liten grad kan hente ut produktivitetsgevinster som følge av teknologiutvikling, har en tendens til å bli dyrere i drift over tid. Slike kulturinstitusjoner ser også ut til å bli dyrere i drift over tid av andre grunner. I deres analyse av produksjons- og kostnadsstrukturen ved norske institusjonsteatre i perioden 1972 til 1999, viser Løyland og Ringstad (2002) at det har vært en stor økning i driftskostnadene ved teatrene i denne perioden som ikke kan knyttes til økte lønnskostnader. En viktig lærdom som kan trekkes av prosjektet Nytt Operahus, med tanke på framtidige investeringer i kulturbygg, er at analyser av framtidige driftsutgifter må legges til grunn for prosjektene.

Den samfunnsøkonomiske analyse i denne rapporten viser at de prissatte effektene av prosjektet har en negativ nåverdi på 17,08 mrd. kroner. Dette innebærer en årlig merkostnad på om lag 427 mill. kr. i forhold til videreføring av operaen i Folketeateret. Samtidig er det klart at den opera og ballett man der ville ha fremskaffet ville ha vært av en helt annen med langt lavere kvalitet og for et langt mindre publikum enn den som produseres av DNO&B. Hvis man så utvider perspektivet til utviklingen av Bjørvika og godtar betydningen av Nytt Operahus for dette, er det sannsynlig at den samfunnsøkonomiske lønnsomhet av prosjektet på sikt vil være positiv.

11 Konklusjoner

Prosjektets resultatmål for henholdsvis kostnad, kvalitet og tid ble oppnådd.

Prosjektet ble gjennomført til en sluttkostnad på 4 278 millioner kroner som var 78 millioner kroner under den oppjusterte kostnadsrammen. Resultatmålet om at bygningen skal legge til rette for kostnadseffektiv drift synes så langt å være imøtekommet.

Nytt Operahus har imøtekommet prosjektets resultatmål for funksjonell kvalitet og for etikk, helse, miljø og sikkerhet.

Den opprinnelige tidsfrist for ferdigstilling av prosjektet ble kuttet ned med 6 måneder og Nytt Operahus ble åpnet i april 2008 i samsvar med den nye tidsplanen.

Det forelå 9 målsetninger for Nytt operahus som gjaldt ulike forhold.

Når det gjelder byggets og lokalenes kvalitet, ble målsetningen om å *skaffe Operaen og publikum funksjonelle lokaler* i det alt vesentlige oppnådd. Dog har ikke Scene 2 helt innfridd forventningene. Akustikken er ikke like optimal som på Hovedscenen og har ikke de forventede muligheter for raske skifte av oppsetninger og for ulike formål.

Målene som retter seg mot publikum er alle oppnådd:

- Det totale antall forestillinger er mer enn tre ganger høyere i 2015 (682 forestillinger) enn i 2006 (192 forestillinger).
- Antall besøkende i 2015 (323 860) er nesten to og en halv gang høyere enn i 2006 (138 913).
- SSBs «Norsk kulturbarometer» viser en markert økning i interessen for opera og ballett etter åpningen av nytt operahus i ulike grupper av befolkningen (menn – kvinner, alder og utdanning)
- Formidling av opera rettet mot barn og unge er styrket:
 - Antall produksjoner rettet mot barn og unge er økt fra 1 i 2006 til 19 i 2015
 - Antall forestillinger rettet mot barn og unge er økt fra 51 i 2006 til 274 i 2015
 - Antall barn og unge publikum er økt fra 39 508 i 2006 til 66 747 i 2015

Når det gjelder målene for kvaliteten på opera og ballett i nytt operahus, viser vi til konklusjonene i evalueringen «På de skrå bredder», som et eget panel gjorde for Kulturdepartementet i 2014/2015, hvor det blant annet heter:

Det er panelets vurdering at nivået ved DNO&B når det gjelder kunstneriske ferdigheter slik de kommer til uttrykk i forestillinger og konserter er svært høyt og en nasjonal institusjon verdig.

Det kan også nevnes at DNO&B som institusjon og individuelle kunstnere har mottatt en rekke kunstneriske priser.

Det var en målsetning at Nytt Operahus ville gi riksoperavirksomheten ytterligere vekstkraft og utviklingsmuligheter og til å være støttespiller for operamiljøet rundt omkring i Norge. Dette er en målsetning som i liten grad er innfridd. Turnévirksomheten fra nytt operahus er langt lavere enn hva den var. Panelet for evalueringen «På de skrå bredder» har to konklusjoner som underbygger at denne målsetningen i liten grad er oppnådd:

Både kulturpolitiske føringer og institusjonens egne mål vektlegger at DNO&B skal være et operahus for hele landet. Panelet mener imidlertid at turnéaktiviteten institusjonen har hatt i evalueringsperioden er for lav til å realisere denne ambisjonen. I tillegg framstår ambisjonen som lite forankret i virksomheten.

I lys av Nasjonaloperaens samfunnsansvar etterlyses en drøfting av kvalitetsbegrepet og hvilken rolle institusjonene vil ta for overføring av kompetanse og rådgivning rundt om i landet.

Det var flere målsetninger som rettet seg mot Nytt operahus som monumentalbygg. Disse må anses som oppnådd. Det var hele 260 arkitektfirmaer som deltok i arkitektkonkurransen og bygget fremstår som en svært særegen bygning som bidrar til å markere Norge som kulturnasjon. Bygget har da også mottatt 24 priser hvorav 21 er utenlandske.

Panelet for evalueringen «På de skrå bredder» konkluderer da også med at

Operabyggets arkitektoniske kvaliteter synes dessuten å spille en særskilt rolle for institusjonens tiltrekningskraft.

Prosjektet Nytt Operahus har hatt betydelige virkninger, både som kulturinstitusjon og som katalysator for utviklingen av Bjørvika.

«Kulturløftet 1 og 2» førte til en nær dobling av kulturbevilgningene fra 2005 til 2014. Om lag 40 prosent av den totale realøkningen i bevilgningene til scenekunstformål i denne perioden gikk til DNO&B. Andelen av scenekunsts budsjettet som gikk til DNO&B økte fra 25 prosent til 30 prosent i perioden 2005 – 2013. Samtidig økte den totale andel av kulturbudsjettet som gikk til scenekunst, slik at øvrige scenekunstinstitusjoner også fikk økt sine bevilgninger betraktelig. Dette forklarer hvorfor satsingen på DNO&B ikke har vært mer omstridt.

I perioden 2006 til 2011 økte DNO&Bs andel av det totale publikumsbesøket ved scenekunstinstitusjoner og orkestre i Oslo fra 16 til 30 prosent. Dette endret seg så fra 2011 ved at besøkstallet for DNO&B stabiliserte seg og økte for de andre institusjonene. DNO&B har altså fått en større del av den totale «kaka» også når det gjelder publikumsbesøket, men altså uten at andre institusjoner har «fått svi for Operaen».

Når det gjelder forventningene om at DNO&B skal nå et publikum over hele landet og være et lokomotiv for utvikling av opera og dans utenfor institusjonens egne, er ikke virkningene av prosjektet Nytt Operahus entydige.

Da Stortinget vedtok å bygge nytt operahus, lå det også inne en beslutning om å styrke operamiljøene utenfor Oslo. Dette er blitt fulgt opp med økte statlige bevilgninger. Denne styrkingen kan således sees som en delvis eller indirekte virkning av prosjektet Nytt Operahus. Men turnévirkomheten, som tidligere var omfattende, har vært svært begrenset, med eksempelvis bare 37 opera og ballett turnéforestillinger i 2015. DNO&B er også kritisert for manglende satsing på å stimulere til nyskrevne norske operaverker. Samtidig har DNO&B søkt å stille sine ressurser til rådighet for region- og distriktsoperaene på andre måter som kunstnerisk samarbeid om produksjoner, rimelig utleie av kostymer, rekvisitter, scenerigger, øvingslokaler og invitasjoner til å holde gjestespill, samt ulike former for rådgivningstjeneste.

DNO&B og operahuset har bidratt til en synliggjøring av opera- og dansekunsten lokalt og nasjonalt. Det dreier seg om en symboleffekt, hvor både institusjonen og bygget har skapt internasjonal oppmerksomhet og i løpet av kort tid blitt et landemerke og et symbol på byen Oslo og Norge som land.

Beslutningen om å lokalisere nytt operahus til Bjørvika var en katalysator for den byutvikling man fikk i området. Denne beslutningen var hovedpremisen for at Stortinget vedtok å bevilge penger til ombyggingen av E 18 med senketunnel og for det innhold og planløsninger som ble lagt i reguleringsplanen for området. I denne var det en helt klar premis at hensynet til operaen som monumental bygg skulle i vareta i de enkelte bebyggelsesplaner. Bygningen har også hatt en tiltrekning langt utover det rene opera- og ballett-publikum. Det er årlig rundt 1,7 millioner personer som har besøkt operabygget.

Den sterke økningen i antall publikum, som er opprettholdt, utvidelsen av publikum til nye grupper, og det relativt høye publikumsbelegget, er klare indikatorer på prosjektets relevans.

Prosjektet Nytt Operahus fremstår i dag som klart relevant i forhold til kulturpolitiske mål uttrykt i St.meld. nr. 32 (2007-2008) *Bak kulissene* og slik disse er oppsummert i NOU 2013: *Kulturutredningen 2014*

Nytt Operahus bidrar til et løft for både operakunsten og dansekunsten i Norge. Begge kunstformene har blitt langt mer synlige innenfor kulturlivet og for folk flest enn hva de var før åpningen av nytt operahus. Slik sett er prosjektet klart relevant i forhold til det kulturpolitiske mangfoldsmålet.

Når det gjelder det kulturpolitiske målet om å fremme universell tilgang på kunst- og kulturuttrykk, er prosjektets relevans tvetydig. Opera og ballett er en kunst og kulturuttrykksform som en nokså liten del av befolkningen benytter seg av og gruppen som benytter seg av dette tilbudet har høyere utdanning og inntekt enn den jevne befolkningen. I så henseende er prosjektet av begrenset relevans. Derimot er det klart relevant i den kulturpolitiske utjevningsstrategi om å bringe «høykulturelle» uttrykksformer «ut til folket».

I forhold til det kulturpolitiske kvalitetsmålet er det klart at prosjektet er relevant hva gjelder både operakunst og dansekunst samt arkitektur.

Når det gjelder prosjektets levedyktighet, er bildet tvetydig.

For det første fremstår prosjektet som relevant både i dagens situasjon og i et lengre perspektiv. Til tross for den økende utbredelse av digitaliserte former for produksjon, distribusjon og konsumpsjon av kulturprodukter, peker den observerbare utviklingen innen ulike kunst- og kulturfelt i motsatt retning: parallelt med digitaliseringen av kulturforbruket, ser det ut til å være en økende etterspørsel etter kunstneriske «live»-opptredener i den norske befolkning. Noe som peker i retning av prosjektets fortsatte relevans.

DNO&B står ovenfor to store utfordringer knyttet til prosjektets levedyktighet.

Den første er knyttet til at virksomheten evner å opprettholde nåværende egenfinansieringsgraden på 20%. I dette ligger det at DNO&B også i fremtiden evner å tilby et attraktivt program som gir høye beleggstall. Et fortsatt solid innslag av egenfinansiering må legges til rette for at virksomheten også i fremtiden vil kunne oppfylle sitt samfunnsoppdrag. Avgjørende for å opprettholde en høy grad av egenfinansiering fordrer at DNO&B evner å effektivisere virksomhetens drift samtidig som dette ikke går på bekostning av kvalitet og sammensetning på produksjon og derigjennom inntektsgrunnlaget.

Den andre hovedutfordringen er knyttet til fremtidige pensjonsforpliktelser. Den vanskelige pensjonssituasjonen til DNO&B er ikke løst ved at de øvrige ansatte ble overført til en kollektiv tjenstepensjonsordning. Da mesteparten av pensjonsforpliktelsen relaterer seg til Operapensjonsloven, er DNO&B avhengig av en lovendring i Stortinget for å få håndterbare pensjonsforpliktelser. DNO&B er avhengig av å finne en bærekraftig løsning som bidrar til å

balansere egeninntektene opp mot fremtidig kostnadsnivå. Dersom DNO&B ikke lykkes, vil dette kunne innebære en dramatisk reduksjon i fremtidig opera- og ballettilbud.

Den overordnede samfunnsøkonomiske analysen har fått frem kostnader og nytte ved Nytt Operahus i Bjørvika vurdert opp mot 0-alternativet som representerer en videreføring av i Folketeateret.

Samlet sett viser den samfunnsøkonomiske analysen av de prissatte effektene en negativ nåverdi av prosjektet på 17,08 mrd. kr. Over prosjektets levetid betyr dette at merkostnaden ved Nytt Operahus i Bjørvika er om lag 427 mill. kroner per år i forhold til videreføring av virksomheten i Folketeateret.

På den annen side viser analysen av de ikke-prissatte virkningene at det er positive effekter både med hensyn til dimensjonene Kvalitet og Publikum. Videre viser analysen at bygget har gitt opphav til svært positive ringvirkninger spesielt knyttet til muligheter for samfunnsmessig god byutvikling. Den kontrafaktiske situasjonen ville medført at tilrettelegging for økt bolig- og næringsvirksomhet ville skjedd i andre deler av Osloregionen eller at utviklingen av Bjørvika ville kommet på et senere tidspunkt. Konsekvensen av dette er at reisetidskostnader og klimagassutslipp trolig ville blitt mye høyere. Enkle illustrative beregninger over sparte reisetidskostnader som følge av Bjørvika utviklingen viser årlige gevinster i størrelsesorden 165 mill. kr. Disse gevinstene vil øke over tid ettersom utviklingen av Bjørvika realiserer stadig økende arbeidsplasser opp mot 20 000 ved ferdigstillelse av området i 2022.

I drøftingen av ringvirkningene av nytt operahus bør det presiseres at det ikke er gitt at alle gevinstene ved det som er utviklet etterpå skal tilbakeføres til bygget alene. Følgeinvesteringer knyttet til senketunnel bidro til frigjøring av arealer for byutviklingsformål. Kostnadene ved tunnelen er ikke tatt med i denne analysen.

I avsnitt 3.1 er beskrevet hvordan man for de enkelte evalueringskriterier skal gi score for evalueringskriteriene fra 1 til 6, hvor 1 indikerer at prosjektet er mislykket i forhold til vedkommende evalueringskriterium og 6 indikerer at det er særdeles vellykket. Tabell 11.1 sammenfatter evalueringsteamets karaktergivning, slik det er konkludert i de enkelte kapitler.

Tabell 11-1 Karaktergivning for evalueringskriteriene

1. Produktivitet	2. Måloppnåelse	3. Virkninger	4. Relevans	5. Levedyktighet	6. Samfunnsøkonomi
5	5	6	5	4	4

Vedlegg 1. Personer som er intervjuet eller har gitt skriftlige bidrag

Navn	Funksjon	Organisasjon
Karl Otto Ellefsen	Professor	Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
Leif Kolstø	Enhetsdirektør	Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune
Roar Bjordal	Direktør	Statsbygg
Anett Andreassen	Forvaltningssjef	Statsbygg
Kari Standal Pavelich	Operasjef	Nordfjord Opera
Frøydis Emilie Lind	Daglig leder	Opera Sør
Andreas Norvik	Økonomidirektør	DNO&B
Ingrid Lorentzen	Ballettsjef	DNO&B
Nils Are Karstad Lysø	Administrerende direktør	DNO&B
Kenneth Fredstie	Markedsdirektør	DNO&B
Bernt-Martin Schjerven	Fagdirektør	Kulturdepartementet
Kjell Myhren	Tidligere ekspedisjonssjef	Kulturdepartementet
Tone Hansen	Styreleder	Norsk kulturråd
Morten Gjeltén	Direktør	Norsk Teater og Orkesterforening
Heidi Bergsli	Forsker	Norsk institutt for by- og regionforskning
Geir Lynnebakken	Daglig leder	Bjørsvika utvikling
Vibeke Hermanrud	Kommunikasjonskonsulent	Bjørsvika utvikling
Pia Eriksen	PR-assistent	VisitOslo
Tonje Frydenlund	Direktør	Snøhetta
Egil Skavang	Direktør	Arkitektbedriftene

Vedlegg 2. Referanseliste

Referanser
<i>Fjorden, byen og operaen – En evaluering av Bjørvikautbyggingen i et beslutningsteoretisk perspektiv.</i> Erik Whist og tom Christensen, Concept rapport Nr 28. Februar 2012
<i>På de skrå bredder – En evaluering av Den Norske Opera & D Ballett.</i> Sigrid Røyseng, Arne Fagerholt, Gunnar Thon Lossius, Gro Shetelig og Per Erik Veng. Kulturdepartementet, 14. desember 2015
<i>Direktoratet for Økonomistyring (DFØ) Veileder i samfunnsøkonomiske analyser</i>
<i>Den Norske Opera & Balletts egenevalueringssrapport 2011 - 2014</i>
<i>St prp Nr 37 (1997 – 98) Om nytt operahus</i>
<i>St prp Nr 48 (1998 – 99) Om nytt operahus (II)</i>
<i>Statsbyggs prosjektstrategi for Prosjektet Nytt Operahus, Statsbygg 15. mars 2000</i>
<i>Overordnet organisering og styring av Prosjektet Nytt operahus, Kulturdepartementet 22. juni 2001</i>
<i>Måldokument til gjennomføringsfasen Kulturdepartementet 15. november 2011</i>
<i>Kvalitetssikringsrapport Prosjekt Nytt Operahus</i> Dovre International, 7. februar 2002
<i>Kostnadsstyring i prosjektet Nytt operahus, Arbeidsrapport Concept programmet, 28. september 2012</i>
<i>Operasjon operanasjon – Evaluering av region- og distriktsopera/ musikkteater</i> Telemarksforskning 4. mai 2016
<i>Why Are Artists Poor. The Exceptional Economy of the Arts.</i> Abbing, Hans (2001) Amsterdam University Press
Bergsli, Heidi (2015): <i>Urban Attractiveness and Competitive Policies in Oslo and Marseille. The waterfront as object of restructuring, culture-led redevelopment and negotiation processes.</i> Bergsli, Heidi (2015): PhD dissertation Department of Sociology and Human Geography, University of Oslo
<i>Produksjons- og kostnadsstruktur i norske teatre.</i> Løyland, Knut og Ringstad, Vidar (2002): Arbeidsrapport nr. 05 Telemarkforskning Bø
NOU 2013: 4 <i>Kulturutredningen 2014</i>
<i>Oslo's new Opera House: Cultural flagship, regeneration tool or destination icon?.</i> Smith, Andrew and Krogh Strand, Ingild von (2011) <i>European Urban and Regional Studies</i> 18(1) 93–110
<i>St.meld.nr. 32 (2007-2008) Bak kulissene</i>



Vedlegg 3. Mottatte kunstneriske priser

Kunstneriske priser og utmerkelser DNO&B har mottatt. Kombinasjon av priser til utøvere, oppsetninger og institusjonen:

The International Opera Award 2015 (*The International Opera Award 2015 recently awarded its accessibility prize to The Norwegian National Opera & Ballet. The jury was utterly taken with the institution's cultivation of openness, reflected not only in its beautifully designed house but also in the way it strives to make live opera available and appealing to new audiences on its stage*).

Dance Europe's Critic's Choice 2014/15: Carmen – en ballett i tre akter (best premiere), Ghosts – Ibsens Gengangere (best premiere), Camilla Spidsøe Cohen (Dancer of the year), Andreas Heise (Outstanding male dancer), Ingrid Lorentzen (director)

Benois de la Danse 2015 Nominees: Choreography – Aleksander Ekman, A Swan Lake. Female Dancer – Yolanda Correa, Tatiana in Onegin. MARIT MOUM AUNE Libretto – Marit Moum Aune, Ibsen's Ghosts.

Positano Awards – best male dancer 2013: Osiel Goueneo

Positano Awards – best male dancer 2012: Yolanda Correa

Musikkritikerprisen 2011/12: Marita Sølberg for tolkningen av Mimi i Giacomo Puccinis La Bohème

Musikkritikerprisen 2013/14: Eir Inderhaug for dobbeltrollen Gepopo/Venus i Le Grand Macabre

Musikkritikerprisen 2013/14 (nominasjon): Alexander Mørk-Eidem for regi av Tryllefløyten

Musikkritikerprisen 2013/14 (nominasjon): Ingebjørg Kosmo for sang i Anna Karenina

Danskekritikerprisen 2010/11: Kristian Ruutu for rollen som Mercutio i Romeo og Julie

Danskekritikerprisen 2011/12: Eugenie Skilnand for tolkningen av Marie i balletten Woyzeck

Danskekritikerprisen 2014/15: Cina Espejord for koreografi av Ghosts – Ibsens Gengangere

Danskekritikerprisen 2015/16 (Nominasjon): Nasjonalballetten UNG for Departures, We Are Special, Evening Songs og Picture Perfect

Heddaprisen 2014 vinner "beste scenetekst" og nominert "beste forestilling" og "beste regi": Coelacanth / Alan Lucien Øyen / Andrew Wale

Winner Dance Screen Award 2016 for A Swan Lake

Taglioni European Ballet Award - Nominees Best Choreographer: Ina Christel Johannessen (Shéhérazade)

Rolf Gamleng-prisen 2011: Eugenie Skilland

Anders Jahres kulturpris 2009: Espen Giljane

Anders Jahres kulturpris 2014: Grete Sofie Borud Nybakken

Tom Wilhelmsens Opera og Ballettpris 2009: Maiko Nishino og Eli Kristin Hansveen

Tom Wilhelmsens Opera og Ballettpris 2010: Silas Henriksen

Tom Wilhelmsens Opera og Ballettpris 2011: Marita Sølberg

Tom Wilhelmsens Opera og Ballettpris 2012: Yngve Søberg og Eugenie Skilhand

Tom Wilhelmsens Opera og Ballettpris 2013: Audun Iversen og Camilla Spidsøe Cohen

Tom Wilhelmsens Opera og Ballettpris 2014: Yolander Correa

Tom Wilhelmsens Opera og Ballettpris 2015: Ingeborg Gillebo

Tom Wilhelmsens Opera og Ballettpris 2015: Operaorkestret

Noen andre priser for tilhørende fagfelt i Den Norske Opera & Ballett:

Merket for godt design 2008: Logo, merkearkitektur og profil

Merket for godt design 2014: Operaen.no

Tripadvisor 2012-2016: Certificate of Excellence

Farmand prisen 2014: Gull og sølv for Operaen.no (design, beste nettsted)

Aktuells arbeidsmiljøpris 2009

Vedlegg 4. Arkitekturpriser og lignende

Europarådets Trophée de l'accessibilité i 2014 (for universell utforming).	2014
Rikssantikvaren: Fredet kulturminne	2012
Houens Fonds Diplom	2012
Achieved Landmark Status for Historic Preservation	2012
European Prize for Urban Public Space	2010
European Prize for Public Space	2010
Marble Architectural Awards (MAA) 2010	2010
International Architecture Awards , Chicago Athenaeum	2010
COSCAN International Award	2010
Travel & Leisure Design Award 2009	2009
Mies van der Rohe Award 2009	2009
World Architecture Awards - Best Cultural Building	2009
Brit Insurance Design of the Year Award 2009	2009
Great Places, Metropolis Magazine	2009
Veronafiere; International Award Architecture in Stone 2009	2009
USITT Architecture Award 2009	2009
Designers Saturday,Best Interior 2009	2009
Norsk Lyspris 2009	2009
IFI Design Excellence Award	2009
Nordic Selected Award	2009
27 FIFA Plamarès, Festival International du Film sur l'art - 2009	2009
WAF Award for Culture	2008
Archip, The Architectural Award 2008 - building/construction	2008
Statens Byggeskikkpris 2008	2008

Vedlegg 5. Forestillinger 2015

TOTAL PRODUKSJON 2015					
Oppsetninger					
OPERA					
	Antall	Antall	Antall	Publ	Billett
	Opps	forest	besøk	belegg	omsetning
Hovedscenen					
Barberen i Sevilla (vår)		10	12 660	95 %	5 141 411
Peer Gynt		3	3 723	95 %	1 667 334
Carmen (vår)		14	18 939	101 %	8 609 737
Ekstasel		2	1 396	51 %	214 706
Lohengrin		8	9 726	93 %	4 368 270
La Traviata		17	22 893	101 %	10 457 066
Barberen i Sevilla (høst)		5	5 865	88 %	2 818 688
Don Giovanni		5	4 970	75 %	2 327 802
Katsja Kabanova		8	6 692	63 %	2 262 766
Carmen (høst)		6	8 017	100 %	3 833 213
Den flyvende hollender		4	4 356	84 %	2 081 329
Tryllefløyten		9	11 814	101 %	5 291 241
Sum Opera, Hovedscene	12	91	111 051	92 %	49 073 563
Scene 2					
Viva la mamma		8	1 964	60 %	368 943
Hege og Øyvind går til Operaen		10	4 244	98 %	1 895 235
Snøkvit - ein barneopera		8	2 579	95 %	404 345

Magnus - Maria		1	182	42 %	43 020
Back to Broadway		2	595	96 %	46 320
Die Walkurie		2	242	39 %	18 320
Ultima 2015: Ørets teater		3	449	52 %	39 434
Ultima: UR		2	323	48 %	46 590
Der Ja sager		5	810	48 %	80 640
Sum Opera, Scene 2	9	41	11 388	75 %	2 942 847
Prøvesalen					
Simon		6	656	55 %	51 200
Hamsunballader		2	115	29 %	14 400
Sum Opera, Prøvesalen	2	8	771	48 %	65 600
Formidlingssenteret					
Mini-Carmen (vår)		4	200	100 %	6 000
Mini-Carmen (høst)		4	198	99 %	5 940
Sum Opera, Formidlingssenteret	2	8	398	100 %	11 940
Foajeen					
Korall Korall - en babyopera		20	799	100 %	39 760
Sum, Opera, Foajeen	1	20	799	100 %	39 760
SUM OPERA	26	168	124 407	90 %	52 133 710
		Antall	Antall	Publ	Billett

		forest	besøk	belegg	omsetning
BALLETT					
Hovedscenen					
Rome og Julie		4	5 424	102 %	2 142 421
Tantztheater Wuppertal		4	4 938	93 %	1 765 605
Carmen - ballett i tre akterr		12	15 610	98 %	5 498 698
Mesteraften 2015: Dream Play		9	8 405	70 %	2 725 365
Ballettskolen 50 år		2	1 996	75 %	358 260
Askepott		10	10 847	81 %	3 806 505
Milanga - nytt blikkpå tango		6	5 498	67 %	2 054 238
Manon		11	11 637	79 %	4 199 721
Back to the Future		9	8 604	70 %	2 595 528
Gikselle		4	4 925	92 %	1 966 647
Nøtterknekkeren		20	26 653	100 %	10 769 497
Sum Ballett, Hovedscenen	11	91	104 537	86 %	37 882 485
Scene 2					
Jo Strømgren Kompani: Arlenes		5	1 194	56 %	219 314
Carte Blanche: Edvard		4	1 346	78 %	251 260
Winter Guests: Lilly & George		6	367	19 %	28 468
Jo Strømgren Kompani: There		5	1 254	58 %	232 628
Koreografihuset		2	229	26 %	12 560
CODA 2015: Double bill		2	515	59 %	92 003
CODA 2015: Use My Body		3	966	74 %	199 321
Jingle Horse! En julespesial		6	2 029	78 %	463 117

Sum Ballett, Scene 2	8	33	7 900	58 %	1 498 671
Prøvesalen					
Jo Strømgren Kompani: Kjøkkenet		6	632	53 %	34 460
Sum Ballett, Prøvesalen	1	6	632	53 %	34 460
Formidlingssenteret					
Mini-Nøtter (vår)		2	100	100 %	3 000
Mini-Pott		8	397	99 %	11 910
Mini-Nøtter (høst)		8	399	100 %	11 970
Sum Ballett, Formidlingssenteret	3	18	896	100 %	26 880
Fojaeen					
Lørdans Carmen		1	200	100 %	0
Lørdans Mesteraften: Dream Play		1	200	100 %	0
Lørdans Manon		1	180	100 %	0
Lørdans Back to the future		1	200	100 %	0
Sum Ballett, Fojaeen	4	4	780	100 %	0
Operataket					
Av historisk grunn		10	400	100 %	0
Sum Ballett, Operataket	1	10	400	100 %	0
SUM BALLETT	28	162	115 145	83 %	39 442 496

KONSERTER					
		Antall	Antall	Publ	Billett
		forest	besøk	belegg	omsetning
Hovedscene		15	14 481	78 %	2 734 113
Scene 2		38	11 083	68 %	881 589
Prøvesal 1		2	275	69 %	2 900
Foajeen		6	575	100 %	0
1. Balkong		50	5 642	82 %	180 640
SUM KONSERT		111	32 056	75 %	3 799 242
ALT ANNET					
Hovedscene		18	21 434	83 %	10 900 603
Scene 2		20	6 023	69 %	997 922
Prøvesalen		17	2 642	78 %	302 270
Sum alt annet		55	30 099	79 %	12 200 795
TOTAL SALG		496	301 707	84 %	107 576 243

Kilde: DNO&B Årsrapport 2015