

concept

Erik Whist og Tom Christensen

Fjorden, byen og operaen

En evaluering av Bjørvikautbyggingen i
et beslutningsteoretisk perspektiv

Concept rapport Nr 28

 **NTNU**
Det skapende universitet



Concept

Erik Whist og Tom Christensen

Fjorden, byen og operaen

En evaluering av Bjørvikautbyggingen i
et beslutningsteoretisk perspektiv

Concept rapport Nr. 28

© Concept-programmet 2012

Concept rapport nr. 28

Fjorden, byen og operaen. En evaluering av Bjørvikautbyggingen i et beslutningsteoretisk perspektiv

Erik Whist og Tom Christensen

ISSN: 0803-9763 (papirversjon)

ISSN: 0804-5585 (nettversjon)

ISBN: 978-82-92506-95-0 (papirversjon)

ISBN: 978-82-92506-96-7 (nettversjon)

Sammendrag: Denne rapporten gir en evaluering av to statlige investeringstiltak: veiprojektet E18 Bjørvika og Nytt Operahus. Begge er elementer i det som omtales som Byutvikling Bjørvika, og de bør derfor ses i sammenheng. E18 Bjørvika med senketunnel skulle bidra til at byen tok fjorden tilbake. Nytt Operahus skulle gi en lokomotiveffekt i forhold til andre kulturinstitusjoner. Koblingen mellom prosjektene var imidlertid tidvis svak i tidligfasen. Beslutningsprosessene for begge prosjektene har vært preget av en komplisert koalisjonsdannelse, men koalisjonene var nødvendige for å få realisert prosjektene.

Nytt Operahus befinner seg i dag i driftsfasen, mens E18 Bjørvika og resten av Byutvikling Bjørvika fortsatt er i utbyggingsfasen (forventes ferdig ca. 2020). Operaprojektet synes å nå de kulturpolitiske målene som ble satt, herunder om økt besøk også av nye grupper. Operaen er blitt en turistattraksjon, men lokomotiveffekten for øvrig er det for tidlig å si noe om. Det er også stilt spørsmål ved den økonomiske levedyktigheten ved driften av operaen. Gjennomføringen av E18 Bjørvika og Byutvikling Bjørvika har hittil vært i samsvar med planene. Man har på plass et forpliktende avtaleverk mellom viktige aktører, og dette lover positivt for resten av gjennomføringsfasen. Dette er prosjekter som kan utløse store gevinster for private og kommunale aktører, ved at de aktuelle områdene får dramatisk verdiøkning. Om dette er vel anvendte penger for storsamfunnet som betaler brorparten av gildet, må derimot vurderes i etterkant.

Utgiver: Concept-programmet

Fakultet for ingeniørvitenskap og teknologi

Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet

Høgskoleringen 7A

7491 NTNU – Trondheim

Tel. 73594640

www.concept.ntnu.no

Ansvaret for informasjonen i rapportene som produseres på oppdrag fra Concept-programmet ligger hos oppdragstaker. Synspunkter og konklusjoner står for forfatterens regning og er ikke nødvendigvis sammenfallende med Concept-programmets syn.

Concept-rapport nr. 28

Forord

Concept-programmet arbeider med å utvikle et metodisk opplegg for å evaluere prosjekter som har vært gjenstand for kvalitetssikring av konseptvalget under Finansdepartementets ordning (KS1) - etter at de er kommet i driftsfasen. I slike evalueringer vil det være sentralt å knytte sammen det man finner i etterkant om de enkelte prosjekter med det som har skjedd i tidligfasen. Dette handler om læring og tilbakeføring av erfaringer med sikte på å forbedre metodikk, prosesser og kvalitetssikring i fremtidige prosjekters tidligfase.

Som et bidrag til dette, har en i den studien som her legges frem foretatt en analyse av de to prosjektene E 18 Bjørvika og Nytt Operahus slik de fremstår i dag. Forfatterne har tidligere foretatt en beslutningsteoretisk analyse av tidligfasen av de samme prosjektene, se Concept rapport nr. 26.

I denne studien har hensikten vært å se prosjektenes måloppnåelse, nytte og relevans i etterkant i sammenheng med de prosesser, beslutningslogikker og ulike aktørers handlemåte som inntraff i forkant av beslutningen om igangsetting av prosjektene. Det har vært viktig å analysere hvordan de to prosjektene er relatert til hverandre og inngår som forutsetninger for og elementer i utviklingen av det som nå omtales som Byutvikling Bjørvika.

Rapporten er skrevet av senior partner Erik Whist i rådgivningsselskapet Scanteam, og professor Tom Christensen ved Universitetet i Oslo, begge statsvitere.

Trondheim, februar 2012

Knut Samset

Programansvarlig, Concept-programmet, NTNU

Innhold

Figuroversikt	5
Sammendrag	6
Summary	9
1. Innledning og sammenfatning	12
1.1. Bakgrunn, formål og tilnærming.....	12
1.2. Forholdet mellom tidligfasen, senere faser og måloppnåelse	16
1.3. Særlige karakteristika	18
1.4. Beslutningsteoretiske logikker, faser og måloppnåelse	21
2. Beslutningslogikker – en analyse av faser og koplinger	23
2.1. Innledning	23
2.2. Tidligfasen – hovedtrekk og beslutningslogikker	23
2.3. Gjennomføringsfasen og driftsfasen	27
3. Beskrivelse av prosjektene	36
3.1. E 18 Bjørvikaprojektet.....	36
3.2. Byutvikling i Bjørvika.....	41
3.3. Nytt operahus	46
4. Prosjektene i tidligfasen	49
4.1. Bjørvika Byutvikling frem til 2005.....	49
4.2. Nytt operahus frem til 2002	52
4.3. Forholdet mellom prosjektene i tidligfasen	53
5. Prosjektenes gjennomføring	55
5.1. Bjørvika Byutvikling fra 2005	55
5.2. Nytt operahus	57
5.3. Forholdet mellom prosjektene i gjennomføringsfasen	61
6. Prosjektenes driftsfase	62

6.1.	Nytt operahus fra 2008.....	62
7.	Aktører og organisering.....	66
7.1.	Bjørvika byutvikling.....	66
7.2.	Nytt operahus	82
8.	Prosjektene måloppnåelse	86
8.1.	Bjørvika byutvikling.....	86
8.2.	Nytt operahus	91
9.	Avsluttende vurderinger	104
9.1.	Forholdet mellom tidligfase og de senere faser	104
9.2.	Analyse av særlige karakteristika.....	111
10.	Rapportens bidrag til en bred ex post evaluering av prosjekter.....	118
Vedlegg 1	Kronologi Bjørvika	121
Vedlegg 2	Kronologi Nytt operahus	135
Vedlegg 3	Felles kronologi for prosjektene	154
Vedlegg 4	Personer som er intervjuet eller har gitt skriftlige innspill.....	162

Figuroversikt

Tabell 5.1 Utvikling i styringsramme og kostnadsramme (mill kroner).	61
Tabell 6.1 Økonomiske nøkkeltall	64
Tabell 6.2 Selvdekningsgrad	64
Tabell 6.3 Livssyklusanalyser	65
Tabell 6.4 Driftskostnader	65
Tabell 7.1 Revidert forslag til finansieringsplan sammenholdt med finansieringsplanen i St.meld. nr. 28 (2001–2002	78
Tabell 7.2 Kostnadsanslag (mill kroner)	79
Tabell 7.3 Gjeldende finansiering (mill kroner)	79
Tabell 8.1 Oversikt produksjon	94
Tabell 8.2 Publikumsgruppers andel i prosent	96
Tabell 8.4 Forestillinger i 2010	98
Tabell 8.5 Aktivitetstilbud for skoler og barnehager	99

Sammendrag

Denne rapporten gir en analyse av de to prosjektene E18 Bjørvika og Nytt Operahus, som begge er elementer i det som omtales som Byutvikling Bjørvika.

Det er fire 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 nytt operahus i Bjørvika. For det annet var det Stortingets vedtak våren 2002 om å bevilge penger til prosjektet E 18 Bjørvika som omfattet senketunnel og omlegging av veiprojektet i området. For det tredje var det Bystyrets vedtak i 36 punkter i 2001 med mål og retningslinjer for planlegging og utvikling av Bjørvika. For det fjerde var det Bystyrets vedtak i 2003 om reguleringsplan med tittelen Byutvikling i Bjørvika – Bispevika – Lohavn.

Byutvikling Bjørvika fremstår i dag som å kunne bli et vellykket prosjekt. Gjennomføringen har hittil vært i samsvar med planene, og en gjennomgang av utviklingen i forhold til målsetningene i ulike dokumenter viser at disse trolig vil bli oppnådd. Men hvorvidt dette faktisk er blitt et vellykket byutviklingsprosjekt i tråd med målsetningene, vil først kunne vurderes når hele utbyggingen av området er fullført rundt 2020.

Utgangspunktet for prosjektet var en visjon om at byen skulle ta tilbake sjøen. Dette krevde et endret transportsystem, hvor en senketunnel ut fra et byutviklingsperspektiv ble ansett å være den beste løsningen.

Gjennom det utrednings- og planleggingsarbeid som ble gjort med konsekvensutredninger, arkitektkonkurranser, evalueringer av disse etc. oppnådde man en gradvis felles oppfatning av muligheter og overordnede prinsipper for planløsninger blant ulike aktører, som i utgangspunktet hadde ulike interesser. Etter hvert utviklet det seg felles interesser og oppfatninger som innebar at de viktigste aktørene, som i utgangspunktet kunne ha stanset prosjektet, kom til å forenes som felles forslagsstillere for den reguleringsplan som ble fremlagt og vedtatt av Oslo kommune i 2003.

Staten har spilt en meget aktiv rolle. Stortinget var gjennom hele tidligfasen en aktiv aktør og pådriver i allianse med lokale interessenter. Det var Stortingets beslutning i 1993 om å bevilge 30 millioner kroner til planleggingsarbeidet som gjorde at man kom i gang med utredninger og planlegging som omfattet både veiløsninger og byutvikling. Deretter ble Stortinget en aktiv pådriver for å få på plass en finansieringsplan med bidrag fra ulike interessenter. Stortinget påla også

regjeringen å spille en aktiv rolle for å få avklart de hindringer som stod i veien for utviklingen av området. Administrasjonsdepartementet kom til å spille en helt sentral rolle frem til St meld nr 28 (2001-2002), hvor man fikk man avklart hovedhindringene for byutvikling i Bjørvika som var: finansiering av riksveiomleggingen med en tung andel finansiert av grunneierne, Oslo havnevesens mulighet til å kunne utvikle eiendom innenfor dagens havne- og farvannsløp, fragmentert eierstruktur og organisering, samt lang gjennomføringstid for utbyggingen.

Dette er et prosjekt hvor en statlig investering utløser store gevinster for ikke-statlige aktører. Dette gjelder Oslo kommune, som fikk frigjort arealer for en svært ønsket byutvikling, og grunneiere, hvis eiendommer fikk en dramatisk verdiøkning. Stortinget tok tidlig fatt i dette og stilte som betingelse for statlig finansiering av veiprojektet at Oslo kommune, brukere (bomring) og grunneiere måtte delta i finansiering. Selv om dette ble noe endret, er det klart at uten Oslos direkte bidrag, ville man ikke fått Stortingets samtykke til veiprojektet.

På samme måte som man fikk en reguleringsplan som viktige aktører sammen stod bak og forpliktet seg til, fikk man også i tidligfasen på plass et forpliktende avtaleverk mellom viktige aktører for gjennomføringen. Avtaleverket har vært helt sentralt og har ikke vært gjenstand for omkamper eller endringer. Dette anses som helt avgjørende for at gjennomføringen har gått så bra i forhold til reguleringsplanen og prosjektets målsetninger.

Nytt operahus fremstår som et vellykket prosjekt. Prosjektet nådde resultatmålene for tid, kostnad og kvalitet. En gjennomgang av dagens situasjon i forhold til målsetningene i St. prp. Nr. 37 (1997-98) Om nytt operahus, som lå til grunn for Stortingets vedtak om å bygge nytt operahus i Bjørvika, viser at man enten allerede har oppnådd disse, eller på vei mot dette:

- Antall besøkende i 2010 var det dobbelte av det i 2007, som var siste år før nytt operahus ble åpnet (276.000 versus 136.000)
- Nye publikumsgrupper har søkt til operaen. Publikumsundersøkelsen i 2010 viser økende interesse fra grupper med lavere inntekt og fra grupper med geografisk tilhørighet i områder som tradisjonelt ikke forbindes med et operapublikum
- Antall forestillinger er doblet fra 2006 til 2010
- Antall barn og unge har økt betydelig
- Selv om Den norske opera og ballett formidler kunst av høy kvalitet, gjenstår fremdeles å ytterligere styrke kvaliteten fordi man ikke helt ut har kunnet ta i bruk den nye og avanserte sceneteknikken.

- Nytt operahus er et monumentalbygg, som er blitt en av Oslos viktigste turistattraksjoner. Siden bygget ble åpnet har ca 5 millioner personer besøkt operahuset.

Når det gjelder lokomotiveffekten i forhold til andre kulturinstitusjoner, som tilhengerne av Nytt operahus til Bjørvika fremførte, vil man først kunne se om dette har funnet sted når hele Bjørvika er ferdig utbygget tidlig på 2020-tallet.

Det er byutviklingen i Bjørvika som er fellesnevneren for Nytt operahus og E18 Bjørvika. Som beslutningsprosesser og prosjekt blir dermed tidligfasene for de to prosjektene spesielle, fordi de for mange aktører er en opptakt til byutviklingen. Likevel var ikke de to prosjektene tett koblet til hverandre i alle delene av tidligfasen. Tidligfasen for Nytt operahus har fokus på de kulturpolitiske aspektene, men en løsning kommer ikke før hensynene til byutviklingen kommer inn. De kulturpolitiske aspektene blir selvsagt relevante igjen i driftsfasen, mens byutviklingen skjer videre delvis frikoplet disse. E18 Bjørvika frakoples Opera-prosessen i tidligfasen, men koples på senere. Som veiprojekt er det kontinuitet mellom tidligfase og driftsfase, men fokuset for sentrale aktører er hele tiden å frigjøre arealer til byutvikling.

Beslutningsprosessene for Operaen, E18 Bjørvika og byutviklingen er preget av en komplisert koalisjonsdannelse, noe som mesteparten av tiden hele tiden har byutviklingen i fokus. Understøttet og til dels initiert av staten dannes det koalisjoner mellom lokale aktører, både offentlige og private, som gjør det mulig å utvikle byrommet rundt Operaen med både næringsarealer og boliger. Dette gir en forventet nytte til disse aktørene og det har også betydelig forventet nytte for allmennheten. Samtidig kan det stilles spørsmålstegn ved målene for og den offentlige nytten av en så omfattende utbygging, gevinstene for private aktører, om investeringen i senketunnel er vel anvendte penger, og andre grunnleggende spørsmål som alternativ bruk av midlene i andre deler av Oslo og i landet for øvrig. Dette kan først besvares når hele utbyggingen av området er fullført rundt 2020.

Summary

The fjord, the city and the opera

An evaluation of Bjørvika urban development

This report provides an analysis of the two projects E18 Bjørvika and New Opera House, which both are parts of what is referred to as Bjørvika Development.

There are four decisions which constitute the basis for development of Bjørvika. The first was Parliament's decision in June 1999 to build the new opera house in Bjørvika. The second was Parliament's decision in 2002 to allocate money to the E18 Bjørvika project, which included the immersed tunnel. Third was the City Parliament's resolution in 2001, which consisted of 36 points with objectives and guidelines for the planning and development of Bjørvika. Fourth, was the City Parliament's adoption in 2003 of the zoning plan for Bjørvika.

Today it looks as if **Bjørvika Development**, which will only be fully finished towards 2020, will be a successful project. The implementation has so far been according to plans. Review of the various objectives shows that they are likely to be attained.

The point of departure for the project was that this should bring back the relation between the city and the fjord. This required a change in the road system, which from a city planning point of view would best be solved with an immersed tunnel.

Through various studies and plans, including impact assessments and architect competitions, shared understanding of possibilities and planning principles was established between stakeholders with different interests, who jointly prepared the zoning plan, approved by the City Parliament in 2003.

The State came to play a very active role. Parliament was a champion together with local interests. It was Parliament who, in 1993, allocated 30 million NOK which made it possible to undertake studies and start planning, which comprised both transportation and urban development. Thereafter Parliament actively intervened to get in place a scheme for financing the project with contributions from the different stakeholders. Parliament told the Government to get involved in order to solve obstacles to the development of the area.

This is a project where central government investments trigger large benefits and profits for non-government actors. This applies to Oslo City, which got access to land for urban development, and property owners, and whose land acquired

dramatic increase in value. Parliament therefore made it a condition for Government financing that Oslo City, users of roads and landowners would have to contribute to the financing of the project. It is clear that without the contribution from Oslo City, Parliament would not have approved and allocated money to the E18 project.

In the early stage a comprehensive set of binding agreements for the implementation of Bjørvika Development was put in place by the involved private and public institutions. This set of agreements is considered decisive for the successful implementation of Bjørvika Development. It is still equally valid and binding and no changes have been introduced since it was signed in 2003.

New Opera House appears to be a successful project. The construction of the building went well and a review of the objectives for the new opera house shows that objectives are being attained:

- Number of visitors has doubled from 136.000 in 2007 to 276.000 in 2010.
- New groups of spectators have come to the opera. A survey in 2010 showed an increase of lower income groups and people living in areas of the city where the inhabitants are traditionally not associated with opera.
- Number of performances has doubled since 2006.
- The number of children and youth spectators has increased.
- There is still room for improvement of the artistic quality because the staff has not yet been able to fully use the complicated technical equipment.
- The opera house is a monumental building and has become one of the most important tourist attractions in the city. Some 5 million persons have visited the building since it was opened in 2008.

Both New Opera House and E 18 Bjørvika contribute to urban development of Bjørvika. The decision making processes in the early phase of these projects is quite special because many stakeholders considered these projects to be the start up for urban development of the area. In the early phase of the New Opera House project the focus was on the cultural dimension of the project, but a solution and decision was not made before the links to the urban development of Bjørvika were established.

The cultural aspects are of course important once the opera is functioning in the new building. However, urban development now proceeds without much of a connection to these cultural aspects of the New Opera House. During the early phase the E18 Bjørvika project is disconnected from the opera-process, but eventually these are connected again. As a transportation and road project there is

continuity between the early phase and the later implementation and operation phases, but the focus is all the time to open up new areas for urban development.

The decision making process for the New opera house, E18 Bjørvika and Bjørvika Development is characterized by complex coalitions, always with a focus on urban development of the area. Coalitions, which are initiated or supported by Government, are created by public and private actors that make it possible to develop urban space around the opera for apartments and businesses. This brings about the expected benefits for these actors and also for the public. At the same time questions may be posed about the objectives and public benefit of such large scale development, the profits for the private sector, the investment in the costly immersed tunnel and other questions on alternative use of the funds elsewhere in Oslo and in other parts of the country, and which may first be answered when all building investments have been fulfilled around 2020.

1. Innledning og sammenfatning

1.1. Bakgrunn, formål og tilnærming

Concept-programmet skal foreta evaluering av KS1-prosjekter etter at de er kommet i driftsfasen. I disse evalueringene vil det være sentralt å knytte sammen det man finner i etterkant om de enkelte prosjekter med det som har skjedd tidligfasen. Dette handler om læring og tilbakeføring av erfaringer med sikte på å forbedre metodikk, prosesser og kvalitetssikring i fremtidige prosjekters tidligfase.



Kilde: Statens vegvesen

Som et bidrag til Concept-programmets oppstart av evaluering av KS1 prosjekter, har den studien som her legges frem foretatt en analyse av de to prosjektene E 18

Bjørvika og Nytt Operahus. Begge er elementer i det som omtales som Byutvikling Bjørvika.

Det er fire 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 Stortingets vedtak våren 2002 om å bevilge penger til prosjektet E 18 Bjørvika. For det tredje var det Bystyrets vedtak i 36 punkter i 2001 med mål og retningslinjer for planlegging og utvikling av Bjørvika. For det fjerde var det Bystyrets vedtak i 2003 om reguleringsplan med tittelen Byutvikling i Bjørvika – Bispevika – Lohavn. Man kan således si at Byutvikling Bjørvika har bestått av tre komponenter. Samtidig er det klart at utredninger og beslutninger for disse har vært svært sammenvevet. Dette gjelder særlig veiprosjektet E18 Bjørvika og alle utredninger og planer for utviklingen av Bjørvika. For denne studien har vi derfor delvis behandlet de tre komponentene hver for seg og delvis under ett, slik det fremgår i de ulike kapitler.

Den norske Opera ble åpnet 2008. Operatunnelen (senketunnelen) ble åpnet 2011. De faser som gjenstår for at Bjørvika skal være ferdig utbygget er:

- 2011 – 2014 Ferdigstillelse av lokalt veinett
- 2009 – 2019 Ferdigstillelse av lokalt veinett
- 2014 - Bygging av boliger og næringsbygg

Det er noe ulik oppfatning av når Bjørvika vil være helt ferdig utbygget. Opprinnelig var dette tenkt å være ca. 2016, men dette avhenger av private utbyggere og markedssituasjonen til enhver tid, som kan innebære at det er mer realistisk at hele området vil stå ferdig utbygget innpå 2020-tallet.

Formålet med den studien som her legges frem er både å evaluere måloppnåelsen sett ut fra dagens situasjon samt å knytte dette til hva som skjedde i prosjektens tidlige fase, og da med fokus på beslutningsprosessene. Rapporten skal også være et bidrag til utvikling av metodeverktøy for evaluering av prosjekter.

I studien ”Tidligfaseprosessen i større offentlige investeringsprosjekter” (Concept rapport nr 26) ble tidligfasen for 23 prosjekter kartlagt og analysert. Blant disse 23 prosjektene inngikk E 18 Bjørvika og Nytt operahus, som altså er gjenstand for den studien som her legges frem. Tidligfasen går frem til beslutning om bevilgning.

I studien av de 23 prosjektene var det et siktemål å kartlegge og analysere beslutningsprosessene i tidligfasen. På samme måte er et viktig siktemål for den studien som her legges frem å analysere aktørmønster og beslutningsprosessene for prosjektene helt frem til driftsfasen.

I studien ”Tidligfaseprosessen i større offentlige investeringsprosjekter” (Concept rapport nr 26) ble benyttet to sett av analysebegreper, som også er anvendt i den studien som her legges frem.

For det første var det et sett begreper for analyse:

- Omfang og grundighet i beskrivelse og analyse av problemer og behov
- Utfallsrommet – bredde eller mengde mulige løsninger
- Vurdering av alternative konsepter og løsninger
- Enighet eller uenighet om begrunnelse og mål
- Forventet nytte
- Oppsplitting eller sekvensering
- Driftsutgifter
- Skiftende prioriteringer, omkamper og regimeskifter
- Politisk overstyring av faglige råd, hestehandel eller manglende transparens
- Investeringer uten forpliktelser (perverse incentiver)
- Beslutningslogikk
- Vesentlige overraskelser som kunne vært unngått
- Relevans

For det annet var det ulike beslutningslogikker:

- Instrumentell logikk fokuserer på om prosjektene og prosessene er klart lederstyrt:
 - Hierarki, leder styrer stramt i lukket prosess
 - Koalisjon, uenighet og forhandlingsprosesser for kompromiss
- Institusjonell logikk legger vekt på kulturelle og uformelle forhold, og tror mindre på instrumentelle prosesser. En særlig aktuell variant er sti-avhengighet som hindrer endringer.
- Omgivelseslogikk innebærer at aktører og forhold i omgivelsene er særlig viktige for prosjektene og prosessene rundt dem.
- Tilfeldighetslogikk er en logikk som innebærer at beslutningsprosesser er preget av tilfeldigheter og symbolske forhold

I denne studien er de tre prosjektene dels beskrevet og analysert hver for seg og dels samlet. E 18 Bjørvika og Bjørvika byutvikling er i de fleste sammenhenger vurdert som et prosjekt fordi både utredninger, planer og beslutninger henger så tett sammen.

Et sentralt siktemål for denne studien er å foreta en beslutningsteoretisk analyse av prosjektene fra tidligfasen, gjennom gjennomføringsfasen og frem til og med driftsfasen. Dette gjøres i kapittel 2 som bygger på alle kapitlene som kommer deretter. Utgangspunktet for studien er kapittel 3, som gir en sammenfattet beskrivelse av hvert av de tre prosjektene. Deretter følger tre kapitler som beskriver og analyserer de tre fasene tidligfase, gjennomføringsfase og driftsfase for prosjektene. Kapittel 7 beskriver og analyserer aktørene og deres organisering i de ulike faser.

I kapittel 8 blir det gjort en vurdering av prosjektenes måloppnåelse. Når det gjelder E 18 Bjørvika og Bjørvika byutvikling, er situasjonen at man fremdeles er i gjennomføringsfasen, og at man derfor ikke kan fastslå måloppnåelsen for disse. Men det man kan gjøre, er å analysere de ulike målene ut fra hvorvidt utviklingen synes å gå i retning av at disse vil bli oppnådd. Når det derimot gjelder Nytt operahus, har Den norske opera og ballett drevet sin virksomhet i bygget i vel tre år og det foreligger data som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse for dette prosjektet.

Som nevnt ble det i studien av prosjektenes tidligfase benyttet det sett av begreper som er nevnt ovenfor. I kapittel 9 legges til grunn hva man nå vet om gjennomføringsfasen og driftsfasen for å analysere prosjektene ut fra de samme begrepene.

Et av siktemålene for denne studien er at den skal være et innspill til Concept programmets metodeopplegg for evaluering av KS1 prosjekter. Dette er forsøkt gjort i kapittel 10.

Denne studien har dratt nytte av det skriftlige materiale som ble samlet inn i forbindelse med studien av prosjektenes tidligfase. Dette er så blitt supplert med skriftlig materiale knyttet til gjennomføring og drift. Det er blitt gjennomført omfattende intervjuer med nøkkelpersoner ved følgende institusjoner:

- Den norske opera og ballett
- Statsbygg
- Plan- og bygningssetaten, Oslo kommune
- Statens vegvesen, Region Øst
- HAV Eiendom AS
- Bjørvika Utvikling AS /Bjørvika Infrastruktur AS

Nytt operahus ble åpnet i april 2008. For dette prosjektet har man altså vel tre års driftsfase. E 18 Bjørvika prosjektet, derimot, er ikke kommet inn i driftsfasen. Riktignok ble Operatunnelen tatt i bruk for trafikk i begge retninger i 2011, men det er nå man starter rivning og bygging av det lokale veinettet, som vil stå ferdig i 2014. Det er først da E 18 Bjørvika vil komme over i driftsfasen. Dette innebærer at analysen av prosjektene må bli noe ulik med hensyn på hva man faktisk kan evaluere.

1.2. Forholdet mellom tidligfasen, senere faser og måloppnåelse

Gjennomføringen av **Byutvikling Bjørvika** har hittil har vært i samsvar med planene og en gjennomgang av utviklingen i forhold til målsetningene i ulike dokumenter viser at disse trolig vil bli oppnådd.

Ser man prosjektet i helhet gjennom hele tidligfasen og frem til nå, synes følgende forhold å ha vært av betydning for prosjektets positive utvikling:

Utgangspunktet for prosjektet var en visjon om at byen skulle ta tilbake sjøen. Dette krevde et endret transportsystem som bare kunne løses ved en bro eller en senketunnel. I utredningene av ulike alternativer fikk man temmelig raskt avklart at fra et byutviklingsperspektiv var senketunnel det foretrukne og etter hvert ble dette lagt til grunn i konsekvensutredningene.

Gjennom det utrednings- og planleggingsarbeid som ble gjort med konsekvensutredninger, arkitektkonkurranser, evalueringer av disse etc. oppnådde man en gradvis felles oppfatning av muligheter og overordnede prinsipper for planløsninger blant ulike aktører, som i utgangspunktet hadde ulike interesser. Etter hvert utviklet det seg felles interesser og oppfatninger som innebar at de viktigste aktørene, som i utgangspunktet kunne ha stanset prosjektet, kom til å forenes som felles forslagsstillere for den reguleringsplan som ble fremlagt og vedtatt av Oslo kommune i 2003.

Staten har spilt en meget aktiv rolle. Stortinget var gjennom hele tidligfasen en aktiv aktør og pådriver i allianse med lokale interessenter. Det var Stortingets beslutning i 1993 om å bevilge 30 millioner kroner til planleggingsarbeidet som gjorde at man kom i gang med utredninger og planlegging som omfattet både veiløsninger og byutvikling. Deretter ble Stortinget en aktiv pådriver for å få på plass en finansieringsplan med bidrag fra ulike interessenter. Stortinget påla også regjeringen å spille en aktiv rolle for å få avklart de hindringer som stod i veien for utviklingen av området. Administrasjonsdepartementet kom til å spille en helt sentral rolle frem til St meld nr 28 (2001-2002), hvor man fikk man avklart

hovedhindringene for byutvikling i Bjørvika som var: finansiering av riksveiomleggingen med en tung andel finansiert av grunneierne, Oslo havnevesens mulighet til å kunne utvikle eiendom innenfor dagens havne- og farvannsløp, fragmentert eierstruktur og organisering samt lang gjennomføringstid for utbyggingen.

Dette er et prosjekt hvor en statlig investering utløser store gevinster for ikke-statlige aktører. Dette gjelder Oslo kommune, som fikk frigjort arealer for en svært ønsket byutvikling, og grunneiere, hvis eiendommer fikk en dramatisk verdiøkning. Stortinget tok tidlig fatt i dette og stilte som betingelse for statlig finansiering av veiprojektet at Oslo kommune, brukere (bomring) og grunneiere måtte delta i finansiering. Selv om dette ble noe endret, er det klart at uten Oslos direkte bidrag, ville man ikke fått Stortingets samtykke til veiprojektet.

På samme måte som man fikk en reguleringsplan som viktige aktører sammen stod bak og var forpliktet seg til, fikk man også i tidligfasen på plass et forpliktende avtaleverk mellom viktige aktører for gjennomføringen. Avtaleverket har vært helt sentralt og har ikke vært gjenstand for omkamper eller endringer. Dette anses som helt avgjørende for at gjennomføringen har gått så bra i forhold til reguleringsplanen og prosjektets målsetninger.

Gjennomføringsfasen for **Nytt operahus** var vellykket og gjennomgangen av måloppnåelsen i avsnitt 8.2 viser at samtlige målsetninger blir oppnådd. Spørsmålet er så om det er forhold ved tidligfasen frem til 1999 som kan forklare noe av dette.

Nytt operahus er et prosjekt hvor all diskusjon i tidligfasen var fokusert på lokalisingsvalget. Aktørenes holdninger var bestemt av hvorvidt de vurderte Nytt operahus ut fra et kulturpolitisk perspektiv eller som et ledd i en ønsket byutvikling.

Når man vurderer prosjektet Nytt Operahus og dets måloppnåelse, fremstår det ikke som om det er spesielle forhold ved tidligfasen som har hatt særskilt betydning for prosjektets høye grad av måloppnåelse, simpelthen fordi man i tidligfasen var fokusert på hvor man raskest kunne få bygget en opera og hvor denne ville fungere best. Man var ikke opptatt av kulturpolitiske målsetninger for operaen som kulturinstitusjon. Disse kom først til uttrykk helt til slutt i tidligfasen og fikk da stor betydning for gjennomføringsfasen fordi styringsgruppen for Prosjekt nytt operahus la disse til grunn både i sine overordnede mål for prosjektet og suksessmålene for gjennomføring av dette.

En gjennomgang av dagens situasjon i forhold til målsetningene i St. prp. Nr. 37 (1997-98) Om nytt operahus, som lå til grunn for Stortingets vedtak om å bygge nytt operahus i Bjørvika, viser at man enten allerede har oppnådd disse, eller på vei mot det, og det viktigste er som følger:

- Antall besøkende i 2010 var det dobbelte av det i 2007, siste år før nytt operahus ble åpnet (276.000 versus 136.000)
- Nye publikumsgrupper har søkt til operaen. Publikumsundersøkelsen i 2010 viser økende interesse fra grupper med lavere inntekt og fra grupper med geografisk tilhørighet i områder som tradisjonelt ikke forbindes med et operapublikum
- Antall forestillinger er doblet fra 2006 til 2010
- Antall barn og unge har økt betydelig
- Selv om Den norske opera og ballett formidler kunst av høy kvalitet, gjenstår fremdeles å ytterligere styrke kvaliteten fordi man ikke helt ut har kunnet ta i bruk den nye og avanserte sceneteknikken.
- Nytt operahus er et monumentalbygg, som er blitt en av Oslos viktigste turistattraksjon. Siden bygget ble åpnet har ca. 5 millioner personer besøkt operahuset.

De tre viktigste kostnadskomponentene for Den norske opera og ballett i fremtiden er lønn, drift og vedlikehold. Lønnskostnadene steg med 69 % fra ca. 216 mill. kr i 2005 til 366 mill. kr i 2010. Den videre lønnsutvikling vil selvfølgelig være ganske bundet, men også delvis avhengig av utviklingen i omfanget i Den norske opera og balletts produksjon. Beregningene av de årlige vedlikeholdsutgifter i 2004 var underestimert til 13,7 mill. kr. Livssyklusstudien fra 2010 beregner disse til å være 61 % høyere til 22,1 mill. kr.

I Den norske opera og balletts årsrapport for 2010 uttaler styret:

”Styret ser med bekymring på utviklingen i finansieringen av både løpende og periodisk vedlikehold av operahuset”

Denne situasjonen må også sees i lys av utviklingen i forholdet mellom inntekter og utgifter, omtalt som selvdekningsgraden, som økte fra 15 % i 2006 til 28 % i 2009, men som så sank til 26 % i 2010.

1.3. Særlige karakteristika

Begrunnelse og mål for prosjektene

Prosjektet E18 var innledningsvis begrunnet både for å skape et bedre transportsystem og for å tilrettelegge for byutvikling. Men etter hvert ble det klart at den reelle begrunnelsen var byutvikling og langt mindre et behov for å løse det overordnede transportbehovet på E18 gjennom Oslo. Alle delmålene for å få et

bedre transportsystem er rettet mot å bedre det lokale veinettet i området, og dette da ut fra miljøhensyn og for å legge grunnlaget for en ønsket byutvikling.

Begrunnelsen for byutvikling i Bjørvika er nedfelt i ulike kommunale utredninger og planer. For Bjørvika er det to dokumenter som er helt sentrale. For det første er det Bystyrets 36 punkts vedtak fra november 2001 og for det annet reguleringsplanen fra 2003. Alt dette gir en helt adekvat begrunnelse for prosjektet, men gir ikke en god målstruktur, som underlag for å styre gjennomføringen og som referanse for å evaluere prosjektets måloppnåelse i ettertid.

Når det gjelder Nytt Operahus, var begrunnelsen begrenset til fysiske forhold og arbeidsmiljø ved daværende lokaler i Folketeateret. Det er svært liten begrunnelse knyttet til Den norske opera som kulturinstitusjon og hvordan et nytt operahus vil påvirke dette. Det er først når operasaken første gang fremmes for Stortinget i 1998 at målene for prosjektet uttrykkes. Men disse er da av en slik karakter at de egnet seg relativt godt for å vurdere måloppnåelsen for det ferdige prosjektet.

Forventet nytte

Det er kun i forbindelse med E18 prosjektet at det er foretatt en kost-nytte analyse, som viste at som samferdselsprosjekt hadde dette en negativ nytteverdi. I ulike konsekvensutredninger ble nytten av E18 for byutvikling vurdert, men ikke som en kost-nytte analyse.

For prosjektet Nytt Operahus er det gjort sammenligninger mellom kostnadene for ulike alternativer, men ingen nytte-kostnadsanalyse. Man unngikk dermed en vanskelig debatt om de økonomiske kostnader i forhold til forventet nytte, noe som kanskje kunne ha truet realiseringen av dette på et tidlig tidspunkt.

Oppsplitting eller sekvensering

Dersom man ser byutvikling i Bjørvika som et totalprosjekt, hvilket det i realiteten har vært, er å bemerke at dette aldri har vært presentert som dette. Det er de ulike komponenter som er blitt presentert og analysert. Disse komponentene er E18 Bjørvika, Byutvikling Bjørvika og Nytt Operahus. Dette var uheldig fordi man simpelthen ikke hadde noe helhetlig prosjekt å legge til grunn i vurderingene som skulle inngå i grunnlaget for de enkelte beslutninger og gi en fullstendig og realistisk kostnadsvurdering.

Når det gjelder forholdet mellom prosjektet Nytt Operahus og de to andre komponentene, hadde man først en situasjon hvor motstanderne av Bjørvika gjorde en slik kopligning for å underbygge argumentene om høy usikkerhet knyttet til fremdriften av nytt operahus med en slik lokalisering. Dernest kuttet man en slik forbindelse og frakoplet bygging av nytt operahus fra planer og beslutninger knyttet til byggets omgivelser for å få et vedtak. Dette krevde at Den norske opera

og ballett måtte akseptere å ligge i en containerhavn og en byggeplass i en lengre periode, men som riktignok ble mye kortere enn forventet da beslutningstakerne for E18 og Bjørvika byutvikling la nytt operahus til grunn som viktig premiss for sine beslutninger.

Driftsutgifter

For Prosjektet Nytt Operahus ble det i tidligfasen foretatt vurderinger knyttet til driftskostnader for ulike alternativer, men dette ble ikke en viktig del av argumentasjon og beslutninger om lokalisering av bygget.

Etter at forprosjektet forelå, men før prosjektering var fullført, ble det i 2004 gjort en livssyklusanalyse som omfattet drift og vedlikehold, hvor disse ble sterkt underestimert i forhold til de faktiske kostnader som Den norske opera og ballett nå står overfor, og som styret i Den norske opera og ballett har uttrykt bekymring for i forhold til utviklingen i fremtidige inntektsmuligheter.

Investeringer uten forpliktelser

I både E18 og i byutvikling Bjørvika var finansiering av disse helt sentrale for å få til beslutninger om prosjektene. Det var helt avgjørende at Oslo kommune vedtok å bidra finansielt og at bidraget ble til 320 millioner, selv om dette er svært lite i forhold til prosjektets total kostnad på 5,5 milliarder kroner.

Stortinget pekte tidlig på at senketunnelen ville medføre at grunneiere ville kunne innhente store gevinster som følge av prosjektet. Det var derfor helt avgjørende at man fikk en ordning hvor grunneierne aksepterte å yte et gitt finansieringsbidrag til bygging av teknisk infrastruktur.

Da Stortinget vedtok bevilgingen for bygging av nytt operahus, presiserte det at dette er et formålsbygg, som ikke skal drives kommersielt og at det ikke skulle betales husleie men kun for dekning av faktiske drift og vedlikeholdskostnader. I kostnadsberegningene ble kapitalkostnader (neddiskontering) ikke tatt med. Dette betyr at ingen av aktørene fikk en reell forpliktelse i forhold til de store investeringer som ble foretatt.

Relevans

E18 prosjektet har begrenset relevans i forhold til de transportmessige behov og meget høy relevans i forhold til målene for byutvikling i området og tilgangen til operaen. Byutviklingsprosjektet er klart relevant i forhold til Oslo kommunes målsetninger og konseptet "Fjordbyen".

Nytt Operahus har vist seg å ha høy relevans for sitt tradisjonelle publikum og nye publikumsgrupper samt i forhold til de kulturpolitiske mål som lå til grunn for dette. Det har også vist seg som relevant i forhold til den lokomotiveffekt

tilhengerne av Bjørvika fremførte i sin argumentasjon for å legge nytt operahus dit. Men denne lokomotiveffekten i forhold til andre kulturinstitusjoner vil man først kunne se når hele Bjørvika er ferdig utbygget tidlig på 2020-tallet.

1.4. Beslutningsteoretiske logikker, faser og måloppnåelse

Tidligfasen for Operaprojektet og for E18 Bjørvika er preget av forhandlinger og kompleksitet, ispedd frakopling og påkopling igjen, for å forene dem i fokuset på byutvikling. Koplingen mellom tidligfase og gjennomføringsfasen for Operaen er løs, fordi fokuset i den første er på lokalisering, mens utformingen av Operaen er sentralt i den andre. Samtidig er det nye aktører som delvis kommer inn, mer 'opera-nære', og koalisjonsstrukturen blir enklere. Koplingen mellom tidligfasen for Operaen og byutviklingen er også løs.

Koplingen mellom tidligfasen og gjennomføringsfasen for E18 som veiprojekt er tettere med hensyn til fokus på hva som er viktig, selv om tidligfasen er langt mer kompleks enn gjennomføringsfasen som er mer preget av kombinasjon av hierarki og ulike beslutningslogikker. Samtidig er koplingen mellom tidligfasen for E18 Bjørvika som veiprojekt og Bjørvika som byutvikling tett, fordi byutvikling henger så mye på senketunnel og trafikkløsninger ellers. Den delen av tidligfasen for veiprojektet som innebar løfte om delfinansiering fra Oslo kommune og intensjonsavtale med hensyn til et utbyggingselskap er vesentlige premisser for de prosessene som skjer i gjennomføringsfasen. Prosessen blir i gjennomføringsfasen mer intern politisk og planmessig i Oslo kommune, men beholder forhandlingstrekkene fra tidligfasen.

Måloppnåelse for de to enkeltprosjektene samt byutviklingen kan bare delvis bedømmes fordi gjennomføringsfasen ikke er ferdig for veiprojekt og byutvikling. For Operaen er de fleste mål med hensyn til arkitektonisk plassering og utforming tilsynelatende innfridd, og det samme gjelder økt kvalitet og volum, samt ønske om 'demokratisering', selv om det er spenninger mellom de 'opera-nære' og 'opera-fjerne' hensyn. For veiprojektet er målene om et bedre trafikksystem som er mer miljøvennlig tilsynelatende innfridd med hensyn til byggingen av Operatunnelen, mens de resterende trafikktiltak ikke er ferdige, men disse vil tilsynelatende også kunne bidra til hovedmålene. Det er et komplekst sett av mål knyttet til byutviklingen, som kan knyttes sammen i det flerfunksjonelle, det vil si kollektive hensyn knyttet til kollektivtrafikk, 'pulserende uterom', tilgjengelighet til sjøen, kopling til og siktelinjer fra andre bydeler, skal kombineres med næringsutvikling og boliger. Det er åpenbare spenninger i denne målstrukturen. Selv om mye ligger til rette for at man kan lykkes med å innfri mye av denne, har det også vært mange motforestillinger mot for høy utnyttelsesgrad, 'innebygging' av Operaen og hvorvidt man vil klare å skape et pulserende folkeliv i området.

Kan man så si at målene har vært realistiske og relevante? Målene for Operaen har kanskje mest realisme ved seg med hensyn til de operakvalitative målene, mens mange av de 'operaferne' målene har klare symbolske trekk. Målene for veiprojektet er relevante, men man kan jo tenke seg dem realisert på andre måter enn senketunnel og tilhørende endring av trafikksystemet. Når det gjelder målene for byutviklingen er de relevante, men tilsynelatende svært komplekse og spenningsfylte, med klare symbolske trekk, så man kan spørre om realismen i noen av dem.

Hva så med prosjektenes samfunnsnytte? Det var åpenbart et behov for en ny nasjonal opera ut fra et kulturpolitisk perspektiv, med de kulturelle ringvirkninger dette innebærer. Samtidig er dette en stor investering for en relativt smal kunstform. Samfunnsnyttene for Operaen i Bjørvika må imidlertid også vurderes i relasjon til byutviklingen, hvor den er en hel sentral brikke for å sette i gang byutviklingen i området. Men ville man for eksempel fått byutvikling i Bjørvika hvis Operaen hadde blitt lagt til Vestbanen? Dette er ikke usannsynlig, men ville antakelig fått en annen karakter. Samfunnsnyttene til E18 Bjørvika som veiprojekt synes omstridt, dels fordi det er mange uløste samferdselsoppgaver rundt i landet og det er en svært stor investering i et lite område i sentrum av Oslo. Samtidig kan man også anfekte om det var nødvendig å satse på en så vidt dyr trafikk-løsning i området. Den viktigste grunnen til det er byutviklingen, så også her må samfunnsnyttene ses i en større sammenheng. Hva så med samfunnsnyttene av byutviklingen? På den ene side kan man si at denne øker ved at en ny bydel etableres med mange attraktive kulturinstitusjoner, ulike publikumstilbud ellers, samt næringsvirksomhet og boliger. Samtidig kan man stille spørsmålsteget ved om fordelene for private aktører i området er for store i forhold til den offentlige, kollektive nytte. Alternativt kan man også si at ressursene kunne vært investert i andre bydeler i Oslo eller deler av landet, hvor behovene er store.

2. Beslutningslogikker – en analyse av faser og koplinger

2.1. Innledning

I det følgende vil det bli foretatt en tredeling av analysen av gjennomføringsfasen i Bjørvika, selv om E18 Bjørvika innebærer en integrering av veiutbygging og byutvikling. Grunnen til dette er å få frem dynamikken, både i tidligfasen og gjennomføringsfasen, mellom bygging av opera, veiutbygging og byutvikling i Bjørvika. Analysen er basert på de påfølgende kapitler. Den vil ikke gå i detaljer om verken tidligfase eller gjennomføringsfase og henviser her til både detaljert kronologi i de enkelte kapitler og til vedleggene 1 og 2 om kronologi i prosjektene og vedlegg 3 hvor disse sammenlignes.

2.2. Tidligfasen – hovedtrekk og beslutningslogikker

Trekk ved tidligfasen – Operaen.

Tenkningen rundt ny opera var hele veien veldig mangslungen noe som avspeiler svært mange og ulike interesser, eller sagt på en annen måte, ulike aktørgrupper og enkeltaktører hadde fokus på ulike aspekter ved denne saken. Med hensyn til løsninger var selvsagt *lokalisering* naturlig nok et sentralt aspekt og der var det tre alternativer i løpet av prosessen, nemlig en utbygging/ombygging av eksisterende lokalisering, Vestbanen og Bjørvika. Det første av disse alternativene hadde få tilhengere og forsvant tidlig, men Vestbanen lenge så ut som en vinner, før Bjørvika ble brakt på bane og forsterket som alternativt. Det andre aspektet var spørsmålet om hvilket problem ny opera skulle løse og hvilke mål som skulle innfris. I utgangspunktet skulle man tro at å bygge en opera omhandler kulturpolitiske problemer, det vil si få etablert en samlende nasjonal operascene med et mangfold av formål og aktiviteter. Dette var en sentral problemdefinisjon lenge, men uten at man fikk noe tidlig gjennomslag for den i form av en praktisk løsning.

Derimot var det en annen problemdefinisjon som ble avgjørende, nemlig relatert til byutvikling, som ikke bare gjorde at løsningen etter hvert ble Bjørvika, men også var avgjørende med hensyn til at det i det hele tatt ble en ny opera eller at den kom

så vidt raskt. Men opera som byutvikling er en svært åpen og lite eksklusiv definisjon av et problem, noe som både gir koplingsmuligheter for andre problemer i tidligfasen og peker ut over tidligfasen. Den gir muligheter for koalisjonsdannelser og støtte, fordi mange ulike interesser kan kople på sine ymse interesser, men samtidig også potensiell motstand fordi den kan bidra til å binde opp ressurser. Dette siste var særlig akutt med hensyn til det enkle faktum at byutvikling måtte bety en eller annen løsning på trafikk og veiproblemene i Bjørvika.

De kulturpolitiske aktørene som i utgangspunktet engasjerte seg synes over lang tid ikke i stand til å bidra til å få etablert en ny opera, det vil si de var ikke politisk sterke nok. Etter hvert lyktes det å engasjere ulike statsråder for ideen om en ny opera, selv om dette var en vanskelig prosess. Alt tydet på at lokaliseringen skulle havne på Vestbanen, noe særlig kultureliten ville, men dette ble altså ikke den endelige løsningen, selv om dette av planleggingseksperisen ble ansett som det beste alternativet. Hovedgrunnen til dette var at AP, både på Stortinget og i Oslo, spilte byutviklingskortet, og fikk laget en koalisjon som etter hvert snudde stemningen i utøvende politisk elite og fikk støtte for Bjørvika som et vinneralternativ. Det var ikke bare byutvikling som vant frem, men byutvikling mot det som ble definert som øst, selv om avstanden til Vestbanen ikke er stor, altså et klart politisk symbol.

Den største utfordringen med Bjørvika som lokalisering for ny opera var ikke selve kostnaden, fordi politiske aktører fra rundt i landet aksepterte dette løftet ut fra en nasjonal definisjon. Men alle visste at det ble ingen byutvikling uten en løsning på trafikksituasjonen, men det var uvisst hvilken løsning man skulle velge. Uansett var det viktig å frakople ny opera fra andre aspekter av byutviklingen i Bjørvika, fordi det ville politisk og kostnadmessig gjøre det hele lettere å håndtere, og det lyktes man også med. Det var forståelig at aktører i staten og Oslo, som senere kunne få nytte av byutviklingsdefinisjonen, støttet dette, men det var langt fra opplagt at dette var lett å selge overfor resten av landet.

Hvis man ser byggingen av ny opera ut fra de ulike beslutningslogikkene er det en instrumentell logikk som dominerer, men da med mange kvalifikasjoner. Rasjonaliteten med hensyn til organisasjonstenkningen var ikke høy av flere grunner. Det er en lang og uryddig prosess med hensyn til problemer og løsninger, og man velger til slutt en løsning i Bjørvika som planmessig ikke blir sett som det beste og som bygger på det man kan kalle et sidehensyn, nemlig byutvikling. Når det gjelder aktørers aktivisering er den også uryddig ved at kulturpolitiske aktører slår lite igjennom, det er svært ulike formeninger blant mange aktører om alternative lokaliseringer, politisk ledelse i fagdepartementet vakler og endrer til dels mening, og det blir til slutt en koalisjon av nasjonale og lokale politikere, ledet av AP, som slår igjennom med en definisjon om byutvikling.

Ut fra en institusjonell logikk er det et dobbelt brudd med den historiske stien som til slutt leder til valg av Bjørvika. Først bryter man med ideen om at operaen kan utvikles videre på den daværende lokaliseringen, det vil si man trenger en fysisk ny opera, deretter bryter man med en ny sti som gjennom til dels grundig utredningsarbeid leder frem til Vestbanen og velger Bjørvika isteden. Tilfeldighetslogikken spiller også en viktig rolle. Man kopler ny opera i Bjørvika fra en trafikk-løsning for området, for senere å kople den på igjen. Det kan diskuteres hvor bevisst dette var.

Trekk ved tidligfasen – E 18 Bjørvika som veiprojekt

Et svært sentralt spørsmål med hensyn til E18 Bjørvika var hvor omfattende veiomleggingen skulle være. Hypotetisk sett kunne man tenkt seg at Operaen til og med kunne bestått med eksisterende trafikkmaskin rundt seg eller en mer begrenset omleggingen av trafikken, men slik ble det ikke. Når man bestemmer seg for en senketunnel og andre trafikk-løsninger i området kan man si at dette er et resultat av en relativt rasjonell planleggingsprosess, gitt at dette er primært et byutviklingsprosjekt og ikke et trafikk-/veiprojekt, fordi det ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt som et veiprojekt. Etter policyavgjørelsen om å gå for en senketunnel utvides verken antall problemer eller løsninger og det er bare snakk om en viss diskusjon om varianter av den løsningen som er valgt.

Aktørkonstellasjonene er enklere i denne saken enn i Opera-saken. Regjeringen får E18 Bjørvika inn i veiplanen, på tross av at dette ikke er et rent veiprojekt, og den koalisjonen som er etablert med hensyn til Opera-saken støtter opp under dette. Det er altså likhet mellom de to sakene ved at det primære hensynet ved sakene, henholdsvis kulturpolitiske og samferdselsmessige, ikke er de som til slutt blir bestemmende, men hensynet til byutvikling. Dette er også med på å understreke koplingen mellom de to sakene.

Oppsummert kan man si at denne prosessen besto av to deler. For det første hadde man en planprosess hierarkisk kontrollert av Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet, med Statens vegvesen Oslo som den lokale aktøren som driver prosessen. Denne delen syntes å være preget av instrumentalitet og grundighet med hensyn til å vurdere ulike alternativer og tekniske løsninger. Ganske tidlig ble det etablert at det skulle være senketunnel og med utgangspunkt i denne utvikles dette alternativet videre.

For det andre var prosessen preget av en forhandlingsprosess om den todelte defineringen av prosjektet som byutvikling og trafikksystem, noe som var stabilt gjennom hele prosessen. Dette gjorde at ulike aktører måtte samordne sine interesser og bidra på ulike måter. Som byutvikling tilsa prosjektet at Oslo kommune, andre offentlige aktører og private aktører i området måtte bidra, samtidig som statens primære oppgave var å bidra med finansiering av prosjektet

som trafikksystem. Forutsetningene for et samlet forslag fra staten som Stortinget kunne godta ble da de to viljeserklæringene og lokale selskap for utvikling av området. Dermed ble todelt mål og problemdefinisjon forent i valgt alternativ for prosjektet.

Sett ut fra de ulike beslutningslogikkene kan man igjen si at det er den instrumentelle logikken som dominerer. Den hierarkiske styringen er tydeligere i denne saken enn i Opera-saken, primært fordi avgjørelsen i Operasaken legger et avgjørende premiss for E18 Bjørvika. Logikken synes å være at siden man har sagt ja til lokaliseringen i Bjørvika for Operaen ut fra hensynet til byutvikling, så må man bruke hierarkisk autoritet til å følge opp dette med et vedtak om senketunnel og tilhørende trafikkløsninger, for å utnytte potensialet som ligger der allerede. Man bruker en etablert koalisjon, nasjonalt og lokalt, til å støtte opp under dette og bruker Statens Vegvesen som instrument til å lage en rasjonell planleggingsprosess gitt det avgjørende policyvedtaket. En tilfeldighetslogikk brukes for å fremme denne strategien, nemlig en rekopling av dette prosjektet til Operaprojektet.

Tidligfasen – Bjørvika som byutvikling

Som skissert er Bjørvika som prosjekt mest fokusert som byutvikling, enda det inngår store investeringer i form av bygging av opera og senketunnel. I St.meld. 28 (2001-2002) ble finansieringen av prosjektet behandlet mer grundig og satt inn i et bredere perspektiv. Man pekte på at det var fire forhold knyttet til rammevilkår og organisering som var kritiske for realisering av byutvikling i Bjørvika, nemlig finansiering av riksveiomleggingen med en tung andel finansiert av grunneierne, Oslo Havnevesens mulighet til å utvikle eiendom innenfor havne- og farvannsloven, fragmentert eierstruktur og organisering, samt lang gjennomføringstid for utbyggingen. Staten ble i forhold til disse betingelsene sagt å ha et finansielt ansvar og et gjennomføringsansvar for riksveiomleggingen, samt å legge til rette for at havne- og farvannsloven ikke skulle hindre utvikling i området. De lokale forutsetningene på kommunal og privat side ble oppfylt i april 2002 da det forelå to viktige dokumenter som viljeserklæringer relatert til prosjektet, en fra Oslo kommune og en fra grunneierne, undertegnet av styrelederne i Oslo Havnevesen og Oslo S Utvikling. Beslutningsprosessen endret dermed karakter ved å gå fra klar hierarkisk styring til en forhandlingsprosess, og man skiftet også arena til en med lokale aktører.

Nå kan man selvsagt også tenke kontrafaktisk her, som kopling mellom de tre prosessene, nemlig hva som ville skjedd uten en trafikkløsning i Bjørvika. Da ville man sittet igjen med en fin og ny opera, som riktig nok ikke ville ha så spektakulære omgivelser som det senere legges opp til, nemlig en stor trafikkmaskin rett utenfor døren. Dette ville antakelig ikke rammet Operaen så hardt, men definitivt byutviklingshensynene, selv om man kan tenke seg en ganske omfattende utbygging av næringsbygg uten. Men en mer begrenset trafikkløsning, Concept-rapport nr. 28

uten senketunnel, kunne man eventuelt realisert noen av de offentlige kulturinstitusjonene man ønsker å flytte til området, men ikke alle, og flere næringsbygg kunne vært bygget. Det som er poenget er imidlertid at senketunnel og tilhørende trafikkløsninger gir et svært stort spillerom med hensyn til byutvikling både for offentlige og private interesser, noe som synes å være svært viktig i saken. Sett fra en nasjonal synsvinkel, og med mange uløste oppgaver som offentlige midler kan brukes til utenfor Oslo, kan man imidlertid spørre om det er en riktig bruk av offentlige midler å investere så store summer i sentrum av Oslo. Eller skarpere sagt, bidra til å ”subsidiere” private utbyggingsinteresser i så sterk grad.

2.3. Gjennomføringsfasen og driftsfasen

Potensiell kopling mellom tidligfasen og gjennomførings-/driftsfasen

Som skissert foran er beslutningsprosessene tilknyttet Operasaken og E18 Bjørvika spesielle på det viset at det primære sektorformålet ikke er det som bærer prosessene igjennom, men snarere et sidehensyn som blir det viktigste, nemlig byutvikling og prosessen rundt denne. Operaene blir ikke realisert så lenge formålet er snevert knyttet til kulturpolitiske formål og E18 Bjørvika kan ikke stå på egne ben som trafikk- og veiutbygging. Dessuten er prosessene, av taktiske hensyn, tidvis frakoplet, men alle vet at det er koplingen mellom dem, forenet i byutviklingen i øst, som er selve kjernen i saken.

Hvordan peker så dette ut over tidligfasen og til gjennomføringsfasen? For det første må vi foreta en analyse av de tre elementene i saken hver for seg, nemlig hvordan målene for Operaen, veiutbyggingen og byutviklingen hver for seg realiseres. Dette innebærer å vende tilbake til det mer snevre og sektorspesifikke for Operaen og veiutbyggingen, hvor man må vurdere prosjektene på sine egne prinsipper. Dessuten, og mer ‘open-ended’ med hensyn til mål, se på hvordan de lokale utviklingsavtalene mellom offentlige og private aktører blir håndtert videre i planleggings- og reguleringsprosessen. Det er dette som mye blir byutviklingen i praksis, hvor det foreligger føringer fra tidligfasen, men også rom for forhandlinger og ulike mulige utfall. For det andre må vi vurdere om og hvordan Operaen, trafikkløsningene og byutviklingen henger sammen i gjennomføringsfasen. Er disse tett koplet eller er de løst koplet, og hvordan er dette relatert til hva som skjedde i tidligfasen?

Operaprojektet

Operaprojektet i gjennomføringsfasen

Den første delen av gjennomføringsfasen er perioden 1999-2002, fra vedtak i Stortinget om å legge Operaen til Bjørvika til Stortingets vedtak i 2002 om å
Concept-rapport nr. 28

bevilge penger til å bygge ny opera. I 1999 blir det etablert en styringsgruppe under ledelse av Kulturdepartementet, med medlemmer fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Operaen og Statsbygg (med egen prosjektorganisasjon), med tilknyttet arbeidsgruppe, samt et brukerråd. Det ble utarbeidet en reguleringsplan for akkurat der Operaen skulle ligge og denne ble vedtatt i 2001. Statsbygg kjøpte tomte av Oslo kommune, Snøhetta vant arkitektkonkurransen og en kostnadsramme for bygget ble vedtatt. Byggingen av ny opera foregikk så i perioden 2002-2008.

Hva kjennetegner så denne perioden med hensyn til aktørmønster og organisasjonstenkning sammenlignet med tidligfasen? I utgangspunktet er det jo bestandig slik at aktørkonstellasjonene i en vedtaksfase og en implementeringsfase er ulike, noe som naturlig nok også da gjelder tenkningen. Mens tidligfasen var preget av Kulturdepartementet som sentral aktør, om enn i en tvilrådig rolle mellom alternativene Vestbanen og Bjørvika, så er gjennomføringsfasen preget av at Arbeids- og administrasjonsdepartementet er relativt mer sentral som overordnet myndighet for Statsbygg som byggherre. Dette gjør den overordnede hierarkiske styringen mer delt. Statsbygg fremtrer nå som den sentrale fagmyndigheten. Det kollegiale innslaget er dessuten tydeligere i og med den nye utbyggingsorganisasjonen med styringsgruppe, arbeidsgruppe, prosjektorganisasjon og brukerråd. Dessuten var brukerinteressene lenge i bakgrunnen i tidligfasen, mye som følge av det politiske spillet om lokaliseringen, mens de nå er mer sentralt med, noe som er naturlig med hensyn til de aktiviteter som skal fylle Operaen. Det er dessuten langt mindre konflikter og tautrekking rundt byggingen av Operaen enn det var i tidligfasen.

Med hensyn til organisasjonstenkningen er denne på den ene side nå dreiet til å være mye planteknisk, og ikke mer generelt fokusert på lokaliseringsvalg og byutvikling, som i tidligfasen. Rasjonaliteten er nå også lettere å ivareta enn før, i hvert fall qua byggeprosjekt. Det er imidlertid også flere potensielle usikkerhetsmomenter i tenkningen rundt bygget. Når Staten og Oslo kommune er opptatt av å legge føringer på hvordan operaen skal eksponeres som monumentalbygg, så er det ikke klart hva dette innebærer. Det samme gjelder det synspunktet Regjeringen fremmer at Operaen i Bjørvika skal gi premisser for byutviklingen. Det man kan si er at dette ikke gir noen klare og presise føringer, men er preget av symboler og potensielle uklarheter og skjønn, noe vi vil diskutere med hensyn til forhandlingene rundt utviklingen av området rundt Operaen.

Gjennomføringsfase, driftsfase og måloppnåelse.

Måloppnåelse er for det første relatert til selve prosessen i gjennomføringsfasen og dens resultater, hovedsakelig av teknisk og økonomisk karakter, men også relatert til brukerdeltakelse. Gjennomføringen synes å være vellykket, både med hensyn til

Concept-rapport nr. 28

kostnads- og tidsrammer, noe som viser høy teknisk-økonomisk rasjonalitet. Dette synes å være koplet til hvordan de ulike kollegiale organer fungerte, enten dette gjaldt styringsgruppas virkemåte eller Statsbyggs egen prosjektorganisasjon med tilhørende spesialkompetanse, men også samarbeidet med Operaen og fleksibiliteten i forhold til differensierte brukerbehov.

Måloppnåelse kan videre vurderes ut fra tre sett av mål, nemlig målene uttrykt i St.meld.nr. 37 (1997-1998), Styringsgruppens overordnede mål og suksessmål for prosjekt Nytt operahus i 2000. Stortingsmeldingens fire mål – formidle opera og ballett av høy kvalitet, være støttespiller for det aktive operamiljøet rundt i Norge, formidle opera og ballett til barn og unge, og ha en virksomhet som kan nå og engasjere et stort og bredt og sammensatt publikum – er ganske mangeartet, fordi mer snevre kulturpolitiske kvalitetsmål kombineres med en form for 'demokratisering av opera', noe som kan være vanskelig å realisere samtidig, så det er en potensiell inkonsistens i målstrukturen og dens realisering.

Et sentralt mål er typisk kulturpolitisk og går på at et nytt operahus skal formidle opera og ballett av høy kvalitet til et bredt publikum, der også nye publikumsgrupper, herunder barn og unge, kan nås. Hva viser så virksomheten siden 2008 ut fra dette målet, som kan synes fylt med en viss spenning siden det skal kombinere kvalitet og kvantitet i deltakelse? Resultatene synes å vise noe mer kvalitetsforbedring i ballett enn i opera, fordoblet publikumstall, og tall som antyder økt bredde og demokratisering i kulturkonsumpsjonen. Målet om Operaens betydning for operavirksomhet i resten av Norge synes bare delvis innfridd.

Styringsgruppens første overordnede mål i 2000 var det samme som i Stortingsmeldingen. I tillegg skulle Operaen fremstå som et viktig monumentalbygg som både skulle markere Norge som kulturnasjon og Operaens betydning i nasjonens kultur- og samfunnsliv. Det er hevet over enhver tvil at Operaen som monumentalbygg har blitt en av Oslos store turistattraksjoner og som sådan kan man si at man har overoppfylt deler av dette målet. Hvorvidt dette innebærer at folk slutter mer opp om opera er vel mer et springende punkt, det vil si Operabygget kan lett fungere som en turistattraksjon uten at folk konsumerer mer opera av den grunn.

Styringsgruppens suksessmål for den nye operaen var knyttet til: høy kvalitet (vellykket i hovedsak), publikumsvennlighet (vellykket), arkitektur (meget vellykket), akustikk (meget vellykket), kostnadseffektivitet (delvis vellykket), arbeidsforhold og miljøhensyn (vellykket, men minus med hensyn til å ta i bruk avansert utstyr), og prosjektgjennomføring (meget vellykket). Når det gjelder drift av Operaen så har budsjettene økt kraftig, driftsinntektene enda mer og selvdekningsgraden økt noe, men subsidieringsgraden er fremdeles stor og den økonomiske situasjonen noe usikker fremover.

Oppsummert, den nye operaens målsettinger er multiple, det vil si de rommer både 'opera-nær' virksomhet relatert til høy kvalitet, men også mer 'opera-fjerne' demokrati- og deltakelsesrelaterte mål som ønske om et bredt publikum, nye grupper og endret profil for å nå disse, noe som også eksisterer knyttet til andre kunstformer. Selv om de fleste målene synes å være oppnådd hver for seg, så er det ikke avklart hvordan spenningen mellom disse ulike målene vil utvikle seg.

Koplingen mellom tidligfase, gjennomføringsfase og driftsfase i praksis.

Koplingen mellom tidligfase på den ene side og gjennomføringsfase og driftsfase på den andre siden, er relativt løs. Tidligfasen for Opera-saken var preget av lokaliseringsspørsmålet, hadde ingen klar hierarkisk styring i perioder, var preget av forhandlinger og uklare definisjoner av problemer og løsninger, frakopling av E18 Bjørvika, ikke klart uttrykte målsettinger, osv. Derimot er gjennomføringsfasen preget av klar hierarkisk styring, høy score på planleggingsrasjonalitet, tilbakevending til kulturpolitisk sektorfokus, klare og komplekse mål, stor grad av måloppnåelse, osv.

Hvis man ser kontrafaktisk på prosessen, kan man anta at hadde Operaen blitt bygget på Vestbanen, ville mulighetene for å innfri 'opera-nære' mål vært omtrent like, mulighetene for å skape et monumentalt signaturbygg vært noe mindre, mulighetene for å bidra til byutviklingen vesentlig mindre, men antakelig betydelig mindre kostnader også, hvis man ser Operaen i en videre sammenheng.

E18 Bjørvika-prosjektet

Gjennomføringsfase som veiprojekt

E18 Bjørvikaprojektet som veiprojekt består av ulike delprosjekter, nemlig Operatunnelen, riksveianlegg i dagen med tilhørende kollektiv-, gang- og sykkel felt og rivningen av Bispelokket og byggingen av Nordenga bro. Det er bare Operatunnelen som er ferdigbygget, mens gjennomføringsfasen for resten av delprosjektene er i begynnerfasen og vil være ferdig i 2014. Det er stor grad av kontinuitet og tett kopling mellom tidligfasen for veiprojektet og gjennomføringsfasen, på to måter. For det første er planleggingsprosessen med hensyn til veiprojektet, som i hovedsak ble drevet av veimyndighetene, men med avklaringer om alternativ fra politiske hold, preget av høy grad av rasjonalitet qua prosjekt og dette synes også å prege gjennomføringsfasen med hensyn til Operatunnelen. Gjennomføringen er altså en mer teknisk preget prosess enn tidligfasen. For det andre er koplingen tett med hensyn til tidligfasen når det gjelder byutvikling. En sentral forutsetning for byutviklingen i området, ved siden av selve byggingen av Operaen, er særlig at det blir en løsning for trafikken i området som frigjør arealer for byutviklingen. Så sammenkoplingen av ny opera og veiprojektet i gjennomføringsfasen legger samlet viktige rammer for

byutviklingen. Oslo kommune bidrar også økonomisk til veiprojektet, noe som var viktig for å få støtte til koplingen mellom Opera, veiprojekt og byutvikling. Selv om dette var mer av symbolsk art med hensyn til størrelsen på støtten, var det viktig ut fra forventete positive ringvirkninger for Oslo.

Måloppnåelse som veiprojekt

Siden E18 Bjørvika ble vedtatt som et kombinert samferdsels- og byutviklingsprosjekt, med vekt på det siste, er sentrale målsettinger knyttet til byutvikling og vil bli behandlet separat senere. Som veiprojekt er projektet jo bare halvveis ferdigstilt, men et enkelt suksesskriterium i gjennomføringsfasen er at man bygget ferdig Operatunnelen i tide og innenfor kostnadsrammene, mens resten av veiprojektet kan man ikke vurdere målinnfrielsen av nå. Hvis vi konsentrerer oss om de transportrelaterte målene i projektet, så uttrykte allerede Statens vegvesen i sin konsekvensutredning i 1996 at det var viktig å etablere et bedre transportsystem. Dette hadde følgende elementer: etablere et funksjonelt veinett i området, tilstrekkelig kapasitet i hovedveinettet, det øvrige riksveinettet og lokalveinettet gis god tilknytning til E18, god tilgjengelighet til Oslo S inklusiv Gardermoterminalen, god fremkommelighet for øvrig kollektivtrafikk, tilgjengelighet til Oslo Havn skal ivaretas, gang- og sykkeltrafikken skal gis god fremkommelighet og veianlegget skal bidra til bedre trafikkikkerhet. Mange av disse delmålene er det vanskelig å bedømme oppnåelsen av, siden deler av projektet gjenstår. Selve byggingen av Operatunnelen vil åpenbart fremme bedre fremkommelighet for trafikk gjennom Oslo sentrum og ha miljøgevinster, men det er et mer springende punkt om hva som kunne vært effektene av en alternativ anvendelse til trafikktiltak av alle ressursene bruk på veiprojektet. Rasjonaliteten i projektet må antakelig ses primært i forhold til frigjøring av arealer til byutvikling, og ikke relatert til dette som veiprojekt.

Byutvikling med ny opera og E18 Bjørvika som rammebetingelser

Føringene fra tidligfasen

Som skissert foran, så er det byutvikling som argument som bidrar sterkt til å realisere bygging av ny opera, eller man kan si de to hensynene er i et symbiotisk forhold; uten ønske om byutvikling hadde det vært vanskeligere å realisere ny opera og uten ny opera ville byutvikling i Bjørvika vært betydelig vanskeligere å få fart på. E18 Bjørvika som prosjekt henger sterkt sammen med ny opera, selv om de to prosjektene av taktiske grunner midlertidig frakoples, for uten ny opera ville dette vært vanskeligere å realisere en senketunnel, samtidig som veiprojektet hovedsakelig har sin berettigelse i relasjon til byutviklingen.

Hvilke føringene for øvrig fra tidligfasen er viktig for byutvikling i gjennomføringsfasen, eller kan bli viktige, fordi gjennomføringsfasen er i sin

begynnelse med hensyn til byutviklingen? Det var åpenbart i tidligfasen at for å få til den relativt kompliserte prosessen med bygging av Operaen i Bjørvika, frakoplingen fra veiprojektet, påkoplingen av E18 Bjørvika og byutviklingen relater til det hele, så måtte det utøves et godt og litt komplisert politisk håndverk. Stortinget initierte på mange måter dette ved å legge et press på de sentrale berørte parter – staten, Oslo kommune og private utbyggingsinteresser - under behandlingen av Nasjonal transportplan i 2001, ved å påpeke at byutvikling som sentral komponent tilsa et spleiselag. Dette førte til at prosessen ble bredere ved at Arbeids- og administrasjonsdepartementet ble en mer sentral aktør, ikke bare Kulturdepartementet og Samferdselsdepartementet, noe som manifesterte seg i stortingsmelding for Bjørvika, som hadde viljeserklæringene fra Oslo kommune og grunneierne som grunnlag. Dermed var en koalisjonsstruktur på plass, som sikret veiprojektet og ga potensial for en samlet løsning for byutviklingen, men denne var enda lite utviklet og det er den videre utviklingen av denne som er interessant å se på i gjennomføringsfasen, eller rettere den delen av denne som er gjennomført hittil.

Siden vi har gjennomgått Operaprojektet og E18 Bjørvika som veiprojekt, vil byutvikling i det følgende primært bety prosessen rundt reguleringen og forberedelsen til utbygging av næringsbygg og boliger i området, men også noen av de andre kollektive hensynene i området, selv om skillene mellom byutviklingen generelt her og veiutbygging er vanskelig å trekke klart opp.

Gjennomføringsfasen i to deler

Vi må gå til sen tidligfase for å forstå gjennomføringsfasen. De første viktige skritt for byutviklingen, og en viktig forutsetning for endelig vedtak om utviklingen av Bjørvika, ble tatt allerede i juli 2001. Da inngikk Staten ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Oslo kommune og en rekke eiendomsselskaper en prinsippavtale om dannelse av et felles eiendomsselskap for de områdene i Bjørvika som ikke var utviklet. Forutsetningen for denne avtalen var at det ville bli en nødvendig avklaring av rammebetingelsene i form av bidrag til infrastruktur og fremdrift for omleggingen av denne som var viktig for å utvikle området. I klartekst betydde dette at senketunnelen måtte bygges og andre løsninger på trafikken i området måtte løses, noe som ble avklart i 2002. Dette var altså et offentlig-privat samarbeid, som ikke hadde vært vanlig som organisasjonsform, og som er 'hjulpel' frem av staten og Oslo kommune.

I november 2001 behandlet bystyret i Oslo byutviklingen i Bjørvika og vedtok 36 punkter som skulle være rettleidende for reguleringsarbeidet. Et av de viktigste var en utvidelse av planområdet sørover slik at utbyggingspotensialet ble fordoblet, noe som altså gjorde utbyggingen mye mer attraktiv for de involverte parter. Et annet var at utbyggerne måtte forplikte seg til å være med å finansiere fellestiltak i området. En viktig brikke i byutviklingen var også at Oslo havn fikk anledning til å

disponere egne eiendommer i Bjørvika til annet enn havneformål. Reguleringsplanen for byutviklingen i området ble avklart gjennom en reguleringsplan, det ble inngått en avtale om helhetlig utbygging av teknisk og sosial infrastruktur i området, og det ble dessuten etablert flere selskaper som en forberedelse til gjennomføringsfasen. Alt dette innebar en utvikling av en svært komplisert koordineringsstruktur for utbyggingen i gjennomføringsfasen.

Våren 2005 ble salget av de attraktive tomtene ved siden av Operaen stanset etter en stor offentlig debatt, hvor byutviklingsbyråden krevde videre bearbeidelse av forslagene for anvendelse av tomtene. En påfølgende arkitektkonkurranse hadde som formål å finne alternative utnyttelser av tomtene og gjøre sikten mot Operaen bedre enn det reguleringsplanen la opp til, noe som etter hvert førte til modifiseringer for utbyggingen mellom Operaen og Sentralbanestasjonen (senere omtalt som BARCODE). I november 2006 gjennomførte Plan- og bygningsetaten en oppfølgende volumstudie for å vurdere mulighetene for det som ble kalt en volumrokering innen dette området. I mars 2007 la Plan- og bygningsetaten frem en utredning om endringsrommet for utbyggingen i Bjørvika basert på spørsmål fra fem gruppeledere i bystyret. Utfordringene som lå til grunn for utredningen var hvordan man skulle balansere en høy utnyttelse med kollektive behov.

Det som skjer i den første fasen av gjennomføringen i perioden 2005-2011 er altså at politikerne i Oslo og Plan- og bygningsetaten kommer på banen og forsøker å modifisere deler av utbyggingsplanene for området rundt Operaen. Dette er hovedsakelig ut fra generelle offentlige hensyn som åpenhet, tilgjengelighet og kollektivtrafikk. Selv om endringene som kommer ut av dette ikke er store, er det åpenbart et forsøk på en rebalansering av hensynene bak utbyggingen og et forsøk på noe mindre vekt på interessene til utbyggerne bak nærings- og boarealer i området.

Gjennomføringsfasens andre del fra 2011-2014 omhandler delvis å få på plass nytt veisystem i området, i tilknytning til senketunnel og de endringer det innebærer, dels å ferdigstille syv såkalte allmenninger i området (ikke alle innen denne tidsrammen), som kombinerer veisystem og estetisk byutforming, samt videreføre en vidtgående boligbygging i den såkalte OperaKvarteret, hvorav noe var startet opp og/eller fullført før 2011, men ellers vil strekke seg over flere år fremover.

Gjennomføringsfase og måloppnåelse

Det er ikke lett å bedømme alle aspekter ved måloppnåelse for byutviklingen fordi byutviklingsprosjektet er på gang og bare delvis er fullført. Hovedmålet har vært å tilrettelegge for byutvikling, noe som altså er tett koplet til bygging av ny Opera og til E18 Bjørvika-prosjektet. Hvis man tar utgangspunkt i konsekvensutredningen for området i 1996, hadde denne følgende delmål for byutviklingen: Frigjøre arealer til byutvikling på Oslos mest sentrale byggeområder, noe man må kunne si

er oppfylt i meget sterk grad, selv om det er og har vært en diskusjon om balansen mellom ulike utbyggingshensyn og interesser i området. Tilrettelegge for samordnet arealbruk og transportsystem for å øke kollektivandelen i området, noe avtaleverket og vekt på buss og trikk gir gode betingelser for. Gjenopprette kontakten mellom byen og fjorden, noe som er et kontroversielt punkt, hvor det har vært kritikk mot en for tett og høy bebyggelse og en 'innebygging' av Operaen. Redusere miljøbelastningen i området med hensyn til støy og forurensning, noe senketunnelen er et viktig bidrag til. Knytte sammen sentrum og østre bydeler med en lokal transportåre, som oppfylles med Dronning Eufemias gate og koplingen av denne til Bispegaten. Binde sammen en overordnet grøntstruktur, hvor koplingen Middelalderparken med Kongsparken er sentral.

Ved behandlingen av byutviklingsplanen for Bjørvika i 2001 konkretiserte bystyret sine retningslinjer for reguleringsplanarbeidet i 36 punkter, hvorav noen er litt bredere målsettinger og noen svært konkrete med hensyn til byggs utforming. Vi kan samle disse i noen generelle hensyn. Et generelt mål er at Bjørvika-Bispevika skal utgjøre en flerfunksjonell bydel med egen identitet, noe som skal oppnås med at de fire delområdene skal få egen karakter og funksjonsblanding, men også at den nye bydelen skal tilføre nabobydelene nye kvaliteter og tilgang til fjorden, som blant annet tilfredsstilles med tilgang til nye rekreasjonsområder. Dette kan nok langt på vei bli realisert, selv om det er ambisiøst, men det har altså vært kritikk mot for sterk utnyttelsesgrad med vekt på utbygging av næringsarealer og boliger. Tilknyttet dette er et punkt om fremtredende eksponering av Operaen, noe det også har vært kritikk mot.

Et annet sett av delmål er punkter relatert til hensyn til publikums bruk av området. Det skal tilrettelegges for et levende byliv, relatert til gode forhold for fotgjengere, syklistene og publikumsrettede aktiviteter, noe som det er en viss usikkerhet rundt blant annet på grunn av påstander om at dette kan bli et relativt sterilt område preget av mange store bygninger. Et tilhørende punkt er at sjøfronten i hele sin lengde skal være tilgjengelig med en sammenhengende havnepromenade, med tilhørende utvikling av rekreasjonsområder for ulike brukergrupper, noe som potensielt vil kunne realiseres i sterk grad, særlig hvis man sammenligner med den historiske situasjonen med lav publikumstilgjengelighet til dette området. Et punkt tilhørende her er siktemålet om at minst 10 % av boligene bør disponeres som utleieboliger for ungdom, samt tilrettelegging for sosial boligbygging, noe som det er usikkert vil bli realisert.

Et tredje punkt går på vekt på høy andel kollektivtrafikken til området og begrensede parkeringsmuligheter, noe det er lagt til rette for. Et fjerde sett av hensyn er relatert til estetisk utforming, byggetekniske mål og reguleringer, som ønsket samlet byggevolum, differensiert byggehøyde, strenge krav til utforming av

utearealer, gater og bygninger, alternative energikilder og bruk av økologiske prinsipper i utbyggingen, osv, noe som er for tidlig å si vil bli oppfylt.

Ser man på målene samlet sett er de svært komplekse og realiseringen av en del av dem er relativt usikre, selv om en del føringer kan lede til realisering. Selv om utbyggingen er vel planlagt og gjennomtenkt, har den også på en del punkter vært omdiskutert og kontroversiell.

Tidligfase og gjennomføringsfase

Byutviklingen i Bjørvika er koplet både til tidligfasene for Operaen og E18 Bjørvika, for selv om disse to prosjektene formelt var frikoplet, visste alle involverte at de var koplet og at de samlet var viktige forutsetninger for byutviklingen i Bjørvika. Da Operaen ble vedtatt og bygget, var det å innfri de kulturpolitiske interessene til flere aktører, samtidig som plasseringen i Bjørvika ikke var kulturpolitisk motivert, men tett knyttet til hensyn til byutvikling. Da E18 Bjørvika-prosjektet tidlig falt ned på en senketunnel og denne ble ferdigbygget var den andre viktige brikken på plass med hensyn til å realisere byutviklingen i området. Beslutningsprosessene endret da også karakter som følge av dette, det vil si kulturpolitiske og veitekniske aktører kommer i bakgrunnen. Stortinget og Arbeids- og administrasjonsdepartementet er instrumentelle med hensyn til å presse partene i byutviklingen – staten, Oslo kommune og private utbyggere – til å bidra i form av avtale om felles utbyggingselskap og ikke minst Oslo kommunes uttrykte vilje til å bidra til økonomisk til veiutbyggingen. Nå er ikke dette veldig vanskelig å få til, fordi Oslo kommune får frigjort arealer til byutvikling og grunneierne får en sterk verdiøkning på sine eiendommer. Samtidig blir nå beslutningsprosessen flyttet over til Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune, som ivaretar planleggings- og reguleringsmyndigheten, og til politiske organer i Oslo kommune.

Dette kan vi kalle ”arena-shifting”, det vil si utbyggingsprosessen utspiller seg hoved-sakelig på en helt annen arena enn prosessene rundt bygging av ny opera og senketunnel. Det som skjer i denne fasen er at de nye sentrale aktørene på den ene siden føler seg bundet av det opprinnelige avtaleverket om utbyggingen i Bjørvika, men samtidig forsøker å modifisere og nedskalere utbyggingsplanene noe. Planleggingsprosessen rundt byutviklingen synes på den ene siden å være grundig og rasjonelt preget, men samtidig svært kompleks. Mange av målene og delmålene for utbyggingen er vel begrunnet, men samtidig er det også usikkert om hvor lett noen av dem lar seg oppfylle. Det har for eksempel blitt stilt spørsmål ved om utnyttingsgraden med hensyn til næringsbygg og boliger er for stor for hele området, om det bygges for tett og høyt rundt Operaen slik at åpenhet og siktelinjer svekkes, hvor sterilt eller pulserende området kan bli, osv.

3. Beskrivelse av prosjektene

3.1. E 18 Bjørvikaprojektet

E18 Bjørvikaprojektet omfatter følgende delprosjekter (se kart i avsnitt 3.2)

- Operatunnelen, som består av senketunnelen med tilknytning til Ekeberg tunnelen og til Festningstunnelen og som avlaster E18 ved å sluse gjennomsnittlig rundt 100 000 biler per dag bort fra Bispelokket og under bakkeplan.
- Bygatene med tilhørende kollektiv- og gang- og sykkel felt, som bygges kraftig ut.
- Rivingen av Bispelokket og bygging av nye Nordenga bro som vil avlaste Nylandsveien bro ved å fordele trafikken over til Schweigaardsgate

Veiplanen medfører at den siste manglende delen av hovedveisystemet kommer på plass slik at hele veisystemet skal få en tidsmessig og enhetlig standard. Dessuten vil miljøet forbedres vesentlig fordi E18-trafikken flyttes ut av Bjørvikaområdet og dermed legger til rette for byutvikling med sentrumsfornyelse, kulturbygg og et betydelig antall boliger. Den delen av trafikken som skal til eller fra Oslo S, Ring 1 og sentrum øst vil bruke gatenettet på overflaten. Beregnet døgntrafikk på gjenværende E18 (eller Dronning Eufemias gate som den vil bli kalt) mellom Bispegaten og Prinsensgate vil være på inntil 30.000 kjøretøyer pr døgn.

På kartet under er det veistrekingene som er merket med rødt som bygges og finansieres over E18 Bjørvika prosjektet. Veiene som er merket med blått bygges av Bjørvika Utvikling / Infrastruktur med bidrag fra grunneierne på kr 2.500 pr m² (se avsnitt 7.1 for en presentasjon av Bjørvika utvikling og avtaleverket for utbyggingen).

I det følgende gis en beskrivelse av de komponentene som inngår i prosjektet E18 Bjørvika.



Kilde: Statens vegvesen

Operatunnelen er 1100 meter lang. Den består av senketunnelen i sjøen og betongtunneler med avkjøringsramper på hver landside. Bjørvikatunnelen binder sammen Festningstunnelen og Ekeberg tunnelen til ett tunnelsystem.

Det er første gang deler at en tunnel er bygget på land og senket ned i sjøbunnen. Selve nedsenkingen av elementene skjedde høsten 2008. Byggingen av Bjørvikatunnelen startet høsten 2005 og trafikken ble satt på i begge løp høsten 2010. Når biltrafikken flyttes over i tunnelen, frigjøres områder langs fjorden. Statens vegvesen arbeider i perioden 2011-2013 med bygatenettet i Bjørvika.

Dronning Eufemias gate blir den viktigste gaten. Den blir en 43,2 meter bred aveny. Lengden blir 700 meter mellom Prinsens gate i vest og Bispegata i øst. Sammen med disse to gatene dannes en byakse i Oslo sentrum på 1400 meter.

Fortauene blir 9,5 meter brede på nordsiden (solsiden) og 6,2 meter på sørsiden. Gaten gir plass til en gjennomgående trikketrasé i midten, kjørefelt, kollektivfelt og sykkelfelt i begge retninger. Dronnings Eufemias gate blir en parkgate med beplantede fortau og med gressdekke i trikketraseen. Den blir en viktig åre for kollektivtrafikken i Oslo.



Kilde: Statens vegvesen

Kong Håkon Vs gate blir hovedadkomsten til Bjørvika fra øst. Gaten løper langs Middelalderparken. Gaten får kjørefelt for bil og kollektivfelt i begge retninger. Gang- og sykkelfelt med 3,7 meter bredde anlegges langs vannspeilet i Middelalderparken, som skilles fra biltrafikken med en bred rabatt. I rabattene vil det bli beplantning eller gatebelegning.



Kilde: Statens vegvesen

Håkon Vs gate kommer langs vannspeilet i Middelalderparken. I nord ender den i et kryss med Dronning Eufemias gate, Bispegata og Østre tangent.

Bispelokket/Nylandsveien rives inn til spor 15 på Oslo sentralstasjon. I stedet kommer en veg som krysser Dronning Eufemias gate i gateplan før den løftes opp i til dagens høyde, seks meter over jernbanesporene. Veien får samme bredde med to felt i hver retning.

Bispelokket med rampene rives i etapper. Den østre delen rives først, mens trafikken går på motsatt side. Når den østlige delen står ferdig, rives den vestlige delen av konstruksjonen.



Kilde: Statens vegvesen

Der Bispelokket er nå kommer en veg som møter Dronning Eufemias gate i plan.

Langkaigaten: Myntgata og Rådhusgaten forlenges ned til kaiene. Med den nye Langkaigaten bindes den nye bydelen sammen med Kvadraturen. Fra et kryss ved Havnelageret skal Langkaigata passere Tollboden og til Dronning Eufemias gate. På bildet over ser man Langkaigata med to felt mot Oslo sentralstasjon og to felt i motsatt retning.

Det blir sykkelfelt i begge retninger med forbindelse til Rådhusgata og Myntgata/Skippergata.



Kilde: Statens vegvesen

Østre tangent: Den nye brua over jernbanesporene blir en del av gatenettet i Bjørvika, men bygges før de andre gatene og står ferdig i august 2011. Brua bygges som en stålkonstruksjon, der fagverket og søylene bærer vegbanene. Det er to brubaner - en for kjørende og en for syklende. Brua er 158 meter lang over sporene. Kjørebanelen ligger ca 7 meter over bakken. Fagverket rager ca 8 meter høyere. På nordsiden skyter konstruksjonen 27 meter over kjørebanelen.

I forbindelse med reguleringsplanarbeidet ble det utarbeidet et overordnet miljøoppfølgingsprogram (OMOP) for Bjørvika med høye miljøambisjoner. Dette ble gjennomført av Statens Vegvesen og bestod i følgende mål:

- Mindre støv, partikler og avgasser, og derved bedre luftkvalitet.
- Mindre støy. Ved Oslo Børs og Havnelageret vil støyreduksjonen oppleves som en halvering.
- Renere indre fjord. Statens vegvesen ryddet bort store mengder forurenset havbunn. Ren leire kan brukes til å dekke over noen av de sterkt forurensede områdene i vikene.



Kilde: Statens vegvesen

Dagens situasjon i prosjektet er at Operatunnelen er ferdig og tatt i bruk og at man har startet opp andre etappe, som er bygging av nytt vegsystem i området, som i sin helhet skal være ferdig i 2014. Deretter kan utbyggerne av boliger og næringsarealer starte opp på tidligere riksveiarealer. Det er kun boligbygging på OSU-området og Sørenga som hittil er startet opp.

3.2. Byutvikling i Bjørvika

Det er i de ulike konsekvensutredninger og reguleringsplaner hvor intensjonene for byutvikling i Bjørvika fremgår. Dette er videreført i publikasjoner fra ulike aktører. Beskrivelsen som følger er en sammenfatning av ulike publikasjoner om området og slik dette er tenkt å skulle bli.

I Statens vegvesens Konsekvensutredning E18 mellom Oslotunnelen og Ekeberg tunnelen (KU) av 12. september 1996 presenteres prosjektet som å ha to formål med delmål for hvert av disse:

Et bedre transportsystem	Tilrettelegging for byutvikling
<ul style="list-style-type: none"> • Å etablere et funksjonelt vegnett i området • Det skal være tilstrekkelig kapasitet på hovedvegnettet • Det øvrige riksvegnett og lokalvegnett gis god tilknytning til E18 • God tilgjengelighet til Oslo Sentralstasjon inklusiv Gardermoterminalen • God fremkommelighet for øvrig kollektivtrafikk • Tilgjengelighet til Oslo Havn skal ivaretas • Gang- og sykkeltrafikken skal gis god fremkommelighet • Veganlegget skal bidra til å bedre trafiksikkerheten 	<ul style="list-style-type: none"> • Å frigjøre arealer til byutvikling på Oslos mest sentrale byggeområder • Å tilrettelegge for samordnet arealbruk og transportsystem for å øke kollektivandelen i regionen • Å gjenopprette kontakten mellom byen og fjorden • Å redusere miljøbelastningen i området med tanke på støy og forurensing • Å knytte sammen sentrum og de østre bydeler med en lokal transportåre • Å binde sammen en overordnet grøntstruktur

I november 2001 behandlet bystyret saken "Byutvikling i Bjørvika–Bispevika; grunnlag for videre planarbeid" og gjorde vedtak i 36 punkter som skulle være rettleidende for reguleringsplanarbeidet. I dette inngikk

- at området skulle være stort nok til å finansiere "...mest mulig av infrastruktur, veier og tunneler, parker og fellesområder", og
- "utbyggerne i området må forpliktes i forhold til reguleringsplaner slik at finansieringen av fellestiltak kan sikres".

Reguleringsplanen for Bjørvika - Bispevika – Lohavn, vedtatt av bystyret i Oslo 27.08.2003 gir følgende mål for byutviklingen av området:

"Visjonen om at Bjørvika som porten til Norges hovedstad skal fremstå som et uttrykk for moderne norsk bykultur og identitet i byggekunst, teknologi og bærekraftig byutvikling. Den nye bydelen skal være til glede og stolthet for hele Oslos befolkning, og bevisst bidra til å beskrive byens historiske utvikling fra opprinnelsen til det 21. århundre."



Kilde: Plan- og bygningssetaten

Hovedkarakteristika for planområdet og dets utvikling er som følger:

Planområdets totalareal	697 dekar - 646.000 m ²
Utbyggingsvolum	Inntil 960 000 m ²
Reguleringsformål	400.000 m ²
Boliger	ca. 5.000 – CA 405.000 m ²
Arbeidsplasser	ca. 20.000

Byutviklingen av området består av fire delområder Bjørvika, Bispevika, Middelalderparken og Lohavn.

Fra ulike aktørers nettsider kan byutviklingen i Bjørvika sammenfattes som følger:

- Et helt nytt byområde midt i Oslo sentrum, helhetlig planlagt, fremtidsrettet, med urban, moderne arkitektur.
- Allmenningene, promenaden langs vannkanten og de åpne byrommene åpner denne delen av byen mot fjorden. Siktakser fra byen bak går gjennom hele området.
- 4 - 5000 boliger på solrike tomter, mange med god sjøkontakt.
- 7 - 9000 mennesker skal bo og 15 - 20.000 skal arbeide i området.
- Et sted for kultur - med Den norske Opera og Ballett og Kulturhistorisk Museum som flaggskip - og planer for Deichmanske bibliotek og Munch-museet
- Blandingen av boliger, nærings- og kulturaktiviteter vil gi et levende byområde døgnet rundt.
- Flytter sentrum i Oslo mot øst og skaper dermed mer balanse i byens sentrale deler.
- Utbyggingen binder renessansebyen Kvadraturen sammen med Middelalderparken og de eldre boligområdene i Gamlebyen, som skal bli en kontrast til de eldre, bevaringsverdige byområdene.
- E18 med gjennomgangstrafikken går i tunnel under vannet. Området får vanlig bygatetraffic.
- Mange mennesker gir grunnlag for miljøvennlig kollektivtransport, nær kollektivknutepunktet Jernbanetorget.
- Design, miljøhensyn og kultur er sentrale elementer i planleggingen og utbyggingen. Tre kvalitetshåndbøker: designhåndbok, miljøoppfølgingsprogram og kulturoppfølgingsprogram, gir retningslinjer som utbyggingen bør ta hensyn til.

Oslo kommune er særlig opptatt av at utbyggingen av Bjørvikaområdet skal bidra til å utvikle Oslos særpreg som fjordby ved at sjøsiden gjøres tilgjengelig og at byen åpnes mot fjorden. Planen legger overordnede føringer for det offentlig rom og møtet mellom land og vann.

Fra vest mot øst er allmenningenes rekkfølge slik (se kart foran):

- **Festningsallmenningen:** Planlagt ferdigstillelse i 2016.
- **Operaallmenningen:** Planlagt ferdigstillelse i 2016.
- **Akersvallmenningen:** Ferdigstillelse i 2014 for nordre del. Søndre del er avhengig av Munch-Stenersen-museet og byggefeltene på nordsiden.
- **Stasjonsallmenningen:** På sørsiden av jernbanen er sannsynlig ferdigstillelse i 2016/17, men avhengig av fremdrift for Munch-Stenersen-museet. På nordsiden er sannsynlig ferdigstillelse sommeren 2011.
- **Bispekilen:** Ferdigstillelse i 2018, forutsatt at tilliggende bebyggelse er ferdig da.
- **Kongsbakken:** Tidligst ferdig i 2018, men foreløpig ingen konkret tidsplan.
- **Loallmenningen:** Antatt ferdigstillelse ved årsskiftet 2017/2018, men ingen konkret tidsplan ennå.

Operagaten, som går forbi Operaen, vil bli videreført mot vest frem til Tollbugaten. Dette arbeidet vil foregå i 2012.



Kilde: Oslo S Utvikling AS

I 2012 vil arbeidene med Havnepromenaden langs Langkaia starte. Det regnes med at denne delen av promenaden vil være ferdig i 2013. I Bispevika vil det etter Concept-rapport nr. 28

planen bli arbeidet med Havnepromenaden i perioden 2017/2018. OperaKvarteret, som er området mellom Operaen og Oslo S, vil foreløpig bestå av 12 bygg, som kommer på rekke og rad etter Thons Hotell Opera. Alle byggene tegnes etter Barcode-prinsippet, som innebærer høye og slanke bygg med siktlinjer mellom disse.

Intensjonen er at OperaKvarteret skal bli et levende sentrum 24 timer i døgnet med en god blanding av handel / kontor, butikker, restauranter og boliger. Rundt 20 prosent av bebyggelsen i OperaKvarteret er regulert til boliger. Avhengig av utforming og størrelser vil dette kunne utgjøre ca 380 boliger. De første boligene i OperaKvarteret stod ferdig våren 2010.

Illustrasjonen viser hvordan de ca. 380 boligene, som skal bygges i OperaKvarteret, fordeler seg på de ulike byggetrinnene.

1. Trinn 1 - 53 leiligheter, ferdigstilt våren 2010.
2. Trinn 2 - 75 leiligheter, planlagt ferdigstilt 2012.
3. Trinn 3 - 40 leiligheter, planlagt ferdigstilt 2013.
4. Trinn 4 - Ca 85 leiligheter og 8 byboliger, planlagt ferdigstilt 2014.
5. Trinn 5 - Ca 50 leiligheter, planlagt ferdigstilt 2015.
6. Trinn 6 - Ca 70 leiligheter, planlagt ferdigstilt 2016.

Kulturoppfølgingsprogrammet definerer 11 steder i Bjørvika som kulturintensive soner. Publikumsattraksjoner som kino, mindre teater- og revyescener, undervisningslokaler, konsertlokaler med mer vil kunne innpasses ulike steder i bebyggelsen.

Omfanget av slike tilbud er ikke fastlagt, men de skal innpasses slik at de har fordeler av hverandre med hensyn til publikum. Det er intensjonen at flere store kulturinstitusjoner skal få plass i Bjørvika. Det er avklart at nytt Deichmanske bibliotek skal bygges rett nord for operaen, mens det knytter seg usikkerhet til om Munch museum og nytt kulturhistorisk museum.

3.3. Nytt operahus

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 rehabilitering av Folketeateret, hvorefter Stortinget 10 år senere i juni 1999 konkluderte med at nytt operahus skulle bygges i Bjørvika. Deretter fulgte arkitektkonkurranse og prosjektering som konkluderte med at Stortinget i juni 2002 samtykket i at nytt operahus i Bjørvika skulle bygges innenfor en kostnadsramme på 3 300 mill. kroner.



Kilde: Wikipedia

Nytt operahus ble innviet i april 2008 til en total kostnad på 4.256 millioner kroner.

Det nye operahuset er 38.500 kvm med tre scener; hovedscene med 1.356 sitteplasser, Scene 2 med 440 sitteplasser og prøvesal med 200 sitteplasser.

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”. Blant de viktige målformuleringer er blant annet:

”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 riksoperavirksomhet kunne få ytterligere vekstkraft, utviklingsmuligheter og bedre muligheter til å være støttespiller for det aktive operamiljøet rundt om kring 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).”

I avsnitt 8.2 blir det vurdert hvordan det i dag fremstår at prosjektet Nytt Operahus har oppnådd de nevnte målsetninger og andre målsetninger som er kommet til underveis.

4. Prosjektene i tidligfasen

Tidligfasen defineres fra det tidspunkt prosjektideen eller behovet for dette ble artikulert og frem til bevilgende myndighet har gjort det nødvendige vedtak for oppstart og bevilget penger for gjennomføring.

Hendelsesforløpet for E 18 Bjørvika og Byutvikling Bjørvika er så sammenvevet at dette behandles samlet under tittelen Bjørvika Byutvikling. Dette kapittel inneholder en kronologisk beskrivelse av Bjørvika Byutvikling frem til 2005 og av Nytt Operahus frem til 2002 og en presentasjon av forholdet mellom disse to i tidligfasen.

4.1. Bjørvika Byutvikling frem til 2005

Vedlegg 1 gir en detaljert beskrivelse av tidligfasen. De viktigste hendelser og milepæler i denne var som følger:

1982 Ideen om en senketunnel ble lansert i den internasjonale idékonkurransen ”Byen og fjorden”.

1988 Oslo kommune vedtok kommunedelplan for Oslos sentrale sjøsida hvor det heter at området skal omdisponeres fra havneområde til område for byutvikling og at utvikling av Bjørvika–Bispevika forutsetter at veisystemet legges om.

I St prp nr 96 (1987-88) Om hovedvegnettet i Oslo-området ligger senketunnel inne som en del av Oslopakke 1, som Stortinget behandlet i 1988, men som en senere utbyggingsetappe.

1990 Festningstunnelen åpnet og ble en forutsetning for veiløsning med senketunnel

1993 Idékonkurranse for alternative prinsipper for veg- og byutvikling i Bjørvika

Flertall i samferdselskomiteen uttaler at 30 mill kr bør disponeres til å starte opp utbyggingen av Bjørvikatunnelen og henviste til tunnelens betydning for byutvikling.

1994 Fire alternativer utredes – tre innebar senketunnel og en innebar bro og vei i dagen

-
- 1995** Det besluttes at det bare er de alternative løsninger som inkluderer senketunnel som skal konsekvensutredes
- 1996** Konsekvensutredning fastslår at E18 Bjørvika prosjektet har to likestilte mål: bedre transportsystem og tilrettelegg for byutvikling. Nyttekostnadsanalyse viser at begge de to alternativene for veiløsning med senketunnel har negativ nytte/kostnad som transportprosjekt (-0,63 og -0,46).
- 1997** Stortingskomité presiserer at dette er et byutviklingsprosjekt og at man må få en finansieringsplan med en kostnadsdeling som reflekterer dette. Statsbygg og Plan og bygningsetaten utarbeider mulighetsstudien ”En analyse av potensialet for verdiskapning” som belyser arealpotensialet for byutvikling og den fragmenterte eiendomsstruktur i området.
- 1998** Endelig konsekvensutredning for det valgte veialternativ foreligger
Prinsipp uttalelse fra byrådsleder og samferdselsminister om felles ansvar for spleiselag for E 18 prosjektet. Oslo kommune avsatte 150 mill kr for dette.
- 1999** Reguleringsplanarbeid starter opp. Statens vegvesen anbefaler å ikke inkludere Bjørvikaprojektet i Nasjonal Transportplan 2002 – 2011 på grunn av dets negative samferdselsmessige nytteverdi og fordi dette er et byutviklingsprosjekt, og ikke et samferdselsprosjekt.
- 2000** Stortinget vedtar at senketunnel skal inngå i Nasjonal Transportplan 2002-2011. Parallelloppdrag og felles evaluering av disse som grunnlag for reguleringsplanarbeide. Oslo Havnevesen vedtar å frigjøre indre deler av Oslo havn til byutvikling.
- 2001** Staten v/Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Oslo kommune, ROM Eiendomsutvikling AS og Oslo S Utvikling AS inngikk en prinsippavtale om dannelse av et felles eiendomsselskap for Bjørvikaområdets utviklede arealer.
- Eiendoms- og utviklingsselskapet Oslo S Utvikling AS (OSU) ble etablert av Entra Eiendom AS, Linstow AS og Rom Eiendom AS. Entra Eiendom AS sluttet seg til i 2005.
- Bystyret behandlet saken ”Byutvikling i Bjørvika–Bispevika; grunnlag for videre planarbeid” og gjorde vedtak i 36 punkter som skulle være rettleidende for reguleringsplanarbeidet.
- 2002** To viktige dokumenter: ”Politisk viljeserklæring fra Oslo kommune om utvikling av Bjørvika” undertegnet av byrådsleder og ”Grunneiernes

bidrag til en totalløsning for Bjørvika”, undertegnet av Oslo S Utvikling og Oslo Havnevesen.

St meld nr 28 (2001-2002) Utvikling av Bjørvika fastslår at ”Hovedmålet med ny Ev 18 i Bjørvika er å legge til rette for byutvikling og å etablere et bedre og sikrere transportsystem. Ny EV 18 bidrar til å rydde opp i området og skape mer miljøvennlige løsninger. Meldingen kommer med løsninger på tre forhold: i) Finansiering av riksveiomlegging, ii) Oslo havnevesen og utvikling av havneeierdommer og iii) Fragmentert eierstruktur og organisering.

2003 Oslo kommune vedtar reguleringsplan. Arkitektkonkurranse for Operakvartalet, som kunne bygges uavhengig av senketunnelen (som senere får navnet Barcode).

Oslo Havn etablerte datterselskapet HAV Eiendom AS for å drive eiendomsutvikling i Bjørvika.

Oslo S Utvikling (OSU) og HAV Eiendom etablerte Bjørvika Utvikling AS som felles interesse- og koordineringsorgan. Bjørvika Utvikling etablerte Bjørvika Infrastruktur med ansvar for bygging av teknisk infrastruktur.

Tre sentrale avtaler ble inngått:

- Oslo kommune og Bjørvika Infrastruktur en avtale med det formål å legge til rette for en helhetlig utbygging av Bjørvikaområdet i henhold til endelig vedtatt reguleringsplan, herunder fordele ansvar og risiko tilknyttet samarbeid, utbygging, drift og finansiering for så vidt gjelder teknisk og sosial infrastruktur.
- Avtale mellom Statens Vegvesen, Oslo kommune og Bjørvika Utvikling AS om overtagelse av frigjort riksveigrunn.
- Avtale mellom Staten ved Statens Vegvesen Region Øst og Oslo kommune om Finansiering av Riksveianlegg for Bjørvika.

2004 Bjørvika Infrastruktur utarbeider Hovedplan for tekniske anlegg, som ble undertegnet av alle berørte parter og kommunale etater.

4.2. Nytt operahus frem til 2002

Vedlegg 2 gir en detaljert beskrivelse av tidligfasen. De viktigste hendelser og milepæler i denne var som følger:

- 60-tallet** Transportanalysen viser nytt operahus på det sted i Bjørvika hvor denne ble bygget.
- 80-tallet** Utredning av Opera II i Bergen eller Trondheim
- 1989** Nedleggelse av Vestbanen og utredninger av dette som alternativ for lokalisering av nytt operahus
- 1990** Utredning av 20 tomtealternativer som ble til 6
- 1992** Stortingskomité pålegger utredning av ombygging Folketeateret slik at dette ble et reelt alternativ
- 1993** Alle utredninger fra nå basert på tre alternativer: Vestbanen, Bjørvika og Folketeater.
Oslo byråd vedtar at ny opera skal ligge i Bjørvika.
Kulturminister uttaler at det er feil å knytte byutvikling til bygging av ny opera.
Den norske opera er helt entydig i sin avvisning av Bjørvika.
- 1995** Konsekvensutredning av de tre alternativene foreligger.
Første opinionsundersøkelse hvor 54 % uttaler at det er riktig å bygge nytt operahus i Oslo
- 1996** Ny styreformann i Den norske opera med mindre avvisende holdning til Bjørvika.
Kulturminister viser til planlegging av Bjørvika med statlig deltakelse og at hvis planleggingen munner ut i raske vedtak, blir de viktigste argumenter mot operaen i Bjørvika borte.
- 1997** Bondevik I regjering hvor regjeringspartier for Vestbanen og kulturminister som sterk pådriver.
Omfattende utredningsarbeid som ledd i forberedelsene til St. prp. Nr 37
- 1998** St. prp. Nr 37 (1997-98) Om nytt operahus, med anbefaling Vestbanen.
Dette er første gang saken legges frem i Stortinget. Proposisjonen oppnår ikke flertall i Stortinget.
Utredningen ”Byutvikling i Bjørvika – Bispevika”, som var utarbeidet av Statsbygg og Plan- og bygningsetaten. Denne la grunnlaget for utpeking av tomt for operaen.

- 1999** Regjeringen legger frem St prp nr 48 (1998-99) Om nytt operahus (II), og 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.”
- 2000** Arkitektkonkurranse fullført
- 2001** Reguleringsplan vedtatt
- 2002** Forprosjekt ferdig

St prp nr 48 Nytt operahus i Bjørvika fremlagt og Stortinget vedtok at det bygges et nytt operahus i Bjørvika innenfor en kostnadsramme på 3 330 mill. kroner. Styrringsrammen ble satt til 2 830 mill kroner.

4.3. Forholdet mellom prosjektene i tidligfasen

Vedlegg 3 gir en kronologisk sammensetning av prosjektene og hvor man kan se sammenhengene mellom disse.

Ulike perspektiver på byutvikling i Bjørvika og hvordan man skulle løse trafikken i området har naturlig nok vært koplet sammen og i 1982 ble løsningen om en senketunnel lansert i den internasjonale idékonkurransen ”Byen og fjorden”. Men allerede 20 år tidligere var ideen om lokalisering av et operahus lansert i Transportanalysen for Oslo. Dette alternativet for et nytt operahus ble helt fra starten 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 1990 ble koplingen opera – Bjørvika svekket fordi tomtearealene på Vestbanen ble frigjort og fordi pådriverne for et nytt operahus gikk sterkt inn for en lokalisering dit. Deretter ble koplingen mellom Bjørvika og opera både styrket ved Bystyrets vedtak i 1993 om opera til Bjørvika og svekket ved kulturministerens og Den norske operas motstand mot dette.

I 1996 fikk Oslo en ny borgerlig politisk ledelse i Oslo som uttalte at ”Bjørvika ikke er moden som lokaliseringsalternativ for opera” fordi i) grunnforholdene innebærer kostnader ingen kjenner, ii) eiendomsmarkedet innebærer at øvrig utbygging er usikker og iii) reguleringsarbeidet for E 18 og annen infrastruktur er langt fra å være på plass.

I februar 1998 ble St.prp. nr 37 (1997-98) Om Nytt operahus lagt frem. Denne konkluderte med Vestbanen ut fra en sammenligning av alternativene ut fra kriteriene i) byplanmessige forhold, ii) eiendomsforhold, iii) fremdrift (når bygget kan stå ferdig) og iv) kostnader. Proposisjonen har også en vurdering av den ”lokomotiveffekt” som Bjørvikatilhengerne hadde fremført og konkluderer med at:

”Operahuset har i seg selv et begrenset aktivitetsskapende potensial. Det kan være uheldig 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.”

Ulike syn på denne ”lokomotiv-effekten” og forventinger til denne oppsummerer på mange måter dimensjonene i den lokaliseringsdebatt som har vært knyttet til nytt operahus. Her har de som har lagt vekt på ”lokomotiv-effekt” stått mot de som har lagt vekt på hensyn til operaen som kulturinstitusjon og behovet for å kunne gjennomføre byggingen raskt og uten kompliserende forhold til andre utbyggingshensyn og aktiviteter.

Stortingsproposisjonen hadde følgende begrunnelse for ikke å gå inn for opera i Bjørvika

Bjørvika har store usikkerhetsmomenter spesielt knyttet til kostnad av veganlegg og utvikling nærområdene. Omlegging av vegsystemet og bygging av tunneler i området er kalkulert til å koste anslagsvis 2,3 milliarder kroner. Det er en forutsetning at omlegging av vegsystem er avsluttet tilnærmet samtidig med operahus. På bakgrunn av den usikre finansieringsplanen, vil det gå lang tid før en kan ta standpunkt til om og eventuelt når veganleggene i Bjørvika kan bli gjennomført. Usikkerhetsmomentene som kan flytte byggingen av et operahus i Bjørvika svært langt frem i tid, gjør at Bjørvika ikke anbefales for et nytt operahus

Etter nederlaget i 1998 koples utrednings- og planarbeidet for Bjørvika og opera. Saken fremmes på nytt for Stortinget, som i juni 1999 gjorde følgende vedtak:

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

Med dette var usikkerheten om lokalisering av nytt operahus fjernet og derved var det politiske grunnlaget for senketunnelen avklart og alle aktører gikk inn for denne med full tyngde.

5. Prosjektenes gjennomføring

Dette kapitlet inneholder en kort gjennomgang og vurdering av prosjektenes gjennomføring og forholdet mellom disse.

5.1. Bjørvika Byutvikling fra 2005

Perioden 2005 – 2011

Vedlegg 1 gir en detaljert beskrivelse av gjennomføringsfasen. De viktigste hendelser og milepæler i denne var som følger.

- 2005** HAV Eiendom forbereder salg av de attraktive eiendommene ved siden av operahuset, men må stanse pga forholdet til Operaen.
Bygging av Operatunnelen startet
Første reguleringsplan for Operakvartalet - Barcode kvartalet vedtatt.
- 2007** Plan og bygningsetaten la frem utredningen ”Bjørvika – hva er endringsrommet. En mulighetsstudie med utgangspunkt i seks spørsmål fra gruppeledere i bystyret”. Utredningen oppsummerer i sitt forord den situasjon som var oppstått og de utfordringer man stod overfor:
- Hvordan balansere en bærekraftig høy utnyttelse med behovet for åpenhet og romslige utearealer for fellesskapet?
 - Hvordan skape en bydel på nær en million kvadratmeter gulvareal som i stedet for å stenge inne de tilgrensende bydelene gir disse enkel tilgang til en variert sjøfront med rikholdig publikumstilbud?
 - Hvordan oppnå en rekordhøy kollektivandel samtidig som eksisterende og nye boliger og rekreasjonsområder skjermes og man sikrer god tilknytning til Ring 1 / Indre Oslo øst
- 2008** Konflikten om bygging på HAV eiendoms nabotomt til Operaen ble løst. Reguleringsplan II for Barcode kvartalet vedtatt etter tre års diskusjon
- 2010** De første boligene i Operakvarteret – trinn 1 stod ferdig. Riksantikvaren hadde forskjellige utspill, særlig i forbindelse med Munch museet og vei på vestsiden av Middelaldervannspeilet. Disse ville få konsekvenser for utbyggingsvolum og utbyggingsavtalen. Høsten ble første etappe av veiutbyggingen i Bjørvika, som blant annet omfatter ny E18 i tunnel under Bjørvika og Bispevika, åpnet for trafikk

2011 Det oppnås enighet med riksantikvaren om Munchmuseet, som innebærer en reduksjon i utbyggingsarealet på 10.000 kvm.

Operatunnel med begge løp stod ferdig etter fremdriftsplan og kostnader. Statens Vegvesen sendte ut anbudsdokumentene for veisystemet på overflaten.

Oslo kommune gjør vedtak om finansiering av trikketrase i Dronning Eufemias gt. Dette var avgjørende for å kunne starte byggingen av denne gaten som den viktigste åre i veinettet og for å sikre trikkens plass som den nødvendige del av kollektiv tilbudet.

Perioden 2011- 2014

2011 Rivning av Bispelokket starter

Bygging av nytt veisystem vil foregå i perioden 2011 – 2014

- Operagaten, som går forbi Operaen, vil bli videreført mot vest frem til Tollbugaten. Dette arbeidet vil foregå i 2012.
- Tidlig i 2012 vil arbeidene med Havnepromenaden langs Langkaia starte. Det regnes med at denne delen av promenaden vil være ferdig samme år. I Bispevika vil det etter planen bli jobbet med Havnepromenaden i perioden 2015/2016.

Allmenningene er planlagt ferdigstilt som følger (se kart i avsnitt 3.2):

- **Akerselvallmenningen:** Ferdigstillelse i 2013 for nordre del. Søndre del er avhengig av Munch-Stenersen-museet og byggefeltene på nordsiden.
- **Festningsallmenningen:** Planlagt ferdigstillelse i 2014.
- **Operaallmenningen:** Planlagt ferdigstillelse i 2014.
- **Stasjonsallmenningen:** På sørsiden av jernbanen er sannsynlig ferdigstillelse i 2014, men avhengig av fremdrift for Munch-Stenersen-museet. På nordsiden er sannsynlig ferdigstillelse sommeren 2011.
- **Bispekilen:** Ferdigstillelse i 2016, forutsatt at tilleggende bebyggelse er ferdig da.
- **Kongsbakken:** Tidligst ferdig i 2016, men foreløpig ingen konkret tidsplan.
- **Loallmenningen:** Antatt ferdigstillelse ved årsskiftet 2016/2017, men ingen konkret tidsplan ennå.

Boligbyggingen i OperaKvartetten er planlagt som følger (første trinn stod ferdig i 2010)

Trinn 2 - 75 leiligheter, planlagt ferdigstilt 2012.

Trinn 3 - 40 leiligheter, planlagt ferdigstilt 2013.

Trinn 4 - Ca 85 leiligheter og 8 byboliger, planlagt ferdigstilt 2014.

Trinn 5 - Ca 50 leiligheter, planlagt ferdigstilt 2015.

Trinn 6 - Ca 70 leiligheter, planlagt ferdigstilt 2016.

Det viktigste suksesskriterium for denne fasen er at Dr. Eufemias gate og Håkon VIIs gate kan åpnes i 2013/2014. Da kan tilstøtende byggearbeider starte. Den store utfordring for Bjørvika Infrastruktur og HAV Eiendom nå er å få på plass detaljplanene fra konsept til reguleringsplan slik at bygging kan starte.

5.2. Nytt operahus

Vedlegg 2 gir en detaljert beskrivelse av gjennomføringsfasen. De viktigste hendelser og milepæler i denne var som følger.

1999 – 2002 Forprosjekt og endelig utbyggingsvedtak

1999 Styringsgruppe under ledelse av Kulturdepartementet med øvrige medlemmer fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Den Norske Opera og Statsbygg ble etablert.
Brukerorganisasjon med brukerråd og brukergrupper etablert.

2001 Skisseprosjekt forelå
Rammeplan for reguleringsplan lagt ut til offentlig ettersyn og reguleringsplan vedtatt

2002 Forprosjekt med kostnadskalkyle ferdig etter ekstern kvalitetssikring
Stortinget vedtar bygging av Nytt operahus i Bjørvika med bindende kostnadsramme 3 330 mill kroner og en styringsramme på 2 830 mill kroner. (Differansen mellom disse to er prosjektets usikkerhetsavsetning).

Bygging av Nytt Operahus 2002 – 2008

2003 Grunnarbeidene startet. Kostnadsrammen ble hevet til 3 532 mill kr og styringsrammen til 3 001 mill kr.

2004 Grunnstein nedlagt.
Livssyklusanalyse med kostnadsanslag for forvaltning, drift og vedlikehold foreligger med årsbudsjett på kr 33,9 mill. kr. Kostnadsrammen ble hevet til 3 683 mill kr og styringsrammen til 3 124 mill kr.

- 2005** Scenetårnet, operaens høyeste punkt stod ferdig. Plan- og bygningsetaten og tomteeier Hav Eiendom inviterte tre arkitektfirmaer til et parallelloppdrag. Målet for parallelloppdraget er for å finne alternative utnyttelser av tomtene, og gjøre sikten ut mot operahuset bedre enn det reguleringsplanen legger opp til. Kostnadsrammen ble hevet til 3 858 mill kr og styringsrammen til 3 265 mill kr
- 2006** Innredningsarbeider og steinlegging startet. Med utgangspunkt i Stortingets forutsetninger om prisjustering (St. prp. nr. 48 (2001- 2002)), som i perioden 2002 – 2006 var på 36,7 %, ble prosjektets kostnadsramme økt fra 3.300 millioner kr per 15. januar 2002 til 4 135 millioner pr 15. september 2006.
- 2007** Kostnadsrammen ble hevet til 4 227 mill kr og styringsrammen til 3 657 mill kr. Byggeprosjektet ble ferdigstilt høsten 2007 og prøvedrift startet
- 2008** I januar 2008 ble Statsbygg og Oslo Havn KF enige om hvordan områdene nord for Operaen, mellom Operagata og E18, skal fremstå. Kostnadsrammen ble hevet til 4 356 mill kr og styringsrammen til 3 836 mill. kr. Åpningsforestilling 12. april.

Vurdering av gjennomføringsfasen

Gjennomføringen av prosjektet Nytt Operahus ble fullført innen den gitte tidsramme og med forventet kvalitet. Den endelige kostnad for den ferdigstilte Nytt Operahus var 4 256 millioner kroner. Det er en del forhold som av ulike aktører blir fremhevet som viktige for å forstå hvorfor gjennomføringen gikk bra, samtidig som det også blir pekt på vanskeligheter og svakheter under gjennomføringen.

- Styringsgruppen hadde den riktige sammensetning og fungerte etter hvert bra. Dette skyldtes i stor grad at arbeidsgruppen, som var tilknyttet styringsgruppen, fant en arbeidsform med ukentlige møter som sørget for at de institusjoner som deltok i styringsgruppen og medlemmene fra disse hadde en løpende og meget god informasjon om alle sider ved prosjektets gjennomføring.
- Statsbyggs egen organisering fungerte også bra. Denne startet med å bli bemannet med personer med erfaring fra prosjektgjennomføring og la innledningsvis vekt på å utvikle en prosjektstyringsstrategi med de nødvendige styrings- og rapporteringssystemer. Man fikk også på plass prosjektets kontraktsstrategi.

- Samarbeidet mellom Statsbygg og Den norske opera fungerte bra. Den norske opera var flink til å organisere seg i forhold til prosjektet. Men en utfordring var Den norske operas begrensede ressurser til å fylle rollen som en brukerorganisasjon, særlig i slutfasen og i forbindelse med opplæring for bruk av teaterteknisk utstyr. Teaterteknisk er et operahus med mange heiser, dreiescener etc. et svært komplisert system med store utfordringer til operatørkontroll og sikkerhet. Dette er fremdeles ikke helt på plass og Den norske opera har ikke hatt de nødvendige ressurser for å sikre den nødvendige opplæring.
- Et operahus er et meget spesielt bygg som krever tilgang på spesialistkompetanse. En utfordring for prosjektet var den begrensede tilgang i markedet på spesialistkompetanse innenfor teaterteknikk, akustikk etc. og manglende erfaring fra bygging av tilsvarende bygg hos alle involverte.
- Da anbudspakken for teaterteknikk ble sendt ut, bestod denne av flere leveranser. Man var heldig ved at man fikk en eneste leverandør som tilbyder og som dekket de viktigste og fleste behov. Det at man slapp å forholde seg til en rekke leverandører med mange delleveranser lettet gjennomføringen.
- Underveis kom det til noen tilleggsbehov som ble tilpasset. I utgangspunktet var det ikke lagt inn rom for kommersiell virksomhet, først og fremst restaurant. Det ble lagt inn og det er i dag ca 100 personer ansatt i forbindelse med dette.
- Statsbygg la stor vekt på å forberede leverandører, men på grunn av det stramme markedet som oppstod fikk man en situasjon hvor det var vanskelig å få anbydere og man måtte lyse ut flere ganger for den samme leveransen.
- Opprinnelig hadde man sett for seg et kontraktantall på ca 20. Men på grunn av det stramme markedet ble det et 60-talls kontrakter med store grensesnittutfordringer. Dette betydde at Statsbyggs egen prosjektorganisasjon måtte utvides og var på det meste ca 40 personer. Men dette var likevel bare ca halvparten av prosjektorganisasjonen for byggeprosjekter med omtrent samme omsetning, hvilket anses som en indikator på en effektiv prosjektorganisering.
- En stor utfordring var at Nytt Operahus var det første bygg som ble realisert innenfor Bjørvikautbyggingen. Det ble kostbart å være den som måtte ”gå opp løypa” og fjerne veier, bygg og legge infrastruktur i bakken.

- Brukerutstyrprosjektet kom sent i gang og måtte ha to ulike arbeidsgrupper for å komme frem til et akseptabelt budsjett innenfor gitte rammer.

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. Ved Concept programmet ved NTNU er det gjort en gjennomgang av kostnadsstyringen av prosjektet Nytt operahus. Tabell 5.1 viser utviklingen i styringsramme og kostnadsramme. Denne var i samsvar med Stortingets modell for regulering av kostnadsrammen som skyldes prisregulering.

Tabell 5.1 *Utvikling i styringsramme og kostnadsramme (mill kroner)*

År	Kostnadsramme	Styringsramme
2002	3 330	2 830
2003	3 532	3 001
2004	3 683	3 214
2005	3 858	3 265
2006	4 012	3 374
2007	4 227	3 657
2008	4 356	3 836
2009	4 356	4 278

Differansen mellom kostnadsramme og styringsramme utgjorde prosjektets usikkerhetsavsetning. Totalt ble det brukt rundt 734 mill kr av denne.

Behovet for økningen av styringsrammen blir av Statsbygg begrunnet med følgende forhold:

- *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)

I prosjektets siste år opplevde Statsbygg en sterk økning i kostnadene på mange av de inngåtte kontraktene på grunn av en stor mengde endringer og tillegg. Økningen i kontraktsvolum medførte både at kontraktene måtte reforhandles, samtidig som det ga næring til en mengde kostbare tvistesaker.

5.3. Forholdet mellom prosjektene i gjennomføringsfasen

Vedlegg 3 gir en kronologisk sammensetning av prosjektene og hvor man kan se sammenhengene mellom disse. I gjennomføringsfasen ble forholdet mellom prosjektene artikulert på ulike måter.

I 2001 påla Stortinget regjeringen å innta en aktiv rolle i avklaring av spørsmål for utviklingen av Bjørvika under henvisning til vedtak om nytt operahus i Bjørvika.

I forkant av reguleringsplanen ble det laget en rammeplan. Byrådet uttaler at det "ser behovet for bebyggelse mellom operaen og Nyland allé, men er opptatt av at byggverk i dette området må underordnes behovet for å eksponere operaen mest mulig". Med St. meld nr 28 (2001-2002) Utvikling av Bjørvika og St prp 48 (1998 – 99) Nytt operahus i Bjørvika og det utrednings- og planleggingsarbeid som lå til grunn for disse, hadde man fått på plass grunnlaget for den påfølgende planlegging og utbygging av Bjørvika og nytt operahus.

Fra 2005 ble det betydelig offentlig debatt om at bygningene ville bli for dominerende i Operakvartalet i de tilstøtende områder og stenge utsikten til operahuset fra sentrum. HAV Eiendom og Plan- og bygningsetaten inviterte til parallelloppdrag for å finne alternative utnyttelser av tomtene gjøre sikten ut mot operahuset bedre enn det reguleringsplanen legger opp til. Saken ble først avklart i 2008.

6. Prosjektene driftsfase

I 2011 ble operatunnelen åpnet for drift begge veier. Riving av Bispelokket som første skritt for gjennomføringen av øvrig vegnett startet opp høsten 2011. Det er derfor ikke mulig å si noe om driftsfasen for E18 Bjørvika prosjektet. Dette kapittel tar derfor kun opp driftsfasen for Nytt Operahus.

6.1. Nytt operahus fra 2008

Ansvarsfordeling for drift av Den norske opera og ballett

Statens tilskudd til Den norske opera og balletts kunstneriske virksomhet skjer over Kulturdepartementets budsjett. I 2011 var dette kr 488 575 millioner og for 2012 på kr 508 958 millioner. I avsnitt 6.2 er det redegjort nærmere for inntekter og kostnader ved Den norske opera og balletts virksomhet.

Nytt operahus eies av staten ved Statsbygg. Dette er definert som et ”formålsbygg”, som ikke betaler husleie, men for de faktiske utgifter for drift av bygget, slik det er redegjort for under.

Den norske opera og balletts drift

Tabellene 6.1 og 6.2 gir en sammenligning av økonomiske nøkkeltall i 2005 og 2010. Det viktigste å merke seg er at:

- Driftsinntekter har økt fra 2005 til 2010 med 173 %
- Lønn og honorarutgifter har økt med 69 %
- Antall ansatte i årsverk har økt med 41 %
- Selvdekningsgrad (egne inntekter/driftskostnader) er økt fra 15 % i 2006 til 26% i 2010

Tabell 6.1 Økonomiske nøkkeltall (millioner kroner)

	2 005	2 009	2 010	Endring 2005 - 2010	
				Kroner	%
Driftsinntekter totalt, hvorav:	291 743	532 644	584 148	292 406	100
Billett- og programsalg	30 505	79 137	85 979	55 474	182
• Andre inntekter	21 240	63 639	57 337	36 096	167
• Driftstilskudd	239 998	389 868	440 832	200 835	84
• Andre inntekter totalt, hvorav	21 240	63 639	57 337	36 096	170
• Sponsorinntekter	9 903	28 423	25 179	15 276	154
• Driftskostnader totalt, hvorav	290 015	508 387	578 053	288 038	99
• Lønn, honorarer mm	216 131	338 323	365 544	149 413	69
• Antall ansatte i årsverk	442		625	183	41
Antall personer engasjert	1 424		2 084	660	46

Tabell 6.2 Selvdekningsgrad

	2006	2007	2008	2009	2010	2008
Selvdekningsgrad: egne inntekter/driftskostnader	15 %	13 %	26 %	28 %	26 %	26 %

Statsbyggs forvaltning av Nytt operahus

I samsvar med Innst. S. nr. 225 (1997-98) er Nytt operahus et ”formålsbygg”, som ikke betaler husleie, men for de faktiske utgifter for drift av bygget. I 2004 ble det foretatt en livssyklusanalyse (LCC Life Cycle Cost), hvori inngikk årsbudsjett for forvaltning, drift og vedlikehold. Denne er basert på forprosjektet, men før Nytt operahus var ferdig prosjektert. I 2010 ble det derfor foretatt en revidert LCC analyse basert på erfaringene etter 2 års drift. Tabell 6.3 viser de to analysene.

Tabell 6.3 Livssyklusanalyser (millioner kroner)

	LCC analyse fra 2004		LCC analyse fra 2010	
	Total	Kr/kvm	Total	Kr/kvm
Forvaltning	1 826	47	2 573	66
Drift (inklusive energi og renhold)	18 348	447	35 302	912
Vedlikehold	13 761	356	22 105	572
TOTAL	33 934		59 980	

Analysen i 2010 gir et anslag på forvaltning, drift og vedlikehold som er 76,7 % høyere enn analysen i 2004. Det er flere forhold som forklarer dette.

For det første er det prisstigningen for bygningsrelaterte tjenester som for eksempel rørlegger og elektriker, som er på henholdsvis 3 og 4 ganger konsumprisindeksen. For det andre er det endringer i byggeprosjektet, særlig serveringsarealer, som ble vesentlig utvidet med helt andre utfordringer knyttet til logistikk og avfallshåndtering. For det tredje er det byggets kompleksitet, særlig knyttet til de to scenene, hvor drift og vedlikehold ble langt mer omfattende enn tenkt. For fjerde gjelder det endrede bruksforutsetninger med aktiviteter også på dagtid og alle ukedager, som innebar en helt annen slitasje enn forutsatt og vedlikehold til ukurante tider og høyere kostnader. I 2007 ble det foretatt en prisjustering av 2004 LCC analysen. Tabell 6.4 viser forskjellen mellom denne og budsjettet for driftskostnader for 2011.

Tabell 6.4 Driftskostnader (millioner kroner)

	Prisjustert LCC analyse 2007	Budsjett 2011	Endring 2007 - 2011	
			kroner	prosent
Driftsbetjening	3 155 000	3 980 000	825 000	26
Diverse forbruksmateriale	625 000	2 079 000	1 454 000	232
Serviceavtaler	1 751 000	5 636 000	3 885 000	222
Utvendig renhold	0	240 000	240 000	
Vann og avløp	391 000	630 000	239 000	61
Renovasjon	416 000	1 966 000	1 550 000	372
Vakt og sikring	1 167 000	1 175 000	8 000	1
Utendørs	113 000	204 000	91 000	80
Total	7 619 000	15 910 000	8 291 000	109

Tabell 6.4 viser at beregningene av driftskostnader i 2007 var halvparten av hva de faktisk blir i 2011 og at dette først og fremst skyldes de langt høyere kostnadene til renovasjon, forbruksmateriale og serviceavtaler for drift.

Når det gjelder renhold og energi, er kostnadene svært brukeravhengige og betales direkte av Den norske opera og ballett. Her får man besparelser ettersom man får erfaringer med bruken av huset. En forklaring til at de tidlige beregningene av vedlikeholdskostnadene var alt for lave var at man tok utgangspunkt i byggets grunnflate på 38.000 kvm, og ikke tok høyde for hva de store volumene innebar. Dette gjorde man i 2010 LCC analysen og kom frem til at beregningsgrunnlaget for vedlikehold ikke skulle være 30 000 kvm men 75 000 kvm.

Et siste forhold som må nevnes er at kapitalkostnader (neddiskontering) ikke er medtatt i beregningene av livssyklusanalysen fordi kostnader til investeringen utgiftsføres ved bruk, hvilket vil si at pengene bevilges over statsbudsjettet og avskrives. Det eneste element ved bygget hvor kapitalkostnaden er neddiskontert er de kommersielle arealene (først og fremst serveringsarealene og utleierom), som skal være selvfinansiert. Investeringskostnadene for disse er beregnet til 73,6 millioner kroner og Den norske opera og ballett betaler årlig kapitalkostnader på 3 418 000 (2008-kroner) for dette.

7. Aktører og organisering

7.1. Bjørvika byutvikling

For å forstå utviklingen i Bjørvika er det viktig å beskrive aktørene og deres roller, hvordan planlegging og utredningsarbeidet foregikk, hvilke beslutninger om finansiering som ble foretatt, hvordan samarbeid ble gjennomført og avtaleverket som ble fremforhandlet og lagt til grunn for gjennomføringen.

Nærmere om aktørene og deres roller

Dette er et prosjekt med svært mange aktører som har hatt ulike interesser og funksjoner til ulike tidspunkt gjennom prosjektets historie.

Statlige institusjoner

Stortinget var på ulike tidspunkt en pådriver for å få til senketunnelen og lydhør for påvirkning fra lokale krefter. Samtidig var Stortinget svært opptatt av å få en finansieringsplan, som sikret at de som ville dra nytte av frigjorte arealer og den verdiøkning på arealene som ville følge av senketunnelen, også skulle bidra til finansieringen av denne. Oslo kommune bidro i begrenset grad med 320 mill kroner av en total på 5,5 milliarder kroner, mens grunneiernes bidrag ble til finansiering av infrastruktur.

Departementer

Samferdselsdepartementet var det departement som overordnet for Statens Vegvesen la frem stortingsmeldinger og budsjettproposisjoner for vedtak om bygging av senketunnelen.

Miljøverndepartementet var en aktør i forbindelse med utarbeidelse av konsekvensutredningsprogrammene og som leder av en arbeidsgruppe med representanter for de viktigste grunneierne og Oslo kommune.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet var som overordnet for Statsbygg involvert i utviklingen av området, og da særlig i forbindelse med nytt operahus. Men dette departement kom til å spille en helt sentral rolle for å få til samarbeid og finne løsninger som var helt avgjørende for å få til den byutvikling i Bjørvika som alle berørte ønsket. Det var dette departement som la frem St. meld. nr. 28 (2001-

2002) Utvikling av Bjørvika som gir følgende beskrivelse av hva man ser som vanskelighetene for å kunne realisere byutviklingen:

Det er særlig fire forhold knyttet til dagens rammevilkår og organisering som vanskeliggjør realisering av byutviklingen i Bjørvika-området:

- Finansiering av riksveiomleggingen med en tung andel finansiert av grunneierne
- Oslo havnevesens mulighet til å kunne utvikle eiendom innenfor dagens havne- og farvannslov
- Fragmentert eierstruktur og organisering
- Lang gjennomføringstid for utbyggingen

For å få til en løsning har regjeringen lagt vekt på at statens rolle skal avgrenses til å dreie seg om det finansielle og gjennomføringsmessige ansvar for riksveiomleggingen, samtidig som man legger forholdene til rette for at havne- og farvannslovens bestemmelser ikke skal hindre utvikling av området. Samtidig har det vært arbeidet aktivt for å få til en organisering av arbeidet som er mest mulig fornuftig i forhold til ønsket om en helhetlig utvikling av området, samtidig som organiseringen bidrar til mest mulig kostnadseffektive løsninger.

Departementet med sin statsråd spilte en meget aktiv rolle og var helt instrumentell for å få på plass finansieringen av riksveiomleggingen (herunder senketunnelen), prinsippavtalen om et felles eiendomsselskap og grunneiernes forpliktelser, Oslo kommunes viljeserklæring om sine forpliktelser samt særlov for Oslo havn. Våren 2003 truet Arbeids- og administrasjonsdepartementet med statlig reguleringsplan dersom ikke Oslo kommune fikk vedtatt reguleringsplanen.

Direktorater

Statens Vegvesen, var ansvarlig for utredninger og planer for E18 Bjørvika prosjektet og for gjennomføringen av prosjektet.

Riksantikvaren og **Byantikvaren** har vært aktører i forbindelse med kulturminnevern. Riksantikvaren ble en svært aktiv aktør i forbindelse med diskusjonen om Munchmuseet og fikk til et kompromiss.

Statens Forurensningstilsyn var godkjenningsorgan for alle tillatelser for mudring av forurensede sedimenter og behandling av forurensede masser.

Statsbygg var en viktig aktør som deltaker i ulike utredninger og planarbeid og som eier er Statsbygg ansvarlig for driften av Operaen.

Oslo havnevesen var i en spesiell stilling som grunneier med særskilte rettigheter og plikter etter Havneloven. En betydelig del av arealet som forutsettes utviklet og utbygget var disponert til havneformål. Men i henhold til havne- og farvannsloven skal havnevesenets verdier, som er finansiert av havneavgifter, utnyttes til havneformål. Dette var et av de forhold som i St. meld. nr. 28 (2001-2002) Utvikling av Bjørvika var omtalt som et hinder for å realisere en ønsket byutvikling i området. Om dette sies det i meldingen:

Regjeringen mener det i dag vil være problematisk å avhende havnevesenets eiendom i Bjørvika til en akseptabel pris i forhold til de betydelige investeringer Oslo havnevesen står overfor både på kort og lang sikt. Det dreier seg om investeringsbehov knyttet til utvikling av en midlertidig havneløsning frem til og med 2012 og utvikling av en permanent havneløsning i indre Oslofjord som i henhold til vedtak av Oslo Bystyre forutsettes lagt utenfor Oslo. For å realisere utviklingen i Bjørvika mener regjeringen derfor at man må finne frem til en løsning på hvordan havnevesenets eiendommer kan håndteres i dette området. På denne bakgrunn mener regjeringen Oslo Havn må tillates å opptre som ordinær grunneier for slik å kunne realisere den potensielle verdi eiendommene har, forutsatt at dette skjer uten risiko for den øvrige havnevirksomheten.

For å få til dette ble det utarbeidet en lovproposisjon hvor Oslo havn fikk anledning til å disponere havnekassens eiendommer i Bjørvika til annet enn havneformål, til havnens beste. Lovproposisjonen omhandlet andre spørsmål knyttet til organisering av havnevirksomheten, slik at havnen fikk en organisering totalt sett som gjør den egnet til også å gå inn i eiendomsutvikling.

Oslo kommune

På politisk nivå var **Byutviklingskomité, byråd og bystyre** alle aktører i Oslo kommune gjennom hele prosjektet for å gi de politiske beslutninger og styringer.

Av de politiske partier var Oslo arbeiderparti en viktig aktør for å få senketunnelen, fordi de mente dette ville styrke deres kamp for å få operaen til Bjørvika og den byutvikling av Bjørvika som de ønsket. Dette betydde at de var mer motivert for å få på plass de nødvendige finansieringsbidrag fra kommunen, mens Høyre i utgangspunktet var mot dette.

Innenfor Oslo kommune er det en rekke etater som er involvert, hvorav de viktigste er:

Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY), med ansvar for kommunens eiendommer. EBY var opprinnelig tiltenkt en koordinerende rolle i forhold til

andre kommunale etater og overfor utbyggerne, først og fremst mot Bjørvika Infrastruktur.

Plan og bygningssetaten (PBE) var ansvarlig for utredninger i reguleringsplanarbeidet og selve planarbeidet. Etter at reguleringsplanen ble vedtatt har PBE hatt ansvaret for godkjenning av regulerings- og detaljplaner innenfor området og utarbeiding av planfaglige vurderinger, som alle fremmes for byutviklingskomiteen.

Vann- og avløpsetaten (VAV) vil ha ansvaret for driftingen av alle hovedledningsnett, vann- og avløpsanlegg som Bjørvika Infrastruktur bygger.

Bymiljøetaten omfatter fra mai 2011 også **Samferdselsetaten**, med ansvar for kommunale veier og transport i området.

Hafslund AS, hvor Oslo kommune er en stor aksjonær, vil være eier av og levere fjernvarme til området.

Grunneiere

Oslo S Utvikling AS (OSU) Eiendoms- og utviklingselskapet Oslo S Utvikling AS (OSU) ble etablert i 2001. Bak dette står Entra Eiendom AS, Linstow AS og Rom Eiendom AS. De tre selskapene eier hver 1/3 av Oslo S Utvikling. Formål er å bygge ut eiendommene som tilhørte NSB Eiendom, nå ROM Eiendom, på sørsiden av jernbanens sporområde på Oslo S – fra Oslo Atrium og østover mot Middelalderparken.

Det skal utvikles ca 405 000 m² boligarealer med ca 5.000 boliger i Bjørvika. I OSU-området vil det bli bygget ca. 37 000m². Totalt vil Oslo S Utvikling bygge ca. 380 boliger. Næringsarealene i OSU-området vil gi rom for ca. 5 000 arbeidsplasser. Oslo S Utvikling skal utvikle ca 350 000 kvm av de totalt omkring 900 000 kvm nærings- og boligarealer som ligger innenfor Bjørvika-reguleringen. Området Oslo S Utvikling er i gang med å bygge ut, har fått navnet OperaKvarteret.

HAV Eiendom AS, HAV Eiendom AS er Oslo Havn KFs datterselskap og driver eiendomsutvikling i Bjørvika. Selskapet ble stiftet 7. april 2003. Med endringene i havneloven fikk Oslo Havn ved HAV Eiendom anledning til å selge tomter for å finansiere utbygging av de nye havneområdene på Sørenga. HAV Eiendom AS har som formål å delta i byutviklingen i Bjørvika-området gjennom utvikling, utleie, forvaltning, kjøp og salg av fast eiendom i Bjørvika-området og virksomhet som står i forbindelse med dette, samt å inneha eierinteresser i selskap som driver tilsvarende virksomhet. HAV Eiendom AS eier 66 prosent av Bjørvika Utvikling AS, som igjen eier 100 pst av Bjørvika Infrastruktur AS. HAV Eiendom AS eier brorparten av arealene i Bjørvika. Det utgjør omlag 156 dekar som kan bebygges med 570.000 m² T-BRA (byggeareal i henhold til Norsk Standard 3940).
Concept-rapport nr. 28

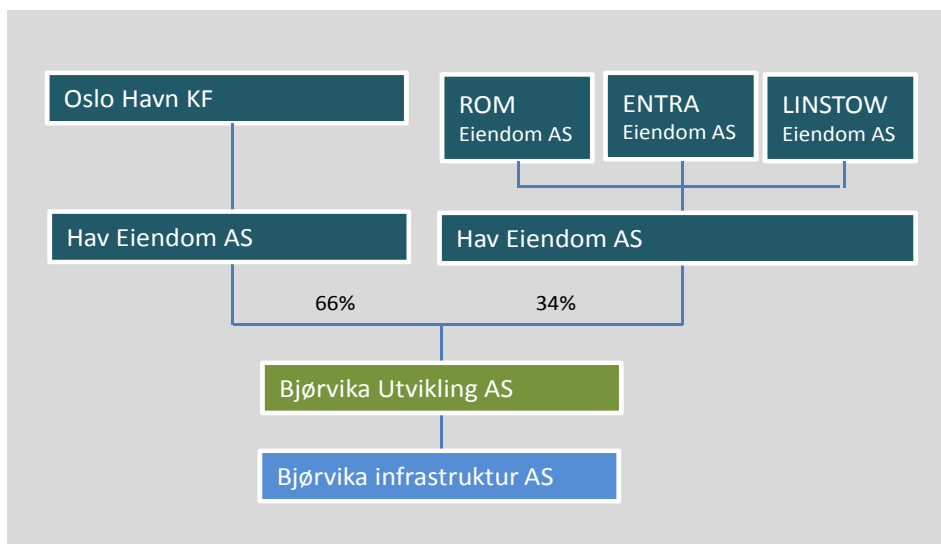
Utviklingen av HAV Eiendoms tomter i Bjørvika vil strekke seg over flere år. Fremdriften koordineres med Oslo Havn KFs vedtatte flytting av havnedriften fra området.

Bjørvika Utvikling (BU) AS, Grunneierne og fremtidige grunneiere i Bjørvika stiftet i 2003 Bjørvika Utvikling AS (BU). Bjørvika Utvikling AS (BU) eies av HAV Eiendom AS (HAV E) og Oslo S Utvikling AS (OSU). HAV E har 66 % og OSU 34% eierandel i Bjørvika Utvikling noe som gjenspeiler eierforholdene av utbyggingsarealene i Bjørvika. Selskapets formål er å være et felles interesse- og koordineringsorgan for grunneierne overfor bl.a. offentlige myndigheter i utviklingen og utbyggingen av området. Bjørvika Utvikling skal bl.a. fastsette utbyggingsrekkefølgen og gjøre prioriteringer innenfor sitt virkeområde.

HAV Eiendom og Oslo S Utvikling disponerer eller vil disponere etter utøvelse av forkjøpsrett/løsningsrett, de arealer i Bjørvika-Bispevika som muliggjør bygging av omkring 900 000 m² (T-BRA) nærings- og boligarealer innenfor reguleringsområdet.

HAV Eiendom og Oslo S Utvikling vil på egen hånd eller i samarbeid med eksterne samarbeidspartnere utvikle og bygge ut Bjørvika med tanke på videresalg, utleie eller egen bruk.

Bjørvika Utvikling har stiftet Bjørvika Infrastruktur AS (BI) som er et 100% eiet datterselskap av Bjørvika Utvikling (se under). Skissen under viser selskapsstrukturen for Bjørvika Utvikling (BU).



Kilde: Bjørvika Utvikling AS

Concept-rapport nr. 28

HAV Eiendom og Oslo S Utvikling vil på egen hånd eller i samarbeid med eksterne samarbeidspartnere utvikle og bygge ut Bjørvika med tanke på videresalg, utleie eller egen bruk. Inntil nå har de fulgt to ulike strategier. HAV Eiendom har foretatt regulering av sine tomter som så er blitt solgt. Det største salget har hittil vært av Sørenga for 910 millioner kroner til Sørenga Utvikling (se under). Oslo S Utvikling, derimot, har stått for regulering og utbygging av sine tomter, som så er blitt leid ut eller solgt.

Bjørvika Infrastruktur AS (BI), For å samle ansvar for styring med all bygging av teknisk og sosial infrastruktur i den nye bydelen i Oslo, etablerte Bjørvika Utvikling i 2003 det heleide datterselskapet Bjørvika Infrastruktur AS. Bjørvika Infrastruktur AS (BI) har som sitt formål å ha et samlet ansvar for styring med all bygging av teknisk infrastruktur ved utviklingen og utbyggingen av Bjørvika.

Teknisk infrastruktur omfatter

- Hovedanlegg for vann, avløp og overvann. BI har ansvaret for planlegging, prosjektering og prosjekt- og byggeledelse for anleggene. Oslo Kommunes Vann- og avløpsetat er byggherre og har ansvaret for anleggene.
- Offentlige veier, broer, gang- og sykkelveier, parker, allmenninger og kaifronter
BI har ansvaret for prosjektering, bygging og finansiering av anleggene.
- Anlegg for termisk energi, høyspentanlegg og IKT

Bjørvika Infrastruktur forestår prosjekt- og byggeledelse for fremføring av ledningsnett på vegne av Viken Fjernvarme AS. Hafslund Nett AS skal bygge ut høyspentnettet i Bjørvika. BI bygger føringsveiene på vegne av Hafslund Nett AS. Bjørvika Infrastruktur har også inngått avtale med Bjørvika IKT AS (BIKT) om bygging av felles føringsvei for IKT kabelnett. BIKT er byggherre for anleggene.

30. juni, 2003 inngikk Bjørvika Infrastruktur og Oslo kommune en utbyggingsavtale som legger grunnlaget for utviklingen av Bjørvika. Denne er nærmere omtalt i avsnitt 7.1. Bjørvika Infrastruktur har ansvaret for oppfølging av de tre håndbøkene for bærekraft i Bjørvika, Designhåndbok, Overordnet miljøoppfølgingsprogram og Kulturoppfølgingsprogram

Sørenga Utvikling KS, Sørenga Utvikling KS eies av Boligbyggelaget USBL, Backe Gruppen, Oslo Areal, Urbanium samt noen finansielle investorer. Selskapets formål er å utvikle og gjennomføre utbyggingen av Sørenga i Bjørvika. Boligbyggingen i dette området har startet opp og det skal utvikles ca. 800 boliger.

Andre interessenter og aktører

Oslo Byes vel, var med å arrangere idékonkurransen ”Byen og fjorden” 1982, hvor senketunnelideen ble introdusert for første gang. Oslo Byes vel har siden vært en aktiv pådriver for å få senketunnelen som en forutsetning og del av sin visjon for Bjørvika. Byutviklingen i Bjørvika har vært forbundet med stor interesse fra publikum og presse. Dette har særlig vært i forbindelse med utforming av enkeltbygg, som for eksempel Munch museet, og detaljregulering og utforming med utnyttelsesgrad for særskilte områder, som Operakvartalet, med Barcode prinsippet for utbygging. Planlegging: Konsekvensutredninger, andre sentrale utredninger og reguleringsplanarbeidet

De viktigste statlige og kommunale planforutsetninger var nedfelt i følgende dokumenter: Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, Kommuneplan 1991 for Oslo, Kommunedelplan for Indre Oslo, Grøntplan for Oslo – Kommunedelplan 1993, Kommunedelplan for Oslos sentrale sjøside 1986, Fjordby eller Havneby 1997, Transport, havn og miljø – utviklingsplan for Oslo havn 2000 – 2020, Kommuneplan Oslo 2000.

De viktigste utredninger og planprosesser frem til reguleringsplan er følgende:

- 1993 Idékonkurransen hvor seks arkitekt/ingeniør-grupper ble bedt om å foreslå alternative prinsipper for veg- og byutvikling i Bjørvika
- 1994 Resultatene fra idékonkurransen oppsummert som grunnlag for Melding om E18 mellom Oslotunnelen og Ekeberg tunnelen, som ble lagt ut til offentlig ettersyn og 33 merknader mottatt
- 1995 Utredningsprogram for Konsekvens Utredning (KU) – fastsatt av Veidirektoratet i samsvar med Miljøverndepartementet
- 1996 Konsekvensutredning E18 mellom Oslotunnelen og Ekeberg tunnelen (KU 1)
- 1998 Konsekvensutredning E 18 mellom Festningstunnelen og Ekeberg tunnelen (KU 2)
”Byutvikling i Bjørvika-Bispevika” utarbeidet av Statsbygg og Plan- og bygningssetaten i Oslo kommune på oppdrag fra Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet og Oslo kommune.
- 1999 Arbeidsrapport Optimalisering av planforslag fra konsekvensutredningsfasen – Detalj- og reguleringsplan.

Denne rapporten fastla grunnlaget for Oppstart av reguleringsplanarbeidet for hele Bjørvika–Bispevika-området inkludert senketunnel med kryss. Den trekker opp rammer og ambisjonsnivå for reguleringsplanen, hvorav de viktigste var:

- trekke opp hovedlinjer for byutviklingen fremfor å løse detaljer.
- gjennomføre detaljert regulering av senketunnel og de tilhørende kryssområdene
- avklare prinsippene for hovedveisystemet
- avklare viktige strukturerende elementer og prinsipper (gater, plasser – offentlige byrom)
- avklare fremtidige byggeområder og hva som skal være ubebygde
- avklare tomteutnyttelsen
- lage forslag til estetiske retningslinjer
- innenfor presise rammer bør de enkelte delområder utvikles videre gjennom arkitektkonkurranser eller godt organiserte utviklingsprosesser.
- muliggjøre et avtaleverk som sikrer et utbyggingsvolum (utnyttelsesgrad) som gjør at grunneierne får dekket sitt bidrag til infrastrukturbygging.

2000 I perioden mai september utførte fire norske og internasjonale konsulentgrupper parallelloppdrag for Bjørvika – Bispevika etter bestilling fra Statens vegvesen Oslo, Statsbygg, NSB BA og Plan- og bygningsetaten i Oslo. Det ble utarbeidet en felles og omforent evaluering av bidragene som ble lagt til grunn for reguleringsplanarbeidet.

2000 – 2003 Utarbeiding av Reguleringsplan: Med bakgrunn i den valgte løsning prinsipp (D 2) fra konsekvensutredningen fra 1998 ble et forslag til reguleringsplan for etappe 1 av veganlegget lagt ut til offentlig ettersyn sommeren 2000. Nye ideer for byutvikling og endrede rammebetingelser for havnearealer medførte at forslaget til reguleringsplan ikke ble behandlet videre. I stedet ble en ny reguleringsplan utarbeidet med benevnelsen ”Byutvikling i Bjørvika - Bispevika – Lohavn”. I denne inngikk en alternativ løsning for Sørengakrysset der store deler av krysset ble lagt i tunneler. Denne løsningen hadde klare fordeler for byutvikling, men bidro til høyere kostnader og førte til at tunnelsystemet i Oslo ble mer komplisert med hensyn på drift og sikkerhet.

Reguleringsplanarbeidet hadde en meget høy grad av kompleksitet, både planfaglig og organisatorisk. Det ble foretatt et stort antall delutredninger for å belyse svært ulike problemstillinger, som så skulle sammensys til en helhetsplan alle
Concept-rapport nr. 28

interessentene kunne være enige om og stille seg bak som forslagsstillere. Organiseringen av aktørenes deltakelse var derfor også en stor utfordring.

Det ble utarbeidet to reguleringsplaner, en reguleringsplan for riksveganlegget og en for byutviklingen i Bjørvika–Bispevika, men disse ble samordnet i tid og saksfremstilling som begge forelå og ble vedtatt i mai / juni 2003:

- Reguleringsplan – Byutvikling i Bjørvika – Bispevika – Lohavn
- Reguleringsplan E18 Mellom Festningstunnelen og Ekebergtunnelen (etappe 1)

Samtidig ble det fremmet en reguleringsplan som gjaldt arealbruken på nordsiden av Oslo S.

Nytt operahus i Bjørvika inngikk som en premiss for planarbeidet, men operaen ble behandlet som en egen reguleringsplan. NSB BA Eiendom kunngjorde også samme dato oppstart av reguleringsplanarbeidet for utvikling av arealene mellom sporområdet på nordsiden av Oslo S og Schweigaardsgate. Planen har viktige forbindelser med reguleringsplanen for Bjørvika–Bispevika, og de ble derfor lagt ut til offentlig ettersyn samtidig.

Reguleringsplanarbeidet ble ledet av Plan og bygningsetaten. Opprinnelig var det meningen at planarbeidet skulle ledes av Statens Vegvesen. Planen ble utarbeidet i samarbeid mellom Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune, Oslo Havnevesen, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Statens vegvesen Region Øst, Statsbygg, ROM eiendomsutvikling as og Oslo S Utvikling as, med alle disse som undertegnende forslagsstillere. Målsettingen var å kunne utarbeide et forslag til reguleringsplan for byutviklingen som alle fire parter kan stille seg bak som forslagsstillere. Plan og bygningsetaten ledet dette arbeidet.

2001 Basert på de omforente anbefalingene fra parallelloppdragene og den samlede evaluering av disse utarbeidet **Plan og bygningsetaten** et forslag til rammeplan for Bjørvika, som ble lagt ut til offentlig ettersyn i mars 2001. November 2001 ble det vedtatt å innlemme Sørengautstikkeren i planområdet. Dette innebar at det også måtte utarbeides en reguleringsplan for dette. I november 2001 behandlet Bystyret planleggingen av Bjørvika og gjorde et vedtak i 36 punkter som var retningsgivende for arbeidet med reguleringsplanen (se avsnitt 7.1.2, hvor de viktigste av disse er omtalt).

2003 Reguleringsplanen ble vedtatt 18. juni 2003. Men ble mottatt med omfattende innsigelser og lå et år i Miljøverndepartementet før den ble stadfestet i 2004.

Fra 2003 er det fremmet en rekke detaljreguleringsplaner for de enkelte delområder.

Sammen med avtaleverket mellom partene, som ble undertegnet i juni 2003, skulle reguleringsplanen sikre et utbyggingsvolum (utnyttelsesgrad) som gjorde at grunneierne fikk dekket sitt bidrag til infrastrukturbygging.

Reguleringsplan er en rammeplan for detaljreguleringsplaner for enkeltområder. Dette innebar en viss fleksibilitet, men åpnet også for vanskelige omkamper i forbindelse med utnyttelsesgrad, bygningsvolum og særlig høyde på de enkelte bygg, som bidro til forsinkelser.

Beslutning om finansiering

Bakgrunn

Fra første gang Stortinget behandlet E18 Bjørvikaprojektet i 1993 var dette og ulike regjeringer opptatt av finansieringen av prosjektet og ulike interessenters bidrag, slik det fremgår av følgende sitater:

St. meld. nr. 37 (1996 – 97) Norsk veg- og trafikkplan 1998 – 2007, som ble fremlagt 18. april, 1997 gir som begrunnelse for å prioritere dette prosjektet at

Bjørvikaprojektet er primært prioritert som følge av de store lokale byutviklingsinteressene som knytter seg til prosjektet, og i mindre grad som følge av behov for riksvegutbygging. Dette reiser spørsmål om en kostnadsdeling som må diskuteres nærmere med Oslo kommune og andre aktuelle parter. Finansieringsplan for Bjørvikaprojektet er ikke avklart

Dette ble fulgt opp med utsagn fra samferdselsminister Odd Einar Dørum og byrådsleder Fritz Huitfeldt om deres felles ansvar for å få til et spleiselag mellom Oslo, staten og bompenger fra brukerne for å finansiere tunnelen og at Oslo kommune samme år bevilget 150 millioner kroner til dette.

St. meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011, som ble lagt frem 29. september 2000, omhandler Bjørvikaprojektet og sier følgende om verdiøkning av området som følge av prosjektet og finansiering i den forbindelse.

Bjørvikaprojektet i Oslo inngår i Oslopakke 1, men er først og fremst initiert ut fra ønsket til blant annet Oslo kommune, om en bedre utnyttelse av Bjørvikaområdet. Ved at Ev 18 legges i senketunnel frigjøres arealer som dermed vil få betydelig verdiøkning. Denne verdiøkningen må inngå i finansieringen av vegutbyggingen. Samferdselsdepartementet ønsker en samlet finansieringsplan før det tas endelig stilling til prioriteringen av prosjektet

Samferdselsdepartementet legger til grunn at prosjektet skal finansieres med en kombinasjon av statlige midler, bompenger, direkte bidrag fra Oslo kommune og bidrag fra verdistigningen på berørte eiendommer som følge av ny Ev 18. Oslo kommune har vedtatt å bidra med 150 mill. kr.

Endelig statlig bidrag til prosjektet må bl.a. vurderes i forhold til framtidige verdier på arealene i området.

Det kan også være ønskelig å drøfte ytterligere bidrag fra Oslo kommune. Prosjektet er et byutviklingsprosjekt og har relativt liten betydning for trafikkavviklingen. Dersom det ikke oppnås en betydelig lokal finansiering, vil de statlige midlene og bompengene bli omdisponert. Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til saken.

Frem til 2001 var avklaring av finansiering bare knyttet til E18 Bjørvikaprojektet, men deretter også finansieringen av byutviklingen av Bjørvika. St. meld. nr. 28 (2001-2002) Utvikling av Bjørvika, som ble fremlagt 26. april 2002, behandler dette og uttaler

Når det gjelder finansiering av riksveiomleggingen vurderer regjeringen det dit hen at grunneierne ikke har mulighet til å finansiere store deler av denne, samtidig som de ilegges ansvaret for å finansiere annen infrastruktur i området når dette sees i sammenheng med kostnader og risiko knyttet til vanskelige grunnforhold, forurensning, omfang av kulturminner og reguleringsmyndighetens ønske om høy standard på infrastruktur som skal dekkes av utbygger. Med dette som utgangspunkt mener regjeringen at staten og bilistene må ta hovedansvaret for finansiering av riksveiomleggingen, samtidig som dette ikke går ut over satsing på andre veiprosjekter utenfor Oslo-området. Det forutsettes at inntekter ved salg av dagens riksveiarealer benyttes til finansiering av omleggingen, og at grunneierne stiller ny veigrunn til riksvei vederlagsfritt til rådighet. Oslo kommune har signalisert at de vil godta dette og at de vil bevilge 150 millioner kroner til riksveiomleggingen.

I den samme melding heter det så følgende om finansiering av infrastruktur:

På bakgrunn av de vurderinger som er gjort om utbyggerens evne til å finansiere store deler av riksveiomleggingen med mer har regjeringen overfor partene skissert at staten kan ta et større finansielt ansvar for riksveiomleggingen og løse problemene knyttet til Oslo Havn. På denne bakgrunn er det enighet mellom grunneierne om å etablere et felles utviklingselskap (Bjørvika utvikling AS) og et infrastrukturselskap eid av dette med det finansielle og gjennomføringsmessige ansvaret for tekniske infrastrukturoppaver minus riksveiomlegging. Byrådet i Oslo signaliserte at Oslo kommune vil ta kostnadene knyttet til sosial infrastruktur.

I det følgende har vi behandlet disse to finansieringsspørsmål hver for seg.

Finansiering av E18 Bjørvika

St. meld. nr. 28 (2001-2002) Utvikling av Bjørvika, som ble fremlagt 26. april 2002, la til grunn følgende finansieringsplan for kostnadsanslaget på 2 800 mill kroner: Concept-rapport nr. 28

- 1 150 mill kroner over statsbudsjettet. Dette består av 350 mill kroner innenfor NTP rammen og en egen bevilgning på 800 til veibudsjettet uten at dette går på bekostning av NTP-rammen.
- 1 200 mill kroner brukerfinansiering. Dette består delvis av midler fra bompengeringen, som det er avsatt 350 mill kroner til i henhold til NTP, og en lokalt initiert brukerfinansiering på 850 mill kroner.
- 300 mill kr fra salg av dagens riksveiarealer
- 150 mill kr i tilskudd fra Oslo kommune

Forut for at regjeringen la frem denne stortingsmeldingen la Oslo kommune frem dokumentet ”Politisk viljeserklæring, hvor kommunen sluttet seg til dette finansieringsopplegg”, og som er undertegnet av byrådsleder.

30. juni 2003 ble det inngått en avtale mellom Staten ved Statens Vegvesen Region Øst og Oslo kommune om Finansiering av Riksveianlegg for Bjørvika

I april 2005 presenteres St. prp. nr. 50 (2004-2005) Om utbygging av E18 Bjørvikaprojektet i Oslo, hvor Samferdselsdepartementet legger frem følgende forslag til reviderte finansieringsplan, hvor Oslos bidrag var økt til 320 mill kroner.

Tabell 7.1 Revidert forslag til finansieringsplan sammenholdt med finansieringsplanen i St.meld. nr. 28 (2001–2002)

St.meld. nr. 28	Styringsramme	
	(mill. 2001-kr)	(mill. 2005-kr)
Statlige midler	1 150	1 440
Bompenger	1 200	1 860
– <i>Oslopakke 1</i>	350	380
– <i>nytt opplegg</i>	850	1 480
Tilskudd fra Oslo kommune	150	320
Salg av eiendommer	300	300
Sum	2 800	3 920

Tabell 7.2 viser kostnadsanslagene fra 1994 og hvordan dette er finansiert.

Tabell 7.2 *Kostnadsanslag (millioner kroner)*

1994	Alternativ B, anbefalt Statens vegvesen og Byråd	1 200
1996	Konsekvensutredning Alternativ D	1 890
1997	St. meld. nr. 37 (1996-97)	2 300
1998	Konsekvensutredning 1998	2 100
2000	St. meld. nr. 46 (1999-2000)	2 000 – 2 500
2002	St. meld. nr. 28 (2001 – 2002)	2 400 – 3 200
2004	Kvalitetssikringsrapport	
	Kostnadsramme Samferdselsdepartementet	4 430
	Styringsramme Statens Vegvesen	3 850
2004	St. prp. nr. 1 (2004-2005)	3 920
2005	St. prp. nr. 1 (2005 – 2006)	4 600
2010	Gjeldende finansiering	5 500

Tabell 7.3 *Gjeldende finansiering (mill kroner)*

Finansiering	Kostnad	Andel
Staten	1 739	38 %
Bompenger	2 243	49 %
Oslo kommune	318	7 %
Salg av eiendommer	300	7 %
Total	5 500	100 %

I juni 2011 vedtar Oslo kommune avtale med Staten ved Statens vegvesen Region Øst om finansiering av trikke trasé i Dronning Eufemias gate.

Finansiering av infrastruktur i Bjørvika

I november 2001 behandlet bystyret saken ”Byutvikling i Bjørvika–Bispevika; grunnlag for videre planarbeid” og gjorde vedtak i 36 punkter som skulle være rettleidende for reguleringsplanarbeidet. De viktigste av disse er omtalt i avsnitt 8.1.

For det første la Bystyret til grunn at området skal være stort nok til å finansiere ”..mest mulig av infrastruktur, veier og tunneler, parker og fellesområder”, og at ”utbyggerne i området må forpliktes i forhold til reguleringsplaner slik at finansieringen av fellestiltak kan sikres”.

For det annet vedtok bystyret at planområdet skulle utvides videre sørover til også å dekke Sørengautstikkeren og Grønliå som et ledd i å realisere visjonen om Fjordbyen. Dette gir et planområde på ca 700 daa med et samlet utbyggingspotensiale på ca 900.000 m². Dette var en fordobling av utbyggingspotensialet i forhold til det opprinnelige planområdet.

Forut for at regjeringen la frem St. meld. nr. 28 (2001-2002) undertegnet Oslo Havnevesen og Oslo S Utvikling (OSU) 9. april 2002 det felles dokument ”Grunneiernes bidrag til en totalløsning for Bjørvika”. Disse to etablerte så selskapet Bjørvika Infrastruktur som 30. juni 2003 inngikk en utbyggingsavtale med Oslo kommune som legger grunnlaget for grunneiernes deltakelse i utviklingen av Bjørvika. I denne sammenheng er det viktig å fastslå at grunneiernes gjennom Bjørvika Infrastruktur har forpliktet seg til å finansiere teknisk infrastruktur for inntil kr 2.000 millioner (2003-nivå), med 2.500 kroner per kvadratmeter for et totalt utbyggingsareal på 840.000 kvadratmeter.

Forutsetningen for denne forpliktelsen og avtalen var at reguleringsplanen sikret et utbyggingsvolum (utnyttelsesgrad) som gjorde at grunneiernes fikk dekkete sitt bidrag til infrastrukturbygging.

Samarbeid og avtaleverk for utvikling av Bjørvika

Samarbeid under planlegging

I 2000 ble det etablert en styringsgruppe for å få til et byutviklingsprosjekt med en veiløsning som den Oslo kommune ønsket. Sammensetningen av styringsgruppen og deltakernes nærhet til beslutningsfattere var viktig. Gruppen og alle i denne hadde et sterkt mandat og ønske om å lykkes. Situasjonen ble raskt en vinn-vinn for alle. Det var også kontinuitet blant deltakerne – ikke utskiftninger.

Reguleringsplanarbeidet ble ledet av Plan og bygningsetaten. Opprinnelig var det meningen at planarbeidet skulle ledes av Statens Vegvesen. Planen ble utarbeidet i samarbeid mellom Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune, Oslo Havnevesen, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Statens vegvesen Region Øst, Statsbygg og ROM eiendomsutvikling as og Oslo S Utvikling as, med disse som forslagsstillere. Målsettingen var å kunne utarbeide et forslag til reguleringsplan for byutviklingen som alle fire parter kan stille seg bak som forslagsstillere. PBE ledet dette arbeidet.

Avtaleverk og organisering for gjennomføring

Gjennom utrednings- og planarbeidet hadde man fått på plass et samarbeid mellom statlige og kommunale instanser og institusjoner som var helt avgjørende for å få på plass det felles plangrunnlag som reguleringsplanen fra 2003 utgjorde. Concept-rapport nr. 28

Samtidig var det klart at man hadde å gjøre med en meget fragmentert eierstruktur og organisering i området, som ville vanskeliggjøre gjennomføringen og sikre at grunneierne ville kunne finansiere den forutsatte andel av investeringskostnadene for byutviklingen av Bjørvika.

Opprinnelig var det fire store eiere i området: Oslo kommune/Oslo Havnevesen, ROM Eiendomsutvikling AS (datterselskap av NSB BA med ansvar for alle NSBs driftsuavhengige eiendommer) og Oslo S Utvikling AS. I tillegg eier Statsbygg og Entra Eiendom to små tomter i tilknytning til Tollboden, og Jernbanelinjen eier noen områder som i dag benyttes til sporområder. I forhold til realisering av byutviklingen og for å få til en helhetlig utvikling av området fremstod det som nødvendig å få etablert et felles eiendomsselskap for området. Et slikt selskap skulle blant annet sikre at det i planlegging av felles funksjoner legges vekt på helhetlige løsninger i stedet for at den enkelte grunneier arbeider for at egne eiendommer får høy utnyttelse og få eller ingen fellesfunksjoner.

I juli 2001 ble det inngått en avtale mellom staten, Oslo kommune og de store grunneierne om snarest å starte forhandlinger for å etablere et felles eiendomsselskap for Bjørvika-området og Bjørvika Infrastruktur ble etablert.

I 2003 hadde man fått på plass et avtaleverk for Bjørvika som bestod av:

- Finansiering av riksveianlegg (Oslo kommune og Statens vegvesen Region Øst)
- Overdragelse av arealer (Oslo kommune, Bjørvika Utvikling AS og Statens vegvesen Region Øst)
- Utbyggingsavtalen (Oslo kommune og Bjørvika Infrastruktur AS)
- Etablering av Bjørvika Utvikling AS og Bjørvika Infrastruktur AS (HAV Eiendom AS og Oslo S Utvikling AS)
- Lånefinansiering av Bjørvika Infrastruktur AS (HAV Eiendom AS og Bjørvika Infrastruktur AS)
- Kjøp av fast eiendom (Staten og Bjørvika Utvikling AS)
- Infrastruktur for Opera- og UKM-prosjektene (Staten, Oslo kommune og Bjørvika Utvikling AS)
- Koordinering av partenes arbeider med fremføring av teknisk infrastruktur (Statens vegvesen Region Øst og Bjørvika Infrastruktur AS)

Aktørene i avtaleverket er HAV Eiendom AS, Oslo kommune, Staten ved Statsbygg, Bjørvika Utvikling AS, Bjørvika Infrastruktur AS, Oslo S Utvikling AS (OSU) og Statens Vegvesen Region Øst (SVRØ).

Utbyggingsavtalen ble inngått 30. juni 2003 og legger grunnlaget for utviklingen av Bjørvika. Formålet er å legge til rette for en helhetlig utbygging i Bjørvika. Utbyggingen skal skje i henhold til vedtatt reguleringsplan og fordele ansvar og risiko tilknyttet samarbeid, utbygging, drift og finansiering av teknisk og sosial infrastruktur. Utbyggingen skal også skje i henhold til forutsetningene som Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Oslo kommune og grunneierne har lagt til grunn i St.meld. 28. Avtalen omhandler byutviklingen i Bjørvika - Bispevika, opprettelsen av et utviklingsselskap (Bjørvika Utvikling) og et infrastrukturselskap (Bjørvika Infrastruktur), samt finansieringen av infrastrukturuomleggingen. Reguleringsplanen for Bjørvika avgrenser området avtalen gjelder. Utbyggingsavtalen er 1 av 8 avtaler om utbygging av Bjørvika.

Prinsippet for avtalen er at Oslo kommune skal forestå utbygging av sosial infrastruktur som omfatter barnehager, skoler, eldrecentre og andre sosiale service og tjenestetilbud. I tillegg finansierer Oslo kommune hovedledningsnett for vann, avløp og overvann. Bjørvika Infrastruktur skal finansiere teknisk infrastruktur som offentlige veier som ikke finansieres av staten, broer, gang- og sykkelveier, parker, allmenninger og kai fronter. Bjørvika Infrastruktur har ansvaret for prosjektering, bygging og finansiering av disse anleggene, samt etablering nødvendige anlegg for termisk energi, høyspentanlegg og IKT.

Utgangspunktet for avtalen er at Bjørvika Infrastruktur skal dekke kostnader på 2.500 kroner per kvadratmeter for et kostnadsbærende areal på 840 000 kvm. En eventuell reduksjon i kostnadsbærende areal skal dekkes og behandles som følger:

- Reduksjon ned til 820 000 dekkes av Bjørvika Infrastruktur
- Mellom 820.000 og 800.000 dekkes kostnadene av Oslo kommune
- Under 800.000 utløses rett til reforhandling

Forutsetningen for den avtalen var at reguleringsplanen ville sikre et utbyggingsvolum (utnyttelsesgrad) som gjorde at grunneierne fikk dekket sitt bidrag til infrastrukturbygging.

Siden avtalen ble undertegnet har det foregått en reduksjon i kostnadsbærende areal. Dette fant først sted i forbindelse med reguleringsplanen og så i forbindelse med kompromisset med Riksantikvaren om Munch museet. Skulle dette bli gjennomført, vil dette innebære en betydelig reduksjon i kostnadsbærende areal og en reell fare for avtaleverket.

7.2. Nytt operahus

Aktører i tidligfasen

Det var først fra begynnelsen av 1990 tallet at saken begynte å få en bredere interesse. I perioden frem til endelig bevilgningsvedtak i 2002 kan man si at aktørbildet bestod av følgende:

Den Norske Opera var kanskje den viktigste pådriver, først med den bestilte utredning fra konsulentfirmaet IN²BY i 1990, som deltaker i Haga-utvalget i 1991 og deretter med ulike betenkninger og innspill i forhold til utarbeiding av de ulike stortingsproposisjoner, hvor de både kom med faglige innspill og tilkjennega sine preferanser. Operasjefen og formann i Den Norske Operas styre vare også viktige deltakere i den offentlige debatt, slik det fremgår av pressesøk for perioden. Den norske opera var helt til 1998 klart tilhenger av Vestbanen. Men etter nederlaget i juni 1998 i forbindelse med St prp nr 37, valgte de en mykere holdning og prioriterte et byggevedtak med realistisk fremdrift fremfor ensidig å satse på Vestbanen.

Regjering og statsråder

Den første regjering som tok opp saken om nytt operahus var regjeringen Syse i 1989. I Brundtland regjeringen, med Åse Kleveland som kulturminister, hadde saken en høy profil og en rekke utredninger ble foretatt, men regjeringen fremmet aldri noe egentlig syn overfor Stortinget. Jagland regjeringen, med Turid Birkeland som kulturminister, inkluderte en målsetting om å bygge nytt operahus i Langtidsprogrammet i mars 1997, hvoretter dette så ble nedprioritert. Det var således først i Bondevik regjeringen, som tiltrådte i oktober 1997 med Anne Enger Lahnstein som kulturminister, at nytt operahus ble en tung politisk sak og hvor man så lyktes med å få vedtatt en lokalisering. Etter juni 1999 fulgte og prioriterte ulike regjeringer og statsråder saken uten at dette innebar nevneverdig motstand eller problemer. Det endelige bevilgningsvedtak i juni 2002 skjedde under Bondevik II regjeringen med Valgjerd Svarstad Haugland som kulturminister.

Stortinget og politiske partier

Operasaken var ikke en viktig sak for politiske partier og stortingsrepresentanter før St prp nr 37 i 1998, men da ble den det. I Arbeiderpartiet var det interne motsetninger på ulike nivåer. Regjeringspartiene for Bondevik regjeringen fulgte naturlig nok lojalt regjeringens anbefalinger.

Stortingsrepresentanter fra andre deler av landet fulgte stort sett enten sin regjering eller de synspunkter som ble fremmet av deres respektive partikolleger i Oslo med hensyn på lokaliseringvalg. Imidlertid var distriktsrepresentantene opptatt av at et eventuelt Bjørvika alternativ ikke ville medføre en "forfordeling" av statlige midler til å dekke følgekostnader innen samferdsel som var Oslos ansvar.

Oslo kommune var som planleggings- og regulerings- myndighet helt sentral for å få til en løsning. Her var synspunktene delte mellom de borgerlige partier, som gikk inn for Vestbanen, og de sosialistiske, som gikk inn for Bjørvika. Samtidig er det klart at Oslo Kommune hadde interesser av Bjørvika fordi dette utvilsomt ville påvirke statlig interesse for å løse vei, infrastruktur og forurensingsproblemer i området. Oslos konstruktive deltakelse høsten 1998 var helt avgjørende for at man kunne komme frem til et subsidiært alternativ regjeringen kunne anbefale.

Operamiljøer og interesserte i resten av landet var opptatt av at Den norske opera skulle utvikle seg videre for å kunne være den basis for støtte til lokale operamiljøer som disse var avhengige av, og som de mente hadde stagnert i senere tid. De støttet derfor tungt bygging av en ny opera. Støtten fokuserte hovedsakelig på behovet for et nytt operahus og i mindre grad ulike lokaliseringalternativer. Samtidig benyttet de anledningen til å fremme krav om støtte for sin egen virksomhet som en del av landets totale operatilbud.

Ordførere i landets kommuner fulgte operasaken med bekymring for at dette skulle innebære at Oslo fikk en større andel av statlige midler til veiutbygging og andre relaterte formål. Dette kom klart til uttrykk våren 1999 og påvirket regjeringen til å få de nødvendige garantier fra Oslo om at det subsidiære Bjørvika alternativet ikke ville bli fulgt opp med nye krav til staten om å dekke eventuelle følgekostnader som var kommunalt ansvar. Men i 1998 ble det foretatt en rundspørring til landets ordførere, hvor 76 % av disse sier ja til ny opera og et flertall vil ha denne på Vestbanen.

Kultureliten var en pådriver for et nytt operahus, som ble mer og mer aktiv. Den gikk primært inn for Vestbanen.

Utenom disse har aktører knyttet til arkitektur og byplanlegging vært aktive. Disse kom særlig aktivt inn i forbindelse med enten å støtte eller avvise Bjørvika ut fra byplanmessige forhold og betydning eller mangel på betydning av dette som lokomotiv for byutvikling og ulike planløsninger for Bjørvika området. Norske Arkitekters Landsforbund var innledningsvis sterkt for Vestbanen, men de arkitekter og byplanleggere som deltok ble etter hvert delte i sitt syn.

Ulike fredningsinteresser, særlig Oslo Byes Vel, gikk sterkt inn i forbindelse med debatten om fredning av Vestbanen og Åse Kleveland's utsagn om å overprøve dette for ikke å underminere Vestbanealternativet. Verneinteressene, som også kom inn i forbindelse med Folketeater alternativet, kom derfor ut til støtte for Bjørvika.

Den offentlige opinions syn var delt og utviklet seg. Fra 1995 ble det foretatt en del opinionsundersøkelser:

I 1995 viste en opinionsundersøkelse at 54 % av de spurte mente at det bør bygges en ny operabygning i Oslo. 36 % mente at det kom til å bli brukt for mye penger og sa dermed nei, mens 12 % var usikre.

I 1996 viste en annen opinionsundersøkelse at 31 % ville ha en ny opera, mens 57 % var negativ til å bygge nytt. Tilhengerne oppfattet dette som svært positivt, mens motstanderne bruker dette som argument mot. Av de som støtter nytt operahus mener 59 % at dette må ligge i Oslo, mens 28 % synes man bør vurdere lokalisering et annet sted. 28 % ønsker plassering på Vestbanen, 20 % i Folketeaterbygningen og fire % i Bjørvika.

I 1998 ble det foretatt en rundspørring til landets ordførere. 76 % av disse sa ja til ny opera og et flertall vil ha denne på Vestbanen.

I 2002 ble det foretatt en spørreundersøkelse om hvorvidt folk ville gå mer i operaen når man fikk et nytt operahus. 49 % svarte like ofte mens 32 % litt oftere og 17 % mye oftere. Når man så skilte ut for de som svarte at de gikk sjelden i operaen, svarte 66 % at de ved en ny opera ville gå litt oftere og 10 % mye oftere.

Interessenter og organisering i gjennomføringsfasen 1999 – 2008

Kulturdepartementet:	Oppdragsgiver
Statsbygg:	Byggherre
Arbeids- og administrasjonsdepartementet:	Etatsoverordnet Statsbygg

I juni 1999 ble det etablert en styringsgruppe under ledelse av Kulturdepartementet med øvrige medlemmer fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Den Norske Opera og Statsbygg som et forum for gjensidig informasjon, samarbeid og samordning av overordnede beslutninger. Styringsgruppen hadde ingen selvstendig beslutningsmyndighet, men skulle drøfte alle spørsmål av vesentlig betydning for prosjektets løsning, herunder organisering og gjennomføring av planleggings- og byggeprosessen, brukermedvirkningen og forholdet til offentlige myndigheter.

Tilsluttet Styringsgruppen var det en egen arbeidsgruppe for prosjektoppfølgning bestående av Kulturdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartement og Statsbygg

I Statsbygg ble det etablert en prosjektorganisasjon med lokaler på operatomten for å sikre nærhet til prosjektet.

Høsten 1999 ble det satt sammen en brukerorganisasjon som bestod av et Brukerråd med følgende brukergrupper:

- A Publikum
- B Kunstnerisk prøve- og forestillingsgjennomføring
- C Verksted, teaterteknisk prøve- og forestillingsavvikling
- D Akustikk
- E Kostymeproduksjon
- F Administrasjon, planlegging og støtte

Anskaffelse av løst inventar og utstyr som ikke er en del av byggeprosjektet eller teaterteknisk utstyr og som er nødvendig for at det nye operahuset skal kunne tas i bruk, ble organisert som et eget brukerutstyrsprosjekt med en kostnadsramme på 159 mill. kroner. Statsbygg fikk også ansvaret for dette prosjektet.

8. Prosjektene måloppnåelse

I dette kapittel gis det en presentasjon av ulike målsetninger for Bjørvika byutvikling og Nytt operahus og en vurdering av i hvilken utstrekning disse målene er i ferd med å bli oppnådd.

8.1. Bjørvika byutvikling

Det er i en rekke dokumenter uttrykt ulike målsetninger for utviklingen i Bjørvika. Men disse er ikke uttrykt slik at de utgjør et vel strukturert målhierarki. Videre er prosjektet fortsatt i gjennomføringsfasen og kun noen få enkeltelementer er satt i drift. Det er klart at det er vanskelig å vurdere måloppnåelse for et byutviklingsprosjekt av denne typen som fremdeles er i utbyggingsfasen og hvor ulike komponenter vil bli gjennomført til ulike tidspunkt. Noen egentlig vurdering av prosjektets måloppnåelse er derfor ikke mulig på det nåværende tidspunkt.

Likevel har vi i det følgende presentert de viktigste målsetninger og vurdert i hvilken grad det synes som om disse kan bli oppnådd.

Målsetninger uttrykt i Statens vegvesens konsekvensutredning (KU) av 12. september 1996

Konsekvensutredningen presenterer to formål for prosjektet E18 Bjørvika:

- Et bedre transportsystem
- Tilrettelegging for byutvikling

For hvert av disse formålene er det så satt flere delmål. I det følgende er disse listet opp og måloppnåelsen for disse kommentert.

Et bedre transportsystem

Å etablere et funksjonelt vegnett i området: Det veisystem som inngår i prosjektet omfatter alle nivåer innen området fra riksvei til sykkelveier med klart definerte roller innenfor dette systemet.

Det skal være tilstrekkelig kapasitet på hovedvegnettet: Utbyggingen av hovedvegnettet innebærer ikke en utvidelse av kapasiteten. Man skal få et trafikksystem som skal være i balanse med det øvrige veinettet. Men dette er avhengig av at området ikke generer ny og mer trafikk eller at man leder annen trafikk inn i området. Det

forutsettes at 80 % av trafikantene til og fra området ferdes med offentlig transport. Det var innspill om at senketunnelen burde bygges ut med større kapasitet, men da ville denne bli overdimensjonert i forhold til tilbringersystemet til denne og Oslos transportsystem.

Det øvrige riksvegnett og lokalvegnett gis god tilknytning til E18: En slik tilknytning blir sikret gjennom planløsningene for området.

God tilgjengelighet til Oslo Sentralstasjon inklusiv Gardermoterminalen: En slik tilgjengelighet blir sikret gjennom planløsningene.

God fremkommelighet for øvrig kollektivtrafikk: De konkrete veiløsningene prioriterer kollektivtrafikken. 2/3 av veinettet vil være øremerket kollektivtrafikk. I Dronning Eufemias gate, som vil være hovedtransportåren for lokal trafikk, vil 4 av 6 felt være reservert kollektivtrafikk. Det er lagt opp til at kollektivandelen i området vil øke med 50 %.

Tilgjengelighet til Oslo Havn skal ivaretas: Oslo havn vil bli flyttet sydover til ny Sydhavn med ny adkomst fra Mosseveien. Samtidig har Oslo Havn tatt opp muligheten for mer kaitilgang til Bjørvika, hvilket innebærer en omkamp i forhold til reguleringsplanen.

Gang- og sykkeltrafikken skal gis god fremkommelighet: Planløsningene innebærer flere sykkelfelt øst – vest og via allmenningene. Dette er en betydelig forbedring i forhold til dagens system.

Veganlegget skal bidra til å bedre trafikksikkerheten: En totalopprustning av veinettet innebærer at trafikksikkerhet vil bli ivarettatt på en helt annen måte enn tidligere. Det vil også være langt færre krysningspunkter som også innebærer økt trafikksikkerhet.

Tilrettelegging for byutvikling

Å frigjøre arealer til byutvikling på Oslos mest sentrale byggeområder: Senketunnelen med tilhørende veiløsninger innebærer at arealer som tidligere ble anvendt for transportformål blir frigjort for byutvikling. Videre innebærer dette at tilstøtende arealer kan utnyttes for byutvikling på en annen måte enn tidligere og med helt andre muligheter.

Å tilrettelegge for samordnet arealbruk og transportsystem for å øke kollektivandelen i regionen: Bjørvika vil bli et knutepunkt for kollektivtransporten i regionen. Det legges til rette for høy arealutnyttelse og et veisystem som prioriterer buss og trikk.

Å gjenopprette kontakten mellom byen og fjorden: Utbyggingen av Bjørvika er en del av Oslos overordnede mål om å ”ta fjorden tilbake”. Planløsningene er rettet inn mot å sikre kontakten og tilgangen mellom utbyggingsområdene og sjøen via allmenningene og havnepromenaden.

Å redusere miljøbelastningen i området med tanke på støy og forurensing: Mellom 90 og 100 000 biler som tidligere passerte området på E18 på overflaten vil nå gjøre dette gjennom senketunnelen. Avgassene fra disse vil nå bli sluppet ut via tårn.

Å knytte sammen sentrum og de østre bydeler med en lokal transportåre: Veisystemet gjør dette med utbyggingen av Dronning Eufemiasgt og koplingen av denne vestover og østover via Bispegaten.

Å binde sammen en overordnet grøntstruktur: Det er flere elementer som utgjør den overordnede grøntstruktur og som er bundet sammen. Den viktigste er Middelalderparken med Kongsparken som er bundet sammen. Andre viktige elementer er Festningsallmenningen som føres ned til sjøen og havnepromenaden hvor den knyttes til Børsparken. Et annet element i grøntstrukturen er parken på Sørenga utstikkeren med forbindelse til øyene utenfor.

Middelalderparken er det overordnede i grøntstrukturen i området. Denne er bundet sammen til de andre områdene.

Bystyrets behandling av saken ”Byutvikling i Bjørvika–Bispevika; grunnlag for videre planarbeid” i november 2001

I november 2001 behandlet Bystyret PBEs anbefalinger for byutvikling i Bjørvika og konkretiserte sine retningslinjer for reguleringsplanarbeidet for Bjørvika i 36 punkter. De fleste av disse er retningsgivende utsagn for utformingen av reguleringsplanen, men det er også noen utsagn som er målsetninger for utviklingen av området. Disse er nevnt i det følgende hvor det også er omtalt i hvilken utstrekning det synes som om prosjektet vil imøtekomme disse målsetningene (nummereringen er den som er benyttet i bystyrevedtaket). (Noen av disse er kortet noe ned).

5. Bjørvika – Bispevika skal utgjøre en flerfunksjonell bydel med egen identitet. Den nye bydelen skal tilføre nabobydelene ny kvaliteter og gi disse tilgang til fjorden.

Målsetningen om flerfunksjonalitet oppnås ved at hvert av de fire delområdene får egen karakter og funksjonsblanding. Der er klare skiller mot de to historiske nabobydelene, Gamlebyen og Kvadraturen, men også styrket forbindelsene mellom disse to. Planløsningene vil være slik at omkringliggende bydeler får bedre kontakt med fjorden. Beboerne der får tilgang til nye rekreasjonsarealer som utvidet Middelalderpark, samt parker og plasser i tilknytning til havnepromenaden. Bjørvikaområdet vil styrke sentrum med nasjonale kulturinstitusjoner og arbeidsplasskonsentrasjon nær Oslo S.

6a. Det søkes etablert ca. 900 000 m² nybygget gulvareal.

Reguleringsplanens arealdisponering legger til grunn denne målsetningen, som også utbyggerne følger opp.

8. Byggehøyden i området baseres på en opptrapping fra fjorden inn mot sporområdet på Oslo S der byggehøyden kan være opptil 12 etasjer

Denne målsetningen er fulgt opp, bortsett fra Munch museet som bryter med hovedprinsippet for arronderingen av bebyggelsen om stigende bygningshøyde fra fjorden innover mot Oslo S og Ekebergskrånningen.

9. Det skal legges til rette for et levende byliv basert på tradisjonelle bygater med gode forhold for fotgjengere og syklistere og med publikumsrettede aktiviteter i bygningene på fortausplan. Et gjennomgående gang- og sykkelveinett prioriteres.

Dette er en målsetning som det knytter seg stor usikkerhet til og som er avhengig av utviklingen av tilbudene på gateplan. Det etableres et gjennomgående gang- og sykkelveinett.

10. Det skal stilles strenge krav til utforming av utearealer, gater og bygninger.

Den foran omtalte designhåndboken er utarbeidet som retningsgivende for utarbeidelse og behandling av alle bebyggelsesplaner og søknader om rammetillatelse innen planområdet.

11. Sjøfronten skal i hele sin lengde være offentlig tilgjengelig med en sammenhengende havnepromenade, og utvikles som rekreasjonsarealer for ulike brukergrupper.

Denne målsetningen realiseres med Havnepromenaden og utviklingen av rekreasjonsområder mot sjøen og tilgangen til disse via allmenningene.

13. Den volummessige oppbyggingen av bebyggelsen nord og øst for operaen skal gi den en fremtredende eksponering.

Dette er et punkt hvor det i detaljplanleggingen har vært betydelig diskusjon om (se foran) og som nå er løst.

14. Det må i reguleringsplanen settes av areal til kollektivtraseer slik at det fysisk legges til rette for et kollektivtilbud som kan gi en kollektivandel for motoriserte reiser på minst 80 % i alle deler av planområdet.

Denne målsetningen søkes oppnådd på to måter. For det første er det planløsningene, hvor 2/3 av veiarealet er for kollektivtrafikk. For det annet er parkeringsbestemmelsene både for næringsliv og beboere svært restriktive. (Se under)

24 a og b slått sammen

Parkeringsdekningen for næringsvirksomhet begrenses til å dekke behovet for beredskapsdekning. Parkeringsdekning for boliger må ligge på et svært lavt nivå. Parkeringsdekning på gateplan bør i størst mulig grad unngås. Denne målsetningen følges opp i detaljplanleggingen for alle områdene.

26 a og b slått sammen

Det skal i planområdet satses på alternative energikilder. Området skal planlegges for balanse i forbruk/produksjon av energi.

I sin planlegging av tekniske anlegg og samarbeid med Hafslund bestreber Bjørvika Infrastruktur seg på å få til løsninger i samsvar med disse målene.

27. Byutviklingen må skje etter økologiske prinsipper.

Miljøoppfølgingsprogrammet er rettesnoren for denne målsetningen og søkes ivarettatt av Bjørvika Infrastruktur som har ansvar for dette programmet.

33. Minimum 10 % av boligene bør disponeres som utleieboliger for ungdom.

Avtalen mellom Oslo kommune og utbyggerne er ikke slik at disse er forpliktet til å bygge utleieboliger for ungdom.

34. Nødvendige virkemidler for å legge til rette for sosial boligbygging bør tas i bruk

Per i dag har man ikke de nødvendige virkemidler for å følge opp denne målsetningen.

Reguleringsplanen

Reguleringsplanen har følgende tre målformuleringer:

Hensikten med planforslaget

Hensikten med planforslaget er å transformere sentrale havne- og trafikkområder til et nytt sentrumsnært byområde hvor nærheten og kontakten til fjorden utnyttes og foredles. Bakenforliggende byområder skal gis kontakt med fjorden gjennom det nye byområdet. Forslaget legger grunnlag for utvikling av en flerfunksjonell bydel med god funksjonalitet bygget på bærekraftige prinsipper og høy estetisk kvalitet i utearealer, gater og bygninger.

Ambisjoner for byutviklingen i Bjørvika

Ambisjonene for utvikling av Bjørvikaområdet er at bydelen skal være til glede og stolthet for hele Oslos befolkning. Med sin unike plassering mellom Oslo Middelalderby og Kvadraturen, skal den nye bydelen bidra til å tydeliggjøre byens historiske utvikling fra opprinnelsen og til det 21. århundre. Bjørvikaområdet skal, som porten til Norges hovedstad, uttrykke moderne norsk bykultur og identitet i og bærekraftig byutvikling.

Reguleringsplanen for Bjørvika - Bispevika – Lohavn, vedtatt av bystyret i Oslo 27.08.2003 gir følgende mål for byutviklingen av området:

"Visjonen om at Bjørvika som porten til Norges hovedstad skal fremstå som et uttrykk for moderne norsk bykultur og identitet i byggekunst, teknologi og bærekraftig byutvikling. Den nye bydelen skal være til glede og stolthet for hele Oslos befolkning, og bevisst bidra til å beskrive byens historiske utvikling fra opprinnelsen til det 21. århundre."

Disse målsetningene er slik at det vil kreve en videre operasjonalisering for å kunne si noe om måloppnåelsen av disse.

8.2. Nytt operahus

Presentasjon av målene for Nytt Operahus

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 og tilla operaprojektet arbeidsgruppen skulle utrede tre betydninger: eller mål:

- 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

I alt det utredningsarbeid som fulgte, var det kun målet om å "skaffe Operaen og publikum funksjonelle lokaler" som ble lagt til grunn.

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". Blant de viktige målformuleringer er blant annet:

"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 riksoperavirksomhet kunne få ytterligere vekstkraft, utviklingsmuligheter og bedre muligheter til å være støttespiller for det aktive operamiljøet rundt om kring 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.

Styringsgruppen vedtok også følgende suksessmål for Prosjekt Nytt Operahus:

- A Produksjon og formidling av opera og ballett av høy kvalitet
- B Publikumsvennlighet
- C Arkitektur
- D Akustikk
- E Kostnadseffektivitet
- F Arbeidsforhold og miljøhensyn
- G Prosjektgjennomføring

Oversikt over situasjonen før og etter Nytt Operahus

Følgende tabeller gir en sammenligning av situasjonen før og etter at Nytt Operahus var ferdigstilt.

Tabell 8.1 Oversikt produksjon

	2006	2007	2008	2009	2010
Antall premierer og nyinnstuderinger	7	9	17	13	16
Antall repertoarproduksjoner	17	20	4	8	5
Antall forestillinger og konserter eksklusiv turné og utekonserter	197	191	257	367	388
Antall forestillinger og konserter inklusiv Turné og utekonserter					413
Antall besøkende	143.000	136.000	187.000	276.000	276.000
Besøksprosent*)					84 %

*) I forhold til fullt belegg på samtlige forestillinger = 100 %

Nærmere om oppnåelse av de enkelte målsetninger

Målsetninger i St prp nr 37 (1997-98) Om nytt operahus

For å kunne belyse i hvilken utstrekning Den Norske Opera og Ballett oppnår målsetningene for prosjektet benytter vi en del spørsmål for hver av målsetningene som er drøftet med Den norske opera og balletts ledelse. I en bredere evaluering kunne dette vært utvidet til å omfatte flere andre kvalifiserte respondenter.

Målsetning: 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.

- a) Er det forskjell i den kvalitet opera og ballett som fremføres ved Den norske opera og ballett nå i forhold til det som ble fremført i den gamle opera?

Når det gjelder hvorvidt det er forskjell i den kvalitet opera og ballett som fremføres ved Den norske opera og ballett nå i forhold til det som ble fremført i den gamle opera, er måloppnåelsen tre år etter åpningen av bygget noe ulikt for de to kunstartene. Ledelsen i Den norske opera og ballett uttaler om dette:

Nasjonalballetten har helt klart økt kvaliteten på sitt arbeid, både etter kritikerne og publikums vurdering. Dette skyldes primært at Nasjonalballetten har svart på den utfordringen som følger av den økte oppmerksomheten det nye huset gir.

Nasjonalooperaen har ikke i samme grad funnet måter å utnytte situasjonen på, til tross for at det nok må sies å være blitt en større konsekvens og kontinuitet i den musikalske kvalitet, godt understøttet av den fenomenale akustikken i Hovedscene-rommet.

For begge kompaniene gjelder at de i sine oppsetninger bare i begrenset grad har kunnet styrke kvaliteten gjennom utnyttelse av den nye og avanserte sceneteknikken, i og med at denne ennå ikke har kunnet tas fullt i bruk.

Det mest interessante er at vi har hatt en tilnærmet lik oppslutning mellom opera og ballett, noe som er ganske unikt i verdenssammenheng.

b) Hva er forskjellen ved besøkstallene for gammel opera og ny opera?

Det følger av målformuleringen at et siktemål er å øke besøkstallene for Den norske opera og ballett og å nå et bredt publikum der også nye publikums grupper kan nås. Tabell 8.1 viser at antall besøkende i 2010 var dobbelt så høyt som i 2007, siste år før nytt Operahus ble åpnet.

c) Er det nye publikumsgrupper som nå går i operaen som ikke gikk i den gamle opera?

Når det gjelder sammensetningen av publikum og hvorvidt man har nådd nye publikumsgrupper, ble det i 2010 avholdt en publikumsundersøkelse som viser hvordan sammensetningen av operaens betalende publikum er blitt endret med hensyn på ulike publikumsgrupper. Ettersom publikumstallet er fordoblet, er det ingen av publikumsgruppene hvor det har vært en nedgang i antallet.

Publikumsundersøkelsen fant at i 2010 var det hele 20 % av befolkningen i Norge som i 2010 hevdet å ha sett 1 eller flere forestillinger i Operaen, mens tilsvarende tall i 2009 var 7 %. Dette er en meget sterk vekst.

Tabell 8.2 viser tydelig hvordan andelen alle publikumsgrupper, bortsett fra middelaldrende og seniorer, har økt. I dette inngår en økning av publikum fra grupper som tidligere i mindre grad gikk i operaen.

Tabell 8.2 *Publikumsgruppers andel i prosent*

	Før april 2008	2010
Ungdom og student	1	2
Par uten barn	8	11
Veletablert familie	15	17
Seniorer	22	12
Enslige	13	16
Småbarnsfamilier	9	12
Middelaldrende	32	30

Publikumsundersøkelsen av 2010 viser at det har skjedd en forskyvning i den sosiale sammensetning:

- Økende interesse fra grupper med lavere inntekt
- Økende interesse fra grupper med geografisk tilhørighet i områder som tradisjonelt ikke forbindes med et operapublikum

Den norske opera og ballett har som en bevisst strategisk satsning gjort seg gjeldende som arena for flerkulturell aktivitet. Den norske opera og ballett har i motsetning til teatrene i Oslo forestillinger hele året, hvilket betyr at det et publikumstilbud også gjennom hele sommeren, der særlig operataket er blitt en identitetsmarkør i forbindelse med store arrangementer. Det er også blitt omfattende samarbeid med aktører i næringslivet, gjennom en rekke forskjellige sponsorprogrammer.

Når det gjelder flerkulturelle prosjekter og forestillinger, redegjøres det for dette i notatet ”innspill til Stortingsmelding om inkludering”:

Den norske opera og ballett har opprettet en egen stilling som produsent for flerkulturelle prosjekter, og vi har en omfattende aktivitet på dette feltet. Fra 2011 inngås en intensjonsavtale med fire sentrale aktører innenfor flerkulturell sceneproduksjon - Du Store verden!, Nordic Black Theatre, Stiftelsen Horisont og Rikskonsertene, hvor hver av disse tilbyr fri benyttelse av en av Den norske opera og balletts arenaer en gang per år, for framføringer. Dette vil styrke regularitet og kvalitet i forestillingstilbudene innenfor dette området. I tillegg vil vi forsøke å stille scene plass til disposisjon for andre aktører innenfor dette området for framføring av prosjekter av særskilt interesse.

En særlig viktig satsing er et påbegynt samarbeid med de fire bydelene i Groruddalen, for å imøtekomme behovet for framføring av spesifikke etniske uttrykk i samhandling med samtidige kulturuttrykk, og å vise at dette er en naturlig del av vårt repertoartilbud. Dette prosjektet gjennomføres i erkjennelse av at det kulturelle mangfoldet som har utviklet seg i denne delen av byen i løpet av de siste 30-40 årene representerer et vesentlig bidrag til den felleskultur som kjennetegner det multikulturelle Norge i vår tid.

I løpet av 2010 har Den norske opera og ballett vist flere forestillinger som ledd i mangfoldssatsning for å anskueliggjøre global og kulturell samhörighet gjennom repertoarmessige relasjoner.

Tabell 8.3 Tverrkulturelle forestillinger 2010

Tittel	Tematikk	Produsent	Besøkende
Jalwa – speilbilde fra Punjab	Om å leve i to forskjellige kulturer	Du Store Verden!	672
Annie, sekvens / skoleprosjekt	Vestlig kultur med flerkulturell rolleliste!	Gran skole/ DNO&B	1502
Tamil Opera-Global warming	Global oppvarming fra tamilsk ståsted	Rikskonsertene / DU	451
Vennligst forstyr!	Om voksnes ansvar for barns levekår	Redd Barna	433
P:UNKT	Om globalisering, vennskap/ urettferdighet	Akershus Teater	130
DRE	Danse- og forestilling	Damini House of Culture	334
Fargespill	Multikulturell mønstring med 60 barn	Bergen Kommune	334
Guantanamo – what now?	Om menneskeverd og rettssikkerhet	Nordic Black Theatre	1799

d) Er det endringer i Operaens profil?

Tabell 8.4 viser at antall forestillinger er doblet fra 2006 til 2010. Det er viktig å merke seg at antallet operaforestillinger og ballettforestillinger er ganske likt og at selv om besøkstallet for opera er noe høyere er ikke forskjellen stor.

Det vil være svært krevende å foreta en sammenligning av den kunstneriske profil på Den Norske Operas profil før og etter Nytt Operahus. Men tabell 8.2 gir en

oversikt over omfanget av forestillinger i 2010, som nødvendigvis også innebærer en utvidelse av operaens kunstneriske profil.

Tabell 8.4 Forestillinger i 2010

	Antall forestillinger	Antall besøkende	Besøksprosent	Billettinntekter
Opera total, hvorav	104	95.000	97	41.414.000
Hovedscene	69	90.000	97	40.374.000
Scene 2	13	4.000	92	976.000
Prøvesalen	2	301	75	25.000
Ballett total, hvorav	107	83.000	85	28.407.000
Hovedscenen	60	70.000	87	26.515.000
Scene 2	39	11.000	75	1.752.000
Prøvesalen	8	1.000	81	140.000
Konserter, total hvorav	98	35.000	72	8.199.000
Hovedscenen	18	19.000	77	5.226.000
Scene 2	45	12.000	71	2.779.000
Prøvesalen	7	1.000	79	105.000
Orkesterprøvesalen	2	94	26	16.000
Balkong	26	3.000	-	73.360
Sommer operaen total hvorav	41	48.000	-	7.854.000
Taket	8	29.000	-	5.279.000
Hovedscenen	12	13.000	76	2.467.000
Scene 2	28	6.000	50	108.000
Prøvesalen	1	73	37	250
Mangfold, total hvorav	26	6.000	63	97.000
Scene 2	18	5.000	63	92.000
Prøvesalen	8	1000	60	5.000
Formidling	4	200	100	6.000
Totalsum uten utekonserter	380	237.000	84	80.698.000
Totalsum med utekonserter	388	266.000	-	85.977.000

Det forhold at Nytt Operahus har tre scener (pluss muligheter for forskjellige publikumsarrangementer også på andre steder i og utenfor huset) har gitt Den norske opera og ballett en helt annen mulighet til bredde i repertoar og et mangfold i virksomheten enn tidligere.

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

- e) Er det flere forestillinger rettet mot barn og unge i ny opera i forhold til gammel opera

Når det gjelder hvorvidt det er flere forestillinger rettet mot barn og unge i ny opera i forhold til gammel opera, er det ingen oversikt over hva man hadde i den gamle operaen, men notatet av 14. januar 2011 ”Innspill til Stortingsmelding om inkludering” gir en god presentasjon over det tilbud man nå har med følgende aktivitetstilbudet for skoler og barnehager:

Tabell 8.5 *Aktivitetstilbud for skoler og barnehager*

Alderstrinn/nivå	Aktivitetstilbud
1-3 år (Barnehager)	Opplevelsestur
3-5 år (Barnehager)	Opplevelsestur
6-9 år (1. – 4. klasse)	Opplevelsestur Møt Nasjonalballetten (DKS) Egne forestillinger
10-12 år (5. – 7. klasse)	Møt Den Norske Opera & Ballett (DKS) Omvisning Omvisning med sceneprove og fagelement
13-15 år (Ungdomsskole)	Omvisning Omvisning med tilpasning til ett eller flere yrkesvalg Generalprøve med introduksjon Oppsøkende danseformidling med egen deltakelse Videreutvikling av egne danseferdigheter
16-18 år (Videregående skole)	Forestilling + 1 dags forberedelse på Operaen (DKS) Omvisning Omvisning med tilpasning til studieretning Generalprøve med introduksjon Oppsøkende danseformidling med egen deltakelse Videreutvikling av egne danseferdigheter

f) Er det flere barn og unge som nå går i operaen i forhold til gammel opera?

Tabell 8.2 viser at i 2010 var andelen unge og studenter av det betalende publikum økt til 1,5 % mot 0,9 % i 2008.

Følgende informasjon fra Den Norske Opera gir en oversikt over besøk av barn og unge i 2010.

- I løpet av 2010 har 380 barnehagebarn deltatt på opplevelsesturer i Operaen.
- I løpet av 2010 har 5700 skolebarn deltatt på omvisninger i Operaen. Dette er en økning på 8% fra 2009, som blant annet skyldes stor grad av tilrettelegging i forhold til skoleklassens behov.
- 1.183 barn opplevde i løpet av høsten 2010 besøk fra Nasjonalballetten på deres skole
- 713 elever fra videregående skoler deltok kveldsforestilling etter forberedende dag
- Det gis flere egne forestillinger for barn og unge. I forbindelse med en av disse, Askepott, som ble sett av over 2.000 barn, ble det foretatt en publikumsundersøkelse, hvor noen viktige funn var at
- For 68 % av respondentene var besøket det første i Operaen.
- 92 % av respondentene vil benytte seg av et slikt tilbud igjen.
- 40 % av respondentene benyttet seg av forberedelsesmaterial eller besøk på skolen.

Den norske opera og ballett opplyser at i 2005 utgjorde andelen av barn og unge av det totale besøkstallet 18 % (20 849), mens det tilsvarende tallet for 2006 lå på 22% (24 641). For året 2010 er antallet barn og unge 28 452 besøkende. For årene 2005 og 2006 inngår formidlingsaktivitetene, mens disse ikke er med i tallene for 2010, slik at tallene ikke er helt sammenlignbare.

Målsetning: 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 om kring i Norge.

g) Hva er omfanget av opera og ballett turneer til andre deler av Norge – er dette høyere enn tidligere?

Den norske opera og ballett opplyser at omfanget av opera- og balletturneer til andre deler av landet foreløpig er noe lavere enn tidligere, men at dette er under Concept-rapport nr. 28

endring mot en større spesialisering, der den gamle riksoperamodellen, med utstrakt samarbeid med amatører og halvprofesjonelle i de lokale miljøer, ikke er like aktuell.

Når det gjelder forpliktelsen til å sørge for at forestillinger og konserter når flest mulig mennesker i landet, vil den også i dag kunne skjøttes gjennom digital distribusjon.

Når det gjelder Den norske operas riksdekkende operavirksomhet, er dette omtalt i et eget notat til Kulturdepartementet av 24. mai 2011 ”Status for Den Norske Opera og Balletts riksdekkende operavirksomhet”, hvor det fremkommer følgende:

Det er DNOs syn at er enighet om at det i dag er et mindre behov for produksjoner innenfor den tradisjonelle riksoperamodellen. Den overveiende del av landets forskjellige operatiltak baserer seg enten på stedsspesifikke oppsetninger (eksempelvis Oscarsborg og Steinvikholmen) eller ønsker å prioritere helt egne oppsetninger (eksempelvis Opera Nordfjord og Ringsakeroperaen). Nasjonaloperaens ledelse er imidlertid innforstått med viktigheten av fortsatt å kunne bidra overfor mindre produsenter med ferdigutviklede produksjoner, der det også inngår kunstneriske krefter og teknisk kompetanse, for å sikre den svært positive veksten i operavirksomheten i landet.

Turnevirksomheten med egne produksjoner fortsetter, men virksomheten vil begrenses av antallet mottakelsessteder som er egnet for slike turnéer, både med hensyn til infrastruktur, lokale ressurser, lokal finansieringsevne og forsvarlig publikumspotensial.

- h) På hvilken måte er Den norske opera støttespiller for operamiljøer rundt i Norge – er det forskjeller i forhold til den gamle opera?

Den norske opera og ballett har behandlet sitt samarbeid i et eget notat til Kulturdepartementet av 1. juni, 2011 ”Rapport om samarbeidete med andre aktører på opera- og dansefeltet i Norge”.

Samarbeidet med andre aktører på opera- og dansefeltet i Norge er langt større enn tidligere. Dette ville ikke kunne vært utviklet i dette omfang uten Nytt Operahus og den sterkt økte bemanning som fulgte med dette. Den norske opera anser dette fortsatt som et betydningsfullt og høyt prioritert virksomhetsområde, som forvaltes hovedsakelig på to måter.

Før det første er det ”Scenerommet”, som er en administrasjonsenhet ledet av en egen koordinator på heltid. Aktiviteten består i ressurs- og kompetanseformidling med det formål å øke kunnskap om og styrke mulighetene for produksjon av musikk- og danseteater i Norge, ved å bistå med ekspertise og utstyr til Concept-rapport nr. 28

produksjonsmiljøer over hele Norge. Gjennom Scenerommet bedriver vi utleie (til selvkost) av kompetanse og faglig bistand, teknisk utstyr, kostymer, rekvisitter og notemateriale.

For det annet er det ”Organisatorisk samvirke/samproduksjoner”. DNO&B er medlem av organisasjonen OperaNorge, der vi har fast plass i styret og dessuten bekoster sekretariatet. Organisasjonen gjennomførte nylig sitt tredje årsmøte og er nå definitivt etablert som den eneste arena der alle operatiltakene i Norge - fra det aller minste interessefellesskap til den største nasjonale institusjon - kan utveksle erfaringer, diskutere felles og individuelle utfordringer, organisere produksjonssamarbeid og utvikle en nasjonal operastrategi. For DNO&B er dette er et særst verdifullt fellesskap å delta i, som gir impulser til vår egen drift og har innvirkning både på Nasjonaloperaens repertoar og turnéplaner og på DNO&Bs gjestespillpolitikk.

På dansefeltet finnes det ingen tilsvarende organisasjon, men DNO&B er et aktivt medlem av Danseinformasjonen, og Nasjonalballetten holder på den måten god kontakt med det "frie" dansemiljøet i landet.

På bilateral basis har DNO&Bs kompanier et utstrakt samarbeid med en rekke av landets selskaper og tiltak på sine respektive felter. Nedenstående oversikt er ikke uttømmende, men illustrerer klart hvor stor og betydningsfull denne aktiviteten er blitt hos oss.

Målsetning: 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).”

- i) Hva er sammensetningen av publikum og hvordan oppfatter befolkningen Operaen og dens virksomhet.

Tabell 8.2 viser sammensetningen av publikum. Dette er videre belyst i publikumsundersøkelsen i 2010, hvor de viktigste funn er:

- 61 % av befolkningen hadde et godt inntrykk av Operaen i 2010, mens dette i 2009 var 43 %
- Nesten 3 av 4 nordmenn er positive til å se en forestilling i Operaen – hvis praktiske forutsetninger ligger til rette. Dette visere at det er en tydelig aksept for Operaen.

Det følger av det som er anført ovenfor at man har fått en bredere sammensetning av Operaens publikum og at man har nådd nye grupper. Videre fremgår av publikumsundersøkelsen at befolkningen har et positivt syn på Operaen og at dette forsterkes.

j) Vekst i besøkstallene

Tabell 8.1 viser at antallet besøkende i 2010 var 275.518 mot 135.761 i 2007, som var siste år før Nytt Operahus ble innviet. Dette er en dobling av besøkstallet.

Styringsgruppens overordnede mål for Prosjekt nytt operahus i 2000:

Målsetning: 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.

Dette er en målsetning Den norske opera og ballett er i ferd med å oppnå, slik det er redegjort for under de foregående punkter.

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

I St. prp. Nr. 48 (1998-1999) som lå til grunn for vedtaket om Bjørvika, heter det

Fordelene ved valg av Bjørvika er i første rekke knyttet til at området vil gi arkitektonisk frihet og at alternativet har et stort potensial med hensyn til å eksponere operahuset som monumentalbygg.

Det følger av det som er anført foran at dette er en målsetning Den norske opera og ballett er i ferd med å oppnå. Bygningens eksponering som monumentalbygg er opprettholdt og denne er blitt en av Oslos viktigste turistattraksjoner.

Et viktig moment når det gjelder operahuset som et monumentalbygg er sikten til dette fra ulike steder. Det har i denne forbindelse vært noen konflikter i anledning utnyttelsen av Operaens nabotomter, hvor utfallet har vært at man har lyktes i å opprettholde siktlinjene til Operaen.

Siden Operaen ble åpnet har ca 5 millioner mennesker besøkt operahuset. Mange av disse utgjør selvsagt gjensittere av ymse hyppighetsgrad, men tallene gir likevel et mål på operahuset som turistmagnet. I løpet av 2010 deltok over 60 000 personer på en omvisning i Operaen til billettpris på 100 kroner.

Styringsgruppens suksessmål for Prosjekt Nytt Operahus:

A Produksjon og formidling av opera og ballett av høy kvalitet

Det vises til hva som er sagt ovenfor. I Nytt operahus produserer og formidler Den norske opera og ballett av høy kvalitet.

B Publikumsvennlighet

De høye besøkstallene viser at Nytt operahus har en publikumsvennlig produksjon. Bygget og dets publikumsinstallasjoner berømmes av alle. Dog kan nevnes at noen av stolradene er ganske trange.

C Arkitektur

Blant det mest vellykkete ved Nytt operahus er dets arkitektur, som har mottatt over 20 internasjonale priser. Bygget oppfattes som å ha en nyskapende arkitektur. Det har en sterk tiltrekningskraft som signalbygg og er blitt et av Oslos absolutt viktigste bygg på grunn av sin arkitektur.

D Akustikk

Akustikken omtales som helt førsteklasses. Dette er noe av det man arbeidet hardest med å få til under byggingen.

E Kostnadseffektivitet

Bygget oppfattes av Statsbyggsom et middels kostnadseffektivt bygg, som kunne vært bedre. Dette gjelder særlig energi og oppvarming. Den norske opera og ballett har direkte ansvar for disse kostnadene for å motiveres til å redusere disse. Det foretas og energiøkonomiserende tiltak.

F Arbeidsforhold og miljøhensyn

Arbeidsforhold og miljøhensyn er i det hele gode, særlig når man sammenligner med forholdene i Folketeaterbygget. Men det er et minus at operatørene av det teatertekniske utstyr fortsatt føler seg utrygge og ikke tør bruke det mest avanserte utstyret. Det er også reist kritikk om at ventilasjon ikke er godt nok, hvilket henger sammen med feil i prosjektering og montering.

G Prosjektgjennomføring

Prosjektgjennomføring oppfattes som meget god ettersom dette ble levert i tide, med forventet kvalitet.

Da Stortinget i 2002, 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. Sluttregnskapet for bygget i 2009 viser en total kostnad på 4 278. Det ble benyttet 734 mill kr fra usikkerhetsavsetningen, som ble begrunnet med prisstigning og godkjent i samsvar med Stortingets modell for regulering av kostnadsrammen som skyldes prisregulering.

9. Avsluttende vurderinger

I dette kapittel foretas det først en sammenfattende analyse av forholdet mellom tidligfasen og de senere faser for Bjørvika byutvikling og Nytt operahus. Deretter gjøres det en samlet analyse av disse ved hjelp av de analysebegreper som tidligere er benyttet for å analysere prosjekters tidligfase.

9.1. Forholdet mellom tidligfase og de senere faser

Bjørvika byutvikling

Byutvikling Bjørvika fremstår i dag som å kunne bli et vellykket prosjekt. Gjennomføringen hittil har vært i samsvar med planene og en gjennomgang av utviklingen i forhold til målsetningene i ulike dokumenter viser at disse trolig vil bli oppnådd.

Ser man prosjektet i helhet gjennom hele tidligfasen og frem til nå, synes følgende forhold å ha vært av betydning for prosjektets positive utvikling:

Utgangspunktet for prosjektet var en visjon om at byen skulle ta tilbake sjøen. Dette krevde et endret transportsystem som bare kunne løses ved en bro eller en senketunnel. Man fikk temmelig raskt avklart at fra et byutviklingsperspektiv var senketunnel det foretrukne og etter hvert ble dette lagt til grunn i konsekvensutredningene. Samtidig lå det fysiske føringer i planene og ferdigstillelsen av Festningstunnelen og Ekebergstunnelen som ble bestemmende for senketunnelen og for hvilke arealer som ville bli frigjort.

Gjennom det utrednings- og planleggingsarbeid som ble gjort med konsekvensutredninger, arkitektkonkurranser, evalueringer av disse etc. oppnådde man en gradvis felles oppfatning av muligheter og overordnede prinsipper for planløsninger blant ulike aktører, som i utgangspunktet hadde ulike interesser. Etter hvert utviklet det seg felles interesser og oppfatninger som innebar at de viktigste aktørene, som i utgangspunktet kunne ha stanset prosjektet, kom til å forenes som felles forslagsstillere for den reguleringsplan som ble fremlagt og vedtatt av Oslo kommune i 2003. Men denne møtte likevel omfattende innsigelser, som så ble avklart frem til Miljøverndepartementet stadfestet planen i 2004.

Selv om prosessen frem til stadfestet reguleringsplan må karakteriseres som vellykket og denne utgjorde ramme verket, var dette en overordnet plan som skulle

konkretiseres videre gjennom detaljreguleringsplaner. Dette gjorde at man i gjennomføringsperioden fra 2005 kom til å stå overfor en rekke utfordringer og omkamper.

Dette er et prosjekt hvor aktørers roller og endringer i disse kom til å bli helt avgjørende.

For det første gjaldt dette utarbeiding av konsekvensutredninger og ulike planer, da særlig reguleringsplanarbeidet. Innledningsvis var det Statens Vegvesen som hadde ansvaret for disse, men dette ble så overført til Plan og bygningsetaten i Oslo. Dette gjorde at disse utredningene og planene fikk et langt bredere perspektiv og ble rettet mot byutviklingen av området. Statens Vegvesen hadde naturlig nok fokusert mer på prosjektet som et samferdselsprosjekt, hvilket gjorde at konsekvensutredningene da heller ikke ble godkjent fordi de ikke redegjorde godt nok for prosjektets konsekvenser for byutviklingen. Det må også nevnes at Statens Vegvesen var negativ til at veiprosjektet med senketunnel skulle finansieres over veibudsjettet fordi dette hadde negative nytteverdi som samferdselsprosjekt.

For det andre gjelder det statens meget aktive rolle. Stortinget var gjennom hele tidligfasen en aktiv aktør og pådriver i allianse med lokale interessenter. Det var Stortingets beslutning i 1993 om å bevilge 30 millioner kroner til planleggingsarbeidet som gjorde at man kom i gang med utredninger og planlegging som omfattet både veiløsninger og byutvikling. Deretter ble Stortinget en aktiv pådriver for å få på plass en finansieringsplan med bidrag fra ulike interessenter.

Innledningsvis var det Samferdselsdepartementet som ansvarlig for Statens Vegvesen og bevilgninger til veiutbygging, som var det sentrale departement.

Da så Stortingets kom med pålegg om at Staten måtte bli en viktigere aktør fordi de utfordringer man stod overfor ikke var av transportmessig karakter, var det naturlig at et sektorovergripende departement som Administrasjonsdepartementet måtte få en sentral rolle. Det må også nevnes at dette departementet også hadde etatsstyringen av Statsbygg, som ble byggherre for Nytt operahus. Det er helt sentralt å forstå at ved Statens involvering som konkluderte med St meld nr 28 (2001-2002) fikk man avklart hovedhindringene for byutvikling i Bjørvika som var:

- Finansiering av riksveiomleggingen med en tung andel finansiert av grunneierne
- Oslo havnevesens mulighet til å kunne utvikle eiendom innenfor dagens havne- og farvannslov
- Fragmentert eierstruktur og organisering
- Lang gjennomføringstid for utbyggingen

For det tredje gjelder det grunneierne som i tidligfasen organiserte seg i forhold til gjennomføringen av prosjektet. De viktigste grunneierne etablerte eiendoms- og utviklingselskapet Oslo S Utvikling (OSU). Ved en særlov fikk Oslo Havn mulighet til å selge noen av sine tomter, som ville få en langt høyere verdi, og derved kunne finansiere bygging av ny havn lenger syd på Sørenga og frigjorde havneområder for byutvikling. For å kunne gjennomføre dette etablerte Oslo Havn datterselskapet Hav Eiendom. OSU og Hav Eiendom etablerte så Bjørvika Utvikling som et felles interesse- og koordineringsorgan, som så etablerte Bjørvika Infrastruktur, som fikk ansvar for styring av byggingen av teknisk og sosial infrastruktur som var grunneiernes ansvar i følge avtalen med Oslo kommune.

Etter hvert ble dette et ”vinn-vinn” prosjekt for de fleste aktørene, hvorav mange i utgangspunktet hadde motstridende interesser, noe som kunne ha skapt store problemer i gjennomføringsfasen.

Dette er et prosjekt hvor en statlig investering utløser store gevinster for ikke statlige aktører. Dette gjelder Oslo kommune, som fikk frigjort arealer for en svært ønsket byutvikling, og grunneiere, hvis eiendommer fikk en dramatisk verdiøkning. Stortinget tok tidlig fatt i dette og stilte som betingelse for statlig finansiering av veiprojektet at Oslo kommune, brukere (bomring) og grunneiere måtte delta i finansiering. Selv om dette ble noe endret, er det klart at uten Oslos direkte bidrag, ville man ikke fått Stortingets samtykke til veiprojektet.

På samme måte som man fikk en reguleringsplan som viktige aktører sammen stod bak og var forpliktet seg til, fikk man også i tidligfasen på plass et forpliktende avtaleverk mellom viktige aktører for gjennomføringen. Avtaleverket har vært helt sentralt og har ikke vært gjenstand for omkamper eller endringer. Dette anses som helt avgjørende for at gjennomføringen har gått så bra i forhold til reguleringsplanen og prosjektets målsetninger.

I dette prosjektet er det følgende dokumenter med beslutninger som har vært helt avgjørende for prosjektets utforming og gjennomføringen av dette:

- Bystyrets vedtak i 2001 med 36 punkter som omfattet målsetninger og retningslinjer for prosjektet og utformingen av reguleringsplanen
- St meld 28 (2001-2002), som fastla målsetninger for prosjektet og presenterte løsninger på forhold som kunne være avgjørende til hinder for gjennomføringen av dette
- Reguleringsplanen i 2003 som fastla rammene for utbyggingen og utbyggingsrekkefølgen, men som også åpnet for fleksibilitet og forbedrede løsninger i forbindelse med detaljreguleringen. Reguleringsplanen muliggjorde et avtaleverk som sikret det utbyggingsvolum som gjorde at grunneierne ville få dekket sitt bidrag til infrastruktur.

- Avtaleverket av 2003 med 8 ulike avtaler mellom forskjellige aktører

Gjennomføringen av prosjektet startet i 2005 etter at Miljøverndepartementet hadde stadfestet reguleringsplanen. I tillegg til at de nevnte beslutninger, planer og avtaler var på plass, var det også svært viktig at Statens Vegvesen hadde etablert sin prosjektorganisasjon, som alle berømmer for å være svært profesjonell og dyktig.

Samtidig fikk man i forbindelse med ulike detaljreguleringsplaner nokså umiddelbart og gjennom hele gjennomføringsprosessen frem til nå flere omkamper. Konfliktene kom i stor grad til å være mellom utbyggerne på den ene side, som er avhengige av byggevolum og utnyttelsesgrad som grunnlag for dekning av investeringskostnader og aktører, og på den annen side, de som ikke har slike økonomiske hensyn å ivareta og som er opptatt høyere kvalitet, som ofte følger av lavere utnyttelsesgrad. Dette innebærer et press på høyere utgifter og lavere inntekter. De viktigste konfliktene har vært i forbindelse med Operakvartalet/Barcode, utbygging på tomter i siktlinjen til Operaen og Munchmuseet.

I det hele har gjennomføringen hittil gått bra. Det viktigste var ferdigstillingen av senketunnelen i 2011, som skjedde i samsvar med tidsplan, og som var en forutsetning for oppstart av bygging av det øvrige vegsystemet. Det andre var utarbeiding og vedtak om diverse detaljreguleringsplaner, som i det alt vesentlige har gått etter ulike aktørers planer, bortsett fra Operakvartalet (Barcode) og tomten i siktlinjen mellom Operaen og Jernbanetorget.

Den neste milepæl i prosjektet er 2014 når riksveitbyggingen skal være ferdig og bygging av boliger og næringsarealer kan starte opp. Den videre gjennomføring og fremdrift og i hvilken utstrekning man vil lykkes i oppnå ulike målsetninger, vil da være avhengig av en rekke forhold som i) PBEs kapasitet til å behandle og godkjenne planer, ii) marked og prisnivå som vil bestemme grunneiernes utbyggingstakt, iii) den sosiale sammensetning av beboerne, og iv) om man vil få en bebyggelse og tilbud på gateplan vil bli slik at virksomhet som skaper byliv vil bli utviklet i området.

Nytt operahus

Nytt operahus' gjennomføringsfase fremstår som vellykket og gjennomgangen av måloppnåelsen i avsnitt 8.2 viser at samtlige målsetninger blir oppnådd. Spørsmålet er så om det er forhold ved tidligfasen frem til 1999 som kan forklare noe av dette.

Nytt operahus er et prosjekt hvor all diskusjon i tidligfasen var fokusert på lokaliseringsvalget. Aktørenes holdninger var bestemt av hvorvidt de vurderte Nytt operahus ut fra et kulturpolitisk perspektiv eller som et ledd i en ønsket byutvikling.

Det var først med St prp nr 37 (1997-98) Om nytt operahus, som ble fremlagt i februar 1998, at det ble uttrykt målsetninger for et nytt operahus. I de utredninger som gikk forut for proposisjonen hadde man ikke klare uttrykk for prosjektets målsetninger utover at det nye bygget skulle gi Den Norske Opera funksjonelle lokaler. Ulike kriterier ble benyttet i forskjellige utredninger, men det var først i forbindelse med St prp nr 37 at dette ble gjort på en systematisk måte i et politisk dokument fra en regjering. Forut for dette var det ingen regjering som tok et reelt tak i saken. Man kan trygt si at tidligfasen fra 1989 til 1997 var fragmentert og preget av manglende styring. Man kan faktisk si at det i denne perioden skjedde lite av reell betydning for prosjektet Nytt operahus slik det fremstår i dag.

Når det så gjelder selve prosjektet Nytt operahus, var det altså i 1997 i forbindelse med St prp nr 37 at man for første gang uttrykte på en sammenhengende måte hva som skulle være målsetningene for prosjektet. Disse var av kulturpolitisk karakter og ble svært bestemmende for utviklingen av operaen som kulturinstitusjon.

Ulike utredninger før 1997 tok opp forskjellige forhold av betydning for lokalisingsvalget, men det var først med St prp nr 37 at man gjorde en systematisk vurdering av de tre alternativene ut fra fire hovedkriterier:

- Byplanmessige forhold
- Eiendomsforhold
- Fremdrift (tidsperiode før opera kan stå ferdig)
- Kostnader

Samtidig uttalte regjeringen at ”operahuset i seg selv har en begrenset aktivitetsskapende funksjon” (lokomotiv effekt). Som kjent var dette en feil vurdering fordi Operaen ble fyrtårnet for utviklingen av Bjørvika.

Regjeringens vurderinger i St prp nr 38, hvor man gikk inn for Vestbanen, var basert på den usikre fremdriften for Bjørvika, at staten eide Vestbanetomten og uavklarte følgekostnader knyttet til de nødvendige veiløsninger i Bjørvika.

Som kjent fikk ikke regjeringen Stortingets tilslutning til sin anbefaling om Vestbanen og Stortinget greide heller ikke å fatte noe annet vedtak. Dette ga regjeringen mulighet til å forbedre saksunderlaget og finne en løsning for et subsidiært forslag.

For det første forbedret man utredningsunderlaget slik at alle tre alternativer fremstod som like godt utredet og således som reelle alternativer.

For det annet forstod regjeringen at Vestbanen ikke ville oppnå flertall og at man måtte finne en løsning som gjorde at usikkerheten knyttet til fremdrift og følgekostnader for Bjørvika ble fjernet. Dette ble gjort i St. prp. Nr 48 (1998-99)

Om nytt operahus (II). Regjeringen gjentok sin anbefaling av Vestbanealternativet, men fremmet også et subsidiært forslag.

Det subsidiære forslaget var at nytt operahus i Bjørvika skulle gjennomføres som et selvstendig byggeprosjekt frakoplet den øvrige byutvikling og basert på en særskilt reguleringsplan for operatomten. En slik særskilt reguleringsplan, omtalt som ”frimerkeregulering”, ble godkjent i oktober 2001. Bygging av Nytt Operahus ble frakoplet diskusjonen om den øvrige byutvikling i Bjørvika og da først og fremst diskusjonen om E18 – Senketunnelen, som Stortinget sluttet seg til finansiering av våren 2005 med et statlig bidrag på 1.440 millioner kroner.

Når man vurderer prosjektet Nytt Operahus og dets måloppnåelse, fremstår det ikke som om det er spesielle forhold ved tidligfasen som har hatt særskilt betydning for prosjektets høye grad av måloppnåelse, simpelthen fordi man i tidligfasen var fokusert på hvor man raskest kunne få bygget en opera og hvor denne ville fungere best. Man var ikke opptatt av kulturpolitiske målsetninger for operaen som kulturinstitusjon. Disse kom først til uttrykk helt til slutt i tidligfasen og fikk da stor betydning for gjennomføringsfasen fordi styringsgruppen for Prosjekt nytt operahus la disse til grunn både i sine overordnede mål for prosjektet og suksessmålene for gjennomføring av dette.

Samtidig er det et relevant spørsmål om man ville hatt den samme høye grad av måloppnåelse om Nytt operahus var blitt lokalisert til Vestbanen. Det er nok rimelig å anta at byggets arkitektur og plassering samt som del av Bjørvikautbyggingen må ha hatt en viss drahjelp-effekt og virkning på de målsetningene som retter seg mot nye publikumsgrupper og betydning som monumentalbygg.

Selv om Nytt Operahus fremstår i dag som et vellykket prosjekt, blir det likevel pekt på noen forhold som kan innebære at man i fremtiden vil kunne få noen problemer. Dette knytter seg først og fremst til ”frimerkereguleringen”, tomtestørrelsen og fremtidige driftsutgifter.

”Frimerkeguleringsgrepet” var helt avgjørende for å få til et vedtak om Nytt Operahus i Bjørvika. Men et problem har vært at grensene for denne ikke samsvarte med tomtegrensene. Stortingsvedtaket innebar en ramme på 27.000 kvm netto og en tomt som bare gikk 1 meter ut fra byggets vegger. Dette var en meget stram ramme som Kulturdepartementet holdt fast på. Tomtens størrelse er så begrenset i forhold til bygget at eventuelle utvidelser er helt umulig. Den vanskeliggjør helt klart en mer funksjonell tilrettelegging av virksomheten ute, og for så vidt også tilgang til virksomheten inne. Eksempelvis er det vanskelig med parkering for opptaksbussene for TV eller i forbindelse med leveranser. På samme måte er formidlingstiltak utendørs vanskeliggjort. Men i det lange løp er nok det viktigste at det ikke finnes noen som helst ekspansjonsmuligheter, som en kunne

trengt både til nærlager og til formidlingsvirksomhet, og muligens til avlastning i form av kontor- og garderobeplasser i særlig hektiske perioder.

Når det så gjelder eventuelle behov som ikke er blitt vurdert, nevner Den norske opera og ballett flere ting.

- En spesialdesignet utescene, som ville gjøre det mulig å utnytte takets areal til fulle for de ulike kunstarter;
- en radikalt bedre tilretteleggelse for serveringsvirksomhet – i forhold til behovet og publikumstilstrømningen var denne delen kraftig underdimensjonert;
- foajeområdene har generelt for få sitteplasser;
- det finnes ingen muligheter for reklame eller dokumentasjon overfor publikum i foajeområdene eller utenfor;
- administrasjonsområdene er underdimensjonerte og representerer i en del tilfelle en helsebelastning for de ansatte;
- de såkalte kundeløsjene som ble forhåndssolgt til sponsorer og som ble kurantfinansiert gjennom forskuttet sponsorinntekt, svarer ikke til forventningene og vil trolig bli en økonomisk belastning etter hvert;
- bygget er egnet både for mangfoldaktivitet og genreovergripende prosjekter, men dette vil fordre både en styrket sceneteknikk (som vil gi økt fleksibilitet og dermed økt kapasitet) og en tydeligere tilslutning til denne grunntanken.

De tre viktigste kostnadskomponentene for Den norske opera og ballett i fremtiden er lønn, drift og vedlikehold.

Lønnskostnadene steg med 69,1 % fra 216 mill. kr i 2005 til 366 mill. kr i 2010. Den videre lønnsutvikling vil selvfølgelig være ganske bundet, men også delvis avhengig av utviklingen i omfanget i Den norske opera og balletts produksjon.

I avsnitt 6.2 er det vist til at beregningene av de årlige vedlikeholdsutgifter i 2004 var underestimert til 13,7 mill. kr. Livssyklusstudien fra 2010 beregner disse til å være 60,6 % høyere til 22,1 mill. kr.

I Den norske opera og balletts årsrapport for 2010 uttaler styret:

”Styret ser med bekymring på utviklingen i finansieringen av både løpende og periodisk vedlikehold av operahuset”

Denne situasjonen må også sees i lys av utviklingen i forholdet mellom inntekter og utgifter, omtalt som selvdekningsgraden, som økte fra 15 % i 2006 til 28 % i 2009, men som så sank til 26 % i 2010.

9.2. Analyse av særlige karakteristika

I studien av tidligfasen i store offentlige investeringsprosjekter (Concept rapport nr 26 Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner) ble det benyttet et sett av begreper og problemstillinger for å analysere prosjektenes tidligfase. I dette kapittel brukes de samme begreper for hele byutvikling i Bjørvika hvor da inngår både E18 Bjørvika og Nytt Operahus.

Omfanget og grundigheten i beskrivelse og analyse av problemer og behov

Tidlig i tidligfasen var fokus for analyser for Bjørvika transportmessige forhold og de to første konsekvensutredningene ble ikke godkjent fordi de ikke behandlet forhold av betydning for byutviklingen på en adekvat måte. Dette endret seg etter hvert og de utredninger og planer som ble utarbeidet fremstår som å ha hatt nødvendig omfang og grundighet. Samtidig er det klart at reguleringsplanen som en rammeplan som skulle gi rom for fleksibilitet i detaljplanleggingen åpnet for vanskelige omkamper i gjennomføringsfasen. Men per nå er det ikke mulig å si at det for Bjørvikautviklingen har vært mangler i omfang og grundighet i beskrivelse og analyse som har påvirket prosjektets måloppnåelse.

Analyser av problemer og behov for nytt operahus var innledningsvis primært rettet mot de bygningsmessige behov Den norske opera hadde, og da mye ut fra de elendige forholdene i daværende lokaler i Folketeaterbygget. Deretter ble utredningene helt fokusert på sammenligning av ulike forhold knyttet til lokaliseringalternativene. Det var i liten grad utredninger knyttet til Operaen som kulturpolitisk institusjon. Det fikk man først i gjennomføringsfasen i forbindelse med Den norske operas eget organisasjons- og omstillingsprosjekt og Den norske operas arbeid med sine strategidokumenter.

Da Stortinget i juni 1998 avviste Regjeringens anbefaling om nytt operahus på Vestbanen (St prp nr 37 (1997-98), var begrunnelsen at de tre alternativene ikke var utredet til samme nivå og at det bare var Vestbanealternativet som var tilstrekkelig utredet.

I den hektiske perioden som fulgte etter dette og frem til våren 1999, da regjeringen gjentok denne anbefaling, men åpnet for Bjørvika som en subsidiær løsning, benyttet departementet ulike utredninger utarbeidet for Bjørvika prosjektet og samarbeidet nært med ulike aktører for dette.

For operaen fremstår at man i dag ser at det er noen forhold som ikke ble tilstrekkelig belyst og hvor det fremstår at bygget i dag har noen behov som ikke

ble fanget opp i tidligfasen, som blant annet en spesialdesignet utescene, som ville gjøre det mulig å utnytte takets amfi til fulle for våre kunstarter; bedre tilretteleggelse for serveringsvirksomhet, som var kraftig underdimensjonert; foajeområdene har generelt for få sitteplasser; administrasjonsområdene, som er underdimensjonerte og representerer i en del tilfelle en helsebelastning for de ansatte.

Utfallsrommet

Utfallsrommet for trafikkløsning var i utgangspunktet avgrenset til at dette skulle løses i Bjørvika. Da man hadde på plass Festningstunnel og Ekebergstunnel, var det klart at trafikkløsningen måtte være en kopling mellom disse, som bare kunne være en bro eller en tunnel. Man endte tidlig opp med at dette måtte være en tunnel. Selv om vedtaket om nytt operahus til Bjørvika var frakoplet vei- og byutviklingen i Bjørvika, var dette rent taktisk for å få til operavedtaket. Alle visste og handlet ut fra at operavedtaket innebar at senketunnelen måtte komme, og operavedtaket var da også det som ble lagt til grunn da Stortinget vedtok senketunnelen.

Det er klart at utfallsrommet for de byplanmessige løsninger var ganske omfattende. Men dette ble suksessivt avgrenset gjennom ulike arkitektkonkurranser og planprosesser hvor man startet med byrommet og de føringer som lå i nærheten til fjorden og som forutsatte havnepromenade og allmenningene som fingre for tilgang til fjorden. Reguleringsplanen var så slutten på denne prosessen som endelig definerte utfallsrommet.

Når det så gjelder utfallsrommet for detaljreguleringen med utnyttelsesgrad for de enkelte tomter var dette gitt i reguleringsplanen, med en viss fleksibilitet.

Når det så gjelder utfallsrommet for utformingen av bygninger og tekniske anlegg, var utfallsrommet definert av Designhåndbok, Overordnet miljøoppfølgingsprogram og Kulturoppfølgingsprogram. Svært bestemmende er også Bystyrets vedtak i 2001 om at ”området skal være stort nok til å finansiere ”..mest mulig av infrastruktur, veier og tunneler, parker og fellesområder”, og ”utbyggerne i området må forpliktes i forhold til reguleringsplaner slik at finansieringen av fellestiltak kan sikres”. Dette førte til at man i reguleringsplanen la opp til en utnyttelsesgrad som skulle sikre at utbyggerne fikk dekket det bidrag til tekniske anlegg som avtalen mellom disse og Oslo kommune forutsatte. Et annet forhold som begrenset utfallsrommet på detaljnivå var forutsetningene om å bevare siktlinjene til Operaen.

Når det gjelder utfallsrommet for nytt operahus var dette begrenset til lokaliseringalternativene for et nytt bygg. Det spesielle her er hvordan pådriverne for et nytt operahus knyttet utfallsrommet til det ene alternativ de sterkt ønsket, nemlig Vestbanen. Det var først helt til slutt at utfallsrommet faktisk reelt omfattet de to andre alternativene.

Vurdering av alternative konsepter og løsninger

Når det gjelder transportløsninger og byutvikling analyserte man innenfor det gitte utfallsrom mulige alternative konsepter og løsninger og innskrenket suksessivt antall mulige løsninger. Denne type vurderinger har man også hatt i gjennomføringsfasen i forbindelse med utfordringer som er oppstått i tilknytning til detaljregulering av enkelttomter og lokalisering til Bjørvika av enkeltinstitusjoner, særlig Munchmuseet, Deichmanske bibliotek, kulturhistorisk museum osv.

Når det gjelder Nytt operahus, var disse vurderingene knyttet til de to alternativene nybygg eller rehabilitering av eksisterende lokaler.

Beslutningslogikker

I disse prosjektene har det vært en rekke forskjellige beslutningslogikker for hvert av de tre prosjektene og ulike sammenhenger mellom disse. I E18 prosjektet var i utgangspunktet beslutningslogikken at dette var et samferdselsprosjekt hvor nytte-kostnadsvurderinger måtte være avgjørende. Men etter hvert ble det klart at dette var et byutviklingsprosjekt hvor beslutningslogikken etter påtrykk fra Stortinget ble at en beslutning om bevilgning ville avhenge helt av finansieringsmodellen (bompenger) og særlig det finansielle bidrag fra Oslo kommune.

Når det så gjelder beslutningslogikken for byutvikling i Bjørvika, er det særlig tre forhold som har vært avgjørende.

For det første gjelder det de planfaglige vurderinger, hvor Plan og bygningsetaten understøttet av ulike arkitektkonkurranser og i samarbeid med berørte instanser har vært helt sentrale. Disse vurderingene er så blitt forankret politisk via og Byrådsavdelingen for byutvikling og Byrådet og Bystyret. Denne faglige beslutningslogikk var helt sentral i tidligfasen frem til reguleringsplan og videre under gjennomføringen i forbindelse med detaljregulering og ulike spørsmål som dukket opp.

Den andre beslutningslogikken er den som ligger hos grunneierne og i de organisasjoner disse har etablert. Denne gjelder utformingen av deres tomter for salg eller utleie og utarbeiding av detaljreguleringsplaner osv. Helt bestemmende for deres beslutningslogikk er avtalen mellom Oslo kommune og grunneierne som angir et byggevolum som følger av reguleringsplanen og et derfra kalkulert budsjett for de tekniske installasjoner grunneierne skal finansiere. Hele avtalen er basert på at dersom dette byggevolumet reduseres under et visst nivå, hvilket innebærer at grunneiernes inntjeningspotensial blir redusert, så vil avtalen måtte reforhandles, noe som vil innebære at grunneiernes bidrag vil bli redusert og kommunen vil måtte bidra med finansiering av disse anleggene.

Den tredje beslutningslogikken ligger hos andre aktører som har interesser, men ikke direkte ansvar. Dette er aktører som kommer inn i forbindelse med detaljregulering og andre situasjoner og som vil kreve andre løsninger, hvilket som

regel vil innebære lavere utnyttelse, høyere utgifter, lavere inntektspotensial og uten at disse aktørene har noe finansielt ansvar.

Når det gjelder nytt operahus, var hele beslutningslogikken i tidligfasen fokusert på valg av lokalisering og ikke om man skal ha et nytt bygg. For aktørene var det to helt ulike beslutningslogikker – Opera som kultur institusjon og Opera som lokomotiv for ønsket byutvikling. Da de sentrale beslutningstakere ikke fikk til lokalisering til Vestbanen, ble beslutningslogikken å få en subsidiær løsning som kunne bli vedtatt. Man måtte da gjøre det kunstgrep å frakople bygging av nytt operahus fra byggets omgivelser og de beslutningsprosesser som gjaldt vei og byutvikling.

Da beslutningen om å bygge nytt operahus i Bjørvika var fattet, ble denne frakoplete beslutningslogikk fortsatt. Logikken var nå bare å gjennomføre bygget innenfor de rammer som var gitt og ikke involvere seg i omgivelsene dersom ikke dette gjaldt mål og kriterier for et vellykket nytt operahus, som for eksempel siktlinjene til Operaen.

Det vises forøvrig til den beslutningsteoretiske analyse i kapittel 2.

Begrunnelse og mål for prosjektene

Prosjektet E18 var innledningsvis begrunnet både for å skape et bedre transportsystem og for å tilrettelegge for byutvikling. Men etter hvert ble det klart at den reelle begrunnelse var byutvikling og langt mindre ut fra et behov for å løse det overordnede transport behov på E18 gjennom Oslo. Alle delmålene for å få et bedre transportsystem er rettet mot å bedre det lokale veinettet i området, og dette da ut fra miljøhensyn og for å legge grunnlaget for en ønsket byutvikling.

Begrunnelsen for byutvikling i Bjørvika er nedfelt i ulike kommunale utredninger og planer. For Bjørvika er det to dokumenter som er helt sentrale. For det første er det Bystyrets 36 punkts vedtak fra november 2001 og for det annet reguleringsplanen fra 2003. Alt dette gir en helt adekvat begrunnelse for prosjektet, men gir ikke en god målsetningsstruktur for prosjektet som skulle kunne være et godt underlag for å styre gjennomføringen og utgjøre en referanse for å evaluere prosjektets måloppnåelse.

Når det gjelder Nytt Operahus, var begrunnelsen begrenset til fysiske forhold og arbeidsmiljø ved daværende lokaler i Folketeateret. Det er svært liten begrunnelse knyttet til Den norske opera som kulturinstitusjon og hvordan et nytt operahus vil påvirke dette. Det er først når operasaken første gang fremmes for Stortinget i 1998 at målene for prosjektet uttrykkes. Men disse er da av en slik karakter at de egnet seg relativt godt for å vurdere måloppnåelsen for det ferdige prosjektet.

Forventet nytte

Det er kun i forbindelse med E18 prosjektet at det er foretatt en nytte-kostnadsanalyse, som viste at som samferdselsprosjekt hadde dette en negativ nytteverdi.

For prosjektet Nytt Operahus er det gjort sammenligninger mellom kostnadene for ulike alternativer, men ingen nytte-kostnadsanalyse. Man unngikk dermed en vanskelig debatt om de økonomiske kostnader i forhold til forventet nytte, noe som kanskje kunne ha truet realiseringen av dette på et tidlig tidspunkt.

Oppsplitting eller sekvensering

Dersom man ser byutvikling i Bjørvika som et totalprosjekt, hvilket det i realiteten har vært, er å bemerke at dette aldri har vært presentert som dette. Det er de ulike komponenter som er blitt presentert og analysert. Disse komponentene er E18 Bjørvika, Byutvikling Bjørvika og Nytt Operahus. Dette var uheldig fordi man simpelthen ikke hadde noe helhetlig prosjekt å legge til grunn i vurderingene som skulle inngå i grunnlaget for de enkelte beslutninger og gi en fullstendig og realistisk kostnadsvurdering.

Når det gjelder forholdet mellom prosjektet Nytt Operahus og de to andre komponentene, hadde man først en situasjon hvor motstanderne av Bjørvika gjorde en slik kopling for å underbygge argumentene om høy usikkerhet knyttet til fremdriften av nytt operahus med en slik lokalisering. Dernest kuttet man en slik forbindelse og frakoplet bygging av nytt operahus fra planer og beslutninger knyttet til byggets omgivelser for å få et vedtak. Dette krevde at Den norske opera og ballett måtte akseptere å ligge i en containerhavn og en byggeplass i en lengre periode, men som riktignok ble mye kortere enn forventet da beslutningstakerne for E18 og Bjørvika byutvikling la nytt operahus til grunn som viktig premiss for sine beslutninger.

Driftsutgifter

For Prosjektet Nytt Operahus ble det i tidligfasen foretatt vurderinger knyttet til driftskostnader for ulike alternativer, men dette ble ikke en viktig del av argumentasjon og for beslutninger om lokalisering av bygget.

Etter at forprosjektet forelå, men før prosjektering var fullført, ble det i 2004 gjort en livssyklus analyse som omfattet drift og vedlikehold, hvor disse ble sterkt underestimert i forhold til de faktiske kostnader som Den norske opera og ballett nå står overfor, og som styret i Den norske opera og ballett har uttrykt bekymring for i forhold til utviklingen i fremtidige inntektsmuligheter.

Skiftende prioriteringer, omkamper og regimeskifter

For E18 prosjektet var det en skiftende prioritering ved at Statens Vegvesen, som var i mot E18 prosjektet som et veiprojekt som skulle inngå i Norsk

Transportplan, endret oppfatning da vedtaket om opera til Bjørvika var gjort og som så gikk helhjertet inn for dette og later til å fullføre prosjektet innenfor de gitte tidsrammer. I Oslo var det politisk uenighet om Oslos bidrag. Et Arbeiderpartibyråd bevilget penger, som et Høyrebyråd gikk fra, men så fikk man bevilgningen på plass, som også ble doblet. Det kan vel også hevdes at man fikk en omprioritering fra statens side da Arbeids- og administrasjonsdepartementet overtok styringen og bidro meget aktivt til å løse ulike problemer. I ettertid fremstår det som helt klart at statens brede og aktive deltakelse i perioden 1999 – 2002 var helt avgjørende og bidro til å løse forhold som gjør at gjennomføringen av byutviklingen i Bjørvika går så greit og ulike målsetninger later til å bli oppnådd. Når det gjelder Nytt operahus er det klart at regimeskiftet fra Jagland regjeringen til Bondevik I regjeringen og ny kulturminister sterkt bidro til å få fart i saken. Det forhold at både kulturminister, Den norske opera og andre sterke tilhengere av Vestbanen myknet sitt standpunkt og ble mer åpen for Bjørvika under gitte forutsetninger var også viktig for det endelige resultat.

Politisk overstyring av faglige råd, hestehandel og manglende transparens

Faglige råd i forbindelse med E 18 prosjektet var at dette ikke kunne forsvares som et samferdselsprosjekt, hvilket ble overstyrt av politikerne som la andre byutviklingsmessige argumenter til grunn.

Faglige råd i tilknytning til nytt operahus var de kulturpolitiske som alle gikk inn for Vestbanen fordi Den norske opera der best ville kunne ivareta sin funksjon og av hensyn til rask gjennomføring. Disse avviste at nytt operahus i Bjørvika ville ha en lokomotiv- og drahjelp-effekt for utviklingen av Bjørvika. Som kjent er det nettopp det prosjektet har hatt og langt utover det noen hadde forventet.

Investeringer uten forpliktelser

I både E18 og i byutvikling Bjørvika var finansiering av disse helt sentrale for å få til beslutninger om prosjektene. Det var helt avgjørende at Oslo kommune vedtok å bidra finansielt og at bidraget ble til 320 millioner, selv om dette er svært lite i forhold til prosjektets total kostnad på 5,5 milliarder kroner.

Stortinget pekte tidlig på at senketunnelen ville medføre at grunneiere ville kunne innhente store gevinster som følge av prosjektet. Det var derfor helt avgjørende at man fikk en ordning hvor grunneierne aksepterte å yte et gitt finansieringsbidrag til bygging av teknisk infrastruktur.

Da Stortinget vedtok bevilgningen for bygging av nytt operahus, presiserte det at dette er et formålsbygg, som ikke skal drives kommersielt og at det ikke skulle betales husleie men kun for dekning av faktiske drifts- og vedlikeholdskostnader. I kostnadsberegningene ble kapitalkostnader (neddiskontering) ikke tatt med. Dette

betyr at ingen av aktørene fikk en reell forpliktelse i forhold til de store investeringer som ble foretatt.

Vesentlige overraskelser som kunne vært forutsett

En gjennomgang av dagens situasjon har ikke vist at det i gjennomføringsfasen eller deretter er fremkommet vesentlige overraskelser som kunne vært forutsett, bortsett fra at drifts- og vedlikeholdsutgiftene var kraftig underestimert.

Relevans

E18 prosjektet har begrenset relevans i forhold til de transportmessige behov og meget høy relevans i forhold til målene for byutvikling i området og tilgangen til operaen. Byutviklings prosjektet er klart relevant i forhold til Oslo kommunes målsetninger og konseptet "Fjordbyen".

Nytt Operahus har vist seg å ha høy relevans for sitt tradisjonelle publikum og nye publikumsgrupper samt i forhold til de kulturpolitiske mål som lå til grunn for dette. Det har også vist seg som relevant i forhold til den lokomotiveffekt tilhengerne av Bjørvika fremførte i sin argumentasjon for å legge nytt operahus dit.

10. Rapportens bidrag til en bred ex post evaluering av prosjekter

I den studie som her legges frem har formålet vært å bygge opp til den beslutningsteoretiske analyse som presenteres i kapittel 2. I det følgende presenteres en del synspunkter på hvordan en slik beslutningsteoretisk analyse kan gjennomføres og hvilke problemstillinger som bør inngå i denne som en del av en ex post evaluering av et ferdigstilt prosjekt som er kommet over i driftsfasen.

Helt grunnleggende for en evaluering av prosjektene i Bjørvika er en svært grundig gjennomgang og fastlegging av kronologien i prosjektprosessene. Denne fremskaffes ved en gjennomgang av sentrale dokumenter i prosjektets historie, gjerne supplert med pressesøk etter viktige artikler som belyser ulike sider ved prosjektet. Når man så setter opp kronologien, er det viktig å få frem informasjon som:

- Hva skjer på ulike tidspunkter?
- Hvilke aktører engasjerer seg?
- Hvilke innflytelsesmønstre er det mellom dem?
- Hvilke føringer legger de på prosjektene, både gjennom vedtak og på annen måte?
- Hvilke problemer blir definert når og endrer de seg over tid?
- Hvilke løsninger blir foreslått og endrer de seg også over tid?
- Hva er resultatet av tidligfasen?
- Hvordan er koplingen mellom tidligfase og gjennomføringsfase?
- Hva kan man si om innfrielse av mål, gjennom en sammenligning av mål og resultater?

Problemet med en kronologi er at den ikke kan 'leses' intuitivt, det vil si den kan fremstå som kaotisk. Derfor har det vært helt nødvendig å bruke et organisasjonsteoretisk eller beslutningsteoretisk rammeverk for å fortolke elementene i kronologien og hvordan de henger sammen. Byggekløssene i en slik analyse er fire 'strømmer' av elementer som har vært underliggende i studien av tidligfasen og nå sammenhengen mellom tidligfase og gjennomføringsfase. For det første en strøm av deltakere eller aktører. Hvem er disse? Er de politiske,

administrative eller private aktører? Med hvilken formell autoritet opptrer de? Inngår de i et klart hierarkisk forhold eller er de del av en koalisjons- og forhandlingsstruktur? Endrer sammensettingen av aktørene seg i ulike faser av prosessen? Hvilke konflikter og spenninger finnes det mellom dem?

For det andre har man en strøm av problemer i prosjektene? Hvilke problemer er det aktørene mener skal løses med prosjektene? Er disse problemene definert vidt eller smalt? Er de mange eller få? Er de stabile over tid eller endrer de seg mot mer kompleksitet? Er det stor enighet om problemene eller klare konflikter rundt dem?

For det tredje, hvordan defineres løsningene i prosjektene? Er løsningene enkle og klare eller komplekse og uklare? Endrer løsningene seg over tid? Er det stor enighet om løsningene eller konflikter rundt disse?

For det fjerde, hvilke beslutningsmuligheter eksisterer i prosjektene, det vil si tidspunkter hvor det skal treffes beslutninger? Treffes det klare beslutninger tidlig, som siden legger klare føringer på prosjektene? Eller tas det beslutninger som appelleres, slik at ulike beslutninger peker i ulike retninger? Hvor mye betyr andre elementer som påvirker beslutningene, i form av politiske og andre signaler, forhandlinger og avtaler, uformelle forhold, implisitte forståelser, osv. ?

Selv om denne metoden med sorteringen av elementene i beslutningsprosessene er viktig, gir det seg ikke selv hvordan man skal forstå det som skjer innen den enkelte strøm eller i koplingen mellom strømmene. Til det trenger man de beslutningslogikkene som er brukt, fordi de nettopp besvarer slike spørsmål på ulike måter, noe som kan gi mer dybde i analysene av materialet gjennom alternative fortolkninger. De beslutningslogikkene som er brukt gir ulike svar på to sentrale spørsmål, nemlig om hvor stor og hvilken type kontroll sentrale aktører har med prosessene og om de scorer høyt på rasjonell kalkulasjon (eller kortere rasjonalitet) i sin tenkning rundt problemer, løsninger og organisering av prosjektprosessene.

Ut fra en instrumentell logikk forventer man at sentrale politiske og administrative aktører kontrollerer både innholdet i strømmene og koplingen mellom dem, det vil si de vet sånn noenlunde hva de vil med prosjektene og klarer å gjennomføre dette gjennom kontroll av prosessene og en relativt klar planleggingstenkning. Dette kan enten skje gjennom klar hierarkisk styring eller gjennom forhandlingsprosesser. Hierarkisk styring gir på den ene side potensial for sterk grad av rasjonalitet, men kan selvsagt også bidra til manglende lydhørhet og feilslåtte prosjekter. Forhandlingsprosesser vil sjelden føre til like klar organisasjonstenkning, på grunn av kompromisser, men vil gi legitimitet gjennom deltakelse og følelse av medbestemmelse. Forhandlinger kan både resultere i solide og 'riktige' prosjekter, men også feilslåtte, kostbare og unødvendige, som vi har vist eksempler på i analysen av tidligfasen i de 23 prosjektene.

En institusjonell logikk legger i motsetning til den instrumentelle logikken vekt på uformelle normer og verdier i berørte institusjoner og prosjekter. Når aktører engasjerer seg, tar beslutninger og definerer problemer og løsninger vil de ikke reflektere formelle posisjoner og rammer, men 'lokal rasjonalitet' og stivhengighet. Så kontrollaspektet vil bli andreledes og det åpnes for andre aktører enn de som formelt skal være sentrale, eller at disse styres av en annen logikk enn den instrumentelle. Tenkningen vil også mye mer være preget av det en institusjon bærer med seg av 'kulturell eller historisk bagasje'. Målt med en formell, rasjonell logikk vil man ikke score høyt, fordi man tar andre hensyn. En militær 'plattform' velges ut fra den historisk stien eller en vei bygges i nærheten av eksisterende anlegg, fordi historien binder opp. Dette kan, som for den instrumentelle logikken, føre til 'bakstrevenske' holdninger og mislykkede prosjekt, men også til en bedre balanse mellom ulike hensyn i prosjekter.

Ut fra en tilfeldighetslogikk vil innholdet i strømmene og koplingen mellom dem være tilfeldig. Ledere vil ha kapasitetsproblemer og komme og gå, definisjonen av problemer og løsninger fluktuerer over tid, beslutninger tas og appelleres hele tiden, koplinger mellom strømmene er tilfeldig og endrer seg hele tiden. Dette kan føre til manglende predikerbarhet og kaos, men også innovasjon. En variant av denne teorien sier at aktører helt eller delvis kan kontrollere kopling eller frakopling mellom strømmene, noe som kan øke mulighetene for en rasjonell realisering av prosjekter, men også føre til feilslåtte prosjekter. Våre case om Operaen og E18 Bjørvika illustrerer godt en slik logikk.

Bruken av disse logikkene gir altså en beslutningsteoretisk generert metode til å studere offentlige prosjektprosesser. En klar fordel med en slik metode er at den er overskridende i den forstand at den leder oppmerksomheten mot det enkle faktum at store offentlige prosjekter ikke bare dreier seg om plantekniske forhold, men i høyeste grad foregår innenfor og er preget av en 'politisk kontekst' i vid forstand. Innsikt i denne konteksten som logikkene gir er verdifull. Den kan for eksempel gi den innsikt at et 'ideal' for en prosjektprosess er sterk kontroll og klar tenkning. Men også at de er ofte forekommende at prosjekt som synes teknisk godt fundert ikke er mulig å realisere politisk. Eller motsatt at sentrale politiske og administrative aktører har stor grad av kontroll men ikke klare eller urealistiske planer for prosjektene. Eller at prosjekter svikter både som følge av manglende kontroll og uklar tenkning, noe som kan henge sammen med koalisjonsdannelse, kulturelle bindinger eller tilfeldigheter.

Så logikkene hjelper oss til å se at det ofte er urealistisk å jakte på den 'objektivt sett beste prosjektprosessen til alle tider', fordi store offentlige prosjekter er ulike med hensyn til strømmene og koplingen mellom dem, ulike med hensyn til konteksten rundt, og det er derfor ulike veier til og ulike kriterier for hva som kan ses på som en 'vellykket prosess'.

Vedlegg 1 Kronologi Bjørvika

Tidligfasen frem til 2005

1982 Høsten 1982 allierte foreningen Oslo Byes Vel seg med Oslo byplankontor og utlyste den internasjonale idékonkurransen ”Byen og fjorden”. Formålet var å åpne byen mot fjorden. Hele 189 besvarelser kom inn. I noen av forslagene var motorveien forbi Bjørvika gravd ned mens andre lot den ligge som en barriere mellom havneaktivitet utenfor og bybebyggelse innenfor. Planlegging og utredninger vedrørende byutvikling og senketunnel har pågått mer eller mindre kontinuerlig siden denne konkurransen, i regi av både Statens vegvesen Oslo, NSB og Oslo kommune.

1988 Oslo kommune vedtok kommunedelplan for Oslos sentrale sjøside hvor det heter at området skal omdisponeres fra havneområde til område for byutvikling og at utvikling av Bjørvika–Bispevika forutsetter at veisystemet legges om. I St prp nr 96 Om hovedvegnettet i Oslo-området ligger senketunnel inne som en del av Oslopakke 1, som Stortinget behandlet i 1988, men som en senere utbyggingsetappe.

1990 Festningstunnelen ble åpnet og utgjorde en hovedforutsetning for veiløsningen med en senketunnel i Bjørvika

1993 Våren 1993 ble det arrangert en idékonkurranse der seks forskjellige arkitekt/ingeniør-grupper ble bedt om å foreslå alternative prinsipper for veg- og byutvikling i Bjørvika området.

Da Stortinget i juni behandlet St. meld. nr. 34 (1992-93), Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994 – 97, (Innst. S. nr. 232 (1992-93), pekte Stortinget på Bjørvikaprojektets store betydning og ba om at det ble gitt prioritet. Samferdselskomiteens flertall uttalte:

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk venstreparti, viser til at det er avsatt 119 mill kr til planlegging og diverse tiltak i planperioden. Flertallet mener at 30 mill kr av disse midlene bør omdisponeres til å starte opp utbyggingen av Bjørvikatunnelen.

Med dette hadde altså Stortinget lagt føringer for en veiløsning som innebar senketunnel. Samtidig var koplingen mellom en akseptabel veiløsning som innebar senketunnel og Nytt operabygg i Bjørvika etablert ved Bystyrets vedtak om at ny

opera burde bygges i Bjørvika (se avsnitt 3.2.1). Dette vedtaket var også helt avgjørende for at man kom i gang med planarbeidet

1994 Med utgangspunkt i idékonkurransen i 1993 utarbeidet Statens vegvesen Oslo i juli ”Melding om E18 mellom Oslotunnelen og Ekeberg tunnelen”. I denne ble det lagt frem fire alternative prinsipper for riksvegomleggingen i Bjørvika:

- Prinsipp A: Senketunnel i Bjørvika og bro over Bispevika, kryss på terreng på Bjørvikautstikkeren.
- Prinsipp B: Senketunnel i Bjørvika og Bispevika, kryss under Bjørvikautstikkeren.
- Prinsipp C: Bro og veg i dagen, nytt «Bispelokk» lenger ut.
- Prinsipp D: Direkteført senketunnel, kryss på bru på Sørenga, 4-felts samleveg mellom Sørenga og Nylandsveien.

Statens vegvesen Oslo og Byrådet gikk inn for alternativ B, som var det dyreste, med en kostnadsramme på 1,2 milliarder kroner, fordi dette er det som tar størst hensyn til fremtidige muligheter for byutvikling og bevaring av fortidsminner. Vegdirektoratet besluttet at det skulle utarbeides Konsekvensutredning(KU) for prosjektet og de nevnte fire alternativer.

1995 Det besluttet at det bare er alternativene A, B, og D, som alle inkluderer senketunnel, som skal konsekvensutredes i Konsekvensutredning E18 mellom Oslotunnelen og Ekeberg tunnelen.

1996 Konsekvensutredning E18 mellom Oslotunnelen og Ekeberg tunnelen forelå. Denne presenterte to likestilte formål for E18 mellom Oslotunnelen (også omtalt som festningstunnelen) og Ekeberg tunnelen, som var

- Et bedre transportsystem
- Tilrettelegging for byutvikling

De to formålene med sine delmål er nærmere omtalt i avsnitt 2.7.

Av de tre alternativene som inngikk i KU'en ble det så foretatt en ytterligere konsekvensutredning av de to alternativene B) og D) i forhold til

- Trafikk (tilgjengelighet og orienterbarhet, trafikkbelastninger, trafikkavvikling, omkjøringsruter, trafiksikkerhet)
- Miljø (kulturmiljø og kulturminner, støy, luftforurensing, forurensing til/i vann, naturmiljø, avfall i anleggsperioden)
- Samfunn (risikoanalyse, havneområdet, NSB, næringsliv og sysselsetting, friluftsliv og rekreasjon, velferd).

Det ble så foretatt en nytte / kostnad analyse med resultat at begge alternativene hadde negativ nytte/kostnad på – 0,63 for alternativ B og – 0,46 for alternativ D.

1997 Det opprinnelige alternativ D ble videreutviklet og omtalt som D2, som så ble gjenstand for en siste konsekvensutredning.

St. meld. nr. 37 (1996 – 97) Norsk veg- og trafikkplan 1998 – 2007, som ble fremlagt 18. april, gir som begrunnelse for å prioritere dette prosjektet at

Bjørvikaprojektet er primært prioritert som følge av de store lokale byutviklingsinteressene som knytter seg til prosjektet, og i mindre grad som følge av behov for riksvegutbygging. Dette reiser spørsmål om en kostnadsdeling som må diskuteres nærmere med Oslo kommune og andre aktuelle parter. Finansieringsplan for Bjørvikaprojektet er ikke avklart.

Dette utsagn er svært viktig for å forstå den utvikling som fulgte. For det første ble det fastslått at dette primært var et byutviklingsprosjekt og for det annet la det grunnen for den diskusjon som fulgte om finansieringen. I Oslo var Arbeiderpartiet den sterkeste pådriver for å få til prosjektet og fikk igjennom et finansielt bidrag fra Oslo på 150 mill kroner. Høyre var mot og mente at det ikke var en kommunal oppgave å bidra til finansiering av en slik veiutbygging. Dette var kimen til en vedvarende konflikt som nesten fikk stanset hele prosjektet.

Statsbygg og Plan- og bygningsetaten (PBE) i Oslo utarbeidet en første mulighetsstudie ”Byutvikling i Bjørvika: En analyse av potensialet for verdiskapning” som behandlet to forhold:

- Arealpotensialet for byutvikling
- Oversikt over eiendommer og grunneiere, som viste hvor ekstremt fragmentert og uoversiktlig dette var

1998 I november forelå Konsekvensutredning E 18 mellom Festningstunnelen og Ekeberg-tunnelen. Med grunnlag i denne KU'en presenterte Statens vegvesen desember 1998 sine konklusjoner om alternativ D2 som å være det beste med hensyn til både oppfylning av målet om et godt og sikkert transportsystem og hovedmålene med hensyn til byutvikling.

Dette ble fulgt opp med utsagn fra samferdselsminister Odd Einar Dørum og byrådsleder Fritz Huitfeldt om deres felles ansvar for å få til et spleiselag mellom Oslo, staten og bompenger fra brukerne for å finansiere tunnelen.

Oslo kommune vedtok å avsette 150 millioner kroner som kommunens bidrag til senketunnelen.

I desember vedtok bystyret kommunedelplan for indre by.

I 1998 forelå to utredninger som blir sett på som viktige for den videre utvikling av prosjektet:

- ”Byutvikling i Bjørvika-Bispevika” utarbeidet av Statsbygg og Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune på oppdrag fra Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet og Oslo kommune.
- ”Konsekvensutredning for E 18 mellom Festningstunnelen og Ekebergtunnelen”, utarbeidet av statens vegvesen Oslo

1999 I juni la Statens Vegvesen frem Arbeidsrapport Optimalisering av planforslag fra konsekvensutredningsfasen – Detalj- og reguleringsplan, som var oppstarten for reguleringsplanarbeidet som pågikk frem til Oslo kommunes vedtak om reguleringsplan 18. juni 2003 og Miljøverndepartementets stadfesting av denne i 2004. Dette er nærmere behandlet i avsnitt 2.3. Det var Riksantikvaren som hadde de fleste og tyngste innsigelser.

Høsten 1999 var det en debatt om senketunnelprosjektet skulle inngå i Nasjonal Transportplan. Statens vegvesen anbefalte ikke å inkludere Bjørvikaprosjektet i Nasjonal Transportplan 2002 – 2011 på grunn av dets negative samferdselsmessige nytteverdi og fordi dette er et byutviklingsprosjekt og ikke et riksveiprojekt.

Da Stortinget behandlet statsbudsjettet for 2000, påla flertallet i samferdselskomiteen (AP, SV og Fr.P) at

Senketunnel i Bjørvika skal bli innarbeidet i Nasjonal Transportplan 2002 – 2011. Med dette var det altså besluttet at det skulle bygges en senketunnel i Bjørvika. I desember vedtok Oslo bystyre Kommunedelplan 2000 vedtatt.

2000 I januar vedtok Oslo bystyre kommunedelplan Fjordbyen.

I mai trakk byrådet tilbake de 150 millionene kroner de i 1997 hadde satt til senketunnelen. Høyre hadde hele tiden vært i mot denne avsetningen.

Det ble etablert en styringsgruppe for å få til et byutviklingsprosjekt med en veiløsning som den Oslo kommune ønsket. Sammensetningen av styringsgruppen var viktig og deltakernes nærhet til beslutningsfattere. Gruppen og alle i denne hadde et sterkt mandat og ønske om å lykkes. Situasjonen ble raskt en win-win for alle. Det var også kontinuitet blant deltakerne – ikke utskiftninger.

I perioden mai - september 2000 utførte fire norske og internasjonale konsulentgrupper parallelloppdrag for Bjørvika – Bispevika etter bestilling fra Statens vegvesen Oslo, Statsbygg, NSB BA og Plan- og bygningsetaten i Oslo. I dette lå Bjørvika tunnelen med tilhørende veiløsninger inne som en fast forutsetning. I dette planarbeidet var fokus byromstrukturen, hvor grepet med en fingerplan ut mot fjorden ble sentral – senere omtalt som allmenninger. Det ble

utarbeidet en felles og omforent evaluering av bidragene som ble lagt til grunn for reguleringsplanarbeidet. Dette ble svært avgjørende for fremveksten av en felles oppfatning hos ulike aktører om perspektivene og mulighetene for byutvikling av Bjørvika.

St. meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011, som ble lagt frem 29. september 2000, omhandler Bjørvikaprojektet. Det fastslås at prosjektet er et byutviklingsprosjekt som har relativt liten betydning for trafikkavviklingen. Videre heter det

Bjørvikaprojektet i Oslo inngår i Oslopakke 1, men er først og fremst initiert ut fra ønsket til blant annet Oslo kommune, om en bedre utnyttelse av Bjørvikaområdet. Ved at Ev 18 legges i senketunnel frigjøres arealer som dermed vil få betydelig verdiøkning. Denne verdiøkningen må inngå i finansieringen av vegutbyggingen. Samferdselsdepartementet ønsker en samlet finansieringsplan før det tas endelig stilling til prioriteringen av prosjektet.

I september 2000 vedtok Oslo Havnestyre å frigjøre indre deler av Oslo havn til byutvikling.

2001 Da Stortinget i februar behandlet St. meld. nr. 46 Nasjonal transportplan (Innst. S. nr. 119 (2000-2001), støttet alle partier, bortsett fra Senterpartiet, regjeringens forslag med følgende uttalelse:

F l e r t a l l e t er kjent med Oslo kommunes planer for byutvikling i området og for utflytting av havnevirksomhet. Det vises også til vedtaket om lokalisering av opera i området.

F l e r t a l l e t deler Regjeringens vurdering om at frigjorte arealer som følge av prosjektet vil få en betydelig verdiøkning, og er kjent med at Oslo kommune har vedtatt å bidra med 150 mill. kroner til realisering av tunnelen.

F l e r t a l l e t mener at Bjørvikaprojektet både er et samferdsels- og et byutviklingsprosjekt, og at det derfor må realiseres som et spleiselag mellom flere aktører.

F l e r t a l l e t ber Regjeringen bidra til å få fortgang i arbeidet med å opprette et utviklingselskap for Bjørvika der stat, kommune og private grunneiere samarbeider.

F l e r t a l l e t mener at det må foreligge en samlet finansieringsplan før det tas endelig stilling til prioriteringen av Bjørvikaprojektet, og legger til grunn at dette forelegges Stortinget.

På denne bakgrunn støtter flere tallet Regjeringens vurderinger og forslag til statlige bidrag.

Med disse uttalelsene ga Stortinget klare direktiver til regjeringen om å innta en aktiv rolle, hvilket ble gjort og som konkluderte med St. meld. Nr 28 (2001-2002) Utvikling av Bjørvika – se under. Det er også viktig å merke at man har en særlig henvisning til vedtaket om å bygge Nytt operabygg i Bjørvika.

Basert på de omforente anbefalingene fra parallelloppdragene i 2000 og den samlede evaluering av disse utarbeidet PBE et forslag til rammeplan for Bjørvika, som ble lagt ut til offentlig ettersyn i mars og så behandlet av bystyret i november 2001 i saken ”Byutvikling i Bjørvika – Bispevika, grunnlag for det videre planarbeid” (se under). Bystyrets behandling og vedtak ble svært viktig for planarbeidet og for at Oslo utvidet sitt finansieringsbidrag.

I juli 2001 inngikk Staten v/Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Oslo kommune, ROM Eiendomsutvikling AS og Oslo S Utvikling AS en prinsippavtale om dannelse av et felles eiendomsselskap for Bjørvikaområdet utviklede arealer under forutsetning om en prosess som sikret nødvendig avklaring av rammebetingelser i form av bidrag til infrastruktur og fremdrift for den infrastrukturomleggingen som er nødvendig for å utvikle området. I henhold til denne avtalen var partene enige om snarest å starte forhandlinger for å ha etablert et eiendomsselskap for Bjørvikaområdet innen 1. juni 2002.

Eiendoms- og utviklingsselskapet Oslo S Utvikling AS (OSU) ble etablert i 2001. Bak OSU står Entra Eiendom AS, Linstow AS og Rom Eiendom AS. De tre selskapene eier hver 1/3 av OSU. OSUs formål er å bygge ut eiendommene som tilhørte NSB Eiendom, nå ROM Eiendom, på sørsiden av jernbanens sporområde på Oslo S – fra Oslo Atrium og østover mot Middelalderparken.

I pressen blir det fremstilt at alle partene har vært enige om en ting: ”Uten et felles utviklingsselskap vil det aldri bli noen utbygging” (herunder og senketunnel).

I november 2001 behandlet bystyret saken ”Byutvikling i Bjørvika–Bispevika; grunnlag for videre planarbeid” og gjorde vedtak i 36 punkter skulle være rettleidende for reguleringsplanarbeidet. Det er særlig to ting som er viktige å fremheve:

For det første vedtok bystyret at planområdet skulle utvides videre sørover til også å dekke Sørengautstikkeren og Grønli som et ledd i å realisere visjonen om Fjordbyen. Dette gir et planområde på ca 700 daa med et samlet utbyggingspotensiale på ca 900.000 m². Dette var en fordobling av utbyggingspotensialet i forhold til det opprinnelige planområdet.

For det annet la Bystyret til grunn at området skulle være stort nok til å finansiere ”..mest mulig av infrastruktur, veier og tunneler, parker og fellesområder”, og

”utbyggerne i området må forpliktes i forhold til reguleringsplaner slik at finansieringen av fellestiltak kan sikres”.

Som en følge av beslutningen om å utvide planområdet med Sørenga og Grønlia ble det arrangert et parallelloppdrag som resulterte i at dette området i alt vesentlig blir et boligområde.

I november 2001 mobiliserte alle partiene i bystyret for å få Stortinget til å betale for senketunnelen uten større kommunalt bidrag og til å se denne i sammenheng med og som en betingelse for operaen og den ønskete byutvikling av området.

Samtidig er det en gryende uro på Stortinget om at hele Bjørvika utbyggingen med ”ny opera og full veipakke” kan komme til å koste over 10 milliarder kroner. Det blir anført at ”å få vekk veien rundt operaen er et byutviklingsprosjekt som Oslo kommune får stå for”.

2002 9. april 2002 forelå to helt sentrale dokumenter som var en forutsetning for og som gjorde det mulig for regjeringen å legge frem St. meld. nr. 28 (2001-2002) Utvikling av Bjørvika.

- ”Politisk viljeserklæring fra Oslo kommune om utvikling av Bjørvika” var undertegnet av byrådsleder.
- ”Grunneiernes bidrag til en totalløsning for Bjørvika”, undertegnet av styrelederne i henholdsvis Oslo Havnevesen og Oslo S Utvikling.

Disse to dokumentene var helt avgjørende for at senketunnelen kunne bli realisert og for fordeling av ansvar for finansiering og gjennomføring mellom staten, Oslo kommune, brukerne (bompenger) og grunneiere.

26. april la Forsynings-, administrasjons- og Kirkedepartementet frem St. meld. nr. 28 (2001-2002) Utvikling av Bjørvika. Denne behandlet Bjørvika i et videre perspektiv enn det som hittil var gjort i forbindelse med E18 Bjørvikaprojektet, som også ble behandlet i denne meldingen. Meldingen behandler veiprojektet som forutsetning for byutvikling og sier følgende om målsetningen for prosjektet:

Hovedmålet med ny Ev 18 i Bjørvika er å legge til rette for byutvikling og å etablere et bedre og sikrere transportsystem. Ny Ev 18 bidrar til å rydde opp i området og skape mer miljøvennlige løsninger.

Det engasjement som regjeringen hadde inntatt og som førte frem til denne meldingen var helt avgjørende for at forutsetningene for utviklingen av Bjørvika i hele sin breidd kom på plass. Det er viktig å merke seg at ankerpunktet i regjeringen nå var blitt Fornøyings, administrasjons- og kirkedepartementet, som kunne se på prosjektet utover dette som et samferdselsprosjekt.

I innledningen til meldingens kapittel 4 er det en redegjørelse for hvordan regjeringen ser på byutviklingen i Bjørvika og dens rolle i denne forbindelse som følger:

Det er særlig fire forhold knyttet til dagens rammevilkår og organisering som vanskeliggjør realisering av byutviklingen i Bjørvika-området:

- Finansiering av riksveiomleggingen med en tung andel finansiert av grunneierne
- Oslo havnevesens mulighet til å kunne utvikle eiendom innenfor dagens havne- og farvannslov
- Fragmentert eierstruktur og organisering
- Lang gjennomføringstid for utbyggingen

For å få til en løsning har regjeringen lagt vekt på at statens rolle skal avgrenses til å dreie seg om det finansielle og gjennomføringsmessige ansvar for riksveiomleggingen, samtidig som man legger forholdene til rette for at havne- og farvannslovens bestemmelser ikke skal hindre utvikling av området.

Samtidig har det vært arbeidet aktivt for å få til en organisering av arbeidet som er mest mulig fornuftig i forhold til ønsket om en helhetlig utvikling av området, samtidig som organiseringen bidrar til mest mulig kostnadseffektive løsninger.

Meldingen behandler så tre forhold nærmere:

- Finansiering av riksveiomlegging
- Oslo havnevesen og utvikling av havneeiendommer
- Fragmentert eierstruktur og organisering

Fiskeridepartementet utarbeidet en lovproposisjon hvor Oslo havn gis anledning til å disponere havnekassens eiendommer i Bjørvika til annet enn havneformål, til havnens beste. Lovproposisjonen omhandlet også andre spørsmål knyttet til organisering av havnevirkomheten, slik at havnen får en organisering totalt sett som gjør den egnet til også å gå inn i den type aktivitet som er aktuell i Bjørvika.

Da Stortinget i juni behandlet meldingen, hadde Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen (Innst. S. nr. 236 (2001-2002) en rekke merknader som ble lagt til protokollen. Merknadene fra komiteens flertall (alle medlemmer unntatt Fremskrittspartiet og Senterpartiet) var en presisering av deres støtte til stortingsmeldingen. Et viktig utsagn var at

”Flertallet slutter seg også til at de statlige midlene til vei-prosjektet budsjetteres på egen post i tillegg til NTP-rammen og forutsetter at disse midlene kommer i tillegg til full måloppfylling for perioden 2002-2005 sett under ett.”

I St. prp. nr. 1 (2002 – 2003) blir det informert om at det er opprettet en egen post på statsbudsjettet (kap 1320, post 35) hvor det for 2003 er avsatt 20 mill kroner som i hovedsak skal benyttes til byggeplanlegging. Det er opprettet en prosjektorganisasjon og det arbeides med sikte på anleggsstart ved årsskiftet 2004/2005

2003 Våren 2003 arrangerte OSU arkitektkonkurranse for Operakvartalet – som kunne bygges uavhengig av gjennomføring av senketunnelen. Dette ble senere kjent som Barcode området.

Det forelå to reguleringsplaner, en for veibygging og en for byutvikling.

18. juni ble reguleringsplan ”Byutvikling i Bjørvika – Bispevika – Lohavn vedtatt av bystyret. Men på grunn av omfattende innsigelser, særlig fra Riksantikvaren, tok det ett år før den ble stadfestet av Miljøverndepartementet. Reguleringsplanen for veiutbygging, derimot, ble umiddelbart godkjent, slik at forberedelsene for veiutbyggingen kunne starte umiddelbart.

30. juni 2003 inngikk Oslo kommune og Bjørvika Infrastruktur en avtale med det formål

å legge til rette for en helhetlig utbygging av Bjørvikaområdet i henhold til endelig vedtatt reguleringsplan, herunder fordele ansvar og risiko tilknyttet samarbeid, utbygging, drift og finansiering for så vidt gjelder teknisk og sosial infrastruktur.

Dette avtaleverket er nærmere omtalt i avsnitt.

Samme dag – 30. juni, 2003, ble det inngått en avtale mellom Staten ved Statens Vegvesen Region Øst og Oslo kommune om Finansiering av Riksveianlegg for Bjørvika.

31. juli godtok Bystyret avtale med Staten om overdragelse av frigjort riksveigrunn og grunn til ny riksvei.

Følgende selskaper ble etablert av grunneierne som forberedelse til gjennomføringsfasen:

- Oslo Havn etablerte datterselskapet HAV Eiendom AS for å drive eiendomsutvikling i Bjørvika.

- Oslo S Utvikling (OSU) og HAV Eiendom etablerte Bjørvika Utvikling som felles interesse- og koordineringsorgan
- Bjørvika Utvikling etablerte Bjørvika Infrastruktur med ansvar for bygging av teknisk infrastruktur

I august ble de tre håndbøkene for bærekraft i Bjørvika som vedlegg til reguleringsplanen og som lå ved utbyggingsavtalen fremlagt:

- Designhåndbok
- Overordnet miljøoppfølgingsprogram
- Kulturoppfølgingsprogram

Det er Bjørvika Infrastruktur som har ansvaret for oppfølging av disse.

2004 15. juni stadfestet Miljøverndepartementet reguleringsplanen med reguleringsbestemmelser. Statens Veivesen etablerte sin prosjektorganisasjon og startet utarbeiding av anbudsdokumenter for senketunnelen. Bjørvika Infrastruktur utarbeidet Hovedplan for tekniske anlegg med fremdriftsplan som alle berørte, inklusiv kommunale etater undertegnet. Denne omfattet også en utbyggingsplan for grunneierne OSU og HAV Eiendom. Hovedplanen oppdateres kontinuerlig.

2005 24. februar vedtok Bystyret å øke sitt finansieringsbidrag fra 150 til 300 millioner kroner. I april ble St. prp. nr. 50 (2004-2005) Om utbygging av E18 Bjørvikaprojektet i Oslo lagt frem med følgende forslag til reviderte finansieringsplan, som Stortinget sluttet seg til. Med dette var prosjektets tidlige fase avsluttet.

Revidert forslag til finansieringsplan sammenholdt med finansieringsplanen i St.meld. nr. 28 (2001–2002)

St.meld. nr. 28	Styringsramme	
	(mill. 2001-kr)	(mill. 2005-kr)
Statlige midler	1 150	1 440
Bompenger	1 200	1 860
– <i>Oslopakke 1</i>	350	380
– <i>nytt opplegg</i>	850	1 480
Tilskudd fra Oslo kommune	150	320
Salg av eiendommer	300	300
Sum	2 800	3 920

Gjennomføringsfasen

Perioden 2005 – 2011

2005 Bygging av Bjørvikatunnelen startet. Våren 2005 forberedte HAV Eiendom AS salg av de attraktive tomtene ved siden av operahuset. Salget ble midlertidig stanset etter at tomtene ble gjenstand for stor offentlig debatt. Byutviklingsbyråd Grete Horntvedt kom på banen og krevde videre bearbeidelse av tomtene. I den forbindelse inviterte Plan- og bygningsetaten og tomteeier Hav Eiendom tre arkitektfirmaer til et parallelloppdrag. Målet for parallelloppdraget er for å finne alternative utnyttelser av tomtene, og gjøre sikten ut mot operahuset bedre enn det reguleringsplanen legger opp til. Denne saken fikk først sin løsning i 2008 – se under. I november 2005 vedtok bystyret den første reguleringsplan for Operakvartalet/ Barcode kvartalet. Uten nevneverdig diskusjon.

Planforslaget for området B11 – B13 basert på vinnerutkastet BARCODE fra arkitektkonkurransen ble mottatt hos PBE 5. desember 2005.

2006 I november gjennomført PBE en volumstudie for å undersøke muligheten for en volumrokking innenfor området. Planforslaget for området B11 – B13 basert på vinnerutkastet BARCODE og lå ute til offentlig ettersyn fra 6. november til 6. desember 2006. Det kom inn ca 875 bemerkninger inkludert en underskriftskampanje med 25 700 privatpersoner på listen.

2007 Tidlig 2007 inngikk Byrådet og Hav Eiendom en avtale om en plankonkurrans for bygningsvolumene rundt operaen.

27. mars 2007 la PBE frem utredningen ”Bjørvika – hva er endringsrommet. En mulighetsstudie med utgangspunkt i seks spørsmål fra gruppeledere i bystyret”. Denne var en besvarelse på spørsmål fra gruppelederne i H, SV, F, V og Kr.F (Arbeiderpartiet stod ikke bak spørsmålene). Gruppelederne tok opp seks spørsmål.

Utredningen oppsummerer i sitt forord den situasjon som var oppstått og de utfordringer man stod overfor:

- Hvordan balansere en bærekraftig høy utnyttelse med behovet for åpenhet og romslige utearealer for fellesskapet?
- Hvordan skape en bydel på nær en million kvadratmeter gulvareal som i stedet for å stenge inne de tilgrensende bydelene gir disse enkel tilgang til en variert sjøfront med rikholdig publikumstilbud?
- Hvordan oppnå en rekordhøy kollektivandel samtidig som eksisterende og nye boliger og rekreasjonsområder skjermes og man sikrer god tilknytning til Ring 1 / Indre Oslo øst

Når det gjelder spørsmålene om større åpenhet i bebyggelsen på bysiden av Operaen og bygging av de såkalte Barcodefeltene med hensyn på utsikt fra bakenforliggende byområder, konkluderer utredningen som følger:

- a) Det fremforhandlede avtaleverket om Bjørvika må i det alt vesentlige bestå som grunnlag for utviklingen av Bjørvika i årene som kommer. Å skape uskikkethet om dette vil kunne stoppe utviklingen i en lang periode
- b) Det er et faktum at det i sluttfasen i behandlingen av den gjeldende reguleringsplanen ble det innført restriksjoner på byggehøydene i B10 – B13 som ikke fullt ut ble reflektert i en reduksjon i tillatt bruksareal, og som igjen heller ikke ble reflektert i utbyggingsavtalen.
- c) Alle forslagene vil bli bedre dersom volumkravet blir redusert, f.eks 10% og man nedtoner bærekraftprinsippet på makronivå.
- d) Definisjon av bærekraftprinsippet er under endring i retning av et kompakt bysentrum der kollektivtilgjengeligheten er best. Blant annet ut fra klimahensyn
- e) Å opprettholde utbyggingsvolumet i Bjørvika vil også gi byens innbyggere og besøkende det bylivet som fortauene, plassene, allmenningene og havnepromenaden i Bjørvika fortjener.
- f) PBE gikk inn for oppmyking av BARCODE ved en reduksjon på 10% av utbyggingsarealet.

Når det så gjelder dimensjoneringen av Dronning Eufemias gate, viser PBE til at denne – i den form den har i reguleringsplanen som en by-avenue – har vært et stabilt byplanelement i en lang serie forslag for Bjørvika som ellers har spriket i alle retninger når det gjelder bystruktur for øvrig.

Med det sterke byestetiske fokus som ble satt på Bjørvika var det mange som ønsket å tynne ut og fjerne byggefelt samt ut fra fjernvirkning og byestetiske grunner ønsket å senke byggehøyden. Dette støtte mot utbyggingsavtalens nedre gulv for utbyggingsvolum (se avsnitt 4.5) og man har lett etter ny tilgjengelig byggegrunn. Dronning Eufemias gate med sin store bredde ble av mange sett på som en mulighet for ny tilgjengelig byggegrunn.

PBE gjennomgikk forutsetningene for utformingen av Dronning Eufemias gate og konkluderer med at den vedtatte reguleringsplan gir den mest optimale løsningen for å kunne realisere overordnede mål for trafikkavvikling med den høye kollektivandel for at 80 % av de reisende skal velge kollektivtransport til Bjørvika, fordi denne gir kollektivtrafikken optimal fremkommelighet.

2008 Konflikten om bygging på HAV eiendoms nabotomt til Operaen ble løst. Reguleringsplan II for Barcode kvartalet vedtatt etter tre års diskusjon

2010 De første boligene i Operakvarteret – trinn 1 stod ferdig. Riksantikvarens hadde forskjellige utspill, særlig i forbindelse med Munch museet og vei på vestsiden av Middelaldervannspeilet. Disse ville få konsekvenser for utbyggingsvolum og utbyggingsavtalen. Høsten ble første etappe av veiutbyggingen i Bjørvika, som blant annet omfatter ny E18 i tunnel under Bjørvika og Bispevika, åpnete for trafikk

2011 Det oppnås enighet med riksantikvaren om Munchmuseet, som innebærer en reduksjon i utbyggingsarealet på anslagsvis 10.000 kvm. Senketunnel med begge løp ferdig etter fremdriftsplan og kostnader. SV sendte ut anbudsdokumentene for veisystemet på overflaten.

Oslo kommune gjør vedtak om finansiering av trikke-trase i Dronning Eufemias gt. Dette var avgjørende for å kunne starte byggingen av denne gaten som den viktigste åre i veinettet og sikre trikkens plass som den nødvendige del av kollektiv tilbudet.

Perioden 2011 - 2014

2011 Riving av Bispelokket starter

Bygging av nytt veisystem vil foregå i perioden 2011 – 2014

- Operagaten, som går forbi Operaen, vil bli videreført mot vest frem til Tollbugaten. Dette arbeidet vil foregå i 2012.
- Tidlig i 2012 vil arbeidene med Havnepromenaden langs Langkaia starte. Det regnes med at denne delen av promenaden vil være ferdig samme år. I Bispevika vil det etter planen bli jobbet med Havnepromenaden i perioden 2015/2016.

Allmenningene er planlagt ferdigstilt som følge:

Fra vest mot øst er allmenningenes rekkefølge slik (se kart foran):

- **Festningsallmenningen:** Planlagt ferdigstillelse i 2016.
- **Operaallmenningen:** Planlagt ferdigstillelse i 2016.
- **Akersvallmenningen:** Ferdigstillelse i 2014 for nordre del. Søndre del er avhengig av Munch-Stenersen-museet og byggefeltene på nordsiden.
- **Stasjonsallmenningen:** På sørsiden av jernbanen er sannsynlig ferdigstillelse i 2016/17, men avhengig av fremdrift for Munch-Stenersen-museet. På nordsiden er sannsynlig ferdigstillelse sommeren 2011.
- **Bispekilen:** Ferdigstillelse i 2018, forutsatt at tilliggende bebyggelse er ferdig da.
- **Kongsbakken:** Tidligst ferdig i 2018, men foreløpig ingen konkret tidsplan.

- **Loallmenningen:** Antatt ferdigstillelse ved årsskiftet 2017/2018, men ingen konkret tidsplan ennå.

Boligbyggingen i OperaKvartetten er planlagt som følger (første trinn stod ferdig i 2010)

Trinn 2 - 75 leiligheter, planlagt ferdigstilt 2012.

Trinn 3 - 40 leiligheter, planlagt ferdigstilt 2013.

Trinn 4 - Ca 85 leiligheter og 8 byboliger, planlagt ferdigstilt 2014.

Trinn 5 - Ca 50 leiligheter, planlagt ferdigstilt 2015.

Trinn 6 - Ca 70 leiligheter, planlagt ferdigstilt 2016.

Det viktigste suksesskriterium for denne fasen er at Dr. Eufemias gt og Håkon VIIIs gate i 2013/2014 kan åpnes. Da kan tilstøtende byggearbeider starte. Den store utfordring for BI og HAV nå er å få på plass detaljplanene fra konsept til reguleringsplan slik at bygging kan starte.

Vedlegg 2 Kronologi Nytt operahus

Tidligfasen frem til 1999

1959 Den Norske Opera ble etablert med lokaler i Folketeaterbygningen.

1960 – tallet Transportanalysen viser nytt operabygg på det sted i Bjørvika hvor denne ble bygget

1980-tallet Det ble foretatt en utredning av en mulig Opera II i Bergen eller Trondheim

1989 I forbindelse med nedleggelsen av togtrafikken på Vestbanen i 1988 – 89 ble mulighetene for bygging av en opera på tomten aktualiser. 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”.

I desember 1989 engasjerte Den Norske Opera IN'BY – Institutt for byutvikling – til å utarbeide et romprogram og en tomteanalyse for et operahus på Vestbanen. Utredningen ”Opera på Vestbanen” ble avlevert i mai 1990. Utredningen var et ”bestillingsverk” for å utarbeide et romprogram og en tomteanalyse for et operabygg på Vestbanen. Utredningen har en innledende begrunnelse om hvorvidt den norske opera trenger et nytt hus, som begrunnes ut fra tre forhold: i) kunstnerisk, ii) hensyn til publikum og iii) forhold ved eksisterende bygg som arbeidsplass. Den trekker opp mål for en ny operabygning og forutsetninger for et operabygg. Den behandler operaens betydning i bybildet, operaen som nasjonal institusjon og hvordan denne kan integreres i bystrukturen. Utredningen etablerte et sett av åtte kriterier ved valg av egnet lokalisering av et operabygg i Oslo, som 10 alternativer ble vurdert mot, hvorav Vestbanen var det eneste som ble funnet velegnet. Utredningen inneholdt så en gjennomgang av syv alternative plasseringer av operaen på Vestbanetomten med en konkluderende anbefaling.

1990 I juli 1990 ble det etablert en intern arbeidsgruppe med fem departementer og statsbygg under ledelse av ekspedisjonssjef Aanderaa i Kulturdepartementet. Han hadde store visjoner for en fremtidig opera og tilla operaprojektet arbeidsgruppen skulle utrede tre betydninger:

- 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

Arbeidsgruppen fortsatte ikke sitt arbeid etter regjeringsskiftet kort tid etter da regjeringen Brundtland tiltrådte etter Syse regjeringen i september 1990.

1991 I mars 1991 nedsatte regjeringen en ny arbeidsgruppe (Hagautvalget) under ledelse av departementsråden i Kulturdepartementet, som skulle videreføre arbeidet, men med et nytt mandat:

”Gruppen bør særlig vurdere:

- Hovedtrekkene i dimensjonering av et eventuelt nytt operabygg, herunder tomte/arealbehov
- Kostnadmessige konsekvenser av ulike alternativer for et slikt prosjekt
- Hovedtrekk i prosedyren som må følges i fall beslutningen om et nytt operabygg treffes
- Alternative løsninger for utnyttelse av den del av Vestbanetomten som eventuelt kan benyttes til opera, på grunnlag av materiale fra Statens bygge- og eiendomsdirektorat

Gruppen bør også vurdere eventuelle andre alternativer for et eventuelt operabygg”

Innledningsvis vurderte gruppen 20 tomtealternativer hvorav seks ble gjort til gjenstand for en grundigere vurdering (alfabetisk opplisting):

1. Bjørvika
2. Festningsplassen
3. Kontraskjæret
4. Stiklestadkvartalene
5. Tøyen
6. Vestbanen

Utredningen, som ble fremlagt i oktober 1991, konkluderte med at Vestbanen som operatomt klart utpeker seg som det beste alternativet, hvoretter det ble foretatt en tomteanalyse av tre alternative plasseringer av bygget. Arbeidsgruppen anbefalte et opplegg for den videre saksgang for bygging av opera på Vestbanen.

Samtidig med at gruppen ble etablert mobiliserte norsk kulturliv for å få realisert bygging av operaen på Vestbanen. Dette ble sterkt støttet av den nye kulturminister, Åse Kleveland, som også tidligere hadde vært en sterk forkjemper

for bygging av ny opera på Vestbanen, og støttet sterkt opp under av kulturlivets virksomhet som pressgruppe for å få til dette.

Egentlig skulle man ha trodd at med arbeidsgruppens klare anbefaling, Kulturministerens klare preferanse og kultur Norges mobilisering, var løpet lagt. Men så skjer det to ting høsten 1991 som endret dette. For det første får man en mobilisering i Arbeiderpartiet og SV (også med støtte fra noen i borgerlige partier) for at operaen skal bygges øst i Oslo. For det annet fikk man riksantikvarens utspill om fredning av stasjonsbygningen. Med dette ble det åpnet for en ny interessegruppe, nemlig de som støttet fredning, hvilket kompliserte og la begrensinger på Vestbanealternativet.

1992 I juni 1992 la Regjeringen frem St meld nr 61 (1961-92), hvor det angående operaen ble vist til at

”Bygningen (Folketeateret) er i dag for liten for den virksomheten Den Norske Opera driver – og ønsker å drive. Arbeidstilsynet har påpekt en rekke mangler, og utbedring skjer så langt det lar seg gjøre, men Operaen har med stadig større styrke uttrykt ønske om et nytt operabygg i Oslo.”

Utover dette viser Regjeringen til Hagautvalgets innstilling (se ovenfor), men fremmer ikke noe eget syn på bygging av ny opera eller lokalisering av denne.

1993 Da Stortinget behandlet St meld nr 61 (1991-92), (Innst S nr 115 (1992-93), ønsket komiteens flertall en vurdering av de praktiske og økonomiske konsekvenser ved en nødvendig utbygging/ombygging av Operaens nåværende lokaler i Folketeateret for eventuell fortsatt lokalisering av Operaen der. En vurdering av Folketeateret hadde ikke inngått i tidligere utredninger.

I årene 1993 og 1994 fikk man en situasjon hvor kulturminister, Den Norske Opera og de borgerlige partier i Oslo sloss for Vestbanen, mens de sosialistiske partier i Oslo ble mer entydige i sin avvisning av dette og sin preferanse for Bjørvika. Dette ble indirekte støttet av verneinteressene for Vestbanen.

I august 1993 fattet Byrådet i Oslo vedtak om å gå inn for ny opera i Bjørvika under henvisning til den generelle utvikling av Oslo by og ønsket om å heve statusen for Oslo Øst, men på betingelse av at staten betaler for byggingen og at kommunen kun skal ha ansvar for reguleringen. Samtidig har man ikke forlatt tanken om å bygge ut operaen i Folketeaterbygningen. Oslo Byes Vel, som hadde engasjert seg sterkt for verneinteressene knyttet til Vestbanen, sluttet seg til Byrådets vedtak om Bjørvika. Samtidig uttaler kulturministeren at det er feil å knytte byutvikling til bygging av ny opera og at det først og fremst er de kunstneriske behov som må ivaretas. Hun bebudet at bygging av nytt operabygg ville inngå i statsbudsjettet for 1995.

I denne perioden kom Den Norske Opera meget sterkt ut i sin avvisning av Bjørvika som henimot helt uakseptabelt.

Alle utredninger fra nå basert på tre alternativer: Vestbanen, Bjørvika og Folketeater.

1995 Konsekvensutredning av de tre alternativene (Vestbanen, Bjørvika og Folketeater) foreligger. I 1995 ble den første opinionsundersøkelse foretatt og som viste at 54 % av de spurte mente det er riktig å bygge et nytt operahus i Oslo. 36 % mente det kom til å bli brukt for mye penger og sa derfor nei.

1996 Sommeren 1996 erstattet Leif Terje Løddesøl Egil Monn-Iversen som styreformann for Den norske opera. Mens den tidligere styreformann hadde vært en sterk og kompromissløs forkjemper for Vestbanen, hadde den nye formannen et langt åpnere forhold til Bjørvika alternativet. Samtidig tilkjennega kulturministeren en langt åpnere holdning til Bjørvika alternativet, forutsatt at en del usikkerhetsmomenter rundt dette alternativet kunne ryddes av veien. Hun bebudet at Staten skal delta i utredningsarbeidet i Oslo kommunes styringsgruppe for Bjørvika. En slik statlig deltakelse var etter initiativ fra Miljøvernminister Thorbjørn Berntsen, som hadde et nært forhold til de i Oslo kommune som ivret for Bjørvika. Kulturministeren uttaler at hvis planen om hvordan bydelen skal utvikles avgjøres ganske raskt, er hennes viktigste argument for Vestbanen borte. Hun uttaler også at regjeringen regner med å ta stilling til saken før jul 1996, slik at saken kan behandles av Stortinget på vårparten 1997.

En opinionsundersøkelse sommeren 1996 viste at 31 % av Norges befolkning ville ha en ny opera, hvilket tolkes som oppsiktsvekkende positivt. Men 57 % sier nei. 59 % sier at en ny opera bør ligge i Oslo og 28 % at den bør ligge et annet sted. Nesten halvparten er uten oppfatning om hvor den bør ligge i Oslo. 28 % ønsker plassering på Vestbanen, 20 % på Youngstorvet og bare 4 % Bjørvika. Senere på året foretas det en annen opinionsundersøkelse blant Oslo-folk om betydningen av at kulturtilbud som operaen legges til øst i byen. 35 % svarer at de "ikke synes det er særlig viktig", 35 % at det er noe viktig og 27 % at de synes at det er svært viktig.

I Oslos nye borgerlige politiske ledelse kommer endret syn i forhold til bystyrets tidligere vedtak. I et brev fra den nye byrådsleder heter det at "Bjørvika ikke er moden som lokaliseringalternativ for opera" ut fra tre forhold. For det første er det grunnforholdene som innebærer kostnader ingen vet, for det andre er det eiendomsmarkedet som gjør øvrig utbygging svært usikkert og for det tredje forhold knyttet til selve reguleringen hvor ingenting som angår E 18 i senketunnel eller annen infrastruktur er vedtatt.

I mars fikk tilhengerne av nytt operahus en støtteerklæring fra resten av landet da 40 ulike samarbeidspartnere for operaen i distrikts-Norge gjennom Riksoperastyret

oversendte sin samlede støtte til kulturministeren og uttalte at ”en utbygging av en ny sentral opera i Oslo vil også bety mer og bedre opera for distriktene”

Under regjeringen Jagland skjer det altså i realiteten ikke mye omkring operasaken etter at det ble klart at regjeringen ikke kom til å legge frem noen melding om operaen våren 1997, slik det var bebudet. Men det arbeides for å få til en løsning med Vestbanene mot en satsing på å lokalisere andre kulturinstitusjoner til Youngstorvet i håp om at et splittet Arbeiderparti og regjering og Storting ville kunne slutte seg til dette.

1997 Etter stortingsvalget i 1997 tiltrådte Bondevik regjeringen med Anne Enger Lahnstein som kulturminister. I sin tiltredelseserklæring i oktober 1997 heter det: ”Regjeringen vil legge frem en stortingsmelding om bygging av ny opera med sikte på byggestart i løpet av stortingsperioden”.

I den nye regjeringen var alle partiene for Vestbanen. Med andre ord fantes ikke noen av de motsetningene man hadde i Jagland regjeringen om dette. Og Anne Enger Lahnstein får meget raskt frem St prp nr 37 Om nytt operahus, som ble lagt frem 26. Februar 1998.

Som en et ledd i utarbeidelsen av St prp nr 37 (1997-98) Om nytt operahus (som anbefaler nytt operahus på Vestbanetomta) og som ble fremlagt i februar 1998, ble det i 1997 foretatt flere utredninger, analyser og innspill, som inngår i st prp'en (opplistet i kronologisk rekkefølge). Disse må i stor grad oppfattes som en oppfølging av de som inngikk i konsekvensutredningen i 1994:

- Bystyresak ”Bjørvika-området”
- Brev fra Riksantikvaren om ombygging og opprusting av operaen i Folketeaterbygningen (Ot. prp nr 37 Vedlegg 7), som konkluderer med alternativet ikke innebærer så store trusler mot nasjonale verneverdier at Riksantikvaren vil motsette seg dette.
- ECON analyse av driftsalternativer ved en ny opera (Ot prp nr 37 Vedlegg 4), som konkluderer med at begge driftsalternativene som Den Norske Opera har utarbeidet er realistiske
- ECON analyse av driftsalternativer ved en eventuell ombygging av folketeateret (Ot prp nr 37 Vedlegg 5), som fremlegger kostnadsanslag for fulldriftsalternativene.
- Uttalelse fra Den Norske Opera om ECONs evaluering av driftsalternativer (Ot prp nr 37 Vedlegg 6), som slutter seg til ECONs vurderinger.

- Statsbygg Notat om sammendrag kriterier og målsetninger (Ot prp nr 37 Vedlegg 2), som vurderer romprogram og sammenligner med nybyggete operaer
- Statsbygg Notat om verdivurderinger av eiendommer i folketeaterkvartalet (Ot prp nr 37 Vedlegg 3)
- Statsbygg Notat om kostnadsberegninger ny opera (Ot prp nr 37 Vedlegg 1), som er en første kostnadsberegning av de tre alternativene.

Denne listen viser at det ble foretatt vesentlige utredninger, men som påpekt under var ikke disse likeverdige for de tre alternativene.

1998 **St prp nr 37 (1997-98) Om nytt operahus,** St prp nr 37 (1997-98) Om nytt operahus ble lagt frem 26. Februar 1998. Dette er altså det første regjeringsdokument som fremmer et konkret forslag om bygging og lokalisering av nytt operabygg. St prp'en ble utarbeidet og godkjent av regjeringen på rekordtid fra oktober 1997 til februar 1998. Men saken hadde frem til da vært gjenstand for omfattende utredninger, som vist i foregående avsnitt, og fremstod derfor klart moden for realitetsbehandling. Stortingsproposisjonen har et eget avsnitt "Mål for et nytt operahus". Blant de viktige målformuleringer er blant annet:

"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 riksoperavirksomhet kunne få ytterligere vekstkraft, utviklingsmuligheter og bedre muligheter til å være støttespiller for det aktive operamiljøet rundt om kring 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)."

Før man går inn på en vurdering av de tre hovedalternativene har proposisjonen en vurdering av hvorvidt en opera vil ha noen "lokomotiv-effekt" for byutvikling og konkluderer med at

"Operahuset har i seg selv et begrenset aktivitetsskapende potensial. Det kan være uheldig 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."

Ulike syn på denne ”lokomotiv-effekten” og forventinger til denne oppsummerer på mange måter dimensjonene i den lokaliseringsdebatt som har vært knyttet til nytt operahus. Her har de som har lagt vekt på ”lokomotiv-effekt” stått mot de som har lagt vekt på hensyn til operaen som kulturinstitusjon og behovet for å kunne gjennomføre byggingen raskt og uten kompliserende forhold til andre utbyggingshensyn og aktiviteter.

Hovedkriteriene som ble lagt til grunn for vurdering av de tre alternativene var:

- Byplanmessige forhold
- Eiendomsforhold
- Fremdrift (tidsperiode før opera kan stå ferdig)
- Kostnader

Det var også særskilte forhold knyttet til hvert enkelt alternativ som ble trukket inn. For Folketeater alternativet var muligheter og kostnader ved utflytting og fortsatt drift i byggeperioden et viktig tilleggsmoment. For Bjørvika var samferdsel og vei-løsningene helt sentrale. For Vestbanealternativet var implikasjonene av fredningsvedtaket like viktige.

Tabellen under viser de kostnadmessige ulikheter for forskjellige kostnadselementer for de tre alternativene:

Byggekostnader ved ulike alternativer 1.1. 1997 (millioner kroner)

		BJØRVIKA	VESTBANEN	FOLKETEATER
Nytt hus	M2	35.500	34.500	35.500
Byggekostnader	kr	1.170	1.170	880
Tillegg grunnarbeider og utomhus	kr	180	15	20
Investeringskostnader	kr	1.350	1.185	900
Erverv/verdi tomt/rive-kostnader	kr	50	150	120
Sum inv. kostnader	kr	1.400	1.335	1.025
Kostnader utflytting i byggeperioden	kr			150
Sum kostnader	kr	1.4000	1.335	1.175

Tabellen inkluderer ikke kostnader knyttet til omlegging av veisystemet som er anslått til 2 300 millioner kroner.

De viktigste argumenter i proposisjonen for Regjeringens konklusjon om at Vestbanetomta vurderes som den beste lokalisering var:

- Bjørvika har store usikkerhetsmomenter spesielt knyttet til kostnad av veganlegg og utvikling nærområdene. Omlegging av vegsystemet og bygging av tunneler i området er kalkulert til å koste anslagsvis 2 300 millioner kroner. Det er en forutsetning at omlegging av vegsystem er avsluttet tilnærmet samtidig med operahus. På bakgrunn av den usikre finansieringsplanen, vil det gå lang tid før en kan ta standpunkt til om og eventuelt når veganleggene i Bjørvika kan bli gjennomført. Usikkerhetsmomentene som kan flytte byggingen av et operahus i Bjørvika svært langt frem i tid, gjør at Bjørvika ikke anbefales for et nytt operahus
- For Folketeateralternativet er det usikkerhet knyttet til kostnader knyttet til tomteerverv, nybygg, ombygging og rehabilitering. En opera i Folketeaterkvartalet, basert på bruk av eksisterende sal og publikumsområder, vil føre til dårligere forhold for operadrift og dermed dårligere muligheter for kunstnerisk og publikumsmessig utvikling i et nytt bygg. Tatt i betraktning Operaens behov, mulige komplikasjoner ved eiendomsverv og den generelle usikkerhet hva angår kostnader og fremdrift ved rehabiliteringsprosjekter, er Folketeateret ikke et godt alternativ for lokalisering av et nytt operahus.
- Vestbaneområdet vil kunne tilby Operaen det den har størst behov for i sitt nærmiljø; et levende bysentrum som kan bringe liv rundt de hovedsaklige innadvendte funksjonene operaen rommer. Ved å legge Operaen til et slikt miljø vil selve operainstitusjonen kunne integreres i en større og etablert kultur- og underholdningssammenheng. Til gjengjeld vil et operahus på Vestbanetomta styrke dette området som hovedstadens kulturelle tyngdepunkt.

På grunn av eiendomsforholdet og de enkle grunnforholdene er det optimal mulighet for god styring av økonomi og framdrift ved Vestbanealternativet. Prosjektet kan igangsettes så snart vedtak i Stortinget foreligger. Staten får utnyttet sitt eget tomteareal på en god måte og har muligheter til å utvikle de resterende delene av tomte til mer kommersielt rettede foretak.

Et operahus på Vestbanen kan stå ferdig i jubileumsåret 2005 og markere dette året på en spesiell måte. Norge vil da i likhet med andre europeiske nasjoner ha et fullverdig operahus.”

St prp nr 37 konkluderer med at regjeringen foreslår

”Det bygges et nytt operahus på Vestbanetomta som baseres på kostnadsanslaget 1 400 millioner kroner pr 01.01.98. En modell for opera- og ballettformidling i Norge utvikles innen ferdigstillelsen av det nye operahuset.”

Ulike politiske gruppers behandling av operasaken og St prp nr 37 våren 1998

Da St prp nr 37 var fremlagt, fikk man en ganske intens periode hvor ulike aktører ville klargjøre sin holdig til regjeringens forslag. Dette skjedde både i forbindelse med stortingskomiteens behandling og i andre arenaer.

Stortingskomiteens flertall (Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti) konkluderte med følgende vedtak:

I. Stortinget ber Regjeringen bygge ny nasjonal opera i Oslo

II. Det videre arbeid med planlegging, prosjektering og bygging av en nasjonal opera baseres på lokalisering av operaen i Bjørvika

Komitéfliertallets hovedargumentet var at

”Byplanmessig og estetisk sett er det ingen tvil om at plasseringen av operaen i Bjørvika både gir bygningen et monumentalt ståsted for sin egen del, samtidig som det legges premisser for den øvrige planlegging av en hel bydel..... Det kommer til å forme et helt nytt frontavsnitt for hovedstaden og dermed åpne byen for en utvikling i østlig retning.”

Det var to mindretallsforslag. Fremskrittspartiet ba regjeringen skrinlegge alle planer for et statlig betalt operabygg. Kristelig Folkeparti, Høyre og Senterpartiets forslag var at det bygges et nytt operahus på Vestbanetomta, som fremstod som det mest avklarte lokaliseringalternativ. En rekke faktorer ble understreket, som i det alt vesentlige var de som var anført i prp'en.

I tillegg til Stortingskomiteens behandling er det viktig å nevne følgende begivenheter og forhold som er med å forklare den skjebne proposisjonen fikk ved Stortingets behandling av denne i juni 1998.

I Arbeiderpartiet kom motsetningene mellom medlemmer med en tilknytning til kultur, som gikk sterkt inn for Vestbanen, og ledelsen i Oslo Arbeiderparti, som gikk sterkt inn for Bjørvika. Enkelt sagt argumenterte den første gruppen for hensynet til operaen og den andre for hensynet til byutvikling i denne delen av byen. Tilhengerne av Vestbanen la stor vekt på tidsperspektivet og alle usikkerhetsmomentene ved Bjørvika. I Arbeiderpartiet var det også flere tilhengere av Folketeater alternativet og misnøye med at dette alternativet ikke var skikkelig utredet. I april vedtok så Arbeiderpartiets stortingsgruppe med 45 mot ni stemmer å gå inn for Bjørvika. Av disse var det flere som tidligere hadde vært tilhengere av Vestbanen.

Det fremkom også innspill fra flere på regjeringshold om at man muligens ville overprøve og redusere omfanget av riksantikvarens omfattende fredningsvedtak for Vestbanetomten. Dette medførte betydelig mobilisering av verneinteressene.

Tilhengerne av økt støtte til operatiltak i resten av landet, særlig i Bergen, hadde hittil støttet nytt operabygg i Oslo, begynte nå også å mobilisere for økte bevilgninger til seg.

Videre var det flere private investorer som kom på banen med invitasjon om privatfinansiering av operabygget, som så skulle leies til staten for operadrift.

Da Stortinget behandlet komitéinnstillingen var det bredt politisk flertall for å bygge et nytt operahus. Dette fremgår i de innledende merknader i Innst S nr 225 (1997-98) hvor komiteens medlemmer unntatt Fremskrittspartiet uttrykker at

”Operakunsten i Norge har i mer enn hundre år fristet en heller kummerlig tilværelse, men at det til tross for dette har vist seg en økende interesse for opera over hele landet. Behovet for å etablere et nytt moderne operahus har derfor blitt stadig mer aktualisert. På denne bakgrunn mener flertallet tiden er inne til at det kan fattes en beslutning om å starte prosjektering av et nybygg for den Norske Opera. Flertallet viser til at forholdene i lokalene i Folketeateret er i den forfatning at de på ingen måte tilfredsstiller de krav som må stilles til et operahus. ... Den mangelfulle standard ved de eksisterende lokaler illustrerer den prekære situasjon Den Norske Opera befinner seg i.”

Det som skjedde i Stortinget var at man fikk tre mindretall. Arbeiderpartiet i Oslo gjorde før stortingsbehandlingen et vedtak for Bjørvika til tross for at den kulturpolitiske elite i partiet ønsket Vestbanen. I Stortinget fulgte Arbeiderpartiet opp dette sammen med SV, som da sammen utgjorde mindretallet for Bjørvika. Øvrige partier, minus Fremskrittspartiet, var det andre mindretall som støttet regjeringens anbefaling om Vestbanen. Disse partier ville ikke støtte Bjørvika subsidiært. Det tredje mindretall var Fremskrittspartiet, som fremmet forslag om å skrinlegge alle planer for en statlig betalt operabygging.

Til tross for den brede politiske enighet om at tiden var inne for at det skulle fattes en beslutning om å starte prosjektering av et nybygg for Den Norske Opera, greide man ikke å få et prinsippvedtak om dette fordi man ikke greide å bli enige om et bestemt lokaliseringalternativ. Da Høyre og sentrumspartiene skjønte at Bjørvika-alternativet lå godt an, stemte de mot forslaget om at Stortinget skulle si et prinsipielt ja til ny opera, og dette prinsipielle forslag falt med 89 stemmer mot og 72 for. Deretter ble det ingen avstemning over de tre alternativene. Dette hindret at Regjeringen ble bundet til kun å jobbe videre med Bjørvika, men i stedet måtte utrede videre alle tre alternativer.

I november forelå utredningen ”Byutvikling i Bjørvika – Bispevika”, som var utarbeidet av Statsbygg og PBE. Denne la grunnlaget for utpeking av tomt for operaen.

1998 – 1999 Etter nederlaget i juni 1998 innså departementet at man var kommet inn i et uføre hvor man neppe ville få noen avklaring innen overskuelig fremtid. Man forstod at en ny runde ikke ville gi Vestbanen som resultat, slik departementet ønsket. Videre kunne man ikke gå inn for Bjørvika med den usikkerhet og mulighet for meget høye følgkostnader som dette alternativ innebar. Vurderingen var også at saken videre ville ha de samme overordnede premisene i den nye proposisjonen som de som lå til grunn for St prp nr 37. Den nye St prp nr 48 gjentok da også de samme overordnede mål. Den strategi Kulturdepartementet utviklet bestod av to elementer:

For det første vurderte Regjeringen Stortingets behandling slik at det var lokaliseringsspørsmålet som var grunnen til at Stortinget ikke fattet vedtak. Man innså at St prp nr 37 ikke hadde behandlet de tre alternativene like grundig og til et likeverdig nivå. Det man hadde gjort var å behandle Vestbanealternativet mest utførlig som grunnlag for anbefaling av dette alternativ og de to andre kun til et nivå som ga grunnlag for å fastslå at regjeringen ikke kunne anbefale Folketeaterkvartalet og Bjørvika. Man satte derfor i gang de nødvendige utredninger for at alle tre alternativer skulle være analysert til samme nivå.

For det andre satset man på gjennom samarbeid og forhandlinger med Oslo kommune og andre sentral aktører å komme frem til et alternativ som åpnet for et Bjørvika alternativ uten den samme avhengighet til en totalløsning. Dette måtte ikke ha de samme usikkerhetsmomenter knyttet til gjennomføring og kostnader som det som var blitt lagt frem i St prp nr 37. Det skulle da bli mulig for regjeringen å kunne fremme dette som en subsidiær anbefaling.

Kulturdepartementet initierte derfor umiddelbart en prosess for å kunne legge saken frem for Stortinget på nytt allerede i 1999. Det fremstod klart at beslutningsgrunnlaget for Bjørvika måtte forbedres og at det var dette som krevde det mer omfattende utredningsarbeid. Det ble derfor nedsatt en interdepartemental kontaktgruppe for å fremskaffe beslutningsgrunnlag for en eventuell lokalisering av operabygningen til Bjørvika. Foruten Kulturdepartementet deltok følgende: Finansdepartementet, Miljøverndepartementet, arbeids- og administrasjonsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Fiskeridepartementet og kommunal- og regionaldepartementet, Statsministerens kontor, Statsbygg, Statens vegvesen Oslo, Statens forurensningstilsyn og Riksantikvaren.

De viktigste utredninger gjaldt Bjørvika og St prp nr 48 peker på to helt sentrale utredninger:

- ”Byutvikling i Bjørvika-Bispevika” utarbeidet av Statsbygg og Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune på oppdrag fra Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet og Oslo kommune.
- ”Konsekvensutredning for E 18 mellom Festningstunnelen og Ekebergtunnelen”, utarbeidet av statens vegvesen Oslo

Det man måtte få til var en ”frimerkeregulering” som kun omfattet bygging av nytt operahus. Dette krevde avklaringer i forhold til andre statlige myndigheter og særlig Oslo kommune som reguleringsinstans. Departementet var særlig opptatt av å få garantier fra Oslo kommune som innebar at man ikke senere ville få krav på å dekke følgekostnader som ikke var statlig ansvar. Dette var distriktsrepresentanter i Stortinget og ordførere i landets kommuner særlig opptatt av. For å få til dette viste departementet til at man om nødvendig var villig til å ty til statlig reguleringsplan, som er det sterkeste virkemiddel man har overfor kommunen som reguleringsmyndighet.

Dette reviderte Bjørvika alternativ innebar også at DNO måtte si seg villig til å ligge i en container havn og et veikryss i overskuelig fremtid.

Som en følge av alle utredningene, det omfattende samarbeidet og ulike avklaringer kom alle de viktigste aktørene frem til å kunne gi grønt lys for Bjørvika-operasjen. Dette bidro sterkt til at regjeringen og kulturministeren fikk en ”åpnere” holdning til Bjørvika. Kulturministeren uttrykte da også i februar at hun ikke lenger ville gå ut med et bastant forsvar for Vestbanen og at det viktigste var å få til et nytt operabygg uansett hvor dette måtte ligge. Hun åpnet dermed for en subsidiær mulighet for Bjørvika, som også innebar at man burde unngå at man ikke ville få et resultat i hele tatt ved avstemning mellom de tre alternativene. Denne nye åpenhet for Bjørvika ble også fulgt opp av andre viktige aktører som tidligere hadde vært sterke tilhengere av Bjørvika som Den Norske Opera, enkelte Høyre politikere på Stortinget, tidligere kulturminister Åse Kleveland (som nå var ordførerkandidat i Oslo). Samtidig ble det bredt avklart at Folketeateralternativet ikke var aktuelt.

1999 I mars 1999 la Regjeringen frem St prp nr 48 (1998-99) Om nytt operahus (II). Premissene i den nye proposisjonen var de samme som de som lå til grunn for St prp nr 37 og de kulturpolitiske mål de samme (se omtale innledningsvis ovenfor under avsnitt ”1998 – Første Regjerings- og Stortings- vedtak”),

Som sagt, var ikke de tre alternativene utredet til samme nivå i St prp nr 37. Det kvalitativt nye i St prp nr 48 var nivået på utredningen av alle de tre alternativene. Departementet hadde, så langt det var mulig, utredet alle tre alternativer slik at det skulle være mulig for Stortinget å fatte beslutning om lokalisering på et mest mulig likeverdig grunnlag med hensyn på følgende hovedkriterier:

- Kulturpolitiske og kunstneriske hensyn

- Kostnadsanslag og usikkerhet for kostnadsanslag
- Fremdrift og usikkerhet for fremdrift

I prp'ens kapittel 9 Sammenlignende vurdering, konkluderer Kulturdepartementet med hensyn på de tre hovedkriteriene for de tre alternativene. I det følgende redegjøres det kun for Bjørvika og Vestbanen.

Kulturpolitiske og kunstneriske hensyn

- Både Bjørvika og Vestbanen har godt utgangspunkt for eksponering av et nytt operahus som en monumental bygning i hovedstaden, men med ulike begrensinger – Bjørvika forutsetningen om utviklingen av bydelen og Vestbanen fredningsvedtakets begrensninger
- I dagens bybilde gir Vestbanen operaen de beste muligheter til å formidle opera og ballett til et bredt publikum der også nye publikumsgrupper kan nåes.

Kostnadsanslag og usikkerhet for kostnadsanslag

Det var utarbeidet nye kostnadsanslag som ga sammenlignbare tall for investeringskostnadene for de tre lokaliseringalternativene.

Kostnadsanslag for de tre alternativene (millioner kroner)

	Vestbanen	Bjørvika	Folketeater
Areal brutto (i m2)	35 000	35 000	35 000
Areal netto (i m2)	21 900	21 900	21 100
Kostnader (i mill kroner)			
Byggekostnader	1 395	1 395	1 280
Tomteavhengige tilleggskostnader	15	265	45
Midlertidig infrastruktur		50	
Sum kostnader ekskl. tomt	1 410	1 710	1 325
Anslått tomtekostnad/-verdi	175	75	200
Kunstnerisk utsmykking	15	15	15
Sum kostnader	1 600	1 800	1 540
Kostnader utflytting byggeperioden			190
Sum kostnader	1 600	1 800	1 730

Kostnadsanslagene for Bjørvika dekket forslaget til et selvstendig operahusprosjekt og inkluderte derfor midlertidig infrastruktur som kunne bli nødvendig for å unngå at forsinkelser av byutviklingen skulle føre til utsettelse av operahusprosjektet. Det ble gjort klart at kostnadsanslaget for nødvendig veiutbygging med senketunnel, som kom i tillegg og på et senere tidspunkt, var på 2,3 milliarder kroner.

For de to alternativene ble de økonomiske vurderingene sammenfattet som følger:

- Vestbanetomten gir laveste investerings- og engangskostnader, og kan forventes å ha et bedre driftsmessig inntekspotensial enn de øvrige alternativene
- Et operahus i Bjørvika har høyere prosjektkostnader, men vil bidra positivt til byutviklingen

Fremdrift og usikkerhet for fremdrift

- For Vestbanetomten er fremdriftsusikkerheten minst og det knytter seg ikke spesiell usikkerhet til byggeprosessen.
- Den største fremdriftsusikkerheten for Bjørvika knytter seg til finansiering og gjennomføring av den veibygging som er en nødvendig premisse for byutviklingen. I forhold til St prp nr 37 er det gjort visse avklaringer slik at det fremstår to alternativer for bygging av et operahus i Bjørvika:
 - a) at operahuset bygges som en del av en helhetlig byutvikling av Bjørvika hvor operahuset innpasses med samtidig tilrettelegging av annen infrastruktur
 - b) at operahuset bygges som et selvstendig prosjekt, som om nødvendig kan frakoples fremdriften for veiomleggingen og etablering av den øvrige infrastruktur.

Konklusjonen er at selv om usikkerheten vil avta gradvis, knytter det seg så stor usikkerhet til fremdriften ved Bjørvika-alternativet at dette ikke er tilrådelig. For Vestbane-alternativet derimot, blir risikoen i forhold til prosjektets fremdrift vesentlig begrenset.

I prp'en er Regjeringen klar på at det legger til grunn som en avgjørende forutsetning for sin konklusjon at operahuset kan stå ferdig tidligst mulig og med en lavest mulig kostnad sett i forhold til ambisjonsnivået for bygget. Oppsummering og konklusjonene i St prp nr 48 er:

”Kulturdepartementet anbefaler Stortinget å fatte vedtak om at nytt operahus bygges på Vestbanen. Vestbanetomten vil ha sikrest fremdrift og laveste investerings- og engangskostnader. Det driftsmessige inntekspotensial antas å være bedre enn de andre alternativene. Vestbanetomten anses som den klart beste lokalisering for et nytt

operahus. Som subsidiær løsning kan Kulturdepartementet anbefale lokalisering i Bjørvika forutsatt at prosjektet kan gjennomføres som et selvstendig byggeprosjekt, om nødvendig frakoplet den øvrige byutvikling og basert på en særskilt reguleringsplan for operatomten.”

Som det fremgår under, var det det subsidiære forslag som ble vedtatt, og det er derfor viktig å forstå hva som egentlig lå i dette, hvilket det er redegjort for ovenfor.

Da Stortinget behandlet proposisjonen, gjentok alle medlemmene, unntatt Fremskrittspartiet,

”Behovet for nytt operabygg og at det av hensyn til selve kunstarten, publikumstilbudet og arbeidstakerne i operaen at det er viktig at vedtak om bygging fattes, slik at det ikke oppstår forsinkelser.”

Komitéflettallet (alle unntatt Fremskrittspartiet) viser til sine tidligere merknader angående Folketeater alternativet og bekrefter at dette ikke kan anbefales.

Komitéflettallet (Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti) konkluderte med å anbefale Stortinget å gjøre vedtak i samsvar med prp’ens subsidiære forslag, hvilket Stortinget gjorde:

”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.”

Arbeiderpartiet hadde altså gått fra sin opprinnelige holdning med å knytte opera i Bjørvika direkte til byutvikling og stedet åpnet for ”light-versjonen”, sannsynligvis vel vitende om at de ulike elementer i byutviklingen så ville følge.

Et mindretall fra Kristelig folkeparti, Høyre og Senterpartiet fremmet følgende forslag:

”Et nytt operahus bygges med lokalisering på Vestbanetomten. Det legges opp til en kombinert utbyggingsmodell for å skape størst mulig økonomisk synergi ved å slippe til private investeringer på den delen av arealet som ikke benyttes til opera. Muligheten for ytterligere styrking av byggets symbolske verdi ved å kombinere bygging av opera med fredsprissenter vurderes i denne sammenheng.”

Ved Stortingets behandling i juni 1999 ble komité flertallets innstilling om støtte til regjeringens subsidiære anbefaling for Bjørvika vedtatt.

Gjennomføringsfasen 1999 – 2008

1999 – 2002 Forprosjekt og utbyggingsvedtak

Denne perioden strekker seg fra juni 1999, da Stortinget støttet regjeringens forslag om å legge Nytt Operahus i Bjørvika, til Stortingets samtykke i juni 2002 om å bygge Nytt Operahus og bevilgning til dette ved behandlingen av St. prp. Nr. 48 (2001-2002) Nytt Operahus i Bjørvika. I denne perioden på tre år skjedde følgende.

I juni 1999 ble det etablert en styringsgruppe under ledelse av Kulturdepartementet med øvrige medlemmer fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Den Norske Opera og Statsbygg. Til denne ble det knyttet en arbeidsgruppe med medlemmer fra de samme bortsett fra DNO. Denne organisering er behandlet i avsnitt 3.3.2.

Høsten 1999 ble det satt sammen en brukerorganisasjon som bestod av et Brukerråd med følgende brukergrupper:

- A Publikum
- B Kunstnerisk prøve- og forestillingsgjennomføring
- C Verksted, teaterteknisk prøve- og forestillingsavvikling
- D Akustikk
- E Kostymeproduksjon
- F Administrasjon, planlegging og støtte

I samsvar med Stortingets vedtak utarbeidet Statsbygg en reguleringsplan for operatomten. Denne skulle kun være for selve byggets yttergrense pluss 1 meter og ble omtalt som ”frimerkeregulering”. Reguleringsplanen omfattet et område på ca 46.400 kvm, hvorav omtrent 15.400 kvm på dette tidspunkt var sjøareal utenfor kaifronten. Planområdet omfattet operatomten, nødvendig midlertidig veitilknytning og riggområder i tidsrekkefølge. Reguleringsplanen ble godkjent 1. oktober 2001.

Statsbygg forhandlet og kjøpte operatomten fra Oslo kommune etter vanskelige forhandlinger. Ettersom det var bestemt at Operaen skulle ligge på denne tomten ble forhandlingene preget av dette og den endelige pris høy. Etter at kjøpet var inngått, måtte Statsbygg rydde tomten til en høy kostnaden, noe som vanligvis besørges av selger.

Arkitektkonkurransen ble utlyst i 1999, mottok 240 innsendte forslag og Snøhettas vinnerutkast ble offentliggjort 22. juni 2000. Som en konsekvens av denne ble kostnadsanslaget økete med 14%.

Statsbygg utarbeidet et skisseprosjekt som forelå i 2001, hvoretter styringsgruppen vedtok at det reviderte skisseprosjektet kunne legges til grunn for det videre prosjekteringsarbeid frem til forprosjekt med usikkerhetsanalyse, som forelå i

endelig form i januar 2002. Blant de viktige forhold som ble avklart i forbindelse med forprosjektet og som det redegjøres for i St prp nr 48 (2001-2002) – se under, kan kort nevnes:

- Arkitektkonkurranse og bearbeiding av vinnerutkast til bygningsforslag i samsvar med St prp nr 48 (1998 -99)
- DNO tilslutning til bygningsforslag
- Utarbeiding av endelig kostnadskalkyle
- Gjennomgang av status i forhold til andre prosjekter i Bjørvika som vil gjøre det mulig at den forutsatte byutvikling av området vil finne sted.
- Ekstern kvalitetssikring og usikkerhetsanalyse

Det fremstår at forprosjekt fasen foregikk uten nevneverdige problemer eller kontroverser.

Etter kvalitetssikring og risikoanalyse av forprosjektet som ble foretatt av Dovre International, ble forprosjektet godkjent i mars 2002, hvorefter St. prp. Nr. 48 (2001-2002) Nytt Operahus i Bjørvika ble fremlagt med følgende kostnadsramme:

Vedtatt kostnadsramme for operabygget

	Mill. kroner
Byggekostnader	2 522
Kunstnerisk utsmykking	30
Tomteerverv og rensing av tomt	54
Skipsbarriere	54
Total forprosjektkalkyle	2 660
Usikkerhetsavsetning for Statsbygg	170
Statsbyggs styringsramme	2 830
Overordnet usikkerhetsmargin	500
Bindende kostnadsramme	3 330

På grunnlag av dette og i samsvar med Regjeringens forslag, gjorde Stortinget i juni følgende vedtak:

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

Bygging av Nytt Operahus 2002 – 2008

2003 Grunnarbeidene startet 17. februar 2003 og grunnstein ble nedlagt i 2004. Kostnadsrammen ble hevet til 3 532 mill kr og styringsrammen til 3 001 mill kr.

2004 Grunnstein nedlagt

Livssyklusanalyse med kostnadsanslag for forvaltning, drift og vedlikehold foreligger med følgende årsbudsjett:

	LCC analyse fra 2004	
	Total	Kr/kvm
Forvaltning	1 826 000	47
Drift (inklusive energi og renhold)	18 347 698	447
Vedlikehold	13 760 542	356
TOTAL	33 934 240	

Kostnadsrammen ble hevet til 3 683 mill kr og styringsrammen til 3 124 mill kr

2005 Scenetårnet, operaens høyeste punkt står ferdig 11. mai

Våren 2005 forberedte HAV Eiendom AS salg av de attraktive tomtene ved siden av operahuset. Salget ble midlertidig stanset etter at tomtene ble gjenstand for stor offentlig debatt. Byutviklingsbyråd Grete Horntvedt kom på banen og krevde videre bearbeidelse av tomtene. I den forbindelse inviterte Plan- og bygningsetaten og tomteeier Hav Eiendom tre arkitektfirmaer til et parallelloppdrag. Målet for parallelloppdraget er for å finne alternative utnyttelser av tomtene, og gjøre sikten ut mot operahuset bedre enn det reguleringsplanen legger opp til.

Både fra Staten og Oslo kommune var det viktige føringer for hvordan operaen skulle eksponeres som monumentalbygg.

I Stortingsproposisjon nr. 48 (1998-1999) er fordelene ved valg av operatomt i Bjørvika poengtert gjennom at området gir en arkitektonisk frihet og at alternativet har et stort potensial med hensyn til å eksponere operahuset som monumentalbygg. I Stortingsmelding nr. 28 (2001-2002) står det at det dessuten at det er operaen innerst i Bjørvika som skal gi premisser for byutviklingen i området. I forkant av den gjeldende reguleringsplanen for Bjørvika ble det laget en rammeplan som ble lagt ut til offentlig ettersyn i februar 2001. I byrådets saksforelegg heter det blant annet at "byrådet ser behovet for bebyggelse mellom operaen og Nyland allé, men er opptatt av at byggverk i dette området må underordnes behovet for å eksponere operaen mest mulig".

Fra bystyrets vedtak i november 2001 (punkt 13) står det at "den volummessige oppbyggingen av bebyggelsen nord og øst for operaen skal gi den en fremtredende eksponering".

Kostnadsrammen ble hevet til 3 858 mill kr og styringsrammen til 3 265 mill kr

2006 Innredningsarbeider og steinlegging startet. Med utgangspunkt i Stortingets forutsetninger om prisjustering (St. prp. nr. 48 (2001-2002)), som i perioden 2002 – 2006 var på 36,7 %, ble prosjektets kostnadsramme økt fra 3.300 millioner kr per 15. januar 2002 til 4,135 millioner pr 15. september 2006.

2007 Kostnadsrammen ble hevet til 4 227 mill kr og styringsrammen til 3 657 mill kr. Byggeprosjektet ble ferdigstilt høsten 2007

2008 I januar 2008 ble Statsbygg og Oslo Havn KF enige om hvordan områdene nord for Operaen, mellom Operagata og E18, skal fremstå. Etter dialog om hvordan området best kan utnyttes, var det enighet om at Statsbygg skal disponere området, kalt A8 og A9 i reguleringsplanen, i en periode på ca to år, inntil planlagt utbygging starter.

Oslo Havn KF skal sørge for at området planlegges, opparbeides og gruslegges på samme måte som arealene mellom Operagata og operaen. På denne måten vil området fremstå mest mulig helhetlig, danne en rolig bakgrunn for operabygget, og sikre operaen best mulige rammer i den viktige åpningsfasen. Arbeidet vil foregå parallelt med arbeidet i Operagata og skal være ferdig til 12.april – premieredatoen på den nye operaen. Kostnadsrammen ble hevet til 4 356 mill kr og styringsrammen til 3 836 mill kr

Innflytting og prøvedrift fant sted fra høsten 2007 og åpningsforestilling 12. april, 2008.

Vedlegg 3 Felles kronologi for prosjektene

	Bjørvikaprojektet	Nytt Operabygg
60-tallet		Transportanalysen viser nytt operabygg på det sted i Bjørvika hvor denne ble bygget.
80-tallet	1982 Ideen om en senketunnel ble lansert i den internasjonale idékonkurransen "Byen og fjorden".	Utredning av Opera II i Bergen eller Trondheim
1988	Oslo kommune vedtok kommunedelplan for Oslos sentrale sjøside hvor det heter at området skal omdisponeres fra havneområde til område for byutvikling og at utvikling av Bjørvika–Bispevika forutsetter at veisystemet legges om. I St prp nr 96 Om hovedvegnettet i Oslo-området ligger senketunnel inne som en del av Oslopakke 1, som Stortinget behandlet i 1988, men som en senere utbyggingsetappe.	
1989		Nedleggelse av Vestbanen og utredninger av dette som alternativ for nytt operahus
1990	Festningstunnelen åpnet og ble en forutsetning for veiløsning med senketunnel	Utredning av 20 tomtealternativer som ble til 6
	Koplingen opera – Bjørvika svekkes på grunn av frigjøring av tomteareal på Vestbanen.	
1992		Stortingskomité pålegger utredning av ombygging Folketeateret slik at dette ble et reelt alternativ
1993	Idékonkurransen for alternative prinsipper for veg- og byutvikling Flertall i samferdselskomiteen uttaler at	Alle utredninger fra nå basert på tre alternativer: Vestbanen, Bjørvika og Folketeater.

	30 mill kr bør disponeres til å starte opp utbyggingen av Bjørvikatunnelen og henviste til tunnelens betydning for byutvikling.	Oslo byråd vedtar at ny opera skal ligge i Bjørvika. Kulturminister uttaler at det er feil å knytte byutvikling til bygging av ny opera. DNO er helt entydig i sin avvisning av Bjørvika.
1993	Koplingen mellom Bjørvika og opera dit var både styrket ved Bystyrets vedtak om opera til Bjørvika og svekket ved kulturministerens og DNOs motstand mot dette.	
1994	Fire alternativer utredes – 3 senketunnel og 1 bro og vei i dagen	
1995	Det besluttes at det bare er de alternative løsninger som inkluderer senketunnel som skal konsekvensutredes	Konsekvensutredning de tre alternativene foreligger. Første opinionsundersøkelse hvor 54 % uttaler at det er riktig å bygge nytt operahus i Oslo
1996	KU fastslår at E18 Bjørvika prosjektet har to likestilte mål: bedre transportsystem og tilrettelegg for byutvikling Kost-nytte analyse viser at begge to alternativer har negativ nytte/kostnad som transportprosjekt (-0,63 og -0,46). Miljøvernminister får til statlig deltakelse i utredning av Bjørvika byutvikling.	Ny styreformann i DNO med mindre avvisende holdning til Bjørvika Kulturminister viser til planlegging av Bjørvika med statlig deltakelse og at hvis planleggingen munner ut i raske vedtak, blir de viktigste argumenter mot operaen i Bjørvika borte.
1996	Ny borgerlig politisk ledelse i Oslo uttaler at "Bjørvika ikke er moden som lokaliseringsalternativ for opera" fordi i) grunnforholdene innebærer kostnader ingen kjenner, ii) eiendomsmarkedet innebærer at øvrig utbygging er usikker og iii) reguleringsarbeidet for E 18 og annen infrastruktur er langt fra å være på plass	
1997	KU av endelig alternativ Stortingskomité presiserer at dette er et byutviklingsprosjekt og at man må få en finansieringsplan med en kostnadsdeling som reflekterer dette. Statsbygg og PBE utarbeider mulighetsstudien "En analyse av potensialet for verdiskapning" som belyser arealpotensialet for byutvikling og fragmentert eiendomsstruktur	Bondevik I regjering hvor regjeringspartier for Vestbanen og kulturminister som sterk pådriver. Omfattende utredningsarbeid som ledd i forberedelsene til St. prp. Nr 37

1998	<p>Endelig konsekvensutredning foreligger</p> <p>Prinsipp uttalelse fra byrådsleder og samferdselsminister om felles ansvar for spleiselag for E 18 prosjektet.</p> <p>Oslo kommune avsatte 150 mill kr</p>	<p>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. Prp'en oppnår ikke flertall i Stortinget.</p> <p>Utredningen "Byutvikling i Bjørvika – Bispevika", som var utarbeidet av Statsbygg og PBE. Denne la grunnlaget for utpeking av tomt for operaen.</p>
	<p>St prp nr 3 har en vurdering av hvorvidt en opera vil ha noen "lokomotiv-effekt" for byutvikling og konkluderer med at</p> <p style="padding-left: 40px;">"Operahuset har i seg selv et begrenset aktivitetsskapende potensial.</p> <p style="padding-left: 40px;">Det kan være uheldig 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."</p> <p>Ulike syn på denne "lokomotiv-effekten" og forventinger til denne oppsummerer på mange måter dimensjonene i den lokaliseringsdebatt som har vært knyttet til nytt operahus. Her har de som har lagt vekt på "lokomotiv-effekt" stått mot de som har lagt vekt på hensyn til operaen som kulturinstitusjon og behovet for å kunne gjennomføre byggingen raskt og uten kompliserende forhold til andre utbyggingshensyn og aktiviteter.</p> <p>St prp'en hadde følgende begrunnelse for ikke å gå inn for opera i Bjørvika</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Bjørvika</u> har store usikkerhetsmomenter spesielt knyttet til kostnad av veganlegg og utvikling nærrområdene. Omlegging av vegsystemet og bygging av tunneler i området er kalkulert til å koste anslagsvis 2 3000 millioner kroner. Det er en forutsetning at omlegging av vegsystem er avsluttet tilnærmet samtidig med operahus. På bakgrunn av den usikre finansieringsplanen, vil det gå lang tid før en kan ta standpunkt til om og eventuelt når veganleggene i Bjørvika kan bli gjennomført. Usikkerhetsmomentene som kan flytte byggingen av et operahus i Bjørvika svært langt frem i tid, gjør at Bjørvika ikke anbefales for et nytt operahus <p>Etter nederlaget i 1998 koples utrednings- og planarbeidet for Bjørvika og opera.</p>	
1999	<p>Oppstart av reguleringsplanarbeidet som pågikk frem til vedtak Oslo kommune 2003 og stadfesting av</p>	<p>Regjeringen legger frem St prp nr 48 (1998-99) Om nytt operahus (II), gjorde Stortinget gjorde følgende vedtak</p>

	<p>Miljøverndepartementet 2004.</p> <p>Det ble utarbeidet en reguleringsplan for riksveganlegget og en for byutviklingen i Bjørvika–Bispevika, men disse ble samordnet i tid og saksfremstilling. Nytt operahus i Bjørvika inngikk som en premiss for planarbeidet, men operaen ble behandlet som en egen reguleringsplan.</p> <p>Statens vegvesen anbefaler å ikke inkludere Bjørvikaprojektet i Nasjonal Transportplan 2002 – 2011 på grunn av dets negative samferdselsmessige nytteverdi og fordi dette er et byutviklingsprosjekt.</p>	<p>”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.”</p> <p>Statsbygg etablerer prosjektorganisasjon</p> <p>Organisering av byggeprosjekt og brukerorganisasjon etableres</p>
2000	<p>Oslo kommune vedtar kommunedelplan Fjordbyen hvori inngår Bjørvika.</p> <p>Stortinget vedtar at senketunnel skal inngå i Nasjonal Transportplan 2002-2011.</p> <p>Parallelloppdrag og felles evaluering av disse som grunnlag for reguleringsplanarbeide.</p> <p>Oslo Havnevesen vedtar å frigjøre indre deler av Oslo havn til byutvikling.</p>	<p>Arbeid med forprosjekt starter</p> <p>Arkitektkonkurranse fullført</p> <p>Organisasjons- og omstillingsprosjektet starter opp</p>
1999-2002		<p>Forprosjekt og endelig vedtak om nytt operahus i Bjørvika</p>
2001	<p>Staten v/Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Oslo kommune, ROM Eiendomsutvikling AS og Oslo S Utvikling AS inngikk en prinsippavtale om dannelse av et felles eiendomsselskap for Bjørvikaområdets utviklede arealer. Alle parter enige om at ”Uten et felles utviklingsselskap vil det aldri bli noen utbygging” (herunder og senketunnel).</p> <p>Eiendoms- og utviklingsselskapet Oslo S Utvikling AS (OSU) ble etablert av Entra Eiendom AS, Linstow AS og</p>	<p>Skisseprosjekt foreligger</p> <p>Reguleringsplan foreligger</p>

	<p>Rom Eiendom AS for å bygge ut eiendommene som tilhørte NSB Eiendom, nå ROM Eiendom, på sørsiden av jernbanens sporområde på Oslo S – fra Oslo Atrium og østover mot Middelalderparken.</p> <p>I november 2001 behandlet bystyret saken "Byutvikling i Bjørvika– Bispevika; grunnlag for videre planarbeid" og gjorde vedtak i 36 punkter som skulle være rettleidende for reguleringsplanarbeidet. I dette inngikk</p> <p>at området skulle være stort nok til å finansiere "...mest mulig av infrastruktur, veier og tunneler, parker og fellesområder", og "utbyggerne i området må forpliktes i forhold til reguleringsplaner slik at finansieringen av fellestiltak kan sikres".</p>	
	<p>Stortinget pålegger regjeringen å innta en aktiv rolle i avklaring av spørsmål for utviklingen av Bjørvika under henvisning til vedtak om nytt operahus i Bjørvika</p> <p>I forkant av reguleringsplanen ble det laget en rammeplan Byrådet uttaler at "det" ser behovet for bebyggelse mellom operaen og Nyland allé, men er opptatt av at byggverk i dette området må underordnes behovet for å eksponere operaen mest mulig".</p>	
2002	<p>To viktige dokumenter: "Politisk viljeserklæring fra Oslo kommune om utvikling av Bjørvika" undertegnet av byrådsleder og "Grunneiernes bidrag til en totaløsning for Bjørvika", undertegnet av Oslo S Utvikling og Oslo Havnevesen.</p> <p>St meld nr 28 (2001-2002) Utvikling av Bjørvika legges frem. Den fastslår at</p> <p>Hovedmålet med ny Ev 18 i Bjørvika er å legge til rette for byutvikling og</p> <p>å etablere et bedre og sikrere transportsystem. Ny Ev 18 bidrar til å rydde opp</p>	<p>Forprosjekt ferdig</p> <p>St prp nr 48 Nytt operahus i Bjørvika fremlagt og Stortinget vedtok</p> <p>at det bygges et nytt operahus i Bjørvika innenfor en kostnadsramme på 3 330 mill. kroner.</p> <p>Operahusprosjektet gjennomføres uavhengig av den videre vei- og byutvikling og med basis i en særskilt reguleringsplan</p>

	<p>i området og skape mer miljøvennlige løsninger.</p> <p>Meldingen kommer med løsninger på tre forhold</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finansiering av riksveiomlegging • Oslo havnevesen og utvikling av havneiendommer • Fragmentert eierstruktur og organisering 	
	<p>Med St. meld nr 28) Utvikling av Bjørvika og St prp 48 Nytt operahus i Bjørvika og det utrednings- og planleggingsarbeid som lå til grunn for disse, hadde man fått på plass grunnlaget for den påfølgende planlegging og utbygging av Bjørvika og nytt operahus.</p>	
2003	<p>Statens Veivesen etablerte sin prosjektorganisasjon og startet utarbeiding av anbudsdokumenter for senketunnelen.</p> <p>Ved behandling av statsbudsjettet for 2004 bevilger Stortinget 30 mill kroner til forprosjektering av senketunnelen.</p> <p>Reguleringsplan vedtatt etter statlig press og trussel om statlig reguleringsplan</p> <p>Arkitektkonkurranse for Operakvartalet, som kunne bygges uavhengig av senketunnelen.</p> <p>Oslo Havn etablerte datterselskapet HAV Eiendom AS for å drive eiendomsutvikling i Bjørvika.</p> <p>Oslo S Utvikling (OSU) og HAV Eiendom etablerte Bjørvika Utvikling som felles interesse- og koordineringsorgan</p> <p>Bjørvika Utvikling etablerte Bjørvika Infrastruktur med ansvar for bygging av teknisk infrastruktur</p> <p>To sentrale avtaler ble inngått:</p> <p>Oslo kommune og Bjørvika Infrastruktur en avtale med det formål å legge til rette for en</p>	<p>Grunnarbeidene starter</p>

	<p>helhetlig utbygging av Bjørvikaområdet i henhold til endelig vedtatt reguleringsplan, herunder fordele ansvar og risiko tilknyttet samarbeid, utbygging, drift og finansiering for så vidt gjelder teknisk og sosial infrastruktur.</p> <p>Avtale mellom Staten ved Statens Vegvesen Region Øst og Oslo kommune om Finansiering av Riksveianlegg for Bjørvika.</p> <p>De tre håndbøkene for bærekraft i Bjørvika fremlagt som en del av utbyggingsavtalen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Designhåndbok • Overordnet miljøoppfølgingsprogram • Kulturoppfølgingsprogram 	
2004	<p>Miljøverndepartementet stadfester reguleringsplan</p> <p>Statens Vegvesen etablerer prosjektorganisasjon</p> <p>Bjørvika Infrastruktur utarbeider Hovedplan for tekniske infrastruktur anlegg med fremdriftsplan som alle berørte, inklusiv kommunale etater, undertegnet. Denne omfattet også en utbyggingsplan for grunneierne OSU og HAV Eiendom. Hovedplanen oppdateres kontinuerlig.</p>	Grunnstein nedlagt
2005	<p>Oslo kommune vedtar å utvide sitt finansieringsbidrag til 300 mill kroner.</p> <p>Stortinget vedtar finansieringsplan for Bjørvika prosjektet</p> <p>HAV Eiendom forbereder salg av de attraktive eiendommene ved siden av operahuset, men må stanse på grunn</p>	Scenetårnet, operaens høyeste punkt står ferdig 11. mai

	av forholdet til Operaen. Bygging av Bjørvika tunnelen startet Første reguleringsplan for Barcode kvartalet vedtatt.	
2005	Det ble betydelig offentlig debatt om at bygningene ville bli for dominerende og stenge utsikten til operahuset fra sentrum. HAV Eiendom og PBE inviterer til parallelloppdrag for å finne alternative utnyttelser av tomtene og gjøre og gjøre sikten ut mot operahuset bedre enn det reguleringsplanen legger opp til. Saken ble først avklart i 2008	
2006		Innredningsarbeider og stenlegging starter
2007		Byggeprosjektet ferdigstilles
2008		Åpning Nytt Operabygg
	Statsbygg og Oslo Havn KF er enige om hvordan områdene nord for Operaen, mellom Operagata og E18, skal fremstå. Etter dialog om hvordan området best kan utnyttes, er det enighet om at Statsbygg skal disponere området, kalt A8 og A9 i reguleringsplanen, i en periode på ca to år, inntil planlagt utbygging starter.	
2010	De første boligene i Operakvarteret – trinn 1 stod ferdig Riksantikvaren med innspill ang. Munchmuseet og vei på vestsiden av Middelaldervannspeilet	
2011	Senketunnel med løp begge veier er ferdig. Oslo kommune vedtar finansiering av trikketrasé i Dronning Eufemias gt.	

Vedlegg 4 Personer som er intervjuet eller har gitt skriftlige innspill

Terje Lundsrud	Statens vegvesen
Carl Christian Gabrielsen	Statens vegvesen
Johanne Solheim	Statens vegvesen
Geir Lynnebakken	Bjørvika Infrastruktur AS
Thor Martin Skar	Bjørvika Infrastruktur AS
Eivind Hartmann	Hav Eiendom AS
Tom Remlov	Den norske opera og ballett
Roar Bjordal	Statsbygg
Håkon Harv	Statsbygg
Stein Kolstø	Plan- og bygningsetaten
Frank Arvid Hofsøy	Plan- og bygningsetaten

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

Lastes ned fra: www.concept.ntnu.no/publikasjoner/rapportserie

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 1	Styring av prosjektporteføljer i staten. Usikkerhetsavsetning på porteføljenivå <i>Project Portfolio Management. Estimating Provisions for Uncertainty at Portfolio Level.</i>	Stein Berntsen og Thorleif Sunde
Nr. 2	Statlig styring av prosjektledelse. Empiri og økonomiske prinsipper. <i>Economic Incentives in Public Project Management</i>	Dag Morten Dalen, Ola Lædre og Christian Riis
Nr. 3	Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekt <i>Decisions and the Basis for Decisions in Major Public Investment Projects</i>	Stein V. Larsen, Eilif Holte og Sverre Haanæs
Nr. 4	Konseptutvikling og evaluering i store statlige investeringsprosjekt <i>Concept Development and Evaluation in Major Public Investment Projects</i>	Hege Gry Solheim, Erik Dammen, Håvard O. Skaldebø, Eystein Myking, Elisabeth K. Svendsen og Paul Torgersen
Nr. 5	Bedre behovsanalyser. Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekt <i>Needs Analysis in Major Public Investment Projects. Lessons and Recommendations</i>	Petter Næss
Nr. 6	Målformulering i store statlige investeringsprosjekt <i>Alignment of Objectives in Major Public Investment Projects</i>	Ole Jonny Klakegg
Nr. 7	Hvordan tror vi at det blir? Effektvurderinger av store offentlige prosjekt <i>Up-front Conjecture of Anticipated Effects of Major Public Investment Projects</i>	Nils Olsson
Nr. 8	Realopsjoner og fleksibilitet i store offentlige investeringsprosjekt <i>Real Options and Flexibility in Major Public Investment Projects</i>	Kjell Arne Brekke
Nr. 9	Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter. Vurdering av behov, mål og effekt i tidligfasen <i>Improved Design of Public Investment Projects. Up-front Appraisal of Needs, Objectives and Effects</i>	Petter Næss med bidrag fra Kjell Arne Brekke, Nils Olsson og Ole Jonny Klakegg
Nr. 10	Usikkerhetsanalyse – Kontekst og grunnlag <i>Uncertainty Analysis – Context and Foundations</i>	Kjell Austeng, Olav Torp, Jon Terje Midtbø, Ingemund Jordanger, og Ole Morten Magnussen
Nr. 11	Usikkerhetsanalyse – Modellering, estimering og beregning <i>Uncertainty Analysis – Modeling, Estimation and Calculation</i>	Frode Drevland, Kjell Austeng og Olav Torp
Nr. 12	Metoder for usikkerhetsanalyse <i>Uncertainty Analysis – Methodology</i>	Kjell Austeng, Jon Terje Midtbø, Vidar Helland, Olav Torp og Ingemund Jordanger

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

Lastes ned fra: www.concept.ntnu.no/publikasjoner/rapportserie

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 13	Usikkerhetsanalyse – Feilkilder i metode og beregning <i>Uncertainty Analysis – Methodological Errors in Data and Analysis</i>	Kjell Austeng, Vibeke Binz og Frode Drevland
Nr. 14	Positiv usikkerhet og økt verdiskaping <i>Positive Uncertainty and Increasing Return on Investments</i>	Ingemund Jordanger
Nr. 15	Kostnadsusikkerhet i store statlige investeringsprosjekter; Empiriske studier basert på KS2 <i>Cost Uncertainty in Large Public Investment Projects. Empirical Studies</i>	Olav Torp (red.), Ole Morten Magnussen, Nils Olsson og Ole Jonny Klakegg
Nr. 16	Kontrahering i prosjektets tidlige fase. Forsvarets anskaffelser. <i>Procurement in a Project's Early Phases. Defense Aquisitions</i>	Erik N. Warberg
Nr. 17	Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag. Tilnærminger og utfordringer i prosjekters tidlige fase <i>Decisions Based on Scant Information. Challenges and Tools During the Front-end Phases of Projects</i>	Kjell Sunnevåg (red.)
Nr. 18	Flermålsanalyser i store statlige investeringsprosjekt <i>Multi-Criteria Decision Analysis In Major Public Investment Projects</i>	Ingemund Jordanger, Stein Malerud, Harald Minken, Arvid Strand
Nr. 19	Effektvurdering av store statlige investeringsprosjekter <i>Impact Assessment of Major Public Investment Projects</i>	Bjørn Andersen, Svein Bråthen, Tom Fagerhaug, Ola Nafstad, Petter Næss og Nils Olsson
Nr. 20	Investorers vurdering av prosjekters godhet <i>Investors' Appraisal of Project Feasibility</i>	Nils Olsson, Stein Frydenberg, Erik W. Jakobsen, Svein Arne Jessen, Roger Sørheim og Lillian Waagø
Nr. 21	Logisk minimalisme, rasjonalitet - og de avgjørende valg <i>Major Projects: Logical Minimalism, Rationality and Grand Choices</i>	Knut Samset, Arvid Strand og Vincent F. Hendricks
Nr. 22	Miljøøkonomi og samfunnsøkonomisk lønnsomhet <i>Environmental Economics and Economic Viability</i>	Kåre P. Hagen
Nr. 23	The Norwegian Front-End Governance Regime of Major Public Projects – A Theoretically Based Analysis and Evaluation	Tom Christensen
Nr. 24	Markedsorienterte styringsmetoder i miljøpolitikken <i>Market oriented approaches to environmental policy</i>	Kåre P. Hagen
Nr. 25	Regime for planlegging og beslutning i sykehusprosjekter <i>Planning and Decision Making in Hospital Projects. Lessons with the Norwegian Governance Scheme.</i>	Asmund Myrbostad, Tarald Rohde, Pål Martinussen og Marte Lausnes

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

Lastes ned fra: www.concept.ntnu.no/publikasjoner/rapportserie

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 26	Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter <i>Political Control, Local Rationality and Complex Coalitions. Focus on the front-end of large public investment projects</i>	Erik Whist, Tom Christensen
Nr. 27	Verdsetting av fremtiden. Tidshorisont og diskonteringsrenter <i>Valuing the future. Time horizon and discount rates</i>	Kåre P. Hagen
Nr. 28	Fjorden, byen og operaen. En evaluering av Bjørvikautbyggingen i et beslutningsteoretisk perspektiv <i>The Fjord, the City and the Opera. An Evaluation of Bjørvika Urban Development</i>	Erik Whist, Tom Christensen

Forskningsprogrammet Concept skal utvikle kunnskap som sikrer bedre ressursutnyttning og effekt av store, statlige investeringer. Programmet driver følgeforskning knyttet til de største statlige investeringsprosjektene over en rekke år. En skal trekke erfaringer fra disse som kan bedre utformingen og kvalitetssikringen av nye investeringsprosjekter før de settes i gang.

Concept er lokalisert ved Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet i Trondheim (NTNU), ved Fakultet for ingeniørvitenskap og teknologi. Programmet samarbeider med ledende norske og internasjonale fagmiljøer og universiteter, og er finansiert av Finansdepartementet.

The Concept research program aims to develop know-how to help make more efficient use of resources and improve the effect of major public investments. The Program is designed to follow up on the largest public projects over a period of several years, and help improve design and quality assurance of future public projects before they are formally approved.

The program is based at The Norwegian University of Science and Technology (NTNU), Faculty of Engineering Science and Technology. It cooperates with key Norwegian and international professional institutions and universities, and is financed by the Norwegian Ministry of Finance.

Adresse:

Concept-programmet
Fakultet for ingeniørvitenskap og teknologi
Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet
Høgskoleringen 7A
7491 NTNU – Trondheim

Tel.: +47 73594670

Fax.: +47 73597021

ISSN: 0803-9763

ISBN: 978-82-92506-95-0

