



Borgarráð

## Minnisblað

Markmið þessa minnisblaðs er að draga saman helstu niðurstöður og úrbótatillögur stjórnsluúttektar Innri endurskoðunar og ráðgjafar (IER) á skipulagsferli Álfabakka 2A og leggja fram tillögur um næstu skref af hálfu Reykjavíkurborgar. Úttektin var framkvæmd á grundvelli ákvörðunar borgarstjórnar frá 7. janúar 2025.

### Meginniðurstaða úttektarinnar

Stjórnsluúttektin beinist að málsmeðferð, verklagi og þeim gögnum sem lágu til grundvallar meðferð málsins á umhverfis- og skipulagssviði (USK). Hún felur hvorki í sér mat á lögmæti stjórnvaldsákvæðana né mögulega bótaábyrgð Reykjavíkurborgar. Niðurstöðurnar fela því ekki í sér þá niðurstöðu að lög hafi verið brotin heldur benda til umbótatækifæra í stjórnslu og framkvæmd ferla.

Gögn úttektar benda til þess að stjórnslulegir annmarkar í skipulags- og leyfisferli Álfabakka 2A hafi komið fram á fleiri en einu stigi málsins yfir langt tímabil og verði ekki raktir til einnar ákvörðunar eða eins aðila. Niðurstöðurnar benda einkum til veikleika í skýrleika og gæðum skipulagsskilmála og skipulagsgagna, rekjanleika ákvarðanatöku og samræmingu og fagmennsku í framkvæmd skipulags-, mats- og leyfisferla. Yfirferð á regluumhverfi og framkvæmd þess bendir til að málsmeðferð hafi almennt byggst á gildandi lögum og reglum. Niðurstöðurnar benda þó til veikleika í ferlum og framkvæmd sem eru að hluta til kerfislægir.

IER leggur fram 12 úrbótatillögur sem miða að því að styrkja skipulags-, leyfis- og stjórnsluferli Reykjavíkurborgar.

### Helstu niðurstöður

#### 1. Skipulagsskilmálar og heimildir

Á tímabilinu 2009–2024 voru gerðar fjölmargar breytingar á deiliskipulagi svæðisins. Með tímanum varð erfiðara að átta sig á samanlögðum áhrifum breytinganna og hvernig túlka bæri einstakar skipulagsheimildir. Skipulagsstofnun gerði athugasemdir á árinu 2017 við skýrleika skipulagsskilmála sem að mati IER var ekki brugðist við með fullnægjandi hætti.

Með tíðum breytingum urðu skipulagsskilmálar óskýrari með tímanum að mati IER. Það dró úr fyrirsjáanleika fyrir íbúa og ákvörðunaraðila og skapaði hættu á mismunandi túlkun skipulagsheimilda. Ekki var ljóst hver hæð byggingarinnar mætti vera í metrum og ekki fór alltaf fram mat á áhrifum deiliskipulagsbreytinga vegna Álfabakka 2A á nánasta umhverfi.

#### 2. Meðferð máls hjá umhverfis- og skipulagsráði

Embætti skipulagsfulltrúa hafði kallað eftir ásýndarmyndum og frekari gögnum sem varpað gætu skýrara ljósi á áhrif fyrirhugaðrar uppbyggingar. Slík gögn lágu þó ekki fyrir þegar umhverfis- og skipulagsráð ákvað að auglýsa deiliskipulagsbreytinguna.

Athugasemd barst frá íbúa um hæð fyrirhugaðrar byggingar í kynningarferlinu áður en deiliskipulag tók gildi og áður en lóð var úthlutað. Þar sem skilmálar deiliskipulags eru mjög opnir tókst ráðinu ekki að svara áhyggjum íbúans með afgerandi hætti. Að mati IER hafði ráðið svigrúm til að kalla eftir frekari upplýsingum og gögnum áður en endanlegar ákvarðanir voru teknar. Þá gaf þetta einnig vísbendingu um að tími væri kominn á endurskoðun skilmálanna.



Niðurstöður úttektarinnar benda jafnframt til þess að styrkja megi verklag hjá ráðinu til að auka yfirsýn, skýra ábyrgð og gera vinnuna áhættumiðaðri.

### 3. Byggingarleyfisferli – samgöngumat og umhverfismat

Samgöngumat var unnið eftir útgáfu byggingarleyfis í stað þess að vera unnið samhliða deiliskipulagsferlinu og síðar komu upp álitafni um matsskyldu fyrirhugaðrar kjötvinnslu sem leiddi til tímabundinnar stöðvunar framkvæmda árið 2025. Farist hafði fyrir að óska eftir mati Skipulagsstofnunar um hvort þörf væri á umhverfismati áður en byggingarleyfi var gefið út. Þá benda gögn úttektar til þess að afgreiðsla og breytingar á gögnum og forsendum í fundargerðum hafi ekki ávallt verið nægilega rekjanlegar.

### 4. Stjórnsýsla og gæðastjórnun

Gögn úttektar sýna að fyrirliggjandi skipurit USK, verkferlar og boðleiðir endurspegluðu ekki á öllum stigum framkvæmd verkefna og ábyrgð starfseininga. Jafnframt vantaði upp á samhæfingu ferla milli eininga og skortur var á yfirsýn hjá borginni yfir heildarferlið *sala-skipulag-hönnun-framkvæmd*. Þá benda upplýsingar til að hlutverk og ábyrgð milli stjórnsýslu og fagráða hafi ekki á öllum stigum verið nægilega skýr.

Meðan á úttekt stóð samþykkti borgarráð umfangsmiklar breytingar á skipulagi og starfsemi umhverfis- og skipulagssviðs, skrifstofu borgarstjóra og borgaritarara og fjármála- og áhættustýringarsviðs sem miða að því að einfalda ferla, skýra ábyrgð og styrkja stjórnsýslu í ofangreindu heildarferli. Að mati IER er mikilvægt að þeirri vinnu verði fylgt markvisst eftir og að sannreynt verði með aðstoð ráðgjafa að þær skili tilætluðum árangri.

#### Tillögur að næstu skrefum

Á grundvelli niðurstaðna úttektarinnar er lagt til að borgarráð:

1. Feli USK og öðrum ábyrgðaraðilum eftir því sem við á að leggja fram áætlun um innleiðingu úrbótatillagna IER með skilgreindri ábyrgð, tímasetningum og eftirfylgni.
2. Feli USK að fá óháðan utanaðkomandi aðila til að meta innleiðingu og árangur þeirra skipulags- og starfsemisbreytinga sem samþykktar voru árið 2025.
3. Feli USK að fá óháðan utanaðkomandi aðila til að meta virkni gæðakerfis, innra eftirlits og samræmdra verkferla í heildarferlinu *sala-skipulag-hönnun-framkvæmd*.
4. Feli IER að framkvæma eftirfylgniúttekt á innleiðingu og árangri samþykktra úrbótatillagna.

Niðurstöður framangreindra verkefna verði síðan lagðar fyrir endurskoðunarnefnd og umhverfis- og skipulagsráð til umfjöllunar og í kjölfarið kynntar borgarráði.

Komi fram kröfur á hendur Reykjavíkurborg vegna málsins eða tilefni til frekara mats á lagalegri áhættu væri eðlilegt að borgarlögmaður legði fram mat á lagalegri stöðu málsins og mögulegri áhættu borgarinnar.

Að mati IER skapa niðurstöður úttektarinnar tækifæri til að byggja áfram á þeirri vinnu sem þegar er hafin hjá USK. Með markvissri innleiðingu samþykktra breytinga, mati á árangri þeirra og reglubundinni eftirfylgni má styrkja stjórnsýslu og efla traust á meðferð sambærilegra mála í framtíðinni.

Virðingarfyllst,

Ingunn Ólafsdóttir

Innri endurskoðandi Reykjavíkurborgar