

MINNISBLAÐ RÝNIHÓPS

1. Inngangur.

Viðræðuhópur um uppfærslu Samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins (sáttmálans) fól sérstökum rýnihópi að fara yfir stjórnskipulag og starfshætti sáttmálans. Hlutverk hópsins er að rýna og koma með tillögur til úrbóta á stjórnkerfi sáttmálans til viðræðuhópsins. Í rýnihópnum eru Ragnhildur Hjaltadóttir (IRN), Hermann Sæmundsson (FJR)¹ og Birgir Björn Sigurjónsson (SSH) og jafnframt hafa starfað með rýnihópnum Árni Freyr Stefánsson (IRN), Jón Gunnar Vilhelmsson (FJR) og Guðjón Erling Friðriksson (SSH) sem bættist í hópinn í maí 2024.

Rýnihópurinn hefur, auk ýmissa vinnufunda, fundað með báðum málsaðilum, Betri Samgöngum ohf. og Vegagerðinni, saman og sitt í hvoru lagi, og fengið hjá þeim gögn til að varpa frekara ljósi á verkefnið.

Ýmis gögn eru lögð til grundvallar vinnu hópsins, einkum eftirtalin: lög um félagið, hluthafasamkomulag eigenda Betri samgangna, starfsreglur stjórnar Betri samgangna, rammameningur milli Betri samgangna og Vegagerðarinnar, drög að skipuriti, minnisblöð málsaðila og erindi Ríkisendurskoðunar til Betri samgangna.

2. Betri samgöngur ohf.

Opinbera hlutafélagið Betri samgöngur (hér eftir nefnt BS) var stofnað með lögum til að bera ábyrgð á og hafa á hendi stjórnun verkefnasafnsins (*program management*) og innleiðingu Samgöngusáttmálans (hér eftir *Sáttmálans*)². Stjórnun verkefnasafnsins snýr að því að halda utan um safn ólíkra verkefna og ábyrgðin felst í því að meta hvort og hvernig hægt er að bregðast við innan verkefnasafns Sáttmálans ef einstök verkefni reynast dýrari, tímalína riðlast eða útfærslur reynast flóknari en upphaflega var áætlað. BS hefur á hendi eigendaeftirlit með undirbúningi, hönnun og framkvæmd allra verkefna sáttmálans. Af þessu leiðir að BS er skilgreindur eigandi í hverju verkefni Sáttmálans (*project owner*) og fer með verkstjórnarvald yfir þeim á meðan á uppbyggingu þeirra stendur.

Höfuðverkefni BS er að vinna að framgangi Sáttmálans eftir efni hans, þ.m.t. fjárhagsramma, sem er hin eiginlega stefnumörkun og tilgangur félagsins. Skipulag og rekstur BS þarf á hverjum tíma að vera bær til að sinna þessu hlutverki.

Samkvæmt lögum um félagið gerir BS samning við Vegagerðina (Vg) um framkvæmd einstakra verkefna. Samkvæmt rammameningnum skal byggja samninginn á áætlun um framvindu og fjármögnun verkefnisins og í honum skal vera, sbr. 9. gr. lýsing á verkefninu, samsetning og staðsetning verkefnastofu eða verkefnateymis sem heyra undir Vg, áætlun um framvindu verkefnis og tíðni á uppfærslu verkáætlana, heildarfjárheimild til verkefnis Vg, útbóðsheimild Vg ef við á og upplýsingar um tengiliði aðila sem annast samskipti og hafa heimild til að skuldbinda aðila vegna verkefnisins.

Drög að skipuriti frá 2019 hafa lagt grunn að starfsháttum og samstarfi BS og Vg. Rýnihópurinn fór yfir skipuritið og telur ljóst að gera þarf á því nokkrar breytingar, m.a. að skerpa á eigendahlutverki BS.

Það er mat rýnihópsins að endurskoða þurfi verkaskiptingu aðila og tryggja að stjórn verkefna verði með skýrari markmið og árangursmælikvarða.

¹ Hermann Sæmundsson (FJR) kom í rýnihóp 1. maí 2024 í stað Tómasar Brynjólfssonar (FJR) setts ráðuneytisstjóra sem kom í stað Guðmundar Árnasonar (FJR) frá 1.1.2024.

² Sjá lög nr. 81/2020 um heimild til að stofna opinbert hlutafélag um uppbyggingu samgönguinnviða á höfuðborgarsvæðinu og hluthafasamkomulag BS.

3. Tillögur og ábendingar.

- I. Rýnihópur leggur til við **stýrihóp** að sú breyting verði gerð varðandi skipan stýrihóps, sem nú er skipaður forsætisráðherra, fjármála og efnahagsráðherra, innviðaráðherra, borgarstjóra, formanni SSH og varaformanni SSH, að ofangreindir fulltrúar geti sett fastan varamann í sinn stað, t.d. ráðuneytisstjóra í stað ráðherra. Stýrihópur hittist að jafnaði ársfjórðungslega til að fara yfir framgang verkefna Sáttmálans og fjárhagsstöðu. Þá verði stýrihópur virkjaður ef verulegar breytingar eru fyrirsjáanlegar á umfangi eða kostnaði einstakra verkefna eða ytri skilyrðum framkvæmdaáætlunar. Þá fundi stýrihópur a.m.k. einu sinni á ári um stefnumál BS með stjórn BS og framkvæmdastjóra.
- II. Rýnihópur leggur til við **stýrihóp** að samstarfsgrundvöllur milli BS og Vg verði eflður og gerður skilvirkari með breytingum á verkaskiptingu aðila skv. **rammasamningi** aðila, þannig að hún endurspegli annars vegar betur hlutverk BS sem stjórnanda verkefnasafnsins og sem eiganda einstakra verkefna Sáttmálans og hins vegar stöðu Vg sem veghaldara stofnvega og mikilvægs samstarfsaðila og ráðgjafa. Þetta kallar á breytingar á rammamningi BS og Vg er varðar:
 - a. Að tryggja BS skýra **yfirsýn yfir allt er lýtur að verkefnastjórnun** verkefnasafns Sáttmálans og í einstökum verkefnum og mögulega beina aðkomu BS að þeim.
 - b. Að tryggja BS a.m.k. **mánaðarlega uppfærðan aðgang að nauðsynlegum upplýsingum um kostnað, umfang og framgang verkefna** til að rækja eftirlitshlutverk sitt og til að geta brugðist tímanlega við breyttum aðstæðum. Upplýsingagjöfin skal ná utan um framgang hvers verkefnis og breytingar á kostnaði og framvirk áhrif þess svo hægt sé að meta raunverulega stöðu verkefna og fjármögnunar sáttmálans hverju sinni með tímanlegum og skilvirkum hætti. BS sem verkkaupi og eigandi setur skilyrði og kröfur um gögn og upplýsingagjöf Vg og eftir atvikum annarra sem koma að verkefnum Sáttmálans.
 - c. Að færa **verkefnastofu Borgarlínu og hjóla- og göngustíga Sáttmálans** og verkefnastjórn og hönnun á undirbúningsstigi, undirbúning skipulagsbreytinga, áætlanagerð, ritun útboðsgagna, framkvæmdir og eftirlit til BS. BS horfi til þess að í starfi og skipulagi verkefnisstofu verði áfram leitast við að nýta þann mannauð sem til staðar er hjá Vg og sveitarfélögunum.
 - d. Að færa ábyrgð á að fylgja eftir erindum um nauðsynlegar **breytingar á skipulagi** til skipulagsfulltrúa og skipulagsnefnda viðkomandi sveitarfélaga til BS þegar tilskilin gögn liggja fyrir til að tryggja framgang framkvæmda Sáttmálans.
 - e. Að ná niðurstöðu um **viðmið álagsgreiðslna** skv. ákvæði 6.1 í gildandi samningi til að tryggja að rétt verð sé greitt fyrir veitta þjónustu. BS ber ekki greiða álag fyrr en stýrihópur hefur samþykkt útfærslu á þessu ákvæði.
 - f. Að BS setji útboðsstefnu fyrir framkvæmdaverkefni sáttmálans.
 - g. Að fella brott ákvæði í rammamningnum sem ekki hafa þýðingu fyrir viðfangsefnið eða ganga gegn markmiðum þess að efla samstarfsgrundvöll aðila.
 - h. Að upplýsa viðeigandi nefndir Alþingis og sveitastjórnir að lágmarki einu sinni á ári um framvindu sáttmálans auk þess að upplýsa þingið ef áætlanir breytast umfram vikið.
- III. Rýnihópur leggur til að **BS setji sér skýrt verklag varðandi mat á stöðu einstakra verkefna** á hverjum tíma sem þarf að skoða með hliðsjón af nýjustu áætlun verkefnis. Þá þarf að horfa til raunkostnaðar sem fallinn er á verkið (verkbókhald); mat á framgangi verkefnis

m.t.t. verkáætlunar og mat á kostnaði við að ljúka verkinu (útkomuspá). Útkomuspá verður að uppfæra reglulega og með sambærilegum hætti og fyrri spár.

- IV. Rýnihópur leggur til að stjórnendur BS og Vg tileinki sér og nýti á hverjum tíma **bestu aðferðafræði verkefnisstjórnunar og samskipta**.
- V. Rýnihópur leggur til að stýrihópur meti hvort þörf sé á **endurskoðun hluthafasamkomulags** vegna ofangreindra tillagna. Þá er lagt til að gert verði nýtt skipurit í samræmi við ofangreindar tillögur og niðurstöður.
- VI. Rýnihópur leggur að lokum til að framkvæmd breytinga verði fylgt eftir með **aðgerðaráætlun um innleiðingu** þeirra og tillögum stjórnar BS um nauðsynlegar breytingar á starfsemi og starfsháttum BS.

4. Drög að aðgerðaáætlun.

Aðgerð	Tívisun minnisblað	Tilvísun samkomulag	Tillaga útfærð	Útfærsla samp. Stýrihópur	Framkvæmd lokið	Ábyrgð
Tillaga um endurskoðun á skipan stýrihóps, hlutverki og starfsháttum	I	2. mgr. 5. gr.		sep.24	okt.24	IRN/SSH
Tillögur rýnihóps um úrbætur á starfsemi BS	Minnisblað 18.6.2024	1.-2. mgr. 5. gr.	sep.24	sep.24	okt.24	BS/Vg
Tillaga um umbætur á verkefnastjórnun verkefnasafns Sáttmálans og einstakra verkefna	II a)	1.-2. mgr. 5. gr.	sep.24	sep.24	okt.24	BS/Vg
Tillaga um umbætur á á upplýsingagjöf um kostnað, umfang og framgang allra verkefna Sáttmálans	II b)	1. mgr. 5. gr.	sep.24	sep.24	okt.24	BS/Vg
Tillaga um færslu verkefnastofu borgarlínu, hjólreiða- og göngustíga og verkefnastjórn og hönnun á undirbúningsstigi, undirbúning skipulagsbreytinga, áætlanagerð, ritun útboðsgagna, framkvæmdir og eftirliti til BS	II c)	3. mgr. 5. gr.	sep.24	okt.24	des.24	BS/Vg
Tillaga um að færa ábyrgð á að fylgja eftir erindum vegna skipulagsmála til BS	II d)	1. mgr. 5. gr.	sep.24	sep.24	sep.24	BS/Vg/SSH
Tillaga um að álagsgreiðslur Vg taki mið af kostnaði við veitta þjónustu	II e)	1. mgr. 5. gr.	sep.24	sep.24	sep.24	BS/Vg
Tillaga um að BS setji útboðsstefnu fyrir verkefni Sáttmálans	II f)	1. mgr. 5. gr.	sep.24	sep.24	sep.24	BS
Tillaga um að stjórnendur BS og Vg tileinki sér og nýti á hverjum tíma bestu aðferðafræði verkefnisstjórnunar og samskipta	IV	2. mgr. 5. gr.	sep.24	sep.24	Viðvarandi verkefni	BS/Vg

Viðauki: Rökstuðningur fyrir færslu Verkefnastofu Borgarlínu, hjólastíga og göngustíga, verkefnastjórn og hönnun á undirbúningsstigi, undirbúning skipulagsbreytinga, áætlanagerð, ritun útboðsgagna, framkvæmdir og eftirliti til BS.

- Samkvæmt Samgöngusáttmálanum var gert ráð fyrir að verkefnastofa borgarlínu myndi færast til félags í eigu ríkis og sveitarfélaga innan SSH (þ.e. Betri samgangna ohf) sem átti að stofna til að hrinda í framkvæmd uppbyggingu samgönguinnviða skv. sáttmálanum og halda utan um fjármögnun hans.
- Hlutverk Verkefnastofu Borgarlínu (var 2019 og) er að undirbúa gerð hágæða almennings-samgangna fyrir höfuðborgarsvæðið sem er flókið þverfaglegt verkefni þar sem skipulag, samgöngur, borgarhönnun, byggðarþróun og upplýsingagjöf munu krefjast mikillar samþættingar og samstarfs í áratugi. Útfærsla á borgar- og bæjarrými meðfram Borgarlínu og í kringum Borgarlínustöðvarnar mun móta borgar-/bæjarbrag sveitarfélaganna verulega. Viðfangsefnið krefst fyrst og fremst fagþekkingar á sviði skipulags-, samgöngu- og þróunarmála í þéttbýli sem eru á ábyrgðarsviði sveitarfélaganna en ekki Vegagerðarinnar.
- Uppbygging almennings-samgangna, byggðarþróun í þéttbýli og deiliskipulag og framkvæmdir í þéttbýli eru dæmigerð verkefni sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu en ekki Vegagerðarinnar.
- Mikilvægt er að nota þau vatnaskil sem núna verða við uppfærslu sáttmálans til þess að uppfæra verk- og vinnulag, samstarf og ákvarðanatöku vegna undirbúnings og uppbyggingar Borgarlínu. Það verður best gert með því að flytja Verkefnastofuna til Betri Samgangna í húsnæði miðsvæðis í Reykjavík þar sem aðstaða til verkefnavinnu og teymisvinnu er góð og auðvelt er að halda smærri kynningarfundum. Byggja þarf upp menningu samstarfs og auka samvinnu í stað togstreitu og tortryggni og endurvekja áhuga og ástríðu fyrir verkefninu við gerð skipulagsáætlana og hönnunar Borgarlínu og aukna samnýtingu ráðgjafa í þeim efnum. Það þarf að auka sýnileika verkefnisins, styrkja ásýnd þess, endurvekja ástríðu fyrir verkefninu og bæta upplýsingagjöf verulega. Styrkja þarf Verkefnastofu Borgarlínu til langs tíma. Með öflugri ásýnd og nýjum vettvangi fyrir verkefnið er mun líklegra að bætt samstarf sveitarfélaganna, Betri samgangna, Vegagerðarinnar, ráðgjafa og hagsmunaaðila verði að veruleika.
- Við færslu Borgarlínuverkefnisins til BS gefast tækifæri til: að efla verkstjórnarvald og ábyrgð BS, setja skýrari ábyrgð á samningum við áætlanagerð, áhættumat og samningum við verktaka, einfalda stjórnkerfi Sáttmálans og boðleiðir og tryggja samráð milli hönnuða og sveitarfélaga til að koma í veg fyrir að hönnuðir vinni að lausnum sem ganga gegn skipulagsforsendum eða gegn viðhorfum neytenda/íbúa. Þá er eignarhald óskýrt og fjárflæði hefur ekki verið samkvæmt framvindu og óvissa um hvað er búið að greiða fyrir.
- Ein möguleg útgáfa að stjórn / verkaskiptingu / deildaskiptingu / skipuriti Borgarlínu innan Betri samgangna:
 - ❖ Yfirumsjón (þ.m.t. samgöngusáttmáli, samningar við sveitarfélög).
 - ❖ Samgöngukerfi og leiðarvalsákvæðanir.
 - ❖ Byggðarþróun (Keldnaland og önnur TOD, aðstoð og ráðgjöf við aðalskipulagsbreytingar, rammaskipulag og þróunarsvæði sveitarfélaga).
 - ❖ Fjármögnun og fjármál
 - ❖ Lóðamál, eignarhald lands, lögfræðileg álitamál.
 - ❖ Íbúasamráð, mat á umhverfisáhrifum, samskipti og upplýsingamál.
 - ❖ Hönnunarumsjón.
 - ❖ Útboð og eftirlit framkvæmda