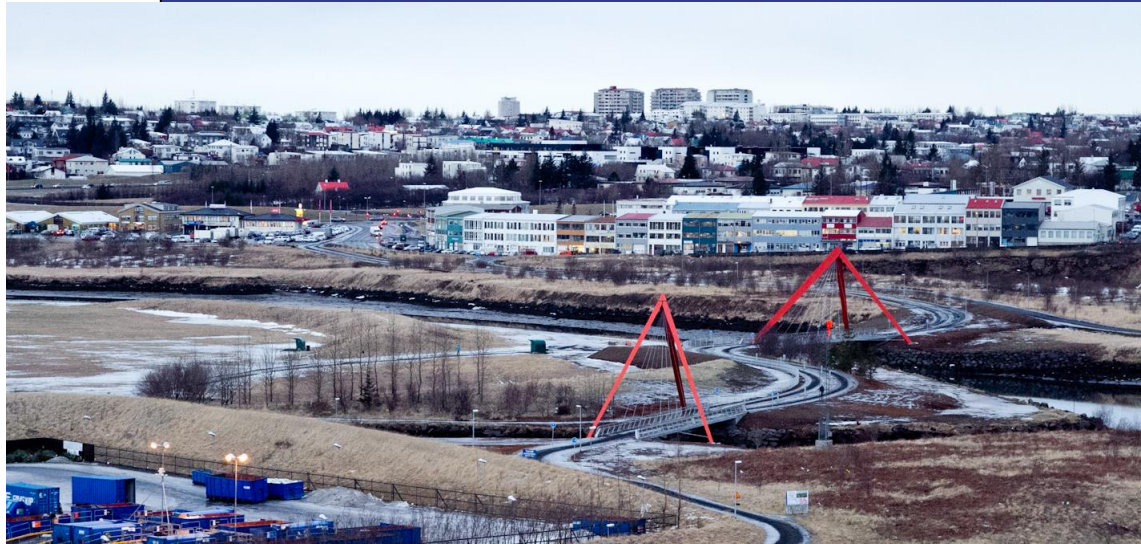


30.04.2014



Skýrsla

starfshóps um umsjón með úrvinnslu upplýsinga,
ábendinga og athugasemda úttektarnefndar
borgarstjórnar um stjórnkerfi og stjórnsýslu
Reykjavíkurborgar



Reykjavíkurborg

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit	1
1 Verkefnið	3
2 Viðbrögð og ábendingar	5
2.1 3. kafli <i>Hlutverk kjörinna fulltrúa í stjórnslu Reykjavíkurborgar</i>	6
2.2 4. kafli <i>Miðlæg stjórnslu og yfirstjórn fagsviða ásamt innra og ytra eftirliti</i> .	23
2.3 5. kafli <i>Stjórnslustaða B-hluta fyrirtækja gagnvart Reykjavíkurborg</i>	49
2.4 6. kafli <i>Vöru-, þjónustu- og verkkaup hjá Reykjavíkurborg</i>	57
2.5 7. kafli <i>Skipulagsmál og fjárfesting í innviðum hjá Reykjavíkurborg</i>	65
2.6 8. kafli <i>Styrkveitingar, kaup og sala eigna og úthlutun efnislegra verðmæta hjá Reykjavíkurborg</i>	107
2.7 10. kafli <i>Siðferði og starfshættir hjá Reykjavíkurborg</i>	117

1 Verkefnið

Þann 10. september 2013 skipaði borgarstjórinn í Reykjavík starfshóp um umsjón með úrvinnslu upplýsinga, ábendinga og athugasemda úttektarnefndar borgarstjórnar um stjórnkerfi og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar.

Hlutverk starfshópsins var, samkvæmt erindisbréfi, að yfirfara upplýsingar, ábendingar og athugasemdir úttektarnefndarinnar um stjórnkerfi og stjórnsýslu borgarinnar. Þá var verkefni starfshópsins að gera tillögur til borgarráðs um úrbætur þar sem við átti í þeim tilgangi að koma til móts við ábendingar úttektarnefndarinnar.

Starfshópin skipuðu Ellý Katrín Guðmundsdóttir, borgarritari, sem jafnframt var formaður hópsins, Helga Björk Laxdal, skrifstofustjóri skrifstofu borgarstjórnar, Birgir Björn Sigurjónsson, fjármálastjóri Reykjavíkurborgar, Svavar Jósefsson, verkefnastjóri á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara, Haraldur Sigurðsson, verkefnisstjóri aðal- og svæðisskipulags og Þórhildur Lilja Ólafsdóttir, lögmaður á skrifstofu borgarlögmans. Starfsmaður hópsins var Huguína Hrönn Kristjánsdóttir, verkefnisstjóri á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara.

Aðdragandi verkefnisins var sá að á fundi borgarráðs 19. janúar 2012 var samþykkt að skipa í úttektarnefnd til að fylgja eftir því verkefni, sem borgarráð samþykkti með tillögu sinni hinn 9. desember 2010, að yfirfara stjórnkerfi og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar í ljósi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, draga fram lærdóm og leggja fram tillögur um þær breytingar á reglum, vinnubrögðum og skipulagi sem nefndin teldi þörf á.

Úttektarnefndin skilaði skýrslu sinni, *Skýrsla úttektarnefndar borgarstjórnar á stjórnkerfi og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar*, í apríl 2013. Eftir útkomu skýrslunnar kynnti Sigurður Þórðarson, formaður nefndarinnar, skýrsluna fyrir borgarráði og einnig var haldinn sérstakur kynningarfundur fyrir stjórnendahóp borgarinnar. Borgarstjórn taldi að fjölmargar ábendingar og tillögur nefndarinnar kölluðu á ítarlega umfjöllun á vettvangi borgarstjórnar og stjórnkerfi borgarinnar og fól borgarráði ábyrgð á að starfi nefndarinnar yrði fylgt eftir. Í framhaldinu var fyrirnefndur starfshópur settur á laggirnar sem hafði það verkefni að vinna úr ábendingum úttektarnefndarinnar.

Starfshópurinn starfaði á tímabilinu 11. október 2013 til 30. apríl 2014. Hópurinn hélt alls 10 fundi. Á fyrsta fundi starfshópsins kynnti Sesselja Árnadóttir, fulltrúi í úttektarnefnd, skýrslu úttektarnefndarinnar fyrir fulltrúum í hópnum. Þá leitaði hópurinn ráðgjafar hjá innri endurskoðun Reykjavíkurborgar sem kynnti m.a. fyrir hópnum vinnuskjal innri endurskoðunar með ábendingum úr skýrslu úttektarnefndar ásamt viðbrögðum innri endurskoðunar. Skjalið fékk starfshópurinn til skoðunar, ásamt þeim skýrslum innri endurskoðunar sem vísað er til í athugasemdum þeirra.

Vinnulag starfshópsins var með þeim hætti að sameiginlegu vinnusvæði fyrir hópinn var komið á laggirnar við upphaf vinnunnar þar sem öll gögn voru geymd og gerð aðgengileg fulltrúum í hópnum. Fulltrúar hópsins skiptu með sér köflum skýrslunnar til ítarlegrar rýningar. Sérstök yfirferð var síðan tekin í starfshópnum um hvern og einn kafla og komist að sameiginlegri niðurstöðu um afgreiðslu ábendinga og athugasemda. Þá setti hópurinn fram tillögur til úrbóta þar sem við átti.

Meðferð 3. kafla skýrslunnar, um hlutverk kjörinna fulltrúa í stjórnarsýslu Reykjavíkurborgar, naut ákveðinnar sérstöðu því sá kafla var og er enn til meðferðar í forsætisnefnd. Skrifstofustjóri borgarstjórnar sat fundi forsætisnefndar og var jafnframt fulltrúi í starfshópnum.

2 Viðbrögð og ábendingar

Fjallað verður um kaflana í rétttri röð og brugðist við ábendingum úttektarnefndar.

Að mati hópsins nýtur kafli 9 nokkurrar sérstöðu þar sem hann fjallar um afar sérstakar kringumstæður sem erfitt er að herma upp á hefðbundinn rekstur borgarinnar. Starfshópurinn telur mikinn lærdóm megi draga af bankahrununu og þeim áhrifum sem það hafði á fjárhag Reykjavíkurborgar og fyrirtækja hennar en niðurstöður (ábendingar) úttektarnefndar í 9. kafla eru að mati hópsins ekki þess eðlis að þær kalli hver og ein eftir beinum viðbrögðum starfshópsins.

Starfshópurinn tekur undir það með úttektarnefndinni að það verklag sem var viðhaft hjá borginni í kjölfar bankahrunsins hafi borið góðan árangur og að þátttaka starfsfólks borgarinnar og þverpólítísk samstaða hafi þar gegnt lykilhlutverki. Áframhaldandi vinna á sviði fjármála næstu misserin skipti einnig sköpum og á vegum Reykjavíkurborgar voru unnar fjölmargar skýrslur sem fjalla beint og óbeint um bankahrunið.

Á næstu misserum var einnig unnið að fjölmörgum umbótaverkefnum á sviði fjármála. Þannig voru helstu verkferlar og verklagsreglur á sviði fjármálastjórnar endurskoðaðar, ekki síst á sviði fjárstýringar. Fjárhagsáætlunargerð var bætt, bæði vinna við forsendur og undirbúning fjárhagsáætlunar, sviðsmynda- og áhættugreiningar, og val á áhrifaríkum leiðum til sparnaðar í fjárhagsáætluninni. Mikilvægar greiningarskýrslur fjármálaskrifstofu fylgja nú með frumvarpi að fjárhagsáætlun og fimm ára áætlun með forsendum, áhættugreiningum og sviðsmyndagreiningum. Allt eftirlit með framkvæmd fjárhagsáætlunar hefur verið endurskoðað og hert og teknar upp mánaðarlegar rekstrarskýrslur til borgarráðs. Eftirlit með innkaupum og reikningum hefur einnig verið hert og teknar upp nýjar reglur varðandi samþykktarferli með birgjareikningum. Teknar hafa verið upp ítarlegar skýrslur fjármálaskrifstofu til borgarráðs með árshluta- og ársuppgjörum með markvissum ábendingum um þær áhættur sem kunna að vera í umhverfi borgarinnar eða um það sem bregðast verður við af öðrum sökum. Áhættustýringarhópur var settur á laggir árið 2010 sem enn frekari ráðstöfun borgarráðs gagnvart greiningu á áhættuþáttum frá B-hluta og ytra umhverfi borgarsjóðs og viðbrögðum gagnvart þeim. Á vettvangi borgarráðs hefur umfjöllunin um fjármál borgarinnar fengið mikið rými og umræðan tekið stakkaskiptum eftir hrun.

2.1 3. kafli

Hlutverk kjörinna fulltrúa í stjórnsýslu Reykjavíkurborgar

Viðbrögð við 3.2 Samantekt, s. 41-42.

1. Ábending úttektarnefndar

Borgarstjórn hefur miklu eftirlitshlutverki að gegna lögum samkvæmt en ekki verður ráðið af fundargerðum eða öðrum fyrirliggjandi gögnum að hún sinni því að ráði. Algengt er að málum sé vísað annað, t.d. til starfshópa, ráða eða innri endurskoðunar eftir atvikum. Að mati úttektarnefndarinnar þarf borgarstjórn því að sinna eftirlitshlutverki sínu með markvissari hætti og fylgja betur eftir þeim málum sem til hennar kasta koma.¹

Þegar fjallað er um eftirlitshlutverk sveitarstjórnar er aðallega vísað til 3. mgr. 9. gr. þágildandi sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 og 2. mgr. 8. gr. núgildandi sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og hljóðar ákvæðið svo í dag: „Sveitarstjórn skal sjá um að lögbundnar skyldur séu ræktar og hafa eftirlit með því að fylgt sé viðeigandi reglum í störfum sveitarfélags.“ Í lögunum sjálfum er ekki að finna neinar nákvæmar skýringar á því með hvaða hætti sveitarstjórn skal hafa nánara eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélagsins. Aftur á móti má líta til greinargerðar með núgildandi sveitarstjórnarlögum en þar kemur m.a. fram um eftirlitsþáttinn: „Ljóst er hins vegar að sveitarstjórnin, a.m.k. í hinum stærri sveitarfélögum, getur ekki haft innsýn í allar ákvarðanir sem teknar eru á vegum sveitarfélags. Í slíkum tilvikum þarf sveitarstjórnin að tryggja að uppbygging stjórnkerfis sveitarfélagsins sé með þeim hætti að lögmæti starfseminnar sé tryggt, að hún fái vitneskju með skýrum hætti um vandamál í rekstri sveitarfélags, um álitamál eða fordæmisgefandi ákvarðanir sem sveitarfélag stendur frammi fyrir.“

¹ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Stjórnendur bera ábyrgð á innra eftirliti innan sinna starfseininga en borgarstjórn/borgarráð ber endanlega ábyrgð á innra eftirliti fyrir starfsemi borgarinnar í heild. Starfsmenn þurfa allir að vera meðvitaðir um hlutverk sitt og hvernig virkt innra eftirlit stuðlar að því að borgin nái settum markmiðum. (Ábending úr texta). Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 20 og s. 7-20), Mat á eftirlitsumhverfi 2010.

Með hliðsjón af þessari ábendingu má taka fram að Reykjavíkurborg hefur með fjölmörgum aðgerðum reynt að sjá til þess að uppbygging stjórnkerfisins sé á þann hátt að lögmæti starfseminnar sé tryggð, að kjörnir fulltrúar hafi öll tækifæri til að sinna eftirlitshlutverki sínu og að borgarstjórn sé upplýst um allar fullnaðarákvarðanir. Í 10. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar nr. 715/2013 kemur fram að taka skal á dagskrá borgarstjórnarfundar fundargerðir borgarráðs ásamt fundargerðum forsætisnefndar, íprótta- og tómsundaráðs, mannréttindaráðs, menningar- og ferðamálaráðs, skóla- og frístundaráðs, umhverfis- og skipulagsráðs og velferðarráðs. Eru fundargerðirnar sendar út til borgarfulltrúa fyrir fundinn og áætlaður ræðutími um þær á fundum borgarstjórnar. Í 64. gr. samþykktarinnar kemur fram að fundargerðir nefnda, ráða og stjórna, skulu lagðar fyrir borgarráð og borgarstjórn til kynningar auk þess sem leggja skal fyrir ályktanir eða tillögur í fundargerðum, sem sérstök mál, sem þarfnast staðfestingar borgarráðs eða borgarstjórnar og eru afgreiddar með formlegum hætti. Hvert og eitt fagráð getur því vísað einstaka málum sérstaklega til borgarráðs og er það þá tekið sem sérliður á dagskrá. Á fundum borgarstjórnar hafa kjörnir fulltrúar því tækifæri til að sinna eftirlitsskyldu sinni með því að taka til umræðu hvaða mál sem er, undir þeim lið þar sem fundargerðir eru lagðar fram. Í viðauka við samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar um embættisafgreiðslur skrifstofustjóra borgarstjórnar er fjallað um afgreiðslu erinda sem berast borgarráði og eru afgreidd áfram til einstakra nefnda og ráða, embættismanna eða aðila utan Reykjavíkurborgar. Fjöldi erinda er sendur beint til borgarfulltrúa m.a. til kynningar með stoð í viðaukanum en afgreiðslur samkvæmt honum eru jafnframt lagðar fram á næsta reglulega fundi borgarráðs.

Varðandi þá niðurstöðu úttektarnefndarinnar að ekki fari mikill tími borgarstjórnar í að sinna eftirlitshlutverkinu má benda á að það er ekki alltaf sýnilegt í fundargerðum hennar hversu langur tími fer í hvern lið. Endurrit af umræðum á fundunum, sem liggja fyrir og eru aðgengileg á vef Reykjavíkurborgar, ýmist í prentuðu formi eða sem myndskaið, bera með sér að umræður eiga sér oft stað á fundunum sjálfum án þess að það birtist með beinum hætti í fundargerð, t.d. með bókun eða ályktun. Altítt er að kjörnir fulltrúar sinni eftirlitsskyldu sinni með því að taka einstaka mál til umræðu undir fundargerðarlið borgarstjórnarfunda, ýmist til að óska eftir frekari upplýsingum, spyrjast fyrir um stöðu eða koma á framfæri ábendingum og gera grein fyrir afstöðu sinni. Það má þó ætíð gera betur, t.d. með því að formenn fagráða kveðji sér hljóðs í borgarstjórn og reki stærstu mál úr þeim fundargerðum sem lagðar eru fram.

Þegar samþykkt er á vettvangi borgarstjórnar að vísa tilteknum málum til starfshópa, ráða eða innri endurskoðunar, er meginreglan sú að þau koma til endanlegrar afgreiðslu borgarstjórnar, t.d. í formi tillagna. Ef ekki verður af beinni tillögugerð er borgarstjórn upplýst m.a. með því að fylgjast með fundargerðum þess fagráðs sem fjallar um málið í vinnsluferlinu, enda eru það kjörnir fulltrúar í borgarstjórn, sem eiga sæti í fagráðunum sem vísað er til og í umræddum nefndum og starfshópum. Borgarstjórn sinnir jafnframt eftirlitshlutverki sínu þegar hún ákveður að fela innri endurskoðun að fara yfir tiltekin mál, enda er niðurstaðan kynnt á vettvangi borgarráðs.

2. Ábending úttektarnefndar

Fundargerðir borgarstjórnar á tímabilinu sýna að yfirgnæfandi meirihluti þeirra mála sem eru til umfjöllunar og afgreiðslu koma frá borgarstjóra, nefndum, ráðum eða stjórnnum til afgreiðslu. Fer því tími borgarstjórnar einkum í að bregðast við tillögum annarra frekar en að eiga frumkvæði að málum.

Starfshópurinn getur tekið undir þessa ábendingu án þess þó að fallast á þá niðurstöðu úttektarnefndarinnar að þau mál sem koma upphaflega frá borgarstjóra, nefndum, ráðum eða stjórnnum séu einungis til umfjöllunar á vettvangi borgarstjórnar „til afgreiðslu“. Fundargerðir og umræður úr borgarstjórn bera merki þess að þar fara oft fram langar og ítarlegar umræður um einstaka mál, þótt þau eigi uppruna sinn í nefndum, ráðum eða stjórnnum. Vísað er til endurrita, ýmist á pappír eða myndupptökum varðandi þetta. Á yfirstandandi kjörtímabili hefur verið samstaða um að gera átak í því að færa umræður um stefnumörkun Reykjavíkurborgar enn frekar inn á vettvang opinna funda borgarstjórnar og má þar nefna sem dæmi:

- umræður um hverfin í Reykjavík
- umræður um einstaka kafla Aðalskipulags Reykjavíkur á vinnslustigi
- stefnu Reykjavíkurborgar í málefnum eldri borgara til ársins 2017
- lestrarstefnu grunnskóla Reykjavíkur
- umræðu um skýrslu úttektarnefndar Orkuveitu Reykjavíkur
- atvinnustefnu Reykjavíkur
- húsnæðisstefnu Reykjavíkur

Í III. kafla samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar nr. 715/2013 er fjallað um fundi borgarstjórnar og fundarsköp. Í 10. gr. er umfjöllun um dagskrá borgarstjórnarfunda og kemur þar m.a. fram að borgarfulltrúi geti sett á dagskrá borgarstjórnar hvert það mál sem fellur undir verksvið borgarstjórnar. Aðrar takmarkanir eru ekki að finna og gildir þar einu um hvort er að ræða umræður um einstaka mál eða tillöguflutning. Á fundum borgarstjórnar eru því fluttar margar tillögur og þar fara fram umræður um alls kyns mál, bæði á byrjunarstigi og við lokaafgreiðslur stefnumörkunar í stórum málaflokkum.

3. Ábending úttektarnefndar

Í fundargerðum borgarstjórnar frá athugunartímabilinu má oft finna langar bókanir sem virðast endurspegla harðar pólitískar umræður. Vart er hægt að túlka slíkar bókanir öðruvísi en að um sé að ræða skriflegan málflutning um afstöðu borgarfulltrúa frekar en stutta athugasemd um afstöðu þeirra. Verður því að mati úttektarnefndarinnar ekki annað séð en að borgarfulltrúar og þeir sem annast ritun fundargerða fylgi í þessu efni ekki lögum og öðrum reglum um bókanir í fundargerðum. Á þetta einnig við um fundargerðir borgarráðs og fagráða.²

Starfshópurinn tekur undir þá niðurstöðu úttektarnefndarinnar að á tímabilinu megi finna dæmi um mjög langar bókanir og gagnbókanir í fundargerðum. Í þessu sambandi má benda á að ekki hefur verið að finna neinar leiðbeinandi reglur um það í lögum hversu langar bókanir mega vera. Það getur reynst fundarritara illmögulegt að hafna því að taka við bókunum kjörinna fulltrúa og færa í fundargerð á þessum grundvelli enda er þá oft vísað til þess að flókin mál geti kallað á langar bókanir. Kjörnum fulltrúum er þó öllum kunnug sú meginregla að einungis skuli í bókun gera grein fyrir afstöðu þess sem bókar. Starfshópurinn telur þó að hægt sé að hafa gagn af reglusetningu þar sem fram kæmi að bókun skuli ekki vera lengri en 15-20 línur að jafnaði.

² Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Móta þarf skýran farveg fyrir miðlun upplýsinga til borgarráðs um helstu áhættuþætti í starfsemi borgarinnar. (Gæti einnig átt við áb. 30 í skýrslu að einhverju leyti). Í skýrslunni Félagsbústaðir hf. Úttekt á rekstri, stjórnarháttum og hlutverki er á bls. 7 og 8 fjallað um að vanda þurfi betur frágang og fundarritun aðalfunda svo hún endurspeglir betur umfjöllunarefni fundanna og tryggi að ákvarðanatökur komi skýrt fram. Ennfremur er fjallað um sama málefni í Rekstrar og stjórnsýsluúttekt á skíðasvæðum höfuðborgarsvæðisins bls. 25. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2013 (k. 3.3. s. 28), Félagsbústaðir hf. júní 2012, Rekstrar- og stjórnsýsluúttekt á skíðasvæðum höfuðborgarsvæðisins, ágúst 2012.

Lærdómur/tillögur:

Lagt er til að forsætisnefnd verði falið að vinna tillögu að breytingu á samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar þar sem settar verði reglur um hámarkslengd bókana.

4. Ábending úttektarnefndar

Umræður í borgarstjórn einkennast oft af pólitískum átökum og ágreiningi um einstök mál og mun minna virðist lagt upp úr því að verja tíma í að ræða um mál sem samstaða hefur náðst um á undirbúningsstigi. Það virðist jafnframt vera sá hluti umræðna í borgarstjórn sem helst nær athygli fjölmiðla og því er ástýnd umræðuhefðar borgarstjórnar frekar neikvæð að mati úttektarnefndarinnar.

Á yfirstandandi kjörtímabili hefur markvisst verið unnið að því að færa umræður um stefnumörkun Reykjavíkurborgar enn frekar inn á vettvang borgarstjórnar og má þar nefna sem dæmi alla meðferð og umræður um nýtt Aðalskipulag Reykjavíkur þar sem umræður voru um hvern kafla fyrir sig eftir að kjörnir fulltrúar höfðu fengið ítarlega kynningarfundu um efnið. Einnig má benda á langar og gagnlegar umræður um húsnæðisstefnu og atvinnustefnu Reykjavíkur í borgarstjórn. Aðgangur fjölmiðla að umræðum í borgarstjórn er mjög mikill. Gögn eru birt fyrir fundu, bæði framlögð skjöl og kynningargögn, auk þess sem bein útsending er af fundinum á netinu og í útvarpi. Mynd- og hljóðupptökur af fundinum liggja ávallt fyrir fljótlega eftir lok fundar og eru aðgengilegar á vef Reykjavíkurborgar degi síðar, auk þess sem skrifstofa borgarstjórnar varðveitir afrit þeirra ræðna sem eru til í handriti og gerir endurrit samkvæmt beiðni. Borgarstjórn hefur þ.a.l. þegar gripið til margvíslegra aðgerða til þess að borgarþátttök geti kynnt sér efni fundanna, hvenær sem þeim hentar. Stefnt er að því að gera enn betur í þessum efnum á næsta kjörtímabili. Einnig er vísað til svara við lið 2. í þessum kafla.

5. Ábending úttektarnefndar

Lítið virðist fara fyrir umræðum um eiginlega stefnumótun í borgarstjórn en þess í stað er hún unnin af viðkomandi fagráði, sem er miklu lokaðri vettvangur. Að mati úttektarnefndarinnar þyrfti að tryggja meiri og beinni aðkomu allra kjörinna fulltrúa að stefnumótun í mikilvægum

málaflokkum og bæta ásýnd borgarstjórnarinnar sem lýðræðislegs umræðuvettvangs.³

Á yfirstandandi kjörtímabili hefur markvisst verið unnið að því að færa umræður um stefnumörkun á vettvangi Reykjavíkurborgar inn á vettvang borgarstjórnar og hefur það reynst prýðilega. Einnig er vísað til svara við lið 2. og 4. í þessum kafla.

6. Ábending úttektarnefndar

Úttektarnefndin telur ástæðu til að gagnrýna að samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð síðan í september 2009 til að formgera breytingar á stjórnsýslunni sem orðið hafa frá þeim tíma að frátalinni samþykkt nr. 810/2010 sem einvörðungu fjallar um staðgengil borgarstjóra. Mikilvægt er að breytingar séu gerðar á samþykktinni jafnóðum og samþykktar eru breytingar á stjórnkerfi borgarinnar. Að öðrum kosti má draga í efa að stjórnkerfisbreytingar hafi verið gerðar að öllu leyti með lögformlegum hætti.⁴

Starfshópurinn tekur undir ábendingu úttektarnefndar að því er varðar breytingar á samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar. Skýra má að hluta til þann drátt sem varð upphaflega á minni háttar uppfærslum að því er varðar heiti einstakra fagráða, af starfsmannabreytingum. Hafði sá dráttur þó ekki áhrif á heimildir viðkomandi ráða. Helsti dráttur sem varð á endurskoðun samþykktarinnar í heild sinni stafaði af því að lögbundin fyrirmynd samþykktarinnar, sem unnin er af innanríkisráðuneytinu, lá ekki fyrir fyrr en ári eftir að ný sveitarstjórnarlög tóku gildi. Var slíkur dráttur ekki fyrir séður af hálfu ráðuneytisins og frestuðu sveitarfélög almennt stökum breytingum á meðan

³ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Tengja þarf stefnumótun kjörinna fulltrúa betur inn í starfsemi borgarinnar og fylgja henni betur eftir. Ábending: Mikilvægt er að formfesta fyrirkomulag stefnumótunar og skilgreina þá aðila sem eiga að koma að stefnumótuninni og hvaða samsetning eigi við hverju sinni. Í þessu samhengi er verið að tala um mismunandi aðkomu kjörinna fulltrúa og embættismanna sbr. umfjöllun hér að ofan. Ábending: Brýnt er að tryggja markvisst aðkomu kjörinna fulltrúa að vinnu við stefnumótun heildarmálefnis og einstakra málaflokka. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2013 (k. 2.1. s. 16), Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 11), Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 11).

⁴ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Ábending: Uppfæra þarf greinargerð um ábyrgð og verkaskiptingu í stjórnsýslu og rekstri Reykjavíkurborgar. Á sama hátt er brýnt að samþykktir fyrir ráð séu uppfærðar með reglubundnum hætti til að þær endurspegli áherslur í stjórnun og umboð ráðanna sé ætíð skýrt á hverjum tíma. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 25).

beðið var eftir fyrirmyndarsamþykktinni. Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar var samþykkt þann 8. júlí 2013 og birt í B-deild þann 25. júlí 2013, innan þess frests sem ráðuneytið veitti til verksins.

7. Ábending úttektarnefndar

Úttektarnefndin telur mikilvægt að borgarstjórn sjái til þess að skýrð verði betur verkaskipting borgarstjórnar og borgarráðs í ljósi ákvæða sveitarstjórnarlaga um framsal fullnaðarafgreiðsluvalds sveitarstjórnar. Eins og málum er fyrir komið í dag virðist framsal frá borgarstjórn til borgarráðs nokkuð víðtækt og hlutverkaskiptingin ekki alltaf skýr í reynd.

Starfshópurinn tekur undir það að um mikilvægt verk er að ræða án þess þó að taka undir að breyta þurfi verkaskiptingunni á milli borgarstjórnar og borgarráðs á þessu stigi. Um er að ræða framsal og verkaskiptingu sem reynst hefur ágætlega. Tekið er undir að það gæti verið gott að vinna að skýringarriti um verkaskiptinguna, sér í lagi þar sem von er á nýrri borgarstjórn innan nokkurra mánaða.

Lærdómur/tillögur:

Lagt er til að borgarstjórn/borgarráð feli borgarritara, skrifstofustjóra borgarstjórnar og borgarlögmanni að vinna greinargerð varðandi verkaskiptingu borgarstjórnar og borgarráðs.

8. Ábending úttektarnefndar

Þróun undanfarinna ára, meðal annars sú ákvörðun að borgarfulltrúar sinni þessum störfum að jafnaði í fullu starfi, á að mati úttektarnefndarinnar vafalítið þátt í því að verkefni hinna kjörnu fulltrúa hafa færst mun nær framkvæmd einstakra málaflokka hjá borginni. Virðist þannig hafa blandast meira saman hjá borginni ákvarðanataka, framkvæmd og eftirlit. Að mati úttektarnefndarinnar er tímabært að

endurskoða skörun þessara verkefna hjá Reykjavíkurborg eins og nánar er fjallað um í 4. kafla þessarar skýrslu.⁵

Í IV. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er fjallað um réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna og þar kemur m.a. fram að þeir eru sjálfstæðir í störfum sínum og einungis bundnir af lögum og eigin sannfæringu um afstöðu til einstakra mála. Borgarfulltrúar eru jafnframt bundnir af siðareglum kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg. Starfshópurinn telur að verkefni kjörinna fulltrúa séu vel skilgreind í lögum og samþykktum og telur jafnframt að verkefni þeirra tengist oft á einhvern hátt framkvæmd einstakra málaflokka, aðallega með eftirliti í fagráðunum. Í því skyni að leggja enn meiri áherslu á að styrkja kjörna fulltrúa varðandi valdheimildir og eftirlitshlutverk sitt verður lögð sérstök áhersla á vandaða og yfirgripsmikla kynningu á gildandi reglum þegar ný borgarstjórn kemur til starfa. Sérstakur liður í þeirri fræðslu verður að upplýsa embættismenn sem starfa með kjörnum fulltrúum um sama efni.

9. Ábending úttektarnefndar

Mikilvægt er að staða og hlutverk kjörinna fulltrúa gagnvart starfsmönnum séu skýr og tryggð verði eðlileg aðgreining starfa og ábyrgðar hvað varðar stefnumörkun, framkvæmd og eftirlit. Í tengslum við þetta er að mati úttektarnefndarinnar einnig rétt að taka til skoðunar reglur um kjör og starfsskyldur kjörinna fulltrúa. Er ekki síst ástæða til að huga að endurskoðun á þeim reglum og verkefnum í ljósi lagafyrirmæla um fjölgun borgarfulltrúa í að minnsta kosti 23 kjörna fulltrúa.⁶

Starfshópurinn telur ekki ástæðu til þess að skoða ákvæði í samþykkt um kjör og starfsaðstöðu kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg, á þessari stundu, þar sem

⁵ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Umfjöllun á bls. 10 og 11 og á bls. 25. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 11), Mat á eftirlitsumhverfi 2013 (k. 4, s. 25).

⁶ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Við val á aðilum í stjórnir, nefndir og ráð þarf að huga að aðgreiningu starfa. Engar reglur eða viðmið hafa verið settar hjá Reykjavíkurborg um þátttöku kjörinna fulltrúa eða embættismanna/lykilstarfsmanna í stjórnnum, ráðum og nefndum. Í nokkrum tilvikum er hlutverk þó skilgreint í lögum og reglum. Við uppbyggingu og skipan stjórnskipulags þarf að greina aðgreiningu starfa og framsal valds og ábyrgðar. Við uppbyggingu á eftirlitsumhverfi þarf að tryggja aðgreiningu þeirra sem marka stefnu og hafa eftirlit með framkvæmd hennar og þeirra sem vinna að framkvæmd stefnunnar. (Ábending úr texta skýrslu) (19, 43). Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2013 (k. 1.2. s. 9), Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 25).

ágreiningslaust er að eðli og umfang stjórnkerfisins kallar á að allir 15 borgarfulltrúarnir séu í fullu starfi. Einnig eru fyrstu varaborgarfulltrúar framboðanna í 70% starfi miðað við núgildandi samþykktir. Verkefni næsta kjörtímabils verður að mynda stefnu um verkswið, vinnuálag og kjör borgarfulltrúa í nýju umhverfi þegar kjörnir fulltrúar hjá Reykjavíkurborg verða a.m.k. 23 talsins í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga. Þetta verður helsta verkefni nýrrar forsætisnefndar á næsta kjörtímabili þannig að ekki er talið nauðsynlegt fyrir starfshópin að setja fram tillögu um slíkt að sinni.

10. Ábending úttektarnefndar

Að meðaltali hafa útgjöld vegna borgarstjórnar, ráða, skrifstofu borgarstjórnar og framlaga til stjórn málasamtaka numið rúmlega 330 m.kr. á ári frá 2002 til 2011. Mest voru útgjöldin árið 2007, tæplega 450 m.kr., en hafa farið lækkandi síðan. Voru þau tæpar 300 m.kr. 2011 eða svipuð og 2003 á föstu verðlagi.

Í samræmi við yfirlýst markmið Reykjavíkurborgar hefur tekist að draga úr margs kyns kostnaði, þ.m.t. kostnaði við launagreiðslur kjörinna fulltrúa og starfsaðstöðu þeirra. Samþykktin um kjör og starfsaðstöðu kjörinna fulltrúa var endurskoðuð í lok árs 2012 til að launagreiðslur myndu endurspeglar aukin verkefni og álag, m.a. í kjölfar stjórnkerfis- og skipulagsbreytinga í stóru ráðunum fjórum, þ.e. borgarráði, skipulags- og umhverfisráði, skóla- og frístundaráði og velferðarráði. Reglur um kjör borgarfulltrúa eru einfaldar og tengdar við þingfararkaup auk þess sem reynt er að meta starfsálag hvers og eins kjörins fulltrúa með ákvæðum um skerðingar og álagsgreiðslur sem tengjast grunnlaunum.

Viðbrögð við 3.4 Samantekt, s. 51-52.

11. Ábending úttektarnefndar

Borgarráð hefur sinnt vel því hlutverki sem snýr að fjármálum og framkvæmd fjárhagsáætlunar innan ársins, einkum á seinni hluta þess tímabils sem til skoðunar er.⁷

Borgarráð fól fjármálaskrifstofu á árinu 2010 að leggja fram mánaðarleg uppgjör til að borgarráð gæti metið fjárhagsstöðuna betur og eftir atvikum gripið til tímanlegra aðgerða. Í fyrstu var aðeins um rekstraruppgjör að ræða en síðan bættist við efnahagur. Mánaðaruppgjörin sýndu A-hluta, Aðalsjóð og Eignasjóð og þeim fylgdu greinargerðir fjármálastjóra fagsviða um frávík í framkvæmd fjárhagsáætlunar á hverju sviði. Þessar skýrslur voru á árinu 2012 staðlaðar í framsetningu og bættar á margan hátt. Seinni hluta árs 2013 var tekin upp samantekt á niðurstöðum mánaðaruppgjörs, myndræn framsetning bætt og fjármálaskrifstofa kom jafnframt með ábendingar um þau atriði sem tilefni þótti til.

Í upphafi árs 2012 var lögð fram verk- og tímaáætlun um framlagningu uppgjóra innan ársins en erfitt reyndist að fylgja þeirri tímaáætlun. Hins vegar reyndust öll uppgjör innan ársins 2013 tilbúin til framlagningar á áætluðum tímasetningum nema eitt. Frá september 2013 voru mánaðaruppgjör og síðan níu mánaða uppgjör 2013 sett á vef borgarráðsfulltrúa með a.m.k. sólarhringsfyrirvara til að kjörnir fulltrúar gætu kynnt sér efnið fyrir fund borgarráðs.

Í framhaldi af framlagningu 6 mánaða uppgjörs 2013 var tekin ákvörðun um að árshlutauppgjör skyldu fá staðfestingu borgarráðs. Það var gert í fyrsta sinn við framlagningu níu mánaða uppgjörs meðal annars með skírskotun í greinargerð Endurskoðunarnefndar sem lögð var fram með uppgjörinu. Ítarleg greinargerð

⁷ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Formleg áhættustýring er að litlu leyti til staðar hjá Reykjavíkurborg. Afmörkuðum þáttum varðandi greiningu fjárhagslegrar áhættu er sinnt. (Á einnig að einhverju leyti við áb. nr. 44 í kafla 4). Í Mati á eftirlitsumhverfinu 2012 er bent á að "Borgarráðsfulltrúum hefur ekki gefist nægur kostur á rýningu mánaðaruppgjöra og markvissra spurninga til stjórnenda þegar uppgjör er á dagskrá borgarráðs o.s.frv." Brýnt er að búa svo um að áætlun fjármálaskrifstofu um tímanlegri uppgjör gangi eftir. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2013 (k. 3.3. s. 28), Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 20).

fjármálaskrifstofu fylgdi uppgjörinu með margvíslegum ábendingum til borgarráðs um framkvæmd fjárhagsáætlunar og um tilefni til athugasemda.

12. Ábending úttektarnefndar

Að mati úttektarnefndarinnar hefur borgarráð í umboði borgarstjórnar sett fagráðum starfsreglur, samþykktir eða erindisbréf sem kveða vel á um hlutverk og starfshætti þeirra, en eftir yfirferð þeirra gagna telur úttektarnefndin tilefni vera til að samræma þær reglur.⁸

Starfshópurinn tekur undir þessa ábendingu og telur nauðsynlegt að skerpa á vinnulagi og skiptingu ábyrgðar við vinnslu samþykktar, reglna og/eða erindisbréfa með þó þeim fyrirvörum að ábendingin á ekki við um samþykktir fagráðanna, sem eru nýyfirfarnar og uppfærðar. Fallist er á að æskilegt er að setja samræmdar reglur um skipun starfs- og stýrihópa, framsetningu og gerð erindisbréfa.

13. Ábending úttektarnefndar

Ekki er hægt að ráða af fundargerðum og viðtölum að borgarráð hafi nægjanlegt eftirlit með fagráðum og svo virðist sem erindi þeirra séu oft afgreidd í borgarráði án þess að þau fái þar nokkra umfjöllun.

Bent er á að fundargerðir, sem ritaðar eru í samræmi við leiðbeiningar innanríkisráðuneytisins um ritun fundargerða sveitarstjórna, bera ekki alltaf með sér hversu miklar umræður eru um hvert mál fyrir sig. Allar fundargerðir fagráða eru lagðar fram á fundum borgarráðs og kjörnir fulltrúar í borgarráði hafa tækifæri til að leggja fram bæði formlegar og óformlegar fyrirspurnir um efni þeirra, eða almennt um starf hvers fagráðs. Ætíð má þó gera betur og er tekið undir það að hvetja má kjörna fulltrúa til að nýta sér rétt til að spyrjast fyrir um erindi fagráða sem til umfjöllunar eru í borgarráði.

⁸ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Draga þarf fram stöðu og umboð ólíkra hópa sem starfa innan borgarkerfisins, s.s. stýrihópa, starfshópa og vinnuhópa. Sérstaklega þarf að huga að því að umboð til skipunar kjörinna fulltrúa í slíka hópa ætti eingöngu að liggja hjá ráðum, t.d. borgarráði og/eða fagráðum. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2013 (k. 1.2. s. 9).

14. Ábending úttektarnefndar

Ennfremur skortir að mati úttektarnefndarinnar á að borgarráð fylgi með skipulegum hætti eftir málum sem vísað hefur verið til fagráða, annarra nefnda, verkefnisbundinna stýrihópa eða starfsmanna borgarinnar. Að mati úttektarnefndarinnar er tilefni til að eftirlitshlutverk borgarráðs verði eft hvað þetta varðar.

Starfshópurinn getur tekið undir þessa ábendingu að hluta en bent er á að skrifstofa borgarstjórnar fer með það hlutverk að kalla eftir málum sem unnin eru á sviðunum og eru til umfjöllunar í fagráðum. Ástæða er til að gera betur í skipulögðu utanumhaldi um öll þau mál sem streyma út úr borgarráði og í farveg í starfshópum og stýrihópum.

Lærdómur/tillögur:

Lagt er til að skrifstofu borgarstjórnar verði falið að koma á fót vöktunarkerfi með málum sem fara í gegnum borgarráð þannig að þau verði í auknum mæli kölluð inn á dagskrá.

15. Ábending úttektarnefndar

Gagnrýna má það fyrirkomulag að frá miðju ári 2010 skuli borgarráð hafa farið með verkefni framkvæmda- og eignasjóðs. Sú skipan mála leiðir til þess að mikill tími borgarráðs fer í ýmislegt sem tengist þeim verkefnum, sem aftur leiðir til þess að ráðið hefur minni tíma til að fjalla um verkefni annarra fagráða eða sinna eftirlitshlutverki sínu.

Með stjórnkerfisbreytingum var málaflokkum fyrrum framkvæmda- og eignasviðs skipt í tvennt á þann hátt að framkvæmdahlutinn var vistaður hjá nýju umhverfis- og skipulagssviði á meðan eignasjóði var fundinn nýr staður á skrifstofu eigna og atvinnuþróunar (SEA). SEA heyrir undir borgarráð og kemur með mál er varða kaup og sölu eigna beint til afgreiðslu borgarráðs. Hægt er að taka undir að það myndi stuðla að markvissari vinnubrögðum ef unnin yrði einföld samþykkt um þau mál sem unnin eru á skrifstofu eigna og atvinnuþróunar sem leggja skal fyrir borgarráð, hvort sem um er að ræða mál til samþykktar eða til kynningar.

Lærdómur/tillögur:

Lagt er til að unnin verði samþykkt um skrifstofu eigna og atvinnuþróunar þar sem skilgreind eru þau verkefni sem leggja ber fyrir borgarráð.

16. Ábending úttektarnefndar

Þörf er á að reglur um ráðningar tiltekinna starfsmanna borgarinnar verði samræmdar einkum með það að leiðarljósi að draga úr hættu á að pólitísk sjónarmið ráði við ráðningar þessara starfsmanna frekar en fagleg sjónarmið.

Þegar hefur verið brugðist við þessum ábendingum að því er varðar ráðningar stjórnenda sem heyrðu undir menningar- og ferðamálaráð, en í núgildandi samþykkt um ráðið er ekki gert ráð fyrir því að ráðningar séu á vegum ráðsins. Við endurskoðun viðauka við samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur verið ákveðið að skoða hvort ástæða er til að breyta einnig ráðningarferli skólustjóra. Er sú vinna í gangi á skóla- og frístundasviði og kemur til afgreiðslu borgarráðs með viðauka um fullnaðarafgreiðslur sviðsstjóra skóla- og frístundasviðs.

17. Ábending úttektarnefndar

Brýnt er að uppfæra samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar til að formgera breytingar á stjórnsýslunni sem orðið hafa, svo sem varðandi skipan og verkefni fagráða. Mikilvægt er að breytingar á samþykktinni séu gerðar jafnóðum og samþykktar eru breytingar á stjórnkerfi borgarinnar. Að öðrum kosti má draga í efa að stjórnkerfisbreytingar hafi verið gerðar að öllu leyti með lögformlegum hætti.⁹

⁹ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Samhliða stjórnkerfisbreytingum þarf að uppfæra greinargerðir sem fjalla um skipurit er skýri staðsetningu, stöðu og umboð hverrar stjórnskipulagseiningar fyrir sig. Meðal annars kæmi fram staða lykilstjórnenda gagnvart næsta yfirmanni, t.d. borgarritara gagnvart borgarstjóra, sviðsstjóra gagnvart borgarstjóra og skrifstofustjóra gagnvart borgarritara. Að auki mætti að draga fram stöðu og umboð mismunandi hópa sem starfa innan borgarkerfisins, s.s. stýrihópa, vinnuhópa/starfshópa. (Ákveðin samsvörun í ábendingum, þó úttektarnefnd tali um uppfærslu samþykta og END um uppfærslu greinargerða) (18) Ábending: Uppfæra þarf greinargerð um ábyrgð og verkaskiptingu í stjórnsýslu og rekstri Reykjavíkurborgar. Á sama hátt er brýnt að samþykktir fyrir ráð séu uppfærðar með reglubundnum hætti til að

Eins og fram hefur komið í ábendingu 6 er lokið við uppfærslu og endurskoðun samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar. Helsti dráttur sem varð á endurskoðun samþykktarinnar í heild sinni stafaði af því að lögbundin fyrirmynd samþykktarinnar, sem unnin er af innanríkisráðuneytinu, var ekki tilbúin fyrr en ári eftir að ný sveitarstjórnarlög tóku gildi. Var slíkur dráttur ekki fyrirséður af hálfu ráðuneytisins og frestuðu sveitarfélög almennt stökum breytingum á meðan beðið var eftir ráðuneytinu. Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar var samþykkt þann 8. júlí 2013 og birt í B-deild Stjórnartíðinda þann 25. júlí 2013, innan þess frests sem ráðuneytið veitti til verksins. Ítrekað er að fyrirmyndin er lögbundin og Reykjavíkurborg varð að bíða eftir því að hún yrði formlega auglýst áður en unnt var að uppfæra samþykkt borgarinnar. Í ljósi þess að um var að ræða umfangsmikið og mikilvægt verkefni hafði Reykjavíkurborg fullan skilning á því að verkið tæki tíma og hafði sérstaka aðgát með stjórnsýslunni á þessum yfirgangstíma. Ekki er vitað um nein dæmi þess að þetta tímabundna ástand hafi valdið vandkvæðum við ákvarðanatöku.

18. Ábending úttektarnefndar

Gildandi samþykktir um fagráð borgarinnar eru frá tímabilinu 2005–2011 og hafa þær ekki verið uppfærðar síðan þá. Að mati úttektarnefndarinnar er rétt að fram fari heildstæð endurskoðun og samræming á samþykktum og erindisbréfum fyrir fagráð Reykjavíkurborgar og gætt verði að því að þær endurspegli hlutverk og valdsvið viðkomandi fagráða á hverjum tíma.¹⁰

Þessi ábending úttektarnefndarinnar á ekki við í dag enda hefur þess verið gætt að samþykktir endurspegli hlutverk og valdsvið fagráðs á hverjum tíma. Samhliða vinnu við nýja samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar, var unnið að yfirferð og uppfærslu samþykkt fagráða. Þeim samþykktum sem þurfti að breyta hefur

þær endurspegli áherslur í stjórnun og að umboð ráðsins sé ætíð skýrt á hverjum tíma. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 23), Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 25).

¹⁰ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Verkaskiptingu fagráða og fagsviða er lýst þannig í samþykktum að formaður ráðs sé „í forsvari fyrir það um stefnumótun og ákvarðanir þess, eftir því sem við á, og hefur ásamt öðrum fulltrúum í ráðinu eftirlit með framkvæmd mótaðrar stefnu í málaflokknum“. Sviðsstjóri „ber ábyrgð á framkvæmd ákvarðana ráðsins og rekstri og stjórnsýslu sviðsins [...]“. Samþykktir ráða hafa í nokkrum tilvikum ekki verið uppfærðar þrátt fyrir breytingar á stjórnkerfi og áherslum í stjórnun borgarinnar. Samþykktir eru frá árunum 2005, 2007/8 og nokkrar eru uppfærðar árið 2011 í tengslum við stjórnskipulagsbreytingar. (Ábending úr texta skýrslu) Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 25).

þegar verið breytt, s.s. samþykkt skóla- og frístundaráðs og umhverfis- og skipulagsráðs auk þess sem minni háttar uppfærslur hafa farið fram á þeim samþykktum sem þess þurftu. Erindisbréf eru ekki gefin út fyrir fagráð Reykjavíkurborgar og því á sá hluti ábendingarinnar ekki við.

19. Ábending úttektarnefndar

Þróunin á tímabilinu sem er til skoðunar hefur verið sú að starf fagráðanna hefur verið að færast meira yfir í framkvæmd einstakra ákvarðana sem eiga að vera á hendi sviðsstjóra og annarra starfsmanna á fagsviðunum. Þessi þróun hefur jafnframt í för með sér að minni tími fagráða fer í að sinna stefnumótunarmálum og eftirliti með því hvernig samþykktum og reglum er fylgt þrátt fyrir að fundum hafi fjölgað og þeir lengst.¹¹

Að vissu leyti er hægt að taka undir þessa ábendingu. Bent er þó á að verksvið ráðanna er skilgreint í samþykktum þeirra auk þess sem ákvæði er að finna um fullnaðarafgreiðslur sviðsstjóra í þeim tilvikum sem það á við.

20. Ábending úttektarnefndar

Sú þróun að færa tiltekin verkefni frá viðkomandi fagráði eða fastanefnd til umfjöllunar inni í verkefnabundinni nefnd er að mati úttektarnefndarinnar ekki til þess fallin að auka gagnsæi eða skilvirkni í stjórnsýslunni. Umfjöllun um málefnið fer þá fram á enn lokaðri vettvangi en ella og oft með aðkomu þrengri hóps.¹²

¹¹ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Í fyrri úttektum Innri endurskoðunar hefur komið fram að skerpa mætti betur á skilgreiningu ábyrgðar á milli kjörinna fulltrúa og embættismanna á ákveðnum sviðum. Þar hefur verið bent á að tryggja þurfi aðgreiningu starfa þar sem kjörnir fulltrúar bera ábyrgð á stefnumótun og embættismenn á framkvæmd stefnunnar hvað sem líður áhugasviði hvers og eins. (Ábending úr texta skýrslu.) Ályktun: Undanfarin ár hafa átt sér stað áherslubreytingar er varða umboð og starfssvið ráða og skrifstofa innan stjórnsýslunnar. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 25), Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 25).

¹² Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Sjá umfjöllun um aðgerðahóp borgarstjóra á bls. 8-9. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2010 (s. 8-9).

Hægt er að fallast á ábendinguna að hluta en bent er á að verkefnabundnar nefndir, eða stýrihópar, vinna oft að afmörkuðum hluta verkefnisins. Þær eiga líka mjög auðvelt með að efna til samráðs, innan sem utan stjórnsýslunnar, og bera ábyrgð á því að vinna þeirra sé gagnsæ og opin. Það er ekki lögmál að vinna í slíkum hópi fari fram bak við luktur dyr og má nefna dæmi um hið gagnstæða, s.s. vinnu stýrihóps um nýtt aðalskipulag Reykjavíkur. Það er jafnframt á ábyrgð nefndarinnar eða hópsins að skila sveitarstjórn góðri greinargerð um vinnu sína með fundargerðum og öðrum gögnum til að unnt sé að vinna málið áfram á þeim vettvangi. Það er nauðsynlegt að allir hópar vinni á þennan hátt og því er tekið undir ábendinguna að hluta þar sem það er nauðsynlegt að setja almennar vinnureglur fyrir starfshópa og stýrihópa.

21. Ábending úttektarnefndar

Taka þarf til gagn Gerrar endurskoðunar fyrirkomulag við skipan verkefnabundinna nefnda og stýrihópa, einkum hvað varðar umboð til umfjöllunar mála og eftirfylgni með því að viðkomandi verkefnum verði lokið með skýrslugjöf og eða tillögugerð.¹³

Vísað er til umfjöllunar um lið nr. 20 þar sem tekið er undir það að hluta að stjórnsýslan geti hagnast á því að hafa almennar reglur sem starfshópar og nefndir þurfa almennt að fara eftir varðandi samráð, birtingu gagna og form skila, svo dæmi séu nefnd.

22. Ábending úttektarnefndar

Úttektarnefndin telur tímabært að fram fari mat á því af hálfu kjörinna fulltrúa hvort ekki sé ástæða til að taka hlutverk og stöðu borgarráðs í stjórnskipan Reykjavíkurborgar til endurskoðunar, sbr. aðrar ábendingar í þessum kafla. Í því sambandi er unnt að horfa meðal

¹³ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Yfirfara þarf reglulega forsendur og utanumhald verkefna á vegum Reykjavíkurborgar, a.m.k. á nokkurra ára fresti, til að meta hvort þörf sé á breytingum, t.d. að leggja viðkomandi verkefni niður eða hætta þátttöku af hendi borgarinnar. Ábending: Samræma þarf hugtakanotkun, þ.e. í hvaða tilvikum og af hvaða tilefni setja eigi stýrihópa, starfshópa og/eða vinnuhópa. Þessi greining eða flokkun gæti nýst við að vera leiðbeinandi er varðar samsetningu hópsins. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2013 (k. 1.1 s. 4), Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 11).

annars til stjórnskipunar þeirra norrænu borga sem úttektarnefndin leitaði sér upplýsinga um.

Bent er á að hlutverk borgarráðs er að öllu leyti í samræmi við ákvæði V. kafla sveitarstjórnarlaga og V. kafla samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar.

2.2 4. kafli

Miðlæg stjórnarsýsla og yfirstjórn fagsviða ásamt innra og ytra eftirliti

Viðbrögð við 4.2 Samantekt, s. 64-65.

23. Ábending úttektarnefndar

Þeir einstaklingar sem gegnt hafa starfi borgarstjóra á því tímabili sem er til skoðunar hafa lagt mismikið til þriggja meginhlutverka borgarstjóra. Úttektarnefndin telur óheppilegt að litið sé svo á að það sé að einhverju leyti valkvætt með hvaða hætti æðsti embættismaður borgarinnar hagar aðkomu sinni að því verkefni enda er rammi settur um verkefnið í lögum og samþykktum borgarinnar.¹⁴

Borgarstjóra ber að sinna hlutverki sínu í samræmi við sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 og samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar nr. 715/2013. Skyldur borgarstjóra sem framkvæmdastjóri Reykjavíkurborgar, opinber fulltrúi borgarinnar og pólitískur leiðtogi meirihlutans eru að einhverju leyti valkvæðar. Skyldur borgarstjóra varðandi framkvæmdastjórn eru hins vegar skilgreindar í lögum og samþykkt um stjórn borgarinnar og það er einkum aðkoma borgarstjóra að því verkefni sem úttektarnefndin gerir athugasemd við.

Rétt er að benda á að engin rök eru sett fram í skýrslu úttektarnefndar borgarstjórnar því til stuðnings að einhver þeirra einstaklinga sem gegnt hafa hlutverki borgarstjóra á því tímabili sem til skoðunar er hafi ekki sinnt skyldum sínum sem framkvæmdastjóri Reykjavíkurborgar. Úttektarnefndin segist byggja mat sitt á viðtölum ásamt gögnum og upplýsingum sem henni voru afhent. Umsögn sem kemur fram í skýrslu úttektarnefndarinnar skoðast því sem almennt álit sem erfitt er að bregðast við þar sem það er ekki rökstutt.

¹⁴ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Með stjórnkerfisbreytingunum 2007 og í kjölfar þess að eldra embætti borgarritara var lagt niður árið 2005, varð borgarstjóri beinn yfirmaður tuttugu embættismanna. Í gildandi stjórnskipulagi eru þeir nú sjö eins og fyrr segir. Í viðtölum við sviðsstjóra og næstráðendur kom fram að styrkja þurfi embætti borgarritara sem æðsta yfirmanns borgarinnar fyrir utan borgarstjóra og efla verkstýringu í ákveðnum málum í umboði borgarstjóra. (Ábending úr texta skýrslu). Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 22).

24. Ábending úttektarnefndar

Of lítil áhersla hefur verið lögð af hálfu borgaryfirvalda á að greina og birta upplýsingar sem lúta að framvindu efnahagsmála og áhrifum hennar á afkomu Reykjavíkurborgar, þrátt fyrir að slíkar upplýsingar séu oftast en ekki lykilþáttur fyrir kjörna fulltrúa og aðra við að sinna eftirlitshlutverki sínu.¹⁵

Í greinargerð fjármálaskrifstofu með fjárhagsáætlun og fimm ára áætlun er farið rækilega yfir spár um efnahagsþróun frá helstu greiningaraðilum. Í greinargerðum með árshluta- og ársuppgjörum er fjallað sérstaklega um þróun efnahagsmála og að hvaða marki hún hefur reynst önnur en ráð var fyrir gert í þjóðhagsspá og forsendum fjárhagsáætlunar Reykjavíkurborgar. Þessi greiningarvinna var unnin með borgarhagfræðingi árin 2007-2009 en færðist síðan með endurskoðuðum leikreglum alfarið til fjármálaskrifstofu. Í þessum greinargerðum með fjárhagsáætlunum, fimm ára áætlunum og uppgjörum er jafnframt farið yfir áhættumat fjármálaskrifstofu þar sem lýst er áhrifum þess á helstu tekjuliði og mikilvæga útgjaldaliði ef þjóðhagsspá um ytri áhrifavalda reynist röng, t.d. hvað varðar hagvöxt, atvinnuástand, verðlag og gengi. Í greinargerðum fjármálaskrifstofu með ársuppgjöri og árshlutauppgjörum er farið yfir þjóðhagsforsendur fjárhagsáætlunar og borið saman við þróun efnahagsmála og gerð rækilega grein fyrir þeim frávikum sem upp hafa komið og áhrifum þeirra. Þá hefur fjármálaskrifstofa ítrekað lagt fram minnisblöð um áhrif fjárlagafrumvarps á borgarhag og minnisblöð þegar hagþróun stefnir í að verða talsvert frábrugðin forsendum þjóðhagsspár og fjárhagsáætlunar. Í fimm ára áætlun er auk áætlunar á föstu verðlagi í frumvarpi sett fram áætlun á verðlagi hvers árs. Þá er stillt upp sviðsmyndum til að varpa enn frekara ljósi á áhrif þess ef ytri skilyrði verða önnur en spár gera ráð fyrir. Ítrekað hefur komið fram hjá Eftirlitsnefnd sveitarfélaga að þeir telji þessi vinnubrögð til fyrirmyndar. Þá hafa verið fengnir hagfræðingar frá greiningaraðilum á fundi

¹⁵ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Hagmál og tölfræðiupplýsingar. Mikilvægur þáttur nútímastjórnunar er kerfisbundin og markviss gagnaöflun. Til þess að stjórnendur geti sinnt innra eftirliti eins og best verður á kosið reynir bæði á gæði og aðgengileika upplýsinga. Í fyrri skýrslum Innri endurskoðunar er ákall eftir samandregnum tölulegum upplýsingum á einum stað. Hjá Reykjavíkurborg er ekki fyrir hendi miðlægur upplýsinga- og tölfræðibrunnur sambærilegur því sem gerist víða erlendis. Mikil upplýsingasöfnun á sér stað hjá fagsviðum er varða starfsemi þeirra, en samnefnarann vantar fyrir þessar upplýsingar og að draga þær saman þannig að þær nýtist yfirstjórn borgarinnar betur en nú er. Leggja þarf aukna áherslu á stöðlun stjórnendaupplýsinga fyrir borgina í heild og að bæta aðgengi að þeim. Telja verður að slíkum verkefnum verði best fyrir komið miðlægt. (Ábending úr texta skýrslu.) (Á að einhverju leyti einnig við áb. 29 hér að neðan). Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 24), Mat á eftirlitsumhverfi 2010 (s. 21).

borgarstjóra með borgarfulltrúum og sviðsstjórum við undirbúning fjárhagsáætlunar og fimm ára áætlunar til að fjalla sérstaklega um efnahagshorfur og gefa borgarfulltrúum tækifæri til að ræða milliliðalaust við þekkta sérfræðinga.

Það er mat starfshópsins að þessi vinnubrögð séu til fyrirmyndar.

25. Ábending úttektarnefndar

Fjármálaskrifstofa hefur sinnt því vel að birta og koma fjárhagslegum stjórnunarupplýsingum til stjórnenda borgarinnar og einnig eftirfylgni með fjárhagsáætlun, einkum hin síðari ár. Hins vegar vantar mikið upp á að ársreikningur eða ársskýrslur Reykjavíkurborgar gefi almennum lesendum skýra mynd af öflun og ráðstöfun fjármuna, tengingu við umfang þeirrar þjónustu sem borgin veitir á hverjum tíma og hverjir beri ábyrgð á henni og framkvæmd.

Óljóst er til hvers er vísað þegar úttektarnefnd borgarstjórnar skírskotar til ársskýrslna Reykjavíkurborgar. Hitt er að sú fullyrðing úttektarnefndar sem felst í ofangreindu þar sem segir að mikið vanti upp á að ársreikningur Reykjavíkurborgar gefi skýra mynd af öflun og ráðstöfun fjármuna er að mati starfshóps bæði röng og órökstudd. Fjármálaskrifstofa fylgir nákvæmlega fyrirmælum laga og reglna um framsetningu og gerð ársreiknings og þeirra skýringargagna sem honum fylgja. Í umsögn ytri endurskoðenda segir enda að ársreikningur Reykjavíkurborgar „gefi glögga mynd af afkomu Reykjavíkurborgar, efnahag og breytingu á handbæru fé í samræmi við lög um ársreikninga og settar reikningssskilareglur og að skýrsla stjórnar hafi að geyma þær upplýsingar, komi þær ekki fram annars staðar í reikningnum, sem þar ber að veita í samræmi við lög um ársreikninga“. Það má halda því fram að ársreikningur Reykjavíkurborgar sé mun skýrar fram settur en ríkisreikningur og greinargerð með ársreikningi Reykjavíkurborgar sé ítarlegri og efnismeiri en hjá íslenska ríkinu og hjá nokkru öðru íslensku sveitarfélagi. Þá hefur fjármálaskrifstofa samræmt framsetningu fjárhagsgagna þvert á fagsvið og stofnanir Reykjavíkurborgar.

Að þessu sögðu stendur eftir hvort ársreikningur gefi almennum lesendum skýra mynd af öflun og ráðstöfun fjármuna, tengingu við umfang þeirrar þjónustu sem borgin veitir á hverjum tíma og hverjir beri ábyrgð á henni og framkvæmd.

Ársreikningur Reykjavíkurborgar er aðgengilegur almenningi á vef Reykjavíkurborgar og raunar birtist hann einnig á vef kauphallarinnar og tengillinn birtist almenningi einnig á fréttavefmiðlum. DataMarket gerir enn fremur vefútgáfu á vef borgarinnar sem sýnir ráðstöfun fjármuna eftir fagsviðum og almenningur getur kafað dýpra ofan í gögnin (drill down) til að skoða t.d. einstakar stofnanir. Þá hefur tölfraeði- og greiningardeild komið árbók Reykjavíkur á vefinn sem gerir öllum afar auðvelt að kalla fram bæði fjárhagsleg gögn og önnur þau gögn sem varpa enn frekar ljósi á ráðstöfun fjármuna og þá þjónustu sem veitt er á hverjum tíma. Að því undanskildu að árbók Reykjavíkur hefur nýverið verið gefin út í núverandi mynd á vefslóðinni reykjavik.is verður ekki séð af skýrslu úttektarnefndar að hún hafi kynnt sér þessi gögn eða að afstaða úttektarnefndar mótist af þeim. Þá er starfshópur um rafræna gagnagátt að skila af sér tillögum sem gefa fyrirheit um miklar breytingar framundan í þessum efnum ef vel tekst til. Þar er í undirbúningi að gera almenningi kleift að leiða saman fjárhagsgögn og magnbreytur um þjónustu og starfsemi (með QlikView tækni).

Þá gefa fagsvið Reykjavíkurborgar flest út ársskýrslur um sína starfsemi þar sem þjónustunni er lýst og hvernig til hefur tekist. Skýrslurnar eru aðgengilegar á reykjavik.is undir viðkomandi fagsviði og liðnum útgefið efni. Fullt tilefni er til að birta skýrslurnar með ársreikningi á reykjavik.is.

Í skýrslu úttektarnefndar er ekki útskýrt við hvað er nákvæmlega átt og ekki nefnd skýr dæmi um hvar svo vel hefur til tekist að það eigi að skapa sjálfstæða fyrirmynd fyrir Reykjavíkurborg. Í samtali við fulltrúa úr nefndinni kom fram að nefndin horfir mjög til þess hvernig Árhús fer að í þessum efnum. Ekki reyndist auðvelt að finna ársreikning Árhúsa á vefnum eða skýringargögn með ársreikningi. Hins vegar fannst skýrslan „6 BY NÖGLETAL“ þar sem bornar eru saman fjárhagslegar og þjónustulegar lykiltölur fyrir Árhús, Kaupmannahöfn, Óðinsvé, Álaborg, Esbjerg og Randers en þetta mun vera samstarfsverkefni þessara dönsku bæja. Hægt er að ná velflestum af sambærilegum upplýsingum frá fyrri árum af vef Hagstofu Íslands og vef Sambands íslenskra sveitarfélaga en það myndi kosta talsverða vinnu. Þetta gæti verið áhugavert

þróunarverk hjá Reykjavíkurborg í samstarfi við Akureyri og sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu.

Lærdómur/tillögur:

Framsetningu fjárhagslegra upplýsinga þarf að endurskoða reglulega. Starfshópurinn leggur til að ársreikningurinn ásamt fylgiskjölum og greinargerð fjármálaskrifstofu, ársskýrslur fagsviða og skýrslur skrifstofu eigna og atvinnuþróunar og umhverfis- og skipulagssviðs um framkvæmdir verði birt saman á áberandi stað á reykjavik.is.

Starfshópurinn bindur miklar vonir við að útfærsla á rafrænni gagnagátt bæti enn frekar aðgengi almennings að fjárhagsgögnum og öðrum gögnum um starfsemi sviða og stofnana borgarinnar.

26. Ábending úttektarnefndar

Á árinu 2003 var ákveðið að taka í notkun samræmt árangursmat, svonefnt Balance Scorecard. Markmiðið var að tryggja framgang pólitískrar stefnumörkunar og tengingu hennar við daglega starfsemi. Þau áform sem lagt var upp með hafa ekki náð fram að ganga. Telja verður brýnt að borgaryfirvöld taki af skarið um það hvort áðurnefnt árangursmatskerfi verði notað hjá Reykjavíkurborg eða ekki.¹⁶

Stýrihópur um innleiðingu á samhæfðu árangursmati var endurskipaður árið 2005 og stjórn hans færð til skrifstofu borgarstjóra í því skyni að auka völd hópsins og áhrif innan

¹⁶ Ábendingar Innri endurskoðunar: Gefa þarf vinnu við þróun á nýjum leiðum við árangursmælingar forgang. (3/4) Meta þarf með hvaða hætti núverandi árangursmælingar og aðferðir við markmiðssetningu (BSC) geta stutt við nýjar aðferðir. Hafa ber í huga að ein aðferð árangursstjórnunar styður gjarnan við aðra. (4/4) Koma þarf á sameiginlegu utnumhaldi skilgreindra upplýsinga frá öllum fagsviðum og skrifstofa og styrkja miðlæga tölfraði og greiningarvinnu.

Ályktun: Eins og áður segir þarf formleg stefnumörkun að liggja fyrir um árangursstjórnun, þ.e. með hvaða hætti árangur sé reglulega mældur og gerður sýnilegur. Mælingar þurfa að eiga sér stað til þess að hægt sé að meta hvort stefnumörkun gagnvart einstökum sviðum/málaflokkum hafi náð fram að ganga. Aðferðafræði stefnumiðaðs árangursmats byggir á að stefna borgarstjórnar sé leiðarljósið í daglegum rekstri. Notkun stefnumiðaðs árangursmats hefur leitt til samhæfðra aðgerða innan ólíkra starfseininga þar sem vel hefur tekist til. Hér er um dæmigert miðlægt verkefni að ræða sem í dag hefur óljósa stöðu. Í þessu samhengi er bent á mikilvægi þess að reglubundnar árangursmælingar innan starfseininga og þvert á borgina fái tilætlað vægi í starfsemi borgarinnar. (Ábending úr texta skýrslu). Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2013 (k. 2.3. s. 22), Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 12), Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 24).

stjórnkerfisins.¹⁷ Í framhaldinu var nýtt heildarstefnukort Reykjavíkurborgar unnið og samþykkt í borgarráði í apríl 2006 fyrir árið 2007. Einnig var unnið að mótun heildstæðra mælikvarða fyrir borgina og heildarskorkort borgarinnar lagt fram. Velgengnisþættir voru skilgreindir í stefnukorti borgarinnar og sömu velgengnisþættir voru settir fram í stefnukortum fagsviða og fagskrifstofa. Gert var ráð fyrir að fylgst yrði með mælikvörðum ársfjórðungslega og mælingar lagðar fram með reglubundnum uppgjörum í borgarráði. Breyting varð á pólitískri forystu borgarinnar sumarið 2006 með myndun nýs meirihluta í borgarstjórn og var verkefninu ekki fram haldið. Stýrihópur um samhæft árangursmat starfaði fram undir vor 2007 og hefur ekki verið endurnýjaður.

Þrátt fyrir að hætt hafi verið að nota samhæft árangursmat í miðlægri stjórnsýslu hefur áfram verið stuðst við aðferðafræðina í borgarkerfinu, bæði meðal einstakra stofnana og einstakra fagsviða. Fagsviðin vinna enn með stefnukort og/eða skorkort í samvinnu við viðkomandi fagrað og tengja því pólitíska stefnumörkun inn í vinnuna. Fagsviðin birta og viðhalda ýmist stefnukorti og/eða skorkorti, annað hvort í starfsáætlun eða árlegri greinargerð með fjárhagsáætlun. T.d. birtu íþrótt- og tómsundasvið, menningar- og ferðamálasvið, skóla- og frístundasvið, umhverfis- og samgöngusvið og velferðarsvið öll skorkort með fjárhagsáætlun fyrir árið 2013, ásamt umtalsverðu magni lykiltalna úr rekstri.

Nota má fleiri aðferðir við árangursstjórnun en samhæft árangursmat og í því samhengi er rétt að skýra frá því að borgarráð samþykkti í febrúar 2013 að fjárhagsáætlunargerð borgarinnar skuli byggjast á aðferðafræði árangursstjórnunar og er undirbúningur árangursmiðaðrar fjárhagsáætlunargerðar hafinn. Í samvinnu fjármálaskrifstofu, tölfræði og greiningar innan skrifstofu borgarstjóra og borgarritara og velferðarsviðs er unnið að verkefni varðandi stjórnendaupplýsingahugbúnað sem nefnist QlikView þar sem m.a. verða settir fram árangursmælikvarðar og mælingar gerðar reglulega.

Samkvæmt framansögðu er því enn að miklu leyti stuðst við aðferðir árangursstjórnunar í starfsemi borgarinnar þó ekki sé markvisst unnið með samhæft árangursmat með miðlægum hætti. Innri endurskoðun hefur líkt og úttektarnefnd bent á mikilvægi þess að taka ákvörðun um framtíð samhæfðs árangursmats hjá Reykjavíkurborg.

¹⁷ Ítarlega er fjallað um sögu og stöðu samræmðs árangursmats hjá Reykjavíkurborg í MS ritgerð Halldóru Káradóttur, *Árangursmiðuð fjárhagsáætlunargerð hjá Reykjavíkurborg*, frá október 2013.

Lærdómur/tillögur:

Tekið er undir að rétt sé að taka ákvörðun um það hvort samhæft árangursmat verði notað hjá Reykjavíkurborg til að tryggja framgang pólitískrar stefnumörkunar og tengingu hennar við daglega starfsemi. Lagt er til að skoðað verði hvaða árangursstjórnunartæki henti Reykjavíkurborg best og skipaður verði starfshópur til að gera tillögur þess efnis.

27. Ábending úttektarnefndar

Borgarstjórn, borgarráð og miðlæga stjórnarsýslan hafa sinnt nokkuð vel því hlutverki sínu að setja fram almennar reglur og fyrirmæli um starfshætti og daglega stjórn. Einnig hefur þeim reglum og fyrirmælum verið miðlað til viðkomandi aðila. Hins vegar skortir að mati úttektarnefndarinnar nokkuð á að af hálfu borgaryfirvalda sé fylgst með því að eftir þessum reglum og fyrirmælum sé farið.

Varðandi almennar reglur og fyrirmæli um starfshætti og daglega stjórn vísar úttektarnefndin til samþykkt borgarstjórnar fyrir fagráð, annarra samþykkt og reglna borgarstjóra¹⁸, borgarráðs og borgarstjórnar og samþykkrar stefnumörkunar. Umfjöllun úttektarnefndarinnar um þetta í kafla 4 er mjög almenn og álit úttektarnefndarinnar, að á skorti af hálfu borgaryfirvalda að fylgst sé með því að eftir þessum reglum og fyrirmælum sé farið, er samkvæmt úttektarnefndinni byggt á fyrirliggjandi gögnum og upplýsingum sem fram komu í viðtölum. Ekki kemur fram um hvers konar gögn um er að ræða eða við hvaða aðila var rætt. Erfitt er að bregðast við svo almennu álit á þess að greina betur við hvað er átt.

Reglur og fyrirmæli eru sett mjög víða í stjórnarsýslunni. Það getur verið réttmæt ábending að einhver óvissa ríki um það hvort þessum reglum og fyrirmælum sé framfylgt. Eftirlit með því er þó alltaf upp að vissu marki hjá borgarstjórn, borgarráði, fagráðum og hjá stjórnarsýslu, t.d. skrifstofu borgarstjóra og borgarritara og með almennu eftirliti stjórnenda.¹⁹ Auk þess hefur innri endurskoðun borgarinnar það hlutverk fyrir hönd borgarstjórnar að gæta að því að mikilvægum reglum og fyrirmælum sé fylgt. Eins

¹⁸ Rétt er að benda á að borgarstjóri gefur ekki út reglur.

¹⁹ Vísað er til nánari umfjöllunar um eftirlitshlutverk borgarráðs og fagráða í kafla 3, einkum í svörum við ábendingum nr. 1, 13 og 14.

og sjá má af skýrslum innri endurskoðunar hefur það verið gert þó sjálfsagt megi framkvæma enn meira af slíkum úttektum enda vísar úttektarnefndin til þess að framkvæma þurfi meira af heildstæðum úttektum á starfsemi einstakra eininga. Tekið er undir það álit úttektarnefndarinnar að styrkja þurfi það hlutverk innri endurskoðunar að gera úttekt hjá einstökum starfseiningum á styrkleika innra eftirlits og setja skýr markmið um að allar starfseiningar sæti slíkum úttektum á tilteknu árabili.

Að mati starfshópsins er besta leiðin til að bregðast við þessu álitu úttektarnefndar að móta umgjörð áhættustýringar hjá Reykjavíkurborg og vinna út frá því. Upplýsingagjöf sem kemur í gegnum áhættustýringu borgarinnar og eftirlitsaðila á hennar vegum er algengasta tæki fyrir stjórnir til að sinna vel sínu eftirlitshlutverki.²⁰ Áhættustýring gengur út á að meta og meðhöndla hættu á að þau pólitísku markmið sem felast í reglum og fyrirmælum nái ekki fram að ganga. Með þeim hætti má yfirfara eftirlitsaðgerðir borgarinnar. Innri endurskoðun hefur bent á að móta þurfi umgjörð áhættustýringar hjá Reykjavíkurborg og lagt fram tillögur þess efnis en fram til þessa hefur það einkum verið á fjármálaskrifstofu sem unnið hefur verið að greiningu á áhættuþáttum, gerð áhættumats og leitað leiða til að draga úr áhættu eða hvernig skuli brugðist við. Jafnframt þarf að huga betur að árangursstjórnun, og tengingu hennar við stefnumörkun borgaryfirvalda, og gæðastjórnun, þ.e. skráningu, viðhaldi og rýningu verkferla.

Lærdómur/tillögur:

Lagt er til að það hlutverk innri endurskoðunar að gera úttekt hjá einstökum starfseiningum á styrkleika innra eftirlits verði styrkt, sbr. ábending nr. 46.

Lagt er til að áfram verði unnið að mótun umgjörðar áhættustýringar hjá Reykjavíkurborg og skilgreint með hvaða hætti henni skuli sinnt í náinni framtíð.

28. Ábending úttektarnefndar

Það eftirlitshlutverk hinnar miðlægu stjórnsýslu að fylgjast með því að starfshættir séu í samræmi við markaða stefnu, fer fram að mestu leyti með beinum samskiptum við viðkomandi aðila, viðhorfskönnunum og

²⁰ Innri endurskoðun, Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar. Apríl 2013, bls. 47-48.

úttektum á tilteknum þáttum. Úttektarnefndin telur að hin miðlæga stjórnarsýsla sinni ekki sem skyldi því hlutverki sínu að framkvæma úttektir með formlegum hætti sem taki til allra þátta og að gera kjörnum fulltrúum grein fyrir stöðu mála í skýrsluformi.²¹

Vísað er til svara við ábendingu 27. Jafnframt er rétt að benda á að eftirlitshlutverk miðlægrar stjórnarsýslu er ekki formgert og skráð hvað varðar úttektir. Skrifstofa borgarstjórnar, fjármálaskrifstofa, skrifstofa borgarstjóra og borgarritara og skrifstofa borgarlögmans sinna eftirliti með ýmsum hætti en formleg heimild til úttekta er hjá innri endurskoðun. Hins vegar má skoða betrubætur á ferli stefnumótunar, innleiðingar stefnu, eftirfylgni og endurmati á stefnumörkun hjá Reykjavíkurborg og líta má í því samhengi til handbókar stjórnarráðsins um opinbera stefnumótun og áætlanagerð frá 2013.

Lærdómur/tillögur:

Lagt er til að farið verði yfir ferli stefnumótunar, innleiðingar stefnu, eftirfylgni og endurmati á stefnumörkun hjá Reykjavíkurborg með það fyrir augum að gefa út handbók Reykjavíkurborgar um opinbera stefnumótun.

Æskilegt er að formgera eftirlitshlutverk miðlægrar stjórnarsýslu.

29. Ábending úttektarnefndar

Þótt mikið hafi lagst til af ýmsum upplýsingum varðandi starfsemi og fjármál hjá einstökum fagsviðum hafa þær ekki verið nýttar sem skyldi til að þjóna kjörnum fulltrúum og auðvelda þeim stefnumótunarvinnu eða til að auka aðgengi almennings að upplýsingum. Að mati

²¹ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Framkvæmd stefnu getur verið flókið ferli sem krefst samræmingar marga ólíkra þátta. Aðgerðaáætlun er mikilvægt tæki til vel heppnaðrar framkvæmdar. Vegna stöðu sinnar og heildarsýnar á miðlægum ferlum gegna miðlægar skrifstofur ráðgjafarhlutverki gagnvart borgarstjóra og borgarráði við mótun stefnu, markmiðasetningu og mati á áhættuþáttum sem viðkomandi skrifstofa stendur frammi fyrir. Mikilvægt er að hlutverk miðlægra skrifstofa sé skýrt skilgreint og að umboð þeirra sé nægjanlegt til að sinna hlutverki sínu sem skyldi og um leið byggja upp og viðhalda virku innra eftirliti í miðlægum ferlum borgarinnar. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2013 (k. 2.1. s. 18), Mat á innra eftirliti hjá Reykjavíkurborg 2011 (s. 8).

Úttektarnefndarinnar hefur hin miðlæga stjórnsýsla ekki haft frumkvæði að því að sinna þessu hlutverki sínu.²²

Vísað er til svara við ábendingu nr. 25. Til viðbótar er rétt að halda því til haga að mikið magn upplýsinga er lagt fyrir kjörna fulltrúa í fagráðum borgarinnar og í borgarráði og fundargerðir gefnar út á reykjavik.is.²³ Auk þess gefa fagsvið út skýrslur um starfsemi sína árlega og mikið magn af upplýsingum og útgefnu efni hefur verið að finna á vefsíðu Reykjavíkurborgar. Fjármálaskrifstofa, skóla- og frístundasvið og umhverfis- og skipulagssvið halda rekstrar-/gæðahandbók og kjörnir fulltrúar hafa aðgang að þeim eins og aðrir starfsmenn, þ.e. eingöngu þarf aðgang að innri vef borgarinnar og þar er einnig að finna upplýsingabrunn mannauðsdeildar.

Af ofansögðu má ráða að mikið magn af upplýsingum um starfsemi Reykjavíkurborgar er aðgengilegt kjörnum fulltrúum og almenningi, að miklu leyti fyrir tilstuðlan miðlægrar stjórnsýslu. Ekki er sjálfgefið að hægt sé að einfalda framsetningu upplýsinga þegar þær eru til í eins miklum mæli og hér hefur verið greint frá og rétt er að taka fram að stærsti hluti þessara upplýsinga er aðgengilegur með einum músarsmelli frá forsíðu reykjavik.is. Enn fremur er rétt að halda því til haga að fagsvið borgarinnar hafa nokkurn fjölda starfsmanna sem sinna tölfræði og greiningarvinnu en skrifstofa borgarhagfræðings og

²² Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Ályktun: Framsetning á vinnuferlinu við gerð fjárhagsáætlunar er vel heppnuð. Gott er að hafa yfirlit/lýsingu á ferli eftir mánuðum og jafnframt myndræna framsetningu í flæðiriti sem sýnir hver á að framkvæma hvað og hvenær. Aðkoma kjörinna fulltrúa í upphafi fjárhagsáætlunarferils er veruleg breyting frá því sem tíðkast hefur, en hún hefur iðulega komið fram nokkuð seint í ferlinu. Úthlutun fjármagns til fagsviða þarf að byggja annars vegar á þeirri þjónustu sem kjörnir fulltrúar vilja leggja áherslu á að veita og hins vegar þeirri þjónustu sem megi hugsanlega draga úr eða hætta að veita. Skýr markmiðasetning í upphafi auðveldar forgangsroðun verkefna í takt við áherslur hverju sinni og ætti að tryggja að fjárhagsramma sé skipt milli fagsviða með hliðsjón af mótaðri stefnu. Jafnframt var bent á að bæta þurfi aðgengi að samandregnum stjórnendaupplýsingum og að upplýsingar væru flokkaðar með þarfir mismunandi notendahópa í huga. Fagsvið og skrifstofur borgarinnar eru mislangt á veg komin í uppbyggingu og innleiðingu handbóka og gæðakerfa sem halda utan um þær fjölmörgu stefnur, áætlanir, reglur, verkferla og verklýsingar sem snúa ýmist almennt að starfsemi borgarinnar eða sérstaklega að viðkomandi starfsemi. Hér er ótvírætt um að ræða tækifæri til að gera betur. Sameiginleg gátt að upplýsingum flokkuðum eftir efni og notendahópum mun auðvelda starfsmönnum og kjörnum fulltrúum aðgengi að gildandi reglum og verklýsingum, vera tímasparandi og auka gæði starfa. Hjá Reykjavíkurborg er ekki fyrir hendi miðlægur upplýsinga- og tölfræðibrunnur sambærilegur því sem gerist víða erlendis. Mikil upplýsingasöfnun á sér stað hjá fagsviðum er varða starfsemi þeirra, en upplýsingarnar þarf að draga betur saman og gera aðgengilegar svo að þær nýtist yfirstjórn borgarinnar betur en nú er. Sameiginleg gátt að upplýsingum myndi auðvelda starfsmönnum og kjörnum fulltrúum aðgengi að gildandi reglum og verklýsingum, vera tímasparandi og auka gæði starfa. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 19), Mat á innra eftirliti hjá Reykjavíkurborg 2011 (s. 20), Mat á innra eftirliti hjá Reykjavíkurborg 2011, Mat á innra eftirliti hjá Reykjavíkurborg 2011 (samantekt, s. 1 og s. 14).

²³ Vísað er til nánari umfjöllunar í kafla 3 um gögn sem lögð eru fyrir kjörna fulltrúa.

síðar tölfraedi og greiningardeild innan miðlægrar stjórnsýslu hafa haft tvö stöðugildi lengst af því tímabili sem hér um ræðir.

Þrátt fyrir ofangreint er því ekki að neita að Reykjavíkurborg getur bætt upplýsingamiðlun og unnið er markvisst að því. Í vinnslu er ný upplýsingastefna fyrir borgina þar sem fjallað er um upplýsingamiðlun hennar. Stórt skref hefur nýverið verið tekið í þessum efnum á nýjum vef Reykjavíkurborgar. Undir efnisþættinum útgefið efni er mikið magn af skýrslum og öðru útgefnu efni fagsviða og skrifstofa og nú er hægt að kalla fram skjöl eftir tegund þeirra, ártali og eftir því hvaða fagsvið eða fagskrifstofa gefur þau út. Aðgengi almennings og kjörinna fulltrúa að útgefnu efni hefur því aukist mjög með bættri framsetningu á nýjum vef.

Þá er að finna samantekt á stefnumótun Reykjavíkurborgar á reykjavik.is og hefur framsetning þeirra nýverið verið bætt, þ.e. þar er nú að finna stefnuskjöl þvert á málaflokka, stefnuskjöl málaflokka og eigendastefnur B hluta. Á nýrri forsíðu reykjavik.is má einnig nálgast upplýsingar sem sundurgreindar eru á milli eftirfarandi málaflokka með aðgengi almennings í huga: Ýmsar upplýsingar um Reykjavíkurborg; Þjónusta; Mannlíf; Hverfið mitt; Lýðræði, þátttaka og virkni; Stjórnkerfi.

Til viðbótar hefur Reykjavíkurborg að undanfögnu leitast við að efla tölfraeðivinnslu og greiningu upplýsinga og svo hvernig þær eru settar fram í því skyni að auka aðgengi að upplýsingum. Í þeim efnum er vert að greina frá þremur verkefnum.

Í fyrsta lagi hefur mikið áunnist í upplýsingamálum borgarinnar með nýlegri útgáfu Árbókar Reykjavíkurborgar á reykjavik.is. Með breyttri framsetningu á efnistöku árbókar hefur aðgengi að upplýsingum verið bætt verulega og þar má finna mikið magn tölfraeðiupplýsinga sem varða bæði starfsemi og fjármál einstakra fagsviða. Fagsvið borgarinnar hafa nýtt sér aukin tækifæri í að miðla upplýsingum út til almennings í gegnum árbókina auk þess sem verið er að skoða enn meiri nýtingu á forminu.

Í öðru lagi stendur yfir innleiðing á stjórnendahugbúnaðinum QlikView sem leiðir af sér byltingu í lykiltalagreiningu og miðlun stjórnendaupplýsinga hjá Reykjavíkurborg. Tölfraeði og greiningardeild á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara leiðir vinnuna og var verkefnisstjóri ráðinn tímabundið til að aðstoða við innleiðinguna og setja fram lykilmælikvarða og góður gangur er í vinnslunni. Í fyrsta áfanga er hún að mestu bundin

við fjármálaskrifstofu, þar sem fjárhagsgreiningarskýrsla og starfsmannagreiningarskýrsla er í lokavinnslu, og velferðarsvið, þar sem fjárhagsaðstoðar- og heimaþjónustugreiningarskýrslur eru tilbúnar og stuðningsþjónustugreiningarskýrsla er í lokavinnslu. Í tengslum við þessa vinnu er hafinn undirbúningur hjá tölfræði og greiningu við að setja upp það sem í daglegu tali er kallað „mælaborð borgarstjóra“ sem verður notað sem sýnidæmi til frekari útfærslna. Gert er ráð fyrir að innleiðing hefjist á öðrum sviðum borgarinnar þegar þessum áfanga hennar verður lokið. Innleiðing QlikView mun með beinum eða óbeinum hætti skila sér í auknu upplýsingaflæði til kjörinna fulltrúa. Jafnframt verður hún nýtt að einhverju leyti til að auka aðgengi almennings að upplýsingum.

Í þriðja lagi er vert að vekja athygli á að innan borgarinnar er starfandi starfshópur um útfærslu og innleiðingu rafrænnar gagnagáttar um fjármál Reykjavíkurborgar, sbr. erindisbréf dags. 13. mars 2013. Hlutverk starfshópsins er að koma með tillögu að útfærslu gagnagáttar á vef Reykjavíkurborgar er gefi íbúum og öðrum hagsmunaaðilum góða innsýn í fjármál borgarinnar og aðgang að gögnum og upplýsingum er gefi miklu ítarlegri mynd en uppgjör gera í dag af meðhöndlun fjármuna borgarinnar og í hvaða verkefni þeim er varið. Greinargerð og tillögur starfshópsins voru lagðar fram í borgarráði þann 6. febrúar 2014.

Að síðustu er vísað til svara við ábendingu nr. 42 og tillögu um sameiginlega rekstrarhandbók sem yrði til þess að bæta aðgengi kjörinna fulltrúa að upplýsingum um starfshætti stjórnarsýslu borgarinnar.

Samkvæmt framansögðu hefur hin miðlæga stjórnarsýsla haft frumkvæði að því að sinna upplýsingamiðlun til almennings og kjörinna fulltrúa. Þá sinnir skrifstofa borgarstjórnar því hlutverki að miðla upplýsingum til kjörinna fulltrúa og vísað er til nánari umfjöllunar um það í svörum við ábendingum í kafla 3.

Lærdómur/tillögur:

Framsetning á upplýsingum varðandi starfsemi og fjármál þarf að vera í stöðugri endurskoðun og taka mið af auknum kröfum um upplýsingagjöf og þeim möguleikum sem ný tækni gefur kost á.

30. Ábending úttektarnefndar

Mikilvægur þáttur í samskiptum og upplýsingamiðlun milli borgaryfirvalda og borgarbúa er að mati úttektarnefndarinnar að til sé hjá Reykjavíkurborg formleg upplýsingastefna sem kjörnir fulltrúar hafi samþykkt og að tryggð sé framkvæmd hennar. Slíku er ekki til að dreifa hjá Reykjavíkurborg í dag með nægjanlega skýrum hætti.²⁴

Vísað er til svara við ábendingu nr. 28 og tillögu um að yfirfara stefnumótun hjá Reykjavíkurborg. Í umfjöllun úttektarnefndar borgarstjórnar segir um upplýsingastefnu að ekki sé „annað að finna en drög að upplýsingastefnu frá árinu 2000 og því verklagi sem henni tengist, en verklagsreglur um upplýsingastefnu voru samþykktar í borgarráði 19. desember 2000.“ Þar virðist gæta misskilnings að því leyti að upplýsingastefnan og verklagsreglurnar voru eitt plagg sem lagt var fram í borgarráði þar sem kjörnir fulltrúar samþykktu upplýsingastefnuna þann 19. desember árið 2000 eins og kemur fram í prentaðri útgáfu hennar. Því skal hins vegar haldið til haga að upplýsingastefnan var sett fram á reykjavik.is í ódagsettri útgáfu en bætt hefur verið úr því.

Upplýsingastefnan var virk stefna í mörg ár og framkvæmd hennar tryggð. Því er hins vegar ekki að neita að hún þarfnast endurskoðunar enda hafa miklar breytingar átt sér stað í upplýsingamiðlun frá aldamótum. Mikil vinna við uppfærslu upplýsingastefnunnar fór fram árið 2006 og drög gerð að nýrri upplýsingastefnu. Starfshópurinn tekur undir að brýnt sé að borgarstjórn samþykki nýja upplýsingastefnu og að framkvæmd hennar verði tryggð. Ný upplýsingastefna er í lokadrögum og til stendur að leggja hana fyrir borgarráð á næstunni.

Lærdómur/tillögur:

Gæta þarf að því að endurskoða og uppfæra stefnumörkun í einstökum málaflokkum í samræmi við breyttar aðstæður. Gagnlegt getur verið að samþykkja stefnumörkun með tiltekinn gildistíma til að tryggja betur að ráðist verði í endurskoðun.

²⁴ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Bæta þarf miðlæga yfirsýn yfir stefnur borgarinnar og að stefnuskjöl séu aðgengileg á einum stað. Bæta þarf skjölun og vistun stefnuskjala og að kröfur upplýsingastefnu um form og innihald séu uppfylltar. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2013 (k. 2.1. s. 17).

31. Ábending úttektarnefndar

Eitt af meginmarkmiðum tíðra stjórnkerfisbreytinga á úttektartímabilinu var að lækka kostnað. Í heild námu útgjöld miðlægu stjórnsýslunnar árin sem hér eru til skoðunar samtals 6,5 ma.kr. Að mati úttektarnefndarinnar er ekki að sjá að stjórnkerfisbreytingar sem slíkar hafi lækkað kostnað við miðlæga stjórnsýslu hjá Reykjavíkurborg árin 2005, 2008 og 2011 að teknu tilliti til áhrifa af flutningi verkefna.

Tillaga borgarstjóra um breytingar á stjórnkerfi og skipuriti Reykjavíkurborgar dags. 14. október 2004 var samþykkt í borgarstjórn 19. október 2004. Í greinargerð borgarstjóra með tillögunni kemur fram að markmið þeirra sé að skýra verkaskiptingu og ábyrgð á miðlægum verkefnum Ráðhúss og framkvæmd verkefna borgarráðs. Í greinargerð stjórnkerfisnefndar dags. 14. október 2004 um breytingar á stjórnkerfi Reykjavíkurborgar eru meginmarkmiðin einnig tilgreind og eru þau eftirfarandi:

- Að einfalda stjórnkerfið, fækka nefndum, sameina málaflokka.
- Skýrari ábyrgð, að efla pólitíska stefnumörkun og eftirlit fagnefnda.
- Aukin skilvirkni.
- Skýrari staða borgarstjóra og markvissari og áheyrilegri borgarstjórnarfundir.
- Lýðræðisleg vinnubrögð og samráð til að stuðla að jafnræði og gagnsæi.

Lækkun kostnaðar er því ekki nefnt sem markmið stjórnkerfisbreytinganna sem komu til framkvæmdar árið 2005. Í greinargerð borgarstjóra frá 19. október 2004 segir eingöngu að „Jafnframt er gert ráð fyrir að tækifæri sé til að hagnýta betur fjármuni borgarinnar með skýrri miðlægri forystu í rekstrarumbótum.“

Þann 24. júní 2004 samþykkti borgarstjórn tillögu borgarstjóra frá 22. júní 2004 um stofnun þjónustumiðstöðva í hverfum borgarinnar. Í tillögu borgarstjóra kemur fram að hagræðingarmarkmið vegna samþættingar verkefna á þjónustumiðstöðvum verði 1% á ári, 2006-2009, eða alls 4% á tímabilinu. Hagræðing var hins vegar ekki eitt af meginmarkmiðunum með stofnun þjónustumiðstöðva. Í tillögum og greinargerð stjórnkerfisnefndar frá maí 2004, sem fylgdi tillögu borgarstjóra frá 22. júní 2004, kemur fram að markmiðin með stofnun þjónustumiðstöðvanna hafi verið:

- Aðgengilegri þjónusta, íbúar geti snúið sér á einn stað með erindi sín.
- Markvissari þjónusta með samþættingu verkefna.
- Búa borgina undir framtíðina, m.a. að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu.
- Betri samstarfsaðilar í hverfum við íbúa, frjáls félagasamtök og aðra grasrótastarfsemi.

Í tillögu borgarstjóra frá 6. júní 2007 að breytingum á stjórnkerfi og skipuriti Reykjavíkurborgar, sem samþykkt var með áorðnum breytingum í borgarstjórn 19. júní 2007, er lækkun kostnaðar ekki tiltekið sem markmið. Við lestur greinargerðar með tillögu borgarstjóra að breytingum á stjórnkerfi og skipuriti Reykjavíkurborgar er ljóst að lækkun kostnaðar er ekki markmiðið. Þar segir:

Meginmarkmið með nýju skipuriti og breytingum á stjórnkerfi Reykjavíkurborgar að auka skilvirkni og efla þjónustu Ráðhúss og nýta betur starfskrafta innan stjórnsýslu borgarinnar... Það er álit margra lykilstjórnenda í Ráðhúsi að við stjórnkerfisbreytingarnar árið 2005 þegar Ráðhúsinu var skipt upp í þrjú sjálfstæð svið hafi forystuhlutverk og staða miðlægrar stjórnsýslu Ráðhúss veikst. Kraftar hinnar miðlægu stjórnsýslu hafi ekki nýst sem skyldi og ekki tekist að ná fram þeirri skilvirkni sem að var stefnt. Þessi áhrif má rekja til þeirrar ákvörðunar að skipta Ráðhúsinu upp í þrjú sjálfstæð svið, sem reyndist hamla stjórnun, skipulagningu verkefna og samnýtingu mannauðs og fjármagns. Ráðhúsið varð því ekki sú öfluga eining sem þörf er á í dreifstýrðu stjórnkerfi Reykjavíkurborgar... Tilgangurinn er að efla samhæfingu í stjórnsýslu borgarinnar og koma á skýrri yfirstjórn í sameiginlegum stjórnunarverkefnum.

Á fundi borgarráðs 13. nóvember 2007 var samþykkt tillaga borgarstjóra frá 1. nóvember 2007 um að leggja niður embætti borgarritara. Af greinargerð borgarstjóra með tillögunni er ekki að ráða að markmiðið hafi verið lækkun kostnaðar.

Á fundi borgarráðs 8. september 2011 var samþykkt tillaga borgarstjóra frá 5. september 2011 um breytingar á skipuriti Reykjavíkurborgar þess efnis að stofnað yrði embætti borgarritara sem hefði yfirumsjón með miðlægrri stjórnsýslu og stoðþjónustu á vegum Reykjavíkurborgar. Samþykkt var að borgarritari hefði forystu um endurskipulagningu miðlægrar stjórnsýslu með það í huga að einfalda og efla miðlæga stjórnsýslu, sameina skrifstofur og ná fram hagræðingu. Því er ljóst að hagræðing var

eitt meginmarkmið breytinganna í það skiptið en fjárhagslegra áhrifa þeirra mun ekki gæta fyrr en að loknu úttektartímabili úttektarnefndar borgarstjórnar enda var nýtt skipurit fyrir miðlæga stjórnsýslu, byggt á tillögu borgarritara frá 26. apríl 2012, ekki samþykkt í borgarstjórn fyrr en 22. maí 2012 og tók ekki gildi fyrr en haustið 2012.

Samkvæmt framansögðu var lækkun kostnaðar ekki á meðal meginmarkmiða stjórnkerfisbreytinga í miðlægri stjórnsýslu á tímabilinu sem um ræðir.

Stofnun þjónustumiðstöðva 2004 færði stjórnun og verkefni frá miðlægri fagskrifstofu velferðarmála til þjónustumiðstöðva og út í hverfin en jók samtímis samhæfingar- og eftirlitshlutverk á þessu sviði. Ætla má að þessi breyting hafi ásamt kjarasamningum átt mestan þátt í kostnaðaraukningu í stjórnsýslunni milli árana 2003-2005.

Á árinu 2006 var tekin ákvörðun um að færa bókhald og launavinnslu aftur af skrifstofum fagsviða í miðlæga stjórnsýslu í því skyni að efla innra eftirlitskerfi stjórnsýslunnar. Þessi breyting skýrir einkum þá breytingu sem varð á útgjöldum til miðlægrar stjórnsýslu 2005-2006.

Árin 2008-2011 einkennast af miklu aðhaldi og hagræðingu í stjórnsýslunni, sérstaklega þegar litið er til þess að borgin yfirtók málaflokk fatlaðs fólks á tímabilinu.

Meðfylgjandi tafla lýsir þróun útgjalda í miðlægri stjórnsýslu og á skrifstofum fagsviða eins og fjármálaskrifstofa stillti upp fyrir úttektarnefnd:

	Á verðlagi hvers árs, mkr					Á verðlagi ársins 2012, mkr			
	Miðlæg stjórnsýsla	Skrifstofur fagsviða	Endurskoðun	Samtals		Miðlæg stjórnsýsla	Skrifstofur fagsviða	Endurskoðun	Samtals
2002	544	848	47	1.439	2002	960	1.498	84	2.541
2003	834	1.055	36	1.925	2003	1.419	1.784	60	3.263
2004	848	1.120	17	1.986	2004	1.412	1.862	29	3.303
2005	1.200	1.093	45	2.338	2005	1.897	1.712	71	3.680
2006	1.395	872	44	2.311	2006	2.010	1.235	63	3.308
2007	1.617	1.066	52	2.735	2007	2.174	1.418	69	3.661
2008	1.868	1.360	70	3.298	2008	2.280	1.662	86	4.028
2009	1.804	1.441	79	3.324	2009	2.023	1.620	89	3.732
2010	1.683	1.280	71	3.034	2010	1.842	1.398	78	3.318
2011	1.692	1.466	80	3.238	2011	1.774	1.534	84	3.392

Heimild: Fjármálaskrifstofa, ársreikningar Reykjavíkurborgar

32. Ábending úttektarnefndar

Þær tíðu stjórnkerfisbreytingar sem gerðar hafa verið á hinni miðlægu stjórnarsýslu og tíð borgarstjórnaskipti hafa að mati úttektarnefndarinnar dregið úr skilvirkni stjórnarsýslunnar og valdið óvissu hjá starfsmönnum. Þá hefur ekki verið tími til að meta hvort fagleg og fjárhagsleg áhrif einstakra breytinga hafa orðið þau sem að var stefnt vegna þess hve líftími einstakra breytinga hefur verið stuttur.²⁵

Það er rétt að tíðar stjórnkerfisbreytingar á miðlægri stjórnarsýslu og tíð meirihlutaskipti hafa verið krefjandi fyrir starfsfólk og stjórnarsýsluna og upp að einhverju marki valdið tímabundinni óvissu og minni skilvirkni. Hvað stjórnkerfisbreytingarnar varðar var markmið þeirra hins vegar til lengri tíma að auka skilvirkni en tímabundin óvissa meðal starfsmanna getur fylgt skipulagsbreytingum. Úttektarnefnd borgarstjórnar færir ekki ítarleg rök fyrir því hvernig dregið hefur úr skilvirkni og óvissa skapast meðal starfsmanna. Nefndin virðist því byggja þetta mat á viðtölum eða öðrum gögnum og þeirri augljósu staðreynd að mikil vinna fer í stjórnkerfisbreytingar og eftir aðstæðum skapast óvissa hjá einhverjum fjölda starfsmanna meðan á breytingum stendur.

Lærdómur/tillögur:

Lagt er til að framvegis þegar ráðist er í breytingar á stjórnkerfi Reykjavíkurborgar verði metið eftir tiltekinn tíma hver fagleg og fjárhagsleg áhrif af breytingunum urðu og hvort skilgreind markmið þeirra hafi náðst.

²⁵ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Ályktun: Þegar um er að ræða umfangsmiklar breytingar er vert að benda á mikilvægi traustrar breytingastjórnunar. Breytingastjórnun er á ábyrgð stjórnenda og það er hlutverk þeirra í breytingum að hjálpa starfsmönnum að skilja ástæður, markmið og tilgang þeirra með skýrt framsettri stefnumótun og framtíðarsýn. (Ábending á að einhverju leyti líka við um áb. 17 í skýrslu úttektarnefndar).

Ábendingar voru um að stöðugar breytingar í stjórnarsýslu geti leitt til veikleika í innra eftirliti. Svarendum könnunarinnar fannst skorta upplýsingar um verklag sem á að vera í gildi. Til dæmis vanti heildstæða handbók stjórnenda sem innihaldi reglur og áætlanir um eftirlit. Bent var á að gera megi meira af fjárhagslegum greiningum sem væru aðgengilegar t.d. á vef Reykjavíkurborgar og sundurliðað fjárhagsáætlun meira. Viðhorfið var að aukin upplýsingagjöf eyddi óþarfa tortryggni. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 22), Mat á innra eftirliti hjá Reykjavíkurborg 2011 (s. 20).

Viðbrögð við 4.4 Samantekt, s. 77.

33. Ábending úttektarnefndar

Góð stjórnýsla byggir meðal annars á því að ábyrgð og aðgreining starfa sé skýr, bæði í ásýnd og reynd. Þannig er mikilvægt að greint sé annars vegar milli stefnumörkunar, áætlunargerðar og eftirlits sem eru á hendi fagráðanna og hins vegar framkvæmdarinnar sem er á ábyrgð sviðsstjóra. Á þetta skortir nokkuð hjá Reykjavíkurborg að mati úttektarnefndarinnar.²⁶

34. Ábending úttektarnefndar

Þótt hlutverk fagráðanna sé að móta stefnu í málaflokkum, taka ákvarðanir og hafa eftirlit með framkvæmd sviða á verkefnum er reyndin sú, að mati úttektarnefndarinnar, að formenn fagráða ásamt sviðsstjórum fara með framkvæmd sviðanna, enda eru formenn fagráðanna í nánu samstarfi við sviðsstjórana um afgreiðslu einstakra mála milli funda. Sviðsstjórar virðast í einhverjum tilvikum líta svo á að þeir sækji umboð sitt um framkvæmdaþætti til fagráðanna og einkanlega til formanna þeirra. Af því má ráða að hlutverk formanna fagráða hafi þróast í það að vera í raun ígildi borgarstjóra gagnvart yfirstjórn sviðanna þrátt fyrir fyrirmæli samþykktar og reglna um annað. Þetta hefur þó að mati úttektarnefndarinnar verið mismunandi eftir fagráðum á því tímabili sem er til skoðunar og virðist það einkum ráðast af áhugasviði eða persónuleika viðkomandi formanns frekar en fylgni við tiltekið stjórnkerfi.

²⁶ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Kafli um ábyrgð og verkaskiptingu. Ábending: uppfæra þarf greinargerð um ábyrgð og verkaskiptingu stjórnýslu Reykjavíkurborgar. Á sama hátt er brýnt að samþykktir fyrir ráð séu uppfærðar með reglubundnum hætti til að þær endurspeglu umfjöllun um áherslur í stjórnun og að umboð ráðsins sé ætíð skýrt á hverjum tíma. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2010 (s. 9-10), Mat á eftirlitsumhverfinu 2012 (s. 25).

35. Ábending úttektarnefndar

Samkvæmt samþykktum og skipuriti Reykjavíkurborgar er borgarstjóri æðsti embættismaður borgarinnar og heyra sviðsstjórar beint undir hann. Reyndin er hins vegar sú að mati úttektarnefndarinnar að sviðsstjórar sækja daglegt umboð sitt til formanna fagráða frekar en til borgarstjóra. Sú skipan veldur því að ábyrgð og verkaskipting aðila getur orðið óljós og getur einnig dregið úr skilvirkni stjórnkerfisins.

Ábendingar 33-35

Vísað er til svara við ábendingum nr. 8 og 19 í 3. kafla um hlutverk kjörinna fulltrúa og til ábendingar nr. 28 í 4. kafla. Til að treysta nánar aðgreiningu starfa hvað varðar hlutverk fagráða annars vegar og sviðsstjóra hins vegar er ráðlegt að auka fræðslu til kjörinna fulltrúa og sviðsstjóra. Í 4. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er fjallað um réttindi og skyldur kjörinna fulltrúa auk þess sem sú háttsemi sem kjörnir fulltrúar vilja sýna af sér við öll sín störf er skráð og skilgreind í siðareglum kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg.

Lærdómur/tillögur:

Lagt er til að greinargerð borgarritara um ábyrgð og verkaskiptingu í stjórnarsýslu Reykjavíkurborgar frá júní 2006 verði endurunnin af borgarritara og birt á vef Reykjavíkurborgar.

Lagt er til að námskeið sem haldið er fyrir kjörna fulltrúa í upphafi hvers kjörtímabils verði endurskoðað af skrifstofu borgarstjórnar og að sviðsstjórar taki að einhverju leyti þátt í því.

36. Ábending úttektarnefndar

Tíðar stjórnkerfisbreytingar í miðlægri stjórnarsýslu Reykjavíkurborgar á undanförunum árum hafa að mati úttektarnefndarinnar dregið úr forystuhlutverki hennar gagnvart fagsviðum. Sú forysta þarf að vera til að stjórnkerfi borgarinnar verði skilvirkt og taki mið af heildarstefnumörkun kjörinna fulltrúa.

Vísað er til svara við lið 32. Að auki er rétt að halda því til haga að síðustu breytingar snerust að miklu leyti um að styrkja miðlæga stjórnsýslu og skrifstofu borgarstjóra og borgarritara.

37. Ábending úttektarnefndar

Almennt má segja að fagsviðin sinni forystuhlutverki og stjórnsýsluverkefnum sínum með fullnægjandi hætti gagnvart undirstofnunum og hafi nauðsynlega fagþekkingu til að inna það starf af hendi. Þá afla flest fagsviðanna mikilla upplýsinga um starfsemina sem nýtast í stjórnun og eftirliti sviðanna.

Tekið er undir ofangreint álit úttektarnefndar borgarstjórnar.

38. Ábending úttektarnefndar

Mikið verk er enn óunnið við söfnun miðlægu stjórnsýslunnar á upplýsingum frá sviðunum og samhæfingu þeirra varðandi efnisatriði, framsetningu og tímamörk á birtingu. Þá þarf miðlæga stjórnsýslan að hafa forystu um að koma með kerfisbundnum hætti til borgarbúa þeim upplýsingum sem þá skiptir mestu máli.²⁷

Vísað er til svara við lið 29.

39. Ábending úttektarnefndar

Tíðar stjórnkerfisbreytingar sem gerðar hafa verið og tengjast stöðu og hlutverki fagsviða hjá Reykjavíkurborg, tíð borgarstjóraskipti og formannaskipti í fagráðum hafa dregið úr skilvirkni í starfsemi fagráða og fagsviða og valdið óvissu hjá starfsmönnum. Ennfremur hefur ekki

²⁷ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Bæta þarf gerð og framsetningu stjórnendaupplýsinga og aðgengi að þeim á einum stað.

Í mati Innri endurskoðunar á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar á sl. ári var bent á að bæta þurfi aðgengi að samandregnum stjórnendaupplýsingum og að upplýsingar væru flokkaðar með þarfir mismunandi notendahópa í huga.

gefist tími til að meta hvort einstakar breytingar hafi haft þau faglegu og fjárhagslegu áhrif sem að var stefnt vegna þess hve gildistími einstakra breytinga hefur verið stuttur.

Vísað er til svara við lið 32.

40. Ábending úttektarnefndar

Ekki er að sjá að þær stjórnkerfisbreytingar sem gerðar voru á árunum eftir 2002 hafi skilað lægri stjórnunarkostnaði, miklu fremur að hann hafi aukist. Var hann mestur á árinu 2005 en hefur farið lækkandi síðan. 2011 var hann svipaður og árið 2002 á föstu verðlagi.

Vísað er til svara við lið 31.

Viðbrögð við 4.6 Samantekt, s. 86.

41. Ábending úttektarnefndar

Samþykkt borgarstjórnar frá því í desember 2011 um skipan endurskoðunarnefndar hjá Reykjavíkurborg er ákvörðun sem styrkir innra eftirlitið. Hins vegar telur úttektarnefndin að taka ætti til endurmats skipan í nefndina með það fyrir augum að þekking og reynsla nefndarmanna einskorðist ekki við starfsstétt endurskoðenda, heldur verði horft til þess að fá víðtækari þekkingu inn í nefndina.²⁸

Á bls. 79 í skýrslu úttektarnefndar borgarstjórnar segir: „Þegar stjórn velur fulltrúa í endurskoðunarnefnd skal hún taka afstöðu til þess hver er æskileg samsetning

²⁸ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Ályktun: Brýnt er að hlutverk eftirlitsaðila sé skýrt og aðgengilegt fyrir borgarráð. Með tilkomu endurskoðunarnefndar hefur verið stuðlað að betri heildaryfirsýn á fjárhagsstöðu A- og B-hluta og samræmingu eftirlits með stofnunum og fyrirtækjum í eigu borgarinnar. Endurskoðunarnefnd er ætlað að styrkja eftirlitshlutverk borgarráðs. Ábending: Mikilvægt er að tryggja upplýsingaflæði endurskoðunarnefndar til borgarráðs af því að enginn borgarráðsfulltrúi á sæti í nefndinni. Umfjöllun endurskoðunarnefnd kom fyrst fram í mati á eftirlitsumhverfinu 2008 bls 25. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 10).

nefndarinnar og meta hana með reglulegu millibili með sérstakri áherslu á nauðsynlega reynslu nefndarmanna. Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum verður ekki séð að slíkt mat hafi farið fram með skýrum hætti við skipan endurskoðunarnefndar borgarinnar.“ Um æskilega samsetningu endurskoðunarnefndar og reynslu nefndarmanna vísar úttektarnefnd til umræðuskjals Fjármálaeftirlitsins nr. 6/2011 um skipan og störf endurskoðunarnefnda og eftirlitsskyldra aðila.

Tekið er undir að meta þarf æskilega samsetningu endurskoðunarnefndar og nauðsynlega reynslu nefndarmanna. Úttektarnefnd borgarstjórnar skýrir ekki hvaða fyrirbyggjandi gögn sýni fram á að umrætt mat hafi ekki farið fram með skýrum hætti en heppilegra hefði verið að fá frekari skýringu úttektarnefndar á þessu álit.

Um samsetningu endurskoðunarnefndar er það að segja að í lögum um ársreikninga nr. 3/2006 þar sem fjallað er um endurskoðunarnefnd eru verkefni slíkrar nefndar tilgreind á sviði reikningsskila, ytri og innri endurskoðunar og áhættustýringar. Í umræðuskjali Fjármálaeftirlitsins segir að þeir sem skipa endurskoðunarnefnd þurfi að hafa þekkingu á þessum sviðum og að a.m.k. einn nefndarmanna skuli hafa þar sérþekkingu. Að skipa nefndina þremur endurskoðendum tryggði þessa sérþekkingu eins og kostur var. Sú niðurstaða úttektarnefndar að „taka ætti til endurmats skipan nefndarinnar með það fyrir augum að þekking og reynsla nefndarmanna einskorðist ekki við starfsstétt endurskoðenda, heldur verði horft til þess að fá víðtækari þekkingu inn í nefndina“ er órökstudd. Hægt er að hafa ýmsar skoðanir á því hvernig skipa skuli í endurskoðunarnefnd en fram hjá því verður ekki litið að þeir sem skipa slíka nefnd verða að hafa þekkingu á viðfangsefnum hennar. Breytingar hafa hins vegar verið gerðar á skipan endurskoðunarnefndar og í dag sitja í henni tveir endurskoðendur og einn lögfræðingur sem hefur reynslu af stjórnslu Reykjavíkurborgar.

Upplýsingamiðlun á milli borgarstjórnar annars vegar og endurskoðunarnefndar hins vegar hefur verið góð og mikilvægt er að svo verði áfram. Í stórum fyrirtækjum erlendis er alla jafna a.m.k. einn stjórnarmaður, ef ekki fleiri, í endurskoðunarnefnd. Borgarstjórn á hins vegar ekki fulltrúa í endurskoðunarnefnd.

Lærdómur/tillögur:

Lagt er til að borgarstjórn meti æskilega samsetningu endurskoðunarnefndar og skoði sérstaklega hvort borgarstjórn ætti að eiga fulltrúa í nefndinni.

42. Ábending úttektarnefndar

Hjá Reykjavíkurborg skortir skjalfest heildaryfirlit yfir innri verklagsreglur og verkferla sem hafa verið áhættugreindir. Telur úttektarnefndin rétt að slík yfirlit verði gerð.²⁹

Tekið er undir mikilvægi þess að halda yfirlit yfir innri verklagsreglur og verkferla sem hafa verið áhættugreindir. Vísað er til svara við álit 27 þess efnis að áfram þurfi að vinna að mótun áhættustýringar hjá Reykjavíkurborg. Innri endurskoðun hefur gert áhættumat á einstökum einingum í borgarkerfinu og áhættugreining hefur í einhverjum tilvikum farið fram þar sem verkferlar hafa verið skráðir. Heildstætt yfirlit liggur hins vegar ekki fyrir þar sem áhættustýring hefur ekki verið innleidd nema að takmörkuðu leyti hjá Reykjavíkurborg og miðlægt utanumhald um gæðastjórnun og skráningu og áhættugreiningu verkferla liggur ekki fyrir.

Vísa má til umfjöllunar innri endurskoðunar um áhættustýringu í Mat á eftirlitsumhverfi 2013 sem gagnlegrar fyrirmyndar að umgjörð áhættustýringar og áhættugreiningar. Einnig er tekið undir það álit innri endurskoðunar að nauðsynlegt sé að móta heildstæða samræmda gæðastefnu fyrir Reykjavíkurborg. Auk þess má nefna að starfshópur um gæðakerfi og rekstrarhandbók Reykjavíkur tók til starfa í mars og hefur m.a. til skoðunar að koma á fót samræmdri rekstrar-/gæðahandbók fyrir Reykjavíkurborg sem myndi stuðla að bættri áhættugreiningu verklagsreglna og verkferla. Þannig er heildstæðu yfirliti yfir innri verklagsreglur og verkferla sem hafa verið áhættugreindir best fyrir komið í sameiginlegri rekstrar-/gæðahandbók fyrir Reykjavíkurborg og er mælt til þess að ráðist verði í gerð hennar.

Lærdómur/tillögur:

Mikilvægt er að vinna áfram að mótun áhættustýringar hjá Reykjavíkurborg. Jafnframt er að vænta tillagna starfshóps um gæðakerfi og rekstrarhandbók Reykjavíkur.³⁰

²⁹ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Mat á eftirlitsumhverfinu - umfjöllun um áhættumat, 2013.

³⁰ Hlutverk starfshópsins er:

- Að gera tillögu um sameiginlega rekstrarhandbók Reykjavíkurborgar. Rekstrarhandbókin innihaldi skipulagsskjöl, stefnuskjöl, samþykktir, útgefnar reglur, verklagsreglur, vinnulýsingar auk eyðublaða og annars efnis frá miðlægri stjórnslu og öðrum stjórnslueiningum sem varða alla starfsmenn Reykjavíkurborgar, svo sem um mannauðsmál, fjármál, umhverfismál, þjónustu og annað sem mikilvægt er að tryggja samræmda framkvæmd um.

43. Ábending úttektarnefndar

Mikilvægt er að kjörnir fulltrúar geri sér góða grein fyrir því sem æðstu stjórnendur Reykjavíkurborgar hvert hlutverk þeirra er og ábyrgð á innra eftirliti.³¹

44. Ábending úttektarnefndar

Mikilvægt er að æðstu stjórnendur Reykjavíkurborgar endurmeti mikilvægi einstakra þátta í eftirliti borgarinnar, einkum þeirra sem snúa að áhættustjórnun, árangursstjórnun, siðareglum, innra eftirliti og upplýsingamiðlun.³²

45. Ábending úttektarnefndar

Brýnt er að fyrir liggja skýr og formfest krafa um hverjir bera ábyrgð á innleiðingu eftirlitsins og með hvaða hætti æðstu stjórnendur eru upplýstir um framkvæmdina og stöðu þess.³³

-
- Að gera tillögur um útfærslu rekstrarhandbókar, hvernig utanumhaldi og stýringu á henni yrði háttað og hvaða hugbúnaðarkerfi yrði notað. Starfshópurinn skal hafa að leiðarljósi að fagsvið og skrifstofur borgarinnar geti sett upp handbækur sínar í sama kerfi.
 - Að leggja fram kostnaðaráætlun vegna innleiðingar og viðhalds rekstrarhandbókar.
 - Að gera tillögu um gæðastefnu Reykjavíkurborgar.
 - Að meta umfang og kostnað við heildstæða innleiðingu gæðastjórnunar í stjórnsýslu Reykjavíkurborgar.

³¹ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Umfjöllun um innra eftirlit - hlutverk og ábyrgð kjörinna fulltrúa og embættismanna. Einnig er umfjöllun um ábyrgðaskiptingu hjá RVK 2011 í mati á eftirlitsumhverfinu. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 13-15), Mati á eftirlitsumhverfi 2011 (s. 4-8).

³² Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Borgarráð þarf að fylgjast með áhættustýringu og innra eftirliti og stuðla að stöðugum umbótum á þessu sviði í þeim tilgangi að ná settum markmiðum í starfsemi Reykjavíkurborgar.

Þá er brýnt að borgin móti heildarstefnu um áhættustýringu og nú þegar unnið er að heildarskoðun á stjórnsýslunni er tækifæri til þess að finna þessum málum farveg t.d. í miðlægri deild sem bæri ábyrgð á samræmingu gæðamála, áhættustýringu og greiningu og vistun gagna. - Í mati Innri endurskoðunar á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar á sl. ári var bent á mikilvægi þess að fylgja eftir þekkingaruppbyggingu á áhættustjórnun og beita aðferðum hennar kerfisbundið við rekstur málaflokka borgarinnar.

Áhættustjórnun felur í sér að skilgreina áhættu og gefur forskrift að því með hvaða hætti meta skuli fjárhagslega og rekstrarlega áhættu. Hún felur einnig í sér að halda skrá yfir skilgreindar áhættur og endurskoða áhættumatið reglulega í samvinnu við hlutaðeigandi stjórnendur starfseininga. (Ábending úr texta skýrslu). Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2013 (k. 3.2. s. 24), Mat á innra eftirliti hjá Reykjavíkurborg 2011 (s. 20 og samantekt s. 2), Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 14).

³³ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: 1) Eftirlitsaðgerðir eru að einhverju leyti innbyggðar í starfsemi, kerfi og ferla. Eftirlitsaðgerðir eiga að tryggja fylgni við lög, reglur og önnur viðmið sem um

Ábendingar 43-45

Bent er á að kjörnir fulltrúar eru ekki stjórnendur Reykjavíkurborgar heldur hluti af fjölskipuðu stjórnvaldi. Um ábendingar nr. 43-45 er vísað til svara við ábendingum nr. 26-30, 42 og 46. Jafnframt hefur innri endurskoðun í skýrslum sínum Mat á innra eftirliti 2011 og Mat á eftirlitsumhverfi 2012 og 2013 fjallað um innra eftirlit Reykjavíkurborgar og hvaða hlutverki áhættustýring, árangursstjórnun og gæðastjórnun gegnir. Þar er að finna ítarlega og gagnlega umfjöllun um hlutverk og ábyrgð kjörinna fulltrúa hvað innra eftirlit varðar og lagðar fram tillögur um aðgerðir. Þessar skýrslur innri endurskoðunar hafa verið lagðar fram með ársreikningi Reykjavíkurborgar.

Þá má greina frá því að upplýsingamiðlun hefur verið bætt, sbr. fyrri svör, auk þess sem mannauðsdeild vinnur að bættri fræðslu um siðareglur og viðbrögð við mögulegum brotum á þeim sem nánar verður skýrt frá í umfjöllun um ábendingar og niðurstöður í 10. kafla um siðareglur og starfshætti hjá Reykjavíkurborg.

46. Ábending úttektarnefndar

Styrkja þarf það hlutverk innri endurskoðunar að gera úttekt hjá einstökum starfseiningum á styrkleika innra eftirlits. Setja ætti skýr markmið um að allar starfseiningar sæti slíkum úttektum á tilteknu árabili.

Tekið er undir að styrkja þurfi ofangreint hlutverk innri endurskoðunar.

Lærdómur/tillögur:

Lagt er til að endurskoðunaráætlanir innri endurskoðunar nái yfir 3-5 ár og taki til allra starfssviða fagsviða og Ráðhúss Reykjavíkur. Endurskoðunaráætlanir byggji á áhættu-

starfsemina gilda. Brýnt er að stjórnendur séu gerðir ábyrgir fyrir eftirliti með sínum ferlum og fyrir því að koma upplýsingum um mögulega áhættuþætti áfram til annarra vöktunaraðila sem og til næstu yfirmanna sinna. (Ábending úr texta skýrslu).

(Ábending úr texta skýrslu) 2) Borgarráð og borgarstjórn bera hina endanlega ábyrgð á innra eftirliti með starfsemi borgarinnar í heild og því er nauðsynlegt að allir aðilar, kjörnir fulltrúar og starfsmenn borgarinnar á ólíkum stigum stjórnkerfisins séu meðvitaðir um hlutverk sitt og hvernig virkt innra eftirlit stuðli að því að borgin nái markmiðum sínum. Í þessum skilningi er skýr stefnumótun forsenda fyrir öflugu innra eftirliti. (Ábending úr texta skýrslu). Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 14), Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 20).

greiningu þar sem leitast er við að greina og forgangsraða verkefnum innri endurskoðunar.

47. Ábending úttektarnefndar

Ljóst er að þótt til staðar séu ýmsar veigamiklar reglur og fyrirmæli um starfshætti innan borgarkerfisins við innra eftirlitið þarf að leggja í meiri vinnu til að eftirlitið hjá borginni verði viðunandi.³⁴

Þetta álit úttektarnefndar borgarstjórnar er niðurlag kafla 4.5 um eftirlit og endurskoðun í skýrslu úttektarnefndar. Í því felast fyrri álit úttektarnefndar sem fjallað hefur verið um hér að ofan og er vísað til þeirra. Jafnframt er áréttað að tekið er undir að treysta þarf betur innra eftirlit borgarinnar.

48. Ábending úttektarnefndar

Það er hlutverk sveitarstjórnar að ráða ytri endurskoðanda og semja um þóknun til hans. Núverandi samningur við ytri endurskoðanda er undirritaður af fjármálastjóra fyrir hönd Reykjavíkurborgar. Mikilvægt er að tryggja óhæði ytri endurskoðanda gagnvart þeim sem eftirlit endurskoðanda beinist einkum að, þ.e. framkvæmdavaldinu. Að mati úttektarnefndarinnar er mikilvægt að samningur milli aðila sé formlega samþykktur af borgarstjórn og að kjörinn borgarfulltrúi komi beint að undirritun samningsins og er eðlilegt að það sé forseti borgarstjórnar.

Samningur Reykjavíkurborgar við ytri endurskoðanda er lagður fyrir borgarstjórn til formlegrar samþykktar. Síðasti samningur var samþykktur af borgarstjórn þann 17. september 2013 og undirritaður af borgarstjóra Reykjavíkur þann 22. janúar 2014. Sú tilhögun að borgarstjóri undirriti hann er í samræmi við hlutverk hans skv. 72. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar nr. 715/2013.

³⁴ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Markviss uppbygging innra eftirlits er grundvöllur að öruggari og traustari starfsemi og tilgangur þess er að lágmarka áhættu sem ógnað getur árangri. Innra eftirlit stuðlar að því að vernda eignir, auðlindir og tryggir að fjárhagsupplýsingar séu réttar. Í mörgum úttektum Innri endurskoðunar hefur komið fram að huga þarf betur að skráningu og skjalfestingu verkferla. Efla þarf kynningu á því hvað felst í innra eftirliti og stuðla að sameiginlegum skilningi á verkaskiptingu varðandi innra eftirlit. Skýrsluheiti: Mat á innra eftirliti hjá Reykjavíkurborg 2011 (samantekt, s. 2).

2.3 5. kafli

Stjórnsýslustaða B-hluta fyrirtækja gagnvart Reykjavíkurborg

Viðbrögð við 5.4 Samantekt, s. 98-99.

49. Ábending úttektarnefndar

Þar sem ekki er lengur um neina starfsemi að ræða í Aflvaka hf. telur úttektarnefndin að ástæða sé til að Reykjavíkurborg meti hvort rétt sé að slíta félaginu.

Aflvaki Reykjavíkur var stofnaður 30. desember árið 1992, sem þróunar- og fjárfestingafélag til að styrkja atvinnulíf í Reykjavík. Að Aflvaka Reykjavíkur stóðu Reykjavíkurborg, Hitaveita Reykjavíkur, Rafmagnsveita Reykjavíkur, Vatnsveita Reykjavíkur og Reykjavíkurhöfn. Síðar gekk Háskóli Íslands til liðs við félagið. Árið 1995 færði Aflvaki Reykjavíkur hf. út kvíarnar þegar Hafnarfjarðarbær kom inn í félagið með aukið hlutfé. Þá var nafninu breytt í Aflvaki hf. Árið 2000 var samþykkt að skipta Aflvaka hf. upp og stofnað sérstakt félag utan um fjárfestingaverkefni félagsins, Sprotasjóðinn hf. Jafnframt voru aðrir hluthafar í Aflvaka hf. utan Reykjavíkurborgar keyptir út. Engin starfsemi hefur verið í félaginu í rúman áratug. Starfshópurinn tekur undir ábendingu úttektarnefndarinnar og leggur til að félaginu verði slitið. Huga þarf jafnframt að því að ganga frá eignarhluta Aflvaka hf. í öðrum félögum.

Lærdómur/tillögur:

Lagt er til að Aflvaka hf. verði fundin ný verkefni og félagið endurfjármagnað eða slitið formlega ella.

50. Ábending úttektarnefndar

Mikilvægt er að ljúka hið fyrsta breytingum á rekstrarformi Bílastæðasjóðs og koma rekstrarforminu í viðunandi horf.

Bílastæðasjóður Reykjavíkur var stofnaður árið 1988 og tók þá við hlutverkum bílastæðasjóðs og stöðumælasjóðs Reykjavíkurborgar. Stjórnskipuleg staða Bílastæðasjóðs Reykjavíkur hefur tekið miklum breytingum á undanförunum árum en sjóðurinn

hefur starfað í óskilgreindu formi sem B-hluta fyrirtæki Reykjavíkurborgar. Endurskoðun á stjórnskipulegri stöðu Bílastæðasjóðs lauk er samþykkt var á fundi borgarráðs 18. apríl 2013 að bílastæðanefnd fari með málefni Bílastæðasjóðs Reykjavíkur og starfi í umboði borgarráðs með þeim hætti sem nánar er kveðið á um í samþykkt fyrir bílastæðanefnd, samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar nr. 638/2001 með síðari breytingum og eftir því sem lög mæla fyrir um. Þannig er bílastæðanefnd ein af fastanefndum Reykjavíkurborgar og heyrir undir borgarráð. Í þeirri ákvörðun að Bílastæðasjóður skyldi heyra undir bílastæðanefnd, og þar með borgarráð, fylgdi að Bílastæðasjóður var færður í A-hluta borgarsjóðs.

Lærdómur/tillögur:

Að mati starfshópsins er breytingum á rekstrarformi Bílastæðasjóðs lokið og rekstrarformið komið í viðunandi horf.

51. Ábending úttektarnefndar

Rekstrarform Faxaflóahafna sf., Félagsbústaða hf., Íþrótt- og sýningahallarinnar hf., Jörundar ehf. og Malbikunarstöðvarinnar Höfða hf. hentar vel þeim rekstri og eignarhaldi sem um er að ræða í hverju tilviki að mati úttektarnefndarinnar.

Starfshópurinn fagnar niðurstöðu úttektarnefndarinnar þess efnis að rekstrarform Faxaflóahafna sf., Félagsbústaða hf., Íþrótt- og sýningarhallarinnar hf., Jörundar ehf., og Malbikunarstöðvarinnar Höfða hf., henti vel þeim rekstri og eignarhaldi sem um er að ræða í hverju tilviki.

52. Ábending úttektarnefndar

Skíðasvæði höfuðborgarsvæðisins er samstarfsverkefni sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um rekstur skíðasvæðanna í Bláfjöllum og Skálafelli. Ekki verður séð af fyrirliggjandi gögnum að fram hafi farið aðrar úttektir en frá árinu 2007 eða mat á samstarfi þessu sem varð til árið 2003 eða formlegt mat á því hvort ástæða sé til að koma rekstrinum í tiltekið félagsform. Telur úttektarnefndin ástæðu til að slíkt mat fari fram af hálfu aðildarsveitarfélaganna.

Nú nýverið lauk úttekt á skíðasvæði höfuðborgarsvæðisins og var rekstrarformi þess breytt. Á fundi borgarráðs 14. nóvember 2013 var samþykktur nýr samstarfssamningur um rekstur skíðasvæða höfuðborgarsvæðisins þar sem brugðist var við ábendingum úr skýrslu úttektarnefndar borgarstjórnar og skýrslu innri endurskoðunar. Samþykkt var að gera ráð fyrir sérstökum eigendavettvangi vegna reksturs skíðasvæðanna og að daglegur rekstur skíðasvæðanna verði á vegum íþróttá- og tómsfundasviðs Reykjavíkurborgar samkvæmt sérstökum þjónustusamningi þar um.

53. Ábending úttektarnefndar

Mikilvægt er að Reykjavíkurborg myndi sér stefnu um það á hvaða formi B-hluta fyrirtæki verði rekin og að sú stefna taki mið af eðli og umfangi viðkomandi verkefna, svo sem hvort um er að ræða lögbundin verkefni eða samkeppnisrekstur að einhverju leyti eða ekki.

Í B-hluta samstæðu Reykjavíkurborgar eru fjárhagslega sjálfstæð fyrirtæki sem Reykjavíkurborg á a.m.k. að hálfu leyti eða meira:

Langstærst þeirra er sameignarfyrirtækið Orkuveita Reykjavíkur og gilda um fyrirtækið sérlög nr. 136/2013 sem m.a. kveða á um að ábyrgð hvers eiganda á skuldum fyrirtækisins skuli vera einföld og hlutfallsleg. Orkuveitan annast m.a. lögbundna þjónustu gagnvart íbúum, s.s. vatnsveitu og fráveitu eftir uppskiptingu um síðustu áramót í sérstökum dótturfyrirtækjum, en fyrirtækið á einnig dótturfyrirtækið Orka Náttúra ohf. sem er í samkeppnisrekstri.

Reykjavíkurborg á meirihluta í þremur byggðasamlögum sem starfa á höfuðborgarsvæðinu: Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins sem annast lögbundið slökkviliðsstarf en rekur einnig sjúkraflutninga í verktöku fyrir ríkið, Sorpu sem annast lögbundið hlutverk varðandi meðferð úrgangs og Strætó sem annast almenningssamgöngur á svæðinu. Ábyrgð eigendasveitarfélaga er skilgreind í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 og er einföld og hlutfallsleg m.v. íbúafjölda. Í þeim tilvikum að rekstrarsamstarf sveitarfélaga felur í sér framsal á stjórnsýslulegu umboði þá ætti að ramma slíkt samstarf í samþykktum byggðasamlags skv. sveitarstjórnarlögum.

Reykjavíkurborg á með tveimur öðrum sveitarfélögum sameignarfyrirtækið Faxaflóa-hafnir sem annast hafnarþjónustu á svæði sveitarfélaganna. Þá á Reykjavíkurborg hlutafélagið Félagsbústaði sem annast uppbyggingu á félagslegu húsnæði en framboð á slíku húsnæði fellur undir lögbundið hlutverk sveitarfélagsins. Fyrirtækið er með takmarkaðri ábyrgð sem hlutafélag en borgarsjóður er í ábyrgð fyrir stærstum hluta af lánum fyrirtækisins.

Reykjavíkurborg á hlutafélagið Malbikunarstöðina Höfða sem er í samkeppnisrekstri og hentar því hlutafélagsformið vel. Þá á Reykjavíkurborg helmingshlut í hlutafélaginu Íþróttá- og sýningarhöllinni sem annast rekstur Laugardalshallarinnar og á og rekur sýningarhöllina sem reist er sem viðbygging við Laugardalshöll. Reykjavík á einnig hlutafélagið Jörund sem á og rekur fasteignir að Lækjargötu 2 og Austurstræti 22 og hlutafélagið Aflvaka sem stofnað var um þróunarstarfsemi en hefur ekki verið í rekstri í allmörg ár.

Starfsemi Bílastæðasjóðs var áður í B-hluta en hefur verið færð í A-hluta undir sérstaka bílastæðanefnd, m.a. með þeim rökum að ekki er um hreinræktaða þjónustustarfsemi að ræða heldur einnig eftirlit og sektarframkvæmd á grundvelli umferðarlaga nr. 50/1987. Þá var starfsemi skíðasvæða höfuðborgarsvæðisins einnig áður í B-hluta en hefur verið færð með þjónustusamningi undir starfsemi íþróttá- og tómsundasviðs.

Starfshópurinn telur að rekstrarform ofangreindra fyrirtækja henti þeim vel og þau eigi sér sterkar röksemdir og taki mið af aðstæðum í hverju tilviki. Hins vegar má taka undir með úttektarnefnd að ekki hefur verið mörkuð heildstæð stefna um rekstrarform fyrirtækja í eigu borgarinnar út frá hlutverki þeirra, hvort um lögbundna starfsemi sé að ræða og áhættu sem reksturinn kann að skapa rekstri borgarsjóðs.

Þá er rétt að vekja athygli á því að Reykjavíkurborg kaupir mikið af þjónustu af einkaaðilum, s.s. vegna bygginga á mannvirkjum og aðfanga í rekstri. Einnig að Reykjavíkurborg felur ýmsum lögaðilum að veita þjónustu sem borgin myndi ella veita á grundvelli þjónustusamninga þar sem borgarsjóður er verkkaupi, t.d. í rekstri leik- og grunnskóla.

Lærdómur/tillögur:

Æskilegt er að rýna kosti og galla mismunandi rekstrarforma B-hluta félaga út frá lögbundnu hlutverki sveitarfélaga, stjórnun og stjórnarháttum, áhættu sem fylgir starfseminni og hagkvæmni með sama hætti og gert hefur verið hjá Orkuveitu Reykjavíkur í tengslum við kvaðir um uppskiptingu fyrirtækisins.

54. Ábending úttektarnefndar

Úttektarnefndin telur mikilvægt að ljúka gerð eigendastefnu fyrir þau B-hluta fyrirtæki sem eru í rekstri. Að einhverju leyti er sú vinna hafin því að á árinu 2012 samþykkti borgarstjórn eigendastefnu fyrir Orkuveitu Reykjavíkur og á vettvangi Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu er unnið að gerð eigendastefnu fyrir byggðasamlögin Sorpu, Strætó og Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins.

Ný eigendastefnda Sorpu og Strætó bs., unnin af eigendum þess, þ.e.a.s. af sveitarfélögunum á höfuðborgarsvæðinu, var samþykkt í borgarstjórn Reykjavíkur 18. apríl 2013.

Starfshópurinn tekur undir með úttektarnefndinni að mikilvægt sé að klára eigendastefnu fyrir Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins sem fyrst.

55. Ábending úttektarnefndar

Við gerð eigendastefnu telur úttektarnefndin rétt að horfa til nánar tilgreindra meginatriða, s.s. ábyrgðarskila milli eiganda og fyrirtækis, stjórnunarlegs aðskilnaðar og stjórnarháttar. Úttektarnefndin telur jafnframt að síður eigi við gerð eigendastefnu að endurtaka ákvæði sem um viðkomandi starfsemi gilda samkvæmt lögum eða samþykktum viðkomandi félags til að draga úr hættu á því að misræmi verði þar á milli.

Starfshópurinn tekur undir þá skoðun úttektarnefndar að mikilvægt sé að eigendastefna ávarpi ábyrgðarskil og stjórnunarlegan aðskilnað milli eiganda og stjórnenda fyrirtækis. Reykjavíkurborg hefur verið að feta sig inn í það landslag að setja B-hluta félögum sínum eigendastefnu. Starfshópurinn telur það jákvætt framfaraskref en leggur jafnframt

áherslu á að fylgst verði með framkvæmd eigendastefnunnar hjá B-hluta félögum með það að markmiði að sníða af henni hugsanlega vankanta og betrubæta í ljósi reynslunnar.

Lærdómur/tillögur:

Mótun eigendastefna fyrir B-hluta félög borgarinnar er jákvæð þróun. Mikilvægt er að fylgjast með framkvæmd hennar.

56. Ábending úttektarnefndar

Úttektarnefndin mælir með því að Reykjavíkurborg setji sér stefnu eða viðmiðanir um val á fulltrúum í stjórnir B-hluta fyrirtækja. Þar verði sett hæfniviðmið og afstaða tekin til þess hvort kjörnir fulltrúar, starfsmenn borgarinnar eða utanaðkomandi aðilar eigi að gegna stjórnarsetu. Er jafnframt rétt að horfa til þess um hvers konar þjónustu eða verkefni er að ræða, þ.e. hvort verið er að sinna samfélagsþjónustu eða hvort um er að ræða samkeppnisrekstur. Einnig er rétt að taka mið af hlutverki viðkomandi stjórnar, svo sem hvort um er að ræða hreina rekstrarstjórn eða hvort verið er að fjalla um fagatriði sem tengjast öðrum þjónustupáttum sveitarfélagsins.

Starfshópurinn tekur undir ábendingu úttektarnefndarinnar og telur nauðsynlegt að lagt verði í þá vegferð að setja sér stefnu um val á fulltrúum í stjórnir B-hluta fyrirtækja. Ekki er vitneskja um að þess háttar stefna eða viðmið sé til staðar hjá Reykjavíkurborg.

Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar hefur ítrekað bent á það í skýrslum sínum að þörf væri á skýrari stefnu borgaryfirvalda gagnvart B-hluta fyrirtækjum Reykjavíkurborgar, auk þess sem ítrekað hefur verið bent á að samskipti borgarinnar við fyrirtækin séu ekki nægilega markviss.

Þegar embætti borgarritara var endurvakið haustið 2011 var vísað til þess að borgarritari færi með B-hluta félög. Það verkefni borgarritara hefur hins vegar ekki verið skilgreint nánar eða formgert. Starfshópurinn telur mikilvægt að skilgreint verði með skýrum hætti hvar umsýsla B-hluta fyrirtækja eigi að eiga heima í borgarkerfinu.

Lærdómur/tillaga:

Reykjavíkurborg þarf að móta sér skýra stefnu gagnvart B-hluta félögum og formgera með skýrum hætti hvernig skuli farið með umsýslu þeirra innan borgarkerfisins.

57. Ábending úttektarnefndar

Eftirlit skortir af hálfu kjörinna fulltrúa Reykjavíkurborgar með B-hluta fyrirtækjum. Mjög misjafnt er hvort eða í hve miklum mæli kjörnir fulltrúar mæta á ársfundum viðkomandi fyrirtækja nema ef um er að ræða kjörna fulltrúa sem jafnframt eru í stjórn einingarinnar. Einnig virðast kjörnir fulltrúar á liðnum árum hafa sýnt lítinn áhuga á að heimsækja einstök B-hluta fyrirtæki.

Hluti af vandanum er líklega sú óvissa sem ríkir um það hver í raun fari með forræði á B-hluta fyrirtækjunum – hvar þau eru vistuð í stjórnkerfinu. Væri þessu verkefni fundinn varanlegur sess í stjórnskipan Reykjavíkurborgar yrði sennilega hægara um vik að finna farsæla lendingu í þessu umhverfi. Af fyrirliggjandi gögnum er ljóst að mismunandi skilningur er í hugum forsvarsmanna fyrirtækja Reykjavíkurborgar um aðkomu og umboð Reykjavíkur gagnvart fyrirtækjunum. Að mati starfshópsins er nauðsynlegt að skerpa á þessu meðal kjörinna fulltrúa.

58. Ábending úttektarnefndar

Af fyrirliggjandi gögnum úttektarnefndarinnar verður ráðið að almennt eru samskipti B-hluta fyrirtækja við Reykjavíkurborg ekki mikil nema í tengslum við gerð fjárhagsáætlana og ársreikninga. Fundargerðir stjórnna eru að einhverju leyti lagðar fram til kynningar í borgarráði en lítil umræða virðist fara fram um þær.

Ábendingar hafa komið fram með reglulegum hætti frá bæði fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar og innri endurskoðun sem lúta að þörf þess að skilgreina fyrirkomulag samstarfs á milli A-hluta og fyrirtækja í B-hluta sem taki m.a. á hlutverki fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar. Til viðbótar hefur verið bent á þörf þess að auka þurfi samræmingu í skilum B-hluta fyrirtækja til fjármálaskrifstofu við fjárhags-

áætlunargerð og ársreikningagerð og bæta þurfi afstemmingar bókhalds sem snúa að innbyrðis viðskiptum innan samstæðu, milli A- og B-hluta og milli fyrirtækja í B-hluta.

Lærdómur/tillögur:

Starfshópurinn tekur því undir ábendingu úttektarnefndarinnar og leggur til að vinnubrögð verði skerpt í samvinnu við fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar.

59. Ábending úttektarnefndar

Þörf er á að setja skýrari reglur eða viðmið um umboð fulltrúa Reykjavíkurborgar í stjórnnum B-hluta fyrirtækja og samráð við Reykjavíkurborg sem eiganda um einstakar mikilvægar ákvarðanir, hvort sem um er að ræða mikilvægi miðað við fjárhag eða þjónustupætti. Einnig er mikilvægt að fulltrúar í stjórnnum B-hluta fyrirtækja hafi skýr viðmið um upplýsingamiðlun til Reykjavíkurborgar sem eiganda.

Að mati starfshópsins er þörf á að kveða skýrar á um hlutverk eigenda gagnvart ákvörðunum og valdheimildum stjórna í samþykktum byggðarsamlaga. Skýrt verði í hvaða tilvikum þörf sé á að bera ákvarðanir stjórna undir eigendur og óska eftir formlegu umboði þeirra. Nauðsynlegt er að stjórnir byggðarsamlaganna setji sér starfsreglur og þörf er á leiðbeiningum um stjórnarhætti sem taka mið af starfsumhverfi og leikreglum fyrir byggðarsamlög.

Lærdómur/tillögur:

Mikið hefur áunnist í þessum efnum á síðustu árum en starfshópurinn tekur þó undir ábendingu úttektarnefndar og telur svigrúm vera til frekari endurbóta í þessum efnum. Starfshópurinn bendir á að við yfirstandandi endurskoðun á eigendastefnu Orkuveitu Reykjavíkur er verið að gera frekari endurbætur í þessum efnum.

Lagt er til að skrifstofa borgarstjórnar fylgi því eftir að þessi mál verði greind nánar og fræðsla borgarfulltrúa á nýju kjörtímabili taki mið af þessari ábendingu úttektarnefndar.

2.4 6. kafli

Vöru-, þjónustu- og verkkaup hjá Reykjavíkurborg

Viðbrögð við 6.6 Samantekt, s. 113-114.

60. Ábending úttektarnefndar

Innkaupareglur Reykjavíkurborgar styðja og styrkja innkaupastefnu hennar. Frá árinu 2002 hefur reglunum verið breytt þrisvar sinnum og innkaupastefnunni tvisvar sinnum.³⁵

Ekki verður séð að úttektarnefnd telji tilefni til að endurskoða innkaupastefnu Reykjavíkurborgar eða gildandi innkaupareglur. Bent hefur verið á að æskilegt sé að útfæra stefnuna á gagnsærri hátt og kynna hana betur meðal þeirra sem annast innkaup á vegum borgarinnar. Innkaupadeild fjármálaskrifstofu vinnur um þessar mundir að því að auka sýnileika innkaupastefnunnar og innkaupareglna á vef borgarinnar og þannig auka fræðslu fyrir lykilaðila í innkaupum fagsviðanna og meðal þeirra sem halda utan um verklegar framkvæmdir. Þetta kynningar- og fræðslustarf er að mati starfshópsins sérstaklega mikilvægt í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa á sviðum og skrifstofum og hlutverkum þeirra á undanförunum árum. Í vinnslu eru tillögur að breytingum á innkaupareglum, m.a. til að skerpa á eftirlitshlutverki innkauparáðs. Verða breytinga-tillögur lagðar fram í innkauparáði til samþykktar 2. maí nk. Markmiðið með breytingunum er að eftirlitshlutverk ráðsins verði skýrara og skilvirkara.

Sjá einnig svar við lið 64.

61. Ábending úttektarnefndar

Frá árinu 2002 hefur innkaupaskrifstofan gert tæplega 2.000 samninga og verðkannanir eða að meðaltali um 200 samninga árlega. Af þeim eru ¾ vegna verklegra samninga. Samningsfjárhæðin nam 53,6 ma.kr.

³⁵ Ábendingar Innri endurskoðunar: Fyrir hendi er ágæt innkaupastefna en hana þyrfti að útfæra á gagnsæjan hátt, þannig að framtíðarsýn forsvarsmanna innkaupa og útfærsla innkaupastefnu sé kunn öllum starfsmönnum og upplýsingar um hana aðgengilegar.

Um miklar fjárhæðir er að tefla, ekki síst þegar verklegar framkvæmdir eru taldar með. Ætla má að um 200 útboð og samningar hafi verið gerðir á hverju ári tímabilið 2002-2011. Þetta sýnir ljóslega mikilvægi þeirra aðgerða sem innkaupadeild fjármálaskrifstofu vinnur að um þessar mundir.

Sjá einnig svar við lið 60.

62. Ábending úttektarnefndar

Lagðar hafa verið fram 42 kærur vegna útboðsmála til kærunefndar á því árabili sem til skoðunar var, sem er 2,3% af fjölda útboða. Kærunefnd féllst aðeins í sex tilfellum á kröfur kærands. Af þessu má ráða að þátttakendur í útboðum hjá Reykjavíkurborg séu almennt sáttir við innkaupareglur borgarinnar og framkvæmd þeirra.

Tekið er undir með úttektarnefnd að ætla má að þátttakendur í útboðum borgarinnar séu almennt sáttir við innkaupareglur borgarinnar þar sem einungis voru 42 kærur á umræddu tímabili. Þá ber það, að mati starfshópsins, innkaupareglum og stjórnsýslu borgarinnar góðan vitnisburð að kærunefnd féllst aðeins í 6 tilvikum á kröfur kæranda.

63. Ábending úttektarnefndar

Samkvæmt upplýsingum frá innkaupaskrifstofu annaðist hún samninga á árabilinu 2002–2011 fyrir 53,6 ma.kr. sem er um 43% af heildarinnkaupunum að fjárhæð 124,7 ma.kr., sem úttektarnefndin telur að falla eiga undir innkaupareglur Reykjavíkurborgar. Brynt er að innkaupaskrifstofan eða sá aðili sem hverju sinni fer með yfirstjórn innkaupamála geri gangskör að því að meta hve stór hluti innkaupanna eigi að vera á hennar forræði. Enn fremur að innkaupaskrifstofan afli upplýsinga með reglubundnum hætti um þau innkaup og að fylgt sé innkaupareglunum.³⁶

³⁶ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Skerpa þarf á hlutverki og ábyrgðarsviði ýmissa aðila sem koma að innkaupum. Huga þarf að verkaskiptingu miðlægra skrifstofa. Auka þarf samvinnu á milli þeirra þar sem verkefni þeirra skarast varðandi innkaupamál. Einnig þarf að efla samvinnu við fagsvið í tengslum við umbótaverkefni (sjá niðurstöður áhættumats). Sjá einnig umfjöllun um miðlæga/rammasamninga á bls. 11-12. Skýrsluheiti: Innkaupaskrifstofa - innra eftirlit, febrúar 2010 (Samantekt, s. 2 og s. 11-12).

Í ábendingu úttektarnefndar er því haldið fram að heildarinnkaup borgarinnar nemi á árunum 2002-2011 um 124,7 milljörðum en innkaupaskrifstofa hafi samið um innkaup fyrir um 53,6 milljarða. Hvetur úttektarnefndin til þess að innkaupaskrifstofa eða þeir sem fara með yfirstjórn innkaupamála meti hve stór hluti innkaupa eigi að vera á forræði þeirra. Innkaupadeild fjármálaskrifstofu vinnur að því með innkaupagreiningum að finna tækifæri til að koma á rammamningum þar sem það form getur gefið hagkvæmustu niðurstöðu en miklu varðar að svið og stofnanir virði og noti rammamninga og það kallar á aukið fé til eftirlits með því. Hvorki innkauparáð né borgarráð hafa sett fram stefnu um eða tekið ákvörðun um hve stór hluti innkaupa eigi að vera undir samningum sem innkaupadeild annast fyrir borgina. Úttektarnefnd virðist líta svo á að það sé ákvörðun innkaupadeildar fjármálaskrifstofu að kveða upp úr með það hvaða innkaup skuli heyra undir samningsumboð hennar. Svo er ekki. Sviðsstjórar taka ákvarðanir um slíkt en þeim ber þó að virða lög og reglur um opinber innkaup og innkaupadeild fylgist með því eftir föngum. Þannig er unnið að þróun innkaupagreininga hjá innkaupadeild til að varpa ljósi á þessa eftirfylgni. Hjá innkaupadeild er á dagskrá að ráða sérfræðing til að halda sérstaklega utan um þróun innkaupagreininga í þessu skyni.

Lærdómur/tillögur:

Starfshópurinn leggur til að borgarráð beini því til sviða og stofnana borgarinnar að nýta sér í ríkara mæli rammamninga og örsamninga og fylgi þeim til að ná sem hagkvæmasta verði.

Mikilvægt að borgarráð setji markmið um aukinn þátt innkaupa samkvæmt rammamningum.

64. Ábending úttektarnefndar

Eftirlitshlutverk innkauparáðs felst meðal annars í að fylgjast með því að innkaupastefnu og innkaupareglum sé fylgt við innkaup. Ráðið skal beina athugasemdum og ábendingum er varða framkvæmd innkaupa til

forstöðumanns og fagraða. Að mati úttektarnefndarinnar skortir verulega á að ráðið hafi sinnt þessu viðfangsefni.³⁷

Fyrst er rétt að áréttta að gera þarf greinarmun á eftirlitshlutverki innkauparáðs annars vegar og innkaupadeildar (áður innkaupaskrifstofu) hins vegar og er því ekki víst að ábendingar innri endurskoðunar og úttektarnefndar um eftirlitshlutverk innkaupaskrifstofu eigi í öllum tilfellum við eftirlitshlutverk innkauparáðs. Innkauparáð hefur nýverið samþykkt breytingar á innkaupa-reglum sem m.a. fela í sér að skerpt hefur verið á eftirlitshlutverki innkauparáðs og skýrslugjöf innkaupadeildar til innkauparáðs. Markmiðið með breytingunum er að eftirlitshlutverk ráðsins verði skýrara og skilvirkara.

65. Ábending úttektarnefndar

Viðfangsefni innkaupaskrifstofu er að hafa yfirumsjón með innkaupum, veita fræðslu, ráðgjöf og aðstoð við innkaup og annast reglubundið eftirlit með innkaupum. Að mati úttektarnefndarinnar fer skrifstofan vel eftir reglum um innkaup sem hún annast sjálf og upplýsir innkauparáð reglulega um viðskipti og þjónustu skrifstofunnar við borgaraðila vegna innkaupamála. Þá hefur skrifstofan kynnt reglur um innkaup fyrir þeim starfsmönnum borgarinnar sem hafa með þau að gera og veitt ráðgjöf og fræðslu um þau.³⁸

Innkaupadeild fjármálaskrifstofu vinnur að aukinni fræðslu og kynningu á innkaupareglum og flokkun og greiningum á innkaupum. Tekið er undir með innri endurskoðun að æskilegt er að gera aðgerðaáætlun varðandi innkaup í samráði við svið og stofnanir sem síðan verði lögð fyrir innkauparáð og borgarráð til samþykktar. Innkaupadeild hefur sett upp rekstrarhandbók á innra netinu og þar er að finna margvíslegar verklagsreglur og verkferla auk

³⁷ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Setja þarf fram skýr mælanleg markmið um þann árangur sem stefnt er að. Gera þarf markmiðin og mælikvarðana mjög sýnilega, annaðhvort í starfsáætlun eða á innri vef. Sjá nánar í kafla 4.1-4.3 um eftirlitshlutverk innkaupaskrifstofu, áhættumat og stefnu og framtíðarsýn. Skýrsluheiti: Innkaupaskrifstofa - innra eftirlit, febrúar 2010 (Samantekt, s. 2).

³⁸ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Styrkja þarf faglega vinnu við innkaupagreiningar og festa hana í sessi. Vinna þarf út frá skilgreindri flokkun innkaupa sem auðveldar greiningu og alla ákvarðanatöku varðandi innkaup. Útfæra þarf aðgerðaáætlun sem síðan verði lögð fyrir innkauparáð og borgarráð til samþykkis. Skýrsluheiti: Innkaupaskrifstofa - innra eftirlit, febrúar 2010 (k. 4, s. 21-22 og samantekt s 2).

eftirlitsáætlunar (ath. í stöðugri þróun, sbr. svar fjármálaskrifstofu). Í tillögum að breytingum á innkaupareglum er að finna tillögur um að áætlanir innkaupadeildar verði lagðar fyrir innkauparáð til samþykktar.

66. Ábending úttektarnefndar

Verulega virðist skorta á að innkaupaskrifstofan hafi sinnt því annars vegar að koma upplýsingum og faglegri greiningu til stjórnenda og kjörinna fulltrúa um innkaupin og hins vegar að rækja eftirlitshlutverk sitt samkvæmt innkaupareglum.³⁹

Innkaupadeild fjármálaskrifstofu vinnur að því að efla innkaupagreiningar til að leita að tækifærum til hagkvæmari innkaupa. Innkaupadeildin gerir reglubundið skýrslur um innkaup fyrir stjórnendum og kjörna fulltrúa sem birtast með ársreikningi og árshlutareikningum borgarinnar. Í innleiðingu er nýtt stjórnendaupplýsingakerfi (QlikView) sem mun skapa mikil tækifæri til að skila ráðum og stjórnendum góðum greiningum og skýrslum um innkaupamál. Æskilegt að fagráð og stjórnendum gefi þessu meiri gaum. Hins vegar verður að taka undir með úttektarnefnd að verulega skortir á að innkaupaskrifstofa/innkaupadeild hafi haft burði til að sinna eftirliti í samræmi við innkaupareglur. Sviðsstjórar bera ábyrgð á rekstri síns sviðs og eiga m.a. að hafa eftirlit með innkaupum undirstofnana. Þessu virðist fremur lítið sinnt. Innkaupadeild hefur ekki fjárheimildir til að ráða starfsmenn í eftirlit sem skýrir hvers vegna innkaupadeild hefur ekki sinnt eftirliti nægjanlega.

Innkaupadeild hefur sett upp rekstrarhandbók á innra netinu og þar er að finna margvíslegar verklagsreglur og verkferla auk eftirlitsáætlunar. Eftirlitsáætlun er ætlað að setja fram á heildstæðan og skýran hátt hvernig eftirlit samkvæmt innkaupareglum er framkvæmt. Skilgreint er með hverju á að hafa eftirlit og hvernig staðið skuli að því. Í eftirlitsáætluninni er eftirliti skipt í fjóra flokka;

³⁹ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Æskilegt er að setja í forgang vinnu IKS við gerð gæðahandbókar. Nauðsynlegt er að fyrirkomulagi um eftirlit séu gerð góð skil í gæðahandbók innkaupaskrifstofu. Af könnuninni sem IE lagði fyrir stjórnendum má draga þá ályktun að bæta megi eftirlit með rammisamningum og miðlægum samningum og endurspeglar það niðurstöður úttektar Innri endurskoðunar á innra eftirliti með innkaupmálum. Skýrsluheiði: Innkaupaskrifstofa - innra eftirlit, febrúar 2010 (Samantekt, s. 2 og s. 17), Mat á innra eftirliti hjá Reykjavíkurborg 2011 (s. 16).

eftirlit með birgjum, eftirlit með innkaupafólki, eftirlit með ábyrgðaraðilum innkaupa og eftirlit með ferlum.

Lærdómur/tillögur:

Æskilegt er að borgarráð kalli skýrar eftir því að sviðsstjórar leiti í samráði við innkaupadeild eftir tækifærum til aukinnar hagkvæmni í innkaupum og hafi gott eftirlit með framkvæmd innkaupa á sínum sviðum.

67. Ábending úttektarnefndar

Ekki verður séð af framlögðum gögnum með hvaða hætti fagráðin sinna því hlutverki sínu að bera ábyrgð á eftirliti með innkaupum sviða og stofnana sem undir þau heyra. Einnig er mismunandi hvort og hvernig sviðsstjórar upplýsa fagráðin um innkaupamál sviðanna. Þá hafa skrifstofur hinnar miðlægu stjórnarsýslu sinnt þessari upplýsingaskyldu sinni lítið sem ekkert.⁴⁰

Innkauparáð hefur reglulega kallað sviðsstjóra á fundi ráðsins í þeim tilgangi að áréttu ábyrgð þeirra á innkaupum síns sviðs þó ekki hafi tíðkast að kalla kjörna fulltrúa fyrir ráðið enda ekki bein heimild til þess í gildandi innkaupareglum. Innkauparáð hefur nýverið samþykkt breytingar á innkaupareglum sem m.a. fela í sér að skerpt hefur verið á eftirlitshlutverki innkauparáðs og skýrslugjöf innkaupadeildar fjármálaskrifstofu til innkauparáðs

Innkaupadeild fjármálaskrifstofu vinnur að því að efla innkaupagreiningar til að leita að tækifærum til hagkvæmari innkaupa. Innkaupadeildin gerir reglubundið skýrslur um innkaup fyrir stjórnendur og kjörna fulltrúa sem birtast með ársreikningi og árshlutareikningum borgarinnar. Í innleiðingu er nýtt stjórnendaupplýsingakerfi (QlikView) sem mun skapa mikil tækifæri til að skila

⁴⁰ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Upplýsingaflæði innan fyrirtækis/stofnunar er einn af undirstöðuþáttum góðrar stjórnunar og eftirlits. Lagt er til að meginstraumar í upplýsingastreymi verði flæðiritaðir. Nýta mætti betur möguleika upplýsingakerfa. Bæta þarf vinnuferla í kringum skráningu upplýsinga í upplýsingakerfi borgarinnar, bæði hvað varðar GoPro og fjárhagsbókhaldskerfi, til þess að unnt sé að fá út áreiðanlegar upplýsingar á auðveldan hátt. Bæta þarf stjórnendaupplýsingar varðandi innkaup. Samræma og staðla þarf skýrslugerð þannig að sambærilegar upplýsingar fái um fagsviðin og mögulegt sé að bera saman árangur þeirra í innkaupum. Skýrsluheiiti: Innkaupaskrifstofa - innra eftirlit, febrúar 2010 (Samantekt, s. 2).

ráðum og stjórnendum góðum greiningum og skýrslum um innkaupamál. Tekið er undir með úttektarnefnd að efla verður upplýsingagjöf um innkaupamál til fagráða og eftirlit með innkaupum.

Lærdómur/tillögur:

Leggur starfshópurinn til að sviðsstjórum verði falið að leggja ársfjórðungslega fyrir fagráðin innkaupaskýrslur og að gera grein fyrir jafnt sérstökum innkaupum sem háum innkaupafjárhæðum.

68. Ábending úttektarnefndar

Aðkoma kjörinna fulltrúa að innkaupamálum Reykjavíkurborgar snýst fyrst og fremst um að móta innkaupastefnuna, gera samþykktir fyrir innkauparáð, setja innkaupareglur, koma að afgreiðslu tiltekinna mála og sitja í fagráðum. Að mati úttektarnefndarinnar skortir nokkuð á að hinir kjörnu fulltrúar sinni skyldum sínum sem eftirlitsaðilar og virðast þeir lítið hafa leitað eftir upplýsingum um innkaupamál.⁴¹

Til að bregðast við þessum athugasemdum þarf væntanlega að leggja til að kjörnir fulltrúar fái góða fræðslu um innkaupamál í upphafi kjörtímabils. Þá ætti aukið upplýsingaflæði upplýsinga um innkaupamál, sbr. fyrri svör, jafnframt að auka virkt eftirlit kjörinna fulltrúa með þeim málaflokki.

Lærdómur/tillögur:

Koma þarf á kerfisbundinni fræðslu fyrir kjörna fulltrúa á innkaupamálum í upphafi nýs kjörtímabils.

69. Ábending úttektarnefndar

Athugun úttektarnefndarinnar á því hvort hugsanlegir hagsmuna-árekstrar væru til staðar í tengslum við aðkeypta vöru, þjónustu og styrki sýndi að 74 einstaklingar hjá Reykjavíkurborg (starfsmenn og

⁴¹ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Skerpa þarf á hlutverki og ábyrgðarsviði ýmissa aðila sem koma að innkaupum. Skýrsluheiti: Innkaupaskrifstofa - innra eftirlit, febrúar 2010 (Samantekt, s. 2).

makar þeirra) höfðu tengsl við aðila sem Reykjavíkurborg hefur viðskipti við. Í þessu sambandi vill úttektarnefndin vekja athygli á að þar sem könnunin náði til margra ára kunna viðkomandi aðilar að hafa hætt störfum hjá Reykjavíkurborg og hafið fyrirtækjarekstur eða eignarþátttöku í fyrirtækjum. Úttektarnefndinni þótti því rétt að afhenda innri endurskoðun Reykjavíkurborgar nefndan lista til þóknanlegrar meðferðar, þar sem innri endurskoðun vinnur nú að úttekt á hugsanlegum hagsmunatengslum hjá lykilstarfsmönnum Reykjavíkurborgar og kjörnum fulltrúum.

Innri endurskoðun hefur þegar kannað og gert grein fyrir þessum álitaefnum.⁴²

⁴² Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Viðskipti skráð á aðila tengda innherjum og stjórnendum Reykjavíkurborgar voru 1277 talsins og voru þrír lögaðilar með 90% viðskiptanna. Við skoðun Innkaupaskrifstofu kom ekkert óeðlilegt í ljós og starfsmenn tengdir aðilunum samþykktu ekki reikninga í tengslum við viðskiptin. Ábending: Nauðsynlegt er að borgarráð setji skýrar reglur um þá aðila sem skoða eigi í könnun sem þessari og að því verði lokið fyrir gerð næsta ársreiknings. Þá er bent á að skoða kosti þess að breyta lyklun launatengdra greiðslna svo að þessir liðir komi ekki upp í skoðun á þessum viðskiptum. Í könnun sem Innri endurskoðun lagði fyrir stjórnendur 2011 kom fram að bæta mætti eftirlit með samningum sem borgin gerir við þriðja aðila um kaup á þjónustu og mikilvægi þess að samningagerðin sé á faglegum forsendum. Í því sambandi var nefnt að óskýr skil á milli hlutverka kjörinna fulltrúa og embættismanna geti leitt til þess að ekki sé staðið að samningagerð eins og best verður á kosið. Uppfæra þarf reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum borgarfulltrúa og trúnaðarstörfum utan borgarstjórnar frá 2009 og upplýsingar á heimasíðu Reykjavíkurborgar þess efnis. Minnisblað um viðskipti lykilstarfsmanna, kjörinna fulltrúa og tengdra aðila júní 2013. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 6), Mat á innra eftirliti hjá Reykjavíkurborg 2011 (s. 21), Mat á eftirlitsumhverfi 2013 (Samantekt og kafli 1.3. s. 11), Minnisblað um viðskipti lykilstarfsmanna, kjörinna fulltrúa og tengdra aðila júní 2013.

2.5 7. kafli

Skipulagsmál og fjárfesting í innviðum hjá Reykjavíkurborg

Viðbrögð við 7.2 Samantekt, s. 131-133.

70. Ábending úttektarnefndar

Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024 tekur til þeirra sjö sveitarfélaga sem aðild eiga að SSH og mynda hið formlega höfuðborgarsvæði. Úttektarnefndin telur tilefni til að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu skoði á hvaða vettvangi eðlilegt er að marka til framtíðar stefnu um byggðapróun á vinnusóknarsvæði höfuðborgarsvæðisins, svo sem hvort það skuli gert með útvíkkun svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins, með sérstöku svæðisskipulagi fyrir suðvesturhornið eða á vettvangi landsskipulagsstefnu.

Heildarendurskoðun gildandi svæðisskipulags er nú hafin (sjá samþykktu verklýsingu í svæðisskipulagsnefnd 24. maí 2013). Miðað við fyrirbyggjandi verklýsingu endurskoðunar svæðisskipulagsins er ekki ráðgert að vinna útvíkkað svæðisskipulag fyrir höfuðborgarsvæðið og nágrannabyggðir (sbr. heimild í 22. gr. skipulagslaga, 2. mgr.). Nýtt svæðisskipulag mun ná til sömu sveitarfélaga og áður en hins vegar er lögð áhersla á að horfa til þróunar nágrannabyggðanna við mótun stefnunnar og framfylgd hennar.

Áherslur við endurskoðun svæðisskipulagsins grundvallast m.a. á samkomulagi sveitarfélaganna sem undirritað var 24. ágúst 2012. Í samkomulaginu segir m.a. að vinna skuli „sameiginlega að þróun byggðar á höfuðborgarsvæðinu og með tengingu við nágrannabyggðir þess á suðvesturhorninu“. Í fylgiskjali segir enn fremur að „stefnumarkandi samstarf um „svæðisskipulag“ á suðvesturhorninu öllu verði leiðarljós í þeirri vinnu sem framundan er við endurskoðun svæðisskipulagsins.“ Í samþykkttri verklýsingu er hins vegar sett fram mun almennara markmið um samstarf við nágrannabyggðir: „Jafnframt verður horft til með hvaða hætti tenging við nágrannabyggðir geti þróast“ (bls. 9 og 11). Í verklýsingu er talað um frekari greiningar við gerð sóknaráætlunar fyrir höfuðborgarsvæðið á: „mögulegum valkostum í þróun samgangna og tengingum við nágrannabyggðir.“ (bls. 19). Að sumu leyti er dregið eilítið

úr þessum markmiðum í samþykktri verklýsingu, miðað við það sem kemur fram í samkomulaginu. Vinnan við endurskoðun svæðisskipulagsins er í gangi og ljóst að nálgun og áherslur geta tekið breytingum í vinnuferlinu.

Starfshópur tekur undir mikilvægi þess að skoða þurfi byggðapróun á suðvesturhorninu öllu þegar stefna er mótuð um svæðisskipulag á höfuðborgarsvæðinu og við framfylgd stefnunnar.⁴³

Lærdómur/tillögur:

Mikilvægt er að fulltrúar Reykjavíkurborgar í svæðisskipulagsnefnd og aðrir fulltrúar í vinnuhópum endurskoðunar leggi áherslu á að komið verði á virku samráði við nágrennabyggðarlögin á meðan endurskoðunarvinnu stendur sem og við framfylgd stefnunnar og hugað verði að stofnun varanlegs samráðsvettvangs. Þá er lagt til að nauðsynlegir gagnagrunnar við framfylgd væntanlegs svæðisskipulags, sem innifela upplýsingar um þróun á húsnæðismarkaði (sbr. bls. 13 í verklýsingu), taki ekki einvörðungu til höfuðborgarsvæðisins heldur alls suðvesturhornins (vinnusóknarsvæðis höfuðborgarinnar).

71. Ábending úttektarnefndar

Til að sinna framfylgd Svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins 2001–2024 settu sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu fyrst á stofn svokallað svæðisskipulagsráð sem starfaði árin 2002–2007. Við eftirgrennslan úttektarnefndarinnar um störf svæðisskipulagsráðsins var hvorki hægt að afla erindisbréfs/starfsreglna fyrir ráðið né fundargerða frá störfum þess. Virðist af því mega álykta að hvorugt hafi verið fyrir hendi og gerir úttektarnefndin athugasemdir við það.

Samkvæmt þágildandi skipulagslögum (nr. 73/1997) voru samvinnunefndir um svæðisskipulag hugsaðar sem tímabundnar nefndir, settar á stofn til að móta sameiginlega stefnu og vinna svæðisskipulagsáætlun, en yrðu lagðar af þegar áætlunin hefði hlotið staðfestingu. Lögin gerðu þó ráð fyrir því að kalla yrði nefndina saman á ný

⁴³ Samráð við nágrennabyggðarlögin felur ekki í sér að unnin verði bindandi stefnumörkun með þeim um þróun byggðar, sbr. þó ákvæði um útvíkkun svæðisskipulags í 2. mgr. 22. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

ef kæmi til verulegra breytinga á staðfestu svæðisskipulagi.⁴⁴ Meðan á vinnu svæðisskipulagsins stóð var í undirbúningi tillaga að breytingu á skipulagslögnum, sem tryggði lagalegan sess fyrir varanlega samvinnunefnd á höfuðborgarsvæðinu. Skiptar skoðanir voru meðal sveitarfélaganna um slíka nefnd og umræða um hversu langt ætti að ganga í að festa hlutverk hennar með staðfestingu svæðisskipulagsins (sjá fundargerðir nefndar 14. og 28. febrúar 2001, 29. ágúst 2001 og 17. apríl 2002). Í greinargerð staðfests svæðisskipulags 2001-2024 (bls. 89-90) kemur fram að ráðgert var að setja á stofn varanlega nefnd um framfylgd svæðisskipulags á höfuðborgarsvæðinu og skyldi skipað í hana að loknum sveitarstjórnarkosningum.⁴⁵ Í ljósi umræðna í nefndinni er þó spurning hvort einhugur hafi verið um þetta og nauðsynlega lagabreytingu, en fulltrúar samvinnunefndarinnar unnu vissulega að þessu máli í samráði við Skipulagsstofnun.

Nauðsynleg breyting á skipulagslögum, til að skapa umræddri nefnd lagalegan sess, gekk ekki eftir. Af gögnum má ráða (sjá fundargerðir samvinnunefndarinnar) að það var ekki hugsun sveitarfélaganna að umrætt svæðisskipulagsráð sinnti hlutverki þessarar varanlegu nefndar um framfylgd skipulagsins.⁴⁶ Það var stjórn SSH sem óskaði eftir stofnun umrædds svæðisskipulagsráðs, sbr. þá nýlegar samþykktir fyrir SSH. Ljóst var að hugmyndir um slíkt ráð fóru ekki saman við hugmyndir samvinnunefndarinnar um stofnun varanlegrar nefndar samkvæmt breytingu á skipulagslögum (sjá fundargerð samvinnunefndar 27. febrúar, 2002). Þar sem umrædd breyting á skipulagslögum hafði ekki gengið eftir haustið 2002 má vera að sveitarfélögin hafi litið á skipan í umrætt ráð sem bráðabirgðagjöfning eða óformlegt ráð til að ræða svæðisskipulagsmálefni. Það skýrir e.t.v. stopula fundi ráðsins og lítt skilgreinda umgjörð um starf þess. Tekið er

⁴⁴ Lögin heimiluðu að gera mætti óverulegar breytingar á svæðisskipulaginu án þess að stofna til nýrrar samvinnunefndar. Málsmeðferð óverulegra breytinga fólst í því að viðkomandi sveitarfélag sendi rökstudda tillögu að óverulegri breytingu til kynningar í öðrum aðildarsveitarfélagum áður en hún var send til Skipulagsstofnunar til afgreiðslu. Ef ekkert aðildarsveitarfélaganna hafði athugasemdir við efni eða málsmeðferð breytingartillögu hlaut hún afgreiðslu Skipulagsstofnunar sem sendi hana til staðfestingar hjá umhverfisráðherra. Breytingar sem töldust óverulegar fóru því ekki í opinbert kynningarferli eða til umfjöllunar í sameiginlegri nefnd. Eins og vikið er að í skýrslu úttektarnefndar voru framan af allar breytingar túlkaðar sem óverulegar og var hugtakið „óverulegt“ teygt til hins ítrasta í einstökum breytingum.

⁴⁵ Svæðisskipulagið gerði einnig ráð fyrir stofnun samstarfsráðs höfuðborgarsvæðisins, skipað fulltrúum sveitarfélaganna, ríkisins, atvinnulífsins og fleiri skilgreindra hagsmunaaðila (bls. 90). Af stofnun þess samstarfsráðs varð ekki heldur.

⁴⁶ Skipað var í svæðisskipulagsráðið haustið 2002 en þá var samvinnunefnd um gerð svæðisskipulags enn starfandi, þannig að um tíma voru starfandi tvær svæðisskipulagsnefndir á höfuðborgarsvæðinu.

undir gagnrýni um að ekki hafi verið staðið formlegar að stofnun þessa ráðs, ef rétt er að ekki hafi legið fyrir starfsreglur eða erindisbréf.⁴⁷

Svæðisskipulagsráðið fékk kynningu á stöðu svæðisskipulagsins og framfylgd þess á fundi ráðsins þann 4. desember 2006. Í þeirri kynningu var meðal annars rætt um þörf á endurskoðun, fjallað um raunþróun uppbyggingar miðað við markmið svæðisskipulags og kynnt nýgert samkomulag sveitarfélaganna og LUKR um viðhald gagna- og kortagrunna svæðisskipulagsins.⁴⁸ Í umræddu samkomulagi, sem hvergi er vikið að í skýrslu úttektarnefndar,⁴⁹ er m.a. kveðið á um stofnun gagnanefndar sveitarfélaganna sem þróaði ítarlegan gagnagrunn um íbúa- og fasteignaupplýsingar.⁵⁰ Stofnun gagnanefndar þessarar hefði, að einhverju leyti, getað komið til móts við markmið svæðisskipulagsins um reglulega uppfærslu framkvæmdaáætlana (sjá einnig liði 74 og 75). Gagnanefnd þessi tók til starfa og hélt nokkra fundi en svo virðist sem meginviðfangsefni hennar hafi verið tæknileg atriði varðandi miðlun kortaupplýsinga.

Lærdómur/tillögur:

Ný skipulagslög (lög nr. 123/2010) hafa tekið gildi sem gera ráð fyrir varanlegri nefnd um svæðisskipulag á höfuðborgarsvæðinu og skyldu sveitarfélaganna að marka sameiginlega stefnu í svæðisskipulagi. Með þeim breytingum á skipulagslögnum er búið að tryggja betri grundvöll að framfylgd svæðisskipulagsins. Verklýsing nýs svæðisskipulags og fyrirliggjandi drög að tillögu, um framfylgd og væntanlega umgjörð um skipulagsmál á höfuðborgarsvæðinu eftir staðfestingu þess, gefa líka væntingar um að betur verði staðið að málum. Lykilforsenda þess er þó að áfram verði starfandi svæðisskipulagsstjóri á vegum SSH eftir staðfestingu nýs svæðisskipulags, en

⁴⁷ Vert er að leita frekari upplýsinga um svæðisskipulagsráðið hjá SSH og í samþykktum um SSH.

⁴⁸ Undirbúningur þessa samkomulags og sameiginlegs gagnagrunns sveitarfélaganna til að fylgjast með framfylgd svæðisskipulagsins, hófst mun fyrir að frumkvæði Reykjavíkurborgar og voru hugmyndir um hann kynntar stjórn SSH þann 27. maí 2005.

⁴⁹ Umrætt samkomulag er nefnt á fundi nefndarinnar með Haraldi Sigurðssyni, en var ekki hluti þeirra gagna sem fór til nefndarinnar.

⁵⁰ „Að þróa hugmyndir um ítarlegan gagnagrunn um núverandi stöðu (einkum íbúa- og fasteignaupplýsingar eftir nánari skiptingu svæðisins í reiti, sbr. umferðarreiti vegna núverandi umferðarspáa) og fyrirliggjandi framtíðaráform (sbr. aðalskipulag og deiliskipulag), sem nauðsynlegur er við endurskoðun svæðisskipulagsins og gerð umferðarspáa fyrir svæðið. Nefndin móti reglur um skil sveitarfélaganna á tölulegum upplýsingum um byggingarmagn og breytingar á því (í samræmi við breytingar á skipulagsáformum), í slíkan gagnagrunn. Upplýsingar í slíkum gagnagrunni verði ávallt aðgengilegar öllum sveitarfélögnum. Nefndin hafi einnig það hlutverk að samræma þær skipulagsforsendur sem lagðar eru til grundvallar við gerð umferðarspáa fyrir höfuðborgarsvæðið.“

samkvæmt nágildandi samningi er ráðning hans bundin við 2 ár, eða þann tíma sem ætlaður er í endurskoðunina.

72. Ábending úttektarnefndar

Frá árinu 2007 starfaði formleg samvinnunefnd á grundvelli skipulags- og byggingarlaga. Af skoðun fundargerða hennar telur úttektarnefndin að draga verði þá ályktun að starf nefndarinnar hafi fyrst og fremst falist í að sinna formsatriðum við afgreiðslu mála til að uppfylla málsmeðferðarreglur skipulagslaga, fremur en að á vettvangi samvinnunefndar hafi farið fram virk umræða um framfylgd svæðisskipulagsins og þróun skipulagsmála á höfuðborgarsvæðinu. Fulltrúar Reykjavíkurborgar virðast ekki hafa lagt mikla áherslu á þátttöku í starfi nefndarinnar.

Nefndin starfaði samkvæmt þágildandi lögum og var ætlað að fjalla um verulegar breytingar á gildandi svæðisskipulagi. Samkvæmt starfsreglum var nefndinni einnig ætlað að meta þörf á endurskoðun svæðisskipulagsins. Ljóst er að til nefndarinnar var einkum stofnað vegna afgreiðslu á einstökum breytingum og aðdragandinn að því er úrskurður umhverfissráðherra um að breytingar vegna Gláðheima í Kópavogi teldust verulegar en ekki óverulegar.⁵¹ Aðalverkefni nefndarinnar var því til að byrja með að fjalla um einstakar breytingar en ekki að huga að framfylgd, framkvæmdaáætlunum eða þörf á endurskoðun. Umræða um endurskoðun verður veigameiri eftir 2008 en af eðlilegum ástæðum, með hruni byggingarmarkaðarins haustið 2008, var ekki knýjandi þörf á að ræða sérstaklega framkvæmdaáætlanir eða framfylgd gildandi svæðisskipulags í nefndinni. Á fundi nefndarinnar 8. september 2008 er þó fjallað um störf nefndarinnar almennt og „nauðsyn þess að skoða einstaka þætti svæðis-

⁵¹ Lögin heimiluðu að gera mætti óverulegar breytingar á svæðisskipulaginu án þess að stofna til nýrrar samvinnunefndar. Málsmeðferð óverulegra breytinga fólst í því að viðkomandi sveitarfélag sendi rökstudda tillögu að óverulegri breytingu til kynningar í öðrum aðildarsveitarfélagum, áður en hún var send til Skipulagstofnunar til afgreiðslu. Ef ekkert aðildarsveitarfélaganna hafði athugasemdir við efni eða málsmeðferð breytingartillögu, hlaut hún afgreiðslu Skipulagsstofnunar sem sendi hana til staðfestingar hjá umhverfissráðherra. Breytingar sem töldust óverulega fóru því ekki í opinbert kynningarferli eða til umfjöllunar í sameiginlegri nefnd. Eins og vikið er að í skýrslu úttektarnefndar voru framan af allar breytingar túlkaðar sem óverulegar og var hugtakið „óverulegt“ teyggt til hins ítrasta í einstökum breytingum. Tillaga vegna Gláðheima var fyrsta breytingin sem var afgreidd sem veruleg breyting á svæðisskipulaginu.

skipulagsins með tilliti til breytinga á forsendum gildandi svæðisskipulags.“ Það er því ekki rétt sem kemur fram í skýrslu úttektarnefndar að aldrei hafi verið fjallað um endurskoðun eða endurmat svæðisskipulagsins í nefndinni á árinu 2008. Nefndinni til varnar á þessi umfjöllun sér stað fyrir efnahagshrun (sjá enn fremur umfjöllun um framfylgd og stöðu svæðisskipulagsins í svæðisskipulagsráði, liður 71). Í kjölfar fundar nefndarinnar í byrjun september 2008 var farið að undirbúa stöðumat á gildandi svæðisskipulagi. Á fundi nefndarinnar 27. febrúar var lagt fram minnisblað Verkís (dagsett 15. janúar 2009) um helstu verkþætti í umræddu mati. Úttekt Verkís á framfylgd svæðisskipulagsins liggur fyrir í september 2009. Þetta breytir því þó ekki að nefndin hefði strax árið 2007 getað gengið rösklegar fram í að huga að endurmati svæðisskipulagsins og framfylgd þess. Fulltrúi frá Reykjavíkurborg gegndi formennsku í nefndinni allt umrætt tímabil og mætti að minnsta kosti einn fulltrúi frá Reykjavík á alla fundi nefndarinnar.⁵² Að ekki mætti nema annar fulltrúi Reykjavíkur á drjúgan hluta fundanna skýrist e.t.v. af samstöðu fulltrúa borgarinnar í svæðisskipulagsmálefnum og því að viðfangsefnið var til að byrja með afgreiðslur breytinga, til að uppfylla formsatriði skipulagslaga, en ekki vettvangur endurmats og stefnumótunar.

Lærdómur/tillögur:

Ný skipulagslög (lög nr. 123/2010) hafa tekið gildi sem gera ráð fyrir varanlegri nefnd um svæðisskipulag á höfuðborgarsvæðinu og skyldu sveitarfélaganna að marka sameiginlega stefnu í svæðisskipulagi. Með þeim breytingum á skipulagslögum er búið að tryggja betri grundvöll að framfylgd svæðisskipulagsins. Verklýsing nýs svæðisskipulags og fyrirliggjandi drög að tillögu, um framfylgd og væntanlega umgjörð um skipulagsmál á höfuðborgarsvæðinu eftir staðfestingu þess, gefa líka væntingar um að betur verði staðið að málum. Lykilforsenda þess er þó að áfram verði starfandi svæðisskipulagsstjóri á vegum SSH eftir staðfestingu nýs svæðisskipulags, en samkvæmt núgildandi samningi er ráðning hans bundin við 2 ár, eða þann tíma sem ætlaður er í endurskoðunina.

⁵² Fulltrúar Reykjavíkurborgar í nefndinni á þessu tímabili voru Hanna Birna Kristjánsdóttir (formaður 2007-2008), Dagur B. Eggertsson (2007, sumar), Svandís Svavarsdóttir (haust 2007-haust 2009), Júlíus Vífill Ingvarsson (formaður 2008-2010, fulltrúi 2010-), Sóley Tómasdóttir (haust 2009-vor 2010), Páll Hjalti Hjaltason (formaður, haust 2010-).

73. Ábending úttektarnefndar

Ekki virðast liggja fyrir skráðar verklagsreglur um reglubundin verkefni tengd framfylgd svæðisskipulagsins, svo sem um afgreiðsluferli breytingartillagna eða um reglubundið mat á stöðu skipulagsmála. Úttektarnefndin telur tilefni til að stjórnvöld skipulagsmála á höfuðborgarsvæðinu skoði þetta. Leikreglur þurfa að vera skýrar í málum sem varða svæðisskipulagið, þar sem mörg sveitarfélög deila ábyrgð á framfylgd þess og því mikilvægt að vinnubrögð séu samræmd og skilvirk.

Tekið er undir athugasemdir úttektarnefndar. Heildarendurskoðun svæðisskipulagsins stendur nú yfir og hafa flest sveitarfélögin verið að endurskoða sitt aðalskipulag. Enn fremur hafa verið gerðar allviðamiklar breytingar á gildandi svæðisskipulagi vegna endurskoðunar aðalskipulags sveitarfélaganna. Þrátt fyrir þetta er ekki útilokað að áfram verði gerðar breytingar á gildandi svæðisskipulagi á næstu misserum, ekki síst ef heildarendurskoðunin dregst á langinn. Þar með mun áfram reyna á framfylgd núgildandi svæðisskipulags og því mikilvægt að svæðisskipulagsnefndin hugi að verklagsreglum og verkefnum tengdum því.

Lærdómur/tillögur:

Settar verði verklagsreglur um hvernig staðið verði að mögulegum breytingum á gildandi svæðisskipulagi, m.a. með tilliti til endurmats forsendna, meðan á gerð nýs svæðisskipulags stendur.

74. Ábending úttektarnefndar

Samkvæmt Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001–2024 var áformað að vinna bindandi framkvæmdaáætlanir. Af þessari stefnu svæðisskipulagsins er ljóst að sveitarfélögin sem stóðu að gerð þess töldu nauðsynlegt að sveitarfélögin myndu í sameiningu ganga frá uppbyggingaráætlunum. Eitt af því helsta sem stendur út af við úttekt á framkvæmd svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins er sú staðreynd að aldrei var unnið að þessum framkvæmdaáætlunum. Þrátt fyrir það hefur Reykjavíkurborg bæði í sóknaráætlun Reykjavíkurborgar árið

2009 og í umsögn um frumvarp til nýrra skipulagslaga árið 2010 lýst yfir mikilvægi slíkrar vinnu. Úttektarnefndin tekur undir nauðsyn slíkrar áætlanagerðar og gagnrýnir skort á henni við framfylgd Svæðis- skipulags höfuðborgarsvæðisins 2001–2024.

Á bls. 46 í greinargerð svæðisskipulagsins segir: „Á vegum samvinnunefndar verða gerðar framkvæmdaáætlanir um byggðapróun til fjögurra ára í senn, og skal endurskoða þær árlega. Þar mun koma fram sá fjöldi íbúða sem gert er ráð fyrir að byggðar verði í hverju sveitarfélagi um sig á umræddu tímabili að teknu tilliti til eðlilegra frávíka. Þá skulu sveitarfélögin gæta þess að samræmi haldist milli framkvæmdaáætlunar svæðisskipulagsins og aðal- og deiliskipulagsáætlana.“ Og á bls. 90 í kafla um stofnun varanlegrar samvinnunefndar: „Þá mun samvinnunefndin safna gögnum um íbúafjölda, atvinnustarfsemi og gera jafnframt reglulegar áætlanir um þróun byggðar og framkvæmdir“.

Tekið er undir að grundvallarbrotalöm í framfylgd svæðisskipulagsins hafi verið skortur á samvinnu sveitarfélaganna, m.a. um gerð uppbyggingaráætlana. Meginástæða þess að þessar áætlanir voru ekki gerðar og ekkert reglulegt eða formlegt samráð varð á milli sveitarfélaganna um uppbyggingu fyrstu árin eftir staðfestingu er sú að hin varanlega samvinnunefnd sem til stóð að stofna komst aldrei á legg. Svæðisskipulagsráðið, sem stofnað var haustið 2002 áður en svæðisskipulagið var staðfest, var sennilega eingöngu hugsað sem millileikur þar til hin varanlega nefnd tæki til starfa (sjá lið 71). Formlegt samráð um gerð uppbyggingaráætlana til fjögurra ára í senn hefði gefið sveitarfélögunum fyllri upplýsingar um stöðu húsnæðismála á höfuðborgarsvæðinu og væntanlegt framboð og gefið yfirvöldum tækifæri til að samstillja áætlanir, ef vilji væri til.

Sú spurning situr hins vegar eftir hvort áformaðar áætlanir hefðu skilað tilætluðum árangri, sérstaklega þegar horft er til þess andrúmslofts sem ríkti á árunum 2004 til 2007. Markmiðið með umræddu ákvæði svæðisskipulagsins um reglulegar framkvæmda- áætlanir er gott og gilt. Hins vegar er orðalag þess þannig að ákveðið svigrúm er gefið, sbr. „teknu tilliti til eðlilegra frávíka“ og ekki er talað um bindandi áætlanir, eins og haldið er fram í skýrslu úttektarnefndar. Texti svæðisskipulagsins er málamiðlun milli sveitarfélaganna og fyrir liggur að sveitarfélögin voru missammála um nauðsyn slíkra áætlana. Þá liggur einnig fyrir, þrátt fyrir skort á formlegu samráði og umræðuvettvangi,

að skipulagsyfirvöld voru flest þokkalega upplýst um þau áform sem voru í farvatninu í nágrennasveitarfélögum. Nægir þar að nefna söfnun skipulagstalna Vegagerðarinnar vegna umferðarspáa, upplýsingasöfnun greiningardeilda bankanna og óformlegt samráð skipulagsfulltrúa á höfuðborgarsvæðinu.⁵³ Þróun uppbyggingar á höfuðborgarsvæðinu var einnig til umræðu í stjórn SSH og svæðisskipulagsráði. Upplýsingamiðlun var því fyrir hendi og strax árið 2006 ljóst að framboð íbúðasvæða væri sennilega langt umfram langtímaeftirspurn svæðisskipulags. Það leiddi þó ekki til þess að sveitarfélögin breyttu eða endurskoðuðu sínar áætlanir. Almennt virðist sú trú hafa verið ríkjandi að verulegt vanmat fælist í íbúaspám svæðisskipulagsins, a.m.k. til skemmri tíma, og því væri þörf á að endurskoða þær forsendur svæðisskipulagsins. Þetta var stutt með tölum Hagstofunnar um íbúafjölgun á höfuðborgarsvæðinu (knúin áfram af miklum aðflutningi, einkum tímabundins vinnuafis). Því mætti ætla að formlegt samráð um gerð uppbyggingaráætlaana hefði, með réttu eða röngu, horft til endurmats á íbúaforsendum svæðisskipulagsins og hefðu falið í sér sambærilegt framboð byggingarsvæða og varð raunin. Formlegt samráð hefði hins vegar gert það að verkum að upplýsingar hefðu verið uppi á borðinu og ákvarðanatataka formlegri og gagnsærri.

Viljaleysi sveitarfélaganna um samráð og samvinnu á þessum árum birtist einnig í því að ekki er hugað að endurmati á forsendum svæðisskipulagsins að loknum sveitarstjórnarkosningum vorið 2006, eins og lög kváðu skýrt á um og hvort ástæða væri til að ráðast í endurskoðun svæðisskipulagsins.⁵⁴ Þá er einnig umhugsunarvert að þær breytingar sem gerðar voru á svæðisskipulaginu, sem allflestar voru álitnar óverulegar að mati sveitarfélaganna og Skipulagsstofnunar, voru sjaldan settar í samhengi við meginmarkmið svæðisskipulagsins (textamarkmið, sjá bls. 41-45) heldur fyrst og fremst í samhengi við uppbyggingartölurnar (kvótana) og frávik frá þeim (sjá einnig liði 78 og 79). Umfjöllun úttektarnefndar snýst að meginhluta um þetta atriði, þ.e.

⁵³ Í byrjun árs 2008 hafði skipulags- og byggingarsvið frumkvæði að því að efna til samráðs milli skipulagsyfirvalda á öllu suðvesturhorninu. Haldinn var fundur í janúar 2008 en þátttaka var dræm. Á þeim fundi voru kynntar niðurstöður sem sýndu að framboð íbúðarsvæðis væri tvöfalt meir en áætluð eftirspurn.

⁵⁴ Rétt er að hafa í huga að árið 2006 er skammt liðið frá gildistöku svæðisskipulagsins og sveitarstjórnir ekki tilbúnar að leggja í kostnað við endurskoðun þess, en gerð svæðisskipulagsins 1998-2002 var mjög kostnaðarsöm. Í umræðunni var helst rætt um þörfina á að endurskoða ákvæði um byggingarkvótana, sem væru of bindandi. Kvótar um byggingarmagn eftir byggðasvæðum voru sennilega túlkaðir meira bindandi af Skipulagsstofnun, en var ætlun sveitarfélaganna og þeirra sem sátu í samvinnunefndinni við samþykkt tillögunnar. Það má merkja af umræðu í nefndinni þegar verið var að vinna að lokabreytingum á textanum um þessi atriði og eins þau minnisblöð sem lögð voru fram í nefndinni. Verklag við breytingar á svæðisskipulaginu miðuðust við túlkun Skipulagsstofnunar.

uppbyggingaráætlanir og heimiluð frávík frá þeim, en síður um hvort einstakar breytingar á svæðisskipulaginu gengju í berhögg við meginmarkmið þess.

Það er álit starfshóps að brýn þörf sé á auknu samráði um uppbyggingaráætlanir á höfuðborgarsvæðinu, sbr. þau gögn sem vísað er til í skýrslu úttektarnefndar – þ.e. álit sem koma fram í sóknaráætlun og í umsögn um frumvarp til nýrra skipulagslaga árið 2010⁵⁵ – og enn fremur frumkvæði borgarinnar að gerð samkomulags sveitarfélaganna um gagnanefnd árið 2006 og um stofnun samráðsvettvangs sveitarfélaga á suðvesturhorninu í janúar 2008. Í ljósi þessa er mikilvægt að Reykjavíkurborg fylgi almennt fastar eftir sínum tillögum á vettvangi svæðisskipulagsins og hafi forystu um framkvæmd þeirra. Hins vegar er alveg klárt að fyrir hendi þarf að vera samstarfsvilji allra sveitarfélaganna. Skrifstofa svæðisskipulagsstjóra hjá SSH og svæðisskipulagsnefndin er vettvangurinn til að hrinda slíkum áætlunum í framkvæmd. Meðan heildarendurskoðun svæðisskipulagsins stendur yfir gæti þó orðið erfiðara um vik að fylgja þessum málum eftir en það dregur þó ekki úr mikilvægi þessa samráðs, ekki síst ef vinna við nýtt svæðisskipulag dregst á langinn og verulegur uppgangur verður á húsnæðismarkaði höfuðborgarsvæðisins.

Lærdómur/tillögur:

Hugað verði að gerð 4 ára áætlana á vettvangi svæðisskipulagsnefndar á grundvelli gildandi svæðisskipulags og komið á virkari upplýsingamiðlun milli sveitarfélaganna. Fulltrúar Reykjavíkurborgar í svæðisskipulagsnefnd leggi fram tillögu, í samráði við skrifstofu svæðisskipulagsstjóra hjá SSH, um tilhögun þessarar áætlanagerðar, auk tillögu um verklagsreglur um svæðisskipulagsbreytingar (sjá lið 73), – m.a. hvort nýr gagnagrunnur um húsnæðisupplýsingar, sbr. verklýsing fyrir nýtt svæðisskipulag, geti komið þar að notum og gerð hans verði unnin óháð framgangi vinnu við nýtt svæðisskipulag. Enn fremur þarf að huga betur að því hvernig einstakar breytingar eru settar á mælistiku meginmarkmiða svæðisskipulagsins (textamarkmið, sjá bls. 41-45) og vert að skoða það við móttun ofangreindra verklagsreglna.

⁵⁵ Álit sem koma fram í sóknaráætlun og í umsögn um skipulagslög eru sett fram á þeim tíma þegar byggingarmarkaðurinn var botnfrosinn og ekki brýn þörf á gerð uppbyggingaráætlana til næstu ára.

75. Ábending úttektarnefndar

Ein af mikilvægum forsendum þess að unnt sé að taka rökstudda afstöðu til uppbyggingaráætlana og tillagna um skipulagsbreytingar eða þörf á endurskoðun skipulagsáætlana er að fyrir liggi og rýndar séu reglulega upplýsingar um þróun helstu lykiltalna. Mjög takmarkaðar upplýsingar um lykiltölur skipulagsmála er að finna á vefsíðum skipulagsyfirvalda á höfuðborgarsvæðinu. Úttektarnefndin telur eðlilegt að gera kröfur um að skipulagsyfirvöld bæði safni og greini slíkar upplýsingar og birti þær jafnframt opinberlega.

Greining á stöðu húsnæðismarkaðarins og uppfærðir gagnagrunnar um þróun uppbyggingar eru lykilforsendur við ákvarðanatöku um skipulag nýrra byggingarsvæða. Heildstæðir og aðgengilegir gagnagrunnar sem ná til höfuðborgarsvæðisins hafa ekki verið byggðir upp af hálfu SSH eða svæðisskipulagsnefnd. Eins og fyrr er rakið hafa verið uppi góð áform um slíkt síðan svæðisskipulagið var staðfest, en lítið orðið úr framkvæmdum. Heildstæðir gagnagrunnar eru nú á dagskrá vegna vinnu við nýtt svæðisskipulag og standa vonir til að nú náist loks árangur.

Vöntun á slíkum sameiginlegum gagnagrunni hindrar þó ekki að einstök sveitarfélög geti skapað sér ákveðna heildarsýn og hefur Reykjavíkurborg, í gegnum sitt landupplýsingakerfi, haft aðgang að fasteigna- og íbúagrunni fyrir allt höfuðborgarsvæðið og þannig haft tök á að greina þróunina og leggja til grundvallar við ákvarðanatöku. Eins hefur miklum upplýsingum verið safnað vegna gerð umferðarspáa fyrir höfuðborgarsvæðið og voru slík verkefni t.d. í gangi á árunum 2005 til 2008. Sveitarfélögin höfðu því sumpart aðgang að lykiltölum um þróun uppbyggingar. Hins vegar fór lítið fyrir heildstæðum greiningum sem gerðar voru aðgengilegar fyrir öll sveitarfélögin og á vefsíðum skipulagsyfirvalda.

Tekið er undir að hér þarf að gera bragarbót, bæði hvað varðar einstök sveitarfélög og á sameiginlegum vettvangi sveitarfélaganna. Enn fremur er ljóst að utanumhald ríkisins á húsnæðisupplýsingum og einkum miðlun þeirra hefur verið verulega ábótavant um árabíl.⁵⁶ Tölur um íbúapróun og þróun uppbyggingar eru lykilforsendur en einnig spár um

⁵⁶ Almennt má segja að gögn og upplýsingar um húsnæðismarkaðinn á Íslandi og í Reykjavík séu fremur fátækleg og lítt aðgengileg. Ýmis gögn liggja fyrir í gagnagrunnum en eru ekki gerð aðgengileg nema að litlu

Íbúapróun (tengdar þjóðhagsspá), sem er mikilvægt að séu í stöðugri endurskoðun. Þar er líka brotalöm, bæði hjá ríki (spár Hagstofunnar ná nú eingöngu til landsins í heild) og á sameiginlegum vettvangi sveitarfélaganna.

Lærdómur/tillögur:

Sjá lið 82 hér að neðan, varðandi úrbætur innan Reykjavíkur og lið 70 varðandi gagnagrunn fyrir allt suðvesturhornið.

76. Ábending úttektarnefndar

Í heild, hvort sem horft er til forsendna um íbúapróun eða áætlana svæðisskipulagsins um uppbyggingu íbúðar- og atvinnuhúsnæðis, virðast spár og áætlanir svæðisskipulagsins eins og það var upphaflega staðfest árið 2002 hafa verið vel grundaðar og staðist í öllum aðalatriðum. Vöxtur á þensluárunum um miðjan síðasta áratug vikur þó frá spám og áætlunum svæðisskipulagsins eins og það var upphaflega staðfest, en eftir þann mikla samdrátt í byggingarstarfsemi sem fylgdi í kjölfar efnahagshrunsins árið 2008 hefur þróunin aftur nálgast þær áætlanir sem lagt var upp með við gerð svæðisskipulagsins í upphafi aldarinnar, þótt atvinnuhúsnæði sé reyndar enn talsvert umfram það sem svæðisskipulagið gerði ráð fyrir.

Það er rétt að spár svæðisskipulags um íbúapróun á höfuðborgarsvæðinu hafa staðist ágætlega þegar staðan er tekin nú og horft eingöngu á íbúatöluna. Það er hins vegar álitamál hvernig eigi að meta gæði langtímaíbúaspár, hvenær tímabært er að gera slíkt og á hvaða forsendum. Efnahagshrunið og stöðnun vaxtar á höfuðborgarsvæðinu (2009-2012) var grundvallarforsendubrestur og áhrif hans það veigamikil að vart er raunhæft að meta gæði spár og áætlana svæðisskipulagsins. Það er ljóst að forsendur sem íbúaspáin byggði á hafa breyst allverulega, hvort sem horft er til þróunar á þensluárunum 2004-2007 eða til stöðunnar nú. Spá svæðisskipulagsins var varkár að

leyti. Hagstofan hefur verið að reyna bæta úr þessu en virðist eiga enn langt í land miðað við hagstofur nágrannalandanna (áður haldið utan um þetta hjá Þjóðhagsstofnun). Á vefsvæði Hagstofunnar eru upplýsingar um húsnæðismál í dag falin undir flokk sem nefnist Iðnaður og orkumál og eingöngu upplýsingar um íbúðarhúsnæði. Grunn gögnin eru hjá FMR (Þjóðskrá; upprunnin frá byggingarfulltrúunum) sem hefur ekki beinlínis haft það hlutverk að miðla slíkum gögnum.

Því leyttu að hún byggði á mjög hógværru spá fyrir landið í heild, þar sem gert var ráð fyrir mjög litlum aðflutningi til landsins. Hins vegar var hún ekki hógvær þegar kom að forsendum varðandi byggðapróun í landinu en gert var ráð fyrir því að hlutdeild höfuðborgarsvæðis af íbúafjölda landsins yrði komin í um 70% árið 2024. Þessar tvær meginforsendur spárinnar hafa ekki staðist, þ.e. nettóaðflutningur til Íslands hefur verið miklu meiri en spáin gerði ráð fyrir en nettóaðflutningur frá öðrum landsvæðum til höfuðborgarsvæðisins hefur verið mun minni. Þessar skekkjur vega síðan hvor aðra upp, þannig að íbúaspátala er nokkuð nálægt rauníbúatölu höfuðborgarsvæðisins í dag.

Einnig verður að hafa í huga að íbúaspá, sem byggð er á fjölmörgum gefnum forsendum, er ávallt háð mikilli óvissu og er fyrst og fremst til viðmiðunar þegar metin er langtímapörf fyrir byggingarland og húsnæði. Vegna óvissu sem felst í slíkum spám er venjulega innbyggður ákveðinn sveigjanleiki í bindandi stefnu um uppbyggingu. Í svæðisskipulaginu birtist það m.a. í því að bindandi byggingarmagn tekur til skipulagstímabilsins í heild en er ekki bundið við skemmri tímabil. Það er því um margt óraunhæf krafa að sveitarstjórnir á höfuðborgarsvæðinu hafi tekið, í einu og öllu, mið af langtíma meðaltali svæðisskipulagsins í sínum skammtímaáætlunum um uppbyggingu, ekki síst í ljósi nýrra upplýsinga um íbúapróun á árunum 2004-2007. Það lá einnig fyrir í forsendum svæðisskipulagsins að gert var ráð fyrir mun hraðari vexti á fyrri hluta tímabilsins en á hinu síðara. Skipulagsyfirvöld sveitarfélaganna voru eflaust einnig vel meðvituð um þau vikmörk sem gilda almennt um íbúaspár og að forsendur þeirra geta tekið verulegum breytingum á skömmum tíma (sjá nánar í lið 74). Hins vegar er ljóst að sveitarfélögin voru mörg hver að gera ráð fyrir miklu meiri uppbyggingu, eins og birtist í breytingum á byggingarheimildum svæðisskipulagsins, en þörf var á, jafnvel þegar miðað er við uppfærðar íbúaspár og fyrirliggjandi mat. Þetta á sérstaklega við um atvinnuhúsnæðið, eins og bent er á í skýrslu úttekta nefndar.

Lærdómur/tillögur:

Settar verði verklagsreglur um hvernig verði staðið að mögulegum breytingum á gildandi svæðisskipulagi, m.a. hvernig ber að meta breytingar m.t.t. meginforsenda áætlunarinnar, s.s. íbúaspár.

77. Ábending úttektarnefndar

Þrátt fyrir þetta hafa verið gerðar umfangsmiklar breytingar á svæðisskipulaginu frá því það var upphaflega staðfest árið 2002, sem fela samanlagt í sér auknar heimildir til íbúðarbygginga sem nemur 9.465 íbúðum og auknar heimildir til byggingar atvinnuhúsnæðis sem nemur 314 þús. m². Ef þessi viðbót er borin saman við árlega meðalaukningu fyrir þensluárin á síðasta áratug nemur þessi aukning um átta ára uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu. Athygli vekur að langmest er aukið í byggingarheimildir íbúðarhúsnæðis á kosningarárinu 2006, en á því ári bætast við heimildir fyrir 5.680 íbúðum sem skiptast nokkuð jafnt á Reykjavík annars vegar og önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu hins vegar. Einnig er athyglisvert hvernig aukning á atvinnuhúsnæði fylgir í kjölfarið á íbúðarhúsnæðinu, en mesta aukning atvinnuhúsnæðis kemur með breytingum á svæðisskipulaginu á árinu 2008 þegar tæplega 200 þús. fermetrar bætast við, mest í Kópavogi.

Ljóst er að sveitarfélögin voru mörg hver að gera ráð fyrir miklu meiri uppbyggingu en þörf var á, jafnvel þegar miðað er við uppfærðar íbúaspár þensluáranna sem tóku tillit til aukins aðflutnings fólks erlendis frá. Það er hins vegar mikilvægt að gera greinarmun á byggingarheimildum í svæðis- og aðalskipulagi og áætlun um uppbyggingu og úthlutun lóða samkvæmt deiliskipulagi. Bólga í byggingarheimildum í langtímaáætlunum getur vissulega leitt til ofmats á þörf fyrir ný mannvirki í aðalgatnakerfinu og mögulega til óþarfra eða ótímabærra fjárfestinga. Þær leiða hins vegar ekki endilega til offjárfestinga í innviðum nýrra hverfa. Forsenda þess er gerð deiliskipulags og úthlutun lóða. Fjárfesting í byggingu sjálfs húsnæðisins ræðst síðan m.a. af vilja lánastofnana. Ekki liggur fyrir hversu stór hluti „umframheimilda“ svæðisskipulagsins leiddi til beinna fjárfestinga og framkvæmda. Mörg þau íbúðarsvæði sem hafa staðið hálfbyggð á árunum eftir efnahagshrunið, með tilheyrandi offjárfestingu, byggðu á heimildum sem voru til staðar í upphaflegu svæðisskipulagi. Svæðisskipulagsbreytingar sem gerðar voru leiddu þó til uppbyggingar á allmörgum nýjum svæðum, s.s. Leirvogstungu í Mosfellsbæ (400 íbúðir), Hnoðraholti, Smalaholti og Rjúpnahæð í Kópavogi (um 550 íbúðir), Urriðaholti í Garðabæ (nettóaukning 970 íbúðir, Garðaholt sett á frest í staðinn) og Reynisvatnsás í Reykjavík (ekki nettóaukning íbúðafjölda). Aðrar breytingar á fjölgun

Íbúða vörðuðu auknar heimildir innan núverandi byggðar, á skilgreindum þéttingarreitum, og kölluðu því á mun takmarkaðri fjárfestingu í innviðum. Auknar byggingarheimildir í Reykjavík vörðuðu eingöngu þéttingu byggðar, breytingar sem voru í raun í góðu samræmi við meginmarkmið svæðisskipulagsins og gerðu væntanlega það að verkum að létta á þrýstingi að brjóta nýtt land í útjaðri. Það er mikilvægt í umfjöllun og mati á framfylgd svæðisskipulagsins að rýna nánar í hverju breytingarnar fólust og hvaða afleiðingar þær í raun höfðu, en ekki er að sjá að slík rýni hafi verið lögð til grundvallar í skýrslu úttektarnefndarinnar. Tíðar breytingar á svæðisskipulaginu á þessum árum, þ.e. auknar byggingarheimildir, lýsa hins vegar hugarfarinu sem ríkti og endurspegluðu þann ákafa sem var á húsnæðismarkaði.

Flestar umræddra breytinga fá staðfestingu á kosningarárinu 2006. Erfitt er þó að fullyrða um að umfang breytinga það árið tengist sveitarstjórnarkosningunum. Hér þarf að hafa í huga að ferli hvernar breytingar getur verið alllangt og auk þess er ljóst að 2006 er sennilega toppurinn á þenslutímanum á byggingarmarkaði. Einnig er erfitt að segja til um ástæður þess af hverju auknar heimildir um uppbyggingu atvinnuhúsnæðis fylgja í kjölfar íbúðarhúsnæðis. Ljóst er að lánastofnanir hægðu eða lokuðu á frekari lánveitingar til verktaka í íbúðarhúsnæði vorið 2006 (kjölfar litlu-kreppu) en það var hins vegar aðeins tímabundið ástand. Þó má vera að það hafa haft einhver áhrif á skipulagsáform. Þá ber að hafa í huga að um 2/3 aukinna byggingarheimilda í atvinnuhúsnæði vörðuðu eitt svæði, Gláðheima í Kópavogi, breytingu sem gerð var árið 2008.

Lærdómur/tillögur:

Tíðar breytingar á svæðisskipulaginu á þensluárunum 2004-2007, án þess að heildarmyndin væri skoðuð, undirstrikar mikilvægi þess að fyrir liggi skýrar verklagsreglur um hvernig standa eigi að einstökum breytingum (m.a. kröfur um endurmat forsenda og samræmi við meginmarkmið) og nauðsyn þess að svæðisskipulagsnefnd sé ávallt starfandi ásamt tilheyrandi starfslíði. Sjá tillögur m.a. í lið 74.

78. Ábending úttektarnefndar

Úttektarnefndin telur að legið hafi fyrir skýrar vísbendingar snemma árs 2006 um það offramboð sem stefndi í. Engu að síður var á árinu 2006

og síðar bætt við verulegum byggingarheimildum með breytingum á svæðisskipulaginu. Þetta hlýtur að vekja áleitnar spurningar um starf svæðisskipulagsráðsins sem þá starfaði og á hvaða grundvelli þessar ákvarðanir voru teknar, meðal annars um það hvernig breytingar af slíku umfangi gátu hlotið málsmeðferð sem „óverulegar“ breytingar allt fram til ársins 2007. Þar virðast hvorki hlutaðeigandi sveitarfélög né Skipulagsstofnun og umhverfisstofnun sem eftirlitsaðilar í staðfestingarferli breytinganna hafa brugðist við.

Eins og kemur fram í lið 71 var svæðisskipulagsráðið byggt á veikum grunni og sennilega litið á það sem óformlegan umræðuvettvang sem starfaði meðan ekki væri búið að stofna til hinnar varanlegu samvinnunefndar um svæðisskipulagið. Það breytir því ekki að full ástæða hefði verið til að taka ákveðnari umræðu um framfylgd svæðisskipulagsins á þessum vettvangi, m.a. í ljósi þeirra upplýsinga sem lágu fyrir um það framboð íbúðarsvæða sem var í farvatninu. Úttekt Landsbanka Íslands, sem kynnt var í mars 2006, um húsnæðismarkaðinn á höfuðborgarsvæðinu gaf skýrar vísendingar um að offramboð var í uppsiglingu. Svæðisskipulagsráðið fékk kynningu á stöðu svæðisskipulagsins og framfylgd þess á fundi ráðsins þann 4. desember sama ár. Í þeirri kynningu var meðal annars fjallað um raunþróun uppbyggingar miðað við markmið svæðisskipulags, þar sem skýrt kom fram að byggt var töluvert umfram áætlanir og nauðsyn þess að fylgja eftir nýgerðu samkomulagi sveitarfélaganna og LUKR um sameiginlegan upplýsinga- og gagnagrunn.

Ein helsta ástæða þess að svo margar svæðisskipulagsbreytingar fóru í gegn sem óverulegar⁵⁷ var að flestar breytinganna voru ekki stórar í heildarsamhenginu. Þessar breytingar söfnuðust hins vegar hratt upp án þess að hugað væri að samlegðaráhrifum þeirra. Ástæða þess að ekki er hugað að heildaráhrifunum er, eins og áður er komið fram, munaðarleysi svæðisskipulagsins og skortur á umgjörð um framfylgd þess. Skipulagsstofnun hafði uppi varnaðarorð um að fylgst yrði betur með heildaráhrifum en

⁵⁷ Lögin heimiluðu að gera mætti óverulegar breytingar á svæðisskipulaginu án þess að stofna til nýrrar samvinnunefndar. Málsmeðferð óverulegra breytinga fólst í því að viðkomandi sveitarfélag sendi rökstudda tillögu að óverulegri breytingu til kynningar í öðrum aðildarsveitarfélagum, áður en hún var send til Skipulagsstofnunar til afgreiðslu. Ef ekkert aðildarsveitarfélaganna hafði athugasemdir við efni eða málsmeðferð breytingartillögu, hlaut hún afgreiðslu Skipulagsstofnunar sem sendi hana til staðfestingar hjá umhverfisstofnun. Breytingar sem töldust óverulegar fóru því ekki í opinbert kynningarferli eða til umfjöllunar í sameiginlegri nefnd. Eins og vikið er að í skýrslu úttektarnefndar voru allar breytingar, framan af, túlkaðar sem óverulegar og var hugtakið „óverulegt“ teyg til hins ítrasta í einstökum breytingum.

gerði þó ekki athugasemdir við álit sveitarfélaganna um að einstakar breytingar teldust óverulegar en ekki verulegar. Í þessu samhengi er þó rétt að minna aftur á að byggingarheimildir í langtímaáætlun, eins og svæðisskipulagi eða aðalskipulagi, leiða einar og sér ekki til offramboðs lóða eða húsnæðis. Í sumum tilvikum voru þær gerðar til að tryggja svigrúm og sveigjanleika við gerð deiliskipulags á þéttingarreitum sem ófyrirséð var hvenær kæmu til uppbyggingar.

Það er einnig mögulegt að ofmat hafi verið í úttekt Landsbanka á væntanlegu framboði. Það er eðli byggingarmarkaðarins að fjöldi íbúða sem er í byggingu hvert ár er venjulega langt umfram reiknaða þörf fyrir fullgerðar íbúðir. Það má líkja því við að söluaðili þurfi að hafa ákveðna stærð af lager. Fjöldi byggingarhæfra lóða og samþykktra lóða í deiliskipulagi getur síðan verið verulega umfram fjölda þeirra íbúða sem er í byggingu. Ástæða þessa er fyrst og fremst að byggingartími íbúða er töluvert langur og markaðurinn sveiflukenndur. Hér þarf því að hafa í huga hvort áætlað offramboð er reiknað út frá heimildum í langtímaáætlun, heimildum í deiliskipulagi eða beinlínis í framboði lóða og íbúða í smíðum. Það er því mikilvægt við greiningu á húsnæðismarkaðnum að bera stöðuna saman við ákveðið gefið meðalástand á byggingarmarkaði. Þetta á bæði við þegar úttekt Landsbankans árið 2006 er metin og eins þegar ástandið á húsnæðismarkaði er metið skömmu eftir hrún (bls. 128-129 í skýrslu úttektarnefndar). Tölur Landsbanka gáfu eindregið til kynna að offramboð var í farvatninu en e.t.v. var það ekki eins mikið þegar horft var til eðlilegs ástands á byggingarmarkaði og einnig í ljósi þeirra uppfærðu íbúaspáa sem mörg sveitarfélögin horfðu til.⁵⁸ Skipulagsyfirvöld hafa því ekki verið að öllu leyti móttækileg fyrir þeim varnaðarorðum sem fólust í greiningu Landsbankans.

Skortur á samráði milli sveitarfélaganna og samvinnu um gerð uppbyggingaráætlana og vöntun á hlutlausu mati á eftirspurn gerðu því það að verkum að mörg sveitarfélögin leiddu vísbendingar um offramboð alveg hjá sér. Viðbrögð sveitarfélaganna við mögulegu offramboði lóða hefðu einkum átt að birtast í tímasetningu lóðaúthlutana eða frestun þeirra. Það má líka færa ákveðin rök fyrir því að frétt um mögulegt offramboð hafi flýtt fyrir lóðaúthlutun til að tryggja sér sneið af kökunni áður en hún kláraðist.

⁵⁸ Niðurstöður meistaraprófsritgerðar Halldórs Eyjólfssonar (2011): Höfuðborg á krossgötum. Vöxtur höfuðborgarsvæðisins frá 1998 til 2010. Samanburður raunþróunar við áætlanir Svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins 2001-2024, styðja að offramboð íbúða hafi verið ofmetið, bæði þær úttektir sem gerðar voru á þensluárunum og umfjöllun um stöðu húsnæðismarkaðar eftir hrún.

Samkvæmt tölum um fjölda íbúða í byggingu í Reykjavík á árunum eftir hrun, þá er fjöldi þeirra ekki mikið yfir það sem er í meðalári á byggingarmarkaði og fjöldinn þar með nálægt reiknaðri þörf svæðisskipulagsins. Á árunum eftir efnahagshrunið dettur hins vegar geta til fjárfestinga í húsnæði algjörlega niður og því kom eðlilega fram sláandi munur á framboði og eftirspurn. Þetta ýtti auðvitað undir dramatíska umfjöllun um ástandið á húsnæðismarkaði höfuðborgarsvæðisins og misbrestinn í framfylgd svæðisskipulagsins.

Lærdómur/tillögur:

Sjá liði 74, 75 og 82.

79. Ábending úttekta nefndar

Ástæðna þess hvernig haldið var á framfylgd svæðisskipulagsins og breytingum á því er að mati úttekta nefndarinnar bæði að leita í veikbyggðri umgjörð svæðisskipulagsins samkvæmt lögum, en einnig í því sem mætti kalla skipulagsmenningu (e. planning culture). Á síðastliðnum áratug einkenndist orðræða skipulagsmála mjög af áherslu á vöxt og mikilli tiltrú á uppbyggingu. Lítið bar á gagnrýninni umræðu og þegar horft er til baka er ljóst að sveitarstjórnir og skipulagsyfirvöld á landsvísu sinntu ekki vísbendingum sem fram voru komnar um ofvöxt og offramboð. Ein birtingarmynd þessarar skipulagsmenningar er það áhugaleysi sem virðist vera á meðal stjórnámanna og að því er virðist embættismanna að einhverju leyti einnig á heildstæða langtímasýn og greiningu tölfræðilegra upplýsinga um þróun skipulagsmála til að undirbyggja skipulagsákvæðanir. Önnur birtingarmynd er orðræðan í kringum sveitarstjórnarkosningarnar 2006 á svokallaðan lóðaskort, þar sem undir virðist hafa legið að sveitarfélögum bæri að hafa fjölbreyttar lóðir í boði eins og vörur í verslunarhillu.

Tekið er undir, að auk veikbyggðrar umgjarðar um svæðisskipulagið, liggur misbrestur í framfylgd svæðisskipulagsins í því sem kalla má skipulagsmenningu sem felst m.a. í

skorti á virðingu fyrir langtímastefnumótun sem birtist m.a. í því viðhorfi að sjálfsagt sé að víkja frá meginmarkmiðum stefnunnar vegna einstakra breytinga. Hér skiptir m.a. máli eignarhald á stefnunni, þ.e. að það eru e.t.v. aðrir sem fá það hlutverk að fylgja stefnunni en þeir sem mótuðu hana. Ör skipti í sveitarstjórnnum og starfsmannahaldi sveitarfélaga kynda væntanlega undir þessari skipulagsmenningu. Þetta á sérstaklega við um svæðisskipulagið því það var ekki bara munaðarlaust í skilningi þess að ekki tókst að koma á varanlegri nefnd eða umgjörð, heldur hurfu af vettvangi flestir lykilsveitarstjórnarmenn og embættismenn sem komu að mótun stefnunnar. Þetta undirstrikar mikilvægi víðtæks samráðs við langtímastefnumótun, þverpólítíska samvinnu og að verkefni á sviði langtímastefnumótunar séu ekki um of bundin við kjörtímabil.⁵⁹ Annað sem ýtir undir þetta og vikið er að í skýrslu úttektaarnefndarinnar er vægi forsendna stefnunnar. Það birtist einkum í því að þegar stefnunni er breytt er ekki farið í ítarlega greiningu á því hvernig sú breyting samræmist meginforsendum, t.a.m. íbúaspám og mati á húsnæðisþörf. Til að auka tiltrú á langtímastefnu og nauðsyn þess að undirbyggja hana með faglegri greiningarvinnu þarf að tryggja að reglulega sé gert stöðumat á framfylgd stefnunnar í ljósi breyttra forsendna. Lausnin felst ekki í að ríghalda í niðurstöður þeirrar íbúaspár og uppbyggingaráætlana sem lagðar voru til grundvallar við upphaflega gerð stefnunnar, heldur í því að endurmeta forsendur reglulega og þá í heildrænu samhengi og til langs tíma. M.ö.o. þarf að tryggja faglegri vinnubrögð og ígrundaðri ákvarðanir þegar ráðist er í einstakar breytingar á stefnunni og/eða þegar metið er hvort forvaranlegt er að breyta stefnunni. Sjá tillögur um verklagsreglur um svæðisskipulagsbreytingar í lið 73. Að öðrum kosti viðhöldum við þeirri skipulagsmenningu sem hefur verið við lýði.

Það andrúmsloft samkeppni sem ríkt hefur á höfuðborgarsvæðinu á undanförunum árum og áratugum skapar auðvitað ekki grundvöll að betri skipulagsmenningu. Umræða um framboð lóða og lóðaskort sprettur upp úr þeim jarðvegi og þeirri skoðun að það sé

⁵⁹ Núverandi skipulagslög ýta sumpart undir þá hugsun að endurskoðun langtímaáætlunar skuli vera verkefni sem er bundið við eitt kjörtímabil, sbr. að binda mat á þörf á endurskoðun við upphaf kjörtímabils og tilkynna skuli niðurstöðu þess mats innan 6 mánaða frá kosningum, sbr. tímaákvæði fyrir aðalskipulag í skipulagsreglugerðinni. Skipulagslöggin eru enn þannig sett upp, eins og að sveitarfélögin hafa ekki enn aðalskipulag í gildi, sbr. vægi ákvæða um gerð nýs aðalskipulags. Raunin er sú að yfirgnæfandi fjöldi sveitarfélaga er með aðalskipulag í gildi og flest hafa tekið það til endurskoðunar margsinis. Gefa þyrfti ákvæðum um endurskoðun og breytingar á skipulagsáætlunum meira vægi í löggjöfni og koma þyrfti skýrar fram að endurskoðun skipulags þarf ekki endilega að fela í sér heildarendurskoðun, þar sem allir málaflokkar eru undir. Ákvæði um gerð lýsingu verkefnis ætti þó að ýta undir markvissari vinnubrögð við ákvörðun um endurskoðun.

mikilvægt fyrir sveitarfélög að vaxa til að tryggja ákveðinn lífvænleika. Það er ekki líklegt að það dragi úr samkeppni milli sveitarfélaganna að laða til sín íbúa og fyrirtæki, meðan tekjustofnar sveitarfélaganna eru óbreyttir. Umræða um lóðaframboð hefur ávallt verið veigamikil í sveitarstjórnarkosningum og var vorið 2006 ekki undantekning þar á.

Lærdómur/tillögur:

Sjá lið 73. Einnig liði 70, 71, 72, 74 og 75.

80. Ábending úttektarnefndar

Nú virðist vera ákveðin hreyfing í þá átt að auka veg svæðisskipulagsgerðar á höfuðborgarsvæðinu. Til marks um það er samkomulag sveitarfélaganna frá ágúst 2012 um endurskoðun svæðisskipulagsins og ráðning svæðisskipulagsstjóra undir árslok 2012. Engu að síður vakna spurningar um það hvort stjórnkerfi skipulagsmála á höfuðborgarsvæðinu veiti nægilega trausta umgjörð sem og hvort sú skipulagsmenning sem verið hefur við lýði á höfuðborgarsvæðinu er líkleg til þróast yfir í meiri tryggð og skuldbindingu við áform um sameiginlega sýn og áætlanir í skipulagsmálum. Reynslan sýnir að þótt lagt væri upp með góð áform með staðfestingu svæðisskipulagsins upp úr aldamótum, rann móðurinn af mönnum að því er virðist harla fljótt. Það getur auðveldlega endurtekið sig.

Tekið er undir þetta sjónarmið, þ.e. að góð fyrirheit um nýtt svæðisskipulag og umgjörð þess er ekki trygging fyrir bættum árangri. Það er því mikilvægt að Reykjavíkurborg fylgi málum fast eftir, tryggi varanleika skrifstofu svæðisskipulagsstjóra óháð framgangi við gerð nýs svæðisskipulags og nauðsynlegt fjármagn til að framfylgja þeim áformum sem koma fram í verklýsingu um gerð nýs svæðisskipulags og drögum að tillögu, m.a. um gagnagrunna, upplýsingarit og verklagsreglur.

Lærdómur/tillögur:

Sjá liði 70-75.

81. Ábending úttektarnefndar

Úttektarnefndin telur annmarka á því hvernig upplýsingum um gildandi svæðisskipulag, áorðnar breytingar á því og störf svæðisskipulagsnefndar hefur verið miðlað á vef SSH og Reykjavíkurborgar.

Tekið er undir að ekki hefur verið staðið sem skyldi að miðlun upplýsinga um svæðisskipulagið. Meginástæðan er skortur á umgjörð, lengst af, um framfylgd svæðisskipulagsins. Staðfest svæðisskipulag hefur þó verið sett fram ásamt fylgigögnum á vef skipulagssviðs. Þar hefur einnig verið gerð grein fyrir einstökum breytingum varðandi Reykjavík en ekki önnur sveitarfélög. Í skipulagssjá er hins vegar að finna uppfærðan svæðisskipulagsupprátt sem tengdur er íbúa- og fasteignaupplýsingum. Þegar svæðisskipulagið var sett upp á sínum tíma í skipulagssjóni, sbr. samning sveitarfélagana og LUKR frá 2006, var hugmyndin að auðvelt væri að fylgjast með hvernig byggingarheimildir einstakra svæða rímuðu við raunfasteignaupplýsingar. Þannig væri hægt að vakta framfylgdina. Það hefur hins vegar verið misbrestur á viðhaldi svæðisskipulagsins í skipulagssjá og verður að gera bragarbót á því. Einnig þyrfti að bæta við yfirliti og tengingu við allar áorðnar breytingar í gegnum skipulagssjóna. Reykjavíkurborg tók að sér að setja svæðisskipulagsgrunninn upp í skipulagssjá samkvæmt umræddum samningi frá 2006. Hins vegar hefur verið misbrestur á að sveitarfélögin standi við sinn hluta samningsins varðandi skil á gögnum. Þar sem nú er starfandi svæðisskipulagsstjóri hjá SSH er eðlilegt að huga að því að miðlun upplýsinga á svæðisskipulaginu verði einkum á þeim vettvangi en nú þegar hefur verið bætt verulega úr miðlun upplýsinga á vef SSH.

Lærdómur/tillögur:

Festa umgjörð um svæðisskipulagið í sessi og tryggja varanlega ráðningu svæðisskipulagsstjóra hjá SSH.

Viðbrögð við 7.4 Samantekt, s. 142-143.

82. Ábending úttektarnefndar

Úttektarnefndin telur að eftirliti með lykiltölum skipulagsmála sé áfátt. Bæta þarf gagnagrunna skipulagstalna og aðgengi að þeim. Einnig þarf að skerpa á verklagi varðandi það hvernig mat á stöðu skipulagsmála kemur til umfjöllunar í skipulagsráði og eftir atvikum borgarráði og borgarstjórn og skýra ábyrgð og hlutverk í þessu tilliti. Úttektarnefndin telur einsýnt að bæta þurfi í þann mannafla sem ætlað er að sinna þessum verkefnum.

Greining á stöðu húsnæðismarkaðar og síuppfærðir gagnagrunnar um þróun uppbyggingar eru lykilforsendur við ákvarðanatöku um skipulag nýrra byggingarsvæða. Heildstæðir og aðgengilegir gagnagrunnar sem ná til höfuðborgarsvæðisins hafa ekki verið byggðir upp af hálfu SSH eða svæðisskipulagsnefnd. Eins og fyrr er rakið hafa verið uppi góð áform um slíkt síðan svæðisskipulagið var staðfest, en lítið orðið úr framkvæmdum. Heildstæðir gagnagrunnar (vonandi með útvíkkun til vinnusóknarsvæðisins á suðvesturhorninu, sbr. tillögur í lið 70) eru nú á dagskrá vegna vinnu við nýtt svæðisskipulag og standa vonir til að nú náist loks árangur. Enn fremur er ljóst að utanumhald ríkisins á húsnæðisupplýsingum og einkum miðlun þeirra og greiningu hefur verið verulega ábótavant um árabil.⁶⁰ Tölur um íbúapróun og þróun uppbyggingar eru lykilforsendur en einnig spár um íbúapróun (tengdar þjóðhagsspá) sem er mikilvægt að séu í stöðugri endurskoðun. Þar er líka brotalöm, bæði hjá ríki (spár Hagstofunnar ná nú eingöngu til landsins í heild) og á sameiginlegum vettvangi sveitarfélaganna.

Vöntun á sameiginlegum gagnagrunni hefur þó ekki hindrað að einstök sveitarfélög geti skapað sér ákveðna heildarsýn. Reykjavíkurborg býr að mjög öflugu landupplýsingakerfi (Borgarsjá) og hafa starfsmenn á sviði skipulagsmála aðgang að fasteigna- og

⁶⁰ Almennt má segja að gögn og upplýsingar um húsnæðismarkaðinn á Íslandi og í Reykjavík séu fremur fátækleg og lítt aðgengileg. Ýmis gögn liggja fyrir í gagnagrunnum en eru ekki gerð aðgengileg nema að litlu leyti. Hagstofan hefur verið að reyna bæta úr þessu en virðist eiga enn langt í land miðað við hagstofur nágrannalandanna (áður haldið utan um þetta hjá Þjóðhagsstofnun). Á vefsvæði Hagstofunnar eru upplýsingar um húsnæðismál í dag falin undir flokk sem nefnist Iðnaður og orkumál og eingöngu upplýsingar um íbúðarhúsnæði. Grunnöggnin eru hjá FMR (Þjóðskrá; upprunnin frá byggingarfulltrúunum) sem hefur ekki beinlínis haft það hlutverk að miðla gögnum.

Íbúagrundi fyrir allt höfuðborgarsvæðið. Þannig hefur verið tiltölulega auðvelt að greina þróunina og kalla fram nauðsynlegar skipulagstölur fyrir Reykjavík og allt höfuðborgarsvæðið. Miklum upplýsingum hefur einnig verið safnað vegna gerð umferðarspáa fyrir höfuðborgarsvæðið og voru slík verkefni t.d. í gangi á árunum 2005 til 2008 og svo aftur 2010 vegna umferðarspár fyrir aðalskipulag Reykjavíkur. Gagnagrunnar eru þannig til staðar og hafa starfsmenn umhverfis- og skipulagssvið nokkuð greiðan aðgang að þeim. Þeir hafa nýst, ásamt gögnum frá Byggingarfulltrúa (m.a. ársskýrslur), þegar staða skipulagsmála er metin og uppbyggingaráætlanir hafa verið mótaðar samhliða gerð fjárhagsáætlana á undanförunum árum. Minnisblöð um mögulega uppbyggingu til næstu ára voru reglulega lögð fram á árunum 2003 til 2006. Slíkar upplýsingar voru lagðar fyrir formann skipulagsráðs, ræddar á undirbúningsfundum vegna gerð fjárhagsáætlunar og í sumum tilvikum lagðar formlega fram í skipulagsráði. Á árunum 2006 til 2010 var annar háttur á og skýrist það annars vegar af því að þessi mál voru rædd á vettvangi stýrihóps aðalskipulagsins og hins vegar af þeirri stöðu sem var á húsnæðismarkaði á árunum eftir hrun. Síðustu þrjú ár hafa áætlanir um uppbyggingu verið lagðar fram sem forsendur við gerð fjárhagsáætlana, til skemmri og lengri tíma (sjá einnig liði 89-91). Undanfarin misseri hafa áætlanir um uppbyggingu einnig verið lagðar fram í starfshópi um húsnæðisstefnu og hópi sem hefur unnið að innleiðingu húsnæðisstefnunnar.

Þróun lykiltalna skipulagsmála hefur þannig almennt verið ágætlega vöktuð og uppbyggingaráætlanir grundvallaðar á heildrænni greiningu þar sem horft er til forsenda gildandi skipulagsáætlana. Ársskýrsla byggingarfulltrúa⁶¹ er kynnt og lögð fram í umhverfis- og skipulagsráði og þar eru listaðar upp helstu lykiltölur í byggingarstarfsemi. Skýrsla byggingarfulltrúa felur hins vegar ekki í sér greiningu eða mat á horfum á húsnæðismarkaði.

Tekið er undir það álit úttektarnefndar að tryggja þurfi meiri og formlegri umfjöllun um lykiltölur í þróun borgarinnar í samhengi við framfylgd gildandi skipulagsáætlana. Skerpa

⁶¹ Ársskýrsla byggingarfulltrúa leggur áherslu á hreina tölfræði um nýbyggingar viðkomandi árs í samanburði við undanfarin ár. Úr henni má vinna margvíslegar upplýsingar sem geta komið að gagni við mótun húsnæðisstefnu. Í ársskýrslunni er ekki beinlínis fjallað um stöðu og þróun húsnæðismarkaðar eða ályktað út frá fyrirbyggjandi gögnum. Talnaefni í ársskýrslunni er eingöngu um borgina í heild en með úrvinnslu á grunn gögnum ætti að vera nokkuð auðvelt að sundurliða það fyrir einstök hverfi borgarinnar. Tölfræði um húsnæði fyrir hverfin er annars hægt að nálgast í gegnum LUKR. Galli á gögnum LUKR er hins vegar sá að ekki er um nákvæma sundurliðun á íbúðargerðum að ræða (eingöngu flokkað í einbýli, raðbýli og fjölbýli fyrir fjölda húseininga). Annar galli á gögnunum er að ekki er auðvelt að skoða þróun undanfarinna ára.

verður á því verklagi hvernig að því verði staðið og að regluleg umfjöllun verði tryggð í umhverfis- og skipulagsráði og í borgarráði, t.a.m. í aðdraganda fjárhags-áætlunargerðar. Einnig er tekið undir að bæta þurfi í mannafla til að þróa betur fyrirbyggjandi gagnagrunna (LUKR), gera söfnun og greiningu upplýsinganna auðveldari og greina lykilupplýsingar um þróun skipulags- og húsnæðismála. Mikilvægt er að samhliða því verði sameiginlegur gagnagrunnur byggður upp fyrir sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu og utanumhald ríkisins á húsnæðisupplýsingum og öðrum lykiltölum skipulagsmála verði bætt.

Í nýju aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 er kveðið á um gerð aðgerðaáætlunar um framfylgd markmiða stefnunnar, m.a. um tímasetningu og forgangsröðun verkefna og framkvæmda til skemmri og lengri tíma – þ.m.t. uppbyggingaráætlanir íbúðar- og atvinnuhúsnæðis til 5 og 10 ára. Í aðgerðaáætluninni, sem yrði reglulega uppfærð, yrði einnig falið stöðumat á framfylgd aðalskipulagsins. Slíkt stöðumat kallar á yfirlit þróunar lykiltalna og greiningu þeirra. Gert er ráð fyrir að aðgerðaáætlunin verði uppfærð árlega í aðdraganda eða samhliða gerð árlegra fjárhags- og starfsáætlana borgarinnar. Stöðumatið sem fylgdi með yrði eins konar ársskýrsla um þróun lykiltalna skipulagsmála, mat á árangri við framfylgd markmiða aðalskipulagsins og endurmat á horfum til framtíðar. Með reglulegri skýrslugerð um framfylgd aðalskipulagsins, sem yrði lögð fyrir umhverfis- og skipulagsráð og borgarráð, er hægt að tryggja betur upplýsingagjöf og eftirlit með þróun lykiltalna og skapa traustari grunn að einstökum breytingum á aðalskipulaginu og endurskoðun þess.

Lærdómur/tillögur:

- 1. Skilgreint verði hvaða svið/deild innan Reykjavíkurborgar heldur utan um húsnæðis- og byggingarupplýsingar og greiningu þeirra. Skoðað verði hvort þörf er á að bæta við mannafla til að sinna því hlutverki.*
- 2. Upplýsingar í núverandi Borgarsjá verði greindar frekar niður, varðandi gerðir og stærðir íbúðarhúsnæðis og flokkun atvinnuhúsnæðis.*
- 3. Unnið verði með Hagstofu og þjóðskrá að öflugri tengingu íbúaupplýsinga og fasteignaupplýsinga – hver kennitala tengd við íbúð (viðkomandi matshluta).*
- 4. Unnið verði með Hagstofu og skattayfirvöldum um að finna leiðir til að skrá staðsetningu starfa.*

5. *Unnið verði með Hagstofu við að íbúaupplýsingar í Reykjavík verði greinanlegar fyrir alla borgarhluta (sjá ósamræmi í skiptingu borgarinnar í Árbók Reykjavíkur, þ.e. ekki stuðst við borgarhlutaskiptingu borgarinnar).*
6. *Tryggð verði framfylgd markmiða um uppbyggingaráætlanir til 4 ára á höfuðborgarsvæðinu (sbr. liðir 71-75), samráð sveitarfélaga og miðlun upplýsinga um væntanlegt lóðaframboð og uppbyggingu gagnagrunns fyrir vinnusóknarsvæði Reykjavíkur.*
7. *Unnar verði árlegar skýrslur um framfylgd aðalskipulags Reykjavíkur, sbr. tilmæli í nýju aðalskipulagi, annars vegar áætlun um framfylgd markmiða og hins vegar stöðumat á þróun skipulagsmála og árangri í að fylgja eftir markmiðum.*

83. Ábending úttektarnefndar

Úttektarnefndin telur að betur þurfi að tryggja að umræða um langtímaþróun borgarinnar og skipulagsmál í stærra samhengi fái viðeigandi sess í borgarstjórn og borgarráði. Það á einnig við um skipulagsráð þar sem meginþungi starfsins hefur lengst af snúist um nýtingu einstakra lóða eða afmarkaðra reita.

Á meðan vinna við nýtt aðalskipulag hefur staðið yfir hefur umræða um langtímaþróun borgarinnar fengið mjög veigamikinn sess í stýrihópi endurskoðunar og fjölmörgum starfs- og vinnuhópum um einstaka þætti aðalskipulagsins. Stýrihópur endurskoðunar aðalskipulagsins hefur verið skipaður fulltrúum úr skipulagsráði borgarinnar. Síðan 2010 hefur stýrihópurinn verið skipaður öllum fulltrúum sem sitja í skipulagsráði (umhverfis- og skipulagsráði). Frá og með haustinu 2012 tók skipulagsráð (umhverfis- og skipulagsráð) að mestu við hlutverki stýrihópsins og var aðalskipulagstillagan og langtímaþróun borgarinnar til umræðu í ráðinu með reglubundnum hætti allan veturinn 2012-2013. Frumdrög að tillögu aðalskipulagsins voru einnig til umræðu í öllum fagráðum borgarinnar haustið 2012 og öllum hverfisráðum. Á tímabilinu janúar til mars 2013 voru frumdrögin til umræðu í borgarráði og borgarstjórn á fjölmörgum fundum, nokkuð sem ekki hefur verið tíðkað áður við gerð aðalskipulags í Reykjavík.

Óhjákvæmilegt er að jafnumfangsmikið verkefni og endurskoðun aðalskipulagsins sé unnið í yfirumsjón sérstaks stýrihóps en ekki beint undir skipulagsráði. Ef rétt er staðið

að skipan stýrihópsins, í þessu tilviki lykilfulltrúar eða allir fulltrúar úr skipulagsráði og frá öllum flokkum í borgarstjórn, fær umræðan um langtímaþróun viðeigandi sess innan borgarinnar. Hægt er að tryggja að vinnan verði sýnileg almenningi á upplýsingasíðu verkefnisins, hvort sem vettvangur hennar er hjá viðkomandi ráði eða sérstökum stýrihópi. Mótun aðalskipulagstillögu er lögbundið verkefni og samkvæmt skipulagslögum og -reglugerð er ferli vinnunnar í mjög ákveðnum skorðum, m.a. varðandi samráð og kynningar. Það er því ljóst að lykilskrif í mótun tillögunnar þurfa að koma til umfjöllunar í skipulagsráði og borgarráði, sbr. að lýsing verkefnis er tekin til umfjöllunar árið 2011 í ráðum borgarinnar og síðan allt ferlið frá og með haustinu 2012. Fullyrðing um að meginþungi starfs skipulagsráðs snúi að nýtingu einstakra lóða eða reita og því lítið svigrúm til að ræða stefnumörkun, er lítt rökstudd. Ávallt má þó reikna með því að meginhluti mála skipulagsráðs hvers sveitarfélags snúi að smærri verkefnum, s.s. deiliskipulagi einstakra svæða og breytinga á því. Ef horft er til þess tímabils sem er til skoðunar 2002-2012, þá tekur nýtt aðalskipulag gildi í byrjun árs 2003. Ekki er óeðlilegt að minna fari fyrir umræðu um langtímastefnumörkun þegar ráðið býr við nýsamþykkt aðalskipulag og vægi vinnu ráðsins snúi meira að gerð deiliskipulags eða breytinga á því, m.a. til að framfylgja stefnu aðalskipulagsins. Eftir 2006 hefst aftur umræða um endurskoðun aðalskipulags og langtímaþróun borgarinnar eins og að ofan er rakið og er sú umræða einkum tekin á vettvangi stýrihóps heildarendurskoðunar aðalskipulagsins. Fullyrða má að umræða um langtímaþróun og stefnu nýs aðalskipulags sem fram fór í stýrihópnum hafi haft mótandi áhrif á einstök skipulagsverkefni og afgreiðslur í umhverfis- og skipulagsráði á sama tíma.

Það er hins vegar tekið undir það að tryggja þarf umræðu um langtímaþróun borgarinnar og stöðu skipulagsmála sess innan borgarinnar á þeim tímum þegar heildarendurskoðun stendur ekki yfir. Aðalskipulagið og aðrar langtímaáætlanir þurfa auðvitað að vera í stöðugri mótun og endurmati.

Í nýju aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 er kveðið á um gerð aðgerðaáætlunar um framfylgd markmiða stefnunnar, m.a. um tímasetningu og forgangsröðun verkefna og framkvæmda til skemmri og lengri tíma – þ.m.t. uppbyggingaráætlanir íbúðar- og atvinnuhúsnæðis til 5 og 10 ára.⁶² Í aðgerðaáætluninni, sem yrði reglulega uppfærð, yrði einnig falið stöðumat á framfylgd aðalskipulagsins. Slíkt stöðumat kallar á yfirlit þróunar

⁶² Skilgreina þarf hvaða svið/deildir komi að mótun uppbyggingaráætlana og meti húsnæðisþörf til skemmri tíma og verði ráðgefandi við úthlutun lóða og sölu byggingarréttar.

lykiltalna og greiningu þeirra. Gert er ráð fyrir að aðgerðaáætlunin verði uppfærð árlega í aðdraganda eða samhliða gerð árlegra fjárhags- og starfsáætlana borgarinnar. Stöðumatið sem fylgdi með yrði eins konar ársskýrsla um þróun lykiltalna skipulagsmála, mat á árangri við framfylgd markmiða aðalskipulagsins og endurmat á horfum til framtíðar. Með reglulegri skýrslugerð um framfylgd aðalskipulagsins, sem lögð yrði fyrir umhverfis- og skipulagsráð og borgarráð, er hægt að tryggja viðeigandi umræðu um langtímaþróun borgarinnar, betri upplýsingagjöf og eftirlit með þróun lykiltalna og skapa traustari grunn að einstökum breytingum á aðalskipulaginu og endurskoðun þess.

Lærdómur/tillögur:

Tryggð verði umræða um langtímaþróun borgarinnar og skipulagsmál, m.a. þegar lagðar eru fram árlegar skýrslur (aðgerðaáætlun, þ.m.t. uppbyggingaráætlanir íbúðar- og atvinnuhúsnæðis til 5 og 10 ára) um framfylgd aðalskipulags Reykjavíkur og mat á stöðu þess, sbr. tilmæli í nýju aðalskipulagi. Drög að skýrslu verði lögð fram í umhverfis- og skipulagsráði og borgarráði að vori og á ný síðla sumars / að hausti samhliða umræðu um fjárhags- og starfsáætlanir. Sjá einnig lið 82.

84. Ábending úttekta nefndar

Í heild er ekki að sjá heildstætt yfirlit í ársáætlunum skipulags- og byggingarsviðs um að kerfisbundið og skilvirkt hafi verið unnið að framfylgd Aðalskipulags Reykjavíkur 2001–2024. Á fyrstu árum tímabilsins er lagt upp með ýmis slík verkefni, svo sem aðgerðaáætlun og gagnagrunn skipulagstalna, en áhersla á slík verkefni virðist fjara út eftir því sem líður á tímabilið. Úttektarnefndin telur að vinna hefði átt þær aðgerðaáætlanir sem áformaðar voru, til að útfæra framfylgd aðalskipulagsins. Það hefði getað skapað heildstæðari og skilvirkari umgjörð um framfylgd aðalskipulagsins.

Eins og fram kemur í skýrslu úttekta nefndar var áformað að leggja fram aðgerðaáætlun um framfylgd aðalskipulagsins 2001-2024 að lokinni staðfestingu þess. Undirbúningur þeirrar vinnu hófst raunar áður en kom að staðfestingu skipulagsins og lágu fyrir fyrstu drög að aðgerðaáætluninni þegar aðalskipulagið var í lokaafgreiðslu. Drög að

aðgerðaáætluninni voru unnin af þáverandi skipulags- og byggingarsviði og hafði ráðgjafarfyrtækið Alta umsjón með vinnunni. Forsenda þess að tækist að vinna markvissa áætlun um framfylgd einstakra markmiða aðalskipulagsins var víðtæk þátttaka fjölmargra sviða og deilda Reykjavíkurborgar í vinnunni og var lagt upp með þá nálgun. Af ýmsum ástæðum náðist ekki að klára þessa áætlun og var hún aldrei lögð fram til samþykktar í viðeigandi ráðum. Nálgunin var hins vegar metnaðarfull og drög að áætlun ítarleg. Ein ástæða þess að ekki náðist að fullklára áætlunina var að ekki tókst sem skyldi að virkja önnur svið og deildir borgarinnar með í þá vinnu. Einnig var e.t.v. ekki skýrt hvaða stöðu áætlunin hefði í þáverandi stjórnsluumbverfi borgarinnar, s.s. varðandi samspil hennar við aðrar framkvæmdaáætlanir sem hefð var fyrir að leggja fram og starfsáætlanir einstakra sviða. Þá má vera að lagt hafi verið af stað með of stórt verkefni sem m.a. hafi gert það að verkum að ekki reyndist grundvöllur til að klára áætlunina í þeirri mynd sem hún var. Sú deild hjá skipulags- og byggingarsviði, nýsköpun og þróun, sem hafði m.a. með þetta verkefni að gera var þá nýstofnuð og starfsvið deildarinnar enn í mótun þegar á þessari vinnu stóð. Það kann að hafa haft áhrif á framgang vinnunnar. Enn fremur var ekki nægilega skýrt í skipuriti skipulags- og byggingarsviðs hvar einstök verkefni er tengdust aðalskipulagi væru staðsett. Það birtist m.a. í undirbúningi endurskoðunar árið 2006 (sjá lið 87). Vinnan við aðgerðaáætlunina og skilgreining verkefna til að framfylgja stefnu aðalskipulagsins, var þó haldið á lofti í starfsáætlunum sviðsins á næstu árum, m.a. um húsnæðisrannsóknir, gagnagrunna, borgarhlutakort, stafræna framsetningu aðalskipulags (skipulagssjá) o.fl. Skipulagssjáin var opnuð 2004 og áform um gagnagrunna enduðu í samningi sveitarfélaganna um LUKR árið 2006 en lítið hefur hins vegar áunnist að framfylgja þeim samningi (sjá lið 71). Eins og réttilega er getið í skýrslunni þá er stefnu aðalskipulagsins 2001-2024 fylgt eftir með margvíslegum hætti þrátt fyrir að aðgerðaáætlunin hafi ekki verið samþykkt. Nægir þar að nefna samkeppni um Vatnsmýrina 2005-2008, vinnu samráðsnefndar ríkis og borgar um framtíð flugvallar 2005-2007, rammaskipulag um Elliðaárvog 2005-2007, rammaskipulag um Mýrargötu-Slippasvæði 2003, deiliskipulag TRH-svæðis, áframhaldandi átak við gerð deiliskipulags í miðborginni o.fl.

Tekið er undir að mikilvægt er að gera aðgerðaáætlanir til að skapa „heildstæðari og skilvirkari umgjörð um framfylgd aðalskipulagsins“. Í nýju aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 er kveðið á um gerð aðgerðaáætlunar um framfylgd markmiða stefnunnar, m.a. um tímasetningu og forgangsröðun verkefna og framkvæmda til skemmri og lengri tíma. Með breyttu skipuriti og nýju sviði, þar sem sameinast allir lykilmálaflokkar

aðalskipulagsins, eru forsendur heildstæðrar aðgerðaáætlunar væntanlega allt aðrar en þær voru á árunum 2002 og 2003. Áætlunin verður nú unnin á skrifstofu sviðsstjóra hins sameinaða sviðs en mikilvægt er að hún verði mótuð og unnin í samvinnu lykilstjórnenda sviðsins og í samvinnu við skrifstofu eigna og atvinnuþróunar. Sjá nánar um aðgerðaáætlun í liðum 82 og 83.

Lærdómur/tillögur:

Unnin verði aðgerðaáætlun sbr. ákvæði aðalskipulagsins 2010-2030. Áætlunin verði unnin í virkri samvinnu við lykilstjórnendur á umhverfis- og skipulagssviði og skrifstofu eigna og atvinnuþróunar og lögð fram árlega í aðdraganda fjárhagsáætlunargerðar og gerð starfsáætlana.

85. Ábending úttektarnefndar

Mikilvægt er að bæta ársáætlana- og ársskýrslugerð á sviði skipulagsmála þannig að þær gefi fyllri mynd af þeim verkefnum sem unnin hafa verið á undangengnu ári og áformuð eru á komandi starfsári. Einnig telur úttektarnefndin að slíkar áætlanir og skýrslur eigi að vera mun aðgengilegri en nú er en þær hafa eingöngu verið birtar sem fylgiskjal með fjárhagsáætlun borgarinnar.

Tekið er undir að æskilegt er að bæta árlega skýrslugerð á sviði skipulags- og byggingarmála og gera þær aðgengilegri fyrir almenning og hagsmunaaðila. Árlega skýrslugerð um skipulagsmál þarf að skoða í samhengi við stefnu umhverfis- og skipulagssviðs um gerð ársskýrslna og starfsáætlana. Ný tækifæri skapast á sameinuðu sviði að efla þennan þátt starfseminnar en mikilvægt er að efla bæði miðlun upplýsinga um stjórnarsýslu skipulagsmála og tölfræði um þróun uppbyggingar í borginni. Mótun árlegrar skýrslu um framfylgd markmiða aðalskipulagsins ásamt stöðumati á þróun uppbyggingar (sjá aðgerðaáætlun í liðum 82-84) þarf að skoða í samhengi við aðra ársskýrslugerð sviðsins. Skýrsla um framfylgd aðalskipulagsins gæti skapað ákveðinn grundvöll að þeirri tölfræði sem birtist í ársskýrslum sviðsins.

Lærdómur/tillögur:

Stefna um ársskýrslugerð á sviði skipulagsmála verði mótuð samhliða gerð fyrstu aðgerðaáætlunar aðalskipulagsins, í samstarfi lykilstjórnenda á umhverfis- og skipulagssviði (skipulagsfulltrúi, byggingarfulltrúi, LUKR, skrifstofa sviðsstjóra).

86. Ábending úttektarnefndar

Nokkuð miklar breytingar hafa verið gerðar á Aðalskipulagi Reykjavíkur 2001–2024 og eru breytingarnar flestar og umfangsmestar á árunum 2006–2008, þ.e. eftir að ákveðið var að hefja endurskoðun aðalskipulagsins og eftir að fram voru komnar skýrar vísbendingar um offramboð íbúðarlóða og íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu.

Eins og áður er vikið að í lið 77 er mikilvægt að gera greinarmun á auknum byggingarheimildum í langtímaáætlun og ákvörðun um úthlutun lóða og byggingarréttar samkvæmt deiliskipulagi. Þá skiptir líka verulegu máli hvort auknar heimildir varða uppbyggingu innan byggðar, sem kalla á minni fjárfestingar, eða á nýjum svæðum í útjaðri, sem kalla á meiri fjárfestingu. Þær breytingar sem gerðar voru á aðalskipulaginu á árunum 2006 til 2008 vörðuð allar þéttingu byggðar, að undanskildri breytingu í Reynisvatnsáasi. Íbúðir sem byggðust upp í Reynisvatnsáasi áttu þó ekki að kalla á nýja fjárfestingu í þjónustustofnunum eða vegakerfi og voru þannig að sumu leyti hugsaðar sem þétting byggðar í Grafarholtshverfinu (nýta t.a.m. betur fjárfestingu í Sæmundarskóla). Margar breytinganna tóku til svæða sem voru á hendi einkaaðila og fjölluðu um rýmri heimildir á svæðum sem fyrir lá að yrðu mörg ár í uppbyggingu. Fjórar breytinganna varða land borgarinnar og úthlutun borgaryfirvalda á lóðum undir íbúðarhúsnæði (og að takmörkuðu leyti undir atvinnuhúsnæði); Mýrargata-Slippsvæði (2006), Sléttuvegur (2007), Reynisvatnsás (2007) og Spöngin (2007-2008). Lauslega áætlað er hér um að ræða 900 íbúðir, af alls um 2800 íbúðum sem auknar heimildir árána 2006 til 2008 gáfu af sér. Af þessum 900 íbúðum fóru rúmlega 500 íbúðir til úthlutunar og uppbyggingar á þessum árum, þar af um 100 vegna þjónustuíbúða aldaðra í Spönginni. Uppbygging á hinum fjölmörgu þéttingarreitum sem voru/eru á hendi einkaaðila, sem breytingar þessara ára tóku til, hófst ekki í neinu tilviki fyrir árið 2008 (niðurrif var þó framkvæmt í einhverjum tilvikum og tekinn grunnur). Raunveruleg áhrif aukinna heimilda í aðalskipulaginu, varðandi íbúðarhúsnæði, voru því fremur

takmörkuð á fjárfestingu. Þetta undirstrikar aftur að aukin heimild í langtímaáætlun er ekki sjálfkrafa ávísun á offramboð og ótímabærar fjárfestingar.

Vísbendingar um offramboð íbúðarhúsnæðis lágu vissulega fyrir á þessum árum (sbr. minnisblað skipulags- og byggingarsviðs, dagsett 12. júlí 2006) en skiptar skoðanir voru um hversu mikið það væri (sjá nánar lið 78). Áætlað offramboð var miðað við langtímameðaltal svæðisskipulagsins en fyrir lá að reiknað var með meiri hraða í uppbyggingu fyrri hluta tímabils svæðisskipulagsins, auk þess sem vísbendingar um íbúapróun samkvæmt gögnum Hagstofu Íslands gáfu til kynna að verulegt vanmat væri í íbúaspá svæðisskipulagsins. Minnisblöð skipulags- og byggingarsviðs bentu á að offramboð væri líklega í farvatninu en þar voru líka settar fram vangaveltur um mögulegt vanmat í íbúaspám svæðisskipulagsins. Þó var að jafnaði vísað til viðmiða gildandi aðalskipulags í slíkum minnisblöðum. Áætlanir um mögulega uppbyggingu til næstu ára fólu hins vegar oft og tíðum í sér mun hærrí tölur, en að jafnaði var tekið fram að aðeins væri gengið út frá skipulags- og byggingarlegum forsendum en ekki efnahagsástandi eða stöðu húsnæðismarkaðar. Ástæða þess að tölur í þessum áætlunum voru jafnan í hærrí kantinum er m.a. hátt hlutfall byggingarreita í Reykjavík á hendi einkaaðila, sem setur mun meiri óvissu um framgang áætlana en ella. Ákvarðanir um lóðaúthlutun þarf líka að meta í ljósi umfangs þeirra árin á undan en borgin fór mun hægar í sakirnar í úthlutunum samanborið við önnur sveitarfélög. Þegar á allt er litið var úthlutun lóða í Reykjavík á árunum 2006 til 2008 að mestu í takti við viðmið aðal- og svæðisskipulags. Einnig þarf að skoða ákvarðanir um úthlutun lóða í ljósi óvissu um tímasetningu uppbyggingar á lóðum einkaaðila og þess markmiðs að jafnvægi verði í uppbyggingu innan byggðar og í útjaðri, sbr. markmið AR2001-2024 um 50% þéttingu.

Ákvörðun um endurskoðun aðalskipulagsins var tekin vorið 2006. Sú ákvörðun var þó ekki grundvölluð á formlegu stöðumati á framfylgd AR2001-2024, sem hafði tekið gildi rúmum 3 árum fyrr (sjá lið 87). Ákvörðun um endurskoðun og stofnun stýrihóps sumarið 2006 fól því ekki í sér leiðarljós um megináherslur endurskoðunar eða hvaða þætti aðalskipulagsins þyrfti helst að taka til skoðunar, annað en málefнасamning nýs meirihluta. Fyrsta árið í starfi stýrihópsins fólst því í að móta verklag og áhersluþætti endurskoðunar. Því var á engan hátt raunhæft eða forsendur til þess að vísa einstökum breytingum aðalskipulagsins í heildarendurskoðun, þegar ekki lá fyrir skýr verkáætlun fyrr en á miðju ári 2007. Flestar umræddra breytinga voru enn fremur til komnar vegna gerðar deiliskipulags á einstaka þéttingarreitum og sumar breytingar höfðu verið í

undirbúningi í langan tíma. Það er líka álitamál hvenær er raunhæft fyrir sveitarfélag að loka fyrir einstakar breytingar meðan á endurskoðun stendur, ekki síst þegar ávallt er óvissa um tímasetningu gildistöku nýs aðalskipulags. Aðalatriðið er að einstakar breytingar séu í góðu samræmi við það leiðarljós og meginmarkmið sem lögð eru til grundvallar í endurskoðunarvinnunni.

Lærdómur/tillögur:

Aukin og formlegri umræða um langtímapróun og uppbyggingaráætlanir⁶³ verði tryggð með árlegum skýrslum um framfylgd aðalskipulags (sjá liði 82-84). Enn fremur þarf að móta verklagsreglur hvernig standa skuli að breytingum á aðalskipulaginu og verða þær settar fram í aðgerðaáætlun aðalskipulagsins. Það mun væntanlega tryggja faglegri umræðu um einstakar breytingar á aðalskipulaginu.

87. Ábending úttektarnefndar

Frá og með ársáætlun skipulags- og byggingarsviðs fyrir árið 2006 hefur endurskoðun aðalskipulags verið tilgreind sem eitt af helstu verkefnum komandi árs. Þótt hvert skipulagsverkefni sé einstakt má almennt gera ráð fyrir að endurskoðun aðalskipulags taki tvö til þrjú ár. Hjá Reykjavíkurborg er þó enn yfirstandandi endurskoðun aðalskipulags sem hófst árið 2006. Vissulega er aðalskipulagsgerð fyrir Reykjavík umfangsmikið verkefni og tíðar breytingar í borgarstjórn á umræddu tímabili hafa vafalítið tafið vinnu við endurskoðun aðalskipulagsins. Til dæmis virðist endurskoðunarvinnan hafa legið niðri í tíð þeirra tveggja borgarstjórnarmeirihluta sem stýrðu borgarstjórn frá hausti 2007 og fram á haust 2008. Engu að síður telur úttektarnefndin að skýringa á töfum við þetta verkefni hljóti jafnframt að vera að leita í því hvernig því hefur verið fyrir komið stjórnslulega sem og að aðalskipulagsmálum almennt hafi ekki verið gefið það rými sem er eðlilegt á skipulags- og byggingarsviði og í skipulagsráði.

⁶³ Skilgreina þarf hvaða svið/deildir komi að mótun uppbyggingaráætlana og meti húsnæðisþörf til skemmri tíma og verði ráðgefandi við úthlutun lóða og sölu byggingarréttar.

Starfshópur tekur undir að um margt er óheppilegt hversu langan tíma hefur tekið að ljúka endurskoðun aðalskipulagsins. Um það leyti sem skýrsla úttektarnefndar kom út var lokaáfanginn í aðalskipulagsvinnunni að hefjast með opinberri kynningu á tillögunni og er aðalskipulagið nú í staðfestingarferli. Því er ekki ástæða til að bregðast sérstaklega við ýmsum þeim athugasemdum sem koma fram í skýrslu úttektarnefndarinnar, m.a. varðandi miðlun upplýsinga á vef endurskoðunar (sjá þó lið 88 hér aftar) o.fl.

Eins og vikið er að í skýrslu úttektarnefndarinnar eru margar ástæður fyrir þessu langa vinnsluferli. Tíð valdaskipti í borgarstjórn (alls fimm meirihlutar á tímabilinu 2006-2013) er helsta ástæðan. Það sem tafði vinnuna í byrjun var að ákvörðun um endurskoðun sumarið 2006 var ekki grundvölluð á formlegu stöðumati á framfylgd AR2001-2024 og hvaða þætti þess þyrfti helst að endurskoða.⁶⁴ Þegar ákvörðun um endurskoðun og stofnun stýrihóps er tekin sumarið 2006 lá ekki annað fyrir en þau markmið sem komu fram í málefнасamningi nýs meirihluta. Fyrsta árið í starfi stýrihópsins fólst því í að móta verklag og áherslupætti endurskoðunar. Verkátun og matslýsing endurskoðunar lágu því ekki fyrir fyrr en á miðju ári 2007. Frá og með haustinu 2007 og fram á haustið 2008 lá stefnumótunarvinna að mestu niðri vegna tíðra breytinga í borgarstjórninni. Breyttar forsendur í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008 höfðu auðvitað sín áhrif á vinnuna og settu hana í ákveðinn hægagang veturinn 2008 til 2009. Úttektarnefndin nefnir það þó ekki í skýrslu sinni. Frá og með haustinu 2009 hefur verið nokkuð góð samfella í vinnunni en þá var vefur endurskoðunar opnaður fyrst og áherslur vinnunnar kynntar í öllum hverfum borgarinnar. Vorið 2010 verða aftur meirihlutaskipti og eins og ávallt hægði það á vinnuferlinu að nýtt fólk settist í stýrihópinn.

Hin stóru viðfangsefni sem voru undir í endurskoðuninni, s.s. varðandi flugvöllinn, umfang þéttingar byggðar og breytt samgöngustefna, gerðu það að verkum, eins og úttektarnefndin vísar að, að framgangur vinnunnar var hægari en ella. Í þessu samhengi skiptir verulegu máli að þverpólítískur stýrihópur kom að vinnunni frá upphafi og endurskoðunarvinnan var ekki drifin áfram af ríkjandi meirihluta eins og áður tíðkaðist. Það sem réði þó meiru um að vinnan dróst á langinn voru ýmsar áherslubreytingar sem áttu sér stað í ferlinu, bæði varðandi viðbótarviðfangsefni, metnaðarfullri framsetningu og verklag við gerð aðalskipulagsins. Ákveðið var að auka vægi stefnumörkunar um

⁶⁴ Ekki var kallað eftir umsögn eða minnisblaði frá skipulags- og byggingarsviði um hvaða þætti aðalskipulagsins væri helst þörf á að endurskoða og þá væntanlega m.t.t. til markmiða sem komu fram í málefнасamningi.

gæði byggðar þegar nokkuð var liðið á vinnuna og voru stofnaðir fjölmargir vinnuhópar um sértæka stefnumörkun á því sviði veturinn 2008-2009.⁶⁵ Aðrar áherslubreytingar vörðuðu einkum vinnulag við aðalskipulagið og framsetningu þess. Þar vó þyngst ákvörðun um ítarlegra samráð við íbúa. Það fór meðal annars fram í opnum húsum og á hugmyndafingum í öllum tíu hverfum borgarinnar í lok árs 2009 og svo aftur á kynningarfundum í öllum hverfum vorið 2012. Þetta vinnulag við samráð leiddi til þess að ákveðið var að setja aðalskipulagið fram með mun skýrari og ítarlegri hætti fyrir hverfi borgarinnar en áður hafði verið gert. Þessar áherslubreytingar gerðu það að verkum að endurskoðun aðalskipulagsins varð mun umfangsmeira verkefni en áformað var í upphafi.

Lengra vinnuferli hefur gert það að verkum að meiri tími hefur gefist til að ræða nýjar áherslur og hugmyndir sem hafa fengið meiri yfirlegu og náð að þroskast og þróast áður en þær eru settar fram sem fullmótaðar tillögur. Endurskoðun aðalskipulagsins var líka ákveðið lærdómsferli fyrir þá fjölmörgu sem að því komu og vinnan hefur haft mótandi áhrif á umfjöllun um einstök skipulagsverkefni (m.a. stakar breytingar á AR2001-2024) og afgreiðslu þeirra á undanförunum misserum. Þá má halda því fram að hið langa vinnuferli aðalskipulagsins, yfir tvö kjörtímabil, tryggi víðtækara eignarhald á stefnunni og væntanlega þverpólítískari samstöðu um stefnuna.

Út frá sjónarmiðum verkefnisstjórnunar er óheppilegt hvað verkið dróst á langinn, með sífelldri endurskoðun og endurnýjun forsendna, verklýsinga og tímaáætlana. Eins og segir í skýrslu úttektarnefndar eru e.t.v. 2-3 ár hæfilegur tími í endurskoðun aðalskipulags þó að erfitt sé að alhæfa um slíkt í ljósi þess hversu viðfangsefnin eru ólík og staðhættir mismunandi eftir sveitarfélögum. Það er hins vegar ekki að sjá að langt vinnuferli aðalskipulagsins hafi haft raunverulegar afleiðingar fyrir skipulag og uppbyggingu borgarinnar.⁶⁶ Lágdeyða á byggingarmarkaði frá 2008 til 2012 gerði það líka að verkum að minni þrýstingur var á að klára endurskoðunina.

Óhjákvæmilegt er að jafnumfangsmikið verkefni og endurskoðun aðalskipulagsins sé unnið í yfirumsjón sérstaks stýrihóps en ekki beint undir skipulagsráði. Ef rétt er staðið að skipan stýrihópsins, í þessu tilviki lykilfulltrúar eða allir fulltrúar úr skipulagsráði og frá öllum flokkum í borgarstjórn, fær umræðan viðeigandi sess innan borgarinnar. Hægt

⁶⁵ Svo sem um gæði í manngerðu umhverfi, borgarvernd, hæðir húsa, vistvæn hverfi, húsnæðisstefnu o.fl.

⁶⁶ Nema þá jákvæð áhrif á þau deiliskipulagsverkefni sem hafa verið í vinnslu á undanförunum árum.

er að tryggja að vinnan verði sýnileg almenningi á upplýsingasíðu verkefnisins, hvort sem vettvangur hennar er hjá viðkomandi ráði eða sérstökum stýrihópi. Vera má að gera hefði mátt betur í að miðla upplýsingum um endurskoðunina á vef aðalskipulagsins og vefum borgarinnar (sjá lið 88). Eins hefði verið mögulegt að taka stöðu vinnunnar oftari upp í ráðum borgarinnar.

Mótun aðalskipulagstillögu er lögbundið verkefni og samkvæmt skipulagslögum og skipulagsreglugerð er ferli vinnunnar í mjög ákveðnum skorðum, m.a. varðandi samráð og kynningar. Það er því ljóst að lykilskef í mótun tillögunnar þurfa að koma reglulega til umfjöllunar í skipulagsráði og borgarráði. Endurskoðuð lýsing verkefnis var tekin til umfjöllunar árið 2011 í ráðum borgarinnar auk þess sem niðurstöður íbúafunda haustið 2009 og vorið 2012 voru lagðar fram til kynningar í ráðum borgarinnar og hverfisráðum. Frá og með haustinu 2012 var tillagan til umfjöllunar í öllum ráðum borgarinnar, á fjölmörgum fundum í borgarráði og borgarstjórn, áður en hið opinbera kynningarferli hófst í apríl 2013.

Fullyrðing um að aðalskipulagsvinnan hafi tafist vegna stjórnsýslulegrar stöðu þess í skipuriti borgarinnar er umdeilanleg. Endurskoðun aðalskipulags er eins og vera þer þverfaglegt verkefni þar sem fjölmargir starfsmenn borgarinnar og borgarfulltrúar eru virkjaðir, auk þess sem aðkeypt sérfræðivinna gegnir ávallt veigamiklu hlutverki. Endurskoðun aðalskipulags er þannig oftast átaksverkefni og verður forgangsverkefni skipulagssviðs þegar kemur að lokaáfanganum í vinnslu þess. Hins vegar er mikilvægt að tryggja aðalskipulaginu veglegri og varanlegri sess í skipuritinu þegar kemur að framfylgd þess og viðhaldi, m.a. hvað varðar utanumhald stakra breytinga, og tryggja sífella rýni á forsendum þess. Traust umgjörð um framfylgd aðalskipulagsins ætti öðru jöfnu að stytta þann tíma sem fer í næstu endurskoðun þess.

Lærdómur/tillögur:

Aðalskipulag er margþætt áætlun og yfirgripsmikil sem fylgja þarf eftir með aðgerðaáætlun, eftirliti og endurmati. Þegar tekin er ákvörðun um endurskoðun er mikilvægt að skýrt sé að hvaða þáttum aðalskipulagsins hún beinist einkum. Enn fremur er mikilvægt að rökstuðningur þeirrar ákvörðunar verði settur fram með ítarlegum og formlegum hætti.

88. Ábending úttekta nefndar

Þótt mikilvæg skref hafi verið stigin á því tímabili sem hér er til skoðunar varðandi aðgang borgaranna að upplýsingum um skipulagsmál er þar enn tilefni til að gera betur. Skipulagssjáin sem sett var á laggirnar árið 2004 var mikið framfaraskref. Enn er þó tilefni til að bæta upplýsingar í henni. Jafnframt telur úttekta nefndin að upplýsingamiðlun varðandi endurskoðunarferli aðalskipulagsins hafi verið ábótavant.

Tekið er undir álit úttekta nefndar að enn megi bæta úr upplýsingamiðlun um skipulagsmál í borginni þó að skipulagssjáin hafi verið mikið framfaraskref. Í kjölfar gildistöku nýs aðalskipulags þarf að uppfæra skipulagssjána og er mikilvægt að nýta sama tækifæri til að bæta almennt upplýsingar í henni og auðvelda aðgengi almennings og hagsmunaaðila að gildandi skipulagsáætlunum.

Miðlun upplýsinga og uppfærslur á verkefnavef endurskoðunar aðalskipulagsins verður að skoðast í ljósi framgangs vinnunnar (sjá lið 87) en í einhverjum tilvikum og tímabilum vinnunnar hefðu mátt vera markvissari uppfærslur á texta og gögnum á vefnum. Frumdrög að aðalskipulagi hvers hverfis voru gerð aðgengileg á aðalskipulagsvefnum á útmánuðum 2012. Fram að því höfðu meginmarkmið, leiðarljós, verkefnisáætlanir og niðurstöður hugmyndafunda í hverfunum haustið 2009 verið kynnt á vefnum. Það er í raun ekki fyrr en í apríl 2013 sem formleg drög að aðalskipulagi eru lögð fyrst fram ásamt drögum að umhverfisskýrslu, eða um það leyti sem skýrsla úttekta nefndar kemur út. Frá og með apríl 2013, þegar opinbert kynningarferli hófst, var aðalskipulagsvefurinn í reglulegri uppfærslu. Með staðfestingu aðalskipulagsins hefur verkefnavef aðalskipulagsins verið lokað en nú er unnið að uppfærslu á skipulagssjá og prentaðri útgáfu aðalskipulagsins. Nýtt aðalskipulag er annars aðgengilegt í heild sinni á vef borgarinnar/sviðsins.

Lærdómur/tillögur:

Skipulagssjá verði endurbætt, samhliða uppfærslu vegna nýs aðalskipulags. Farið verði yfir aðgengi að skipulagsupplýsingum almennt á vef borgarinnar, m.t.t. nýs aðalskipulags.

Viðbrögð við 7.6 Samantekt, s. 152.

89. Ábending úttektarnefndar

Ljóst virðist hafa verið allt tímabilið sem hér er til skoðunar að eðlileg viðmiðun fyrir árlega fjölgun íbúða í Reykjavík væri nálægt áætlun Aðalskipulags Reykjavíkur 2001–2024, en um miðbik síðasta áratugar virðast menn hafa litið framhjá skýrum vísbendingum um offramboð húsnæðis og lóða og einblínt í stað á endurskoðaðar spár sem gerðu ráð fyrir meiri vexti íbúafjöldans og síðast en ekki síst byggt áætlanir um meiri uppbyggingu á rauntölum um mikla uppbyggingu árin á undan. Velta má upp hvers vegna skipulags- og byggingarsvið borgarinnar gaf ekki frá sér ákveðnari varnaðarorð um stöðu og þróun mála. Til dæmis vekur athygli að það er aðeins í einni ársáætlun skipulags- og byggingarsviðs vikið að þessari þróun. Vafalítið er skýringa á því ekki síst að leita í skorti á hefð við söfnun, greiningu og miðlun lykiltalna sem og skorti á hefðum og verklagi við mat á hagrænum áhrifum skipulagstillagna.

Vísbendingar um offramboð íbúðarhúsnæðis lágu vissulega fyrir á þessum árum (sbr. ýmis minnisblöð skipulags- og byggingarsviðs) en skiptar skoðanir voru um hversu mikið það væri (sjá lið 78). Áætlað offramboð var miðað við langtímameðaltal svæðisskipulagsins en fyrir lá að reiknað var með meiri hraða í uppbyggingu fyrri hluta tímabils svæðisskipulagsins, auk þess sem vísbendingar um íbúápróun samkvæmt gögnum Hagstofu Íslands gáfu til kynna að verulegt vanmat væri í íbúaspá svæðisskipulagsins. Minnisblöð skipulags- og byggingarsviðs bentu á að offramboð væri líklega í farvatninu en þar voru líka settar fram vangaveltur um mögulegt vanmat í íbúaspám svæðisskipulagsins og síðar meir var vísað til nýrri íbúaspáa Hagstofu Íslands.⁶⁷ Í minnisblöðum sviðsins var að jafnaði vísað til viðmiða gildandi aðalskipulags,

⁶⁷ Hagstofan birti nýja íbúaspá árið 2007, sem gerði ráð fyrir mun meiri vexti til lengri tíma en fyrri íbúaspá frá 2003 og íbúaspá svæðisskipulagsins. Þessi spá Hagstofunnar, jafnvel þótt hún hafi gert ráð fyrir að hægja myndi á vextinum miðað við árin þar á undan, ýtti e.t.v. undir þá trú að vísbendingar um offramboð væru orðum auknar.

um árlega íbúðarþörf á bilinu 600 til 800 íbúðir. Áætlanir um mögulega uppbyggingu til næstu ára fólu hins vegar oft og tíðum í sér mun hærri tölur, eins og bent er á í skýrslu úttektarnefndar. Þær áætlanir voru þó alltaf settar fram með þeim fyrirvara að aðeins væri gengið út frá skipulags- og byggingarlegum forsendum (stöðu vinnu við deiliskipulag, áformum einstakra verktaka o.fl.) um mögulega uppbyggingu, bæði á landi borgarinnar og á fjölmörgum þéttingarreitum í höndum einkaaðila. Þar sem hlutfall byggingarreita í Reykjavík á hendi einkaaðila er mjög hátt ríkir meiri óvissa um magn uppbyggingar ár hvert. Vegna þessa, m.a. til að tryggja markmið um framboð íbúðarhúsnæðis og hlutfall þéttingar sbr. aðalskipulag, er í raun nauðsynlegt að skapa skipulags- og byggingarlegar forsendur fyrir uppbyggingu sem er töluvert umfram reiknaða meðaleftirspurn. Hér spilar einnig inn í jafnræði gagnvart lóðarhöfum sem ráða yfir einstaka þéttingarreitum. Þetta skýrir sumpart framhlaðnar áætlanir um mögulega uppbyggingu út frá skipulagslegum forsendum, sem settar voru fram á árunum 2005-2007.⁶⁸ Einnig þarf að hafa í huga að á árunum eftir gildistöku AR2001-2024 var settur mikill kraftur í deiliskipulagsgerð á þéttingarreitum og voru mjög margir þeirra að koma til samþykktar um svipað leyti, á árunum 2005 og 2006.

Í minnisblöðum skipulags- og byggingarsviðs var að jafnaði ekki lagt mat á hvað væri raunhæft út frá efnahagsástandi eða stöðu á húsnæðismarkaði. Það var vart hlutverk skipulags- og byggingarsviðs að vera ráðgefandi um umfang úthlutunar eða tímasetningu hennar, sbr. þá fyrirvara sem settir voru við áætlanir sviðsins. Sviðið þurfti auðvitað að gæta að samræmi við gildandi aðalskipulag, s.s. um hlutfall þéttingar, og vakta að uppbygging væri ekki til lengri tíma umfram langtímaeðaltöl aðal- og svæðisskipulags. Það skýrir eflaust af hverju ekki komu fram ákveðnari varnaðarorð í minnisblöðum sviðsins.

Þegar á allt er litið var úthlutun lóða í Reykjavík á árunum 2006 til 2008 að mestu í takt við viðmið aðal- og svæðisskipulags (sjá nánar lið 86) og langtum hógværi en tíðkaðist í flestum nágrannasveitarfélögum. En eins og áður er vikið að er mikilvægt að gera greinarmun á auknum byggingarheimildum í langtímaáætlun og mati á mögulegri uppbyggingu út frá skipulagslegum forsendum og síðan ákvörðun um úthlutun lóða og byggingarréttar samkvæmt deiliskipulagi.

⁶⁸ Rétt er einnig að minna aftur á að skipulagslegar forsendur í langtímatímaáætlun og forsendur mögulegrar uppbyggingar út frá stöðu samþykktis deiliskipulags felur ekki sér stefnu um umfang úthlutunar eða ákvörðun um úthlutun.

Starfshópur tekur undir það álit úttektarnefndar að bæta þurfi verklag við söfnun, greiningu og miðlun lykiltalna skipulagsmála, eins og m.a. er rakið í liðum 82-85, sbr. einnig aukið samráð sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu og uppbyggingu sameiginlegs gagnagrunns. Einnig þarf að vera skýrt hvaða svið/deild innan borgarinnar hefur með höndum greiningu á húsnæðismarkaði, mat á skammtímaþörf húsnæðis og hvaða svið/deildir verði ráðgefandi við ákvarðanir um úthlutun og sölu á byggingarrétti.

Lærdómur/tillögur:

Aukin og formlegri umræða um langtímaþróun og uppbyggingaráætlanir í umhverfis- og skipulagsráði og borgarráði verði tryggð með árlegum skýrslum um framfylgd aðalskipulags (sjá liði 82-84) og almennt markvissari ársskýrslugerð (sjá lið 85). Slík skýrslugerð mun væntanlega tryggja faglegri umræðu um einstakar breytingar á skipulagi og ígrundaðar ákvarðanir um úthlutun lóða og byggingarréttar og tímasetningu hennar. Skilgreina þarf hvaða svið/deildir komi að mótnun uppbyggingaráætla og meti húsnæðisþörf til skemmri tíma og verði ráðgefandi við úthlutun lóða og sölu byggingarréttar. Enn fremur þarf að fylgja eftir markmiðum um sameiginlegan gagnagrunn um húsnæði á vinnusóknarsvæði Reykjavíkur og bæta þarf greiningu og miðlun húsnæðisupplýsinga hjá Hagstofu Íslands (sjá einkum liði 75 og 82).

90. Ábending úttektarnefndar

Á fyrri hluta þess tímabils sem hér er til skoðunar virðist hafa ríkt jafnvægi í framkvæmdum við ný byggingarsvæði, úthlutun byggingarréttar og uppbyggingu. Á síðari hluta tímabilsins er hins vegar lagt í uppbyggingu nýrra íbúðarhverfa sem enn standa að töluverðu leyti óbyggð. Þar hefur verið lagt í kostnað við skipulagsvinnu, gatnagerð og veitur og samninga við þjónustuaðila, svo sem ípróttafélög, sem fela í sér fjárhagslegar skuldbindingar sem eru enn sem komið er vannýttar og hafa ekki skilað Reykjavíkurborg þeim tekjum sem stefnt var að. Einnig hefur Reykjavíkurborg skapað sér skuldbindingar við þá aðila sem fjárfest hafa og valið sér búsetu í þessum hálfbyggðu hverfum.

Álitamál er hvort ákveðinn vendipunktur verði í uppbyggingu nýrra hverfa í Reykjavík um miðbik síðasta áratugar. Á fyrri hluta áratugarins er mikill kraftur í uppbyggingu í Reykjavík sem skýrist af átaki í uppbyggingu þéttingarreita og uppbyggingu í Norðlingaholti auk þess sem enn er uppbygging í Grafarholti. Fyrirhugaðri úthlutun lóða í Úlfarsárdal seinkaði m.a. vegna þess að ekki var tímabært að fara í úthlutun miðað við þáverandi stöðu uppbyggingar í Reykjavík. Lagt var til í minnisblaði 2004 að eðlilegt væri jafnvel að bíða með úthlutun í Úlfarsárdal til ársins 2007. Þrátt fyrir að árið 2007 sé visst hámark þenslutímans eru færri íbúðir fullgerðar í Reykjavík það ár en árin á undan. Það bendir til þess að Reykjavíkurborg hafi farið sér fremur hægt í lóðaúthlutunum. Það voru hins vegar mjög skiptar skoðanir um þetta innan borgarstjórnar Reykjavíkur, þ.e. hversu mikið lóðaframboðið ætti að vera og samspil þess við lóða- og húsnæðisverð. Ákvörðun um úthlutun lóða fyrir rúmlega 400 íbúðir á fyrri hluta árs 2006 er skiljanleg í ljósi þeirrar stöðu sem þá var á byggingarmarkaði og miðað við markmið aðal- og svæðisskipulags. Á árinu 2007 var úthlutað lóðum fyrir 300 íbúðir til viðbótar í Úlfarsárdal, fyrir um 105 íbúðir í Reynisvatnsási og rúmlega 300 íbúðir við Sléttuveg.⁶⁹ Það er því vissulega gefið nokkuð í varðandi úthlutun lóða árið 2007 en heildarúthlutun var þó ekki mikið umfram meðaltal undanfarinna ára. Frekari úthlutun í Úlfarsárdal var eðlileg í ljósi þess að mikilvægt er að fullklára skólahverfi í einum samfelldum áfanga. Úthlutun við Sléttuveg var í góðu samræmi við stefnu um þéttingu byggðar, auk þess sem þar var gert ráð fyrir töluvert af sérhæfðu íbúðarhúsnæði. Það voru vissulega blikur á lofti á byggingarmarkaði og vísbendingar um offramboð á allra næstu árum, þegar horft var til höfuðborgarsvæðisins í heild. Því hefði ef til vill mátt fara hægar í sakirnar árið 2007. Það breytir því samt ekki að úthlutun lóða árið 2007 samræmdist í meginatriðum vel takti og viðmiðunum í gildandi aðal- og svæðisskipulagi. Það er auðvelt að vera vitur eftir á, því þó að flestir hafi búist við hægari vexti á húsnæðismarkaði á árunum eftir 2007 („mjúk lending“) þá sáu fæstir fyrir þann algjöra forsendubrest sem varð eftir bankahrunið haustið 2008.

Vísbendingar um að Reykjavíkurborg hafi ekki farið offari í uppbyggingu og lóðaúthlutunum til íbúðarhúsnæðis birtast meðal annars í tölum um íbúðir sem eru í byggingu á árunum eftir hrun. Samkvæmt þeim er fjöldi íbúða í byggingu í Reykjavík ekki mikið meiri en í meðalári á byggingarmarkaði og fjöldinn er í meginatriðum í takt við reiknaða þörf aðal- og svæðisskipulags. Á árunum eftir efnahagshrunið dettur geta

⁶⁹ Hér er átt við fjöldi íbúða á lóðum sem boðnar voru til úthlutunar en ekki fjöldann sem var í reynd úthlutað. Á árunum eftir hrun var fjölmörgum lóðum skilað, sbr. tafla á bls. 146.

til að fjárfesta í húsnæði hins vegar algjörlega niður og því kom eðlilega fram sláandi munur á framboði og eftirspurn. Byggingarmarkaðurinn frýs og eftir standa vannýttar fjárfestingar í innviðum nýrra hverfa. En þegar á allt er litið var úthlutun lóða í Reykjavík á árunum 2006 til 2008 að mestu í takt við sett viðmið í skipulagsáætlunum og langtum hógværi en tíðkaðist í flestum nágrannasveitarfélögum. Vannýtt fjárfesting í innviðum var auk þess hlutfallslega mun minni í Reykjavík en í öðrum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu.

Lærdómur/tillögur:

Sjá tillögur um markvissara eftirlit og greiningu lykiltalna skipulagsmála í liðum 82-86 og um húsnæðismarkað höfuðborgarsvæðisins í liðum 70-75.

91. Ábending úttektarnefndar

Þau hverfi sem fjallað er um í kaflanum komu öll til úthlutunar árið 2006 og síðar. Þá þegar var orðin mikil þensla á byggingarmarkaði á höfuðborgarsvæðinu og mikið land lá þegar fyrir með skipulögðum íbúðarlóðum. Þrátt fyrir þessa stöðu er ekki að sjá að borgaryfirvöld hafi lagt í sérstaka áhættugreiningu eða heildstætt mat á raunhæfum uppbyggingarhraða þessara nýju hverfa og þá hversu hratt fjárfesting borgarinnar í innviðum myndi skila sér í tekjum af lóðum, íbúum og rekstri og einnig hvernig borgin væri í stakk búin fyrir beinar og óbeinar skuldbindingar gagnvart íbúum um uppbyggingarhraða, umhverfisfrágang og þjónustuframboð. Nú sjö árum eftir að úthlutun byggingarréttar fór af stað í Úlfarsfellshlíðum hafa eingöngu byggst upp rúm 30% af þeim hluta hverfisins sem er formlega í uppbyggingu. Ekki er fyrir séð hversu langan tíma mun taka að ljúka uppbyggingu þeirra hverfa sem hér hefur verið fjallað um. Umfang þeirra lóða sem enn eru óbyggðar á þessum svæðum nemur allri fjölgun íbúða í tvö ár í meðalári í Reykjavík, en ljóst er að jafnframt á sér stað talsverð uppbygging á fleiri svæðum, svo sem á þéttingarreitum í gróinni byggð, og því ljóst að uppbyggingin mun taka lengri tíma.

Ekki var farið í sérstaka áhættugreiningu eða heildstætt mat á því hvað væri raunhæfur hraði uppbyggingar í viðkomandi hverfum. Eins og rakið er að framan þá var magn úthlutunar lóða fyrir íbúðir í meginatriðum í takt við forsendur aðal- og svæðisskipulags. Í hlutfalli við stærð sveitarfélagsins og bolmagn til fjárfestinga var úthlutun Reykjavíkurborgar árin 2006 og 2007 umfangslítil samanborið við mörg nágranna-sveitarfélögin. Þó reikna mætti með því að hægja myndi á húsnæðismarkaðnum eftir 2007 þá voru þær forsendur ekki til staðar að líkur væru á hruni á byggingarmarkaðnum seinni hluta árs 2008. Formleg áhættugreining og heildstæðara mat á mögulegum hraða uppbyggingar hefði hins vegar stillt upp öllum mögulegum sviðsmyndum en álitamál er þó hvort sú greining hefði leitt til frestunar lóðaúthlutunar á fyrri hluta ársins 2007. Takmörkuð úthlutun lóða fyrri hluta árs 2008 benda til þess að ákveðið hefur verið að fara hægar í sakirnar þótt formleg áhættugreining hafi ekki legið þar til grundvallar.

Fullyrðing um að umfang lóða sem standa óbyggðar nemi fjölgun íbúða tveggja meðalára (1200-1300 íbúðir) stenst ekki. Nær má ætla að óbyggðar lóðir nemi minna en einu meðalári, sem er nálægt meðalástandi byggingarmarkaðar í Reykjavík undanfarin 20 ár. Vissulega bíður einnig uppbygging á fjölmörgum þéttingarreitum í höndum einkaaðila en þar liggur þó ekki vannýtt fjárfesting borgarinnar. Eins og áður er vikið að er fjöldi íbúða í byggingu í Reykjavík nálægt meðaltali síðustu áratuga og lager lóða og nýbygginga sem nú er til staðar síst of mikill þegar húsnæðismarkaðurinn er að vakna aftur eftir efnahagssamdrátt síðustu ára.

Lærdómur/tillögur:

Fylgja þarf eftir markmiðum um hagrænt mat uppbyggingar (fiscal impact assessment) sem vikið er að í ákvæðum nýs aðalskipulags um aðgerðaáætlun (sbr. fyrri hugmyndir í starfsáætlun skipulags- og byggingarsviðs). Aðferðir við hagrænt mat verði þróaðar af skrifstofu umhverfis- og skipulagssviðs í samstarfi við fjármálaskrifstofu, m.a. í samhengi við aðferðir sviðsmynda- og áhættugreiningar. Hagrænt mat uppbyggingar verði hluti kaflans um uppbyggingaráætlanir í aðgerðaáætlun aðalskipulags og fái fastan sess í fimm og tíu ára í fjárhagsætlun borgarinnar.

2.6 8. kafli

Styrkveitingar, kaup og sala eigna og úthlutun efnislegra verðmæta hjá Reykjavíkurborg

Viðbrögð við 8.4 Samantekt, s. 173-174.

92. Ábending úttektarnefndar

Í reglum um styrkveitingar er kveðið á um að við ákvörðun þeirra skuli haft tiltekið samræmt verklag. Að mati úttektarnefndarinnar er það ekki til staðar við framkvæmd og afgreiðslu þeirra. Enn fremur er það mat úttektarnefndarinnar að það skorti verulega á að samræmd upplýsingamiðlun um styrkveitingar sé til staðar hjá Reykjavíkurborg.⁷⁰

Með nýjum styrkjareglum sem borgarráð samþykkti 15. mars 2012 var tekið upp samræmt verklag við styrkveitingar og gerð þjónustu- og samstarfssamninga. Með nýjum styrkjareglum er meðal annars tekið upp samræmt verklag varðandi skilgreiningar, markmiðasetningar, auglýsingar á styrkjum, umsóknarfresti, kröfur um gögn frá umsækjendum, meðferð umsókna, tilkynningar um veitingu styrkja, upplýsingar á vef um styrkveitingar, bókun og bókhaldslyklun styrkja, kröfur um áfangaskýrslur, lokaskýrslur og önnur gögn frá styrkþegum, meðferð og innskönnun gagna í bókhaldskerfi, skilyrði varðandi útborgun styrkja o.fl.

⁷⁰ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Yfirfara þarf fyrirkomulag um úthlutun styrkja og fjárhagslega umsýslu þeirra ásamt eftirliti, sérstaklega með tilliti til núverandi styrkjareglna. Leggja þarf aukna áherslu á samræmingu verklags við gerð samstarfssamninga og þjónustusamninga og eftirlit með framgangi þeirra. Erfiðleikum er bundið að taka saman upplýsingar um styrki, samstarfssamninga og þjónustusamninga þar sem skýrslugjöf um þetta efni er takmörkuð. Sjá einnig helstu niðurstöður settar fram í 11 liðum um það sem betur má fara í styrkja- og samstarfssamningum hjá Reykjavíkurborg. Í skýrslu innri endurskoðunar frá 2008 um styrki og samstarfssamninga er fjallað um fjárhagslegt innra eftirlit með samstarfs- og þjónustusamningum. Þar er bent á að leggja þyrfti aukna áherslu á samræmingu verklags við gerð samstarfssamninga og eftirlit með framgangi þeirra. Í úttekt frá síðasta ári er bent á að hjá borgarlögmanni er ekki til skrifleg málsmeðferð við undirbúning samninga, t.d. er varðar upplýsingagjöf. Eðlilegt verður að teljast að skilgreind verkaskipting liggi fyrir milli viðkomandi sviðs og skrifstofu borgarlögmanns og að tryggt sé að farið hafi verið yfir efndir fyrri samninga þegar lagt er upp í nýja samningsgerð. Skýrsluheiði: Mat á eftirlitsumhverfi 2013 (k. 1.1. s 6), Styrkir og samstarfssamningar 2008 (Helstu niðurstöður s. 2), Mat á innra eftirliti hjá Reykjavíkurborg 2011 (s. 19).

93. Ábending úttektarnefndar

Nýtt verklag um utanumhald og skýrslugerð um styrkjamál frá árinu 2012 á að bæta framkvæmd þessara mála frá því sem verið hefur. Telur úttektarnefndin að þegar það verklag hefur verið tekið upp muni öll meðferð og afgreiðsla styrkveitinga komast í viðunandi horf. Hins vegar hefur ekki reynt á þetta nýja fyrirkomulag þar sem fjármálaskrifstofan hefur ekki skilað skýrslu um framkvæmd afgreiðslu styrkjamála fyrir árið 2012.

Borgarráð samþykkti hinn 15. mars 2012 nýjar styrkjareglur Reykjavíkurborgar. Markmið, skilgreiningar og formreglur um styrkveitingar og gerð samstarfssamninga og þjónustusamninga eru nú settar fram í styrkjahandbók. Tilgangurinn var að samræma meðferð styrkveitinga hjá Reykjavíkurborg og um leið að skapa tækifæri til bættrar upplýsingagjafar og eftirlits. Gert var ráð fyrir að styrkjareglur fagraða yrðu aðlagðar þessum reglum þannig að fulls samræmis yrði gætt. Með nýju styrkjareglunum var líka gerð sú breyting að einungis má gera bindandi styrkjasamninga til eins árs byggða á fjárheimildum fjárhagsáætlunar. Eigi styrkur eða samningur að standa til lengri tíma verður ávallt að gera fyrirvara um fjárheimildir samkvæmt síðari fjárhagsáætlunum. Þetta er meginregla hjá ríkinu. Þá er gert ráð fyrir að styrkjaafgreiðslum fagraða sé lokið eigi síðar en í lok janúar ár hvert.

Eftir samþykkt reglnanna í mars 2012 hófst innleiðingarferill þeirra. Miðað var við að reglurnar tækju gildi afturvirk, eða frá og með 1. janúar 2012. Á því var annars vegar sá hængur að ýmsar ákvarðanir höfðu þegar verið teknar í styrkjamálum fyrir 15. mars sem ekki var unnt að breyta. Þá var talsverð vinna eftir hjá fjármálaskrifstofu, m.a. við að breyta bókhaldslyklum og uppsetningu fjárhagsupplýsingakerfa þannig að unnt væri að taka á móti skönnuðum samningum eins og nýjar styrkjareglur gerðu ráð fyrir. Í framhaldinu tók við kynning og fræðsla. Fjármálaskrifstofa átti ágætt samstarf við fjármálastjóra fagsviðanna og leiddi það til betra verklags en ella. Þrátt fyrir byrjunarörðugleika voru nýju styrkjareglurnar komnar í fulla notkun á miðju ári 2012 og fram eftir árinu var unnið að bættu verklagi hjá öllum sem komu að málinu.

Fjármálaskrifstofa lagði fram í borgarráði 12. september 2013 greinargerð um framkvæmd styrkveitinga, samstarfssamninga og þjónustusamninga og hvernig til hefur

tekist að ná markmiðum borgarinnar. Greinargerðin byggði annars vegar á gögnum úr fjárhagsupplýsingakerfi borgarinnar (Agresso) og hins vegar á svörum sviðsstjóra við fyrirspurnum fjármálaskrifstofu um framkvæmdina.

Það er mat starfshópsins að skýrar markmiðssetningar, skilgreiningar og formreglur um styrkveitingar, gerð samstarfssamninga og gerð þjónustusamninga í styrkjahandbókinni hafi þegar á fyrsta ári skapað nýjan og traustari grunn fyrir samræmdri málsmeðferð hjá Reykjavíkurborg. Mun betri agi og utanumhald er um meðhöndlun allra samninga nú en var áður og aðgengileiki meiri og betri en áður. Verklag, vinnubrögð og utanumhald sviða um styrkveitingar og samninga var almennt í góðu lagi á árinu 2012 og innleiðing og framkvæmd nýrra styrkjareglna gekk í raun mun betur á þessu fyrsta ári nýrra reglna en búast hefði mátti við. Svo virðist sem almenn sátt sé um styrkjareglurnar.

Lærdómur/tillögur:

Mikilvægt er að tryggja að sviðsstjórar og þeir sem fara með styrkjamál og samninga-gerð fylgi styrkjareglum vel eftir. Nauðsynlegt er að fjármálaskrifstofa haldi reglubundið kynningar og námskeið og hafi uppfærðar verklagsreglur og verkferla og aðrar upplýsingar aðgengilegar á vef og í rekstrarhandbók.

94. Ábending úttektarnefndar

Í meginatriðum er farið eftir þeim reglum sem Reykjavíkurborg hefur sett sér um kaup á fasteignum. Við skoðun á tilteknum fasteignakaupum kom fram að af þeim sjö sem skoðunin náði til voru fjórar eignir keyptar vegna rekstrar- og eða fjárhagserfiðleika þriðja aðila. Viðkomandi fasteignakaup tengdust þjónustu sem borgin samdi um við viðkomandi eða styrkti með beinum framlögum.

Erfitt er að taka efnislega afstöðu til ábendinga úttektarnefndarinnar þar sem ekki er tilgreint um hvaða eignir er verið að ræða, né til hvaða tímabils skoðunin náði til.

Lærdómur/tillögur:

Lagt er til að verklagsreglur þær sem gilda um kaup og sölu eigna hjá Reykjavíkurborg samþykktar í borgarráði 16. júní 2005 verði endurskoðaðar.

Með stjórnkerfisbreytingum var málaflokkur fyrrum framkvæmda- og eignasviðs skipt í tvennt á þann hátt að framkvæmdahlutinn var vistaður hjá nýju umhverfis- og skipulagssviði á meðan eignasjóði var fundinn nýr staður á skrifstofu eigna og atvinnuþróunar (SEA). SEA heyrir undir borgarráð og kemur með mál er varða kaup og sölu eigna beint til afgreiðslu borgarráðs. Eins og áður kemur fram í ábendingu 15 er hægt að taka undir að það myndi stuðla að markvissari vinnubrögðum ef unnin yrði einföld samþykkt um þau mál sem unnin eru á skrifstofu eigna og atvinnuþróunar sem leggja skal fyrir borgarráð, hvort sem um er að ræða mál til samþykktar eða til kynningar. Lagt er til að unnin verði samþykkt um skrifstofu eigna og atvinnuþróunar þar sem skilgreind eru þau verkefni sem leggja ber fyrir borgarráð.

95. Ábending úttektarnefndar

Farið er í meginatriðum eftir þeim reglum sem Reykjavíkurborg hefur sett sér um sölu eigna. Það eru vissulega hagsmunir Reykjavíkurborgar að fá söluverð með skilum á sem stystum tíma. Hins vegar getur það skipt verulegu mál hvernig til stendur að nýta viðkomandi eign. Af þeim sex sölum sem nefndin skoðaði sérstaklega hafa kaupendur fjögurra þeirra orðið gjaldþrota.

Starfshópurinn fagnar því mati úttektarnefndarinnar að farið sé í meginatriðum eftir þeim reglum sem Reykjavíkurborg hefur sett sér um sölu eigna. Erfitt er að taka efnislega afstöðu til ábendinga úttektarnefndarinnar þar sem ekki er tilgreint um hvaða eignir er verið að ræða, né til hvaða tímabils skoðunin náði.

96. Ábending úttektarnefndar

Reglur og skilmálar um lóðaúthlutun og úthlutun byggingarréttar hafa verið skýrar og framkvæmd í samræmi við settar reglur. Úttektarnefndin mælir þó með því að bætt verði verklag við skráningu og utanumhald gagna um úthlutun og skil lóða.

Ekki er unnt að fallast á þessa athugasemd úttektarnefndarinnar í ljósi þeirrar niðurstöðu að þau dómsmál sem einstaklingar og lögaðilar höfðu gegn

Reykjavíkurborg um rétt þeirra til skila og endurgreiðslugjalda lóða sem voru alls 9 talsins unnust öll ýmist fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur eða Hæstarétti Íslands. Var það ekki síst vegna þess hve vel hafði verið haldið utan um þennan málaflokk hjá Reykjavíkurborg á þáverandi skrifstofu borgarverkfræðings og þeim skrifstofum og sviðum sem tóku við þessum málaflokki. Verklag það sem viðhaft var við skráningu og utanumhald gagna um úthlutun og skil lóða reyndist traust og lagði grunninn að því að sú málsástæða sem Reykjavíkurborg hélt frammi í lóðarmálunum, að ekki væri unnt að skila lóðum, hélt.

97. Ábending úttektarnefndar

Á árabílinu 2002 til 2007 var árleg úthlutun byggingarréttar fyrir íbúðarlóðir á bílinu rúmlega 400 til 700. Hins vegar hefur frá árinu 2008 verið skilað fleiri lóðum til borgarinnar en úthlutað hefur verið.

Starfshópurinn telur þessa niðurstöðu eðlilega sem afleiðingu af bankahrúnu. Almennar reglur um sölu íbúðarhúsalóðir í Reykjavík, samþykktar í borgarstjórn Reykjavíkur 15. maí 2007 og giltu um langflestar þær lóðir sem skilað var frá árinu 2008, gerðu beinlínis ráð fyrir því að ef lóðarhafar ætluðu ekki að byggja á úthlutaðri lóð bæri þeim að skila lóðinni aftur til Reykjavíkurborgar.

98. Ábending úttektarnefndar

Eftir bankahrúnið 2008 hafa nokkur mál farið fyrir dómstóla um rétt lóðarhafa til endurgreiðslugjalda. Reykjavíkurborg var sýknuð í öllum tilvikum og því ljóst að framkvæmd borgarinnar var í samræmi við lög og reglur.

Þau dómsmál sem einstaklingar og lögaðilar höfðu gegn Reykjavíkurborg í kjölfar bankahrunsins árið 2008 um rétt lóðarhafa til skila og endurgreiðslugjalda unnust öll nema eitt sem tapaðist fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur en vannst síðan í Hæstarétti. Sú niðurstaða staðfestir það trausta verklag sem viðhaft var um utanumhald allra lóðamála hjá Reykjavíkurborg.

99. Ábending úttektarnefndar

Skoðun úttektarnefndar er ekki ætluð til að leiða fram hvort vel eða illa hafi verið staðið að sölu á eignarhlut Reykjavíkurborgar í Landsvirkjun. Pólitísk samstaða var um tilgang sölunnar, þ.e. að létta á ábyrgðum og skuldbindingum borgarinnar og framfylgja orkustefnu hennar. Verðmat á eignum Landsvirkjunar og þar með andvirði þess sem var selt var niðurstaða samninga. Þegar horft er um öxl er hins vegar eðlilegt að spurt sé hvort það verð sem um samdist hafi verið rétt í ljósi þróunar ytri og innri aðstæðna eftir að samningar voru gerðir og fyrirtækið býr nú við.

Miðað við bókanir í borgarráði og afgreiðslu tillagna um söluna virðist ofmælt að samstaða hafi ríkt um tilgang sölunnar. Engin nýleg fagleg rannsókn óháðs aðila liggur fyrir um verðmat á hlut Reykjavíkurborgar í Landsvirkjun. Hins vegar liggur fyrir í ársreikningi Landsvirkjunar mat á verðmæti hennar sem er allt annað og meira en miðað var við þegar salan gekk í gegn enda hefur stór virkjun (Kárahnjúkavirkjun) tekið til starfa frá þeim tíma og mörgu verið breytt í rekstri og raforkusamningum sem ekki var fyrir séð þá. Engin ákvæði eru í samningnum um söluna sem opna á endurskoðun á söluverðinu eða riftun sölunnar vegna atburða sem áttu sér stað eftir söluna önnur en þau sem varða sölu ríkisins á fyrirtækinu.

100. Ábending úttektarnefndar

Óumdeilt er að orkuverð í heiminum hækkar og eftirspurn stórkaupenda er mikil. Gangi framkvæmdir Landsvirkjunar fram í samræmi við spár og áætlanir, má ætla að orkusamningar sem gerðir verða við væntanlega kaupendur verði því aðeins gerðir að þeir skili meiri arðsemi en núverandi samningar. Heildararðsemi fyrirtækisins gæti því af þessum sökum styrkst og þar með verðmat þess. Með vísan til þess að í sölusamningnum eru engin endurskoðunarákvæði önnur en komi til sölu ríkisins á Landsvirkjun má spyrja hvort fleiri atriði hefðu ekki átt að gefa tilefni til endurmats.

Sjá svar við lið 99.

101. Ábending úttektarnefndar

Gangi framkvæmdaáform Landsvirkjunar eftir til áranna 2025–2035 má leiða að því rök að afrakstur þeirra framkvæmda hefði átt að hækka verðmatið. Ætla verður að þær framkvæmdir skili ekki lakari arðsemi en þær eignir sem fyrir eru. Matið er að því leyti byggt á „statískum“ eða kyrrstæðum forsendum.

Sjá svar við lið 99.

102. Ábending úttektarnefndar

Fyrir liggur að skilmálar þess skuldabréfs sem gefið var út af Landsvirkjun til Lífeyrissjóðs starfsmanna Reykjavíkurborgar hafa leitt til þess að ófyrirséð afföll hafa orðið á bréfinu sem eign í eignasafni sjóðsins. Það á sinn hátt hækkar ábyrgð Reykjavíkurborgar á neikvæðri eiginfjárstöðu sjóðsins. Að þessu leyti vinna skilmálar bréfsins gegn þeirri stefnu að léttu og skýra ábyrgðir Reykjavíkurborgar.

Ástæða er til að skýra betur hvernig salan á hlut í Landsvirkjun tengist rekstrarafkomu Aðalsjóðs og A-hluta.

Mat á áfallinni lífeyrisskuldbindingu í bókum Aðalsjóðs hefur á undanförunum árum verið fært sem nettólífeyrisskuldbinding Aðalsjóðs vegna Lífeyrissjóðs starfsmanna Reykjavíkurborgar samkvæmt tryggingafræðilegu uppgjöri Lífeyrissjóðsins. Á móti skuldbindingunni hafa verið færð núvirt verðmæti skuldabréfa sem Reykjavíkurborg fékk við sölu á hlut Reykjavíkurborgar í Landsvirkjun í lok árs 2007. Metin lífeyrissjóðs-skuldbinding Aðalsjóðs breytist í samræmi við tryggingafræðilegar forsendur, s.s. um lífaldur og örorku en einnig í takt við launaþróun samkvæmt kjarasamningum, þar sem réttindi sjóðfélaga byggja á svokallaðri eftirmannsreglu. Á móti lífeyrissjóðs-skuldbindingu standa eignir lífeyrissjóðsins, þ.á.m. skuldabréfaeign, upphaflega að verðmæti 23.938 m.kr. vegna sölu á hlut Reykjavíkurborgar í Landsvirkjun árið 2007. Skuldabréfin voru til 28 ára með 56 gjalddögum, bundin vísitölu neysluverðs (m.v. jan. 2007) og bera breytilega vexti jafnháa ávöxtunarkröfu íbúðabréfa í flokki HFF150434. (Nánar tiltekið meðalávöxtunarkröfu síðustu 6 mánaða fyrir viðkomandi gjalddaga m.v.

lokaverð í viðskiptum í kauphöll dag hvern.) Þar sem skuldabréfin bera ekki fasta vexti hafa þau ekki þekkt verð þar sem markaðsaðstæður ráða hverju sinni greiðslufæðinu. Eins og gegnir um aðrar eignir lífeyrissjóða er verðmæti hennar núvirt út frá 3,5% vaxtaviðmiði.

Lífeyrisskuldbinding Aðalsjóðs hefur aukist á tímabilinu 2007-2012 um 4,3% en verðmæti skuldabréfanna fer minnkandi á seinni hluta tímabilsins. Þegar mat á lífeyrisskuldbindingu liggur fyrir við hver árslok er reiknuð breytingin á skuldbindingu á milli ára með því að draga frá stöðu í upphafi árs greiddan lífeyri á árinu og inngreiðslur á árinu (2007 var skuldabréfið lagt inn) og mismunurinn er dreginn frá skuldbindingu Aðalsjóðs. Þannig fæst mat á áhrifum lífeyrisskuldbindingarinnar á rekstrarniðurstöðuna eins og sýnt er í töflunni hér að neðan. Þar sem nettólífeyrisskuldbinding Aðalsjóðs ræðst einkum annars vegar af óþekktri þróun daggengis í kauphöll á ákveðnum skuldabréfaflokki og hins vegar af þróun kjarasamninga starfsmanna, þá gefur það auga leið að erfitt er að gera raunhæfar fjárhagsáætlanir um nettóskuldbindinguna og áhrif hennar á rekstur.

Áhrif lífeyrisskuldbindingar (mkr)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skuldbinding Aðalsjóðs	38.866	41.354	40.078	38.806	42.175	40.519
Skuldabréf v Landsvirkjunar	-23.937	-28.504	-29.806	-29.263	-29.426	-26.158
Netto skuldbinding Aðalsjóðs 31.12.12	14.929	12.850	10.272	9.542	12.749	14.361
Staða í ársbyrjun	-38.658	-14.929	-12.850	-10.272	-9.542	-12.749
Skuldabréf v Landsvirkjunar	23.938	0	0	0	0	0
Greitt vegna lífeyris jan. - des. 2012	870	943	1.046	1.100	1.174	1.289
Alls	-13.851	-13.985	-11.804	-9.172	-8.369	-11.460
Tekjufærsla (-) / gjaldfærsla (+) ársins	1.078	-1.136	-1.532	370	4.380	2.901

Í fjárhagsáætlun ársins 2008 var gert ráð fyrir 2.600 m.kr. gjaldfærslu vegna lífeyrisskuldbindingar. Tryggingafræðileg úttekt leiddi í ljós að lífeyrisskuldbindingin jókst um 3.431 m.kr. Á móti kom að ávöxtun af skuldabréfi Reykjavíkurborgar vegna sölu á hlut í Landsvirkjun var um 4.567 m.kr. Mismunurinn 1.136 m.kr. kom því til lækkunar á lífeyrisskuldbindingum borgarinnar 2008 og frávik frá áætlun reyndust 3.736 m.kr. Þannig varð tekjufærsla en ekki gjaldfærsla á rekstrarreikningi borgarinnar (sjá töflu fyrir ofan). Ástæður þessa má rekja til að áhrif kjarasamninga voru lítil á lífeyrisskuldbindinguna og ávöxtunarkrafa á HFF150434 var mjög há.

Svipað endurtók sig árið 2009. Í fjárhagsáætlun ársins var gert ráð fyrir 2.100 m.kr. gjaldfærslu vegna lífeyrisskuldbindingar. Tryggingafræðileg úttekt leiddi í ljós að lífeyrisskuldbindingin lækkaði um 1.276 m.kr. Ávöxtun af skuldabréfi vegna sölu á hlut í Landsvirkjun var um 1.300 m.kr. Nettóskuldbinding Aðalsjóðs lækkaði því um 2.576 m.kr. eða um 20% frá fyrra ári. Þegar tekið hefur verið tillit til samtímagreiðslna borgarinnar til lífeyrissjóðsins nam tekjufærð lækkun 1.532 m.kr. (sjá töflu fyrir ofan). Frávik frá fjárhagsáætlun þetta árið var 3.631 m.kr.

Tryggingafræðileg úttekt vegna ársins 2010 leiddi í ljós að lífeyrisskuldbinding Aðalsjóðs hafði lækkað úr 40.078 m.kr. í 38.919 m.kr. eða um 1.159 m.kr. Nettóskuldbinding Aðalsjóðs lækkaði að teknu tilliti til ávöxtunar á skuldabréfi vegna sölu á hlut borgarinnar í Landsvirkjun úr 10.272 m.kr. í 9.656 m.kr. eða um 616 m.kr. Í fjárhagsáætlun ársins hafði verið reiknað með 1.100 m.kr. gjaldfærslu en hún reyndist verða 370 m.kr. enda var ávöxtunarkrafan á HFF150434 farin að lækka verulega. Frávik frá áætlun um 730 m.kr.

Við mat á gjaldfærslu lífeyrissjóðsskuldbindingar vegna ársins 2011 reyndist áfallin lífeyrissjóðsskuldbinding Aðalsjóðs samkvæmt tryggingafræðilegri úttekt nema um 40.715 m.kr. Á móti kom verðmæti skuldabréfs vegna sölu á hlut í Landsvirkjun sem metið var á 27.948 m.kr. Þegar tekið hafði verið tillit til lífeyrisgreiðslna á árinu 2011 að fjárhæð 1.174 m.kr. og upphafsstöðu í ársbyrjun 9.542 m.kr. Þá var mismunur til gjaldfærslu 4.398 m.kr. Tvennt réði miklu um þessa háu gjaldfærslu á árinu 2011. Annars vegar voru gerðir kjarasamningar sem leiddu til verulegrar hækkunar á lífeyrisskuldbindingum Aðalsjóðs og gjaldfærslu af stærðargráðunni 2.920 m.kr. Hins vegar hélt ávöxtunarkrafa á HFF150434 áfram að lækka sem leiddi til þess að bókfært virði skuldabréfaeignarinnar var fært niður um tæplega 1.480 m.kr. Þannig varð gjaldfærslan 2011 í heildina tæplega 4,4 milljarðar.

Tryggingafræðileg úttekt vegna ársins 2012 leiddi í ljós að lífeyrisskuldbinding Aðalsjóðs hafði lækkað úr 42.175 m.kr. í 40.519 m.k.r eða um 1.656 m.kr. Nettóskuldbinding Aðalsjóðs hækkaði að teknu tilliti til ávöxtunar á skuldabréfi vegna sölu á hlut borgarinnar í Landsvirkjun úr 12.749 m.kr. í 14.361 m.kr. eða um 1.612 m.kr. Í fjárhagsáætlun ársins var reiknað með 1.582 m.kr. gjaldfærslu sem byggðist einvörðungu á mati á áhrifum kjarasamninga á eftirmannsregluna og þar með lífeyrisskuldbindinguna en ekki var lagt mat á áhrif skuldabréfsins. Gjaldfærslan reyndist

hins vegar vera 2,9 milljarðar (sjá töflu hér að ofan) og má einkum rekja mismuninn til lækkandi ávöxtunarkröfu á HFF150434. Ef miðað er við að kjarasamningsbundnar hækkanir 2013 verði 4% þá má gera ráð fyrir að áfallin lífeyrisskuldbinding Aðalsjóðs muni hækka um 1.700 m.kr. ef auk þess er gert ráð fyrir að ávöxtunarkrafa HFF34 haldi áfram að lækka í ljósi áframhaldandi hafta. Í heildina gæti gjaldfærsla ársins 2013 numið um 2.600 m.kr.

Eins og ofangreint ber með sér eru áhrif skuldabréfs vegna sölu á hlut Reykjavíkurborgar í Landsvirkjun umtalsverð á niðurstöðu rekstrar, sérstaklega í uppgjörum 2011 og 2012. Ríki og Reykjavíkurborg gerðu með sér samning hinn 1. nóvember 2006 um sölu á 44,525% hlut borgarinnar í Landsvirkjun. Gert var ráð fyrir að meginhluti söluverðsins, 26.881 m.kr., eða 23.938 m.kr. væri greiddur með útgefnum skuldabréfum ríkissjóðs. Þau voru til 28 ára, verðtryggð með vísitölu neysluverðs og bera breytilega vexti jafnháa ávöxtunarkröfu HFF150434 m.v. meðalávöxtunarkröfu síðustu sex mánaða fyrir gjalddaga. Hlutur Reykjavíkurborgar var lagður inn í Lífeyrissjóð starfsmanna Reykjavíkurborgar og skyldi metinn sem eign á móti lífeyrisskuldbindingum borgarsjóðs. Lífeyrissjóðurinn vakti strax athygli á því í umsögn sinni til borgarráðs í tengslum við afgreiðslu málsins að ýmsir ágallar væru á þessu fyrirkomulagi, þ.á.m. að bréfin bæru ekki fasta vexti, að líklegra en ekki væri að ávöxtunarkrafan félli undir 3%, að bréfin væru verðtryggð með neysluverðsvísitölu en ekki hefðbundinni vísitölu, að bréfin væru varla markaðshæf og illseljanleg og vafamál væri hvort sjóðnum væri yfirleitt heimilt að taka við þessum skuldabréfum. Ábendingar Lífeyrissjóðs starfsmanna Reykjavíkurborgar voru réttmætar, sérstaklega sú ábending að skuldabréfin bera ekki fasta vexti heldur breytilega. Ef vextir hefðu verið fastir og t.d. jafnháir vöxtum á HFF150434 eða íbúðalánakjörum á þeim tíma sem samningurinn var gerður, þá hefði skuldabréfið haft tekjuáhrif allan tímann frá 2008 og virði þess stæði nú nokkrum milljörðum hærra í bókum lífeyrissjóðsins.

2.7 10. kafli

Siðferði og starfshættir hjá Reykjavíkurborg

Viðbrögð við 10.4 Samantekt, s. 203.

103. Ábending úttektarnefndar

Viðmælendur voru allir sammála um að núna væri tími fyrir umræðu milli borgarbúa og Reykjavíkurborgar um siðferði hjá borginni. Allir aðilar hafi lært nokkuð af kjörtímabilinu 2006–2010 og væru sammála um að slíkt ástand mætti ekki koma aftur.

Siðareglur kjörinna fulltrúa og starfsfólks borgarinnar voru samþykktar á kjörtímabilinu 2006-2010. Í skýrslu úttektarnefndar segir: „Athyglisvert er hvernig tókst að ljúka skráningu siðareglna fyrir kjörna fulltrúa ásamt reglum um skráningu fjárhagsupplýsinga á kjörtímabili sem einkenndist öðru fremur af því sem stundum er nefnt „átakastjórnmál“. ...Einhugur ríkti um fá málefni borgarinnar á árunum 2008 og 2009 og er það ánægjulegt að skráning siðareglna hafi verið dæmi um samvinnu og samstöðu.“

Það er mat starfshópsins að enn ríki andi samvinnu og samstöðu um siðareglurnar en skoða þurfi hvernig megi styrkja þær frekar, m.a. í gegnum samtali við borgarbúa.

Þessi ábending er nátengd ábendingu 112 sem bendir á siðareglurnar sem mögulegan grundvöll að mikilvægu samtali borgaryfirvalda við íbúa um samábyrgð á umhverfi og lífsskilyrðum í Reykjavík.

104. Ábending úttektarnefndar

Það var heillaspor að skrá siðareglur fyrir alla starfsmenn Reykjavíkurborgar. Þær gefa tækifæri til að skapa samheldni og samhug og minnka líkurnar á að óeðlileg vinnustaðamenning taki sér bólfestu á einstökum starfstöðvum.⁷¹

⁷¹ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Ályktun: Með setningu siðareglna hefur mikið áunnist í uppbyggingu eftirlitsumhverfis og góðra stjórnarháttá. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 4).

Starfshópurinn tekur undir það sjónarmið að það hafi verið heillaspor að skrá siðareglur fyrir starfsmenn Reykjavíkurborgar og að þær bjóði upp á tækifæri til að skapa samheldni og samhug. Að mati innri endurskoðunar hefur með setningu siðareglna mikið áunnist í uppbyggingu eftirlitsumhverfis og góðra stjórnarháttanna.

105. Ábending úttektarnefndar

Siðferði verður aldrei mælt. Tíðni þess að gripið sé til siðareglna segir ekkert til um stöðu siðferðis á ákveðnum tíma. Mat á siðferði getur annars vegar farið fram á því hvernig gengur að bera kennsl á dæmi sem eiga að koma til kasta siðareglna og hins vegar því hversu opinskátt og hreinskilið rætt er um þessi dæmi.

Það er skilningur starfshópsins að siðareglum sé ætlað að búa til mælikvarða á siðferði. Að mati hópsins þarf að glæða siðareglur Reykjavíkurborgar lífi og skerpa á framkvæmd þeirra svo þær geti gegnt hlutverki sínu sem slíkur mælikvarði. Auka þarf vitund starfsfólks um siðareglur borgarinnar og kynna þær strax í upphafi fyrir nýju starfsfólki. Mikilvægt er einnig að siðareglur séu ræddar reglulega á vinnustöðum borgarinnar. Umræða um gildi á vinnustöðum, sem hefur víða átt sér stað innan borgarinnar, getur hentað vel í slíkri vitundarvakningu. Æskilegt væri að hver vinnustaður skoðaði siðareglur borgarinnar sérstaklega með tilliti til verkefna viðkomandi vinnustaðar. Með því að máta siðareglur við eigið starf má ná fram dýpri umræðu og auknum skilningi á inntaki siðareglna borgarinnar og hvernig þær birtast okkur í framkvæmd.

Lærdómur/tillögur:

Lagt er til að það verði verkefni mannauðsstjóra á hverjum vinnustað að halda utan um fræðslu á siðareglum borgarinnar; efni þeirra, innihaldi og framkvæmd.

106. Ábending úttektarnefndar

Mat á siðferði hjá Reykjavíkurborg í ljósi skráðra siðareglna fyrir starfsmenn og kjörna fulltrúa er erfitt áður en raunverulegt innleiðingarferli hefur átt sér stað. Brýnt er að huga að því sem fyrst

*hvaða möguleikar eru fyrir hendi til að stuðla að umræðu og fræðslu um siðareglur hjá Reykjavíkurborg.*⁷²

Starfshópurinn telur mikilvægt að framkvæmd siðareglna starfsfólks sé vistuð á einum stað og telur eðlilegt að starfsmannastjóri Reykjavíkurborgar fari með það verkefni. Setja þarf upp skýrt verklag um hvernig meðhöndla skuli ábendingar er varða siðareglur borgarinnar. Mikilvægt er að kynning á siðareglum sé hluti af hluti af fræðslu nýrra starfsmanna og að reglurnar verði vel sýnilegar á innri sem ytri vef borgarinnar, sem og í vinnuumhverfi starfsmanna.

Starfshópurinn bendir enn fremur á mikilvægi þess að gerður verði greinarmunur á broti á siðareglum og misferli er kallar á ólíka málsmeðferð. Innri endurskoðun hefur bent á mikilvægi þess að kynna samþykktan verkferil borgarráðs um hvernig skuli tekið á misferli. Starfshópurinn tekur undir mikilvægi þessa.

Hvað varðar siðareglur kjörinna fulltrúa er lagt til að skrifstofa borgarstjórnar haldi utan um fræðslu og kynningu á siðareglum þeirra og að innri endurskoðun fái til meðhöndlunar mál er varða möguleg brot kjörinna fulltrúa á siðareglum.

Lærdómur/tillögur:

Lagt er til að starfsmannastjóra Reykjavíkurborgar verði falin ábyrgð á framfylgd siðareglna starfsmanna borgarinnar og mótun verklagsreglna um framkvæmd þeirra. Verklagsreglur skulu tryggja skýra málsmeðferð vegna ábendinga eða athugasemda sem berast starfsmannastjóra. Starfsmannastjóri hafi yfirumsjón með fræðslu um siðareglur en áherslur um fræðslu byggji á könnun á þekkingu starfsfólks á siðareglum og ábendingum frá þeim um þörf á fræðslu. Starfsmannastjóri beri enn fremur ábyrgð á því að siðareglurnar séu yfirfarnar og endurskoðaðar í samræmi við sveitarstjórnarlög. Skrifstofu borgarstjórnar verði falið að halda utan um fræðslu og kynningu á siðareglum kjörinna fulltrúa en innri endurskoðun fái til meðhöndlunar mál er varða kjörna fulltrúa.

⁷² Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Þörf er á sérstökum vettvangi innan stjórnkerfisins þangað sem starfsmenn geta leitað varðandi möguleg brot á siðareglum. Borgarráð hefur samþykkt verkferil um hvernig tekið skuli á misferli. Gera þarf átak í því að kynna þennan feril sem er aðgengilegur á vef borgarinnar. Á síðasta ári opnaði innri endurskoðun ábendingagáttina Flautan, bæði á innri og ytri vef borgarinnar. Þar geta starfsmenn sett fram ábendingar um misferli. Svo virðist sem starfsmenn séu almennt ekki nægilega upplýstir um þennan möguleika til að láta vita af grun um misferli. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2013 (k. 1.3. s. 11), Mat á innra eftirliti hjá Reykjavíkurborg 2011 (samantekt, s. 1 og s. 23).

107. Ábending úttektarnefndar

Þvert gegn ráðleggingum starfshóps um siða- og starfsreglur kjörinna fulltrúa og embættismanna Reykjavíkurborgar frá árinu 2004 um að „starfsmenn finni að þeir sjálfir setji sér þessar reglur en lúti ekki bara ytra reglukerfi sem sé sett af öðrum“ var sú leið valin að starfsmönnum yrðu kynntar reglurnar í framhaldi af samþykkt þeirra í borgarráði. Endurskoðun og viðbætur við núgildandi siðareglur þurfa að fara fram í opnara ferli sem virkjar fleiri starfsmenn.

Starfshópurinn telur mikilvægt að siðareglur verði kynntar og teknar til umræðu á hverjum vinnustað fyrir sig og starfsfólk heimfæri og betrumbæti reglurnar á hverjum stað. Þetta mætti gera með sameiginlegu átaki á skilgreindu tímabili. Ábending 107 er nátengd ábendingu 108 sem fjallar um skort á þekkingu siðareglanna.

108. Ábending úttektarnefndar

Siðareglurnar þurfa að vera aðgengilegri og sýnilegri til að nauðsynleg umræða geti skapast um hvort þær skorti sameiginlegan siðferðisgrunn. Slíkur grunnur gæti til dæmis byggt á markmiði almannaþjónustu. Kanna þyrfti skilning starfsmanna og borgarfulltrúa á siðareglunum og skipuleggja frekara innleiðingarferli með hliðsjón af þeim niðurstöðum.⁷³

Sjá viðbrögð við ábendingu 107. Skoðun innri endurskoðunar leiddi í ljós fremur litla þekkingu starfsfólks á siðareglum borgarinnar, tilvist þeirra og innihaldi. Mikilvægt er að bæta úr þessum þekkingarskorti með fræðslu og leiðbeiningum.

⁷³ Ábendingar og umfjöllun innri endurskoðunar: Mikilvægt er að viðhalda siðareglum og skapa þeim vægi í daglegum störfum starfsmanna og kjörinna fulltrúa. Tryggja þarf að siðareglurnar séu afhentar nýjum starfsmönnum. Siðareglur starfsmanna eru til staðar og undirstrika vel áherslu borgarstjórnar sem vinnuveitanda en þörf er á aukinni umræðu um siðareglur og kynningu meðal starfsmanna. Nokkur hluti stjórnenda telur að siðareglum sé ekki fylgt nægjanlega vel sem kallar á greiningu og athugun á fylgni við siðareglur. Skýrsluheiti: Mat á eftirlitsumhverfi 2012 (s. 3), Mat á innra eftirliti hjá Reykjavíkurborg 2011 (samantekt. s. 1 og s. 25).

109. Ábending úttektarnefndar

Umræða þarf að fara fram innan borgarkerfisins um mikilvægi siðareglna og hvort þær eigi einungis að gegna því hlutverki að vera hluti eftirlitsumhverfis borgarinnar. Reykjavíkurborg þarf að skilgreina hver ber ábyrgð á innleiðingu siðareglanna og koma samræmdum skilaboðum um hlutverk þeirra til sviða og deilda. Einnig þarf að skýra betur hver ber ábyrgð á því að reglurnar séu yfirfarnar og endurskoðaðar eins og nýleg sveitarstjórnarlög kveða á um.

Starfshópurinn tekur undir mikilvægi þess að rætt verði nánar um hlutverk og mikilvægi siðareglna borgarinnar. Starfsmannastjóri beri ábyrgð á því að siðareglur séu yfirfarnar og endurskoðaðar í samræmi við sveitarstjórnarlög, sbr. ábendingu 106, og mannauðsstjórar sinni fræðslu á hverjum vinnustað, sbr. ábendingu 105.

110. Ábending úttektarnefndar

Þar sem það er ekki rótgróið fyrir getur slæmt siðferði spróttið af kæruleysi, óljósu ábyrgðarsviði og takmörkuðum skilningi á eðli starfsins. Siðareglur eiga að hvetja fólk til að öðlast þekkingu og skilning á starfi sínu.

Við fræðslu og umræðu um siðareglur á hverjum vinnustað ber að horfa til þeirra verkefna sem unnin eru á hverjum stað. Slík umræða dýpkar þekkingu starfsfólks á reglunum og þar með hvernig siðareglur eiga við um þeirra daglegu störf.

111. Ábending úttektarnefndar

Umhverfis- og skipulagssvið hefur tekið upp ákveðin siðferðileg gildi sem eiga að vera lýsandi fyrir starfsemi sviðsins. Ef faglega er staðið að vali slíkra gilda geta þau verið öflugt innlegg í að bæta siðferði hjá opinberum aðilum.

Starfshópurinn tekur undir það sjónarmið að umræða um gildi sé góð leið til þess að tengja umræðu um siðferði við verkefni vinnustaðar. Vinna á þessum nótum getur haft áhrif á hugarfar og aukið meðvitund um tengingu siðareglna við dagleg verkefni.

112. Ábending úttektarnefndar

Inntak siðareglanna getur orðið grundvöllur að mikilvægu samtali borgaryfirvalda við íbúa um samábyrgð á umhverfi og lífsskilyrðum í Reykjavík. Þjónustukannanir eru nauðsynlegur en ómarkviss grundvöllur að slíku samtali.

Starfshópurinn tekur undir þá skoðun úttektarnefndar að inntak siðareglanna geti verið grundvöllur að mikilvægu samtali við borgarbúa um samábyrgð á umhverfi og lífsskilyrðum. Þannig má virkja siðareglurnar í gegnum samtal við borgarbúa. Segja má að þetta samtal eigi sér að vissu leyti þegar stað eftir ýmsum leiðum, s.s. á íbúafundum, gegnum rafrænar ábendingagáttir, íbúakosningar, hverfisskipulag o.fl. Með þessum fundum kallar borgin á samtal við íbúa, samráð og samábyrgð.

113. Ábending úttektarnefndar

Stefnu borgarinnar í upplýsingamálum og almannatengslum þarf að tengja betur við siðareglurnar. Upplýsingastefna Reykjavíkurborgar á að gegna lykilhlutverki í að treysta það samband sem er milli íbúa annars vegar og stjórnarsýslu og stjórn mála hins vegar.

Þessi mikilvæga ábending þarf að fara til skoðunar við endurskoðun upplýsingastefnu borgarinnar.