



Borgarráð

Reykjavík, 27. apríl 2026

MSS25100149

Erindisbréf – Starfshópur um undirbúning að samkeppnisviðræðum um þróun og uppbyggingu nýs íbúðarhverfis í Höllum

Lagt er fram til kynningar endurnýjað erindisbréf starfshóps um undirbúning samkeppnisviðræðna vegna þróunar og uppbyggingar nýs íbúðarhverfis í Höllum.

Með erindisbréfinu er umboð starfshópsins endurnýjað, en hópurinn hefur unnið að undirbúningi verkefnisins frá því í nóvember sl. Starfshópnum er falið að halda þeirri vinnu áfram og ljúka undirbúningi samkeppnisviðræðna. Gert er ráð fyrir að starfshópurinn skili fullbúnum gögnum til borgarráðs fyrir lok árs, þannig að unnt verði að taka afstöðu til útboðsheimildar.

Í hjálagðri lokaritgerð Margrétar Lilju Gunnarsdóttur, formanns starfshópsins, er að finna ítarlega stöðulýsingu á þeirri vinnu sem starfshópurinn hefur unnið að síðastliðna mánuði, auk greiningar á helstu forsendum, áhættuþáttum og næstu skrefum í undirbúningi verkefnisins.

Greinargerð:

Í kjölfar viljayfirlýsingar Reykjavíkurborgar, ASÍ og BSRB um aðgerðir til að auka framboð húsnæðis og hraða uppbyggingu innviða var unnið að því að skoða nýjar leiðir við uppbyggingu íbúðarhverfa og fjármögnun innviða. Sú vinna leiddi til þess að mótaðar voru fjórar sviðsmyndir um mögulega uppbyggingu nýs íbúðarhverfis í Höllum í Úlfarsárdal.

Niðurstaða þeirrar vinnu var að leggja til blandaða leið þar sem hluti svæðisins yrði unninn með hefðbundnari hætti en jafnframt yrði kannað hvort unnt væri að beita samkeppnisviðræðum samkvæmt lögum um opinber innkaup við uppbyggingu hluta svæðisins. Markmiðið var að kanna hvort markaðurinn gæti komið fyrir og með virkari hætti að útfærslu verkefnisins, þannig að hraða mætti uppbyggingu húsnæðis og tryggja betri samþættingu húsnæðis- og innviðauppbyggingar.

Á grundvelli þessarar niðurstöðu var skipaður starfshópur í lok nóvember 2025 með það hlutverk að undirbúa mögulegt innkaupaferli í formi samkeppnisviðræðna. Starfshópnum var falið að greina helstu forsendur verkefnisins, þar á meðal lagaleg álitæfni, markaðslegar forsendur, afmörkun verkefnisins, kostnaðarþætti, innviðaþörf og áhættu. Þegar starfshópurinn hóf störf lá fyrir stefnumarkandi ákvörðun um að kanna þessa leið, en margar nauðsynlegar forsendur lágu ekki fyrir. Rammahluti aðalskipulags var ófrágenginn, endanleg afmörkun svæðisins hafði ekki verið ákveðin, kostnaðarmat á



Reykjavík



innviðum lá ekki fyrir og ekki hafði verið kannað formlega hvort markaðurinn hefði raunverulegan áhuga og getu til að taka þátt í verkefni af þessari stærðargráðu.

Frá upphafi varð því ljóst að verkefni starfshópsins væri ekki eingöngu að undirbúa innkaupaferli, heldur fyrst að kanna hvort og með hvaða hætti hægt væri að skapa nægilega traustan grundvöll fyrir samkeppnisviðræðum. Eitt af fyrstu verkefnum hópsins var því að ráðast í markaðskönnun. Niðurstöður hennar benda til þess að áhugi markaðarins sé til staðar, en hann sé háður því að verkefnið verði nægilega skýrt, áhættuskipting raunhæf og helstu forsendur liggja fyrir áður en farið er í formlegt útboðsferli.

Samhliða hefur starfshópurinn unnið að greiningu á helstu lagalegu og stjórnsýslulegu álitafnum, þar á meðal samspili laga um opinber innkaup, skipulagslaga, reglna um gatnagerðargjöld og þeirra sjónarmiða sem lúta að ráðstöfun byggingarréttar sem endurgjaldi fyrir uppbyggingu innviða. Þá hefur hópurinn skoðað mögulega afmörkun verkefnisins, meðal annars til að draga úr þeirri áhættu að kæra á innkaupaferlið geti tafið uppbyggingu á öllu svæðinu.

Í vinnunni hefur jafnframt komið fram að kostnaðargreining og mat á innviðapörf eru lykilforsendur næstu skrefa. Áður en hægt er að meta hvort byggingarréttur geti staðið undir fyrirhugaðri innviðauppbyggingu þarf að liggja fyrir trúverðugt mat á kostnaði við götur, lóðir, göngu- og hjólastíga, opin svæði og aðra nauðsynlega grunninnviði. Þá þarf að meta þörf fyrir skóla- og leikskólainnviði með tilliti til lýðfræðibylgju, uppbyggingarhraða og samsetningar íbúða.

Upphaflegur tímafrestur starfshópsins miðaðist við skil í lok janúar 2026. Fljótlega varð ljóst að sá frestur var ekki raunhæfur, enda lágu drög að rammahluta aðalskipulags ekki fyrir innan þess tíma. Starfshópnum var síðar veittur frestur til loka mars, en þar sem drög að rammahluta lágu fyrst fyrir undir lok mars var ekki unnt að ljúka kostnaðar- og forsendugreiningu innan þess tíma.

Staðan er því sú að umfangsmikil undirbúningsvinna hefur farið fram og mikilvægar forsendur hafa skýrst. Fyrir liggur betri mynd af markaðsáhuga, helstu lagalegum álitafnum, mögulegri afmörkun verkefnisins og þeim gögnum sem þurfa að liggja fyrir áður en unnt er að taka ákvörðun um útboðsheimild.

Næstu skref eru að ljúka kostnaðargreiningu á þeim innviðum sem öruggt er að þurfi að byggja, meta verðmæti byggingarréttar, skýra afmörkun þess hluta svæðisins sem færi í samkeppnisviðræður, móta tillögu að áhættuskiptingu og setja fram tillögu að forvali, matsviðmiðum og ferli samkeppnisviðræðna. Þessi atriði eru háð hvert öðru og þurfa að liggja fyrir áður en borgarráð getur tekið upplýsta ákvörðun um útboðsheimild.





Með hliðsjón af framangreindu er lagt til að umboð starfshópsins verði endurnýjað þannig að hópurinn geti lokið þeirri vinnu sem nauðsynleg er til að leggja fram fullbúin gögn til borgarráðs.

Heiða Björg Hilmisdóttir
borgarstjóri

Hjálagt:

Erindisbréf – Starfshópur til að klára undirbúning að samkeppnisviðræðum um þróun og uppbyggingu nýs íbúðarhverfis í Höllum.

Lokaritgerð um undirbúning að samstarfi við innviðafélag um þróun og uppbyggingu nýs íbúðarhverfis í Höllum.



ERINDISBRÉF

Starfshópur til að klára undirbúning að samkeppnisviðræðum um þróun og uppbyggingu nýs íbúðarhverfis í Höllum

Ábyrgðaraðili:

Borgarstjórinn í Reykjavík.

Inngangur:

Í samstarfsyfirlýsingu meirihluta borgarstjórnar segir eftirfarandi: „*Hröð húsnæðisuppbygging og örugg heimili fólks eru lykilmál nýs samstarfs í borginni. Efnt verður til sameiginlegrar vinnu Reykjavíkur og verkalýðsfélaga með það að markmiði að stofna félag um þróun nýrra svæða og fara nýjar leiðir við skipulag, uppbyggingu innviða og fjármögnun þeirra.*“ Á grundvelli þessarar stefnu var undirrituð viljayfirlýsing Reykjavíkurborgar, ASÍ og BSRB, samþykkt í borgarráði 27. mars 2025, um að stofna starfshóp um aðgerðir til að auka framboð húsnæðis og hraða uppbyggingu innviða í Reykjavík, sbr. erindisbréf starfshóps dagsett 3. apríl 2025. Megin viðfangsefni starfshópsins var að meta og skilgreina færar leiðir til að hraða uppbyggingu íbúðarhverfis í Höllum í Úlfarsárdal. Starfshópurinn lagði til að farið verði í heildstætt útboð, s.s. samkeppnisviðræður, um val á samstarfsaðila (innviðafélagi) til að byggja upp tiltekna innviði gegn tilteknu magni byggingaréttar. Svæðið verði þróað í samstarfi borgarinnar og innviðafélagsins, samkvæmt settum samfélagslegum markmiðum og skilyrðum borgaryfirvalda. Lagt er til að fara þessa leið m.a. vegna þess að hún gefur færi á að vinna samhliða, að skipulagi svæðisins og vali á aðila sem stæði að innviðauppbyggingu. Með því er mögulega hægt að spara tíma og auka hraða uppbyggingarinnar. Skýrsla starfshóps var lögð fram á fundi borgarráðs 30. október síðastliðinn og samþykkt var að skipa starfshóp sem verði falið að hefja undirbúning að samstarfi við innviðafélag um þróun og uppbyggingu nýs íbúðarhverfis í Höllum.

Hlutverk:

Að halda utan um undirbúning að forvali og samkeppnisviðræðum, í samstarfi við umhverfis- og skipulagssvið, fjármála- og áhættustýringasvið og önnur svið eftir því sem við á.

Helstu verkefni:

Undirbúningur að samkeppnisviðræðum um þróun og uppbyggingu nýs íbúðarhverfis í Höllum, en í því felst:

- Útfæra útboðsgögn forvals og samkeppnisviðræðna um þróun og uppbyggingu nýs íbúðarhverfis í Höllum, sbr. 37. gr. laga nr. 120/2016.
- Skilgreina hlutverk og fyrirkomulag valnefndar og matsnefnda á mismunandi stigum ferlisins.





- Skilgreina markmið með áformuðu samstarfi og kröfur, skilyrði og viðmið borgaryfirvalda sem lögð verða til grundvallar í forvali, í mati og samanburði tilboða og í væntanlegri samningsgerð. Í þeim markmiðum verði tryggt að skipulagsleg, samfélagsleg og hagræn markmið séu byggð á stefnum Reykjavíkurborgar. Þar með talið að tryggð verði félagsleg blöndun í hverfinu, ákveðið hlutfall óhagnaðardrífins húsnæðis og stuðlað almennt að fjölbreyttu framboði íbúða fyrir alla tekju- og félagshópa.
- Áhættumat verði unnið samhliða mótun verkefnisins.
- Vinnan er háð vinnu sem unnin er samhliða svosem rammaskipulagi svæðisins og drög aðalskipulagsbreytinga.

Starfshópin skipa:

Margrét Lilja Gunnarsdóttir, lögfræðingur USK, formaður
Ámundi Brynjólfsson, verkfræðingur USK
Oddrún Helga Oddsdóttir, lögfræðingur, USK
Stefanía Scheving Thorsteinsson, sérfræðingur, FAS

Til samstarfs:

Yfirstjórn Reykjavíkurborgar
Haraldur Sigurðsson, deildarstjóri aðalskiplags, USK
Guðni Guðmundsson, skrifstofustjóri framkvæmda og viðhalds, USK
Ólafur Steingrímsson, sérfræðingur, FAS
Hjördís Sóley Sigurðardóttir, deildarstjóri deiliskipulags, USK
Kamma Thordarson, verkefnastjóri, SBB
Ragnheiður Sigvaldadóttir, skrifstofustjóri, USK
Theodór Kjartansson, lögfræðingur, embætti borgarlögmanns
Guðbjörg Lilja Erlendsdóttir, samgöngustjóri, USK

Til ráðgjafar:

Jafnframt verður leitað til annarra sérfræðinga innan og utan borgarkerfis með sérþekkingu á viðfangsefninu eins og þurfa þykir.

Starfsfólk starfshópsins:

Margrét Lára Baldursdóttir, sérfræðingur, USK
Auk utanaðkomandi ráðgjafa og/eða verkefnisstjóra ef þarf.

Starfstímabil:

Starfshópurinn er skipaður til 31. desember 2026

Heiða Björg Hilmisdóttir
borgarstjóri



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Lokaverkefni til MBA-gráðu í viðskiptafræði

Áður en opinber innkaup hefjast

Undirbúningur samkeppnisviðræðna í uppbyggingu í
Höllum í Úlfarsárdal

Margrét Lilja Gunnarsdóttir

Leiðbeinandi: Gylfi Magnússon, prófessor
Júní 2026

VIÐSKIPTAFRÆÐIDEILD

Áður en opinber innkaup hefjast
Undirbúningur samkeppnisviðræðna í uppbyggingu í Höllum í Úlfarsárdal

Margrét Lilja Gunnarsdóttir

Lokaverkefni til MBA-gráðu í viðskiptafræði

Leiðbeinandi: Gylfi Magnússon, prófessor

Viðskiptafræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2026

Áður en opinber innkaup hefjast.

Ritgerð þessi er 7 eininga lokaverkefni til MBA-gráðu við
Viðskiptafræðideild á Félagsvísindasviði Háskóla Íslands.

© 2026 Margrét Lilja Gunnarsdóttir

Ritgerðina má ekki afrita nema með leyfi höfundar.

Reykjavíkurborg, 2026

Formáli

Þessi ritgerð er unnin sem lokaverkefni í Executive MBA-námi við Háskóla Íslands og fjallar um undirbúning samkeppnisviðræðna í stóru og flóknu sveitarfélagsverkefni. Viðfangsefnið er uppbygging í Höllum í Úlfarsárdal og rannsóknarspurning ritgerðarinnar er hvernig sveitarfélag undirbýr sig fyrir samkeppnisviðræður þannig að þær skili sem bestum árangri í verkefni af þessari stærðargráðu.

Við val á viðfangsefni lá bæði persónulegur og faglegur áhugi til grundvallar. Höfundur ritgerðarinnar hefur starfað sem formaður þess starfshóps sem leiðir undirbúning verkefnisins af hálfu Reykjavíkurborgar og hefur því haft beina aðkomu að þeirri vinnu sem hér er til skoðunar. Sú staða hefur skapað einstakt tækifæri til að fjalla um verkefnið út frá nánu og hagnýtu sjónarhorni, en jafnframt kallað á meðvitaða gagnrýna nálgun á eigið hlutverk, forsendur og takmarkanir rannsóknarinnar.

Höfundur vill færa öllum í starfshópnum sérstakar þakkir fyrir samstarfið, traustið og fyrir að leyfa henni að fjalla í þessari ritgerð um þá vinnu sem hópurinn hefur unnið og þær áskoranir sem legið hafa að baki verkefninu. Jafnframt vill höfundur þakka starfsfólki Reykjavíkurborgar sem komið hefur að verkefninu með einum eða öðrum hætti fyrir samtal, innsýn og framlag sem hefur nýst vel við greiningu og skrif ritgerðarinnar.

Höfundur vill einnig þakka leiðbeinanda sínum, Gylfa Magnússyni, fyrir leiðsögn og gagnlegar ábendingar við vinnu ritgerðarinnar.

Fyrst og fremst vill höfundur þó þakka eiginmanni sínum Snorra Frey Ákasyni fyrir ómælda þolinmæði, stuðning og skilning á meðan ritgerðarvinnan stóð yfir, sem og allt MBA-námið. Börnum þeirra þriggja eru einnig færðar sérstakar þakkir fyrir þolinmæði, umburðarlyndi og kærleika á þessu tímabili. Án þess stuðnings hefði þessi vegferð verið mun þyngri.

Von höfundar er að ritgerðin nýtist bæði sem fræðilegt framlag og sem hagnýtt innlegg í áframhaldandi umræðu um hvernig sveitarfélög geti undirbúið stór og flókin verkefni af meiri skýrleika, ábyrgð og fagmennsku.

Stjórnendasamantekt

Viðfangsefni ritgerðarinnar er undirbúningur að uppbyggingu á nýju hverfi í Höllum í Úlfarsárdal. Þar er Reykjavíkurborg að undirbúa samkeppnisviðræður sem opinbera útboðsleið á samning um útfærslu verkefnis þar sem byggingarréttur á lóðum verður endurgjald fyrir uppbyggingu innviða. Stærð hverfisins er í kringum 3500-3700 íbúðir miðað við núverandi drög að rammahluta aðalskipulags. Heildarvelta samningsins sem um ræðir gæti því hlaupið á hundruðum milljarða. Rannsóknin byggir á eiginlegri aðferð og þátttökuathugun og beinist að undirbúningsfasa verkefnisins.

Meginniðurstaða ritgerðarinnar er að undirbúningur sveitarfélags fyrir samkeppnisviðræður felst ekki fyrst og fremst í vali á lögmætri útboðsleið, heldur í því að móta nægilega skýrar og traustar forsendur áður en útboðsferlið hefst. Slíkar forsendur fela meðal annars í sér skýra markmiðasetningu og forgangsröðun markmiða, nægilega skýran skipulagsramma, afstöðu til þeirra innviða sem óskað er eftir, gróft en trúverðugt kostnaðar- og verðmat, niðurstöður markaðskönnunar sem benda til raunhæfrar samkeppni og skýra afstöðu til þess hvaða atriði séu ófrávíkjanleg og hvaða atriði megi þróa í samkeppnisviðræðum.

Greiningin sýnir jafnframt að stærsta áskorunin felst ekki endilega í því að hanna samkeppnisviðræðurnar sjálfar, heldur að tryggja að sveitarfélagið sé tilbúið til að hefja slíkt ferli. Það krefst þess að ákvarðanir séu teknar fyrir í verkefna- og skipulagsferli en almennt tíðkast, að innra samstarf sé virkt og að ábyrgð og ákvörðunarráttur séu skýrir. Ritgerðin dregur einnig fram mikilvægi samspils innkaupaferlis, skipulagsferlis og greiningar á innviðapörf, sem og kostnaðargreiningar, matsviðmiða og viðbragðs og ýmissa annarra áhættugreininga.

Verkefnið sjálft er enn í mótun og endanleg niðurstaða starfshópsins lá ekki fyrir við ritun ritgerðarinnar. Ritgerðin er því ekki mat á endanlegri niðurstöðu verkefnisins, heldur greining á undirbúningsfasa þess. Það dregur þó ekki úr gildi meginniðurstaðna ritgerðarinnar, heldur undirstrikar fremur hversu krefjandi það er í framkvæmd að þróa slík verkefni þar sem margir lykilþættir eru samtengdir og ákvarðanir þurfa að liggja fyrir fyrir en stjórnsýslan er almennt vön.

Efnisyfirlit

Formáli	4
Stjórnendasamantekt.....	5
Myndaskrá	8
Töfluskrá	8
1 Inngangur	9
2 Fræðilegur rammi	12
2.1 Samkeppnisviðræður sem innkaupaferli.....	12
2.1.1 Leikjafræði	13
2.2 Stefnumótandi þarfagreining og skilgreining virðis.....	13
2.3 Hagsmunaaðilar og lögmæti í stefnumótandi innkaupum	14
2.4 Markaðsrannsóknir, markaðssamtal og samkeppnishönnun.....	15
2.5 Stjórnarhættir flókinna verkefna og áhættuskipting.....	16
3 Aðferðarfræði	18
4 Staðan í upphafi	19
5 Greiningar á forsendum	22
5.1 Lagalegar áskoranir	24
5.1.1 Samkeppnisviðræður.....	25
5.1.2 Aðal- og deiliskipulagsgerð	25
5.1.3 Gatnagerðargjöld.....	26
5.2 Fordæmi	27
5.3 Alþjóðlegur samanburður	28
5.4 Hagsmunaaðila greining.....	29
5.5 Markaðsrannsókn	30
5.6 Ákvarðanatataka og innra samstarf	33

5.6.1	Innviðareiknir og sviðsmyndir	34
5.6.2	Ákvarðanir á mismunandi stigum verkefnisins	38
5.6.3	Kostnaðargreining og uppskipting verkefnisins	39
5.7	Helstu áhættuþættir verkefnisins	40
6	Niðurstöður	44
6.1	Niðurstaða verkefnisins og staða þess í dag.....	44
6.2	Fræðileg niðurstaða ritgerðarinnar.....	49
7	Umræða	52
8	Lokaorð	53
	Heimildaskrá	54
	Viðauki I – Hagsmunaaðila greining	57
	Viðauki II – Markaðsrannsókn	62
	Viðauki III – Pestel greining	66
	Viðauki IV– Áhættuskra og viðbragð	71
	Viðauki V – Tillaga að kröfum og valforsendum í forvali.....	74
	Viðauki VI - Tillaga að ferli samkeppnisviðræðna	76

Myndaskrá

Mynd 1-1 Sviðsmyndir fyrri starfshóps (Reykjavíkurborg, 2025d).....	9
Mynd 1-2 Horft yfir Halla í Úlfarsárdal	11
Mynd 5-1 Lýðfræðibylgja í grunnskóla – tekið úr innviðareikni	36
Mynd 5-2 Lausnir eftirspurn vs rými - tekið úr innviðareikni	37
Mynd 5-3 Vinningstillaga að rammahluta aðalskipulags	43

Töfluskrá

Tafla 1 - Matsrammi, vægi markmiða:	45
Tafla 2 – Viðfangsefni sem enn stóðu út af við lok rannsóknar:.....	48

1 Inngangur

Hröð uppbygging húsnæðis og innviða er eitt af stærri viðfangsefnum sveitarfélaga. Slík verkefni eru oft umfangsmikil, kostnaðarsöm og háð mörgum samtengdum ákvörðunum um skipulag, fjármögnun, framkvæmd og stjórnslu. Þetta á sérstaklega við þegar stefnt er að því að fara nýjar leiðir í samstarfi við markaðinn um þróun nýrra hverfa og uppbyggingu innviða.

Í samstarfsyfirlýsingu meirihluta borgarstjórnar Reykjavíkur vorið 2025 kom fram að hröð húsnæðisuppbygging og örugg heimili fólks væru meðal lykilmála nýs samstarfs í borginni. Þar kom jafnframt fram vilji til að þróa nýjar leiðir við skipulag, uppbyggingu innviða og fjármögnun þeirra í samstarfi við aðila vinnumarkaðarins (Reykjavíkurborg, 2025b). Á þeim grundvelli var samþykkt viljayfirlýsing Reykjavíkurborgar, ASÍ og BSRB um að stofna starfshóp um aðgerðir til að auka framboð húsnæðis og hraða uppbyggingu innviða í Reykjavík (Reykjavíkurborg, 2025c og Reykjavíkurborg, 2025e).

5. Samanburður mismunandi leiða. Val milli sviðsmynda 2 og 3

Yfirlit. Sjá nánar fylgiskjöl I-III.

1	2	3	4
Á svæði M22 eða hluta þess verði innviðafélagi seldur byggingarréttur án auglýsingar, með sérstökum skilyrðum og á grundvelli samfélagslegra markmiða	Leitað verði eftir áhugasömum aðilum um kaup á byggingarrétti á svæði M22 eða hluta þess, með útbóði, gegn byggingu innviða, samkvæmt settum samfélagslegum markmiðum og gæðaviðmiðum	Hefðbundin úthlutun lóða og innviðauppbygging á svæði MM22 á vegum Reykjavíkurborgar	Samstarfsverkefni opinberra aðila og einkaaðila. Reykjavíkurborg stofnar félag með völdum aðilum (lifeyrissjóðum og öðrum einkaaðilum) (e. Public Private Partnership)
Kostir: <ul style="list-style-type: none">- Líkleg til að hraða uppbyggingu innviða og úthlutun lóða.- Fjárfesting utan borgarsjóðs sem lækkar upphafsálag á borgina.- Auðveldar að ná markmiðum húsnæðisáætlunar- Stærðarhagkvæmni Ókostir: <ul style="list-style-type: none">- Felur í sér að verið er að semja um að borgin greiði fyrir uppbyggingu innviða sem er í reynd verksamningur í skilningi laga um opinber innkaup.- Flókið að mæta undanþágukvæðum í lögum um opinber innkaup.- Einstaka útfærslur geta gengið gegn samkeppnislögum, lögum um opinber innkaup og reglum um ríkisstuðning.	Kostir: <ul style="list-style-type: none">- Tryggir gagnsæi og samkeppni.- Heildræn nálgun sem gæti hraðað uppbyggingu innviða- Fjárfesting utan borgarsjóðs sem lækkar upphafsálag á borgina- Auðveldar að ná markmiðum húsnæðisáætlunar- Lagalega fær leið- Stærðarhagkvæmni- Getur stuðlað að nýsköpun á húsnæðismarkaði- Hægt að fara mismunandi leiðir í útbóðsferli, s.s. samkeppnisviðræðum Ókostir: <ul style="list-style-type: none">- Getur verið flókið ferli og möguleg óvissa um hvort markmiðum verði náð, þ.e. háð þátttöku rétta aðila- Vandasöm útfærsla ferlis til að tryggja að sviðsmynd auki hraða uppbyggingar.- Veltur þó á útfærslu, þ.e. ef skipulagsferli og útbóðsferli er tvinnuð saman	Kostir: <ul style="list-style-type: none">- Tryggir fulla stjórn borgarinnar yfir ferlinu og áfangaskiptingu uppbyggingar- Í samræmi við stjórnsýsluframkvæmd Ókostir: <ul style="list-style-type: none">- Óvissa um hvort markmið um uppbyggingarhraða íbúðarhúsnæðis náist og almennt erfiðar að ná markmiðum húsnæðisáætlunar- Hraði uppbyggingar innviða mögulega minni og getur verið háður fjárhagslegum takmörkunum- Aukið álag á borgarsjóð, til skemmi tíma- Krefst aukinnar mönnunar innan umhverfis- og skipulagssviðs	Kostir: <ul style="list-style-type: none">- Tryggir ákveðnari stjórn borgarinnar yfir ferlinu og áfangaskiptingu uppbyggingar- Fjárfesting utan borgarsjóðs sem lækkar upphafsálag á borgina.- Auðveldar mögulega að ná markmiðum húsnæðisáætlunar- Stærðarhagkvæmni- Getur stuðlað að nýsköpun á húsnæðismarkaði Ókostir: <ul style="list-style-type: none">- Skoða þarf sérstaklega skattumhverfi slíks félags og áhrif þess á borgarsjóð- Vandasöm útfærsla ferlis til að tryggja að sviðsmynd auki hraða uppbyggingar



Mynd 1-1 Sviðsmyndir fyrri starfshóps (Reykjavíkurborg, 2025d).

Í framhaldi af þeirri vinnu skilaði starfshópurinn með ASÍ og BSRB fjórum sviðsmyndum um mögulegar leiðir til að hraða uppbyggingu nýs íbúðahverfis í Höllum í Úlfarsárdal. Niðurstaða þeirrar vinnu var að leggja til blandaða leið sem byggði á þáttum úr tveimur sviðsmyndum (Reykjavíkurborg, 2025d). Í kjölfarið var skipaður nýr starfshópur með það

hlutverk að undirbúa nánar þá leið að beita samkeppnisviðræðum samkvæmt lögum um opinber innkaup við uppbyggingu hluta svæðisins (Reykjavíkurborg, 2025a).

Viðfangsefni þessarar ritgerðar er undirbúningur þeirrar vinnu. Verkefnið í Höllum í Úlfarsárdal er óvenjulegt að því leyti að þar fléttast saman opinber innkaup, skipulagsgerð, afhending byggingarréttar og innviðauppbýgging. Það kallar á ítarlegan undirbúning sem byggist á hagsmunaaðilagreiningum, markaðssamtali, áhættugreiningum, margs konar kostnaðargreiningum og skýrri afstöðu til markmiða, lagaumhverfis, skipulagsforsendna og stjórnskipulags verkefnisins.

Rannsóknarspurning ritgerðarinnar er eftirfarandi:

Hvernig undirbýr sveitarfélag samkeppnisviðræður þannig að þær skili sem bestum árangri í jafn stóru og flóknu verkefni og uppbyggingu í Höllum í Úlfarsárdal?

Markmið ritgerðarinnar er að greina hvaða forsendur þurfa að liggja fyrir áður en samkeppnisviðræður hefjast. Sérstök áhersla er lögð á markmiðasetningu, skipulagslega stöðu verkefnisins, lagaumgjörð, markaðsáhuga, hagsmunaaðila, áhættu og innra skipulag sveitarfélagsins. Leitast er við að varpa ljósi á hvaða álitaefni þarf að leysa úr áður en farið er út á markaðinn og hvaða þættir skipta mestu fyrir það hvort slíkt innkaupaferli verði traust, raunhæft og verjandi.

Ritgerðin byggir á eigindlegri aðferð og þátttökuathugun. Höfundur er formaður þess starfshóps sem leiðir undirbúning verkefnisins af hálfu Reykjavíkurborgar og hefur því beina aðkomu að því ferli sem hér er til skoðunar. Sú staða veitir náði aðgengi að gögnum, umræðum og ákvörðunum sem hafa mótað verkefnið frá upphafi. Jafnframt krefst hún þess að höfundur fjalli með meðvituðum hætti um eigið hlutverk og þær takmarkanir sem því fylgja. Greiningin byggir á fræðilegum heimildum, opinberum gögnum og þeim gögnum sem orðið hafa til við störf starfshópsins.

Ritgerðin beinist að undirbúningsfasa verkefnisins. Endanleg niðurstaða um framkvæmd verkefnisins lá ekki fyrir við ritun hennar og rannsóknin er því ekki mat á því hvernig samkeppnisviðræður muni reynast í framkvæmd. Viðfangsefnið er undirbúningurinn sjálfur, það er þær forsendur, ákvarðanir og greiningar sem þurfa að liggja fyrir áður en sveitarfélag getur hafið samkeppnisviðræður með traustum hætti.

Fyrst verður fjallað um fræðilegan ramma ritgerðarinnar, meðal annars samkeppnisviðræður sem innkaupaferli, stefnumótandi þarfagreiningu, hagsmunaaðila,

markaðsrannsóknir og stjórnarhætti flókinna verkefna. Því næst verður gerð grein fyrir aðferðafræði rannsóknarinnar. Að því loknu verður staðan í upphafi verkefnisins rakin og helstu forsendur þess greindar. Í lokin verða niðurstöður dregnar saman og rætt hvaða lærdóm megi draga af verkefninu fyrir áframhaldandi undirbúning þess og fyrir sambærileg verkefni sveitarfélaga.



Mynd 1-2 Horft yfir Halla í Úlfarsárdal

2 Fræðilegur rammi

Undirbúningur flókinna innviðaverkefna krefst þverfaglegrar nálgunar. Í verkefni af þeirri gerð sem hér er til skoðunar dugar ekki að líta eingöngu til lagaumhverfis opinberra innkaupa, heldur þarf einnig að horfa til stefnumótunar, hagsmunaaðila, markaðar og áhættustýringar. Fræðilegur rammi ritgerðarinnar byggir á þessum sjónarhornum og er honum ætlað að varpa ljósi á hvaða forsendur þurfa að liggja fyrir áður en samkeppnisviðræður hefjast.

2.1 Samkeppnisviðræður sem innkaupaferli

Samkvæmt fræðum um opinber innkaup er undirbúningur lykilþáttur í því hvort flókið innkaupaferli skili árangri. Innkaup snúast ekki aðeins um að fylgja lagaumgjörðinni, heldur einnig um að skilgreina hvernig þau styðja við markmið kaupanda og hvaða þarfir eigi að uppfylla. Í verkefnum þar sem flækjustig er mikið og lausnir ekki augljósar er lögð sérstök áhersla á ítarlega þarfagreiningu og könnun á mögulegum leiðum áður en útboðsleið er valin (European Commission, 2021a).

Samkeppnisviðræður eru útboðsleið sem er ætluð verkefnum þar sem kaupandi getur lýst þörfum sínum og markmiðum en hefur ekki fyrir fram fullmótaða tæknilega, fjárhagslega eða lagalega lausn. Í evrópsku regluverki og leiðbeiningum um nýsköpun í opinberum innkaupum er þessi leið sett fram sem úrræði fyrir sérstaklega flókin verkefni, þar sem nauðsynlegt er að ræða við markaðsaðila áður en endanleg tilboð eru lögð fram. Aðferðin byggir þó áfram á meginreglum jafnræðis, gagnsæis og virkrar samkeppni (European Commission, 2021a).

Samkeppnisviðræður gera því ríkar kröfur til kaupanda. Áður en ferlið hefst þarf að liggja fyrir skýr sýn á markmið verkefnisins, lágmarkskröfur, fyrirkomulag forvals, mörk viðræðna og þau matsviðmið sem endanlegt val mun byggjast á. Án slíks undirbúnings er hættu á að ferlið verði óskýrt, að kæruáhætta aukist og að staða kaupanda veikist. Í þessu felst að undirbúningur samkeppnisviðræðna er ekki aukaatriði, heldur forsenda þess að útboðsleiðin geti skilað raunverulegu virði í stóru og flóknu verkefni (European Commission, 2021a).

Val á útboðsleið og hönnun leikreglna í slíku ferli má jafnframt skoða með sjónarhorni leikjafræðinnar (e. game theory, einnig þekkt sem e. interactive decision theory), þar sem áhersla er lögð á hvernig mismunandi reglur og hvatar móta viðbrögð markaðarins.

2.1.1 Leikjafræði

Leikjafræði er ein af stoðgreinum hagfræðinnar og snýst í grunninn um að greina hvernig ólíkar leikreglur og valkostir hafa áhrif á hegðun þátttakenda og niðurstöðu ferlis (Gylfi Magnússon, 2023). Í samhengi opinberra innkaupa nýtist þessi nálgun í að skilja hvernig val á útboðsleiðum, hæfiskröfum, matsviðmiðum og öðrum reglum mótar viðbrögð markaðarins.

Við undirbúning opinberra innkaupa felst verkefnið því ekki aðeins í því að skilgreina hvað kaupandi vill kaupa, heldur einnig í því að velja það ferli og þær leikreglur sem líklegastar eru til að leiða til hagkvæmrar og raunhæfrar niðurstöðu. Einföld og vel skilgreind kaup henta almennt betur hefðbundnum útboðsleiðum þar sem kröfur og samanburður eru skýr frá upphafi. Samkeppnisviðræður eiga hins vegar betur við þegar verkefni er flókið og kaupandi getur lýst þörf sinni og markmiðum en ekki fullmótað lausnina fyrir fram.

Frá þessu sjónarhorni má líta á val útboðsleiðar sem val á leikreglum. Mismunandi reglur skapa mismunandi hvata fyrir bjóðendur, hafa áhrif á hvers konar lausnir þeir leggja fram og móta þar með niðurstöðu ferlisins. Leikjafræðileg nálgun hjálpar þannig kaupanda að átta sig á því hvernig markaðurinn er líklegur til að bregðast við tilteknu fyrirkomulagi og hvort það styður við markmið verkefnisins.

Þessi nálgun tengist sviðsmyndagreiningu, en þó með þeim mun að leikjafræðin beinist frekar að viðbrögðum annarra þátttakenda við tilteknum leikreglum, á meðan sviðsmyndagreining beinist að því hvaða afleiðingar mismunandi þróun forsendna hefur fyrir verkefnið sjálft.

2.2 Stefnumótandi þarfagreining og skilgreining virðis

Stefnumótun snýst um að skilgreina langtímamarkmið, taka ákvarðanir og ráðstafa auðlindum með þeim hætti að markmiðin náist (Henry, 2025). Í því felst að áður en tekin er afstaða til útboðsforms eða samningsuppbyggingar þarf sveitarfélag að hafa mótað skýra afstöðu til þess hvaða virði verkefninu er ætlað að skapa og hvaða markmið eigi að

hafa forgang. Í stórum og flóknum verkefnum dugar því ekki að setja fram almenn markmið; þau þurfa að vera nægilega skýr, mælanleg og forgangsröðuð til að geta stýrt bæði vali á útboðsleið og mati á lausnum.

Fræðileg umfjöllun um stefnu leggur jafnframt áherslu á að góð stefna byggist á skýrri greiningu á viðfangsefninu, leiðarljósi um hvernig skuli bregðast við því og samræmdum aðgerðum sem fylgja þeirri stefnu (Henry, 2025). Sú nálgun á vel við í verkefni af þessari gerð. Fyrst þarf að greina hverjar helstu áskoranir verkefnisins eru, svo sem óvissa um skipulagsstöðu, innviði, kostnað og markaðsáhuga. Því næst þarf að móta skýra stefnu um hvernig bregðast skuli við þessum áskorunum. Að lokum þarf að tryggja að undirbúningur, gagnaöflun, ákvarðanatataka og val á útboðsleið séu í samræmi við þá stefnu sem hefur verið mótuð.

Í opinberum innviðaverkefnum felst þarfagreining því bæði í tæknilegri lýsingu og skilgreiningu á virði. Slíkt virði getur falist í hraða uppbyggingar, gæðum innviða, rekstrarhæfni, fjárhagslegri hagkvæmni, skipulagslegum gæðum, samfélagslegum markmiðum og skynsamlegri dreifingu áhættu. OECD hefur bent á að árangursrík opinber innkaup byggji á samþættingu markmiða um skilvirkni, áhættustýringu, ábyrgð og þátttöku hagsmunaaðila (OECD, 2025). Af þeim sökum þarf sveitarfélag í undirbúningsfasa að taka afstöðu til þess hvaða virði vegi þyngst og hvernig því verði umbreytt í matsviðmið, lágmarkskröfur og samningskilmála.

2.3 Hagsmunaaðilar og lögmæti í stefnumótandi innkaupum

Hagsmunaaðilakenningar byggja á þeirri forsendu að árangur skipulagsheilda ráðist ekki eingöngu af innri ákvörðunum heldur einnig af getu þeirra til að greina, skilja og stýra sambandi sínu við þá aðila sem hafa áhrif á verkefnið eða verða fyrir áhrifum af því (Freeman, 2010; Mahajan, 2023). Í grunninn snýst þessi nálgun því ekki aðeins um að bera kennsl á „mikilvæga“ aðila heldur að skilja hvernig samspil þeirra mótar lögmæti, framgang og árangur verkefna. Rannsóknir benda jafnframt til þess að í flóknum verkefnum sé skýr stjórnskipan, ábyrgð og samhæfing nauðsynleg til að miðla málum milli ólíkra hagsmuna og tryggja framgang verkefnisins með gagnsæjum hætti (Derakhshan, 2019).

Í verkefni af þeirri stærðargráðu sem hér um ræðir eru hagsmunaaðilar bæði innri og ytri. Innri aðilar eru meðal annars pólitísk forysta, stjórnendur, skipulagsyfirvöld,

innkaupafólk, fjármálasvið, þeir sem bera ábyrgð á þjónustu frá sveitarfélaginu og síðast en ekki síst framkvæmdasvið sem venjulega ber ábyrgð á innviðauppbýggingu. Ytri aðilar eru meðal annars íbúar, verktakar, fjárfestar, umsagnaraðilar, samstarfsaðilar, eftirlitsstofnanir og hugsanlegir bjóðendur. Lykilatriðið er að þessir aðilar hafa ólíka hagsmuni, mismunandi áhrif og ólík tímaviðmið. Verkefni sveitarfélagsins er því ekki einfaldlega að hafa samráð, heldur að kortleggja vægi, áhrif og væntingar þessara hópa og ákveða með hvaða hætti og á hvaða stigi þeir koma að borðinu (Harrison, 2010). OECD hefur jafnframt bent á að virk þátttaka hagsmunaaðila í stefnumótun og framkvæmd opinberra innviðaverkefna sé mikilvæg forsenda þess að opinber fjárfesting skili tilætluðum árangri og mæti raunverulegum þörfum samfélagsins (OECD, 2023).

Í opinberum verkefnum tengist þetta jafnframt stjórnsýslulegu lögmæti. Samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010 er meðal markmiða laganna að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála og að samráð sé haft við almenning þannig að honum sé gefið tækifæri til að hafa áhrif á ákvarðanir stjórnvalda við gerð skipulagsáætlana. Sveitarfélag þarf því að tryggja að ferlið sé ekki aðeins hagkvæmt heldur einnig lögmætt út frá jafnræði, gagnsæi og lýðræðislegri þátttöku. Þetta skiptir sérstaklega máli þegar deiliskipulagsgerð og innkaupaferli skarast, því þá þarf að samræma annars vegar samkeppnis- og jafnræðissjónarmið innkauparéttar og hins vegar samráðs- og þáttökusjónarmið skipulagsréttar. Með markvissri stýringu samskipta og væntinga hagsmunaaðila getur sveitarfélag betur mætt þessum kröfum og styrkt það traust sem nauðsynlegt er til að stór og flókin verkefni nái fram að ganga (Harrison et al., 2010; OECD, 2023).

2.4 Markaðsrannsóknir, markaðssamtal og samkeppnishönnun

Markaðsrannsóknir og markaðssamtal eru lykilþættir í undirbúningi flókinna opinberra innkaupa. Þau styðja bæði við val á útboðsleið og við hönnun raunhæfs ferlis og skýrari skilgreiningu þarfa, áhættu og mögulegra lausna. Í evrópsku regluverki er sérstaklega gert ráð fyrir forkönnun markaðar áður en innkaupaferli hefst, enda getur slík könnun bætt gæði útboðsgagna og dregið úr hættu á misheppnaðri útboðshönnun, að því gefnu að jafnræði sé virt og enginn aðili njóti ósanngjarns forskots (OECD, 2023).

Í verkefnum þar sem endurgjald felst að hluta í byggingarrétti er markaðsgreining sérstaklega mikilvæg. Þá þarf kaupandi ekki aðeins að kanna tæknilega getu markaðarins,

heldur einnig fjárhagslegt bolmagn, áhuga, ávöxtunarkröfur, áhættuvilja og getu markaðsaðila til að taka að sér samþætt verkefni sem fela bæði í sér skipulagsvinnu, uppbyggingu innviða og langtímaskuldbindingar. OECD leggur áherslu á að í flóknum innkaupum séu áhættur oft alvarlegri og nátengdar markaðsgerð, lengd samninga og gagnverkandi ákvörðunum. Af þeim sökum þurfi opinberir kaupendur að beita skipulegri greiningu, áhættumati og stöðugu endurmati í gegnum allt ferlið (OECD, 2023).

Markaðssamtal þjónar þannig þrenns konar tilgangi. Í fyrsta lagi dregur það úr upplýsingamistræmi milli kaupanda og markaðar. Í öðru lagi styður það við betri samkeppnishönnun, til dæmis varðandi hæfiskröfur, áfangaskiptingu og matsviðmið. Í þriðja lagi getur það varpað ljósi á raunhæf mörk samkeppni, svo sem hvort nægjanlegur fjöldi aðila hafi bolmagn og áhuga til þátttöku. Þetta er sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að samkeppni um opinbera samninga hefur víða í Evrópu minnkað á síðasta áratug, sem undirstrikar mikilvægi vandaðs undirbúnings ef tryggja á raunverulega þátttöku og trúverðuga samkeppni (European Court of Auditors, 2023).

2.5 Stjórnarhættir flókinna verkefna og áhættuskipting

Stór og flókin innviðaverkefni einkennast af óvissu, löngum tímaramma, fjölmörgum hagsmunaaðilum og ákvörðunum sem hafa gagnkvæm áhrif hver á aðra. Áskoranir slíkra verkefna eru því sjaldnast eingöngu tæknilegar, heldur lúta einnig að stjórnskipan, upplýsingaflæði, samhæfingu, ábyrgðarskiptingu og getu til að taka ákvarðanir undir óvissu. Af þeim sökum skiptir miklu máli að fyrir liggi skýr umgjörð um valdheimildir, ábyrgð, eftirlit og samstarf yfir líftíma verkefnisins (Global Infrastructure Hub, 2019; World Bank Group, n.d.-b). Í slíkum verkefnum er áhættuskipting eitt af lykilatriðunum. Almennt er miðað við að áhætta skuli hvíla hjá þeim aðila sem er best í stakk búinn til að hafa áhrif á hana, draga úr líkum á að hún raungerist eða takast á við afleiðingar hennar með hagkvæmustum hætti (World Bank Group, n.d.-a). Markmiðið er því ekki að færa sem mesta áhættu yfir á markaðinn, heldur að ná fram raunhæfri og hagkvæmri skiptingu sem styður bæði framkvæmd verkefnisins og fjárhagslegt jafnvægi þess. Alþjóðlegar leiðbeiningar um uppbyggingu samstarfsverkefna hins opinbera og einkaaðila leggja ríka áherslu á að slík skipting hafi bein áhrif á fjármögnunarhæfi, verðmætasköpun og langtímaárangur verkefna (Global Infrastructure Hub, 2019; World Bank Group, n.d.-b).

Í verkefni þar sem byggingarréttur er hluti endurgjalds verður þessi greining sérstaklega flókin. Þá þarf meðal annars að meta skipulagsáhættu, tímarammaáhættu, markaðsáhættu, kostnaðaráhættu, fjármögnunaráhættu, pólitíska áhættu og lagalega áhættu. Þessir áhættuþættir eru ekki sjálfstæðir, heldur samtengdir. Tafir í skipulagi geta til dæmis haft áhrif á verðmæti byggingarréttar, fjármögnunarskilmála og þar með raunverulegt verðmæti tilboðs. Af þeim sökum er ekki nægilegt að skrá einstaka áhættuþætti; jafnframt þarf að greina hvernig þeir hafa keðjuverkandi áhrif hver á annan og hvaða afleiðingar breyting á einni forsendu getur haft fyrir verkefnið í heild (OECD, 2023b).

Fræðilega séð er því sterkast að byggja undirbúning verkefnisins á formlegri áhættugreiningu, svo sem áhættuskra, áhættufylki og sviðsmyndagreiningum. Slík verkfæri gera opinberum aðilum kleift að greina, forgangsraða og fylgjast með áhættu í gegnum allt undirbúnings- og innkaupaferlið. Þau nýtast einnig til að meta hvort verkefnið sé raunhæft, hvort áhættuskipting sé verjandi og hvort líklegt sé að verkefnið skili því virði sem að er stefnt (OECD, 2023b; Global Infrastructure Hub, 2019).

Þessi sjónarmið lúta þó ekki aðeins að stjórnun verkefnisins út á við, heldur einnig að því hvernig sveitarfélagið sjálft þarf að aðlagast nýrri nálgun á verkefnið. Armstrong og Taylor (2023) skilgreina breytingastjórnun sem kerfisbundið ferli til að leiða og auðvelda breytingar þannig að ný þróun og nýtt verklag verði innleidd með sem mestri festu og sem minnstri röskun. Þau leggja jafnframt áherslu á að breytingar feli í sér færslu frá núverandi stöðu yfir í umbreytingarstig og þaðan í æskilega framtíðarstöðu. Mesta áskorunin liggur oft í þessu umbreytingarstigi, þar sem óvissa, seinkun ákvarðana, togstreita og óljós ábyrgð geta grafið undan framvindu breytingarinnar (Armstrong & Taylor, 2023).

Sú nálgun á vel við í verkefni af þeirri gerð sem hér er til skoðunar. Áskorunin felst ekki eingöngu í því að móta heppilega innkaupaleið, heldur einnig í því að stjórnsýslan þurfi að vinna með öðrum hætti en áður. Verkefnið kallar á að ákvarðanir séu teknar fyrr í ferlinu, að fleiri svið komi samtímis að mótun forsendna og að sameiginleg afstaða liggi fyrir áður en farið er út á markaðinn. Armstrong og Taylor (2023) benda á að mótstaða gegn breytingum birtist ekki endilega sem bein andstaða, heldur geti hún komið fram í tregðu, óvissu, seinkuðum ákvörðunum og skorti á samræmdri framkvæmd. Að þessu leyti er

breytingastjórnun ekki jaðarpáttur í verkefni af þessari gerð, heldur hluti af sjálfri stjórnun þess.

Í heild bendir þetta til þess að undirbúningur flókens verkefnis krefjist bæði skýrrar stjórnskipanar og markvissrar áhættustýringar, og einnig þess að sveitarfélagið búi sig undir innri breytingu. Án slíks undirbúnings er hættu á að óvissa aukist, ábyrgð verði óskýr og verkefnið veikist áður en samkeppnisviðræður hefjast.

3 Aðferðafræði

Aðferðafræðileg nálgun ritgerðarinnar er eigindleg og byggir á þátttökuathugun. Höfundur er formaður þess starfshóps hjá Reykjavíkurborg sem leiðir undirbúning verkefnisins og hefur því haft beina aðkomu að mótun, gagnaöflun og greiningu verkefnisins. Rannsóknin ber þannig einkenni þátttökuathugunar, þar sem höfundur er ekki utanaðkomandi rannsakandi heldur virkur þátttakandi í því ferli sem er til skoðunar. Slík nálgun hentar vel þegar markmiðið er að öðlast nána innsýn í ferli, samskipti og ákvarðanatöku í raunverulegu samhengi (DeWalt & DeWalt, 2011).

Gagnaöflun ritgerðarinnar byggist annars vegar á opinberum gögnum og fræðilegum heimildum og hins vegar á þeim gögnum sem urðu til í starfi núverandi starfshóps og gögnum frá fyrri starfshópi um verkefnið. Þar undir falla meðal annars viljayfirlýsingar, erindisbréf, lög og reglur, minnisblöð, fyrirliggjandi greiningar og önnur gögn sem varpa ljósi á forsendur verkefnisins. Greiningin beinist því að undirbúningsfasa verkefnisins og byggist á fjölbreyttum gögnum um þá vinnu sem þegar hefur farið fram. Þá byggir greiningin að hluta til á markaðsrannsókn starfshópsins sem unnin var á tímabilinu janúar-febrúar 2026. Vegna viðkvæmra upplýsinga og trúnaðar við hagsmunaaðila eru þessi gögn ekki birt í viðauka eða heimildarskrá, en höfundur leggur fram ópersónugreinanlegar samantektir og greiningar úr þeim í ritgerðinni og viðauka.

Bein aðkoma höfundar að verkefninu felur í sér bæði styrkleika og takmarkanir. Helsti styrkleikinn er náíð aðgengi að gögnum, ferlum og ákvörðunum sem móta undirbúning verkefnisins. Sú staða skapar jafnframt færi á að varpa ljósi á raunverulegar áskoranir sem fylgja undirbúningi samkeppnisviðræðna í stóru og flóknu sveitarfélagsverkefni. Á móti kemur að nálægð höfundar við viðfangsefnið getur aukið hættu á hlutdrægni. Leitast er

við að mæta því með því að byggja greininguna á fjölbreyttum heimildum, tengja hana við fræðilegan ramma og fjalla með gagnrýnum hætti bæði um það sem gekk vel og það sem reyndist erfiðara í undirbúningnum (DeWalt & DeWalt, 2011).

Greining gagna byggist á þemabundinni eigindlegri greiningu. Efnið er skipulagt og túlkað út frá lykilþemum sem mótast bæði af rannsóknarspurningunni og fræðilegum ramma ritgerðarinnar, svo sem markmiðum verkefnisins, skipulags- og lagaumhverfi, markaðslegum forsendum, hagsmunaaðilum, áhættu og stjórnskipan. Markmið greiningarinnar er að draga fram með skipulegum hætti hvaða forsendur, áskoranir og undirbúningsþættir skipta mestu máli þegar sveitarfélag undirbýr samkeppnisviðræður í jafn stóru og flóknu verkefni og því sem hér er til umfjöllunar (Braun & Clarke, 2006).

Ritgerðin tekur ekki til sjálfstæðrar greiningar á áhrifum almennra efnahagsaðstæðna á verkefnið. Sú afmörkun er meðvituð og byggir á því að greining á efnahagslegum forsendum og áhrifum þeirra á verkefni af þessari stærðargráðu væri umfangsmikið og væri hæglega sjálfstætt rannsóknarefni. Afmörkunin felur ekki í sér að þessir þættir séu taldir ómikilvægir, heldur að áhersla ritgerðarinnar beinist að öðrum þáttum undirbúningsins. Starfshópurinn hefur efnahagslega áhættu verkefnisins engu að síður til skoðunar í verkefnavinnunni, ásamt mögulegum mótvægisáðgerðum vegna hennar.

Ritgerðin er jafnframt bundin ákveðnum takmörkunum. Verkefnið sem hér er til skoðunar er enn í mótun og ekki liggur fyrir endanleg niðurstaða samkeppnisviðræðna eða framkvæmd verkefnisins. Greiningin beinist því að undirbúningsfasa verkefnisins, þeim forsendum sem lágu fyrir, þeirri vinnu sem ráðist var í og þeim álitaeftum sem enn standa út af. Í því felst að ritgerðin er ekki mat á endanlegum árangri verkefnisins, heldur greining á því hvernig undirbúningi þess hefur verið háttað og hvaða þættir þurfa að liggja fyrir áður en samkeppnisviðræður geta hafist með traustum hætti.

4 Staðan í upphafi

Þegar starfshópurinn tók við verkefninu í lok nóvember 2025 hafði þegar verið tekin stefnumarkandi ákvörðun um að beita samkeppnisviðræðum sem útboðsleið við uppbyggingu í Höllum í Úlfarsárdal. Jafnframt lá fyrir að svæðið sjálft yrði meginviðfang verkefnisins, þótt ekki hefði verið ákveðið endanlega hversu stór hluti þess yrði tekinn inn

í innkaupaferlið og hversu stór hluti yrði unninn með öðrum hætti. Sú spurning varð fljótt mikilvæg, meðal annars vegna þeirrar áhættu að kæra á innkaupaferlið gæti annars tafið uppbyggingu á öllu svæðinu ef það yrði lagt undir eitt og sama ferli.

Þrátt fyrir að útboðsleiðin hefði verið ákveðin lágu fjölmargar lykilforsendur verkefnisins ekki fyrir þegar starfshópurinn hóf störf. Meginmarkmið verkefnisins höfðu ekki verið skilgreind með skýrum hætti, þótt ljóst væri að ætlunin væri að hraða uppbyggingu, stuðla að hagkvæmni og tryggja uppbyggingu innviða samhliða húsnæði. Umfang verkefnisins var einnig óljóst og samstarfsformið ómótað. Í fyrri umræðu hafði meðal annars verið vísað til innviðafélags með aðkomu lífeyrissjóða, en ekkert slíkt félag var til staðar og ekki hafði verið skýrt með hvaða hætti markaðurinn ætti að koma að verkefninu eða við hvaða skilyrði slíkt fyrirkomulag gæti orðið raunhæft.

Ákveðnar hugmyndir höfðu jafnframt verið ræddar um útfærslu verkefnisins áður en starfshópurinn tók til starfa, meðal annars að bjóðandi myndi byggja innviðina, gera lóðir byggingarhæfar, fá lóðir sem endurgjald en jafnframt vera skuldbundinn til að áframselja þær. Við nánari skoðun taldi starfshópurinn þó að slík útfærsla fæli í sér verulega áhættu. Var því frá upphafi ákveðið að útiloka ekki aðrar leiðir, heldur halda verkefninu nægilega opnu til að unnt væri að meta hvað væri raunhæft, lögmætt og markaðslega framkvæmanlegt.

Bakgrunnur þess að samkeppnisviðræður höfðu verið valdar svona snemma var sá að fyrri starfshópur, sem hafði það hlutverk að skoða nýjar leiðir í uppbyggingu húsnæðis og innviða, hafði sett fram fjórar sviðsmyndir um mögulegar leiðir. Niðurstaða þess hóps var að þessi leið, samhliða því að hluti svæðisins yrði unninn með hefðbundnari hætti, væri vænlegust. Sú niðurstaða fól þó fremur í sér stefnumarkandi hugmynd um mögulega leið en fullmótaða framkvæmdaáætlun. Þegar nýr starfshópur tók við var því staðan sú að búið var að velja leið í megindráttum, en ekki að vinna þá forsendugreiningu sem þurfti til að meta hvernig henni yrði hrint í framkvæmd.

Við upphaf verkefnisins lá því lítið annað fyrir en að kanna hvort og hvernig unnt væri að fara þessa leið. Ekki lá fyrir rammahluti aðalskipulags, ekki hafði verið lokið við umhverfisrannsóknir á svæðinu og ekki lá fyrir verðmat, afmörkun innviða, áhættugreining, markaðsgreining eða skýr sýn á það hvernig verkefnið yrði rekið innan stjórnskipulags borgarinnar. Verkefnið hófst því ekki á hefðbundnum grunni, þar sem

forsendur eru fyrst mótaðar og síðan valin heppileg útboðsleið, heldur lá útboðsleiðin fyrir áður en meginhluti nauðsynlegra greininga hafði farið fram.

Ein stærsta óvissan laut að markaðnum. Þar sem hið fyrirhugaða innviðafélag var ekki til staðar þurfti fyrst að svara því hvort verkefnið væri yfirhöfuð þannig úr garði gert að markaðsaðilar hefðu áhuga á að koma saman um að stofna félag eða annan samstarfsvettvang til að taka þátt í því. Til að samkeppnisviðræður gætu orðið raunhæf útboðsleið þurfti ekki aðeins að vera til staðar einn áhugasamur aðili, heldur nægjanlegur áhugi og bolmagn til þess að tveir til þrjú raunhæfir þátttakendur gætu komið fram og tryggt virka samkeppni. Án slíkrar forsendu væri hætta á að ferlið yrði óframkvæmanlegt.

Tímappressa verkefnisins jók enn á flækjustigið. Gert hafði verið ráð fyrir að starfshópurinn skilaði niðurstöðum í lok janúar 2026 en drög að rammahluta aðalskipulags áttu samkvæmt áætlun ekki að liggja fyrir fyrr en um miðjan febrúar sama ár. Strax í upphafi var því ljóst að veigamikill hluti þeirra upplýsinga sem hópurinn þurfti á að halda myndi ekki liggja fyrir innan þess tímafrests sem honum var settur. Starfshópurinn hóf engu að síður vinnu með það að markmiði að nýta tímann til að greina stöðuna, kortleggja helstu áhættur og leggja grunn að frekari mótun verkefnisins, þótt ljóst væri að ekki yrði unnt að ljúka allri nauðsynlegri undirbúningsvinnu innan upphaflega ætlaðs tíma.

Fyrsta meginniðurstaða starfshópsins var sú að markaðskönnun væri lykilforsenda áframhaldandi vinnu. Áður en unnt væri að móta verkefnið nánar þyrfti að kanna hvort markaðurinn hefði raunverulegan áhuga á slíku verkefni og hvaða skilyrði þyrftu að vera fyrir hendi til að það yrði nægilega áhugavert og framkvæmanlegt í augum mögulegra bjóðenda. Jafnframt var ráðist í hagsmunaaðilagreiningu, bæði gagnvart innri og ytri aðilum, með það að markmiði að kortleggja sem fyrst hverjir hefðu hagsmuna að gæta, hvaða væntingar þeir kynnu að hafa og hvaða upplýsinga þyrfti að afla til að verkefnið gæti þróast á traustari grunni.

Staðan í upphafi einkenndist því af því að pólitísk og stefnumarkandi hugmynd um nýja leið hafði þegar verið sett fram, en helstu efnislegu, skipulagslegu, markaðslegu og lagalegu forsendur verkefnisins lágu ekki fyrir. Verkefni starfshópsins varð þar af leiðandi ekki aðeins að undirbúa samkeppnisviðræður sem slíkar, heldur fyrst að kanna hvort og með hvaða hætti unnt væri að skapa nægilega traustan grundvöll fyrir slíku ferli.

5 Greiningar á forsendum

Áður en sveitarfélag ákveður að beita samkeppnisviðræðum við stórt og flókið uppbyggingarverkefni þarf að liggja fyrir heildstæð greining á forsendum verkefnisins. Slík greining er nauðsynleg vegna þess að árangur samkeppnisviðræðna ræðst ekki aðeins af því hvernig viðræðunum sjálfum er háttað, heldur ekki síður af því hversu vel kaupanda tekst að skilja verkefnið áður en ferlið hefst. Forsendugreiningin er þannig brú milli fræðilegs ramma og framkvæmdar, þar sem hún leggur grunn að vali á útboðsleið, mótun forvals, hönnun viðræðuferlis og mati á lausnum.

Í verkefni af þeirri stærðargráðu sem hér um ræðir eru forsendurnar bæði innri og ytri. Innri forsendur lúta að markmiðum sveitarfélagsins, stjórnskipulagi, innri getu og fjárhagslegri afstöðu. Ytri forsendur lúta meðal annars að skipulags- og lagaumhverfi, stöðu markaðarins, samkeppnisaðstæðum, efnahagslegum þáttum og væntingum hagsmunaaðila. Þessir þættir eru nátengdir. Óvissa í skipulagsmálum getur til dæmis haft áhrif á markaðsáhuga, verðmæti byggingarréttar og fjárhagslegt raunhæfi verkefnisins. Veik þátttaka markaðarins getur á sama hátt haft áhrif á það hvort samkeppnisviðræður séu yfir höfuð raunhæf leið.

Ein meginforsenda verkefnisins er skýr afstaða sveitarfélagsins til þess hvaða árangri á að ná. Í verkefni sem þessu getur verið stefnt að hraðri húsnæðisuppbyggingu, góðum gæðum byggðar og innviða, hagkvæmni, takmörkun beinnar fjárfestingarþarfar sveitarfélagsins og dreifingu áhættu. Slík markmið geta þó rekist hvert á annað. Forsendugreiningin þarf því ekki aðeins að bera kennsl á markmiðin, heldur einnig að forgangsraða þeim þannig að unnt sé að þýða þau yfir í matsviðmið, lágmarkskröfur og samningsmarkmið.

Í þessu verkefni hefur verið ljóst frá upphafi að markmiðin væru í megindráttum skýr, en skýr forgangsröðun þeirra lá ekki fyrir af hálfu stjórnmalanna. Í ljósi þess varð það eðlilegt hlutverk starfshópsins að stilla upp rökstuddri tillögu að slíkri forgangsröðun út frá eðli verkefnisins og þeim áhættum sem því fylgja. Eðlilegt er að leggja fyrst áherslu á að sveitarfélagið verði ekki fyrir ósanngjörnum eða ófyrirséðum kostnaði og að verkefnið verði fjárhagslega verjandi. Næst þarf að tryggja gæði hverfisins og innviðanna, bæði hvað varðar skipulagsgæði, almenningsrými og byggingargæði. Hraði uppbyggingar er einnig mikilvægt markmið, en hann má ekki nást með þeim hætti að verulega sé slakað á gæðum

eða að sveitarfélagið taki á sig ósanngjarna áhættu. Markmiðið um hagkvæmt húsnæði er einnig mikilvægt, en það birtist fremur sem leiðarstef nema því verði umbreytt í skýr og mælanleg viðmið innan skipulags og samnings.

Skipulagsleg staða verkefnisins er önnur lykilforsenda. Þegar rammahluti aðalskipulags eða aðrir meginþættir skipulags liggja fyrir, en endanlegt deiliskipulag hefur ekki verið mótað, skapast bæði tækifæri og óvissa. Slík staða getur skapað svigrúm til nýsköpunar og samkeppni um útfærslur, en hún eykur jafnframt óvissu fyrir bjóðendur um kostnað, tíma, áhættu og verðmæti endurgjalds. Því þarf að meta hvort skipulagsramminn sé orðinn nægilega skýr til að bera uppi samkeppnisviðræður eða hvort frekari undirbúningur sé nauðsynlegur áður en útboðið hefst.

Markaðslegar forsendur skipta ekki síður máli. Samkeppnisviðræður byggja á því að til staðar sé markaður sem hefur bæði áhuga og getu til þátttöku. Meta þarf hvort á markaðnum séu aðilar sem ráða við slíkt umfang, bæði fjárhagslega og faglega, og hvort líklegt sé að nægjanlega margir hæfir aðilar taki þátt til að tryggja virka samkeppni. Einnig þarf að skoða hvort verkefnið sé útfært með þeim hætti að það laði að sér rétta tegund þátttakenda. Of stórt, of áhættusamt eða of óskýrt verkefni getur dregið úr þátttöku, en of mikið niðurbrot verkefnisins í smærri einingar getur á móti unnið gegn því markmiði að fá fram samþættar lausnir.

Sérstök greining þarf einnig að lúta að því að endurgjald fyrir innviðauppbýggingu eigi að hluta eða öllu leyti að felast í byggingarrétti. Slík útfærsla er flóknari en í hefðbundnum framkvæmdasamningum, þar sem verðmæti endurgjaldsins er háð skipulagslegum, markaðslegum og tímalegum forsendum. Meta þarf hvernig virði verður til, hvernig það verði metið og hvernig jafnvægi náist milli skuldbindinga sveitarfélagsins og bjóðenda. Breytingar á þéttleika, uppbyggingarhraða, húsnæðissamsetningu eða markaðsaðstæðum geta haft veruleg áhrif á raunverulegt verðmæti byggingarréttarins og þar með á jafnvægi samningsins.

Þá þarf að meta innri getu sveitarfélagsins til að stýra slíku ferli. Samkeppnisviðræður í verkefni sem þessu kalla á nána samhæfingu milli margra sviða, svo sem innkaupa, skipulagsmála, fjármála, lögfræði og verkfræðilegrar ráðgjafar, auk pólitískrar stefnumótunar. Ef ábyrgðarskipting er óskýr, samþykktarferlar langir eða verkefnið skortir sameiginlega stjórnunarumgjörð, eykst hætta á töfum, misvísandi skilaboðum og

veikri verkefnastjórnun. Forsendugreiningin þarf því einnig að taka til þess hvort sveitarfélagið hafi næga innri getu til að stýra ferlinu eða hvort styrkja þurfi verkefnateymi, skýra stjórnskipan eða afla utanaðkomandi sérfræðipækkingar.

Hagsmunaaðilar eru jafnframt margir og sjónarmið þeirra oft ólík. Sveitarfélagið þarf því snemma að greina hverjir helstu hagsmunaaðilarnir eru, hvaða áhrif þeir geta haft á verkefnið, hvaða væntingar þeir hafa og á hvaða stigum þeir koma að málinu. Þetta á ekki aðeins við um almenning og íbúa, heldur einnig um pólitíska stjórn, umsagnaraðila, stofnanir, veitufyrirtæki, verkalýðsfélög, fjárfesta og hugsanlega bjóðendur. Sé slík greining vanrækt aukast líkur á togstreitu síðar í ferlinu, hvort sem hún birtist í athugasemdum við skipulag, pólitískum ágreiningi, kærum eða breyttum forsendum eftir að ferlið er hafið.

Á grundvelli framangreindra þátta má draga saman að forsendugreining verkefnisins þurfi í meginatriðum að svara fjórum spurningum: hvort markmið sveitarfélagsins séu nægilega skýr og samræmd, hvort skipulags- og lagaumhverfi sé nægilega stöðugt, hvort markaðurinn hafi raunhæfan áhuga og getu til þátttöku og hvort sveitarfélagið sjálft hafi næga stjórnunarlega, faglega og fjárhagslega getu til að stýra ferlinu. Ef svör við þessum spurningum eru ófullnægjandi þarf að bregðast við áður en samkeppnisviðræður hefjast, til dæmis með frekari undirbúningi, skýrari afmörkun verkefnis, markaðssamtali, breytingum á áfangaskiptingu eða styrkingu verkefnastjórnunar.

Af þessu leiðir að það nægir ekki að sveitarfélag hafi almenna sýn á verkefnið áður en farið er af stað. Sveitarfélagið þarf að hafa mótað nægilega skýran ramma utan um markmið, skipulag, innviði, markaðslegar forsendur, kostnaðarmat og stjórnskipan til að markaðurinn geti brugðist við með raunhæfum hætti. Sé farið af stað áður en slíkar forsendur liggja fyrir er hætta á að verkefnið verði of óljóst til að bera uppi raunverulega samkeppni, að óvissa verði verðlögð með sveitarfélaginu óhagstæðum hætti og að kærur eða breyttar forsendur veiki ferlið síðar. Í ljósi rannsóknarspurningarinnar verður því að líta svo á að undirbúningur sveitarfélags fyrir samkeppnisviðræður sé fyrst og fremst spurning um gæði forsendugreiningar.

5.1 Lagalegar áskoranir

Verkefnið þarf að rúmast innan margra lagalegra og stjórnsýslulegra ramma samtímis. Þar vegur þýngst annars vegar regluverk opinberra innkaupa, hins vegar skipulagslög og

loks reglur um opinber gjöld og stjórnýslu sveitarfélaga. Mörg önnur sjónarmið þarf einnig að hafa í huga, svo sem hefðbundna stjórnýslulega meðferð og taka hliðsjón af ríkisaðstoðarreglum EES (Atvinnuvegaráðuneytið, n.d.), en ekki er talin þörf á að fara í frekari greiningu á því á þessu stigi. Við undirbúning verkefnisins þarf því ekki aðeins að skýra hvað er heimilt í hverju kerfi fyrir sig, heldur einnig hvernig þessi kerfi vinna saman í reynd. Viðfangsefnið felst þannig í að meta hvaða atriði eru sveigjanleg og hvaða forsendur eru bundnar af lögum og stjórnýslu.

5.1.1 Samkeppnisviðræður

Útboðsleiðir samkvæmt lögum um opinber innkaup eru skilgreindar í lögum nr. 120/2016. Lögin fela í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/24/ESB, þó með tilteknum séríslenskum áherslum við innleiðingu. Samkeppnisviðræður eru samkvæmt 37. gr. laganna ein af þeim útboðsleiðum sem heimilar eru, auk almenns útboðs, lokaðs útboðs, samkeppnisútboðs og nýsköpunarsamstarfs.

Eins og fram hefur komið henta samkeppnisviðræður einkum þegar verkefni eru svo flókin að kaupandi getur eingöngu lýst markmiðum sínum og þörfum en ekki fullmótað fyrir fram hvaða tæknilega, fjárhagslega eða lagalega lausn sé heppilegust. Í slíku ferli ræðir kaupandi við valda þátttakendur í því skyni að þróa lausnir sem geta mætt þörfum hans áður en endanleg tilboð eru lögð fram. Áður en það stig hefst þarf þó að fara fram forval þar sem hæfustu þátttakendurnir eru valdir til áframhaldandi þátttöku.

Sérstaða þessarar útboðsleiðar felst í því að hún veitir kaupanda meira svigrúm en hefðbundnari útboðsleiðir. Það svigrúm er þó ekki óheft. Þegar forvalsgögn eru auglýst þarf að liggja fyrir skýr lýsing á ferlinu, leikreglum þess, hæfiskröfum, matsviðmiðum og þeim atriðum sem kaupandi áskilur sér rétt til að þróa eða bregðast við meðan á viðræðunum stendur. Í verkefni sem þessu felst lagalega áskorunin því ekki síst í því að hanna samkeppnisviðræðurnar með nægilega skýrum hætti fyrir fram, þótt verkefnið sjálft sé ekki fullmótað. Það er eitt af lykilverkefnum starfshópsins að leggja slíkt form til.

5.1.2 Aðal- og deiliskipulagsgerð

Samhliða regluverki opinberra innkaupa þarf verkefnið að rúmast innan skipulagslaga nr. 123/2010. Skipulagsgerð á Íslandi er stigskipt og deiliskipulag verður að vera í samræmi við æðri skipulagsáætlanir, þar á meðal aðalskipulag og eftir atvikum

rammahluta þess, sbr. 37. gr. laganna. Í þessu verkefni er gert ráð fyrir að aðalskipulag og rammahluti liggi fyrir áður en útboðið hefst, en að nánari útfærsla hverfisins verði mótuð í samkeppnisviðræðuferlinu og síðar fest í deiliskipulag samkvæmt hefðbundnu deiliskipulagsferli.

Þessi tilhögun skapar sérstaka áskorun þar sem endanlegt deiliskipulag liggur ekki fyrir þegar bjóðendur móta lausnir sínar og leggja fram tilboð. Samkvæmt 41. gr. og 31. gr. skipulagslaga skal deiliskipulagstillaga auglýst opinberlega með að minnsta kosti sex vikna athugasemdafresti. Það ferli er mikilvægur þáttur í lýðræðislegri aðkomu almennings og annarra hagsmunaaðila en getur jafnframt haft áhrif á tímaáætlun og forsendur verkefnisins. Ef tillagan tekur verulegum breytingum í kjölfar athugasemda eða umsagna getur það raskað þeim forsendum sem bjóðendur byggðu tilboð sín á.

Helsta áskorunin felst því í jafnvægi milli sveigjanleika og stöðugleika. Skipulagsramminn þarf að vera nægilega skýr til að draga úr verulegri óvissu fyrir bjóðendur en jafnframt nægilega opinn til að þeir geti lagt fram trúverðugar og skapandi lausnir. Eitt af verkefnum starfshópsins er því að afmarka með skýrum hætti hvað þarf að liggja fyrir í skipulagslegum efnum áður en samkeppnisviðræður hefjast og hvað getur þróast áfram síðar.

5.1.3 Gatnagerðargjöld

Önnur veigamikil lagaleg áskorun snýr að gatnagerðargjöldum. Samkvæmt lögum nr. 153/2006 um gatnagerðargjald telst gatnagerðargjald skattur en ekki þjónustugjald. Sú lagalega afmörkun takmarkar svigrúm sveitarfélaga til að veita afslátt af slíkum gjöldum eða fella þau niður, jafnvel þótt uppbyggingaraðili taki að sér framkvæmd innviða á borð við gatnagerð.

Þetta hefur beina þýðingu fyrir útfærslu endurgjalds í verkefni sem þessu. Ef bjóðandi á að taka að sér innviðauppbyggingu en jafnframt greiða gatnagerðargjöld þarf að móta skýra og lögmæta útfærslu á því hvernig þessi atriði tengjast, þannig að jafnræðis sé gætt og að fyrirkomulagið standist lög. Ekki verður því gengið út frá því að kostnaður við innviði geti sjálfkrafa komið í stað lögbundinnar gjaldtöku.

Viðfangsefni starfshópsins er því meðal annars að skoða með hvaða hætti slíkt verði útfært, hvort sem það verði með skuldajöfnuði, aðskildum uppgjörum eða öðrum hætti sem samræmist lögum og meginreglum stjórnsýsluréttar.

5.2 Fordæmi

Fordæmi hér á landi fyrir samkeppnisviðræðum í stórum uppbyggingar- og innviðaverkefnum sveitarfélaga eru takmörkuð. Þótt ýmis opinber verkefni hafi farið í flókin innkaupaferli eru dæmi um samkeppnisviðræður þar sem uppbygging, skipulag og fjárhagsleg útfærsla fléttast saman af þessari stærðargráðu ekki til staðar. Verkefnið í Höllum í Úlfarsárdal byggir því aðeins að takmörkuðu leyti á innlendum fordæmum og krefst að verulegu leyti sjálfstæðrar mótunar.

Líkasta innlenda dæmið er uppbygging í Vesturbugt á vegum Reykjavíkurborgar. Var þar boðinn út samningur í samkeppnisviðræðum og í tilboði Vesturbugtar ehf. fólst að greiða fyrir lóðirnar og byggingarréttinn meðal annars með afhendingu íbúða og bílastæða til Reykjavíkurborgar (Reykjavíkurborg, 2017). Vesturbugt er þó ekki að öllu leyti sambærileg Höllum í Úlfarsárdal, þar sem verkefnið fól ekki í sér sama samspil milli útboðsferlis og jafn mikillar deiliskipulagsgerðar og innviðauppbyggingar. Dæmið sýnir engu að síður að hér á landi hefur verið unnið með fyrirkomulag sem þetta þar sem samkeppnisviðræður og endurgjald í öðru formi en beinum greiðslum eru hluti af sama verkefni.

Nýjasta dæmið um samkeppnisviðræður á vegum Reykjavíkurborgar er uppbygging nýs leikskóla við Fossvogsblett (2025). Verkefnið var boðið út í samkeppnisviðræðum og eru framkvæmdir hafnar. Þetta verkefni er þó mun afmarkaðra en það sem hér er til skoðunar og felur hvorki í sér sömu stærðargráðu, samspil milli skipulags, innviða og byggingarréttar líkt og verkefnið í Höllum. Það hefur því fyrst og fremst gildi sem dæmi um framkvæmd samkeppnisviðræðna sem útboðsleið, fremur en sem efnislegt fordæmi fyrir verkefnið í heild.

Þá má einnig líta til Blikastaðalands í Mosfellsbæ, þótt það sé annars eðlis. Þar hefur sveitarfélagið gert Samstarfssamning um uppbyggingu byggðar í Blikastaðalandi (5. maí 2022) á landi í eigu einkaaðila, þar sem uppbygging innviða er hluti af samkomulagi milli sveitarfélags og landeiganda. Það fyrirkomulag er ekki fordæmi fyrir samkeppnisviðræður í skilningi laga um opinber innkaup, en sýnir þó hvernig sveitarfélög hafa samið um uppbyggingu innviða og þróun nýrra hverfa með öðrum hætti þegar ekki er um útboð á landi eða framkvæmdir sveitarfélagsins sjálfs að ræða.

Íslensk fordæmi veita þannig ákveðnar vísbendingar um mögulegar leiðir, en ekki fullmótuð fordæmi fyrir verkefni af þeirri gerð sem hér er til umfjöllunar. Vesturbugt kemst næst því að sýna samspil samkeppnisviðræðna og endurgjalds í öðru formi en beinum greiðslum, Fossvogsblettur sýnir nýlegt dæmi um beitingu samkeppnisviðræðna í framkvæmdaverkefni, og Blikastaðaland sýnir skyldan uppbyggingarsamning en þó annars eðlis. Það styður þá niðurstöðu að undirbúningur verkefnisins í Höllum þurfi að byggjast á sjálfstæðri og vandaðri greiningu á forsendum verkefnisins, fremur en á því að hægt sé að yfirfæra eitt tiltekið innlent fordæmi beint á það.

5.3 Alþjóðlegur samanburður

Höfundur fann ekki erlend verkefni sem væru að öllu leyti sambærileg því fyrirkomulagi sem nú er til skoðunar í Höllum í Úlfarsárdal. Erlend reynsla sýnir þó nokkur skyld dæmi sem varpa ljósi á mismunandi leiðir til að tengja saman uppbyggingu byggðar, fjármögnun innviða og ráðstöfun lands eða byggingarréttar.

Í mörgum ríkjum fer uppbygging nýrra hverfa ekki fram sem hefðbundið opinbert innkaupaferli, heldur innan skipulags- og þróunarramma þar sem landeigandi eða þróunaraðili fær heimild til uppbyggingar gegn því að ráðast jafnframt í tilteknar innviðaframkvæmdir eða greiða fyrir þær. Í Bretlandi birtist þetta meðal annars í svokölluðum *section 106 agreements*, sem eru skipulagssamningar tengdir þróunarleyfi og geta falið í sér bæði fjárhagsleg og ófjárhagsleg framlög til innviða. Slíkir samningar eru þó hluti af sérstöku skipulags- og þróunarkerfi en ekki sjálfkrafa opinbert innkaupaferli í skilningi útboðsréttar (UK Government, 2019).

Í dönsku samhengi má benda á By & Havn í Kaupmannahöfn, sem er þróunar- og rekstrarfélag í eigu Kaupmannahafnarborgar og danska ríkisins. Samkvæmt opinberri skýrslu félagsins er hlutverk þess að þróa borgarhluta, selja land og nýta tekjur af þeirri starfsemi meðal annars til fjármögnunar stórra opinberra innviða, þar á meðal neðanjarðarlestarkerfisins í Kaupmannahöfn (By & Havn, 2021). Dæmið sýnir að mögulegt er að byggja upp sérstaka stofnanalega umgjörð þar sem þróun lands, ráðstöfun lóða og fjármögnun innviða eru sambætt í einni heild. Sú leið er þó annars eðlis en Hallaverkefnið, þar sem um er að ræða varanlegt opinbert þróunarfélag fremur en tiltekið innkaupaferli fyrir afmarkað verkefni.

Alþjóðlegur samanburður sýnir einnig að mörkin milli hreinnar landsölu, þróunarsamnings og opinbers verksamnings geta verið óskýr. Það kemur skýrt fram í umfjöllun um Auroux-málið, þar sem dómstóll Evrópusambandsins lagði áherslu á að þegar opinber aðili skilgreinir í reynd þau verk sem eiga að fullnægja opinberri þörf, getur samningur fallið undir reglur um opinber innkaup þótt hann tengist jafnframt þróun lands og sölu til þriðju aðila (Bennett, 2009). Sú niðurstaða undirstrikar mikilvægi þess að greina af nákvæmni hvaða þættir verkefnis eru í eðli sínu skipulags- eða þróunarmál og hvaða þættir fela í sér opinber verkkaup eða innviðaskuldbindingar.

Jafnframt benda alþjóðlegar leiðbeiningar til þess að stærri innviðaverkefni skili bestum árangri þegar kaupandi hefur áður mótað skýran ramma um markmið, áhættudreifingu, samningsform og tengsl við markaðinn. OECD hefur lagt áherslu á að mistök í innkaupastefnu stórra innviðaverkefna geti leitt til hærri kostnaðar, tafa og lakari gæða, og að vandaður undirbúningur og skýr ákvörðun um innkaupaleið skipti þar lykilmáli (OECD, 2021). Á sama hátt bendir PPP-handbók Alþjóðabankans á að í verkefnum þar sem þróun lands, innviðir og fjármögnun fléttast saman skipti miklu að áhættuskipting, stofnanaleg ábyrgð og uppbygging verkefnisins séu skýr áður en farið er út á markaðinn (World Bank Group, 2017).

Í þessu ljósi felst gildi alþjóðlega samanburðarins ekki í því að finna eina beina fyrirmynd fyrir Halla-verkefnið, heldur í því að varpa ljósi á mismunandi leiðir sem önnur ríki og borgir hafa farið þegar tengja á saman uppbyggingu byggðar, innviði og verðmæti lands. Samanburðurinn styður þannig þá meginniðurstöðu ritgerðarinnar að undirbúningur sveitarfélags fyrir samkeppnisviðræður felist ekki fyrst og fremst í því að velja formlega lagalega leið, heldur í því að móta nægilega skýrar, traustar og verjandi forsendur áður en ferlið hefst.

5.4 Hagsmunaaðilagreining

Í verkefninu skiptir máli hvort tekst að greina og samræma þá aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða geta haft áhrif á framvindu þess. Hagsmunaaðilagreining var því eitt af þeim stjórnækjum sem starfshópurinn studdist við í undirbúningi verkefnisins, bæði til að bera kennsl á lykilaðila, meta væntingar þeirra og ákveða hvernig samskiptum við þá skyldi háttað. Sjá nánar í viðauka I.

Í greiningunni voru hagsmunaaðilar metnir út frá tengslum sínum við verkefnið, áhuga þeirra á því og getu til að hafa áhrif á framgang þess. Jafnframt var tekin afstaða til þess hvort viðkomandi aðilar þyrftu að koma að verkefninu með virkum hætti frá upphafi, hvort samráð við þá væri bundið tilteknum stigum ferlisins eða hvort fyrst og fremst væri þörf á reglulegri upplýsingagjöf. Greiningin var því ekki unnin sem fræðileg æfing, heldur sem hagnýtt tæki til að forgangsraða samskiptum og draga úr líkum á töfum, árekstrum eða misvísandi væntingum síðar í ferlinu.

Niðurstaða greiningarinnar var sú að skipta mætti helstu hagsmunaaðilum í fimm meginhópa: pólitíska og stjórnsýslulega lykilaðila innan Reykjavíkurborgar, fagsvið og skrifstofur innan borgarinnar, markaðsaðila og væntanlega bjóðendur, fjármögnunaraðila og innviðafjárfesta, og loks ytri opinbera og samfélagslega hagsmunaaðila, þar á meðal Veitur, íbúa og almenning. Þessi flokkun sýndi að verkefnið væri ekki aðeins samspil kaupanda og markaðar, heldur samhæfingarverkefni þar sem margir aðilar kæmu að borðinu með mismunandi hagsmuni, ólíkt vald og mismunandi áhrif á einstaka þætti verkefnisins. Sjá nánar í viðauka I.

Greiningin sýndi jafnframt að sumir aðilar höfðu mikið formlegt ákvörðunarvald, aðrir mikið tafavald og enn aðrir afgerandi áhrif á það hvort verkefnið yrði trúverðugt, fjármagnað og framkvæmanlegt. Sérstaklega kom í ljós að lykilsvið innan borgarinnar, markaðsaðilar og fjármögnunaraðilar voru allt lykilhópar sem þyrfti að virkja snemma og eiga við stöðugt samtal. Í markaðssamtali kom meðal annars fram að pólitísk samfella, skýr umgjörð og fyrirsjáanleg stjórnsýsla væru lykilforsendur þess að verkefnið yrði trúverðugt.

Helsta lærdóminn af hagsmunaaðilagreiningunni má því draga saman á þann veg að undirbúningur verkefnisins hafi kallað á góða og markvissa hagsmunastjórnun. Fyrir starfshópin fól það í sér að skýr samskiptastefna, forgangsröðun samráðs og virk innri samhæfing voru lykilforsendur áframhaldandi undirbúnings. Sjá nánar í viðauka I.

5.5 Markaðsrannsókn

Markaðskönnun var eitt af fyrstu lykilverkefnum starfshópsins og gegndi mikilvægu hlutverki við að meta hvort og með hvaða hætti unnt væri að móta raunhæft innkaupaferli fyrir uppbyggingu í Höllum í Úlfarsárdal. Þegar starfshópurinn hóf störf lágu ekki fyrir fullnægjandi greiningar á markaðsforsendum verkefnisins. Eins og fram hefur

komið ríkti óvissa meðal annars um áhuga markaðarins, getu hans til að taka að sér verkefni af þessari stærðargráðu, möguleika til fjármögnunar, áhrif verkefnisins á samkeppni og hvernig stilla þyrfti því upp til að það yrði markaðslega áhugavert og framkvæmanlegt. Við þær aðstæður var talið nauðsynlegt að hefja undirbúninginn að formlegri markaðskönnun og samhliða eiga virkt samtal við markaðinn. Sjá nánar í viðauka II.

Markaðskönnunin var auglýst í janúar 2026 með formlegum hætti á útboðsvef og á Tender electronic daily (TED) sem eru lögbundnar auglýsingasiður á útboðum Íslands og Evrópu. Tilgangur hennar var að kanna áhuga, getu og sjónarmið markaðarins vegna fyrirhugaðrar uppbyggingar nýs íbúðarhverfis í Höllum, með sérstakri áherslu á heildstæða uppbyggingu húsnæðis, innviða, fjármögnun og samstarfsfyrirkomulag. Jafnframt var tekið fram að hugsanlegt framtíðarferli yrði samkeppnisviðræður samkvæmt lögum um opinber innkaup, en að markaðskönnunin sjálf væri ekki útboð heldur undirbúnings- og stefnumótunartæki fyrir kaupanda. Með henni var ætlunin að styðja við upplýsta ákvörðunartöku um verk- og áhættuskiptingu, markaðsforsendur, innkaupaform og raunhæfa tímasetningu og afmörkun verkefnisins.

Samhliða auglýsingunni var haft samband við fjölda aðila sem talið var að gætu haft áhuga á verkefninu eða mikilvæga innsýn í markaðsaðstæður og þeir upplýstir um markaðskönnunina sem var í gangi. Var þeim boðið að senda inn skrifleg sjónarmið og jafnframt að ræða við starfshópinn á fundum. Sú nálgun var meðvituð. Markmiðið var ekki aðeins að fá svör við stöðluðum spurningum heldur einnig að skapa vettvang fyrir opnari umræðu um raunhæfi verkefnisins, áhættu, möguleg samstarfsform og þær forsendur sem þyrftu að vera fyrir hendi til að verkefnið yrði markaðslega framkvæmanlegt. Fundir fóru því fram samhliða markaðskönnuninni og náðu bæði til væntanlegra bjóðenda, fjármögnunaraðila, innviðafjárfesta og annarra samstarfsaðila og allra þeirra sem óskuðu eftir samtali. Sjá nánar í viðauka II.

Heildarmyndin úr skriflegum svörum og fundum var sú að áhugi markaðarins var raunverulegur en skilyrtur. Aðilar töldu verkefnið geta orðið áhugavert og jafnvel haft jákvæð áhrif á byggingar- og innviðamarkað, einkum ef það yrði vel skipulagt og áfangaskipt. Áhugi þeirra var þó háður því að verkefnið yrði vel afmarkað, skipulagslegar og fjárhagslegar forsendur yrðu skýrari og áhætta yrði hvorki of mikil né of óljós.

Markaðurinn hafði því ekki áhuga á verkefninu sem opinni leit að grunnforsendum, heldur sem raunhæfu verkefni með skýrum ramma og stjórnanlegri áhættu.

Sterkasta og endurteknasta niðurstaðan var að skipulagsferlið og boðleiðir innan sveitarfélagsins væru stærsti flöskuhálsinn að mati markaðarins. Markaðurinn leit almennt ekki svo á að meginvandinn fælist í byggingargetu eða aðgengi að verktökum, heldur í því hvort skipulagsgrunnur, samþykktarferli og samhæfing innan borgarkerfisins gætu gengið nægilega hratt og fyrirsjáanlega. Þetta hafði bein áhrif á mat markaðarins á uppbyggingarhraða, áhættu og fjármögnunarhæfi verkefnisins.

Önnur skýr niðurstaða var að áfangaskipting væri lykilforsenda. Hún var talin mikilvæg til að dreifa markaðsáhættu, gera fjármögnun raunhæfari og tengja innviðaupbyggingu betur við raunverulega uppbyggingu hverfisins. Jafnframt kom fram að einhvers konar miðlæg ábyrgð á samhæfingu væri nauðsynleg, jafnvel þótt fleiri aðilar kæmu síðar að einstökum áföngum eða byggingarreitum. Markaðurinn virtist almennt síður treysta því að verkefnið gengi vel ef samhæfing yrði óskýr eða dreifð án skýrs meginaðila eða verkefnaumgjardar.

Fundir með fjármögnunaraðilum sýndu jafnframt að fjármögnun verkefnisins væri ekki aðeins spurning um heildarburði markaðarins, heldur einkum um uppsetningu verkefnisins, veðhæfi, röðun áhættu yfir tíma og trúverðuga útgönguleið fyrir fjármagn. Þar kom skýrt fram að verkefni af þessari stærðargráðu gæti ekki byggst á því að einn aðili legði fram allt fjármagn eða tæki alla áhættu frá upphafi. Þetta styrkti þá niðurstöðu að fjárhagsleg uppbygging verkefnisins og áfangaskipting væru ekki jaðarþættir, heldur hluti af sjálfum grundvelli þess að verkefnið gæti orðið framkvæmanlegt.

Markaðskönnunin hafði því tvíþætt áhrif á áframhaldandi undirbúning. Annars vegar staðfesti hún að verkefnið gæti orðið markaðslega áhugavert ef vel væri staðið að undirbúningi þess. Hins vegar sýndi hún að undirbúningurinn sjálfur væri lykilforsenda þátttöku. Fyrir starfshópin varð markaðskönnunin því mikilvægt verkfæri í mótun verkefnisins. Hún benti skýrt til þess að áframhaldandi vinna þyrfti einkum að beinast að skýrari afmörkun verkefnisins, mati á umfangi og áfangaskiptingu, útfærslu fjármögnunar- og áhættustrúktúrs og því hvernig samkeppnisviðræðunum yrði háttað þannig að þær yrðu raunhæfar, markvissar og samkeppnishæfar. Sjá nánar í viðauka II.

5.6 Ákvarðanatoka og innra samstarf

Grundvallarforsenda þess að verkefni af þessari gerð geti orðið að veruleika er að innra samstarf innan borgarinnar virki vel og að nægileg samstaða náist um lykilforsendur þess. Við uppbyggingu heils hverfis koma flest svið borgarinnar með einum eða öðrum hætti að málinu og mörg ólík sjónarmið þurfa að fá vægi á frumstigi verkefnisins. Í verkefni þar sem samkeppnisviðræður, skipulagsgerð og innviðaupbygging fléttast saman þarf að móta afstöðu til ýmissa atriða fyrr en almennt tíðkast í uppbyggingarverkefnum hjá borginni, meðal annars að innviðapörf, gæðakröfum, áfangaskiptingu, fjárhagslegum forsendum og þeim mörkum sem sveitarfélagið vill setja viðræðum við markaðinn. Þetta samræmist fræðilegri umfjöllun um breytingastjórnun, þar sem lögð er áhersla á að ný verkefnaaðferð krefjist bæði samhæfingar, skýrrar ábyrgðar og aðlögunar á verklagi innan skipulagsheildarinnar (Armstrong & Taylor, 2023). Jafnframt fellur þetta að þeirri stjórnunarsýn að skýr markmið og sameiginleg stefna verði að liggja fyrir áður en ráðist er í framkvæmd eða gerð samninga (Henry, 2025).

Starfshópurinn hóf þessa vinnu strax í janúar 2026, þótt á þeim tíma lægi hvorki fyrir hvort markaðurinn hefði raunhæfan áhuga á verkefninu né drög að rammahluta aðalskipulags fyrir svæðið. Þegar samtalið hófst var enn óljóst hvernig hverfið yrði útfært, þar á meðal umfang og gerð samfélagslegra innviða, svo sem skóla, leikskóla og annarrar þjónustu. Samtalið hófst því með kynningu á verkefninu og frumgreiningu á því hvaða þarfir kynnu að verða til staðar í nýju hverfi. Í kjölfarið var rætt við viðeigandi fagsvið um skóla- og leikskólapörf, íþróttá- og menningarinnviði, félagsleg úrræði, opið rými, götur, lóðir og aðra grunninnviði. Fjármála- og áhættustýringarsvið kom einnig snemma að vinnunni til að meta fjárhagslega uppbyggingu verkefnisins og áhrif mismunandi samningssambanda á fjárhag sveitarfélagsins.

Ástæða þessa snemmbúna samráðs var einföld: í verkefnum af þessari stærðargráðu tekur tíma að ná til réttra aðila, kynna verkefnið og móta sameiginlega afstöðu. Á fyrstu stigum var ekki gert ráð fyrir endanlegum svörum. Mikilvægara var að hefja umræðuna, skýra hvaða ákvarðanir væru fram undan og leggja grunn að markvissari ákvarðanatöku þegar skipulagsramminn færi að skýrast. Sú reynsla styður þá niðurstöðu að innra samstarf sé lykilþáttur í undirbúningi verkefnisins. Án þess er hætta á að ólíkar einingar sveitarfélagsins hafi mismunandi sýn á markmið verkefnisins, umfang þess eða þær

skuldbindingar sem sveitarfélagið er tilbúið að takast á hendur. Slík óvissa getur tafið framgang verkefnisins og seinkað ákvörðunartökum.

Samstarfið hefur almennt gengið vel. Jafnframt hefur orðið ljóst að erfitt er að fá fram ákvarðanir á þessu stigi um atriði sem síðar getur reynst kostnaðarsamt eða flókið að breyta. Þetta eru ákvarðanir á borð við gerð grunnskóla, hvort byggja eigi skóla fyrir öll börn hverfisins í upphafi og hvort stefna eigi að því að nýta byggingar í annað þegar hverfið hefur jafnað sig og þá hvað. Án slíkra ákvarðana er hvorki unnt að kostnaðarmeta verkefnið með fullnægjandi hætti né að ákveða hvaða innviðir eigi að rísa í hverfinu, útbúa þarfalýsingar fyrir þá eða taka afstöðu til þess hvað skuli falla undir útboðið sjálft. Þegar þetta er ritað liggja til dæmis ekki fyrir endanlegar ákvarðanir um gerð skóla eða félagslega innviði í hverfinu. Það undirstrikar eina helstu áskorun verkefnisins: að verkefnaaðferð af þessu tagi kallar á að ákvarðanir séu teknar fyrr í skipulagsferlinu en sviðin eru almennt vön.

5.6.1 Innviðareiknir og sviðsmyndir

Strax á fyrstu stigum verkefnisins varð ljóst að mat á skóla- og leikskólainnviðum yrði eitt af flóknari álitaefnum þess. Skólainnviðir eru þungar og langlífur fjárfestingar. Bygging skóla tekur að jafnaði nokkur ár og líftími slíkra mannvirkja getur verið hálf öld eða meira. Rangt mat á þörf getur því haft verulegar afleiðingar, annaðhvort þannig að byggðir verði of litlir innviðir í upphafi eða að reist verði varanlegt húsnæði sem verður vannýtt til lengri tíma litið. Á hinn bóginn getur of varfærin uppbygging leitt til þess að tímabundnar lausnir, svo sem einingahús, verði í reynd varanlegar.

Áskorunin felst í því að innviðapörf í nýjum hverfum fylgir ekki einfaldlega heildarfjölda íbúða eða íbúafjölda, heldur tímabundinni lýðfræðilegri sveiflu. Þegar nýtt íbúðarsvæði byggist upp flytur gjarnan inn fjöldi ungra fjölskyldna á tiltölulega skömmum tíma. Þörf fyrir leikskóla- og grunnskólarými eykst þá hratt, nær hámarki nokkrum árum eftir að íbúðir eru teknar í notkun og hjaðnar síðan aftur eftir því sem börn eldast, ljúka skólagöngu og aldurssamsetning hverfisins breytist. Þessi sveifla, sem hér er nefnd lýðfræðibylgjan, er því lykilforsenda við mat á því hvaða innviði þarf að byggja, hversu stórir þeir eiga að vera og hvenær þeir þurfa að vera tilbúnir.

Lýðfræðibylgjan er mismunandi eftir útfærslu hverfisins, sbr. mynd 5-1. Þar skipta einkum þrjár breytur máli. Í fyrsta lagi hefur fjöldi íbúða áhrif á umfang eftirspurnar í heild.

Í öðru lagi hefur gerð og stærð íbúða áhrif á eftirspurn á hverja íbúð, enda laða stærri íbúðir og sérþýli almennt frekar að sér barnafjölskyldur en minni íbúðir. Í þriðja lagi hefur uppbyggingarhraðinn áhrif á það hversu hár toppur bylgjunnar verður. Ef stór hluti hverfisins byggist upp á skömmum tíma verða áhrifin skarpari og eftirspurnin nær hámarki á svipuðum tíma. Ef uppbyggingin dreifist yfir lengri tíma jafnast bylgjan frekar út, þar sem eftirspurn frá ólíkum hlutum hverfisins nær hámarki á mismunandi tíma.

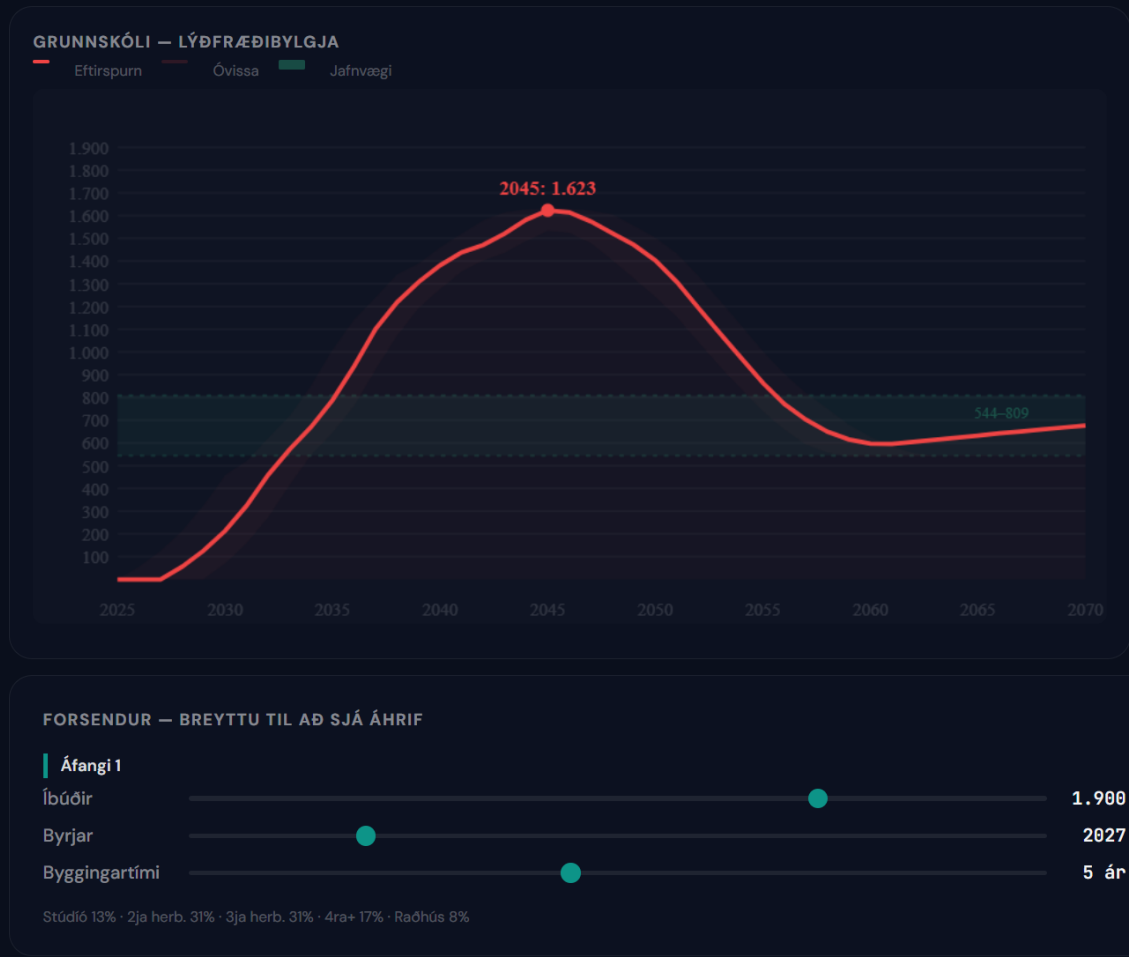
Hingað til hefur algeng nálgun við áætlun skólainnviða verið að miða við fasta tölu, til dæmis tiltekinn fjölda grunnskólabarna á hverja íbúð. Slík nálgun getur gefið gagnlegt gróft viðmið, en hún tekur hvorki nægilegt tillit til þess að þörfin er tímaháð né til þess hvernig hún ræðst af samsetningu íbúða og hraða uppbyggingar. Hún getur því vanmetið þörfina á álagsárum en jafnframt gefið ranga mynd af þeirri jafnvægisstöðu sem skólinn mun standa frammi fyrir til lengri tíma.

Þar sem nákvæm útfærsla hverfisins liggur ekki fyrir en á deiliskipulagsstigi, og í þessu verkefni mun hún mótast að hluta í samkeppnisviðræðum, þarf sveitarfélagið að geta metið áhrif mismunandi tillagna bjóðenda á innviðapörfina. Bjóðendur kunna að leggja fram ólíkar tillögur um fjölda íbúða, hlutfall sérþýlis og fjölbýlis, stærðardreifingu íbúða og uppbyggingarhraða. Allir þessir þættir geta haft áhrif á lýðfræðibylgju hverfisins og þar með á þörf fyrir skóla- og leikskólainnviði.

Af þessum sökum var nauðsynlegt að þróa innviðareikni sem styður sveitarfélagið við að meta áhrif mismunandi sviðsmynda. Reiknirinn byggir á lýðfræðilegum gögnum og reynslu af þróun skóla- og leikskólaþarfar í Reykjavík og tengir saman upplýsingar um fjölda íbúða, gerð og stærð íbúða og áætlaðan uppbyggingarhraða. Með honum er hægt að spá fyrir um eftirspurn eftir leikskóla- og grunnskólarými ár fyrir ár og bera saman hvaða áhrif ólíkar útfærslur deiliskipulags eða tillögur bjóðenda hafa á innviðapörfina.

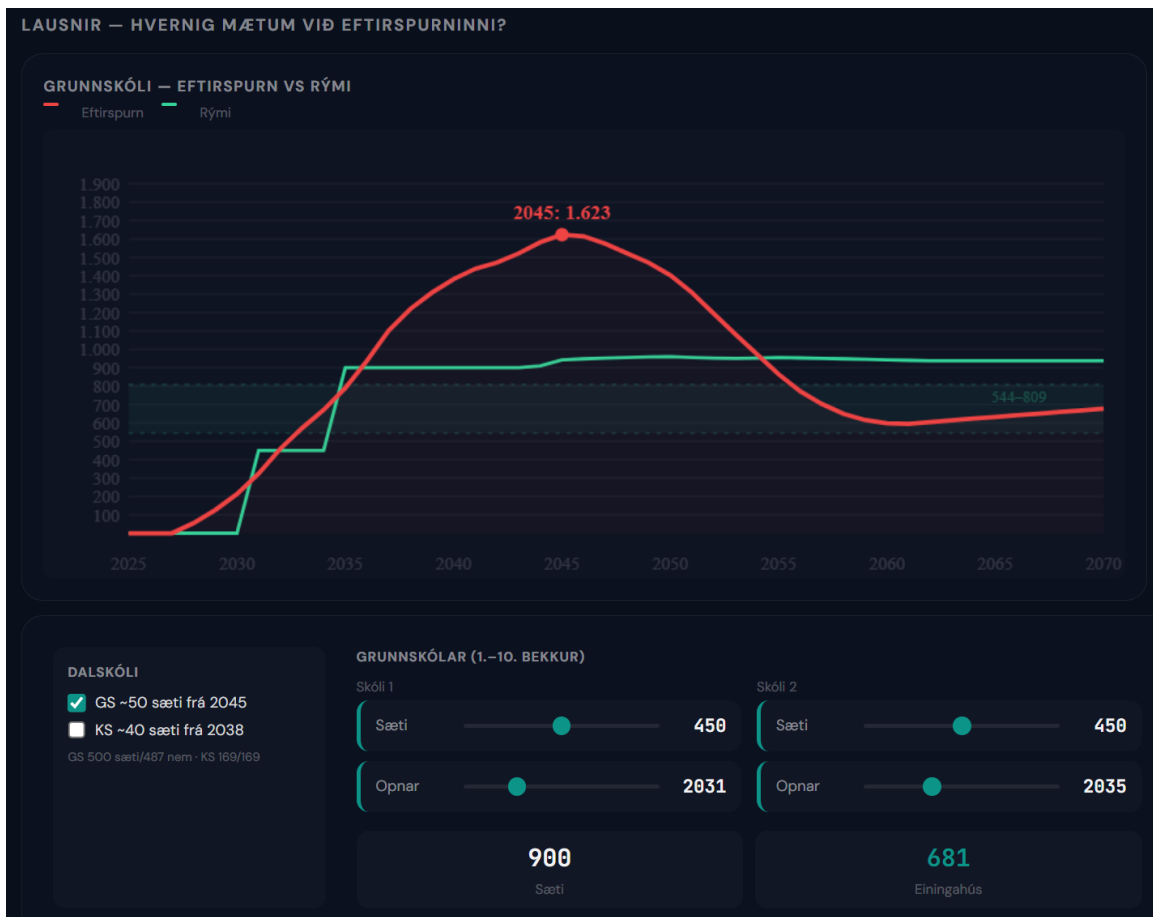
Reiknirinn skilar þannig ekki aðeins einni heildartölu um áætlaða þörf, heldur þremur lykilstærðum sem skipta máli fyrir innviðaákvörðanir. Í fyrsta lagi sýnir hann hvaða stærð varanlegra skólabygginga er líkleg til að vera skynsamleg miðað við langtímapörf hverfisins. Í öðru lagi sýnir hann hvaða tímabundnu þörf þarf að mæta á meðan lýðfræðibylgjan nær hámarki, til dæmis með færanlegum eða aðlögunarhæfum lausnum. Í þriðja lagi gefur hann vísbendingu um hvenær innviðirnir þurfa að vera tilbúnir til að koma í veg fyrir að þörfin fari fram úr afkastagetu nærliggjandi skóla eða annarra úrræða.

Líkanið spáir **~1.623 grunnskólabörnum** að hámarki um **2045** — en þessi toppur er **tímabundinn**. Eftirspurnin minnkar aftur og nær jafnvægi við **~677 börn** eftir að bylgjan líður hjá. Þetta þýðir að varanleg skólabygging skal miðast við jafnvægið, ekki toppinn. Toppurinn brúast með tímabundnum úrræðum — tímabundinni skólaaðstöðu sem tekið er niður þegar eftirspurn minnkar, eða með flutningum í skólahúsnæði í nálægð við



Mynd 5-1 Lýðfræðibylgja í grunnskóla – tekið úr innviðareikni (Svala Solutions ehf, 2026)

Notkun innviðareiknisins í þessu verkefni felur því í sér að hægt verður að umbreyta ólíkum tillögum bjóðenda í samanburðarhæfar stærðir. Sveitarfélagið getur þá metið hver langtímapörfin verður, hver tímabundni toppurinn verður og hvaða tímasetning innviða er nauðsynleg. Þetta skiptir sérstaklega miklu máli í samkeppnisviðræðum, þar sem ólíkar tillögur geta annars verið erfiðar að bera saman á jafnréttisgrundvelli.



Mynd 5-2 Lausnir eftirspurn vs rými - tekið úr innviðareikni (Svala Solutions ehf, 2026).

Skipulagssvið borgarinnar hefur lengi verið meðvitað um lýðfræðibylgjuna, en hingað til hefur hún ekki verið reiknuð með kerfisbundnum hætti miðað við þá útfærslu sem verið er að samþykkja í nýjum hverfum eða á stærri uppbyggingarsvæðum. Notkun innviðareiknisins í sviðsmyndavinnu vegna Halla er því mikilvæg nýjung. Starfshópurinn telur að slík nálgun sé grundvallarpáttur í því að byggja rétt magn af innviðum á réttum tíma og draga úr hættu á bæði vannýtingu og skorti.

Slík sviðsmyndavinna styður markvissari ákvarðanatöku um uppbyggingu samfélagsinnviða og eykur líkur á að þjónustan verði nægileg og tímasett í samræmi við raunverulega þörf. Hún styður einnig við sveigjanlegri og hagkvæmari lausnir. Ef líklegt er að tiltekin útfærsla leiði til mikillar tímabundinnar fjölgunar barna getur verið skynsamlegt að hanna húsnæði sem rúmar þann fjölda á álagsárunum, en sé jafnframt þannig úr garði gert að hægt verði síðar að aðlaga það að annarri starfsemi þegar þörf fyrir skóla- og leikskólarými minnkar. Með því má forðast bæði þá sóun sem fylgir því að

byggja varanlegt húsnæði fyrir tímabundinn topp og þau þrengsl sem skapast ef einungis er byggt fyrir langtímajafnvægi.

5.6.2 Ákvarðanir á mismunandi stigum verkefnisins

Eitt af lykilatriðum í undirbúningi verkefnis af þessari gerð er að greina hvaða ákvarðanir þurfa að liggja fyrir áður en innkaupaferlið hefst, hvaða atriði verði viðfangsefni samkeppnisviðræðna og hvaða ákvarðanir geti beðið þar til að þeim loknum. Í þessu verkefni eru þrjár þættir sérstaklega samtvinnaðir: innkaupaferlið, skipulagsferlið og greining á innviðabörðum. Enginn þessara þátta verður þróaður með fullnægjandi hætti án hinna. Skipulagsferlið getur ekki leitt til niðurstöðu sem hentar innkaupaferlinu nema fyrir liggja hvaða innviðir eru til skoðunar og hvaða grunnforsendur eiga að gilda um áframhaldandi deiliskipulagsvinnu. Á sama hátt er hvorki hægt að skilgreina innkaupaferlið né afmarka samninginn nema nægilega skýr afstaða liggja fyrir til þess hvaða innviðir eigi að falla undir verkefnið, hvaða lágmarkskröfur gildi um þá og hvernig áfangaskipting þeirra geti litið út. Þá þarf skipulagsferlið einnig að hafa í huga að deiliskipulagsvinnan eigi sér stað í samkeppnisviðræðunum, þannig að rammahluti aðalskipulags þarf að vera útfærður miðað við þær forsendur.

Af þessu leiðir að ákveðnar ákvarðanir þurfa að liggja fyrir áður en innkaupaferlið hefst. Þar undir fellur afstaða til þess hvaða innviði sveitarfélagið hyggst fá út úr verkefninu, hvaða gæðakröfur og þarfalýsingar gilda um þá, hvaða hluti verkefnisins skuli boðinn út og á hvaða meginforsendum. Einnig þarf að liggja fyrir hvaða lágmarkskröfur verði gerðar til bjóðenda í forvali og með hvaða hlutlæga hætti velja á þá aðila sem fara áfram í viðræðuferlið. Þá þarf að ákveða hvernig endanlegar tillögur verða metnar, þar á meðal hvernig vægi verðs, gæða og annarra lykilorða verður ákveðið.

Aðrar ákvarðanir eru þess eðlis að eðlilegt er að þær þróist í samkeppnisviðræðum. Það á meðal annars við um nánari útfærslu áfangaskiptingar, hvernig innviðir verða afhentir, samstarfsform markaðsaðila, fjárhagslega uppbyggingu samningsins og nánari útfærslu deiliskipulags og framkvæmdaþátta. Til þess að sveitarfélagið geti nýtt slíkt svigrúm með markvissum hætti þarf það þó að hafa undirbúið mismunandi sviðsmyndir og átta sig á því hvaða afleiðingar ólíkar lausnir hafa fyrir markmið verkefnisins, kostnað, áhættu og framvindu. Þá verður ákvarðanatáka í kjölfar tilboðsgerðar fljótari og viðræðufundir markvissari með bjóðendum.

Loks eru tilteknaðar ákvarðanir sem eðlilegt er að verði fullmótaðar að loknu innkaupaferli, þegar samningsaðili hefur verið valinn og frekari skýring hefur fengist á framkvæmd verkefnisins. Þar undir getur til dæmis fallið nánari verkáætlun, fullmótuð deiliskipulagslýsing, endanleg tímasetning einstakra innviða og frekari útfærsla fjármögnunar, að því marki sem slíkt hefur ekki þegar verið bundið í samningi. Meginatriðið er að undirbúningur verkefnisins krefst skýrrar greiningar á því hvaða ákvarðanir þarf að taka, hvenær, af hverjum og á grundvelli hvaða upplýsinga þær þurfa að byggja. Án slíkrar greiningar er hætt á að samkeppnisviðræður verði annaðhvort of opnar og óljósar eða of fastmótaðar til að skila þeirri lausnaþróun sem útboðsleiðinni er ætlað að skapa.

5.6.3 Kostnaðargreining og uppskipting verkefnisins

Í verkefni þar sem innviðauppbygging er tengd byggingarrétti og framkvæmdum markaðsaðila verður hvorki afmarkað hvað skuli falla undir samninginn né metið hvort fyrirhuguð útfærsla sé fjárhagslega raunhæf nema fyrir liggi heildstæð sýn á kostnað, virði og tímasetningu einstakra þátta verkefnisins.

Slík greining þarf að taka til bæði kostnaðar við þá innviði sem sveitarfélagið hyggst fá út úr verkefninu og verðmætis þeirra lóða eða þess byggingarréttar sem kunna að verða hluti endurgjaldsins. Jafnframt þarf að greina hvenær einstakir innviðir þurfa að rísa, í hvaða röð og við hvaða forsendur afhending þeirra á að miðast. Jafnvægi þarf að ríkja milli þess sem markaðsaðili fær í hendur og þess sem hann afhendir á móti, hvort sem litið er til fjárhagslegs virðis, framkvæmdatíma eða áhættudreifingar. Óæskilegt væri til dæmis að fá afhenta skólabyggingu fullbúna til reksturs áður en nægur fjöldi barna er kominn í hverfið til að reka hana, eða að ráðast í götu- og lagnagerð langt umfram það sem þörf er á á tilteknu stigi uppbyggingar. Á sama hátt þarf að tryggja að lóðir séu ekki afhentar nema sambærilegir innviðir að verðmæti hafi verið afhentir á móti.

Af þessum sökum er ekki nægilegt að kostnaðarmeta verkefnið í heild með almennum hætti. Einnig þarf að greina hvort og hvernig rétt sé að skipta því upp, hvort sem er eftir landsvæðum, framkvæmdaráföngum, tegund innviða eða öðrum efnislegum forsendum. Slík uppskipting getur dregið úr áhættu, bætt framkvæmdarhæfi og styrkt samkeppnisgrundvöll verkefnisins. Hún getur jafnframt haft áhrif á það hvort verkefnið verði aðlaðandi fyrir markaðinn og hvort raunhæf samkeppni náist.

Þótt kostnaðaráætlanir á þessu stigi séu óhjákvæmilega grófar gegna þær engu að síður lykilhlutverki í undirbúningi verkefnisins. Samkvæmt viðmiðum AACE-flokkunarkerfis kostnaðaráætlana teljast slíkar áætlanir yfirleitt til frumstigs, eða svokallaðrar flokkunar 5, þar sem óvissa er veruleg og vikiörk geta verið víð. Þær veita þó mikilvægan grundvöll til að stilla upp sviðsmyndum, bera saman mismunandi útfærslur og taka fyrstu stefnumótandi ákvarðanir um umfang, áfangaskiptingu og raunhæfi verkefnisins (AACE International, 2020).

5.7 Helstu áhættuþættir verkefnisins

Áhættugreining verkefnisins sýnir að helstu áhættuþættir lúta að markaðspátttöku, fjármögnun, uppbyggingu ferlisins, stöðu kaupandans, lagalegum og stjórnsýslulegum þáttum og ytri aðstæðum. Að auki hefur stærð verkefnisins áhrif á alla þessa þætti. Áhættan liggur því ekki í einstökum atriðum einum og sér, heldur í samspili þeirra. Óvissa um skipulag getur til dæmis dregið úr áhuga markaðarins, takmarkað fjármögnunarmöguleika og þar með veikt forsendur samkeppnisviðræðna. Sjá nánar í viðauka IV.

Ein helsta áhættan snýr að því hvort raunveruleg samkeppni verði nægileg. Sú staða getur komið upp ef of fáir aðilar sækjast eftir þátttöku og ef aðeins einn eða tveir aðilar reynast raunhæfir þátttakendur eða ef verkefnið er svo óskýrt eða kostnaðarsamt í undirbúningi að jafnvel enginn aðili sjái sér fært eða fýsilegt að taka þátt. OECD hefur bent á að í stórum innviðaverkefnum skipti miklu að innkaupastefna og uppbygging verkefnis styðji virka þátttöku markaðarins og raunhæfa samkeppni (OECD, 2021). Mótvægisáðgerðir felast því fyrst og fremst í skýrari afmörkun verkefnisins, raunhæfum hæfiskröfum, vel skilgreindu viðræðuformi og áfangaskiptingu sem gerir fleiri aðilum kleift að taka þátt. Jafnframt þarf að liggja fyrir viðbragðsáætlun ef samkeppnin verður veikari en vænst var, til dæmis með endurmati á umfangi fyrsta áfanga eða breytingum á uppskiptingu verkefnisins. Sjá nánar í viðauka IV.

Fjármögnun og arðsemi eru annar lykilþáttur. Hér vegur þungt hvort sölu- og tekjuforsendur standist, hvort nægilegt eigið fé og lánsfé fáist á ásættanlegum kjörum og hvort áhættudreifingin sé þannig uppsett að verkefnið verði aðlaðandi fyrir þá aðila sem eiga að bera það uppi. Alþjóðabankinn leggur áherslu á að í verkefnum þar sem framkvæmdir, fjármögnun og langtímaábyrgð fléttast saman skipti miklu að hvatar og

áhættuskipting séu samræmd yfir líftíma verkefnisins (World Bank Group, 2017). Í þessu verkefni bendir það til þess að skýr áfangaskipting, trúverðugt tekjuflæði á fyrstu stigum og greinarmunur á fjármögnun íbúðahluta og langtímainnviða geti skipt verulegu máli. Viðauki IV sýnir að fjármögnunaráhættan tengist því bæði markaðsaðstæðum og því hvernig verkefnið er sett saman.

Áhætta getur einnig falist í uppbyggingu ferlisins sjálfs. Ef leikreglur eru óskýrar, matsviðmið ófullnægjandi eða boðleiðir óljósar eykst hættan á töfum, kærnum og kostnaðarsömu ferli sem markaðurinn treystir sér síður til að taka þátt í. OECD bendir á að veikleikar í uppbyggingu innkaupastefnu og verkefnastjórnunar geti leitt til lakari niðurstöðu, hærri kostnaðar og tafa (OECD, 2021). Hér skiptir því máli að móta samkeppnisviðræðurnar skýrt fyrir fram, skilgreina viðræðuþrep og matsviðmið með afdráttarlausum hætti og tryggja að lágmarksskilyrði um gögn, verðmat, skipulagsforsendur og ábyrgð liggja fyrir áður en forval hefst. Við þetta bætist tengiflataáhætta, það er áhætta sem skapast á mörkum milli skipulags, veitna, fjármögnunar og framkvæmda. Ef ábyrgð á slíkum tengiflötum er óskýr geta tafir eða misræmi á einum stað haft keðjuverkandi áhrif á aðra hluta verkefnisins. Sjá nánar í viðauka IV.

Sveitarfélagið ber sjálft verulega áhættu sem kaupandi og mótaðili verkefnisins. Þar vegur þungt hættan á að of stór hluti svæðisins lokist inni í einu ferli ef kæra eða annar ágreiningur stöðvar framgang verkefnisins. Einnig er áhætta fólgin í því hvort sveitarfélagið fái þá innviði sem það þarf, af réttum gæðum, í réttu magni og á réttum tíma, og hvort jafnvægi náist milli þess byggingarréttar sem framseldur er og þeirra innviða sem koma á mót. Til viðbótar þarf að huga að endingargæðum og rekstrarhæfi þeirra mannvirkja sem sveitarfélagið tekur við. Í bresku Soft Landings-leiðbeiningunum er lögð áhersla á að verklok marki upphaf skipulegrar eftirfylgni svo sannreyna megir að mannvirki standist væntingar um virkni og rekstrarframmistöðu (Department for Education, 2026). Fyrir verkefni á borð við Hallir styður sú nálgun að tengja skil og lokauppgjör við skýrar gæðakröfur, prófanir og eftirfylgni í notkun. Sjá nánar í viðauka IV.

Lagaleg og stjórnsýsluleg óvissa er sértækur áhættuþáttur. Þar undir falla meðal annars framsal byggingarréttar, útfærsla gatnagerðargjalda, valdheimildir til ákvarðanatöku og aðkoma tæknilegra og stjórnsýslulegra lykilaðila að verkefninu. Slík

Óvissa hefur bein áhrif á samningsgerð, fjármögnun og trúverðugleika verkefnisins gagnvart bjóðendum. Mótvægisáðgerðir felast í skýrri lagalegri rýni á lykilsþurningum, formlegri kortlagningu ákvörðunarvalds, snemmbúnu samráði við lykilaðila og skýru verklagi um hvernig bregðast skuli við breytingum eða ágreiningi. Kæruáhætta þarf þannig að vera meðhöndluð sem hönnunarforsenda, til dæmis með tilliti til áfangaskiptingar, frá upphafi. Sjá nánar í viðauka IV.

Ytri óvissuþættir geta sömuleiðis haft veruleg áhrif á framgang verkefnisins. Þar undir falla til dæmis ófullnægjandi grunngögn um svæðið, svo sem jarðvegs- og umhverfisrannsóknir, og breyttar markaðsaðstæður á uppbyggingartíma verkefnisins. Slík óvissa verður ekki útilokuð, en henni má mæta með sviðsmyndagreiningum, frekari undirbúningsrannsóknum og því að afmarka fyrsta áfanga verkefnisins þannig að helstu tæknilegar og fjárhagslegar forsendur hans séu skýrari en annarra áfanga. Áströlsku leiðbeiningarnar um Early Contractor Involvement byggja á svipaðri hugsun, það er að í verkefnum þar sem óvissa er veruleg geti snemmbær aðkoma bjóðenda leitt til raunhæfari lausna, betra kostnaðarmats og skýrari áhættudreifingar áður en endanleg framkvæmdarskuldbinding er tekin á sig (Department of Infrastructure and Regional Development, 2015).

Stærð verkefnisins er loks sjálfstæður og þverlægur áhættuþáttur. Ef of stór hluti svæðisins eða of margir innviðir fara inn í eitt og sama ferli getur það þrengt samkeppni, aukið fjárbindingu og gert verkefnið viðkvæmara fyrir breytingum á markaði eða skipulagi. Helsta mótvægisáðgerðin er því að gera raunhæfisgreiningu á umfangi verkefnisins áður en endanleg ákvörðun er tekin um hvað fari inn í samkeppnisviðræðurnar og byggja verkefnið upp í áföngum sem markaðurinn og sveitarfélagið ráða við. Viðauki IV sýnir skýrt að stærð fyrsta áfanga skiptir þar sérstaklega miklu.

Meginniðurstaðan er sú að áhættan í Höllum tengist fyrst og fremst samspili markaðar, fjármögnunar, skipulags, stjórnsýslu og stærðar verkefnisins. Viðbrögð við henni þurfa því að felast í því að móta verkefnið þannig að þessir þættir verði stjórnanlegir. Þar skipta áfangaskipting, skýr verkefnastýring, lagaleg rýni, markaðssamtal, raunhæf afmörkun fyrsta áfanga og skýrar samningsbundnar mótvægisáðgerðir mestu máli. Sjá nánar í viðauka IV.



Mynd 5-3 Vinningstillaga að rammahluta aðalskipulags

6 Niðurstöður

6.1 Niðurstaða verkefnisins og staða þess í dag

Verkefnið í Höllum í Úlfarsárdal var enn í mótun við ritun þessarar ritgerðar og endanleg niðurstaða starfshópsins lá því ekki fyrir. Sú staða breytir þó ekki því að fyrir liggja skýrar niðurstöður um hvernig verkefnið verði best útfært áfram og hvaða forsendur þurfi að vera uppfylltar áður en unnt verður að auglýsa forval. Meginniðurstaða þeirrar vinnu sem þegar hefur farið fram er að nú liggur mun skýrar fyrir en áður hvernig samkeppnisviðræðurnar eigi að vera byggðar upp, hvaða ákvarðanir þurfi að liggja fyrir áður en farið er út á markaðinn og hvaða atriði geti þróast áfram í viðræðuferlinu sjálfu.

Á grundvelli markaðsgreiningar, áhættugreiningar, greiningar á innra samstarfi og annarrar undirbúningsvinnu hefur starfshópurinn mótað þá afstöðu að forval og samkeppnisviðræður þurfi að vera þannig sett upp að mögulegir þátttakendur hafi raunhæft tækifæri til að mynda rétt teymi, ákveða félagaform og móta trúverðuga fjármögnunarumgjörð áður en þeir sækja um þátttöku. Af þeirri ástæðu telur starfshópurinn rétt að öll megingögn verkefnisins verði birt samhliða forvalsgögnum. Það þýðir að gögnin þurfa í meginatriðum að vera tilbúin áður en forval er auglýst og að frestur til þátttöku verði ríflegur, að minnsta kosti um þrjú mánuðir. Sú niðurstaða byggist á því að verkefnið verður ekki raunhæft nema bjóðendur hafi nægan tíma til að tengja saman rétta samstarfsaðila, móta teymi og tryggja fjármögnunargrundvöll. Þetta samræmist jafnframt þeirri fræðilegu áherslu að í stórum innviðaverkefnum skipti innkaupastefna og markaðsundirbúningur meginmáli fyrir raunhæfa samkeppni og trúverðug tilboð (OECD, 2021).

Starfshópurinn hefur jafnframt komist að þeirri niðurstöðu að viðræðuferlið sjálft þurfi að vera opið að verulegu leyti. Sveitarfélagið muni því setja fram skýr samningsmarkmið, lágmarkskröfur og kröfur um innihald tilboða, en láta bjóðendum eftir að útfæra hvernig þeir hyggist skipuleggja samstarfsform sitt, fjármögnun, áfangaskiptingu, útgönguleiðir, afhendingarfyrirkomulag og nánari framkvæmd verkefnisins. Með þessari nálgun fæst fram sú lausnaþróun sem samkeppnisviðræðum er ætlað að skapa, um leið og sveitarfélagið heldur utan um þau atriði sem það þarf sjálft að skilgreina fyrir fram. Af

Þessu leiðir jafnframt að eitt mikilvægasta viðfangsefni sveitarfélagsins verður að móta matsramma sem gerir því kleift að meta ólíkar lausnir á gagnsæjan og hlutlægan hátt. Drög að slíkum matsramma liggja nú fyrir og birtast í töflu um stigskiptingu og matskvarða verkefnisins. Matsramminn er þá jafnframt tillaga starfshópsins að forgangsröðun markmiða verkefnisins.

Tafla 1 - Matsrammi, vægi markmiða:

Matsþáttur	Hvað er metið	Hugsanlegt vægi
Fjárhagsleg hagkvæmni	Jafnvægi milli verðmætis byggingarréttar og þeirra innviða sem afhentir eru, trúverðugleiki kostnaðarmats, varnir gegn ófyrirséðum kostnaði og skýr áhættudreifing	30–35%
Gæði skipulagslausnar og hverfis	Heildarsamræmi byggðar, gæði almenningsskýrma, tenging við aðliggjandi hverfi, skipulagsleg gæði og borgarhönnunarleg heild	20–25%
Gæði og framkvæmdarhæfi innviða	Gæði innviða, ending, notagildi, rekstrarhæfni og hvort innviðir mæti raunverulegri þörf sveitarfélagsins	15–20%
Framkvæmdarhæfi og hraði uppbyggingar	Raunhæf verkáætlun, áfangaskipting, afhendingargeta og hvort hraði næst án þess að fórnar gæðum eða færa sveitarfélaginu ósanngjarna áhættu	15–20%
Geta teymis og samstarfsform	Reynsla, faglegt bolmagn, trúverðugleiki teymis, samstarfsgeta og hæfni til að stýra samþættu verkefni af þessari stærðargráðu	10–15%
Samfélagslegt virði / hagkvæmt húsnæði	Að því marki sem sveitarfélagið skilgreinir mælanleg viðmið, t.d. hvernig tillaga styður við hagkvæma uppbyggingu eða samfélagsleg markmið umfram lágmarksskilyrði.	5–10%

Í þeirri vinnu hefur einnig verið dreginn skýr lærdómur af áhættugreiningu verkefnisins. Starfshópurinn telur nauðsynlegt að fyrsti áfangi verkefnisins verði sérstaklega afmarkaður og skilgreindur, þannig að bæði sveitarfélagið og samningsaðili geti að honum loknum metið hvort forsendur séu til að halda áfram með næsta áfanga. Jafnframt þurfa ákveðin skilyrði að vera uppfyllt svo samningsaðili fái heimild til að hefja næsta áfanga. Með þessari uppbyggingu verður einnig unnt að takmarka þá áhættu að kæra eða annar ágreiningur loki öllu svæðinu inni í einu ferli. Niðurstaðan er því sú að hver lota verkefnisins þurfi að vera afmörkuð með þeim hætti að möguleg stöðvun eða ágreiningur hafi aðeins áhrif á þann áfanga en ekki uppbyggingu svæðisins í heild. Þetta er í góðu samræmi við áherslur áhættugreiningarinnar um að stærð fyrsta áfanga og möguleg útgönguleið skipti lykilmáli fyrir stjórnanleika verkefnisins. Sjá nánar í viðauka IV.

Önnur mikilvæg niðurstaða er að byggingarréttur sem kann að verða hluti endurgjalds eigi ekki að vera framseljanlegur. Starfshópurinn telur nauðsynlegt að setja skýr skilyrði um framsal hans, eða eftir atvikum takmarka það verulega, svo draga megí úr hættu á lóðabraski og tryggja að réttindin nýtist til raunverulegrar og tímasettrar uppbyggingar í samræmi við markmið verkefnisins. Þetta tengist jafnframt þeirri niðurstöðu að afhending eða nýting byggingarréttar þurfi að vera tengd raunverulegri framvindu innviðaupbyggingar, þannig að jafnvægi haldist milli þeirra verðmæta sem sveitarfélagið lætur af hendi og þeirra innviða sem það fær á móti. Á móti gæti komið krafa um að það verði að vera ákveðinn fjöldi undirverktaka á svæðinu sem vinnur að uppbyggingu húsnæðisins, þótt umsjón og sala húsnæðisins verði í höndum samningsaðila.

Drög að matsramma (Tafla 1) byggja því á því að meta fjárhagslega hagkvæmni, gæði skipulagslausna, gæði og framkvæmdarhæfi innviða, hraða uppbyggingar, getu teymis og eftir atvikum samfélagslegt virði. Sú niðurstaða fellur vel að fræðilegri umfjöllun um stór innviðaverkefni, þar sem lögð er áhersla á langtímavirði, líftímakostnað og frammistöðu fremur en lægsta stofnkostnað einn og sér (OECD, 2021). Í því samhengi hefur starfshópurinn meðal annars litið til þess að tillögur um vottanir, svo sem Svansvottun, eða skilgreindar aðferðir til eftirfylgni og rekstrarprófunar, svo sem Soft Landings eða sambærileg fyrirkomulag, geti styrkt gæði og rekstrarhæfi innviðanna og þannig réttlætt hærra vægi í mati. Slík nálgun er studd í erlendum leiðbeiningum um afhendingu og

eftirfylgni í mannvirkjagerð, þar sem áhersla er lögð á að verklok marki upphaf kerfisbundinnar sannprófunar á virkni og rekstrarframmistöðu mannvirkja (Department for Education, 2026).

Fyrir liggja drög að stigskiptri ákvörðunartöku verkefnisins, drög að matsramma fyrir samkeppnisviðræðurnar og fyrir forvalið í viðauka V og drög að uppbyggingu samkeppnisviðræðnagagna í viðauka VI, sem birtast í viðauka um samkeppnisviðræðnaferlið samkvæmt endanlegri uppsetningu ritgerðarinnar. Þessar afurðir sýna að undirbúningurinn hefur þegar leitt til skýrari ákvörðunarforsendu um það hvað þurfi að liggja fyrir áður en forval er auglýst, hvaða atriði verði hluti af viðræðunum og hvernig sveitarfélagið hyggst meta þær lausnir sem lagðar verða fram.

Einn mikilvægasti afrakstur undirbúningsins er jafnframt svonefndur innviðareiknir starfshópsins. Reiknirinn byggir á lýðfræðilegum gögnum og hermunum um íbúafjölgun, auk forsendna um nýtingu húsnæðis eftir stærð og gerð íbúða. Með honum er unnt að leggja mat á líklega lýðfræðilega þróun hverfisins eftir því hvernig uppbygging verður útfærð og þar með hvaða samfélagsinnviða verður þörf á hverjum tíma. Reiknirinn nýtist þannig ekki aðeins við mat á leikskóla- og grunnskólapörf, heldur einnig við mat á annarri samfélagslegri þjónustu, svo sem íþróttamannvirkjum og öðrum innviðum sem ráðast af samsetningu íbúa og þróun hverfisins. Starfshópurinn telur að þetta tæki verði mikilvægt í áframhaldandi vinnu, bæði við frekari ákvarðanatöku áður en forval er auglýst og við mat á þeim lausnum sem kunna að koma fram í samkeppnisviðræðunum.

Þrátt fyrir þessa skýru niðurstöðu liggur einnig fyrir að nokkrum lykilverkum þarf enn að ljúka áður en unnt verður að hefja formlegt innkaupaferli. Þar vegur þyngst að gera gróft kostnaðarmat á þeim þáttum sem þegar er ljóst að verða hluti verkefnisins, þar á meðal götum, lóðum, opnum svæðum og öðrum grunninnviðum. Samhliða því þarf að vinna ítarlegra verðmat á byggingarrétti út frá drögum að rammahluta aðalskipulags. Eftir því sem frekari ákvarðanir verða teknar um innviði og samfélagsþjónustu þarf jafnframt að kostnaðarmeta þá. Samhliða þessari vinnu þarf að halda áfram mótun þarfalýsinga og grunnkrafna fyrir þá innviði sem falla undir verkefnið. Sú vinna er þegar hafin gagnvart tilteknum þáttum, en henni þarf að halda áfram eftir því sem frekari ákvarðanir liggja fyrir. Án þessara forsendna verður hvorki hægt að fullmóta forvalsgögn né leggja mat á

jafnvægi milli þeirra verðmæta sem mögulega verða framseld og þeirra innviða sem verkefnið á að skila.

Tafla 2 – Viðfangsefni sem enn stóðu út af við lok rannsóknar:

Fyrir samkeppnisviðræður	Hvað þarf sveitarfélagið að gera:
Kostnaðarmat	Gera gróft kostnaðarmat á götum, lóðum, opnum svæðum og öðrum grunninnviðum.
Verðmat byggingarréttar	Vinna ítarlegra verðmat út frá drögum að rammahluta aðalskipulags.
Frekari kostnaðarmat	Kostnaðarmeta nýja þætti samhliða því sem ákvarðanir liggja fyrir.
Þarfalýsingar	Fullmóta þarfalýsingar og grunnkröfur fyrir þá innviði sem eiga að falla undir verkefnið.
Svæðaskipting / gróf áfangaskipting	Taka endanlegri afstöðu til fyrsta áfanga og mögulegrar skiptingar svæðisins.
Matsrammi	Fullmóta matsviðmið og vægi þeirra.
Forvalsgögn	Ljúka drögum að forvali og samkeppnisviðræðnagögnum.
Innri ábyrgð	Skýra endanlega hver tekur hvaða ákvarðanir og á hvaða stigi.
Í samkeppnisviðræðum	Hvað bjóðendur útfæra:
Samstarfsform	Hvernig teymi eða félag verða sett saman
Fjármögnun	Hvernig verkefnið verður fjármagnað
Nánari áfangaskipting	Í hvaða röð best sé að byggja upp verkefnið
Afhending innviða	Hvernig og hvenær innviðir verða afhentir
Útgönguleiðir	Hvaða útgönguleiðir eða endurmatspunktar þurfi að vera í samningi
Nánari framkvæmdarlausnir	Hvernig markmiðum sveitarfélagsins verður náð innan setts ramma

Af þessu leiðir að niðurstaðan er sú að starfshópurinn hefur mótað skýra stefnu um hvernig eigi að undirbúa ferlið og hvernig það eigi að vera byggt upp, hvaða afstöðu þurfi að taka áður en forval er auglýst og hvaða atriði verði þróuð áfram í samkeppnisviðræðunum sjálfum. Fyrir forval þurfa meðal annars að liggja fyrir nægilega skýr markmið, skipulagsrammi, afstaða til innviða, kostnaðar- og verðmat, matsrammi, drög að samkeppnisviðræðnagögnum og skýr innri ábyrgðarskipting. Í samkeppnisviðræðunum sjálfum er síðan eðlilegt að þátttakendur útfæri fjármögnun, samstarfsform, áfangaskiptingu, afhendingarfyrirkomulag, útgönguleiðir og nánari framkvæmdarlausnir innan þess ramma sem sveitarfélagið hefur sett. Þessi niðurstaða sýnir að það er margt ógert og mikilvægt að muna að undirbúningsvinnan er

grundvallarpáttur í að samkeppnisviðræðurnar verði árangursríkar og að sveitarfélagið endi með góðan samning um uppbyggingu í Höllum.

6.2 Fræðileg niðurstaða ritgerðarinnar

Meginniðurstaða ritgerðarinnar er sú að sveitarfélag undirbýr samkeppnisviðræður með árangursríkustum hætti þegar það mótar áður en forval er auglýst skýran ramma um markmið verkefnisins, skipulagslegar og fjárhagslegar forsendur, innviðakröfur, ábyrgðarskiptingu og mörk þess sem á að þróast í viðræðunum sjálfum. Rannsóknarspurning ritgerðarinnar er hvernig sveitarfélag undirbýr sig fyrir samkeppnisviðræður þannig að þær skili sem bestum árangri í verkefni af þessari stærðargráðu. Svárið sem greiningin leiðir fram er að árangurinn ræðst af því hvort sveitarfélaginu tekst að skapa nægilega skýrar, traustar og verjandi forsendur áður en markaðurinn er kallaður að borðinu.

Fyrri niðurstöðukaflinn sýnir að starfshópurinn hefur þegar komist að skýrri efnislegri niðurstöðu um uppbyggingu ferlisins. Þar felst meðal annars að megingögn verkefnisins eigi að liggja fyrir með forvalsgögnum, að gefa þurfi markaðinum raunhæfan tíma til að mynda teymi og fjármögnunarumgjörð, að viðræðuferlið eigi að vera opið að því marki að bjóðendur móti sjálfir samstarfsform, áfangaskiptingu og fjármögnun innan ramma sveitarfélagsins, og að fyrsti áfangi verkefnisins verði sérstaklega afmarkaður og áhættuminnkaður. Þessar niðurstöður eru ekki tilviljanakenndar eða eingöngu hagnýtar lausnir sem verða til í starfi starfshópsins. Þær eiga sér skýra stoð í fræðilega hluta ritgerðarinnar og samræmast þeim viðmiðum sem fræðin leggja til um undirbúning flókinna innkaupa og stórra innviðaverkefna.

Fræðilegi hlutinn styrkir fyrst og fremst þá niðurstöðu að markmiðasetning og forgangsröðun séu undirstaða verkefnisins. Í fræðilega kaflanum kemur fram að stefnumótun felist ekki aðeins í því að skilgreina hverju eigi að ná fram heldur einnig í því að forgangsráða markmiðum og samræma ákvarðanir við þá forgangsröðun (Henry, 2025). Niðurstöður verkefnisins staðfesta þetta skýrt. Það reyndist ekki nægilegt að markmið verkefnisins væru þekkt í almennum dráttum, svo sem hraði, gæði og hagkvæmni. Til að hægt væri að byggja upp matsramma og ákvörðunarforsendur þurfti

jafnframt að taka afstöðu til þess hvernig þessi markmið ættu að veða hvert gagnvart öðru þegar togstreita kæmi upp milli þeirra.

Fræðin styrkja einnig þá niðurstöðu að undirbúningur samkeppnisviðræðna sé þverfaglegt stjórnunarverkefni en ekki afmarkað útboðstæknilegt viðfangsefni. Hagsmunaaðilakenningar, umfjöllun um lögmæti og rannsóknir á stjórnarháttum flókinna verkefna benda allar í þá átt að árangur slíkra verkefna ráðist að verulegu leyti af því hvort tekst að greina lykilaðila, samræma sjónarmið þeirra og koma á skýrri ábyrgðarskiptingu áður en farið er út á markaðinn (Freeman, 2010; Harrison et al., 2010; Derakhshan et al., 2019). Niðurstöðurnar úr verkefninu í Höllum staðfesta þetta. Innra samstarf milli sviða, samráð við lykilaðila og mótun skýrrar stjórnskipunar reyndust ekki jaðarþættir heldur hluti af sjálfum undirbúningi verkefnisins.

Sama gildir um markaðsrannsókn og markaðssamtal. Fræðilega umfjöllunin leggur áherslu á að í flóknum verkefnum séu markaðsrannsóknir mikilvægur þáttur til að draga úr upplýsingamisræmi, bæta samkeppnishönnun og varpa ljósi á raunhæf mörk samkeppni og fjármögnunar (European Commission, 2021b; OECD, 2023). Niðurstöður verkefnisins samræmast þessu. Sú afstaða starfshópsins að birta eigi öll megingögn með forvali, gefa ríflegan frest og hanna ferlið þannig að raunhæf teymi geti myndast, er bein afleiðing af þeirri innsýn sem markaðssamtalið gaf.

Áhættugreiningin og fræðileg umfjöllun um áhættuskiptingu og stjórnarhætti styrkja enn fremur niðurstöðu starfshópsins um að fyrsta lota verkefnisins þurfi að vera afmörkuð, að útgönguleiðir þurfi að vera fyrir hendi og að byggingarréttur megi ekki vera frjálst framseljanlegur. Í fræðilega kaflanum kemur fram að í stórum innviðaverkefnum sé meginreglan sú að áhætta skuli hvíla hjá þeim aðila sem best geti haft áhrif á hana og að sanningsuppbygging þurfi að draga úr keðjuverkandi áhrifum milli ólíkra áhættuþátta (World Bank Group, 2017; OECD, 2023). Niðurstöður verkefnisins í Höllum eru í góðu samræmi við það. Áherslan á afmarkaðan fyrsta áfanga, möguleika á endurmati áður en síðari áfangar hefjast og takmarkanir á framsali byggingarréttar eru allt dæmi um slíka nálgun.

Fræðilegi hlutinn styður sömuleiðis þá niðurstöðu að gæði, ending og rekstrarhæfi innviða þurfi að vera hluti af mati á lausnum en ekki aðeins stofnkostnaður. Í ritgerðinni er rakið að í stórum innviðaverkefnum beri að horfa til langtímavirðis, líftímakostnaðar

og frammistöðu fremur en eingöngu verðs við afhendingu (OECD, 2021). Sú niðurstaða er spegluð í afstöðu starfshópsins til matsrammans, þar sem gert er ráð fyrir að lausnir sem styrkja gæði og rekstrarhæfi, til dæmis með vottunum eða skýru fyrirkomulagi um eftirfylgni og gæði í notkun, geti haft áhrif við mat á tillögum. Einnig styður þetta þá niðurstöðu að Soft Landings eða sambærileg aðferðafræði geti verið viðeigandi tæki til að draga úr gæðaáhættu og styrkja hagsmuni sveitarfélagsins til lengri tíma.

Eitt af meginframlögum ritgerðarinnar felst þannig í því að draga saman hvaða skilyrði þurfa að vera uppfyllt áður en sveitarfélag getur með ábyrgum hætti hafið samkeppnisviðræður í verkefni af þessari stærðargráðu. Ritgerðin sýnir að samkeppnisviðræður eru meðal annars aðferð til að þróa lausnir innan ramma sem sveitarfélagið þarf sjálft að hafa mótað með nægilega skýrum hætti fyrir fram. Þar liggur jafnframt skýrasta svarið við rannsóknarspurningunni.

Fræðilegi hlutinn veikir niðurstöðuna ekki að neinu verulegu leyti en hann setur henni ákveðin mörk. Í fyrsta lagi byggja fræðin almennt á því að hægt sé að greina forsendur, hagsmuni, áhættu og stjórnskipan með nokkuð kerfisbundnum hætti. Verkefnið sýnir hins vegar að í framkvæmd er það ferli hægara, sundurleitara og meira háð tímasetningu og samspili margra aðila en fræðilegar fyrirmyndir gefa stundum til kynna. Í öðru lagi benda fræðin á mikilvægi skýrrar markmiðasetningar og stjórnskipunar, en verkefnið sýnir að innan sveitarfélags geta slík atriði verið háð pólitískum og stjórnsýslulegum ferlum sem ekki verða leyst eingöngu með góðri verkefnastýringu. Í þriðja lagi er ritgerðin unnin meðan verkefnið er enn í mótun, þannig að niðurstöðurnar sýna fyrst og fremst hvað þarf að vera til staðar áður en hægt er að hefja ferlið, en ekki hvort endanleg framkvæmd þess muni reynast árangursrík.

Þessi mörk veikja þó ekki meginniðurstöðuna. Þvert á móti styrkja þau hana að því leyti að þau sýna að fræðilegu viðmiðin eru ekki uppskrift, heldur verkfæri sem hjálpa til við að greina hvað sveitarfélagið þarf að hafa mótað og ákveðið áður en það fer út á markað. Niðurstaða starfshópsins verður því að teljast vel rökstudd í ljósi bæði fyrirbyggjandi gagna og fræðilegs ramma ritgerðarinnar. Hún svarar rannsóknarspurningunni með þeim hætti að sýna að árangursríkur undirbúningur samkeppnisviðræðna byggist á skýrri stefnumótun, forgangsröðun, virku markaðssamtali, markvissri áhættustýringu, skýru

innra samstarfi og vel afmörkuðum ramma um það sem á að liggja fyrir áður en forval er auglýst.

7 Umræða

Þessi ritgerð ber skýr merki þess að höfundur starfi innan verkefnisins, sem hefur veitt einstaka innsýn í raunveruleg álitaefni sem sjaldan komast í fræðileg skrif. Þótt nálægðin geti dregið úr hlutleysi, þá hefur hún gert það kleift að greina hvernig fræðileg hugtök eins og leikjafræði og hagsmunaaðilastjórnun raungerast.

Helsta framlag ritgerðarinnar er að sýna fram á að stærsta áskorun sveitarfélaga í flóknum innkaupum getur verið skipulagsleg og stjórnunarleg. Niðurstöðurnar benda til þess að hefðbundin „sílo-hugsun“ fagsviða sé flöskuháls þegar samþætta þarf innviði, skipulag og fjármögnun á jafn snemmbúnum stigum og samkeppnisviðræður krefjast. Það eru allir af vilja gerðir, en breytingar taka tíma og einstaklingar þurfa ávallt tíma til að aðlagast, enda nóg af verkefnum á öllum borðum.

Þótt umfang verkefnisins hafi kallað á að velja og hafna álitaefnum, þá stendur eftir sú meginályktun að undirbúningur er forsenda virðissköpunar. Með því að þróa verkfæri eins og innviðareikni hefur verið sýnt fram á hvernig sveitarfélög geta minnkað upplýsingamistræmi gagnvart markaðnum og þannig tryggt betra jafnvægi í samningagerð.

Þrátt fyrir að verkefnið sé enn í mótun og endanlegur árangur liggi ekki fyrir, þjónar þessi greining sem mikilvægur vegvísir. Hún staðfestir að fyrir stór og flókin verkefni þarf sveitarfélag að setja sig í aðeins annað hlutverk en hefðbundinn verkkaupi.

8 Lokaorð

Við ritun þessarar ritgerðar hefur orðið ljóst að undirbúningur verkefnis af þessari stærðargráðu er ekki línulegt ferli, heldur þvert á móti flókið samspil ákvarðanatöku, greininga og samhæfingar milli margra ólíkra aðila og að samræma fjölmarga verkþætti samtímis. Sú staðreynd að mörg álitæfni standa enn út af dregur ekki úr gildi þeirrar vinnu sem þegar hefur farið fram. Þvert á móti undirstrikar hún hversu vandasamt og nauðsynlegt það er að undirbúa nýjar leiðir í opinberum innkaupum af þessu tagi af fyllstu ábyrgð og fagmennsku.

Ritgerðin leitast við að svara því hvernig sveitarfélag undirbýr sig fyrir samkeppnisviðræður þannig að þær skili sem bestum árangri. Niðurstaðan sýnir að árangurinn ræðst ekki síst af því að þora að taka stefnumarkandi ákvarðanir mun fyrr í ferlinu en stjórnsýslan er vön og að mæta markaðnum með skýrar kröfur og traust gögn.

Von höfundar er að niðurstöðurnar nýtist ekki aðeins sem vegvísir í áframhaldandi uppbyggingu í Höllum í Úlfarsárdal, heldur einnig sem hagnýtt innlegg í umræðu um hvernig sveitarfélög geta nýtt nýstárlegar innkaupaleiðir til að mæta brýnni þörf fyrir húsnæði og innviði í framtíðinni.

Heimildaskrá

- Atvinnuvegaráðuneytið. (n.d.) *Ríkisaðstoð*.
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/rikisadstod/>
- AACE International. (2020). *Cost estimate classification system – As applied for the building and general construction industries* (Recommended Practice No. 56R-08). AACE International.
- Armstrong, M., & Taylor, S. (2023). *Armstrong's handbook of human resource management practice* (16th ed.). Kogan Page.
- Bennett, D. (2009). *EU public procurement and land development agreements: The Auroux case and beyond*. Procurement Lawyers' Association.
https://www.procurementlawyers.org.uk/wp-content/uploads/2017/07/PLA_Paper-on-Auroux.pdf
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Department for Education. (2026). *Soft Landings guide*. UK Government.
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/69663fc099fbdc498faecd8d/ER-DFE-XX-XX-T-X-0601-Soft_Landings_Guide-A-C01.pdf
- Department of Infrastructure and Regional Development. (2015). *National Alliance Contracting Guidelines: Guidance Note 6—Early contractor involvement and other collaborative procurement methods*. Australian Government.
https://www.infrastructure.gov.au/sites/default/files/migrated/infrastructure/ngpd/files/NACG_GN6.pdf
- Derakhshan, R., Turner, R., & Mancini, M. (2019). *Project governance and stakeholders: A literature review*. *International Journal of Project Management*.
<https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.10.007>
- DeWalt, K. M., & DeWalt, B. R. (2011). *Participant observation: A guide for fieldworkers* (2nd ed.). Rowman & Littlefield.
- European Commission. (2021a). *Commission Notice: Guidance on Public Procurement of Innovation* (2021/C 267/01). Official Journal of the European Union. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0706\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0706(03))
- European Commission. (2021b). *Public procurement guidance for practitioners*. Publications Office of the European Union.
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines/2015/public-procurement-guidance-for-practitioners

- European Court of Auditors. (2023). *Special report 28/2023: Public procurement in the EU – Less competition for contracts awarded for works, goods and services in the 10 years up to 2021*. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_EN.pdf
- Freeman, R. E. (2010). *Strategic management: A stakeholder approach*. Cambridge University Press.
- Global Infrastructure Hub. (2019). *PPP risk allocation tool: Social infrastructure*. <https://ppp.worldbank.org/sites/default/files/2022-03/gih-risk-allocation-tool-social-infrastructure.pdf>
- Gylfi Magnússon. (2023). *Rekstur og hagfræði*. Rafbókin Publishing. <https://bookshelf.vitalsource.com/books/9789979993391>
- Harrison, J. S., Bosse, D. A., & Phillips, R. A. (2010). *Managing for stakeholders, stakeholder utility functions, and competitive advantage*. *Strategic Management Journal*. <https://doi.org/10.1002/smj.801>
- Henry, A. E. (2025). *Understanding Strategic Management* (5th ed.). Oxford University Press Academic UK. <https://bookshelf.vitalsource.com/books/9780198910916>
- Mahajan, R., Lim, W. M., Sareen, M., Kumar, S., & Panwar, R. (2023). *Stakeholder theory*. *Journal of Business Research*, 166, Article 114104. <https://doi.org/10.1016/j.ibusres.2023.114104>
- OECD. (2025). *Implementing the OECD recommendation on public procurement in OECD and partner countries: 2020–2024 report*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/02a46a58-en>
- OECD. (2023a). *Government at a glance 2023*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>
- OECD. (2023b). *Managing risks in the public procurement of goods, services and infrastructure*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/45667d2f-en>
- OECD. (2021). *Procurement strategy in major infrastructure projects: Piloting a new approach in Norway* (OECD Public Governance Policy Papers No. 6). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/38996343-en>
- Reykjavíkurborg. (2025a). Erindisbréf – Starfshópur til að hefja undirbúning að samstarfi við innviðafélag . Reykjavíkurborg: Reykjavíkurborg. [1a Erindisbréf – Starfshópur til að hefja undirbúning að samstarfi við innviðafélag um þróun og uppbyggingu nýs íbúðarhverfis í Höllum. MSS25100149..pdf](#)
- Reykjavíkurborg. (2025a) *Fossvogsblettur 2 – Nýr leikskóli*. Afgreiðslubréf til Borgarráðs dags. 3 júlí. Reykjavík. <https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/Fossvogsblettur%20%20-%20N%C3%BDr%20leiksk%C3%B3li.pdf>

- Reykjavíkurborg. (2025b). Samstarfsyfirlýsing Samfylkingar, Pírata, Sósíalístaflokksins, Flokk fólksins og Vinstri grænna um lífsgæði í Reykjavík. Reykjavík: Reykjavíkurborg. [samstarfsyfirlýsing.pdf](#)
- Reykjavíkurborg. (2025c). *Starfshópur Reykjavíkurborgar, ASÍ og BSRB til að skoða nýjar leiðir til þess að auka framboð og hraða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis í Reykjavík.* Reykjavík: Reykjavíkurborg. [Starfshópur Reykjavíkurborgar-ASÍ-BSRB. MSS25030152.pdf](#)
- Reykjavíkurborg. (2025d). Undirbúningur að mögulegu samstarfi við innviðafélag um þróun og uppbyggingu nýs íbúðahverfis í Höllum (M22) í Úlfarsárdal. Reykjavík: Reykjavíkurborg. [Undirbúningur að mögulegu samstarfi við innviðafélag um þróun og uppbyggingu nýs íbúðarhverfis í Höllum \(M22\) í Úlfarsárdal. MSS25100149. 0.pdf](#)
- Reykjavíkurborg. (2025e). Viljayfirlýsing um aðgerðir til að auka framboð húsnæis og flýta innviðauppbýggingu í Reykjavík. Reykjavík: Reykjavíkurborg. [Viljayfirlýsing. MSS25030110...pdf](#)
- Reykjavíkurborg. (2017) *Vesturbugt, uppbygging.* Afgreiðslubrэф til Borgarráðs dags. 3. apríl. Reykjavík. https://reykjavik.is/sites/default/files/sea_vesturbugt_oppbygging_r17040005.pdf
- Samstarfssamningur um uppbyggingu byggðar í Blikastaðalandi. (5 maí 2022) *Samningur milli Mosfellsbæjar og Blikastaðalands ehf.* https://mos.is/wp-content/uploads/2026/01/2026_blikastadaland_samstarfssamningur_undirritad.pdf
- Svala Solutions ehf. (2026). *Bylgja — innviðareiknir fyrir skóla- og leikskólainnviði: aðferðafræði og kvörðun.* Reykjavík.
- Udviklingselskabet By & Havn. (2021). *CSR report 2020: By & Havn's social responsibility.* https://byoghavn.dk/wp-content/uploads/2019/04/By-Havn-CSR-rapport_2020_11MAJ_UK-1.pdf
- UK Government. (2019, July 24). *Planning obligations.* GOV.UK. <https://www.gov.uk/guidance/planning-obligations>
- World Bank Group. (n.d.-a). *Allocating risks.* Public-Private Partnership Legal Resource Center. <https://ppp.worldbank.org/allocating-risks>
- World Bank Group. (n.d.-b). *Structuring PPP projects.* Public-Private Partnership Legal Resource Center. <https://ppp.worldbank.org/structuring-ppp-projects>
- World Bank Group. (2017). *Public-private partnerships reference guide* (Version 3). <https://doi.org/10.1596/29052>

Lagaskrá

Lög um gatnagerðargjald nr. 153/2006

Lög um opinber innkaup nr. 120/2016

Skipulagslög nr. 123/2010.

Viðauki I – Hagsmunaaðila greining

Hagsmunaaðilagreining var unnin sem hluti af undirbúningi verkefnisins til að kortleggja þá aðila sem hafa hagsmuna að gæta af verkefninu eða geta haft áhrif á framgang þess. Markmið greiningarinnar var annars vegar að bera kennsl á lykilaðila og væntingar þeirra og hins vegar að meta með hvaða hætti og á hvaða stigum verkefnisins rétt væri að eiga samskipti við þá. Greiningin var þannig bæði hugsuð sem lýsandi samantekt og einnig sem stjórnæki til að styðja við forgangsröðun, samráð, upplýsingagjöf og innri samhæfingu.

Við greininguna var litið til tveggja meginþátta. Annars vegar var metið hversu mikla hagsmuni viðkomandi aðilar hefðu af verkefninu og hins vegar hversu mikil áhrif þeir gætu haft á framgang þess, hvort sem væri með formlegu ákvörðunarvaldi, faglegri aðkomu, fjármögnun, umsögnum, samráði eða tafavöldum. Jafnframt var tekin afstaða til þess hvernig nálgast ætti hvern hóp, það er hvort þörf væri á virku samstarfi frá upphafi, markvissu samráði á tilteknum stigum eða fyrst og fremst reglulegri og skýrri upplýsingagjöf.

Greiningin leiddi í ljós að verkefnið í Höllum er í eðli sínu ekki aðeins samband kaupanda og markaðar, heldur fjölþætt samhæfingarverkefni þar sem margir aðilar koma að málinu með ólíka hagsmuni, ólíkt vald og mismunandi tímafleti. Sumir aðilar hafa mikið formlegt ákvörðunarvald, aðrir mikið raunverulegt tafavald og enn aðrir afgerandi áhrif á það hvort verkefnið verður trúverðugt, fjármagnað og framkvæmanlegt. Það varð því fljótt ljóst að markviss hagsmunastjórnun væri forsenda framgangs verkefnisins, ekki síður en lagalegur og fjárhagslegur undirbúningur.

Meginflokkar hagsmunaaðila

Við greininguna var talið heppilegt að skipta helstu hagsmunaaðilum í fimm meginhópa.

Í fyrsta lagi eru pólitískir og stjórnsýslulegir lykilaðilar innan sveitarfélagsins. Sá hópur fer með stefnumótunarvald, formlegar samþykktir, lögmæti ferlisins og endanlega ábyrgð á því að verkefnið sé bæði framkvæmanlegt og verjandi. Hér er um að ræða aðila sem hafa mikið formlegt vald yfir verkefninu og mikla hagsmuni af því að það gangi vel, en geta jafnframt orðið uppspretta óvissu eða tafa ef markmið verkefnisins eru ekki nægilega skýr eða samstöðu skortir um forgangsröðun þess.

Í öðru lagi eru fagsvið og skrifstofur innan sveitarfélagsins sem bera ábyrgð á einstökum efnispáttum verkefnisins. Þar undir falla til dæmis skipulagsmál, fjármál, áhættustýring, innviðagreining, framkvæmdir, eignastýring og þjónustutengd svið sem síðar bera ábyrgð á rekstri þeirra innviða sem verða til. Þessi hópur hefur mjög mikil áhrif á verkefnið, þótt þau séu ekki alltaf jafnsýnileg út á við. Árangur verkefnisins ræðst að verulegu leyti af því hvort þessi innri aðkoma sé samhæfð og hvort sveitarfélagið starfi sem eitt teymi fremur en sem aðskildar einingar sem komi að málinu hver á eftir annarri.

Í þriðja lagi eru markaðsaðilar, þróunarfélög, verktakar og aðrir væntanlegir bjóðendur. Þetta eru þeir aðilar sem mögulega taka þátt í samkeppnisviðræðum, koma að þróun lausna, uppbyggingu, afhendingu innviða og eftir atvikum ráðstöfun byggingarréttar. Hagsmunir þessa hóps lúta fyrst og fremst að því að verkefnið sé raunhæft, fjárhagslega áhugavert, nægilega vel skilgreint og þannig uppsett að áhætta sé stjórnaleg. Þessi hópur hefur mjög mikil áhrif á verkefnið, ekki aðeins með virkri þátttöku sinni heldur einnig með því að taka ekki þátt ef verkefnið er of óskýrt, of stórt, of áhættusamt eða illa stillt gagnvart getu markaðarins.

Í fjórða lagi eru fjármögnunaraðilar og innviðafjárfestar. Þar undir falla bankar, lífeyrissjóðatengdir aðilar og aðrir sjóðir eða fjárfestar sem kunna að koma að verkefninu með eigið fé, lánsfé eða langtímafjármögnun. Þessi hópur hefur ekki endilega sömu hagsmuni af skipulagslegri eða arkitektónískri útfærslu verkefnisins og markaðsaðilar sjálfir, en hefur afgerandi áhrif á það hvort verkefnið verður fjárhagslega framkvæmanlegt og með hvaða kjörum. Fjármögnunaraðilar horfa fremur til veðhæfis, áfangaskiptingar, ábyrgðar, áhættudreifingar og útgönguleiða en einstakra skipulagslausna.

Í fimmta lagi eru ytri opinberir, tæknilegir og samfélagslegir hagsmunaaðilar. Þar undir falla meðal annars veitufyrirtæki, umsagnaraðilar, stofnanir, íbúar, almenningur og aðrir sem geta haft áhrif á lögmæti, tímasetningu, framkvæmd eða ásýnd verkefnisins. Þessi

hópur hefur misjafnt vægi eftir eðli verkefnisins og því á hvaða stigi undirbúningsins er litið, en það sem þeir eiga sameiginlegt með þessum aðilum er að þeir geta haft veruleg áhrif á einstaka verkþætti þótt þeir taki ekki þátt í verkefninu í heild sinni.

Hagsmunaaðilahópur	Helstu hagsmunir	Áhrif á verkefnið	Æskileg nálgun
Pólitísk forysta og ráð borgarinnar	Stefnumótun, lögmæti, samþykktir og framgangur verkefnis	Mjög mikil	Halda ánægðum og vel upplýstum
Umhverfis- og skipulagssvið og aðrar lykileiningar innan borgarinnar	Skipulag, samhæfing, framkvæmd, fjárhagur og áhættustýring	Mjög mikil	Virkt samstarf og samhæfing
Skóla-, velferðar-, íþróttar- og aðrir innviðatengdir fagaðilar	Rétt tímasett og fullnægjandi innviðaupbygging	Miðlungs til mikil	Fá í samráð á réttum stigum
Væntanlegir þjóðendur, þróunarfélög og verktakar	Arðsemi, framkvæmanleiki, skýr ferli og stjórnanleg áhætta	Mjög mikil	Virkt markaðssamtal og skýrar leikreglur
Fjármögnunaraðilar, bankar og lífeyrissjóðatengdir aðilar	Veðhæfi, áfangaskipting, eigið fé, útgönguleiðir og áhættudreifing	Mjög mikil	Snemmbært samtal og skýr fjármögnunarumgjörð
Veitur og aðrir tæknilegir samstarfsaðilar	Samhæfing veitukerfa, tæknilegar forsendur og tímasetning framkvæmda	Mikil	Fá snemma að borðinu
Íbúar, almenningur og samfélagslegir hagsmunaaðilar	Gæði byggðar, samgöngur, þjónusta, áhrif á nærumhverfi	Miðlungs	Upplýsa vel og tryggja samráð
Aðrir opinberir aðilar og umsagnaraðilar	Lögmæti, umsagnir, faglegar og stjórnsýslulegar forsendur	Breytileg	Markviss upplýsingagjöf og samráð eftir þörfum

Pólitískir og stjórnsýslulegir lykilaðilar

Mikilvægasti hópur hagsmunaaðila í verkefninu eru þeir aðilar sem fara með stefnumótun, samþykktir og formlega ábyrgð á framgangi þess innan sveitarfélagsins. Þessi hópur hefur bæði mikið vald og mikla hagsmuni af því að verkefnið gangi vel, enda snertir það stefnumótun um húsnæðisupbyggingu, innviði, fjárhag og þróun nýs hverfis. Á sama tíma getur þessi hópur orðið uppspretta verulegrar óvissu ef markmið verkefnisins eru ekki nægilega skýr eða ef samstöðu skortir um röðun þeirra.

Greiningin sýndi að samskipti við þennan hóp þurfa að einkennast af reglulegri upplýsingagjöf, skýru samtali um lykilákvarðanir og stöðugri samstillingu um framgang verkefnisins. Það nægir ekki að afla formlegs samþykkis í upphafi; verkefnið þarf einnig að njóta skýrs stuðnings og fyrirsjáanlegrar eftirfylgni yfir allan undirbúningstímann.

Fagsvið og skrifstofur innan sveitarfélagsins

Annar lykilhópurinn eru fagsvið og skrifstofur innan sveitarfélagsins sem bera ábyrgð á einstökum efnisþáttum verkefnisins. Þessi hópur sameinast um að þurfa að tryggja að uppbygging hverfisins verði bæði faglega traust og í samræmi við framtíðarþarfir sveitarfélagsins. Áhrif þessa hóps eru mjög mikil, þótt þau séu ekki alltaf formlega sýnileg út á við, enda mótar þessi aðkoma í raun skipulagslegar, tæknilegar, rekstrarlegar og fjárhagslegar forsendur verkefnisins.

Greiningin benti til þess að innri samhæfing innan sveitarfélagsins væri eitt af lykilatriðum verkefnisins. Verkefnið kallaði á að fleiri einingar kæmu fyrir að málinu en almennt tíðkast og að afstaða þeirra mótaðist samhliða, fremur en að ein eining lyki sinni vinnu áður en sú næsta tæki við. Hagsmunaaðilagreiningin sýndi því að innri hagsmunastjórnun var ekki síður mikilvæg en samskipti við ytri aðila.

Markaðsaðilar, þróunarfélög og væntanlegir bjóðendur

Þriðji meginhópurinn eru markaðsaðilar, þróunarfélög, verktakar og aðrir væntanlegir bjóðendur. Þetta eru þeir aðilar sem mögulega myndu taka þátt í samkeppnisviðræðum, bera uppi verkefnið að hluta eða öllu leyti og koma að þróun, fjármögnun, uppbyggingu eða sölu byggingarréttar. Hagsmunir þessa hóps lúta fyrst og fremst að því að verkefnið sé raunhæft, fjárhagslega áhugavert og nægilega vel skilgreint og þannig uppsett að áhætta sé stjórnanleg.

Greiningin sýndi að þessi hópur er ekki einsleitur. Sumir aðilar hafa fyrst og fremst áhuga á samþættingu verkefnisins í heild, aðrir á skýrri áfangaskiptingu og enn aðrir á því hvort verkefnið gefi raunhæft svigrúm fyrir minni eða meðalstóra þátttakendur. Þetta þýðir að meðferð þessa hóps þarf að byggjast á virku samtali, markaðskonun og skýrum leikreglum, þannig að unnt sé að skilja hvaða skilyrði þurfa að vera fyrir hendi til að verkefnið verði nægilega spennandi og framkvæmanlegt í augum markaðarins.

Fjármögnunaraðilar og innviðafjárfestar

Fjármögnunaraðilar og innviðafjárfestar mynda sérstakan hóp hagsmunaaðila sem hefur afgerandi áhrif á það hvort verkefnið verði raunverulega framkvæmanlegt. Hagsmunir þessa hóps lúta einkum að strúktúr verkefnisins, ábyrgðarskiptingu, veðhæfi, áfangaskiptingu, eiginfjárkröfum, áhættudreifingu og útgönguleiðum. Þótt þessi hópur komi ekki að öllum efnislegum þáttum verkefnisins getur afstaða hans ráðið úrslitum um það hvort markaðsaðilar finni raunhæfan fjármögnunarfarveg.

Greiningin benti til þess að þennan hóp þyrfti að meðhöndla sem lykilsamstarfsaðila snemma í ferlinu. Ef verkefnið er hannað með þeim hætti að það uppfylli ekki kröfur um skýra ábyrgð, trúverðuga áfangaskiptingu og fjárhagslegan fyrirsjáanleika getur það tafið eða torveldað þátttöku markaðarins, jafnvel þótt aðrir þættir verkefnisins séu að öðru leyti álitlegir.

Ytri opinberir og tæknilegir samstarfsaðilar

Ytri opinberir og tæknilegir samstarfsaðilar hafa misjafnt vægi eftir eðli verkefnisins og því á hvaða stigi undirbúningsins er litið. Sumir þessara aðila hafa áhrif á tæknilegar forsendur og tímasetningu framkvæmda, aðrir á leyfis- eða umsagnarferli, og enn aðrir á framkvæmd einstakra innviða. Það sem er sameiginlegt með þessum hópi er þó að hann getur haft umtalsverð áhrif á ákveðna verkþætti þótt hann komi ekki að verkefninu í heild sinni.

Greiningin sýndi að samráð við þennan hóp þyrfti að hefjast tímanlega og vera markvisst. Sérstaklega átti þetta við um aðila sem fara með hönnun, rekstur eða samhæfingu tæknilegra kerfa, þar sem samspil tímasetningar, tæknilegra krafna og rekstrarlegra þarfa getur haft afgerandi áhrif á framgang verkefnisins.

Íbúar, almenningur og samfélagslegir hagsmunaaðilar

Íbúar, almenningur og aðrir samfélagslegir hagsmunaaðilar eru einnig mikilvægur hópur, þótt hann hafi almennt minna formlegt vald yfir innkaupaferlinu sjálfu. Áhrif þessa hóps birtast fremur í gegnum skipulagsferli, samfélagslegt lögmæti verkefnisins og pólitíska umræðu um það. Hagsmunir þessa hóps eru margþættir og geta lotið að gæðum byggðar, þjónustu, samgöngum, opnum svæðum, áhrifum framkvæmda á nærumhverfi og almennri ásýnd hverfisins.

Af þessum sökum þurfti að skilgreina aðra samskiptaleið við þennan hóp en við markaðsaðila eða fjármögnunaraðila. Þar skiptir fyrst og fremst máli að tryggja gagnsæi, skýra upplýsingagjöf og lögbundið samráð á réttum stigum, fremur en beina aðkomu að öllum þáttum undirbúningsins.

Niðurstaða hagsmunaaðilagreiningar

Hagsmunaaðilagreiningin sýnir að verkefnið í Höllum er í eðli sínu þverfaglegt og fjölþætt samhæfingarverkefni. Það byggist á því að sveitarfélagið móti verkefni og markaðurinn bregðist við, og einnig að samstilla þurfi pólitíska forystu, innri stjórnsýslu, markaðsaðila, fjármögnunaraðila, tæknilega samstarfsaðila og samfélagslega hagsmunaaðila á mismunandi stigum ferlisins.

Meginniðurstaðan er því sú að árangur verkefnisins ræðst ekki aðeins af gæðum útboðsgagna eða lagalegu svigrúmi samkeppnisviðræðna, heldur einnig af því hvort tekst að kortleggja og stýra hagsmunaaðilum með markvissum hætti. Fyrir verkefnið fól það í sér að skýr samskiptastefna, forgangsröðun samráðs og virk innri samhæfing voru ekki aukaatriði heldur lykilforsenda undirbúningsins. Verkefnið kallaði þannig á góða innkaupahönnun og virka hagsmunastjórnun sem tæki mið af því hverjir hefðu mesta hagsmuni, hverjir hefðu mest áhrif og hvenær í ferlinu þyrfti að virkja hvern hóp.

Viðauki II – Markaðsrannsókn

Áhugi markaðarins var raunverulegur, en skilyrtur

Heildarmyndin af skriflegum svörum og fundum bendir til þess að verulegur áhugi hafi verið til staðar á þátttöku í verkefni af þessari gerð. Sá áhugi kom fram hjá fjölbreyttum hópi aðila, þar á meðal væntanlegum bjóðendum, þróunaraðilum, verktökum, fjármögnunaraðilum og innviðafjárfestum. Markaðurinn hafnaði því ekki að meginstefnu til hugmyndinni um uppbyggingu í Höllum með samþættu fyrirkomulagi þar sem samkeppnisviðræður væru notaðar til að þróa lausnina áfram.

Áhuginn var þó skýrt bundinn ákveðnum skilyrðum. Í nær öllum svörum og viðtölum kom fram að verkefnið þyrfti að vera nægilega vel skilgreint til að hægt væri að meta það

sem raunhæft fjárfestingar- og framkvæmdaverkefni. Aðilar lögðu áherslu á að áhætta þyrfti að vera sýnileg, að henni yrði dreift með eðlilegum hætti og að viðræðuferlið sjálft yrði ekki svo opið, langt eða kostnaðarsamt að það drægi úr þátttökuvilja. Markaðurinn hafði þannig ekki áhuga á að taka þátt í ferli þar sem grunnforsendur verkefnisins væru enn að verulegu leyti ómótaðar og væru í reynd færðar yfir á þátttakendur til úrvinnslu á eigin kostnað. Áhuginn laut að verkefni sem hefði skýran ramma en gæfi þó raunverulegt svigrúm til útfærslu innan þess ramma.

Þessi niðurstaða er mikilvæg vegna þess að hún sýnir að markaðsrannsóknin leiddi ekki fyrst og fremst í ljós hvort hugmyndin væri aðlaðandi í almennum skilningi, heldur við hvaða skilyrði hún gæti orðið framkvæmanleg. Hún sýndi með öðrum orðum að verkefnið gæti orðið markaðslega áhugavert, en aðeins ef sveitarfélagið ynni verulega vinnu við að afmarka það betur áður en formlegt ferli hæfist.

Skipulagsferlið og tímalínur voru stærsti flöskuhálsinn

Sterkasta og samfelldasta þemað í bæði skriflegum svörum og fundum var að skipulagsferlið, boðleiðir innan borgarkerfisins og óvissa um afgreiðslutíma væru stærstu áhættuþættirnir í augum markaðarins. Þetta snerist ekki eingöngu um hefðbundna lengd deiliskipulagsferlis, heldur um allt samspil rammahluta aðalskipulags, deiliskipulags, veituhönnunar, byggingarhæfis lóða, umsagna og afgreiðslu innan stjórnsýslunnar.

Markaðsaðilar lýstu því ítrekað að hraði verkefnisins myndi síður ráðast af getu þeirra sjálfra til að byggja eða fjármagna, heldur af því hvort opinberi hlutinn gæti gengið nægilega hratt og fyrirsjáanlega fyrir sig. Sérstaklega var bent á að ef skipulagsferlið, samþykktir og tæknileg samhæfing drægjust eða væru háð of mörgum stigum ákvarðanatöku gæti það raskað allri uppbyggingarröð verkefnisins. Þessi afstaða kom fram hjá bæði þróunaraðilum, verktökum, fjármögnunaraðilum og tæknilegum samstarfsaðilum, sem gefur henni aukið vægi.

Þetta hafði verulega þýðingu fyrir áframhaldandi vinnu starfshópsins. Niðurstaðan var sú að markaðurinn liti ekki fyrst og fremst svo á að skortur á byggingargetu eða skortur á verktökum væri meginhindrun. Megináskorunin lægi í því hvort sveitarfélagið gæti tryggt skýran skipulagsramma, hraðar boðleiðir og nægilega samhæfða stjórnsýslu. Í því fólst skýr ábending um að bæta þyrfti innri stjórnsýslu og samhæfingu ef verkefnið ætti að verða trúverðugt út á við.

Áfangaskipting kom fram sem lykilforsenda

Áhersla á áfangaskiptingu var eitt af þeim atriðum sem komu skýrast fram í markaðsrannsókninni. Hún birtist í skriflegum svörum ólíkra markaðsaðila og var enn sterkari í samtölum við fjármögnunaraðila, verktaka og þróunaraðila. Áfangaskiptingin var rædd út frá þremur meginrökum.

Í fyrsta lagi var hún talin nauðsynleg til að dreifa markaðsáhættu. Aðilar bentu á að of stór og samfelld uppbygging gæti leitt til þess að of mikið framboð kæmi fram á sama tíma, sem hefði áhrif á söluhraða, verðmyndun og þar með fjárhagslega burði verkefnisins. Í öðru lagi var áfangaskipting talin forsenda raunhæfrar fjármögnunar. Bankar og aðrir fjármögnunaraðilar lögðu áherslu á að fjárbinding í svo stóru verkefni yrði að dreifast yfir tíma og að mun raunhæfara væri að fjármagna afmarkaða áfanga en allt verkefnið í einu. Í þriðja lagi var áfangaskipting talin mikilvæg til að tengja innviðauppbbyggingu við raunverulega þróun hverfisins. Með henni yrði hægt að tryggja að skólar, leikskólar, veitukerfi, götur og önnur þjónusta kæmu fram í takt við íbúðauppbbyggingu, fremur en of snemma eða of seint.

Áfangaskiptingin varð því ekki aðeins tæknileg hugmynd um röðun framkvæmda, heldur eitt af lykilskilyrðum markaðarins fyrir því að verkefnið væri yfirleitt framkvæmanlegt. Fyrir starfshópin varð þetta því ein af meginniðurstöðum markaðsrannsóknarinnar og lykilatriði í áframhaldandi samnings- og útboðshönnun.

Skiptar skoðanir voru um einn meginbjóðanda eða fleiri aðila

Markaðsrannsóknin leiddi í ljós að skiptar skoðanir voru um það hvort einn samningsaðili ætti að bera meginábyrgð á verkefninu eða hvort fleiri aðilar ættu að koma að því með meira dreifðu fyrirkomulagi. Þessi ágreiningur snerist þó síður um hvort samhæfing væri nauðsynleg og frekar um það hver ætti að bera hana og hvernig hún ætti að vera útfærð.

Hluti aðila taldi að einn meginaðili eða eitt verkefnafélag ætti að bera ábyrgð á framgangi verkefnisins frá upphafi. Rökin fyrir þeirri afstöðu voru einkum þau að miðlæg ábyrgð drægi úr sundrunu, minnkaði hættu á seinkunum og gerði ábyrgðarskiptingu skýrari. Aðrir töldu að verkefnið væri of stórt til að einn aðili bæri það einn og sér og að skynsamlegra væri að einn aðili eða eitt félag héldi utan um grunninn, en fleiri aðilar kæmu síðar að einstökum reitum, verkhlutum eða byggingarstigum.

Þótt skoðanirnar væru ekki samhljóða virðist sameiginleg niðurstaða hafa verið sú að einhvers konar miðlæg ábyrgð á samhæfingu væri nauðsynleg. Markaðurinn virtist almennt ekki treysta því að sveitarfélagið sjálft bæri þá samhæfingarbyrði í daglegum samskiptum milli margra ólíkra aðila. Þetta er mikilvæg niðurstaða, þar sem hún bendir til þess að viðsamningshönnun verkefnisins þurfi að gera ráð fyrir skýrum miðpunkti ábyrgðar, jafnvel þótt endanleg framkvæmd og nýting byggingarréttar dreifist síðar á fleiri hendur.

Fjármögnun, veðhæfi og útgönguleiðir voru lykilatriði

Viðtöl og fundir með fjármögnunaraðilum sýndu að fjármögnun verkefnisins yrði ekki metin út frá stærð einni saman, heldur fyrst og fremst út frá uppsetningu þess, veðhæfi, röðun áhættu yfir tíma og mögulegum útgönguleiðum. Þar kom skýrt fram að eigið fé þyrfti að vera verulegt, að traust veð skiptu miklu máli og að bankar kæmu almennt ekki að allra fyrstu þróunarstigum nema með mjög sérstöku móti.

Fjárfestar sem horfðu frekar til langtímainnviða lögðu áherslu á að þeir hefðu fyrst og fremst áhuga á stöðugu tekjuflæði, fyrirsjáanlegri arðsemi og skýrri áhættudreifingu. Þetta kallaði á skýrari aðgreiningu milli fjármögnunar íbúðahluta og fjármögnunar innviðahluta. Sérstaklega kom fram að möguleikar á veðsetningu lóða, byggingarréttar eða annarra réttinda gætu haft afgerandi áhrif á hvort og hvernig verkefnið yrði fjármagnað. Ef slík réttindi yrðu ekki nægilega skýr eða ef fyrstu tekjur kæmu of seint inn í verkefnið, gæti það dregið mjög úr þátttökuvilja eða þrengt þátttakendahópinn að fáum aðilum.

Þessi niðurstaða var mikilvæg fyrir starfshópin, þar sem hún sýndi að fjármögnun yrði ekki leyst með almennum hætti síðar í ferlinu. Hún varð að vera hluti af grunnuppsetningu verkefnisins frá upphafi. Það þurfti því að huga að áfangaskiptingu, réttindastrúktúr, afhendingarröð og hugsanlegum útgönguleiðum sem hluta af verkefnishönnuninni sjálfri.

Smærri og stærri aðilar horfðu á verkefnið með ólíkum hætti

Markaðsrannsóknin sýndi einnig að stærri og smærri aðilar horfðu ekki á verkefnið út frá sömu forsendum. Smærri aðilar, eða aðilar með takmarkaða reynslu af samkeppnisviðræðum, lögðu meiri áherslu á áhættuna af löngu og kostnaðarsömu undirbúnings- og viðræðuferli. Þeir bentu á að verkefni af þessari stærðargráðu gæti fyrst

og fremst hentað stærri aðilum eða teyllum með mikla fjárhagslega burði, nema það yrði sérstaklega uppbyggt með þeim hætti að fleiri gætu raunhæft tekið þátt.

Stærri aðilar litu á verkefnið frekar út frá heildarstýringu, samþættingu og möguleikum til að nýta stærðarhagkvæmni. Þar komu fram sjónarmið um staðlaða hönnun, einingalausnir, dreifingu framkvæmda yfir tíma og meiri möguleika til að halda utan um stór og samtvinnuð verkefni. Þetta benti til þess að verkefnið myndi líklega laða að sér ólíka tegund aðila eftir því hvernig því yrði stillt upp.

Fyrir starfshópin skipti þessi niðurstaða máli vegna þess að hún sýndi að útboðshönnunin hefði bein áhrif á það hvaða aðilar gætu tekið þátt. Ef ferlið yrði of langt, of dýrt eða of opið myndi það líklega þrengja þátttökuna að stærstu aðilunum. Ef það yrði hins vegar nægilega vel afmarkað, áfangaskipt og skýrt gæti það skapað svigrúm fyrir fjölbreyttari þátttöku, annaðhvort beint eða í gegnum teymi og samstarfsform.

Heildarniðurstaða markaðsrannsóknarinnar

Heildarniðurstaða markaðsrannsóknarinnar er sú að markaðurinn hafði raunverulegan áhuga á verkefninu, en sá áhugi var skýrt skilyrtur. Verkefnið þurfti að vera betur afmarkað, skipulags- og stjórnsýsluleg umgjörð þurfti að vera skýrari, áfangaskipting þurfti að vera trúverðug og fjármögnunar- og samningsuppsetning þurfti að taka mið af því hvernig áhætta og ábati dreifðust í raun.

Rannsóknin sýndi einnig að stærsta hindrunin í augum markaðarins lá ekki í skorti á framkvæmdagetu, heldur í óvissu um skipulagsferli, samþykktir, tímalínur og innri boðleiðir hins opinbera. Jafnframt kom fram að verkefnið þyrfti að byggja á einhvers konar miðlægri samhæfingu, að fyrirsjáanleg áfangaskipting væri lykilforsenda og að fjármögnun yrði aðeins raunhæf ef réttindi, veðhæfi og útgönguleiðir yrðu skýr.

Markaðsrannsóknin varð því ekki aðeins tæki til að kanna áhuga. Hún varð leið til að skýra hvaða forsendur verkefnið þyrfti að uppfylla svo samkeppnisviðræður gætu orðið raunhæf leið áfram. Það er í raun ein mikilvægasta niðurstaða þeirrar vinnu.

Viðauki III – Pestelgreining

Pstel-greining markaðsrannsóknarinnar

Til að meta ytra umhverfi verkefnisins og þær forsendur sem geta haft áhrif á undirbúning og framkvæmd samkeppnisviðræðna í Höllum í Úlfarsárdal er gagnlegt að styðjast við PESTEL-greiningu. Slík greining felur í sér að verkefnið er skoðað út frá pólitískum, efnahagslegum, félagslegum, tæknilegum, umhverfislegum og lagalegum þáttum. Í verkefni á borð við þetta, þar sem stórt uppbyggingarverkefni, innviðaupbygging, fjármögnun, skipulagsgerð og opinber innkaup fléttast saman, getur PESTEL-greining varpað ljósi á þá ytri þætti sem móta bæði raunhæfi verkefnisins og það svigrúm sem sveitarfélagið hefur til að hanna samkeppnisviðræðurnar.

Pólitískir þættir (P)

Pólitískir þættir skipta verulegu máli í verkefni sem þessu, bæði vegna umfangs þess og þess að uppbyggingin er hluti af áformum borgarinnar um hraðari húsnæðisuppbyggingu samhliða innviðaupbyggingu. Í markaðssamtalinu kom skýrt fram að margir aðilar litu svo á að pólitískur stuðningur og samfella í ákvörðunartöku skipti miklu fyrir raunhæfi verkefnisins. Landsbankinn taldi til dæmis pólitík vera einn stærsta áhættuþáttinn, fremur en skipulagið eitt og sér, ef verkefnið nyti ekki nægilegrar eftirfylgni í gegnum stjórnarsýslu og pólitíska meðferð. Klasi vísaði með svipuðum hætti til pólitískrar áhættu og þess að umræðan um félagslega samsetningu hverfisins og innviðaupbyggingu gæti haft áhrif á aðdráttarafl verkefnisins.

Jafnframt kom fram að stjórnarsýsluleg geta og samhæfing innan hins opinbera væru nátengd pólitískum þáttum. Á fundum með markaðsaðilum var ítrekað bent á að hraði verkefnisins myndi ráðast af því hvort borgin gæti tryggt skýrar boðleiðir, samhæfingu milli sviða og nægilega öflugra verkefnastýringu. Þetta bendir til þess að pólitískur vilji einn og sér dugi ekki; hann þarf að birtast í samræmdri stjórnarsýslu, skýru umboði og forgangsröðun verkefnisins innan borgarkerfisins.

Efnahagslegir þættir (E)

Efnahagsumhverfið kom fram sem einn af mest afgerandi ytri þáttunum í markaðskönnuninni. Í skriflegum umsögnum og á fundum var ítrekað bent á að vaxtastig, verðbólga, fjármögnunarkjör og þróun fasteignamarkaðarins hefðu bein áhrif á bæði áhuga þátttakenda og framkvæmdahæfi verkefnisins. Reitir bentu á að meginvextir væru enn háir og að sölutími íbúða hefði lengst, þótt þeir teldu langtímahorfur ágætar og eftirspurn eftir ákveðnum tegundum húsnæðis stöðuga. Hoffell og Rætur bentu

sömuleiðis á að fjármagn væri oft stærsti þröskuldurinn, sérstaklega á fyrstu stigum verkefna, og að ávöxtunarkrafa fjárfesta yrði að taka mið af áhættu.

Fundir með bönkum og fjármögnunaraðilum staðfestu þetta enn frekar. Bæði Arion banki og Landsbankinn lögðu áherslu á að verkefnið væri mjög stórt í fjárhagslegum skilningi, að kröfur um eigið fé yrðu verulegar og að veðsetningarhæfi, áfangaskipting og skýr útgönguleið skiptu miklu máli fyrir lánveitingar. Summa benti jafnframt á að lífeyrissjóðir hefðu fyrst og fremst áhuga á langtímainnviðum með stöðugu tekjuflæði, ekki endilega íbúðauppbýggingunni sjálfri.

Efnahagslegu þættirnir benda því til þess að verkefnið geti verið raunhæft við rétta uppsetningu, en að það verði mjög viðkvæmt fyrir:

- háu vaxtastigi,
- hægum söluhraða,
- of mikilli fjárbindingu snemma í ferlinu,
- og óskýrri tekjumyndun fyrstu árin.

Félagslegir þættir (S)

Félagslegir þættir snúa annars vegar að þörf samfélagsins fyrir húsnæði og innviði og hins vegar að því hvaða tegund byggðar og hverfis markaðurinn telur að verði eftirsóknarverð. Í skriflegum svörum Reita kom fram að lýðfræðileg þróun, breytt fjölskyldumynstur og þörf fyrir fjölbreytt húsnæði gætu stutt áframhaldandi eftirspurn eftir uppbyggingu á borð við Halla. Jafnframt bentu bæði Reitir og fleiri aðilar á að stærð íbúða, bílastæðamál, tengingar við þjónustu og skóla og almenn aðlaðandi umgjörð hverfisins hefðu bein áhrif á markaðshæfi þess.

Á fundunum kom einnig fram að aðilar höfðu skýrar skoðanir á því að hverfið þyrfti að svara raunverulegri eftirspurn markaðarins fremur en of stífum fyrir fram mótuðum félagslegum eða skipulagslegum hugmyndum. Íþaka lagði áherslu á minni og ódýrari íbúðir og taldi mikilvægt að samningsmarkmið borgarinnar væru skýr um hverju markaðurinn í raun kallaði eftir. ÞG Verk og Safír bentu sömuleiðis á mikilvægi bílastæða og þess að byggja vörur sem væru eftirsóknarverðar á markaði.

Félagslegu þættirnir fela því í sér tvíþættan lærdóm: annars vegar þarf verkefnið að mæta raunverulegri húsnæðisþörf og styðja við fjölskylduvænt og eftirsóknarvert hverfi;

hins vegar geta of stífar kvaðir eða ósamræmi milli stefnumarkandi markmiða og eftirspurnar markaðarins dregið úr fjárfestingarvilja og hægt á uppbyggingu.

Tæknilegir þættir (T)

Tæknilegir þættir komu fram bæði í tengslum við byggingartækni og við skipulags- og innviðahönnun. Nokkrir markaðsaðilar bentu á að verkefni af þessari stærðargráðu gæfi færi á nýrri eða staðlaðri byggingaraðferð sem gæti lækkað kostnað og flýtt framkvæmdum. Reitir töldu til dæmis að stórt verkefni eins og Hallar gæti réttlætt aukna stöðlun og notkun eininga, sem ekki endilega borgaði sig í smærri verkefnum. Safír og Hoffell nefndu einnig einingalausnir eða tilbúnar byggingareiningar sem mögulega leið til að stytta byggingartíma og lækka kostnað.

Á hinn bóginn bentu bæði bankar og aðrir aðilar á að ekki allar tæknilausnir væru jafngóðar í þeirra augum. Landsbankinn taldi til dæmis innfluttar timbureiningar ekki hafa reynst vel við íslenskar aðstæður og að slíkar lausnir gætu aukið áhættumat verkefnisins.

Tæknilegir þættir sneru líka að innviðum og veitukerfum. Reitir lögðu áherslu á að þróunaraðili gæti tekið virka aðkomu að hönnun gatna og veitukerfa í nánu samstarfi við Veitur. Veitur sjálfar bentu á að þær vildu koma fyrir inn í ferlið og vera hluti af samræðunum um deiliskipulag og rekstrarlega útfærslu, fremur en að koma fyrst að verkefninu eftir að skipulag væri fullmótað.

Tæknilega umhverfið bendir því til þess að verkefnið feli í sér tækifæri til hagræðingar og nýsköpunar, en að það kalli jafnframt á mjög náið samspil skipulags, hönnunar, veitna og byggingartækni til að tæknilegar lausnir verði raunhæfar og auki ekki áhættu.

Umhverfislegir þættir (E)

Umhverfislegir þættir komu ekki jafnsterkt fram og efnahagslegir eða skipulagslegir þættir í umsögnum markaðarins, en þeir eru samt til staðar. Í markaðskönnuninni sjálfri var vísað til þess að um væri að ræða uppbyggingu nýs hverfis með samspili opinna svæða, almenningsrýma og annarra innviða. Reitir lögðu áherslu á að Hallar væru á eftirsóknarverðu svæði með tengingu við náttúru og útivistarsvæði og að hverfið þyrfti að próast í jafnvægi við þjónustu, samgöngur og aðlaðandi umhverfi.

Á fundunum kom einnig fram að staðsetning, landmótun, tengingar við önnur hverfi og samspil innviða og byggðar skiptu máli fyrir aðdráttarafl verkefnisins. Klasi og aðrir

bentu á að markaðssetning hverfisins, tengingar við önnur svæði og umferðartengingar skiptu máli, sem má að einhverju leyti lesa sem umhverfis- og staðarþætti í víðari skilningi.

Þótt markaðurinn hafi ekki sett umhverfissjónarmið í forgrunn á sama hátt og fjármögnun eða skipulag má draga þá ályktun að gæði hverfisins sem staðar, tengingar við náttúru, þjónustu og samgöngur og jafnvel vottanir og gæðaviðmið geti haft áhrif á markaðshæfi, söluáhættu og þar með fjármögnunarskilyrði. Landsbankinn benti til dæmis á að vottanir gætu haft jákvæð áhrif sem gæðatrygging, þótt þær leiddu ekki sjálfkrafa til betri kjara.

Lagalegir þættir (L)

Lagalegu þættirnir komu mjög sterkt fram, bæði beint og óbeint. Markaðskönnunin sjálf var reist á því að samkeppnisviðræður samkvæmt 37. gr. laga nr. 120/2016 gætu orðið mögulegt innkaupaform, en umsagnir og fundir sýndu að markaðurinn taldi að það skipti verulegu máli hvernig leikreglurnar yrðu útfærðar í reynd. Íþaka lagði til dæmis ríka áherslu á að kvaðir, matsviðmið, skilmálar um meðferð tillagna og viðbrögð við breyttum aðstæðum yrðu skýr í útboðsgögnum til að draga úr kærulíkum og óvissu.

Á fundum kom ítrekað fram að óljós forvalsskilyrði, óskýr samkeppnisviðræðnaferli eða ósamræmi milli þess sem kæmi fram í forvali og síðar í samkeppnisviðræðum gætu verið verulegur áhættuþáttur. Ístak vísaði sérstaklega til fyrri reynslu þar sem aðilar hefðu farið inn í ferli með eina sýn í forvali en síðan mætt allt öðrum áherslum síðar í samkeppnisviðræðum. Eykt og fleiri bentu á að of mörg viðræðuþrep eða of opið ferli gæti orðið of kostnaðarsamt og íþyngjandi.

Lagalegu þættirnir tengdust einnig veðsetningu, rétti til framsals byggingarréttar, afhendingu eða leigu innviða og aðkomu Veitna og annarra opinberra aðila. Fjármögnunaraðilar lögðu áherslu á að veðhæfi og skýr réttarstaða lóða, byggingarréttar og verkefnafélaga skiptu miklu máli fyrir fjármögnun. Veitur bentu jafnframt á að þær þyrftu að skoða betur lagalega stöðu sína gagnvart núverandi rammamningum og mögulegum undanþágum áður en þær gætu tekið afstöðu til aðkomu.

Lagalega umhverfið er því ekki aðeins spurning um hvort verkefnið sé formlega heimilt, heldur um það hvort hægt sé að hanna skýrt, gagnsætt og verjandi ferli sem markaðurinn treystir sér til að taka þátt í.

Niðurstaða PESTEL-greiningar

PESTEL-greining markaðskönnunarinnar bendir til þess að verkefnið í Höllum sé mótað af flóknu og samtvinnuðu ytra umhverfi. Pólitískur stuðningur og stjórnsýsluleg geta skipta miklu fyrir trúverðugleika verkefnisins. Efnahagsumhverfið, einkum vextir, fjármögnun og söluhorfur, hefur bein áhrif á þátttökuvilja og framkvæmdahæfi. Félagslegir þættir kalla á að hverfið og íbúðirnar svari raunverulegri eftirspurn markaðarins. Tæknilegir þættir skapa bæði tækifæri til hagræðingar og nýsköpunar og nýja áhættu ef valdar eru óreyndar eða ófullnægjandi lausnir. Umhverfislegir þættir lúta einkum að gæðum staðarins, samgöngum og langtímamarkaðshæfi hverfisins. Lagalegu þættirnir snúa loks að því að verkefnið verður að byggjast á skýru og verjandi ferli, þar sem réttindi, kvaðir og leikreglur eru nægilega skýrar til að bæði kaupandi og markaður geti tekið upplýstar ákvarðanir.

Heildarmyndin er því sú að ytra umhverfi verkefnisins er hvorki svo óhagstætt að verkefnið sé óframkvæmanlegt né svo einfalt að hægt sé að hraða því áfram án ítarlegrar undirbúningsvinnu. Þvert á móti bendir greiningin til þess að verkefnið geti orðið raunhæft og markaðslega áhugavert, en aðeins ef sveitarfélaginu tekst að bregðast markvisst við þeim pólitísku, efnahagslegu, félagslegu, tæknilegu, umhverfislegu og lagalegu þáttum sem markaðskönnunin dró fram.

Viðauki IV– Áhættuskrá og viðbragð

Áhættugreining verkefnisins sýnir að helstu áskoranir lúta að markaðspátttöku, fjármögnun, uppbyggingu ferlisins, lagalegum þáttum og ytri aðstæðum. Áhættan liggur ekki síst í samspili þessara þátta, þar sem óvissa í skipulagi getur t.d. dregið úr áhuga markaðarins og takmarkað fjármögnunarmöguleika.

Yfirflokkur	Áhættuþáttur	Lýsing á áhættu	Mótvægisáðgerðir / Viðbrögð
Markaður og bjóðendur	Þátttökugeta	Hætta á að of fáir geti eða vilji taka þátt vegna umfangs verkefnisins.	Stilla hæfiskröfur þannig að þær styðji við myndun teyma og samstarf ólíkra aðila.

	Teymismyndun	Bjóðendur tengja sig ekki við rétta samnings- og fjármögnunaraðila strax í upphafi.	Hafa ríflegan frest í forvali (a.m.k. 3 mánuði) svo raunhæf teymi geti myndast.
	Innkaupakostnaður	Ferlið verður svo kostnaðarsamt og tímafrekt að það útilokar minni aðila.	Skilgreina viðræðuferlið skýrt og halda umfangi þess innan hóflegra marka til að lækka þröskuldinn.
	Veik samkeppni	Ef aðeins 1-2 aðilar standa eftir verður samkeppni ekki raunveruleg.	Viðbragðsáætlun um að endurmeta umfang 1. áfanga eða lengja fresti ef þörf krefur.
Efnahags- og fjármögnun	Arðsemi og vextir	Hátt vaxtastig og verðbólga gera verkefnið óaðlaðandi eða óframkvæmanlegt.	Skipta verkefni í skýra áfanga til að dreifa fjárbindingu og huga að „deiliáhættu“ á efnahagssveiflum.
	Söluáhætta	Hætta á að íbúðir seljist ekki á þeim hraða eða verði sem forsendur gera ráð fyrir.	Tryggja að tekjuflæði geti hafist snemma og byggja á raunhæfum sviðsmyndum um markaðinn.
	Fjármögnun og veð	Óvissa um veðhæfi lóða og byggingarréttar sem getur hindrað lánveitingar.	Skýra lagalega stöðu veðréttinda snemma og gera greinarmun á fjármögnun íbúða vs. innviða.
Stjórnarsýsla og ferli	Stýring og ábyrgð	Seinkun ákvarðana eða óskýrar boðleiðir innan borgarinnar tefja verkefnið.	Móta formlegt stjórnar- og „governance“ líkan með skýru umboði til ákvarðana.
	Lögmæti og kærur	Óskýr matsviðmið eða ferli eykur hættu á kærum sem geta læst svæðinu.	Nota hlutlæg matsviðmið og áfanga-einangra verkefnið svo kæra stöðvi ekki allt svæðið.
	Tímarammi	Skipulagsferli og samþykktir ganga hægar en þörf er á til að mæta markaðnum.	Taka ákvarðanir fyrir í ferlinu og nota „readiness-lista“ áður en ferlið hefst.
Kaupandi (Borgin)	Gæði innviða	Hætta á að innviðir standist ekki gæða- eða rekstrarkröfur sveitarfélagsins.	Skilgreina skýrar skilalýsingar og nota „Soft Landings“ nálgun til að sannreyna gæði í rekstri.

	Magn og tímasetning	Óvissa um hvort rétt magn innviða komi á réttum tíma miðað við íbúafjölda.	Nota innviðareikni til að herma eftir þörf miðað við raunútfærslu bjóðenda á hverju stigi.
	Lóðabrask	Bjóðandi nýtir byggingarréttinn í vangaveltur í stað markvissrar uppbyggingar.	Takmarka eða banna frjálst framsal byggingarréttar og tengja hann við raunframvindu.
	Jafnvægi endurgjalds	Borgin selur frá sér meiri verðmæti en hún fær í formi innviða.	Vinna ítarlegt verðmat og kostnaðarmat áður en forval hefst til að tryggja sanngirni.
Lagaleg óvissa	Framsál og heimildir	Óskýrar heimildir til að nota byggingarrétt sem samningsendurgjald.	Fá fram ítarlega lagalega rýni á heimildum til framsals áður en ferlið er boðið út.
	Gatnagerðargjöld	Lagaleg takmörk á að nota gatnagerðargjöld sem hluta af endurgjaldi.	Skilgreina útfærslu gjalda (skuldajöfnuður eða aðskilið uppgjör) sem samræmist lögum.
	Samstarf við Veitur	Óvissa um fjármögnun og aðkomu Veitna að innviðum á svæðinu.	Eiga markvisst samtál við Veitur snemma til að festa tæknilega og fjárhagslega aðkomu.
Ytri og tæknileg áhætta	Tæknileg grunnögn	Óvæntar niðurstöður úr sprungumati eða jarðvegsrannsóknum hækka kostnað.	„De-risking“: Ljúka grunngreiningum á vegum borgarinnar áður en farið er á markað.
	Markaðshrun	Heildarfall á fasteignamarkaði líkt og gerðist í hruninu (fordæmi Hörpu).	Hafa skýra „exit-strategíu“ þar sem borgin getur stöðvað eða endurskoðað síðari áfanga.
	Interface-áhætta	Árekstrar á mörkum skipulags, veitna, fjármögnunar og framkvæmda.	Skilgreina ábyrgð á tengiflötum og nota samhæfingu milli kerfa og aðila.
Umfang	Stærðaröfvoxtur	Verkefnið er of stórt sem eitt ferli, sem eykur alla ofangreinda þætti.	Raunhæf afmörkun 1. áfanga og skipting svæðisins í stjórnlegar einingar.

Viðauki V – Tillaga að kröfum og valforsendum í forvali

Tillaga að lágmarkskröfum til þátttöku í forvali

Lágmarkskröfurnar eiga að tryggja að aðeins þeir aðilar komist áfram sem hafi raunhæfan burð til að taka þátt í verkefninu.

1. Almennar hæfiskröfur

Bjóðandi, eða hver sá aðili sem stendur að sameiginlegu boði, skal:

- vera löglega skráður lögaðili,
- vera í skilum með opinber gjöld og lífeyrissjóðsiðgjöld,
- ekki vera í vanskilameðferð, greiðslustöðvun eða gjaldþrotaskiptum og ekki hafa hlotið dóm eða stjórnvaldsákvörðun sem leiðir til útilokunar samkvæmt almennum reglum opinberra innkaupa 68. gr. OIL.

2. Fjárhagslegt hæfi

Bjóðandi skal sýna fram á lágmarks fjárhagslegt hæfi með:

- upplýsingum um að lágmark á eigið fé, veltu og skuldastöðu félags,
 - Gert með ársreikningi eða yfirlýsingu löggilts endurskoðanda ef um nýstofnað félag.
- Í nýstofnuðu félagi þarf að koma fram í hvaða eigu félagið er, og hver sé fjárhagsstaða eiganda félagsins og ábyrgðarskipting milli eignarhluta.
- og viljayfirlýsingu eða staðfestingu frá banka, sjóði eða öðrum fjármögnunaraðila um að viðkomandi hafi raunhæfan aðgang að lánsfé til viðbótar.

3. Lágmarksreynsla af sambærilegum verkefnum

Bjóðandi skal hafa reynslu af a.m.k. einu eða fleiri verkefnum sem eru sambærileg að eðli, stærð eða flækjustigi. Ekki er gerð krafa að sami einstaklingur hafi gert allt, heldur að samanlögð þekking bjóðenda samanstandi af :

- aðkoma að þróun og uppbyggingu skipulagssvæði stærra en skilgreindir hektarar
- uppbyggingu og fjármögnun opinberra eða hálfopinberra innviða,
- stýringu stórra samþættra framkvæmda,
- eða sambærilegu samstarfi opinberra aðila og einkaaðila.
- skipulagt og fjármagnað uppbyggingu.

4. Fagleg geta og lykilmannauður

Bjóðandi skal sýna fram á að hann hafi að lágmarki:

- verkefnastjóra / þróunarstjóra með reynslu af stórum þróunarverkefnum,
- sérþekkingu í skipulags- og deiliskipulagsvinnu,

- sérþekkingu í innviðauppbýggingu,
- fjárhags- og fjármögnunarsérfræði,

5. Krafa um að skilja innkaupaferlið og áhættuna sem fylgir því

Í forvali myndi ég gera kröfu um að bjóðandi leggi fram:

- stutta lýsingu á því hvernig hann sæi fyrir sér að samkeppnisferlið fari fram.
- tíma og undirbúning fyrir verkefnið á innkaupastígi
- kostnaðaráætlun bjóðanda á þátttöku í samkeppnisvæðunum.

Tillaga að matskröfum í forvali til að velja hæfustu bjóðendur

1. Fjárhagslegur burður og fjármögnunargeta – 30%

Metið yrði:

- styrkur eigin fjár,
- stærð og stöðugleiki félags eða teymis,
- trúverðugleiki fjármögnunaraðila,

2. Reynsla af sambærilegum þróunar- og innviðaverkefnum – 25%

Metið yrði:

- reynsla af stórum þróunarverkefnum,
- reynsla af samhæfingu margra verkþátta,
- reynsla af uppbyggingu innviða samhliða húsnæðisuppbyggingu,
- og eftir atvikum reynsla af PPP-/samstarfsverkefnum eða sambærilegum ferlum.

3. Geta teymis og lykilmanna til að leiða verkefnið – 20%

Metið yrði:

- gæði og samsetning teymis,
- skýr ábyrgðarskipting,
- reynsla lykilmanna,
- og hvort teymið nái utan um skipulag, fjármál, innviði, þróun og samningsvinnu.

4. Skilningur á verkefninu og framkvæmanleg nálgun – 15%

Bjóðandi myndi leggja fram stutta greinargerð um:

- skilning á umfangi samkeppnisviðræðnaforminu
- skilning á umfangi og áhættu verkefnisins,

- sýn á áfangaskiptingu,
- hvernig tengja eigi innviðaupbyggingu og uppbyggingu byggðar,
- og hvernig hann sæi fyrir sér að vinna innan ramma samkeppnisviðræðna.

5. Geta til samstarfs og stjórnunar flókins ferlis – 10%

Metið yrði:

- reynsla af samstarfi við opinbera aðila,
- reynsla af fjölhagsmunaaðila verkefnum,
- og trúverðugleiki í stjórnskipulagi verkefnisins.

Dæmi um stigalýsingu

5 stig

Mjög skýr, djúp og trúverðug sýn. Þjóðandi greinir lykiláhættuþætti rétt, tengir þá saman og sýnir raunhæfa nálgun á áfangaskiptingu og framkvæmd.

4 stig

Góð og trúverðug sýn. Flest lykilatriði greind rétt, þó ekki jafndjúp eða samþætt.

3 stig

Ásættanleg sýn. Þjóðandi sýnir grunnskilning, en umfjöllun er fremur almenn eða að hluta ófullnægjandi.

2 stig

Takmarkaður skilningur. Mikilvægir áhættuþættir eða lykilforsendur vanmetnar eða of lítið útfærðar.

1 stig

Mjög veik framsetning. Sýnir lítinn skilning á eðli verkefnisins.

0 stig

Engin eða ófullnægjandi svörun.

Viðauki VI - Tillaga að ferli samkeppnisviðræðna

Ferlið skiptir því upp með eftirfarandi hætti:

- Forval.** Gerðar eru kröfur til bjóðanda sem þeir þurfa að sýna fram á að þeir uppfylli. Fyrirframskilgreind stigagjöf gefur bjóðendum stig sem velur hverjir þeir verða valdir til að halda áfram í samkeppnisviðræðunum. Hér þarf að vera áhersla á fjárhagslega burði, fagþekkingu og reynslu af því að byggja innviði og húsnæði. Sjá viðauka I
- Samkeppnisviðræður.** Viðræðurnar hefjast á því að bjóðendur byrja að þróa drög að deiliskipulagi fyrir svæðið. Þeir fá öll gögn samtímis, þ.e.a.s. hvaða kröfur verða gerðar til innviðaupbyggingu og hvernig þeir geta stillt tilboðum sínum

upp. Þegar deiliskipulagsgerð er langt komin hefjast viðræður um innviðauppbýggingu.

- a. **Deiliskipulagsgerð.** Aðalskipulag og rammaþáttur aðalskipulags liggur fyrir, ásamt lýsigögnum á hverskonar drög að deiliskipulagi þarf að liggja fyrir við val á tillögum. Þeir fá öll lýsigögn og kröfur áður en vinnan hefst sbr. borgarhönnunarstefnu ofl. Áður en þeir byrja að vinna deiliskipulag fá þeir fundi með matsnefnd deiliskipulagsgerðar sem fer yfir þeirra áherslur og bjóðendur fá tækifæri til að hanna í samstarfi við matsnefnd til að hönnun verði gerð „rétt í fyrstu tilraun“. Sér matshópur er um deiliskipulagsgerð sem metur tillögur gefur stig eða hafnar drögum.
- b. **Innviðauppbýgging.** Bjóðendur fá skilalýsingar yfir hverskonar kröfur til innviða kaupandi gerir. Hér er ekki um hönnun að ræða heldur þær kröfur sem gerðar eru til t.d. gatnagerðar, skólahúsnæðis o.s.frv. Í skilalýsingu á skólahúsnæðinu er nákvæm þarfalýsing á því hvernig skólahúsnæði þarf að vera í dag, hvaða búnaður þarf að vera í mötuneyti, skólaflokkum o.s.frv. Hversu margir fermetrar miðað við fjölda barna o.s.frv. Hér er annar matshópur sem bjóðandi fær tækifæri til að ræða við varðandi innviðauppbýggingu, hvaða kröfur séu gerðar og hvernig þeir hugsa sér að mæta þeim. Hvenær hvaða uppbygging þarf að fara fram, og með hvaða hætti. Sér matshópur er um þessa þætti og annarsvegar um götu, stíga og opin svæði og veitukerfi sem gefur athugasemdir og stig fyrir þann hluta og svo hinsvegar fyrir skólabyggingar bæði leikskóla og grunnskóla og gefur stig fyrir þær tillögur
- c. **Tilboð bjóðanda.** Bjóðendur fá mikinn sveigjanleika í því hvernig þeir útfæra tilboðið sitt. Grundvalla þætti þarf að skilgreina
 - i. **Hvaða innviði ætla þeir að byggja á móti hvaða byggingarétt þeir vilja fá í staðinn.** Þeir þurfa að skila grófu verðmati í innviðina sem þeir ætla að byggja, hvenær þeir afhenta og hvaða byggingarétt þeir vilja fá sem endurgjald.
 - ii. **Tímarammi og áfangaskipting (verkáætlun).** Skilgreina þarf áfangaskiptingu, gróa tímaáætlun o.s.frv.
 - iii. **Fjárhagsleg uppbygging verkefnisins.**
 - iv. **Áhættudreifing.** Skilgreina hvernig þeir ætla að áhættudreifa verkefninu og gera það þannig raunhæft.
 - v. **Grunnur að deiliskipulagi.**
 - vi. **Hvernig þeir ætla að byggja hagkvæmt húsnæði**